

Lärm stört Religion

Lärmschutz – eine Sache der Religionsgemeinschaften?

Störung religiöser Handlungen durch Lärm und Handlungsempfehlungen für künftige Planfeststellungsverfahren

*Gutachterliche Stellungnahme
im Auftrag der Kirchenleitung der
Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau*

Erstattet von:

Prof. Dr. theol. Gerhard Kruijff,

Prof. Dr. phil. lic.iur.can. Matthias Pulte,

Prof. Dr. iur. Josef Ruthig

Johannes Gutenberg-Universität, Mainz

Zentrum für Interdisziplinäre Studien zum Religions- und Religionsverfassungsrecht (ZIRR)

Mainz, im August 2017

Gliederung

I. Einführung in die Problematik – der Gutachtauftrag und die wesentlichen Ergebnisse	5
1. Lärm als Rechtsproblem von Verkehrsinfrastrukturen	10
2. Lärm und weitere Emissionen als Problem der Religionsausübungsfreiheit.....	16
3. Lärm als gesamtgesellschaftliches Problem	17
4. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	18
II. Theologische Grundlagen	23
1. Religiöse Handlungen und Lärm	24
a) Möglichkeit zur Kommunikation als Voraussetzung religiöser Handlungen	24
b) Stille und Schweigen als Kommunikation mit Gott.....	26
c) Gottesdienste im Freien.....	29
2. Anwaltschaftliches Handeln der Kirchen.....	31
a) Einsatz für Gerechtigkeit als Teil der Religionsausübung.....	31
b) Umweltbezogenes Engagement und Kampf gegen Lärm als Teil des Einsatzes für Gerechtigkeit	36
3. Zusammenfassung	39
III. Religionsverfassungsrechtliche Grundlagen	41
1. Die Grundrechtsfähigkeit der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts	41
2. Art. 4 GG – insbesondere Religionsausübung	43
a) Schutzbereich der Norm.....	44
b) Religionsausübung i.S.d. Art. 4 Abs. 2 GG.....	46
c) Schranken.....	47
d) Eingriff in den Schutzbereich von Art. 4 GG.....	50
aa. Würdigung des Gutachtens des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD 50	
bb. Verkehrsraum- insbes. Luftverkehrsraumplanung als grundrechtsverletzender Eingriff?.....	52
3. Art. 14 Abs. 1 und 2 GG	53
a) Schutzbereich der Norm.....	53
b) Schranken.....	55
c) Eingriff.....	56
4. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV – insbesondere Kircheneigentum	57

a) Sachlicher Schutzbereich der Norm.....	58
b) Schranken.....	60
c) Res sacrae als besonders geschütztes kirchliches Eigentum.....	61
aa. Res sacrae nach evangelischem Verständnis.....	62
bb. Res sacrae aus katholischer Perspektive	63
cc. Res sacrae im Rahmen der Kirchgutsgarantie.....	63
d) Eingriff in den Schutzbereich.....	63
5. Schlussfolgerungen für das Planungsrecht	66
a) Grundrechtsschutz zwischen Eingriff und Schutzpflichtverletzung	66
b) Autonome Festlegung von (öffentlichen) Belangen	68
c) Abwägungsgebot und Grundrechtseingriff.....	69
d) Vorrang einfachgesetzlicher Konkretisierungen: das Rücksichtnahmegebot...	70
e) Grundrechtsschutz durch Verfahren.....	71
IV. Planungsrechtliche Grundlagen	71
1. Materielle Anforderungen an den Lärmschutz	72
a) Fluglärmschutz.....	72
b) Straßenlärm.....	74
c) Schienenlärm	76
2. Verkehrslärm im Planfeststellungsverfahren.....	76
a) Aktiver Lärmschutz.....	77
b) Passiver Lärmschutz und Entschädigung	78
c) Lärm als ein der Verwirklichung des Projekts entgegenstehender Belang?	79
3. Der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens im Überblick.....	81
a) Einreichung des Antrags bei der Anhörungsbehörde.....	82
b) Auslegung des Plans und die Möglichkeit zu Einwendungen und Stellungnahmen/Präklusion.....	82
c) Erörterungstermin.....	84
d) Planfeststellungsbeschluss.....	85
e) Konsequenzen aus der Bestandskraft.....	86
4. Im Überblick: Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse.....	87
a) Das behördliche Planungsermessen	87
b) Die Klagebefugnis gegen Planfeststellungsbeschlüsse.....	89
c) Beschränkungen des Aufhebungsanspruchs	90

d) Anspruch auf Planergänzung	91
e) Prozessrisiko	92
5. Umweltrechtliche Besonderheiten für die Kirchen? – Zur Frage einer Verbandsklage.....	92
V. Beteiligungsrechte der Kirchen im Planfeststellungsverfahren	94
1. Die Erhebung von Einwendungen (Einwendungsbefugnis)	94
a) Eigentum	95
b) Insbesondere Denkmalschutzeigenschaft	96
c) Besonderer Schutz kirchlicher Religionsausübung	99
d) Anforderungen an die Substantiierung	101
2. Einwendungen der betroffenen Öffentlichkeit	102
a) Umweltbelange	102
b) Konsequenzen.....	103
3. Die Kirchen als Träger öffentlicher Belange	104
a) Die öffentlichrechtlich organisierten Kirchen als Behörde im verfahrensrechtlichen Sinn.....	104
b) Autonome Festlegung der geschützten Inhalte.....	105
c) Die Geltendmachung öffentlicher Belange als eigene Rechte.....	106
4. Folgerungen und Ausblick.....	108
a) Beteiligungsrechte im Planfeststellungsverfahren	108
b) Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung.....	108
c) Beteiligungsrechte im Verfahren der Flugroutenbestimmung?.....	109
d) Aktionspläne zur Verringerung der Gesamtlärmbelastung	110
Verzeichnis wesentlicher zitierter Literatur	114
Literatur Theologie	114
Literatur Staats- und Staatskirchenrecht.....	115
Literatur Planungsrecht	117

I. Einführung in die Problematik – der Gutachtenauftrag und die wesentlichen Ergebnisse

Lärm stellt für die Bevölkerung die insgesamt wohl wichtigste Umweltbelastung dar. Die stärksten Belastungen gehen dabei vom Straßenverkehr aus. Der Fluglärm galt seit langem als die zweitwichtigste Lärmquelle nach dem Straßenverkehr. Häufig treten unterschiedliche Lärmquellen nebeneinander auf. Schon 1996 wurden in Deutschland etwa 30 Mio. Menschen durch eine Doppelbelastung von Straßenverkehrs- und Fluglärm und 16 Mio. durch eine kumulative Belastung von Straßenverkehrs- und Schienenverkehrslärm betroffen.

SRU, Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Umweltgutachten 1996, Bundestagsdrucksache (BT-Dr.) 13/4108, 195 m. Tab. 2.22. Speziell zu den gesundheitlichen Folgen des Fluglärms bereits das sog. Göttinger Fluglärmgutachten, das im Auftrag des Bundesministers für Gesundheitswesen erstattet wurde (Bürck/Grützmaker/Meister/Müller, Fluglärm – Seine Messung und Bewertung, seine Berücksichtigung bei der Siedlungsplanung, Maßnahmen zu seiner Minderung, Mai 1965).

Jüngere Studien zeigten, dass gerade die Bedeutung des Fluglärms in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. Fluglärm ist danach die mit großem Abstand lästigste und störendste Lärmquelle im Vergleich mit Schienen- und Straßenverkehrslärm. Im Rahmen der NORAH-Studie gaben an allen vier Standorten von internationalen Flughäfen z. B. bei einem 24 h Dauerschallpegel von 55 dB(A) 60% oder mehr aller Befragten an, hoch oder äußerst belästigt zu sein. Die Maßeinheit db(a) ist logarithmisch aufgebaut, eine Erhöhung um 10 dB(A) entspricht also in etwa einer Verdoppelung der subjektiv empfundenen Lautstärke, eine Reduktion um 10 dB(A) entsprechend eine Halbierung des Lärmes.

Selbst dann, wenn eine weitere Verkehrslärmart (Straße oder Schiene) hinzutritt, ist der Fluglärm ausschlaggebend für die Gesamt-Belästigung. Die Fluglärm-Belästigung ist bundesweit an allen 4 untersuchten Standorten deutlich angestiegen und liegt weit über den national und auf EU-Ebene zu Grunde gelegten Lärmwirkungskurven.

Vgl. hierzu die 2015 veröffentlichte NORAH-Studie (www.laermstudie.de), eine der umfangreichsten Untersuchungen zur Verkehrs-Lärmwirkung weltweit, die die Auswirkungen von Luft-, Straßen- und Schienenverkehrslärm untersuchte (Noise-Related Annoyance, Cognition, and Health). Auftraggeber war die Gemeinnützige Umwelthaus GmbH, eine Tochter des

Landes Hessen, das auch einen Großteil der Kosten trug. Außerdem beteiligten sich die Luftverkehrsunternehmen Fraport AG und Lufthansa sowie Kommunen im Umland finanziell an NORAH; ausführlich zum Auftrag und der Finanzierung <http://www.laermstudie.de/norah-studie/auftrag-und-finanzierung/>.

Auf der Grundlage von § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG) hat die Bundesregierung spätestens 2017 und sodann alle 10 Jahre einen Fluglärmbericht (Bericht über die Überprüfung der in § 2 Abs. 2 FlärmG genannten Werte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik) vorzulegen. Die Bundesregierung beabsichtigt, 2017 über diese Berichtspflichten hinauszugehen und eine umfassende Prüfung der Regelungen über Fluglärm vorzunehmen. Zur Vorbereitung wurde vom Umweltbundesamt ein umfassender Bericht vorgelegt, in dem es den derzeitigen Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm als unzureichend kritisiert.

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fluglaermbericht-2017-des-umweltbundesamtes>.

Es bleibt abzuwarten, wie die (künftige) Bundesregierung hierauf reagiert.

Auch der Schienenverkehr wird immer stärker als Lärmquelle wahrgenommen. Etwa ein Fünftel der deutschen Bevölkerung fühlt sich durch Schienenverkehrslärm gestört oder belästigt. Problematisch sind vor allem „Hotspots“ entlang der europäischen Güterverkehrskorridore, mit räumlich konzentrierten, extrem hohen Belastungen - z.B. im Mittelrhein- oder im Elbtal. So wurde in einer Befragung des MUVF Rheinland-Pfalz der Schienenlärm sogar als die am stärksten belastende Lärmquelle qualifiziert.

Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (MUFV) (2010), Befragung zur Belästigung durch Bahnlärm im Mittelrheintal und im Rheingau/Rheinhessen – Zwischenbericht, Dezember 2010 (http://mulewf.rlp.de/fileadmin/mufv/img/inhalte/luft/Belaestigungsstudie_Mittelrheintal_2010.pdf). Zum Schienenlärm auch Umweltbundesamt (2015), Schienenverkehrslärm (<http://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrs-laerm/schienenverkehrs-laerm>); Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz (2015), Schienenverkehrslärm (<http://mulewf.rlp.de/laerm/schienenverkehrs-laerm/?Fsize>); Bayerisches Landesamt für Umwelt (2014), Lärm – Straße und Schiene, Umweltwissen – Lärm, Überarbeitung Juli 2014 (<http://www.lmu.de/umweltwissen/larm>).

www.lfu.bayern.de/umweltwissen/doc/uw_36_laerm_strasse_schiene.pdf).

Grundsätzlich hat auch die Politik die Relevanz dieses Themas erkannt. Dies gilt insbesondere für die Landesregierungen in Hessen und Rheinland-Pfalz.

Im aktuellen Koalitionsvertrag für Rheinland-Pfalz (vgl. https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Koalitionsvertrag_RLP.pdf) werden sowohl der Bahnlärm im Mittelrheintal sowie der mit dem Frankfurter Flughafen verbundene Fluglärm thematisiert. Die Landesregierung will sich „weiterhin mit Nachdruck für die Aufnahme der Alternativen Güterverkehrsstecke einsetzen“ (S. 54) und für den Fall, dass der Bahnlärm bis 2020 nicht halbiert wird, „für ein Fahrverbot lauter Güterzüge spätestens ab 2020 einsetzen“ (ebd.). Hinsichtlich des Fluglärms wird eine bundesgesetzliche Regelung gefordert, die die gesetzliche Nachtruhe festschreibt, klare Lärmobergrenzen (Richtwerte für die Lärmbelastung bzgl. Dauer- und Spitzenpegel) einführt und vor allem das Verfahren zur Festlegung von Flugrouten verbessert. Der Schutz vor Fluglärm solle in diesem Verfahren aufgewertet und mit einer Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Neufestlegung und wesentlicher Änderung von Flugrouten flankiert werden. Das Land will entsprechende Gesetzesinitiativen über den Bundesrat weiter verfolgen (S. 55). In der vergangenen Legislaturperiode wurden diese Themen mehrfach unter Beteiligung der Kirchen am „Runden Tisch Lärm“ des Umweltministeriums unter Vorsitz der Ministerin erörtert. Ähnlich haben sich auch die Koalitionäre in Hessen im Koalitionsvertrag 2014 für eine Verschärfung der bundesrechtlichen Vorschriften zum Lärmschutz bei Straße und Schiene eingesetzt. Zum Flughafen Frankfurt wird auf den rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss 2007 verwiesen und weiter ausgeführt: „In dieser Situation ist es vorrangiges Ziel der Landespolitik, die mit dem Betrieb des Flughafens einhergehenden Belastungen für Mensch und Umwelt in einem höchstmöglichen Maß rasch wirksam zu verringern. Dabei haben Maßnahmen zum aktiven Schallschutz gegenüber passiven Schallschutzmaßnahmen eine eindeutige Priorität“, vgl. S. 66 f. (http://www.gruene-hessen.de/partei/files/2014/02/HE_Koalitionsvertrag_2014-2018_final.pdf).

Dass generell Lärm als besonders störend und bedrängend, ja teilweise als übermächtig wahrgenommen wird, dass sich Menschen deshalb auch gegen Lärm besonders engagiert wehren, hängt mit der anthropologischen Grundeinsicht zusammen, dass es für sie besonders schwer ist, sich dem Lärm zu entziehen. Es ist leichter „wegzusehen“ als „wegzuhören“.

Dies liegt daran, wie schon Günter Anders in seiner bekannten Moderne-Kritik „Die Antiquiertheit des Menschen“ ausgeführt hat, „daß Ohrlider uns mißgönnt sind“. Erzwungenes Hören-Müssen unterwirft den Menschen deshalb zur „Hörigkeit“, weshalb zwangsweise Beschallung auch zu Folterzwecken genutzt werden kann:

"In demjenigen Augenblick, in dem ein Individuum dazu verurteilt ist, in einer Welt zu leben, in der es, weil ihm kein stiller Platz übrigbleibt, *hören muß*, bleibt ihm auch nichts anderes übrig, als dieser Welt zuzugehören, ihr gehorsam oder gar hörig zu werden. [...] Daß das akustische Mittel so zuverlässig arbeitet, daß es sich als Unterwerfungsgerät so ausgezeichnet bewährt, ist für niemanden, der sich die philosophischen Elementarwahrheiten über das Hören einmal klargemacht hat, verwunderlich. Denn die Dimension des Akustischen ist die Dimension der Unfreiheit. Als Hörende sind wir unfrei. Fortzuhören ist schwieriger als fortzublicken. Und diese grundsätzliche Schwierigkeit gründet darin, daß Ohrlider uns mißgönnt sind; phänomenologisch gesprochen: darin, daß, im Unterschiede zur sichtbaren Welt, die hörbare ungefragt, indiskret, aufdringlich, ohne unserer ausdrücklichen intentionalen Zuwendung zu bedürfen, in uns eindringen und uns, ob wir wollen oder nicht, zur Teilnahme zwingen kann." (Anders, Die Antiquiertheit des Menschen, ²1981, S. 243).

Dass Lärm negative Folgen für die Gesundheit hat, ist medizinisch anerkannt, aber keineswegs abschließend erforscht. Auch die Weltgesundheitsorganisation WHO und die Europäische Umweltagentur EEA haben sich verstärkt mit den Wirkungen von Lärm beschäftigt und Empfehlungen für Richtwerte und Bewertungsverfahren für Risiken durch Umgebungs-lärm veröffentlicht. Die jüngsten Studien deuten darauf hin, dass Umgebungs-lärm für die Öffentlichkeit ein großes Gesundheitsrisiko darstellt. Zudem nimmt die Lärmbelastung in Europa im Vergleich mit anderen Stressfaktoren tendenziell zu. Die Verstärkerung, eine steigende Nachfrage nach motorisiertem Verkehr und ineffiziente Städteplanung sind die Triebkräfte der steigenden Umgebungs-lärmbelastung. Sie tritt zudem oft in städtischen Gebieten auf, in denen die Luftqualität ebenfalls problematisch sein kann.

S. etwa EEA, Good practice guide on noise exposure and potential health effects Technical report No 11/2010 (<http://www.eea.europa.eu/publications/good-practice-guide-on-noise>). Zu weiteren Studien vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungs-laermrichtlinie/umgebungs-laerm-in-europa> und zusammenfassend den Überblick bei Babisch, Quantifizierung des Einflusses von Lärm auf Lebensqualität und Gesund-

heit, in: UMID: Umwelt und Mensch – Informationsdienst, 01/2011, S. 28 ff. S. ferner den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG v. 1.6.2011, KOM(2011) 321 endg.

Vor allem mit dem Fluglärm sind allerdings nicht nur gesundheitliche Folgen verbunden. Diese schränken weit über die unmittelbare Umgebung des Flughafens hinaus auch die Nutzung von Grundstücken ein und wirken sich damit auch auf kirchliche Einrichtungen aus. Nach dem Selbstverständnis der Kirchen benötigen Religionsausübungen insgesamt und besonders gottesdienstliche Handlungen eine Umgebung, in der keine Störung der dabei ablaufenden Kommunikation und des Ritus durch erhebliche äußere Lärmeinwirkung stattfindet. Außerdem sieht sich die Kirche in der Pflicht, auch unabhängig von eigenen Interessen für das Gemeinwohl und vor allem für besonders benachteiligte Menschen einzutreten, die unter Lärm leiden (siehe unten Teil II).

Die Kirchenleitung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (EKHN) hat vor diesem Hintergrund um die gutachterliche Beantwortung folgender Fragen gebeten:

- Welche Elemente oder Merkmale sind für eine ungestörte Religionsausübung als konstitutiv anzusehen, bei Planfeststellungsverfahren als abwägungserhebliche und bewertbare Belange einzubringen und zu berücksichtigen, und können daraus folgend von den Kirchen eingefordert werden?
- Wie lassen sich der kultische Charakter und der religiöse Sinngehalt einer Handlung in einem spezifischen kulturellen Umfeld bzw. in einer theologischen Darstellung charakterisieren? Welche Handlungen sind demzufolge religiöser Natur und damit als Religionsausübung zu qualifizieren (innerhalb und außerhalb kultischer Handlungen wie Gottesdienst, Gebete, Sakramente, Begräbnisse...)?
- Wie wirkt sich Lärm (Flug-, Straßen-, Bahnlärm o.a.) auf die derart charakterisierten Religionsausübungen aus? Umgekehrt, ist Stille für die Religionsausübungen konstitutiv/wesentlich?
- Wird durch Lärmeinwirkung der religiöse Sinngehalt und kultische Charakter der beschriebenen Handlungen in seiner Zielverfolgung beeinträchtigt oder gestört? Wie wäre diese Störung mit Blick auf die betrachteten Handlungen zu beschreiben sowie theologisch und in einem nächsten Schritt rechtlich zu bewerten?
- Kann die theologische Beschreibung der ungestörten Religionsausübung in künftigen Planfeststellungsverfahren ein-

gebracht werden? Wenn ja: Auf welcher Grundlage und welchem Wege? Wäre sie voraussichtlich als abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum?

- Ergibt sich aus diesen Überlegungen eine Relevanz schon für die gegenwärtigen Diskussionen um den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt/Main (und die „Rheinschiene“) mit Blick auf die Rolle der Kirche auf ihren unterschiedlichen Ebenen (Gemeinde/Dekanate/Propsteien, Fachreferat im Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung, Kirchenverwaltung, Synode, Kirchenleitung)?

Veranlasst wurden diese Fragen durch die umfassende Beschäftigung von Kirchensynode und Kirchenleitung mit dem Thema Fluglärm, vor allem im Zusammenhang mit dem Ausbau des Frankfurter Flughafens durch die Startbahn West in den 1980er Jahren und aktueller die im November 2011 eröffnete Landebahn Nordwest. Dabei entstand für viele Beteiligte der Eindruck, dass der Schutz der Bevölkerung vor Lärm insgesamt unzureichend und für die ungestörte Religionsausübung überhaupt nicht gewährleistet wird. Ein Synodaler der 11. Tagung der Elften Kirchensynode im Herbst 2014 hatte das Problem ganz plastisch auf den Punkt gebracht: „Für Kröten gibt es geordnete Verfahren, wie Umweltschutz in Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen ist. Für ungestörte Religionsausübung ist das bisher nicht der Fall.“

1. Lärm als Rechtsproblem von Verkehrsinfrastrukturen

In der Tat ist es unbestreitbar, dass der Schutz vor Lärm eine komplexe und sicherlich noch nicht abschließend bewältigte Herausforderung auch für das Recht darstellt.

Diese These findet sich auch im juristischen Kontext häufig, vgl. nur Berkemann, ZUR 2016, 515; am Beispiel der Planung von Höchstspannungsanlagen auch Hagmann, NVwZ 2016, 1524.

Dieses Defizit mag auf den ersten Blick umso mehr erstaunen, als die juristische Beschäftigung mit der Frage des von der wirtschaftlichen Betätigung ausgehenden Lärms bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Der Schutz vor Lärm ist seit seinen Anfängen ein zentrales Anliegen von Umweltrecht. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Fluglärm, der nicht nur einzelne Grundstücke, sondern ganze Regionen belastet. Neuere Initiativen, vor allem auf europäischer Ebene zielen jedoch auf eine Reduktion der Lärmbelastung durch Verkehr insgesamt.

Vgl. dazu das Weißbuch zur Verkehrspolitik, KOM (2011) 144 endgültig, das einen Strategieplan bis 2050 vorsieht, um, neben

vielen anderen Zielen, auch zur Reduktion der Lärmbelästigung durch den Verkehr beizutragen.

Von besonderer Relevanz wird die Auseinandersetzung um die Folgen von Lärm im Zusammenhang mit Verkehrsinfrastrukturen, für die es in Deutschland mit dem Planfeststellungsverfahren ein besonderes, stark formalisiertes und gestuftes Verfahren gibt, in dem die Zulässigkeit der entsprechenden Vorhaben auf dem Prüfstand steht, die im regelmäßig öffentlichen Interesse zur Förderung des Allgemeinwohls verwirklicht werden sollen.

Dazu Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 72 Rn. 28. Daneben gibt es Planfeststellungsverfahren, die auch privaten Interessen dienen im Wasserrecht. Hier nicht zu erörternde Besonderheiten gelten schließlich im Energierecht.

Das typische Verfahren, in dem Fragen des Lärmschutzes juristisch abgearbeitet werden, ist das Planfeststellungsverfahren, wie es für alle genannten Verkehrsinfrastrukturprojekte grundsätzlich durchzuführen ist. Für Flughäfen folgt dies aus § 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG, für Bundesfernstraßen aus § 17 S. 1 FStrG, für Eisenbahnen aus § 18 S. 1 AEG. Das Planfeststellungsverfahren (vgl. §§ 72 ff. VwVfG) stellt gegenüber dem sonstigen, etwa immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine besonders formalisierte Form der Prüfung der Zulässigkeit des Vorhabens dar. Der verbindliche Abschluss des Verfahrens erfolgt durch den Planfeststellungsbeschluss nach § 74 VwVfG. Es handelt sich dabei um einen Verwaltungsakt, dessen weitreichende Rechtswirkungen sich aus § 75 VwVfG ergeben. In einer einheitlichen Entscheidung (sog. Konzentrationswirkung vgl. § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG), gestaltet er die öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen Vorhabenträger und Planbetroffenen (sog. Gestaltungswirkung, § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG).

Ausführlich zu den Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 75 VwVfG Rn. 1 ff. S. auch unten IV 3 d.

In diesem planungsrechtlichen Kontext wird das öffentliche Interesse an den entsprechenden Vorhaben mit entgegenstehenden Belangen abgewogen. Da das Planungsrecht entscheidet, welche Belange berücksichtigungsfähig sind, nimmt es bei lärmintensiven Verkehrsinfrastrukturen von jeher eine zentrale Stellung ein.

S. schon Luckow, Systematik und Instrumente des öffentlich-rechtlichen Schutzes gegen Fluglärm, DVBl. 1981, 1133 ff.

Die bei dem Versuch einer Lärminderung auftretenden Probleme lassen sich besonders deutlich am Fluglärm illustrieren, für den es in Deutschland seit 1971 spezielle Vorschriften im Fluglärmschutzgesetz gibt.

Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm v. 30. 3. 1971 (BGBl. I S. 282). Es trat in seiner ursprünglichen Fassung am 3. 4. 1971 in Kraft und wurde neu bekannt gemacht am 31. 10. 2007 (BGBl. I S. 2550). Aus der umfangreichen Literatur vgl. Alber, Zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, 2004; Berkemann, Fluglärm – Offene, aber zu lösende Rechtsfragen, ZUR 2002, 202 ff.; Czybulka, Die rechtliche Bewältigung der Fluglärmproblematik, UPR 1999, 126 ff.; Hermann, Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts, 1994; Stoermer, Der Schutz vor Fluglärm, 2005; de Witt, Schutzkonzepte gegen nächtlichen Fluglärm, UPR 2006, 8 ff.

Für Betroffene in der Umgebung von Flugplätzen soll durch die Einhaltung eines Mindestabstandes schutzbedürftiger Nutzungen und die Finanzierung passiver Schallschutzmaßnahmen durch die Flugplatzbetreiber ein angemessener Lärmschutz erreicht werden.

Außerdem besteht die Möglichkeit von Entschädigungen, vgl. bereits Mann, Zur Frage des Entschädigungsanspruchs bei Fluglärmimmissionen, JR 1996, 332 f.

Diese gesetzliche Regelung bildet aber nur einen Teil der rechtlichen Problematik ab. Während das Fluglärmgesetz im Wesentlichen die Frage passiven Schallschutzes und von Entschädigungen zum Gegenstand hat, lässt sich ein „aktiver Lärmschutz“ durch die Vermeidung von Fluglärm nur im vorangehenden Planungsverfahren verwirklichen.

Die Zulassung eines Flughafens erfolgt durch Planfeststellungsbeschluss nach § 8 Abs. 1 LuftVG sowie durch Betriebsgenehmigung nach § 6 Abs. 1 LuftVG, wobei die Frage des Lärmes im Planfeststellungsverfahren im Rahmen der durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung relevant wird. Zu den Umweltauswirkungen zählen gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UVPG auch die Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit und damit auch die Auswirkungen des mit dem Vorhaben und seinem bestimmungsgemäßen Betrieb verbundenen Lärms. Die Umweltverträglichkeitsprüfung basiert auf Unionsrecht, die Rechtsprechung des EuGH verfolgt hier strenge, nur begrenzt zur Disposition der Mitgliedstaaten stehende Schutzstandards.

EuGH, Urteil vom 28.02.2008 - C-2/07, Slg. I 2008, 1223 Rn. 42 f. – Abraham: „...hat der Gerichtshof schon des Öfteren festgestellt, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337 ausgedehnt ist und ihr Zweck sehr weit reicht. Außerdem räumt zwar Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Wertungsspielraum ein, in dessen Rahmen sie bestimmte Arten von Projekten, die einer Prüfung zu unterziehen sind, bestimmen oder einschlägige Kriterien und/oder Schwellenwerte aufstellen können; jedoch wird dieser Spielraum durch

die in Art. 2 Abs. 1 festgelegte Pflicht begrenzt, die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen zu unterziehen. Insofern knüpft die Richtlinie 85/337 an eine Gesamtbewertung der Auswirkungen von Projekten oder deren Änderung auf die Umwelt an. Es stellte eine Vereinfachung dar und liefe diesem Ansatz zuwider, wenn im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts oder seiner Änderung nur die unmittelbaren Wirkungen der geplanten Arbeiten selbst in Rechnung gestellt würden, nicht aber die Auswirkungen auf die Umwelt, die durch die Benutzung und den Betrieb der aus diesen Arbeiten hervorgegangenen Anlagen hervorgerufen werden können“; s. auch Schiller, in Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, § 6 Rn. 480; Calliess/Wiegand, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Flugrouten, NVwZ 2016, 793, 795.

Gleichwohl wird das Planfeststellungsverfahren den Erwartungen der Bevölkerung kaum gerecht. Vor allem in gestuften Planungsverfahren, wie sie nicht zuletzt im Bereich der Flughafenplanung vorgesehen sind, entsteht häufig der Eindruck, dass das Bedürfnis nach Lärmschutz in seiner gesamtgesellschaftlichen Bedeutung verkannt und im Verfahren und seinen komplexen Abwägungsentscheidungen letztlich „weggewogen“ wird. Wie die nähere Analyse ergeben wird, ist dieser Eindruck nur bedingt richtig. Selbst wenn es an einheitlichen Vorgaben oder gar umfassenden Lärmschutzkonzepten fehlt, und auch die Lärmsanierung bisher nicht die gebotene Aufmerksamkeit gefunden hat, so lassen sich doch bereichsspezifische Regelungen aufzeigen, die zwar häufig als rechtspolitisch unbefriedigend charakterisiert werden, aber eben gerade nicht die These tragen, dass Lärm als Abwägungsbelang in jedem Fall hinter den mit der Verwirklichung von Verkehrsinfrastrukturprojekten stehenden öffentlichen Interessen zurück zu stehen hat. Häufig sind die Probleme auch darauf zurück zu führen, dass Beteiligungsrechte nicht hinreichend wahrgenommen und die Belange nicht konkret genug vorgebracht werden.

Daneben bestehen allerdings strukturelle Probleme. So können in Planungsverfahren nur die nach dem geschätzten Verkehrsaufkommen zu erwartenden Lärmbelastungen zugrunde gelegt werden, die im späteren Betrieb nicht mehr nachgemessen werden.

Vgl. dazu schon BT-Drucks. 11/1568 Rn. 197.

Auch eine spätere Zunahme der Lärmbelastung bleibt grundsätzlich planungsrechtlich irrelevant. Ein Planfeststellungsverfahren ist zwar nicht nur für den Neubau, sondern auch für eine wesentliche bauliche Änderung eines Flughafens erforderlich (vgl. § 8 Abs. 1 S. 5 LuftVG n.F. i.V.m. § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG). Ohne bauliche Maßnahmen führt aber

der allein auf eine stärkere Verkehrsbelastung zurückzuführende zusätzliche Lärm gerade nicht zu einem erneuten Planfeststellungsverfahren.

Speziell bei Flughäfen spielen außerdem die Flugrouten eine entscheidende Rolle. Bei der Beurteilung des zu erwartenden Lärms im Planfeststellungsverfahren stehen die Flugrouten noch nicht endgültig fest. Zugrunde gelegt wird vielmehr lediglich ein rechtlich für die spätere Flugroutenbestimmung nicht verbindliches Flugbetriebsmodell des Flughafenbetreibers.

S. dazu etwa Reinhardt/Mutert, Flugrouten: Mehr Öffentlichkeitsbeteiligung – bessere Entscheidungen, ZUR 2016, 84.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung und vor allem auch der Planfeststellungsbeschluss und die in ihm erfolgte Abwägung beziehen sich daher auch nicht auf konkrete Flugrouten, sondern auf die mögliche Lärmbelastung im gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens. Es lässt sich also auch die tatsächliche Lärmbetroffenheit konkreter Anwohner nach der Inbetriebnahme des Flughafens noch nicht mit Sicherheit vorhersagen, weil am Ende je nach dem Grad der Abweichung ganz andere Gebiete überflogen werden, als im Planfeststellungsverfahren prognostiziert. Die eigentliche Festlegung der Flugrouten erfolgt in einem späteren, rechtlich selbständigen Verfahren vor dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF). Dieses erlässt die Flugrouten gem. § 32 Abs. 4 Nr. 8 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) i. V. m. § 33 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) bzw. § 27 a Abs. 2 a.F. in Form einer Rechtsverordnung. Rechtlich dienen sie als Instrumente der Flugsicherung zunächst einmal der Sicherheit des Flugverkehrs (vgl. § 27 c Abs. 2 Nr. 1 lit. a LuftVG). Wie es das BVerwG einmal plastisch formuliert hat, wird aber zugleich das in der Flugplatzzulassung vorgegebene Lärmpotenzial im Rahmen der Flugverfahrensfestlegung verteilt.

BVerwGE 121, 152 (159, 162) = NVwZ 2004, 1229.

In dem Verfahren zu ihrer Festlegung bestehen gleichwohl nach bisheriger Rechtslage keine Beteiligungsmöglichkeiten für Betroffene. Lediglich die Lärmkommission nach § 32b LuftVG, der Vertreter der vom Fluglärm betroffenen Gemeinden, der Bundesvereinigung gegen Fluglärm, der Luftfahrzeughalter, des Flugplatzunternehmers und der von der Landesregierung bestimmten obersten Landesbehörden angehören sollen, nimmt den Schutz vor Fluglärm als öffentlichen Belang war; es handelt sich dabei aber gerade nicht um eine „vertretungsweise“ Beteiligung der betroffenen Privaten:

Calliess/Wiegand, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Flugrouten, NVwZ 2016, 793, 795.

Auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung, mit der eine Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend einherginge, wird nicht durchgeführt. Hier sah die

Europäische Kommission erhebliche Lücken und leitete ein Vertragsverletzungsverfahren ein.

Auf dieses wiederum reagierte die Bundesregierung mit der 2016 verabschiedeten Änderung des LuftVG, die auf die jüngere bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zurückging; (dazu ausführlich unten IV. 3a-c).

Der verbreitete Eindruck, dass dem Lärmschutz nicht die gebührende Aufmerksamkeit zuteilwird, dürfte vor allem auch auf die Besonderheiten des planungsrechtlichen Verfahrens zurückzuführen sein. In gestuften Verfahren werden Rechtsfragen abgeschichtet. Die Ergebnisse einer früheren Stufe werden möglicherweise erst auf späteren Verfahrensstufen in ihrer ganzen Tragweite deutlich, stehen dort aber gar nicht mehr zur Disposition, weil die zugrunde liegenden Entscheidungen bestandskräftig geworden sind. Außer den materiellen Maßstäben müssen daher vor allem verfahrensrechtliche Fragen in den Blick genommen werden. So bestehen im Planungsrecht Beteiligungsrechte für die Kirchen sowie ganz allgemein für die betroffene Öffentlichkeit mit spezifischen Anforderungen an die Geltendmachung der entsprechenden Belange. Diese Fragen, die der Auftraggeber näher ausdifferenziert hat, stehen im Mittelpunkt der juristischen Ausführungen (dazu unten IV).

Es verwundert angesichts dieser Rechtslage nicht, dass der Lärmschutz und auch die entsprechenden Verfahren gerade bei Flughäfen bis hinein in die Politik als unbefriedigend empfunden werden. Das Umweltbundesamt hat eine grundsätzliche Änderung der allein auf passiven Lärmschutz abzielenden Konzeption des derzeitigen FluglärmG empfohlen. Es solle für die Tagzeit von 6:00 bis 22:00 Uhr eine Lärmkontingentierung eingeführt und während der Nachtzeit von 22:00 bis 06:00 Uhr aus Gründen des präventiven Gesundheitsschutzes bei stadtnahen Flughäfen auf einen regulären Flugbetrieb verzichtet werden. Ein solcher Ansatz könnte Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes begünstigen, gäbe den Flughafenanrainerinnen und -anrainern eine klare Lärmschutzperspektive und würde es zugleich dem Flughafenbetreiber bzw. den Luftverkehrsgesellschaften überlassen, die Lärminderung durch den Einsatz leiserer Maschinen zu erreichen.

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fluglaermbericht-2017-des-umweltbundesamtes>.

Diese noch nicht abgeschlossenen Überlegungen auf der politischen Ebene werden im Folgenden noch ausgeklammert. Sie werden aber den konkreten Anliegen der Kirchen auch nur begrenzt gerecht.

2. Lärm und weitere Emissionen als Problem der Religionsausübungsfreiheit

Eine fortgesetzte kontinuierliche oder auch regelmäßig gehäuft wiederkehrende Lärmemission kann geeignet sein, die Religionsausübung zu behindern oder zu bestimmten Zeiten ganz zu verunmöglichen. Das lässt sich keinesfalls abstrakt entscheiden. Es kommt auf Art und Umfang der Beeinträchtigung durch die Emission an und darauf, ob diese im Rahmen der verfassungsgemäßen Schranken ggf. von den Religionsgemeinschaften zu dulden ist. So kann z.B. Fluglärm – je nach Überflughöhe, Flugdichte etc. – geeignet sein, vor allem im Freien stattfindende gottesdienstliche Handlungen, wie Beerdigungen, Prozessionen o.ä. zu stören oder so zu unterbrechen, dass die kultische Handlung nicht geordnet durchgeführt werden kann. Das Gleiche gilt für Bahn- und KFZ-Lärm, wenn die Verkehrsstrecke unmittelbar am Ort der gottesdienstlichen Handlung vorbeiführt. Ferner können die Umweltemissionen durch Abgase oder Feinstäube Gesundheitsgefährdungen oder Gebäudeschäden hervorrufen. Erschütterungen, wie sie ggf. durch Schwertransporte auf Schiene und Straße verursacht werden, können ebenfalls geeignet sein, gottesdienstliche Handlungen zu stören bzw. die Gebäudesubstanz angreifen.

Bisher orientieren sich die Lärmgrenzwerte ausschließlich an einem überwiegend an planungsrechtlichen Kategorien orientierten Gesundheitsschutz, der vor allem bei kirchlichen Krankenhäusern und diakonischen Einrichtungen eingreift. Schon bei Kirchengebäuden stellt sich die Frage, inwieweit diese Maßstäbe angemessen sind. Die vom Auftraggeber aufgeworfene allgemeinere Frage, inwieweit die Religionsausübung einen besonderen Schutz genießt, spielt in diesem Kontext praktisch keine Rolle. Immerhin werden Fragen des Lärmschutzes bzw. von Entschädigungen im Zusammenhang mit Fluglärm zunehmend in der Praxis relevant. Dies betrifft vor allem die Nutzung von Friedhöfen. Allerdings wird insbesondere von den Vorhabenträgern die besondere Schutzbedürftigkeit typischerweise verneint.

Vgl. nur die Stellungnahme des Regierungspräsidiums Darmstadt v. 29.9.2006, S. 692 – 694 (https://rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=bc664b8c444592b-5aa8520ec2ba478e3). Die Stellungnahme insgesamt umfasst 1900 Seiten, von denen sich gerade einmal knapp 3 Seiten mit den betroffenen kirchlichen Belangen auseinandersetzen. Im Zusammenhang mit dem Ausbau des BER wurden im Zusammenhang mit Friedhöfen Entschädigungen nach § 9 Abs. 2 LuftVG, § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG geltend gemacht, vgl. Anhörungsbericht zum Flughafen Berlin-Schönefeld v. 14.6.2002, S. 110 f.; 285 f.; 473 ff.

(http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Anhörungsbericht.pdf).

Vergleichbare, aber nicht mit den Mitteln des Planungsrechts zu bewältigende und deswegen im folgenden ausgeklammerte Beeinträchtigungen können sich aber auch aus industrieller oder gewerblicher Nutzung von Grundstücken ergeben, die neben Orten liegen, an denen regelmäßig gottesdienstliche Handlungen stattfinden. Zu denken wäre hier etwa an Jahr- und Weihnachtsmärkte, sowie Open-Air Veranstaltungen auf Kirchen vor- oder beigelagerten Plätzen.

3. Lärm als gesamtgesellschaftliches Problem

Aus dem Blickwinkel der politisch-gesellschaftlichen Diskussion ist die Problematik allerdings komplexer und grundsätzlicher. Lärm wurde nicht zuletzt angesichts der Fortschritte in der Bekämpfung von Luft- und Wasserverschmutzung zur wohl offensichtlichsten und ubiquitären Zivilisationsfolge, so dass die Auseinandersetzung um ein konkretes Projekt auch eine sehr grundsätzliche Dimension hat. Lärm wird zum Anlass für wachsendes zivilgesellschaftliches Engagement. Insbesondere lokale Initiativen gegen Fluglärm haben sich in den letzten Jahren zunehmend auf nationaler Ebene vernetzt und pflegen auch internationale Kontakte.

Vgl. hierzu etwa die Webseite der Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V., auf der verschiedene Aktivitäten und Stellungnahmen dokumentiert sind: <http://www.fluglaerm.de/>.

Die Zunahme von Lärm führt aber auch eindrucksvoll die Begrenztheit eines solchen Engagements vor Augen. Juristisch spiegelt sich dieses im regelmäßigen Scheitern umfassender gesetzgeberischer Lärmschutzkonzepte, aber für die Betroffenen subjektiv auch in der Weigerung der Gerichte wider, im konkreten Verfahren die Folgen von Lärm empirisch aufzuarbeiten.

Vgl. dazu Berkemann, Lärmfragen in den vergangenen 40 Jahren. Und die immer noch offenen Fragen, ZUR 2016, 515 unter Verweis auf BVerwGE 125, 116.

Auch diese eher grundsätzliche Diskussion ist ernst zu nehmen. Es ist daher nur konsequent, wenn auch die Kirchen sich nicht darauf beschränken, auf der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zum Schutz von Sakralgebäuden, aber auch sonstigen kirchlichen Einrichtungen als des „räumlich-gegenständlichen“ Schutzbereichs der freien Religionsausübung zu pochen. Der Auftraggeber wirft viel grundsätzlicher die Frage auf, welche „Elemente oder Merkmale [...] für eine ungestörte Religionsausübung als konstitutiv anzusehen“ und aus diesem Grund auch im Planfeststellungsverfahren als abwägungserheblich zu berücksichtigen

sind. Die EKHN hat diese Auffassung in ihrer Stellungnahme aus dem Jahr 2005 zum Ausdruck gebracht:

Stellungnahme des Kirchenpräsidenten Prof. Dr. Dr. h.c. Steinacker v. 31.3.2005 (Gutachtauftrag Anl. 3): „Insgesamt halten wir es für wichtig, deutlich zu machen, dass mit einer Erweiterung der Kapazität des Flughafens Folgen für die Bevölkerung verbunden sein können, die nicht der Gesellschaft im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung förderlich sind. Neben den Lärmbeeinträchtigungen, die zu Gesundheitsstörungen und Einbußen in der Lebensqualität führen können, sind besonders auch die Folgen einer möglichen gesellschaftlichen Desintegration und Segregation zu bedenken. Das Planfeststellungsverfahren muss es daher zum Ziel haben, bei der Abwägung der verschiedenen Interessen dem Schutz der Gesundheit und den sozialen Bedürfnissen vorrangig Rechnung zu tragen.“

Auf den ersten Blick macht sich die Kirche hier (nur) zu einem Anwalt der Interessen der Bevölkerung. Nach ihrem Selbstverständnis lässt sich jedoch ein im weiten Sinne politisches Engagement der Kirchen als Einsatz für Gerechtigkeit und für die Bewahrung der Schöpfung, mithin auch gegen überhöhte Lärmbelastungen, aus dem christlichen Glauben ableiten, ja stellt sogar einen unverzichtbaren und verpflichtenden Teil christlicher Religionsausübung dar (siehe hierzu auch Teil II).

Das Gutachten hat daher auch die Frage zu klären, welche Auswirkungen dieses Selbstverständnis auf die rechtliche Stellung der Kirchen im Planungsverfahren hat und inwieweit sich möglicherweise auch die Abwägungsmaßstäbe anzupassen haben und den gesundheitlichen und sozialen Belangen ein höherer Stellenwert einzuräumen ist (dazu Teil IV).

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Lärm ist ein zentrales gesamtgesellschaftliches Problem, Lärm wurde aber nicht zuletzt angesichts der Fortschritte in der Bekämpfung von Luft- und Wasserverschmutzung zur wohl offensichtlichsten und ubiquitären Zivilisationsfolge. Er wird dadurch zum Anlass für wachsendes zivilgesellschaftliches Engagement, macht aber leider aus Sicht der Betroffenen häufig auch die Erfolglosigkeit entsprechender Bemühungen deutlich. Am deutlichsten manifestieren sich die Auseinandersetzungen um Lärm im Zusammenhang mit der Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen, die in Deutschland regelmäßig die Durchführung eines mehrstufigen Planfeststellungsverfahrens erfordern. In diesem formalisierten Verfahren sind das öffentliche Interesse an der Durchführung des Vorhabens und die gegenläufigen Belange gegeneinander abzuwägen. Bei der Behandlung der im Gutachten aufgeworfenen Fragen treffen allgemeine

fachplanungsrechtliche Probleme, aber auch Unzulänglichkeiten mit den Spezifika der Berücksichtigung „kirchlicher Belange“ zusammen. Insofern stellen sich theologische, religionsverfassungsrechtliche und planungsrechtliche Fragen. Dieses Spannungsverhältnis aufzulösen, ist Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.

2. Theologische Beschreibungen dessen, was religiöse Handlungen ausmacht, sind zur Ausfüllung und inhaltlichen Beschreibung der verfassungsrechtlichen Verbürgungen, aber auch der planungsrechtlichen Belange erforderlich, um den abstrakten Gefährdungstatbestand konkret auf den betreffenden Lebenssachverhalt zu beziehen. Dabei muss die Erläuterung theologischer Sinngehalte in einer nichttheologischen Sprache erfolgen, die möglichst umfassend kommunikel ist.

3. Lärm ist in besonderer Weise auch ein Störfaktor bei der kollektiven Religionsausübung. Religiöse Handlungen sind kommunikative Vorgänge, die unabweisbar Anforderungen an den Ort der religiösen Handlung stellen, damit die Handlung störungsfrei bzw. unter geringer Beeinträchtigung so stattfinden kann, dass die Teilnehmenden die Rituale verstehend mitvollziehen können und so überhaupt die Möglichkeit der Begegnung im dialogischen religiösen Vollzug besteht. Dazu gehört es auch, dass innerhalb solcher Gemeinschaftshandlungen Räume und Zeiten des Schweigens und der Stille bestehen müssen, die aufgrund ihrer Bedeutung für die und in der Praxis der Religionsausübung nicht durch überbordende Lärmbelastung die Funktionalität dieser Räume und Zeiten verunmöglichen. Orte religiöser Handlungen sind nicht nur klassisch Kirchen und Kapellen, sondern auch andere öffentliche Räume, auch im Freien (z.B. Friedhöfe), die diesen Anforderungen genügen müssen.

4. Die Religionsausübung beschränkt sich jedoch nicht auf religiösen Handlungen im engeren Sinne. Gegenstand der Religionsausübung ist nach dem Selbstverständnis aller christlichen Kirchen vielmehr auch der Einsatz für Gerechtigkeit und insbesondere auch die Bewahrung der Schöpfung. Es stellt aufgrund der Verantwortung des Menschen, dem nach biblischem Zeugnis die Schöpfung zur Bewahrung und bewahrenden Weiterentwicklung anvertraut ist, einen unverzichtbaren und verpflichtenden Teil christlicher Religionsausübung dar. Dabei kann sich dieses Glaubenszeugnis nicht auf den innerkirchlichen Bereich beschränken. Ein authentisches christliches Zeugnis hat daher immer auch eine gesamtgesellschaftliche und damit politische Dimension. Wichtiger Teil einer so verstandenen Religionsausübung ist zweifelsohne auch der Einsatz gegen Lärm über die Wahrung eigener kirchlicher Belange hinaus.

5. Verfassungsrechtlich steht die Freiheit der Religionsausübung (Art. 4 GG) im Mittelpunkt; hinzu treten allgemeine Gewährleistungen, insbesondere die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, aber auch der spezifisch religionsverfassungsrechtliche Schutz von Kircheneigentum (Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV). Bei der verfassungsrechtlichen Prü-

fung ist zwischen Schutzbereich, Eingriff und einer möglichen Rechtfertigung des Eingriffes zu unterscheiden. Auch der Schutzbereich des Art. 4 GG ist weit zu verstehen. Geschützt wird hier umfassend die Religionsausübung und insbesondere das Recht, diese anhand autonomer Kriterien zu bestimmen. Umfasst wird auch die Ausübung der Religionsfreiheit in der Öffentlichkeit; damit werden insbesondere Friedhöfe aufgrund des Öffentlichkeitscharakters von Begräbnissen in den Schutz des Art. 4 GG einbezogen. Dabei sind die Eigentumsverhältnisse in Bezug auf solche öffentlichen Orte unbeachtlich, weil es nicht auf die rechtliche Zuordnung von Sache und Person ankommt, sondern auf die Gewährleistung der Religionsausübungsfreiheit im Rahmen der verfassungsimmanenten Schranken.

6. Das zentrale verfassungsrechtliche Problem besteht in der Bestimmung des Eingriffes jenseits von Enteignungen. Hier gerät die Eingriffsdogmatik, wie sie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legt, an ihre Grenzen. Ein „klassischer“, imperativer Grundrechtseingriff liegt in den hier zu untersuchenden Konstellationen regelmäßig nicht vor, da der Eingriff nicht unmittelbar durch Gesetz oder Hoheitsakt erfolgt, sondern lediglich eine mittelbare Folge der Umsetzung eines Planfeststellungsbeschlusses darstellt. Allerdings liefert die moderne Grundrechtstheorie weitere, flexible Ansätze; eine abschließende Definition der sogenannten „mittelbar-faktischen“ Grundrechtseingriffe durch das Bundesverfassungsgericht steht jedoch aus. Zusätzlich ist zu beachten, dass auch bei Art. 4 GG Eingriffe in das Grundrecht durch verfassungsimmerente Schranken gerechtfertigt werden können und die mit der Durchführung von Infrastrukturvorhaben verwirklichten öffentlichen Interessen grundsätzlich zu Eingriffen berechtigen.

7. Allerdings bedürfen die verfassungsrechtlichen Fragen keiner abschließenden Entscheidung. Im planungsrechtlichen Zusammenhang werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben vielmehr bei der Verwirklichung lärmintensiver Verkehrsinfrastrukturen von den einfachgesetzlichen Wertungen überlagert. Im Planfeststellungsverfahren wird das öffentliche Interesse an den entsprechenden Vorhaben mit entgegenstehenden Belangen abgewogen. Das Planungsrecht entscheidet, welche Belange berücksichtigungsfähig sind. Gerade das Eigentum erfährt im Planungsrecht einen besonderen und weitreichenden Schutz. Gleichwohl liefert aber das Verfassungsrecht die Matrix, auf deren Hintergrund die einzelnen Belange und vor allem auch ihr Gewicht bestimmt werden. Eine solche Berücksichtigung setzt aber nicht zwingend voraus, dass auch ein Grundrechtseingriff festgestellt wird.

8. Solche Belange, die verfassungsrechtlich in den Schutzbereich der Religionsfreiheit fallen und im Verfahren geltend gemacht werden, haben in die planungsrechtliche Abwägungsentscheidung einzufließen. Die Kirchen können die planungsrechtlich relevanten Belange insoweit autonom

bestimmen; die besondere Stellung der Kirchen ermöglicht es ihnen ferner, sich im politischen Diskurs zum Sachwalter des Gemeinwohls zu machen. Aufgrund dieses Befundes erscheint es indiziert, den Einsatz für die Umwelt als einen aus dem christlichen Selbstverständnis herkommenden, spezifisch kirchlichen Belang anzuerkennen, der weitergehende Beteiligungsrechte in Planungsverfahren begründet, als das bisher unstrittig anerkannt ist.

9. Dies bedeutet freilich nicht, dass sich die von der Kirche im konkreten Verfahren geltend gemachten Belange auch im Ergebnis durchsetzen. Die im Verfahren eröffneten Möglichkeiten müssen genutzt, die aus dem Verfahren folgenden Beschränkungen bis hin zum Ausschluss solcher Belange, die nicht rechtzeitig vorgebracht wurden, beachtet werden. Es empfiehlt sich, wie für alle Beteiligten, eine möglichst frühzeitige Beteiligung.

10. Diese Überlegungen basieren auf dem geltenden Planfeststellungsrecht, dessen häufig konstatierte Mängel, aber auch die aktuellen Reformdiskussionen werden auch für das Gutachten relevant. So ist der Schutz vor Verkehrslärm teilweise lückenhaft und nach verbreiteter Auffassung ausbaufähig. Insbesondere die verfahrensrechtlichen Probleme bei der Planung und Zulassung eines Flughafens resultieren nicht zuletzt aus der weitgehenden rechtlichen Trennung zwischen dem Planfeststellungsverfahren und dem Verfahren zur Festlegung der Flugrouten. Hier ist, wie auch die Landesregierung Rheinland-Pfalz betont hat, sicherlich der Bundesgesetzgeber gefordert. Die Kirchen sollten daher auch auf der Bundesebene diese Anliegen unterstützen. Aktuell ist das Planungsrecht allerdings mehr in Bewegung durch die Vorgaben, die das Recht der Europäischen Union vor allem für den Bereich der Umweltbelange macht. Das europäisierte Verfahrensrecht könnte allerdings auch die Stellung der Kirchen stärken. Insoweit gilt es die weitere Entwicklung abzuwarten.

11. Besondere Aufmerksamkeit verdient die durch den Gesetzgeber ausgebaute Möglichkeit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, mittels derer bereits in einem sehr frühen Verfahrensstadium die Transparenz von Entscheidungsprozessen verbessert und Konflikte vermieden werden sollen. Einwände und Anregungen auch seitens der Kirchen können so noch vor der förmlichen Antrags- oder Planeinreichung berücksichtigt werden. Gerade weil dieses unter dem Eindruck vor allem der Proteste um Stuttgart 21 eingeführte Verfahren weniger förmlich ausgestaltet ist und an der Schnittstelle von politischem und rechtlichem Diskurs liegt, kann es sich zu einem effektiven Instrument entwickeln, mittels dessen sich echte Planungsalternativen verfolgen lassen.

12. Das Gutachten soll auf allgemeiner Ebene theologische und rechtliche Fragen im Kontext von Lärmemissionen klären und Wege aufzeigen, diese in die rechtlichen Verfahren einzubringen. Die vielfältigen Gestal-

tungen konkreter Planfeststellungsverfahren kann ein solches Gutachten genauso wenig abbilden, wie sich generelle Aussagen zu den „Erfolgsaussichten“ einer Beteiligung am Verfahren treffen lassen.

13. Als Faustregel lässt sich außerdem festhalten, dass Belange des Lärmschutzes ein entsprechendes Vorhaben im Regelfall nicht unzulässig machen, sondern allenfalls einen Anspruch auf Planergänzung bzw. Lärmschutzmaßnahmen begründen. Die größten Erfolge verspricht eine möglichst frühzeitige Beteiligung am behördlichen Verfahren. Die vom Gesetzgeber ausgeweiteten Möglichkeiten einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung haben insoweit die größten Aussichten, auf ein Planungsvorhaben auch gestaltend einzuwirken. Der gerichtliche Rechtsschutz ist demgegenüber mit erheblichen Risiken und vor allem auch Kosten verbunden. Solche Belange, die nicht schon im Verwaltungsverfahren vorgebracht wurden, lassen sich jedenfalls kaum noch durchsetzen. Mit der Rechtskraft eines Planfeststellungsbeschlusses bieten sich kaum noch Ansätze für seine Korrektur.

II. Theologische Grundlagen

Im Rahmen des Gutachtauftrags wurde die Frage gestellt, welche Handlungen religiöser Natur und damit als Religionsausübung zu qualifizieren seien und durch Lärmeinwirkung in ihrem religiösen Sinngehalt und kultischen Charakter beeinträchtigt oder gestört würden. In dem nun folgenden theologischen Teil wird *erstens* dieser Frage hinsichtlich einer Religionsausübung im engeren Sinne nachgegangen, wie sie auch in der Regel von juristischer Seite durchaus als Problem anerkannt wird. Denn unbestritten gehören zur Religionsausübung Gottesdienste und rituelle bzw. kultische Handlungen aller Art, für die erläutert werden soll, inwieweit Lärm eine Beeinträchtigung derselben darstellen kann und die dabei Handelnden oder an ihnen Teilnehmenden bzw. die Religionsgemeinschaften als Ganze unmittelbar in ihren eigenen Belangen und als religiöse Organisationen in ihren ureigensten Interessen betroffen sein können. Ähnliche Überlegungen gelten für die Störung religiöser Handlungen außerhalb von Gottesdiensten wie beispielsweise religiöse Bildungsveranstaltungen aller Art, geistliche Beratung, seelsorgliche Gespräche oder Begegnungen und Versammlungen, die dem Zusammenhalt in einer religiösen Gruppe oder einer Gemeinde dienen.

Für die juristische Argumentation in diesem Gutachten spielt jedoch noch ein *zweiter* Aspekt eine entscheidende Rolle. Die Freiheit der Religionsausübung muss sich nämlich auf ein weiteres Feld von Aktivitäten der Kirchen erstrecken. Denn zumindest die christlichen Kirchen verstehen sich als Gemeinschaften von Glaubenden, denen ihr Glaube auch die Pflicht zu einem anwaltschaftlichen Eintreten für andere Menschen und für die Bewahrung der Schöpfung auferlegt, so dass ein dementsprechendes Engagement in Öffentlichkeit und Politik einschließlich ihrer Beteiligung an Planfeststellungsverfahren als Träger öffentlicher Belange einen wesentlichen Teil ihrer Religionsausübung darstellt. Dabei ist es für die rechtlichen Fragen, die sich daraus ergeben, unerheblich, auf welche Weise dieses Engagement theologisch begründet wird und in welchem Zusammenhang es zur o.g. Religionsausübung im engeren Sinne gehört, weshalb solche theologischen Begründungsfragen hier auch nicht im Zentrum stehen. Es genügt die Dokumentation eines entsprechenden Selbstverständnisses der Kirchen, weil nur diese selbst und nicht der Staat das Recht und die Möglichkeit haben zu definieren, was für sie Religionsausübung bedeutet.

Bei der folgenden Darstellung werden Dokumente, Stellungnahmen und Quellentexte aus den protestantischen Kirchen und der evangelischen Theologie, jedoch auch entsprechende Äußerungen aus dem katholischen Bereich berücksichtigt. Denn die hier erörterten Gesichtspunkte zu beiden Aspekten der Religionsausübung gelten nicht nur für *eine* der christlichen Kirchen, sondern für alle. Obwohl sie wahrscheinlich sogar muta-

tis mutandis auch für das Judentum und den Islam gelten, beschränken sich die folgenden Ausführungen jedoch auf das christliche Religionsverständnis.

1. Religiöse Handlungen und Lärm

a) Möglichkeit zur Kommunikation als Voraussetzung religiöser Handlungen

Nach übereinstimmender Auffassung der christlichen Kirchen gehören religiöse Bildungsveranstaltungen, seelsorgliche Gespräche und Begegnungen unter Gemeindegliedern zur Ausübung christlicher Religion. Alle diese Aktivitäten sind auf die Möglichkeit direkter Kommunikation angewiesen, die bei starker Lärmbelastung gar nicht oder nur noch sehr eingeschränkt möglich ist. Denn Kommunikation verlangt, dass gehört werden kann, was andere sagen, dass also nicht Lärm von außen die Kommunikation stört. Deshalb ist zu fragen: "[...] können die Gemeindeglieder einander hören und sehen?" (Ziemer, in: Schmidt-Lauber/Meyer-Blanck/Bieritz (Hrsg.), Handbuch der Liturgik, ³2003, S. 634, 644) Die einen müssen schweigen, während die anderen reden.

"Wer zuhören will, muss schweigen können [...] Reden und Schweigen sind also nicht Gegensätze, sondern sie bedingen einander." (Großmann, Gottesdienst 39 (2005), 33).

Auch Gottesdienste sind, wie der evangelische Liturgiewissenschaftler Bieritz betonte, „kommunikative Handlungen“ und „soziale Kommunikation“, ja sogar als „dialogisches Geschehen“ (Bieritz, Liturgik, 2004, S. 252-261) aufzufassen, oder präziser, wie der evangelische Liturgiewissenschaftler Cornehl in direktem Anschluss an den berühmten Theologen und Philosophen Friedrich Daniel Ernst Schleiermacher (1768-1834) formuliert:

"Im Gottesdienst vollzieht sich das 'darstellende Handeln' der Kirche als öffentliche symbolische Kommunikation der christlichen Erfahrung im Medium biblischer und kirchlicher Überlieferung zum Zwecke der Orientierung, Expression und Affirmation. Die im Gottesdienst versammelte Gemeinde bringt in bestimmten verbalen, visuellen, musikalischen Interaktionen, Zeichen, Gebärden, in Diskursen und Handlungsketten das anschaulich zum Ausdruck, wovon sie sich als christliche bestimmt weiß [...]." (Cornehl, in: Klostermann/Zerfaß (Hrsg.), Praktische Theologie heute, 1974, S. 448, 460).

Ganz in diesem Sinne verlangt auch die Liturgiekonstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils (1962-1965) „Sacrosanctum concilium“ die aktive Teilnahme der Gläubigen an diesem kommunikativen Geschehen:

„Die Mutter Kirche wünscht sehr, alle Gläubigen möchten zu der vollen, bewußten und tätigen Teilnahme an den liturgischen Feiern geführt werden, wie sie das Wesen der Liturgie selbst verlangt und zu der das christliche Volk [...] kraft der Taufe berechtigt und verpflichtet ist. [...] Um die tätige Teilnahme zu fördern, soll man den Akklamationen des Volkes, den Antworten, dem Psalmengesang, den Antiphonen, den Liedern sowie den Handlungen und Gesten und den Körperhaltungen Sorge zuwenden.“ (SC Nr. 14 und Nr. 30).

Insbesondere Sonntagsgottesdienste sind – so der evangelische Pastoraltheologe Jürgen Ziemer – auch der regelmäßige Treffpunkt der Gemeinde, in dem die Gemeinde sich darstellt und sich ihres Zusammenhalts und ihrer Aktivitäten vergewissert. Sie haben nicht nur eine Bedeutung für den Gottesdienstteilnehmer als Individuum, sondern zugleich eine eminent wichtige soziale Funktion für das religiöse Leben der Gemeinde:

"Im Gottesdienst fließen die verschiedenen Dienste und Aktivitäten der Gemeinde zusammen, in ihm begegnen sich die Generationen. Er integriert in seiner Gestaltung ganz unterschiedliche Formelemente von der Meditation bis zum Sacro-Pop. In ihm sollten sich die unterschiedlichen Intentionen und Optionen, die in der Gemeinde wirksam sind, artikulieren. Er ist der Ort der Stille und des Appells, der Ort der Verabredung und des Festes. Hier laufen die Fäden zusammen." (Ziemer, in: Schmidt-Lauber/Meyer-Blanck/Bieritz (Hrsg.), Handbuch der Liturgik, ³2003, S. 634, 642).

Deshalb werden häufig auch andere Möglichkeiten der Begegnung in der Gemeinde an den Gottesdienst angebunden:

"Gute Erfahrungen sind dort gemacht worden, wo im Anschluss an den Gottesdienst ein zwangloses Begegnungsangebot gemacht wird: ein Kaffeeauschank in der Vorhalle, ein Predigt-nachgespräch in der Sakristei, eine Einladung zu einer kleinen Ausstellung, eine Verabredung zu einer bestimmten Aktion und vieles andere." (ders., in: Schmidt-Lauber/Meyer-Blanck/Bieritz (Hrsg.), Handbuch der Liturgik, ³2003, S. 634, 643).

Was hier vor allem für regelmäßige Sonntagsgottesdienste ausgesagt ist, gilt in analoger Weise auch für Gelegenheitsgottesdienste wie Taufen, Trauungen oder Begräbnisse. Auch wenn sich in diesen Fällen oft nicht die Ortsgemeinde als solche trifft, bilden die Teilnehmenden doch eine Gemeinschaft, die durch einen bestimmten Anlass zusammengeführt wurde und, weil sie sich eben nicht regelmäßig versammelt, sogar in besonderer Weise darauf angewiesen ist, dass die Kommunikation gelingt.

b) Stille und Schweigen als Kommunikation mit Gott

Da in Gottesdiensten nicht nur eine Kommunikation der Gläubigen *untereinander* stattfindet, sondern jedenfalls in der glaubenden Wahrnehmung der Beteiligten auch eine Kommunikation *mit Gott*, beinhalten Gottesdienste immer auch Phasen des gemeinsamen Schweigens als gemeinsames Hören auf die (freilich nur im Glauben) wahrzunehmende Stimme Gottes.

2009 forderte der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland in der Erklärung „Der Gottesdienst. Eine Orientierungshilfe zu Verständnis und Praxis des Gottesdienstes in der evangelischen Kirche“ deshalb für den Dialog mit Gott eine mit Stille und Schweigen verbundene betende Haltung, die im Gottesdienst im Vordergrund stehen müsse:

"Die meisten Gottesdienstbesucher haben auch ein Gespür dafür, ob das bei einem Gottesdienst der Fall ist. Sie umschreiben das positiv als »geistliche Dichte« beziehungsweise »spirituelle Atmosphäre«; oder sie heben einfach hervor, man könne hier Ruhe und Stille erfahren und »zu sich selbst kommen«. In diesem grundlegenden Sinne ist das Gebet mehr Hören als Reden (vgl. 1 Sam 3,10)." (*Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland, Der Gottesdienst, 2009, S. 41–42*).

Zu einer besonderen Würdigung des Schweigens gelangt auch der vom Katholizismus zum Protestantismus übergetretene ehemalige Benediktiner Fulbert Steffensky:

"Das Schweigen ist die Weise, die Gottes Größe und sein Geheimnis am meisten respektiert." (*Steffensky, Zeitzeichen 2016, 32, 34*).

Dem stehen sowohl Lärm von außen als auch eine mit zu viel Reden und akustischer Berieselung vorgenommene Gestaltung des Gottesdienstes entgegen.

"Mit der Dauerberieselung von Wort und Ton zerbricht leicht auch im Gottesdienst echte Kommunikation." (*Großmann, Gottesdienst 39 (2005), 33, 34*).

Für die römisch-katholische Kirche sagt die Liturgiekonstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils ebenso klar und eindeutig:

„Auch das heilige Schweigen soll zu seiner Zeit eingehalten werden.“ (SC Nr. 30).

In der „Grundordnung des römischen Messbuchs“ für die katholische Kirche gibt es zur Bedeutung des Schweigens sogar relativ konkrete Anweisungen für die Gottesdienstgestaltung, und zwar nicht erst für die Eucharistiefeier, sondern schon für den Wortgottesdienst.

„Schon vor der Feier selbst ist in der Kirche, in der Sakristei, im Nebenraum und in der näheren Umgebung angemessene Stille zu halten, damit alle sich auf den Vollzug der heiligen Handlung andächtig und in der gehörigen Weise vorbereiten. [...] Die Liturgie des Wortes ist so zu feiern, dass sie die Betrachtung fördert. Deshalb muss jede Art von Eile, die der Sammlung hinderlich ist, gänzlich vermieden werden. Der Sammlung dienen auch kurze Momente der Stille, die der jeweiligen Versammlung angemessen sind, in denen durch das Gnadenwirken des Heiligen Geistes das Wort Gottes im Herzen aufgenommen und die Antwort darauf durch Gebet vorbereitet werden soll. Solche Momente der Stille können passenderweise etwa vor Beginn der Liturgie des Wortes, nach der ersten und der zweiten Lesung, schließlich auch nach der Homilie gehalten werden.“ (GORM Art. 45 und 56, zit. n. *Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* (Hrsg.), Grundordnung des römischen Messbuches, 2007; vgl. auch *Pfeifer*, Gottesdienst 49 (2015), 104 f.; *Kroker*, Gottesdienst 43 (2009), 53 ff.). Zu ganz ähnlichen Aussagen kommen auch einschlägige katholische und evangelische liturgische Handbücher, z.B.: *Bretschneider*, in: Hobi (Hrsg.), Im Klangraum der Kirche, 2007, S. 21, 25; *Berger*, Neues Pastoralliturgisches Handlexikon, 1999, S. 484).

Die Forderung nach einem „heiligen Schweigen“ als Voraussetzung des Hörens auf Gott, von Gottes Gegenwart und Wirken“ (*Ehrensperger*, Liturgisches Jahrbuch 46 (1996), 139, 146) und als Ausdruck der Verehrung des Heiligen und der religiös geforderten Achtung ihm gegenüber hat weit zurückreichende Wurzeln in fast allen Religionen der Menschheit:

„In anderen Zeiten, Kulturen und Religionen sind Schweigen und Stille eine den Menschen umhüllende, ihn beschützende oder auch bedrohende Urerfahrung geworden, sozusagen der metaphysische Goldgrund, auf dem sich alles konkrete Tun, jedes einzelne Ereignis abhebt und zugleich von ihm getragen wird; als Ahnung der Ewigkeit; als schöpferische Gestaltung aus der Sabbatruhe Gottes heraus (Gen 2,2.3); in der Erfahrung von Mystikerinnen und Mystikern von der schweigenden Ruhe der Seele in ihrem Einswerden mit Gott und Aufgehobensein in seiner ewigen Ruhe; oder in dem geheimnisvollen Zustand und der Urerfahrung der buddhistischen Erleuchtung.“ (*ders.*, Liturgisches Jahrbuch 46 (1996), 139 ff.).

In der jüdisch-christlichen Tradition geht solch „heiliges Schweigen“ auf eindeutige biblische Bezüge zurück.

So wird beispielsweise in den unterschiedlichsten biblischen Schriften in der Gegenwart Gottes im Tempel Schweigen gefor-

dert: „Der Herr aber wohnt in seinem heiligen Tempel. Alle Welt schweige in seiner Gegenwart.“ (Hab 2,20) – „Schweigt vor Gott, dem Herrn! Denn der Tag des Herrn ist nahe.“ (Zef 1,7) – „Alle Welt schweige in der Gegenwart des Herrn. Denn er tritt hervor aus seiner heiligen Wohnung.“ (Sach 2,17) Das Schweigen ist auch Ausdruck des Vertrauens auf Gott: „Gut ist es, schweigend zu harren auf die Hilfe des Herrn.“ (Klgl 3,26) – „Sei stille dem Herrn und harre auf ihn“ (Ps 37,7a) – „Denn so sprach Gott, der Herr, der Heilige Israels: In Umkehr und Ruhe liegt euer Heil; in Stillehalten und Vertrauen besteht eure Stärke!“ (Jes 32,18) Die neutestamentliche Offenbarung des Johannes berichtet sogar von einem langen Schweigen im Himmel: „Als das Lamm das siebte Siegel öffnete, trat im Himmel Stille ein, etwa eine halbe Stunde lang.“ (Offb 8,1).

Nicht umsonst heißen auch die meist nicht an eine bestimmte Konfession oder Religion gebundenen Andachtsräume in Kaufhäusern, Fußballstadien oder Flughäfen häufig „Räume der Stille“ (vgl. u. a. *Orth*, Herder-Korrespondenz 61 (2007), 433 ff.). Stille spielt jedoch auch in anderen religiösen Vollzügen eine große Rolle, im individuellen Gebet in und außerhalb religiöser Räume, in religiösen Gesprächen oder in der spirituellen Begleitung. Schließlich kennt man die Aufforderung zum Schweigen ja nicht nur aus religiösen Kontexten. Sie spielt auch im säkularen Zusammenhang eine Rolle, beispielsweise in Form von öffentlichen und gemeinsam öffentlich begangenen „Schweigeminuten“ im Gedenken an bestimmte Verstorbene, die für das Gemeinwesen von besonderer Bedeutung waren.

Das Schweigen ist also ein wesentliches Charakteristikum von Gottesdiensten. Es wird freilich um seine religiöse Wirkung gebracht, wenn das Schweigen der Anwesenden durch äußeren Lärm gestört wird. Zudem geht es nicht nur um eine relative Ruhe, wie sie nachts zum Schlafen oder für eine normale Kommunikation notwendig ist. Vielmehr braucht die mit Schweigen verbundene betende Haltung eine noch anspruchsvollere „Andachtsstille“. Denn das innere Hören auf das Wort Gottes ist auch physisch mit einem „offenen Ohr“ verbunden, so dass Geräusche von außen die Andacht irritieren, je nach Art des Geräuschs sogar unabhängig von seiner Lautstärke. Religiöses Schweigen setzt also äußere Stille voraus. Der Züricher Reformator Huldrych Zwingli hat dies sehr prägnant auf den Punkt gebracht:

"Es ist wider aller Menschen Vernunft, daß man in großem Gethös und Gethön sinnig oder andächtig sey". (Zwingli, zitiert nach *Ehrensperger*, Liturgisches Jahrbuch 46 (1996), 139, 154).

c) Gottesdienste im Freien

Selbstverständlich gelten die hier zusammengetragenen grundsätzlichen Aussagen nicht nur für Gottesdienste in Gebäuden, die sich leichter gegen äußere Lärmeinflüsse abschirmen lassen, sondern auch für Gottesdienste im Freien. Diese finden häufig als Bestattungen, ansonsten meist bei besonderen Gelegenheiten wie Pfarr- oder Gemeindefesten als gottesdienstliche Versammlung vor der Kirche oder manchmal auch anlässlich von Stadtfesten auf einem zentralen Platz oder natürlich im Rahmen von Kirchentagen oder Katholikentagen statt – oder an bestimmten Feiertagen (z.B. die Fronleichnamsprozession katholischer Gläubiger), zu bestimmten Heiligen-Gedenktagen und in Verbindung mit wichtigen Anliegen (wie etwa Bittprozessionen).

Auf Grund ihrer Häufigkeit und ihrer Bedeutung für die Teilnehmenden kommt der Begräbnisfeier auf dem Friedhof, meist direkt oder teilweise am offenen Grab, eine besondere Bedeutung zu. Sie beginnt möglicherweise mit der Abholung des Verstorbenen am „Trauerhaus“, wo er verstorben ist. Schon dort wird im Freien gebetet. Darauf folgen oft eine Leichenprozession von der Kirche zum Friedhof oder zur Kirche mit gemeinsamem Gesang, ein Gedenkgottesdienst in der Kirche und die Fortsetzung des Gottesdienstes am Grab mit Grablegung (die letzten Elemente ggf. auch in umgekehrter Reihenfolge). Die am offenen Grab gesprochenen Gebete und der individuelle persönliche Abschied der Trauernden vom Verstorbenen direkt am offenen Grab beim Anblick des Sarges gehören zu den dichtesten Elementen einer christlichen Bestattung. Auch Trauerreden werden oft nicht in der Kirche, sondern am offenen Grab gehalten. An die Grablegung schließt sich für viele ein „stilles Gedenken“ am Grab an (*Winkler*, in: Schmidt-Lauber/Meyer-Blanck/Bieritz (Hrsg.), *Handbuch der Liturgik*, 32003, S. 538 ff.).

Eine Begräbnisfeier ist grundsätzlich keine Privatsache des/r Verstorbenen, sondern Sache der gesamten Gemeinde. Dies gilt sowohl für das katholische als auch für das evangelische Verständnis:

"Grundsätzlich ist nach evangelischem Verständnis die Bestattung eine öffentliche Angelegenheit und der Trauergottesdienst ein öffentlicher Wortgottesdienst, der sich nicht nur an die engsten Hinterbliebenen richtet, sondern an die ganze Gemeinde." (*Sörries*, *Zeitzeichen* 12 (2011), 22, 23).

Auch viele nicht konfessionell gebundene Menschen verspüren den Wunsch nach einer würdevollen, dem Leben des /der Verstorbenen angemessenen Trauerfeier und Grablegung oder Urnenbestattung. Sogenannte „Stille Beisetzungen“ ohne Begräbnisritus, trösten meist nicht (*Janetzky*, *Bibel und Liturgie* 74 (2001), 166 ff.).

Die Grablegung und gottesdienstliche Handlungen am Grab, die traditionellerweise zum christlichen Begräbnisritual gehören, werden durch

Lärm in besonderer Weise gestört. Er beeinträchtigt nicht nur die Verstehbarkeit der dabei gesprochenen Worte, bei denen es ja nicht um Informationsübermittlung geht, sondern um ein Ritual, um performative symbolische (theologisch gesprochen sakramentale) Handlungen. Dabei sind die Einmaligkeit dieser Abschiedssituation und die tiefe Betroffenheit der Teilnehmenden zu berücksichtigen. Beide machen die Begräbnisfeier besonders „störungssensibel“. Das Problem eines starken Umgebungslärms kann deshalb auch nicht dadurch gelöst werden, dass die handelnden Personen mit Lautsprecheranlagen ausgestattet werden, etwa um den Lärm landender oder startender Flugzeuge zu übertönen.

„So stellt die christliche Bestattung zwar nur einen Fall von Religionsausübung von Individuen und Kirche dar, aber es handelt sich um einen ganz besonders sensiblen Fall. Hier ist der Bedarf an Schutz ganz besonders wichtig. Es zeigt sich hier, was Religion und Kirche ausmacht.“ (*Hauschildt*, Deutsches Pfarrerberblatt 116 (2016), 141 ff., o. S.).

Weil die evangelische Theologie (wie auch die katholische Liturgiewissenschaft) betonen, wie wichtig es ist, dass das Wort des Evangeliums nicht nur rezitiert wird, sondern auch im Herzen der Teilnehmenden ankommt, muss die gesamte Feier von allen Beteiligten mitvollzogen werden können. Sind Bestattungen nur unter extremer Lärmbelästigung durchführbar, sind diese aus der Perspektive der Gläubigen keine „richtige Bestattung“:

„Wenn nun bei diesem Ritual wegen Lärm Worte nicht mehr hörbar sind, wenn darum das Ritual angehalten oder auch nur beschleunigt werden muss, wenn man mittendrin sich als gezwungen erfährt, an herannahende Flugzeuge zu denken, dann ist die Verstörung groß.“ – „Angehörige drücken sich dann so aus: ‚Selbst in diesem Moment nimmt uns der Fluglärm die Würde.‘“ (*ders.*, Deutsches Pfarrerberblatt 116 (2016), 141 ff., o. S.) – „Gerade, weil die Ohnmachtserfahrung an diesem besonders vulnerablen Moment stattfindet, ist die Gefahr erhöht, dass diese Lärmüberwältigung und Ritualzerstörung rezipiert wird als eine exemplarische und signifikante Negativ-Erfahrung: Sie beeinflusst maßgeblich den Weg in Richtung auf eine schlechte Verarbeitung der Trauer.“ Gleiches gilt für spätere individuelle Besuche der Angehörigen am Grab: „Denn der Eindruck ist: Auch die Friedhofsruhe und die Totenruhe gibt es nicht.“ (*ders.*, Deutsches Pfarrerberblatt 116 (2016), 141 ff.).

Die Störung einer Begräbnisfeier durch Lärm beeinträchtigt dabei nicht nur die akut betroffene Trauergemeinde, sondern wirkt sich negativ auf eine wichtige Funktion von Religion für die gesamte Gesellschaft aus:

„Wenn bei der freien Religionsausübung Lärmstörung in einer Religionsgemeinschaft als schwere Beeinträchtigung erfahren wird und damit dann auch die seelsorgliche Funktion der Bestattung beeinträchtigt wird, kann dies der Gesellschaft nicht gleichgültig sein.“ (*ders.*, Deutsches Pfarrerblatt 116 (2016), 141 ff., o. S.) Denn: „Es wird durch den Fliegerlärm die Religionsgemeinschaft daran gehindert, ihre Seelsorge durchs Bestattungsritual das tun zu lassen, was sie tun kann, und die Menschen werden daran gehindert, die ihnen als Element ihres Rechts auf Religion zuge dachte Seelsorge zu erfahren.“ (*ders.*, Deutsches Pfarrerblatt 116 (2016), 141 ff.).

Die hier dargestellten Probleme sind unabhängig von der Frage, ob sich ein Friedhof in kirchlichem Besitz befindet. Im Hinblick auf die hier angeschnittene Frage der Friedhofs- und Totenruhe erscheinen die Eigentumsverhältnisse nicht erheblich, da es einerseits um den posthumen Persönlichkeitsschutz des Verstorbenen und andererseits um die Religionsausübungsfreiheit der Angehörigen oder Teilnehmer an dem Begräbnis geht.

2. Anwaltschaftliches Handeln der Kirchen

a) Einsatz für Gerechtigkeit als Teil der Religionsausübung

Christen verkünden einen menschenfreundlichen Gott, der für Gerechtigkeit und Barmherzigkeit steht. Der Glaube an einen solchen Gott ist in glaubwürdiger Weise nur möglich, wenn das Bekenntnis zu ihm mit einem praktischen Zeugnis verbunden ist, also einer menschlichen Praxis, die selbst für Gerechtigkeit und Barmherzigkeit eintritt. Dafür gibt es bereits in der Bibel eindeutige Grundlagen.

In Mt 7,21 heißt es: „Nicht jeder, der zu mir sagt: Herr! Herr!, wird in das Himmelreich kommen, sondern nur, wer den Willen meines Vaters im Himmel erfüllt.“ Die Liebe zu Gott muss sich in der Liebe zum Nächsten artikulieren und konkretisieren. „Wenn jemand sagt: Ich liebe Gott!, aber seinen Bruder hasst, ist er ein Lügner. Denn wer seinen Bruder nicht liebt, den er sieht, kann Gott nicht lieben, den er nicht sieht.“ (1 Joh 4,20)

Die berühmte Gerichtsrede in Mt 25 lässt an dieser Grundaussage ebenfalls keine Zweifel aufkommen. Dort erlangen nach Aussage Jesu diejenigen das ewige Heil, die sich den geringsten Schwestern und Brüdern zugewandt haben, weil in ihnen Jesus selbst gegenwärtig ist. Solche biblischen Nachweise ließen sich ohne Mühe vervielfältigen.

Für alle christlichen Konfessionen stehen Orthopraxis und Orthodoxie in einem engen Zusammenhang, auch wenn seitens der protestantischen

Kirchen die Orthopraxis aus Sorge um einen Rückfall in eine berechtigterweise kritisierte „Werkgerechtigkeit“ mit stärkerem Nachdruck als in der katholischen Kirche als Folge einer von Gott bereits zugesprochenen Rechtfertigung verstanden wird. Dabei können sich Protestanten u. a. auf den Reformator Martin Bucer berufen (vgl. z.B. *Klößner*, Martin Bucer und die Einheit der Christenheit, 2014). Auch in der „Gemeinsamen Erklärung zur Rechtfertigungslehre des Lutherischen Weltbundes und der Katholischen Kirche“ wird betont,

„daß gute Werke – ein christliches Leben in Glaube, Hoffnung und Liebe – der Rechtfertigung folgen und Früchte der Rechtfertigung sind. Wenn der Gerechtfertigte in Christus lebt und in der empfangenen Gnade wirkt, bringt er, biblisch gesprochen, gute Frucht. Diese Folge der Rechtfertigung ist für den Christen, insofern er zeitlebens gegen die Sünde kämpft, zugleich eine Verpflichtung, die er zu erfüllen hat; deshalb ermahnen Jesus und die apostolischen Schriften den Christen, Werke der Liebe zu vollbringen.“ (*Lutherische Weltbund / Katholische Kirche*, Gemeinsame Erklärung zur Rechtfertigungslehre Nr. 37)

Auch Papst Franziskus hat diese enge Verbindung von Orthopraxis und Orthodoxie in seinem Rundschreiben „*Evangelii gaudium*“ von 2013 nachdrücklich bekräftigt:

Er spricht dort von der „absolute[n] Vorrangigkeit des ‚Aus-sich-Herausgehens auf den Mitmenschen zu‘“ (EG 179). Das Entscheidende ist, wie Menschen miteinander umgehen. In Nr. 177 schreibt er: „Das Kerygma besitzt einen unausweichlich sozialen Inhalt: Im Mittelpunkt des Evangeliums selbst stehen das Gemeinschaftsleben und die Verpflichtung gegenüber den anderen.“

Christen dürfen sich deshalb nicht in einen Raum des Privaten oder der Innerlichkeit zurückziehen. Die Konsequenzen aus dieser Einsicht wurden und werden in der evangelischen Theologie unter dem Stichwort „Öffentliche Theologie“, in der katholische Denktradition mehr unter dem Begriff der „Politischen Theologie“ reflektiert.

Dieser notwendige öffentliche, politische Einsatz der Kirchen für die Belange des Gemeinwohls hat auch seinen Niederschlag in einer Vielzahl von Erklärungen und Stellungnahmen der Kirchen zu aktuellen gesellschaftlichen Fragen gefunden. In der Reihe von Stellungnahmen des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland gibt es eine bemerkenswerte grundsätzliche Reflexion der Kirche selbst über Wert und Funktion ihrer Stellungnahmen, sowohl nach innen als auch nach außen. Dieses Nachdenken über die eigene Rolle begann mit einer Denkschrift „Aufgaben und Grenzen kirchlicher Äußerungen zu gesellschaftlichen Fragen“ von 1970, die immer wieder als „Denkschriftendenkschrift“ bezeichnet

wurde. Dieser Reflexionsstrang wurde 2008 in einer neuen Denkschrift „Das rechte Wort zur rechten Zeit. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zum Öffentlichkeitsauftrag der Kirche“ wieder aufgegriffen. Darin bekräftigt die EKD nachdrücklich ihre Legitimation, sich aus dem christlichen Glauben heraus auch zu politischen und gesellschaftlichen Fragen zu äußern. Dort heißt es u.a.:

„Die Legitimation der Kirche, sich zu politischen und gesellschaftlichen Fragen zu äußern, beruht nach ihrem Selbstverständnis auf dem umfassenden Verkündigungs- und Sendungsauftrag ihres Herrn.“ (Aufgaben und Grenzen ..., Zi 10) Die Kirche ist daher nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die ihr aufgetragene Botschaft so umfassend und allgemein zugänglich, also öffentlich, zu Gehör zu bringen, dass deren Bedeutung für alle Menschen und Völker und für alle Bereiche unseres Lebens vernehmbar wird.“ (*Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland, Das rechte Wort zur rechten Zeit, 2008, Nr. 11*) – „Vorausgesetzt ist auch die Bereitschaft, den Diskurs über gesellschaftliche und politische Probleme und Lösungsoptionen nicht (nur) als Interessenabgleich zwischen den Größen ‚Staat‘ und ‚Kirche‘ zu führen, sondern als Teil einer gesellschaftlich breit angelegten Kommunikation, in der die jeweiligen Kompetenzen und Erfahrungen aus politischen, ökonomischen, zivilgesellschaftlichen und religiös-kulturellen Bereichen Berücksichtigung finden.“ (ebd., Nr. 20) – „Die evangelische Kirche erfüllt mit Äußerungen zu Fragen des öffentlichen Lebens einen Teil ihrer Mitverantwortung für das Gemeinwesen. [...] Ihr Recht, sich öffentlich zu allen Fragen zu äußern, ist durch die Religionsfreiheit, aber auch durch die Meinungsfreiheit gewährleistet, wie sie vom Verfassungsrecht und in internationalen Verträgen garantiert sind.“ (ebd., Nr. 22).

Die Evangelische Kirche in Deutschland steht damit in Übereinstimmung mit dem Ökumenischen Rat der Kirchen (ÖRK). Als einigermaßen repräsentativ für die Frage kann dessen Erklärung „Gemeinsam für das Leben. Mission und Evangelisation in sich wandelnden Kontexten“ gelten, die am 5. September 2012 vom Zentralausschuss des ÖRK in Kreta einstimmig angenommen worden ist. Dort heißt es:

„Die Kirche erhält den Auftrag, das Leben zu feiern und in der Kraft des Heiligen Geistes Widerstand gegen alle Leben zerstörenden Kräfte zu leisten und sie zu verwandeln. (ÖRK, *Gemeinsam für das Leben, Nr. 2*) – „Authentisches christliches Zeugnis findet nicht nur in dem statt, was wir in der Mission tun, sondern auch darin, wie wir unsere Mission leben. [...] Spiritualität [...] ist Energie für ein Leben in Fülle und fordert Engagement im Widerstand gegen alle Kräfte, Mächte und Systeme, die Leben

verweigern, zerstören und einschränken.“ (ebd., Nr. 29) – „Lobby- und Advocacy-Arbeit für Gerechtigkeit ist nicht länger das alleinige Vorrecht nationaler Versammlungen und zentraler Dienststellen, sondern eine Form des Zeugnisses, zu dem die Ortskirchen aufgerufen sind. So schloss die ÖRK-Dekade zur Überwindung von Gewalt (2001-2011) auf der Internationalen ökumenischen Friedenskonvokation mit einem Appell: ‚Die Kirchen müssen dabei helfen, die Entscheidungen, die täglich getroffen werden müssen, um Missbrauch zu beenden und Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, Klimagerechtigkeit, wirtschaftliche Gerechtigkeit, Einheit und Frieden zu stärken, bewusst zu machen‘.“ (ebd., Nr. 77).

Auch Papst Franziskus fordert von den Christen ein im weiten Sinne „politisches“ Eintreten für Gerechtigkeit und zugunsten der am meisten Benachteiligten:

„Folglich kann niemand von uns verlangen, dass wir die Religion in das vertrauliche Innenleben der Menschen verbannen [...] Ein authentischer Glaube – der niemals bequem und individualistisch ist – schließt immer den tiefen Wunsch ein, die Welt zu verändern, Werte zu übermitteln, nach unserer Erdenwanderung etwas Besseres zu hinterlassen.“ (Evangelii gaudium 183) – „Jeder Christ und jede Gemeinschaft ist berufen, Werkzeug Gottes für die Befreiung und die Förderung der Armen zu sein, so dass sie sich vollkommen in die Gesellschaft einfügen können; das setzt voraus, dass wir gefügig sind und aufmerksam, um den Schrei des Armen zu hören und ihm zu Hilfe zu kommen.“ (Evangelii gaudium 187).

In ihrem viel beachteten gemeinsamen Wort von 1997 haben die beiden großen Kirchen in Deutschland ebenfalls ein Selbstverständnis zum Ausdruck gebracht, das die Verantwortung der Kirchen für das Gemeinwohl betont, insbesondere für die Armen und Schwachen, und daraus im weiten Sinne politische Mitwirkungspflichten für die Kirchen ableitet.

„Die Kirchen wollen nicht selbst Politik machen, sie wollen Politik möglich machen. Ihren Auftrag und ihre Kompetenz sehen sie auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem darin, für eine Wertorientierung einzutreten, die dem Wohlergehen aller dient. Sie betrachten es als ihre besondere Verpflichtung, dem Anliegen jener Gehör zu verschaffen, die im wirtschaftlichen und politischen Kalkül leicht vergessen werden, weil sie sich selbst nicht wirksam artikulieren können: der Armen, Benachteiligten und Machtlosen, auch der kommenden Generationen und der stummen Kreatur. Sie wollen auf diese Weise die Voraussetzungen für eine Politik schaffen, die sich an den Maßstäben der Solidarität und Gerechtigkeit orientiert“.

(*Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/Deutsche Bischofskonferenz, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*, 1997, Nr. 4) – „Der Einsatz für Menschenwürde und Menschenrechte, für Gerechtigkeit und Solidarität ist für die Kirche konstitutiv und eine Verpflichtung, die ihr aus ihrem Glauben an Gottes Solidarität mit den Menschen und aus ihrer Sendung, Zeichen und Werkzeug der Einheit und des Friedens in der Welt zu sein, erwächst.“ (ebd., Nr. 101) – „Die Kirchen dürfen sich nicht in einer Nische der pluralistischen Gesellschaft mehr oder weniger bequem einrichten. Ihre Verkündigung muß sich auch darin bewähren, daß sie Ferment einer gerechten und solidarischen Gesellschaftsordnung wird.“ (ebd., Nr. 253).

So verwundert es nicht, dass auch der Vorsitzende des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Landesbischof Heinrich Bedford-Strohm, und der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Reinhard Kardinal Marx die politische Mitverantwortung der Kirchen hervorheben:

„Ethik und Glauben sind untrennbar miteinander verbunden. Wenn wir das nicht sehen, dann geben wir unseren Glauben auf. Wenn wir für Menschen beten, die in Not sind, dann ist es eine unlösbare Konsequenz, dass wir uns auch für diese Menschen praktisch einsetzen; dass wir mithelfen, ihre Not zu überwinden. Das können wir gar nicht, ohne den politischen Bereich nicht miteinzubeziehen, denn viele Notsituationen haben mit politischen Grundentscheidungen zu tun. Die Überwindung solcher Notlagen hängt davon ab, welche politischen Rahmenbedingungen vorhanden sind. Deswegen ist es absolut unmöglich, dass Politische programmatisch vom Glauben auszuschließen.“ (So Bedford-Strohm in einem Interview mit dem Bayerischen Rundfunk, online verfügbar auf <http://www.br.de/themen/religion/bedford-strohm-oeffentliche-theologie-100.html>, 12.9.16) Und ganz analog Reinhard Kardinal Marx: „Die Verkündigung der sozialen Botschaft und die soziale Praxis der Kirche sind [...] Teil dieser Verkündigung, weil der Glaube sich auswirken muss im persönlichen und gesellschaftlichen Leben. Insofern darf sich der Bischof nicht beschränken auf die scheinbar 'eigentlichen' theologischen Fragen, sondern hat auch die Themen der sozialen Gerechtigkeit und die Botschaft von der Befreiung und Würde des Menschen zu bezeugen.“ (*Marx, Christ sein heißt politisch sein*, 2011, S. 7) Oder, noch deutlicher und prägnanter: "Christ sein heißt politisch sein! Das ist kein Spezialauftrag für 'Sozial Bischöfe', sondern es ist Auftrag und Berufung jedes Christen und jeder Christin." (*ders., Christ sein heißt politisch sein*, 2011, S. 137).

b) Umweltbezogenes Engagement und Kampf gegen Lärm als Teil des Einsatzes für Gerechtigkeit

Seit den 1970er Jahren gehören Fragen des Umwelt- und Naturschutzes, der Nachhaltigkeit und der intergenerationellen Gerechtigkeit ohne Zweifel zu den gesellschaftlich besonders intensiv diskutierten politischen Themen, bei denen auch ethische Aspekte in hohem Ausmaße zu berücksichtigen sind. Beide Kirchen machen sich schon lange für die „Bewahrung der Schöpfung“ stark, wie die genannten Problematiken in kirchlichen Äußerungen meist benannt werden. In Deutschland verfassten beide großen Kirchen schon 1985 eine gemeinsame Erklärung mit dem Titel „Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung“ zu diesen Fragen und betonten darin:

„Von Kirchen wird [...] erwartet, daß sie sich zum Anwalt der Schwächsten und Ärmsten machen: der vielen, die nicht in Interessenverbänden organisiert sind, der Völker der Dritten Welt, die der Kirche genauso nahe und wichtig sein müssen wie die Christen im eigenen Land, aber auch der bedrohten Schöpfung, der sie Stimme verleihen soll. Es steht den Kirchen nicht nur gut an, es ist sogar ihre von Gott gegebene Pflicht, diese Freiheit mit aller Kraft und Klugheit in die Waagschale zu werfen, um dem Recht aller Menschen und dem Eigenwert der übrigen Schöpfung im harten Ringen der Tagesfragen gebührend zum Sieg zu verhelfen.“ (*Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/ Deutsche Bischofskonferenz, Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung, 1985, Nr. 98*).

Beide Kirchen in Deutschland haben in der Folgezeit immer wieder zu Umweltthemen generell und dabei den Problemfeldern Atomenergie, dem Ressourcenverbrauch, der Umweltverschmutzung, zuletzt besonders dem Klimawandel, Stellung bezogen. Besonders bemerkenswert ist eine kurze gemeinsame Erklärung „Die von Gott geschenkte Erde für alle Geschöpfe bewahren“ anlässlich des UN-Gipfels Rio+20 im Jahre 2012, worin eigens nochmals hervorgehoben wird, wie sehr sich das Engagement für die Umwelt direkt aus dem christlichen Glauben ableitet:

„Für uns Christen geht es bei Fragen von Umwelt und Entwicklung immer zugleich um den Menschen als Gottes Ebenbild und um die Bewahrung der uns von Gott anvertrauten Schöpfung. Die ethischen Grundlagen des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung finden im Schöpfungsglauben sowie in der biblischen Vision der Gerechtigkeit eine tiefe Verankerung.“ („Die von Gott geschenkte Erde für alle Geschöpfe bewahren“. Erklärung der evangelischen und der katholischen Kirche zum UN-Gipfel „Rio plus 20“, online verfügbar unter http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/presse/2012-094a-Rio-plus-20-Erklaerung.pdf, Nr. 3) – „Als Chris-

tinnen und Christen haben wir die Verpflichtung, uns dafür einzusetzen, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit in gesellschaftlichem Handeln und unserem persönlichen Lebensstil fest verankert wird. Unsere Verantwortung für die Schöpfung und für unsere Nächsten ruft uns selbst zu einer Umkehr in unserem Denken und Handeln und zur Abkehr von alten Lebensmustern. [...] Unser Glaube hilft uns, ‚gut leben‘ und ‚viel haben‘ zu unterscheiden und uns in eine ‚Ethik des Genug‘ und in eine ‚Tugend des Maßhaltens‘ einzuüben. Wir sind überzeugt: Ohne einen nachhaltigen Lebensstil werden wir nicht zu der nötigen Transformation zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft beitragen können.“ (ebd., Nr. 5).

Beide Kirchen in Deutschland haben es als eine wichtige Bestätigung ihres Engagements für die Bewahrung der Schöpfung empfunden, dass sich 2015 erstmals auch eine päpstliche Sozialzyklika, nämlich „*Laudato si*“, der Umweltthematik gewidmet und dabei den oben dargestellten engen Zusammenhang von christlichem Glauben und Umweltschutz bekräftigt hat:

„Die Zerstörung der menschlichen Umwelt ist etwas sehr Ernstes, denn Gott vertraute dem Menschen nicht nur die Welt an, sondern sein Leben selbst ist ein Geschenk, das vor verschiedenen Formen des Niedergangs geschützt werden muss.“ (LS 5) – „Ich lade dringlich zu einem neuen Dialog ein über die Art und Weise, wie wir die Zukunft unseres Planeten gestalten. Wir brauchen ein Gespräch, das uns alle zusammenführt, denn die Herausforderung der Umweltsituation, die wir erleben, und ihre menschlichen Wurzeln interessieren und betreffen uns alle. [...] Die Haltungen, welche – selbst unter den Gläubigen – die Lösungswege blockieren, reichen von der Leugnung des Problems bis zur Gleichgültigkeit, zur bequemen Resignation oder zum blinden Vertrauen auf die technischen Lösungen. Wir brauchen eine neue universale Solidarität. [...] Alle können wir als Werkzeuge Gottes an der Bewahrung der Schöpfung mitarbeiten, ein jeder von seiner Kultur, seiner Erfahrung, seinen Initiativen und seinen Fähigkeiten aus.“ (LS 14) – „Wenn die bloße Tatsache, Mensch zu sein, die Menschen bewegt, die Natur zu pflegen, ein Teil derer sie ja selber sind, stellen ‚die Christen insbesondere [...] fest, dass ihre Aufgaben im Bereich der Schöpfung, ihre Pflichten gegenüber der Natur und dem Schöpfer Bestandteil ihres Glaubens sind.“ (LS 64) – „Es ist Sache der Politik und der verschiedenen Vereinigungen, sich um eine Sensibilisierung der Bevölkerung zu bemühen. Auch der Kirche kommt diese Aufgabe zu. Alle christlichen Gemeinschaften haben bei dieser Erziehung eine wichtige Rolle zu erfüllen.“ (LS 214).

Umweltbezogenes Engagement ist jedoch nicht nur ein Anliegen der kirchlichen Zusammenschlüsse auf internationaler oder nationaler Ebene, sondern vollzieht sich in vielfältigsten Formen vor Ort, in den Landeskirchen oder Diözesen, in kirchlichen Vereinigungen oder Verbänden, in kirchlichen Bildungseinrichtungen und in den einzelnen Pfarreien und Gemeinden und dort angesiedelten Initiativen. Die Schwerpunkte werden dabei beeinflusst von den jeweils vor Ort vorhandenen Umweltproblemen. Gerade im Umfeld des Frankfurter Flughafens gibt es hier eine besonders lange zurückreichende kirchliche Tradition. Schon seit 1965 setzte sich der evangelische Pfarrer Kurt Oeser (Mörfelden) aus genuin christlich-religiöser Motivation gegen Fluglärm ein. Er war Mitbegründer der Bundesvereinigung gegen Fluglärm und wurde vor allem während der Auseinandersetzungen um die Startbahn West (Höhepunkt des Konflikts 1980/81) auch bundesweit bekannt. Von 1973 bis 1992 war er Umweltbeauftragter der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Auch in den letzten Jahren hat die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau den weiteren Ausbau des Frankfurter Flughafens kritisch begleitet. Die Kirchensynode der EKHN verabschiedete 2011 eine Stellungnahme, in der sie sich vor allem auf die Pflicht zur Bewahrung der Schöpfung berief und aus diesem Grund für eine „Reduktion des klimaschädlichen, den Treibhauseffekt verstärkenden und die Schadstoffbelastung des Rhein-Main-Gebietes erhöhenden Flugverkehrs“ einforderte. Sie trat auch dafür ein, auf europäischer Ebene durch eine Kerosinsteuer und eine Flugverkehrsabgabe Anreize gegen eine weitere Steigerung des Flugverkehrs zu setzen. Gleichzeitig bekräftigte sie ihren Willen, „an der Seite der in der Rhein-Main-Region unter Fluglärm leidenden Menschen“ zu stehen (*Synode der EKHN*, 12.-14. Mai 2011, Drucksache Nr. 56(11)). Zuletzt wurde auf der Synode der EKHN 2014 die Resolution von 2011 erneut bekräftigt (*EKHN*, Presseerklärung 144/2014 vom 20.11.2014). Dabei bemüht sich die EKHN insgesamt darum, die Gemeinden bei der Suche nach einem nachhaltigeren Lebensstil zu unterstützen. Beispielsweise berät das „Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung“ der EKHN kirchliche Einrichtungen und gibt ihnen mit dem „Grünen Hahn“ Leitlinien an die Hand, wie sie Veranstaltungen noch besser klima- und umweltfreundlich organisieren können (<http://www.ekhn.de/aktuell/detailmagazin/news/kirche-gibt-gemeinden-leitlinien-fuer-die-umweltfreundliche-organisation-von-veranstaltungen.html>). Der „Umweltpfarrer“ der EKHN nimmt auch regelmäßig zu Fragen des Lärmschutzes am Frankfurter Flughafen Stellung, so beispielsweise zu Modellen der Landesregierung für Lärmpausen rund um den Frankfurter Flughafen (<http://www.ekhn.de/aktuell/detailmagazin/news/umweltpfarrer-aeussert-sich-zu-laermpausen-modellen-fuer-frankfurter-flughafen.html>).

Es gibt durchaus auch Gelegenheiten, bei denen der deutsche Staat kirchliches Engagement in Umweltfragen anerkennt und ernst nimmt. Ein Beispiel dafür ist, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel aus Anlass der ab dem 11. März 2011 eingetretenen Nuklearkatastrophe von Fukushima am 22. März 2011 eine „Ethikkommission für eine sichere Energieversorgung“ berufen hat und dabei auch Repräsentanten der Kirchen berücksichtigt hat, nämlich Ulrich Fischer, damals Landesbischof der Evangelischen Landeskirche in Baden, und Reinhard Kardinal Marx, Erzbischof von München und Freising. In einem Interview in der Süddeutschen Zeitung dazu betonte Fischer, wie sehr er durch den christlichen Glauben motiviert sei, um in dieser Kommission mitzuarbeiten.

„Unter der Perspektive der Bewahrung der Schöpfung haben Christenmenschen die Verpflichtung, sich für eine schöpfungsverträgliche Lebensgestaltung einzusetzen, und dazu gehört zentral ein ökologisch verantwortlicher Umgang mit Ressourcen, also vorrangig der Einsatz für einen Lebensstil mit möglichst geringem Energieverbrauch, aber auch die Minimierung von Risiken für die Schöpfung bei der Verwendung von Technologien zur Energieerzeugung.“ (SZ, 4.4.2011)

Berücksichtigt man nun, in welcher vielfältiger Weise heute Lärm zu einem gesellschaftlichen Problem geworden ist, weil er die Lebensmöglichkeiten der Menschen massiv beeinträchtigt, ja sogar erhebliche negative Effekte auf die Gesundheit haben kann und dabei in der Regel benachteiligte Bevölkerungsgruppen besonders trifft (siehe dazu die allgemeinen Ausführungen zu Lärmproblematik in der Einführung dieses Gutachtens), dann wird klar, dass der Einsatz der Kirchen für die Bewahrung der Schöpfung, für das Gemeinwohl, für Gerechtigkeit zugunsten der Benachteiligten neben dem Einsatz zur Beseitigung anderer Probleme auch den Kampf gegen Lärm umfasst. Wenn also der Einsatz für Gerechtigkeit und das Gemeinwohl jedenfalls nach christlichem Verständnis Teil der Religionsausübung ist, so gilt dies auch für den Einsatz gegen Lärm.

3. Zusammenfassung

Als wichtigste Ergebnisse können also festgehalten werden:

1. Lärm kann unabhängig von seiner Quelle eine erhebliche Störung gottesdienstlicher Handlungen in Gebäuden oder im Freien und damit eine Beeinträchtigung des Schutzgutes der ungestörten Religionsausübung (Art. 4 Abs. 2 GG) sein. Religionsgemeinschaften müssen die Möglichkeit haben, entsprechende Anliegen ihrem Selbstverständnis gemäß in politische und rechtliche Entscheidungsprozesse einzubringen und daran beteiligt zu werden.

2. Nach dem Selbstverständnis der christlichen Kirchen lässt sich jedoch darüber hinausgehend ein im weiten Sinne politisches Engagement als Einsatz für Gerechtigkeit und für die Bewahrung der Schöpfung aus dem christlichen Glauben ableiten, ja stellt sogar einen unverzichtbaren und verpflichtenden Teil christlicher Religionsausübung dar. Ein wichtiger Teil einer so verstandenen Religionsausübung ist zweifelsohne auch der Einsatz gegen Lärm.

3. Weil jedoch die christlichen Kirchen in ihren gesamten Handlungen diesem Selbstverständnis entsprechend auch dem Gemeinwohl und den Rechten anderer verpflichtet sind, kann mit ihrem Anspruch auf Freiheit der Religionsausübung kein absolutes, uneingeschränktes Recht auf Lärmfreiheit verbunden sein. Dies hängt damit zusammen, dass die Kirchen ihre eigenen Bedürfnisse und Interessen auch gegenüber Bedürfnissen und Interessen anderer und dem Gemeinwohl abwägen und zu Kompromissen bereit sein müssen. Letzten Endes ist die hierfür notwendige Abwägung selbstverständlich Angelegenheit demokratisch legitimierter und kontrollierter staatlicher Instanzen.

III. Religionsverfassungsrechtliche Grundlagen

1. Die Grundrechtsfähigkeit der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts

In Deutschland anerkannte Religionsgemeinschaften sind, unabhängig von ihrer konkreten Rechtsform, inländische juristische Person des öffentlichen Rechts (KöR). Inwieweit juristischen Personen des öffentlichen Rechts Grundrechte zustehen können, ist im Einzelnen durchaus umstritten. Auch wenn allgemein juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Grundrechtsberechtigung nach (unbestrittener) Auffassung des BVerfG ausgeschlossen sind, betrifft dies nicht die öffentlich-rechtlich verfassten Religionsgemeinschaften im Sinne des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Die Kirchen (und damit auch die Kirchengemeinden) sind ungeachtet ihrer Anerkennung als KöR dem Staat, wie bereits oben erörtert, nicht inkorporiert, auch nicht im weitesten Sinne "staatsmittelbare" Organisationen und Verwaltungseinrichtungen.

BVerwG, 7 C 47/07 v. 10.4.2008, Rn. 14 ff. = NVwZ 2008, 1357, 1358; BVerfG, 2 BvR 1282/11 v. 30.6.2015, Rn. 91 = BVerfGE 139, 321ff., 350.

Da sie ihre Aufgaben und Befugnisse nicht vom Staat ableiten, können sie eigene Rechte gegen den Staat geltend machen (BVerfGE 42, 312ff., 323 f.). Die Verleihung des Status der juristischen Person des öffentlichen Rechts bezweckt ja gerade nicht, den Religionsgesellschaften ihren Grundrechtsstatus zu entziehen, sondern aufgrund der verfassungsmäßigen Wertentscheidung ihre Rechtsstellung zu verbessern, indem sie ihnen eine Reihe öffentlich-rechtlicher Befugnisse und sonstige Privilegien vermittelt.

vgl. hierzu BVerfG, 2 BvR 1500/97 v. 19.12.2000, Rn. 3 ff. = BVerfGE 102, 370ff., 371; BVerfG, 1 BvR 2857 und 2858/07 v. 1.12.2009, Rn. 119 = BVerfGE 125, 39ff., 73; BVerfG, 2 BvR 1282/11 v. 30.6.2015, Rn. 83 = BVerfGE 139, 321ff., 346 f.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist die Grundrechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften insoweit unproblematisch, als sich diese auf das Recht auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, da Träger dieses grundrechtsgleichen Rechts alle juristischen Personen sein können. Dies begründet das BVerfG damit, dass das in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährte Recht formell nicht zu den Grundrechten im Sinne von Art. 19 GG gehört und auch inhaltlich keine mit den Art. 1 bis 17 GG vergleichbaren Individualrechte gewährt. Vielmehr stelle es einen objektiven Verfahrensgrundsatz dar, der für jedes gerichtliche Verfahren gelten und daher auch jedem

zugutekommen müsse, der nach den Verfahrensnormen parteifähig ist. Eröffnet die Rechtsordnung den Rechtsweg für Verfahrensgegenstände, an denen auch juristische Personen des öffentlichen Rechts beteiligt sind, so legt sie zugleich fest, dass die für ein gerichtliches Verfahren im Rechtsstaat konstitutive Gewährleistung des gesetzlichen Richters auch zugunsten der Verfahrensbeteiligung juristischer Personen des öffentlichen Rechts zu wirken hat.

BVerfGE 21, 362ff., 373; BVerfGE 61, 82ff., 104 f.; BVerfG, 1 BvR 2142/11 v. 16.12.2014, Rn. 53 = BVerfGE 138, 64ff., 82

Im Ergebnis ist damit juristischen Personen des öffentlichen Rechts auch die Beteiligtenfähigkeit für auf Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Verfassungsbeschwerden zuzusprechen. Diese Rechtsposition ist letztlich Ausdruck der im Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative besonders strikt durchgeführten Gewaltenteilung.

BVerfGE 6, 45ff., 49 f.; BVerfG, 1 BvR 2142/11 v. 16.12.2014, Rn 55 = BVerfGE 138, 64ff., 83; Otto, Martin, Grundfälle zu den Justizgrundrechten: Art. 101 I 2 GG - Das Recht auf den gesetzlichen Richter, in: JuS 2012, 21ff., 23.

Darüber hinaus sind die Religionsgemeinschaften, auch jene, die den Status der KöR innehaben, Trägerinnen des Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, obwohl nach der Formulierung dieser Norm eigentlich nur natürliche Personen einen Glauben, eine Religion und eine Weltanschauung haben können. Es könnte daher mit dem Wesen der Religionsfreiheit unvereinbar sein, sie auf juristische Personen anzuwenden (Art. 19 Abs. 3 GG). Das BVerfG macht jedoch in diesem Punkt eine Ausnahme. Religionsgesellschaften und andere juristische Personen, deren Zweck die Pflege oder die Förderung eines religiösen Bekenntnisses oder die Verkündung des Glaubens ist, können Träger der Religionsfreiheit sein.

BVerfGE 19, 129ff., 132; BVerfG, 1 BvR 2857 und 2858/07 v. 1.12.2009, Rn. 122 = BVerfGE 125, 39ff., 74; BVerfG, 2 BvR 661/12 v. 22.10.2014, Rn. 99 = BVerfGE 137, 273ff., 309; BVerfG, 2 BvR 1282/11 v. 30.6.2015, Rn. 83 = BVerfGE 139, 321ff., 346 f.)

Inhaltlich ergibt sich zudem eine Klagebefugnis von Religionsgemeinschaften aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und den dort enthaltenen materiell rechtlichen Rechtspositionen, die hier geltend gemacht werden können. Diese betreffen umfassend die Frage der Religionsausübungsfreiheit. Deren Inhalt wird von den Religionsgemeinschaften autonom bestimmt, weshalb auch Umweltgesichtspunkte und das anwaltschaftliche Handeln für Benachteiligte, wie bereits oben (II.) ausgeführt, zum Proprium einer Religionsgemeinschaft gehören können. Darüber hinaus erscheint eine Klagebefugnis aber nur dann gegeben zu sein, wenn es einen Anspruch auf eine formell ermessensfehlerfreie Ermessensausübung der betreffen-

den Behörde gibt. Eine solche wäre nicht gegeben, wenn den Religionsgemeinschaften nicht die Möglichkeit eröffnet worden wäre, ihre rechtlichen Einwendungen nach Maßgabe der diesen zugrundeliegenden theologischen Maximen vorzubringen.

2. Art. 4 GG – insbesondere Religionsausübung

Art. 4 Abs. 1 und 2 GG schützen umfassend die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Freiheit der Religionsausübung. Gerade die kollektive Dimension dieses Freiheitsrechts beinhaltet das Recht, den Glauben in der Öffentlichkeit gemeinschaftlich zu manifestieren. Die Bekenntnisfreiheit und das Recht auf ungestörte Religionsausübung bilden ein einheitliches Grundrecht. Die Religionsfreiheit wird im Geltungsbereich des Grundgesetzes unbestritten als Menschenrecht anerkannt. Auf internationaler Ebene sind die Verbürgungen des Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), Art. 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (1960) und Art. 9 EMRK (1950) anzusprechen. Das Grundrecht auf ungestörte Religionsausübung hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 4 Abs. 2 GG. Dieser ist eine nähere Ausgestaltung der in Art. 4 Abs. 1 GG garantierten und sprachlich weiter gefassten Glaubens- und Gewissensfreiheit. Art. 9 Abs. 2 EMRK enthält einen Gesetzesvorbehalt zugunsten der nationalen Regelungen, die aber im Lichte der hier zu diskutierenden Fragestellung keine Rolle spielen.

Morlock, in: Horst Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Tübingen 1996, 301. Hofmann, in Schmidt-Bleibtreu / Klein, Kommentar zum Grundgesetz, ¹⁰2004, 249. Germann, Michael, Religionsfreiheit, in: v. Campenhausen / Riedel-Spangenberg / Sebott, Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, Bd. 3, Paderborn 2004, 408 f.

Das Grundrecht ist ein Abwehrrecht des Individuums wie der Religionsgemeinschaften gegen den Staat. Er hat einerseits die Freiheitsräume zu gewährleisten innerhalb derer der Einzelne seine Religionsfreiheit autonom verwirklichen kann, andererseits muss der Staat in gleicher Weise die kollektiv-korporative Freiheit der Religionsausübung nach Maßgabe der Vorstellungen und Normen der Religionsgemeinschaften gewährleisten. Das Grundrecht auf Religionsausübungsfreiheit ist nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG extensiv auszulegen.

BVerfGE 24, 236 ff.; 35, 376 ff.; 83, 341 ff.; 102, 370 ff.; 104, 356 ff.; 108, 282 ff.

Bereits in der frühen, sog. Rumpelkammerentscheidung (BVerfGE 24, 236 ff., 245) nennt das BVerfG vier Gründe für diese extensive Auslegung: 1.) Art. 4 Abs. 2 GG enthält keinen Gesetzesvorbehalt; 2.) Art. 4 ist nach der Absicht des Verfassungsgebers von den übrigen staatskirchenrechtlichen Bestimmungen in den Bereich der Grundrechte verlegt worden; 3) das Grundrecht aus Art. 4 GG kann nicht verwirkt werden; 4) Art. 4 GG ist durch weitere verfassungsrechtliche Vorschriften besonders abgesichert, die sich direkt oder indirekt auf dieses fundamentale Grundrecht, das ein Menschenrecht im eigentlichen Sinne ist, beziehen.

Herzog, in Maunz / Dürig, Grundgesetz, München, Stand 27/1988, Art. 4, Rn. 101. BVerfGE 24, 236 ff., 245.

a) Schutzbereich der Norm

Der Schutzbereich von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG umfasst ganz weitreichend die Freiheit der Weltdeutung in einem umfassenden, transzendenten oder auch nichttranszendenten Sinn. Dabei wird aus säkularer, staatlicher Perspektive als Religion zu definieren sein, was anhand äußerlicher Merkmale objektiv feststellbar ist. Es kommt auf ein umfassendes Sinnsystem an, das von mehreren geteilt wird. Über die Sinngehalte wird in der Gruppe kommuniziert und es gibt (idealerweise) gemeinsame religiöse Praktiken. Der Begriff Religionsausübungsfreiheit meint traditionell zuerst die Kultusfreiheit, die sachlich bereits in Art. 4 Abs. 1 GG in der Begrifflichkeit der Bekenntnisfreiheit enthalten ist. Es ist inzwischen aber auch anerkannt, dass vom Schutzbereich der Norm all jene Handlungen miterfasst sind, die nach der Selbstdefinition der Gemeinschaft integrale Ausdrucksform der eigenen Religiosität sind. Dazu zählen im christlichen Kontext der gesamte katechetische, sozial-caritative und der religiös bildende Bereich.

Morlock, a.a.O., 309. Hufen, Staatsrecht II, München ⁵2016, 371. Jarass, in Jarass / Pieroth, a.a.O., 154. Bergmann, in: Hörmig, Dieter, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden ¹⁰2013, 98.

Letzteres wurde im Lichte und in der Tradition des Christentums immer gefordert. Es ist aber anzuerkennen, dass es Religionsgemeinschaften gibt, die von ihren Mitgliedern nicht notwendig gemeinsame kultische Handlungen fordern.

Der engere Begriff der Religionsausübungsfreiheit des Art. 4 Abs. 2 GG bemisst sich nach den vom Staat nicht näher überprüfaren Deute- und Sinnangeboten der Religionsgemeinschaften. Mehrheitlich wird hier der transzendente Bezug der Religion als objektives und die Individualität des Glaubens und Bekenntnisses als subjektives Element des Schutzbereichs bejaht.

Hufen, Staatsrecht II, a.a.O., 371; Schmidt-Bleibtreu/Klein, a.a.O., 232;

Geschützt werden die Bildung und das Besitzen des Glaubens ebenso wie das Ausüben der Religion, sowie die Förderung und Pflege des Bekenntnisses nach dem objektivierten Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften, einerlei ob allein oder in Gemeinschaft ausgeübt. Dazu gehören in erster Linie die der Religionsgemeinschaft eigenen kultischen Handlungen. Diese erstrecken sich nicht nur im engeren Sinne auf den amtlichen Gottesdienst nach Maßgabe der kultischen Vorschriften der Religionsgemeinschaft. Einbezogen ist auch der private Gottesdienst des Individuums. Allerdings kommt den öffentlichen gottesdienstlichen Handlungen als gemeinschaftlicher Glaubensbekundung besondere Bedeutung zu. Dabei geht es einerseits um die Sakramentsverwaltung, andererseits um alle religiös-kultischen Handlungen, die mit dem religiösen Leben der Einzelnen und der Gemeinschaft in Verbindung stehen. Der Schutzbereich der Norm erstreckt sich auch nicht nur auf die religiösen Handlungen in den Räumlichkeiten der Religionsgemeinschaft, sondern auch auf jene, die unter freiem Himmel stattfinden.

Bergmann, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., 98; Hufen, Friedhelm, Staatsrecht II, a.a.O., 373; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein, a.a.O., 231.

Der Schutzbereich des Art. 4 Abs. 2 GG erstreckt sich auf die individuelle Religionsausübungsfreiheit. Es handelt sich dabei um ein Menschenrecht, dass jedermann unabhängig von seiner nationalen Zugehörigkeit zukommt. Das Recht ist auch nicht an besondere Eigenschaften der Personen gebunden. Die Mindestanforderung an den Grundrechtsträger besteht in der Religionsmündigkeit mit Vollendung des 14. Lebensjahres. Bis dahin wird dieses Freiheitsrecht durch das Erziehungsrecht der Erziehungsberechtigten aus Art. 6 Abs. 2 GG beschränkt und zugleich, als Sachwalter der Kinder mit geschützt.

Hufen, Staatsrecht II, a.a.O., 377.

Art. 4 Abs. 2 GG schützt nicht nur die individuelle Religionsausübungsfreiheit. Träger des Grundrechts sind auch die Religionsgemeinschaften selbst, soweit sie sich in der Bundesrepublik niedergelassen haben. Das gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere für die in Deutschland körperschaftsrechtlich anerkannten Kirchen. Es ist aber nicht erforderlich, dass sie den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzen.

BVerfGE 19, 132 ff., 42, 323 ff.; BVerfG, NVwZ 2008, 670; Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 27. Lfg. November 1988, Art. 4., 38 c). Gerhard Leibholz/Hans-Justus Rinck, Grundgesetz. Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln, Stand: 72. Erg.Lfg. 2016, Art. 4 Anm. 6.

b) Religionsausübung i.S.d. Art. 4 Abs. 2 GG

Die Religionsgemeinschaften haben unterschiedliche Elemente und Merkmale, die ihre Religionsausübung kennzeichnen. In einem religionsneutralen Verfassungsstaat ist der Staat nach ganz überwiegender Auffassung „auf dem religiösen Auge blind“.

Heckel, Martin, Religionsfreiheit I, Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 7. A., Band 4, Freiburg 1988, 820-825, 820 f.

Diese religiöse Blindheit verpflichtet den Staat, anzuerkennen, dass es nur in die exklusive Zuständigkeit der Religionsgemeinschaften fallen kann, die öffentliche Religionsausübung nach Maßgabe der eigenen Normen zu ordnen und dementsprechend durchzuführen.

Die Definition dessen, was Elemente und Merkmale der Religionsausübung sein können, muss den jeweiligen Religionsgemeinschaften überlassen bleiben. Andererseits sind die Religionsgemeinschaften aufgerufen und verpflichtet, diese Elemente und Merkmale zu definieren, damit im Falle der rechtlichen Auseinandersetzung die Frage eines Eingriffs in die ungestörte Religionsausübung überhaupt festgestellt werden kann. Die Rechtsprechung hat anerkannt, dass es dem Selbstverständnis der christlichen Kirchen entspricht, nicht nur den Bereich des Glaubens und den des Gottesdienstes vom Schutzbereich der Norm erfassen zu lassen, sondern, dass auch die Freiheit zur Entfaltung und Wirksamkeit in der Welt durch diakonische und religiöse Aufgaben zum Kernbereich der Religionsausübungsfreiheit gehören.

Leibholz/Rinck, a.a.O., Art. 4 Anm. 6; BVerfGE 24, 248.

Neben die gottesdienstlichen Belange treten solche, die sich anerkanntermaßen aus den Erfordernissen für eine ungestörte Seelsorge ergeben. Unter Seelsorge sind alle Handlungen zu verstehen, die außerhalb einer konkreten gottesdienstlichen Feier der individuellen und/oder kollektiven religiösen Erbauung dienen. Das BVerfG hat sich bisher nicht an eine säkulare abstrakte Definition dessen herangewagt, was der Begriff meint. Allerdings gibt es in Bundesländern TöB-erlasse, in denen Behörden und Stellen bestimmten öffentlichen Belangen zugeordnet werden. In diesem Zusammenhang werden die Kirchen, insbesondere die örtlichen Kirchengemeinden, aber auch die Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts stets als die TöB genannt, wenn Gottesdienst und Seelsorge betroffen sind.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Verzeichnis der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, vom 30.10.2014, Anlage 17 VV-BauGB;

Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach dem Baugesetzbuch, Erlass des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft vom 20. September 2010, online: http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/T%C3%B6B%20Erlass_Sept2010.pdf, 12.

Bezüglich dessen, was unter Gottesdienst und Seelsorge zu verstehen ist, liegt die Deute- und Definitionshoheit im religionsneutralen Verfassungsstaat bei den Religionsgemeinschaften. Rechtsprechung des BVerfG ist jedoch sicher, dass unter individueller Seelsorge all jene Gespräche zwischen dem Seelsorger und seinem Klienten zu verstehen sind, die nach dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft zur freien Religionsausübung gehören. Es geht also nicht nur um den Schutz des Beichtgeheimnisses, sondern im Sinne von § 53 StPO, § 383 ZPO, jedes Gespräch das auf Diskretion und Vertraulichkeit angelegt ist, in dem der Klient dem Seelsorger Höchstpersönliches anvertraut, was nicht für Dritte bestimmt ist.

Der Begriff der Religionsausübung ist weit zu verstehen. Er beinhaltet die Verkündigung des Glaubens, alle Handlungen, zur Pflege und Förderung des Bekenntnisses nach dem eigenen Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft. Darunter fallen insbesondere die kultischen Handlungen und Gebräuche, wie Gottesdienste, Gebete, Prozessionen, kirchliche Begräbnisse, aber auch sozial-karitative Dienste. Dazu gehören aber auch alle mit der religiösen Erziehung zusammenhängenden Handlungen, wie sie in Kindergärten und Schulen, aber auch in den Kirchengemeinden geleistet werden (BVerfGE 41, 29 ff., 48).

BVerfG, Beschluss vom 09. Mai 2016 - 1 BvR 2202/13 = NVwZ 2016, 1804; BVerfGK 9, 337; Bergmann, in: Dieter Hörmig (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ¹⁰2013, 98; Zacharias, DÖV 2012, 49 ff.

c) Schranken

Art. 4 Abs. 2 GG enthält keine Gesetzesvorbehalte, sondern sichert die religiösen Freiheitsrechte so umfassend ab, wie keine deutsche Verfassung zuvor. Der Ausübung dieses Grundrechts sind jedoch durch Bestimmungen des Grundgesetzes und sonstige Güter von Verfassungsrang Schranken gesetzt. Dazu gehören nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG die Grundrechte Dritter und Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang. „Die Freiheit, das Alltagsverhalten nach seinen Glaubens- oder Weltanschauungsgeboten auszurichten, endet jedoch dort, wo sie auf den begründeten Anspruch anderer Grundrechtsträger trifft oder institutionelle Verfassungsgebote wie die Neutralität des Staates entgegenstehen.“

Di Fabio, Udo, Gewissen, Glaube, Religion. Wandelt sich die Religionsfreiheit?, Freiburg 2012, 63; Herzog, in: Maunz / Dürig, a.a.O., Rn. 64; BVerfGE 28, 243, 260 f.; 41, 29, 50 f.; 41, 88, 107; 44, 37, 49 f., 53; 52, 223, 247; 93, 1, 21; 108, 282, 297; 138, 296, 333.

Rechtsgüterkonflikte sind damit nicht ausgeschlossen. Sie müssen jedoch nach Maßgabe der Rechtsprechung des BVerfG „nach Maßgabe der grundgesetzlichen Wertordnung und unter Berücksichtigung der Einheit dieses grundlegenden Wertesystems durch die Verfassungsauslegung“ gelöst werden (BVerfGE 28, 243 ff., 260; 32, 98 ff, 107). Es gilt daher auch hier der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gesetzliche Bestimmungen oder verwaltungsrechtliche Vorschriften können dem Grundrecht nur dann Grenzen setzen, wenn sie als Ausgestaltung der Verfassung selbst aufzufassen sind. Allerdings ist bei kollidierenden Grundrechtsverbürgungen auf einen schonenden Ausgleich der Interessen zu achten, für die das Toleranzgebot als Maßstab der Beurteilung heranzuziehen ist. Aufgrund dieser Verfassungslage ist die Einschränkung der individuellen und der kollektiven Religionsfreiheit für den Staat deutlich schwieriger, als die andere Schranken beinhaltender Grundrechte. Das bedeutet zugleich, dass der Bürger und die Religionsgemeinschaften als Grundrechtsträger weitergehende Freiheitsspielräume besitzen, als in den anderen Fällen.

BVerfGE 32, 98ff., 107f; 33, 23 ff., 29; BVerfGE 52, 247, 251; 93, 21; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, ¹³2014, Art. 4, 232; Bergmann, 103; Gramm, Christof / Pieper, Stefan Ulrich, Grundgesetz, Bürgerkommentar, Baden-Baden 2008, 158.

Als verfassungsimmanente Schranke ist hier Art. 137 Abs. 3 WRV heranzuziehen, der die für alle geltenden Gesetze als Schranke der kollektiven Religionsausübungsfreiheit zunächst für die autonomen Regulationsansprüche der Religionsgemeinschaften feststellt. Es wird in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass sich dieser Schrankenvorbehalt jedoch nicht nur auf diesen Bereich erstreckt, sondern auch auf nach außen gerichtete Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften, wie kultische Handlungen, caritative und erzieherische Aktivitäten etc.

BVerfGE 70, 138 ff., 164; 72, 278 ff., 289; Jarass, a.a.O., Rdn33.

Die Ausübung öffentlicher Gewalt, in der hier zur Diskussion stehenden Frage vor allem in den Bereichen der Exekutive und der Legislative, realisieren sich unmittelbar entweder als Gebote oder Verbote, die die Religionsausübung direkt beeinflussen. Es ist aber auch ein mittelbarer Eingriff denkbar. Ein solcher liegt vor, wenn staatliche Behörden Planfeststellungsbeschlüsse fassen oder Baugenehmigungen erteilen, die direkt

das Umfeld einer Kirche, kirchlichen Einrichtung oder eines Friedhofs betreffen.

Morlock, Martin, Religionsfreiheit III – staatliche Eingriffe, in: Heinig / Munsonius, 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, Tübingen 2012, 195 ff, 196.

Es wird von der Literatur und der Rechtsprechung daher ebenfalls anerkannt, dass zu den immanenten Schranken der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit für die Errichtung von Kultusstätten die Beschränkungen gehören, die im Bauordnungs- und Bauplanungsrecht ihren Ausdruck finden.

vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 4 Rn. 133; Merten, in: Merten/Papier, HGR Bd. III, 2009, § 60 Rn. 64.

Dieser Grundsatz muss im Umkehrschluss auch für Planungsverfahren gelten, in denen Rechte und Schutzgüter von Religionsgemeinschaften berührt sind. Die mit der öffentlichen Bauplanungen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur befassten Behörden haben die verfassungsimmanenten Rechte und Schutzgüter im Rahmen eines pflichtgemäßen Ermessens gegen die berechtigten Interessen der Antragsteller abzuwägen und zu prüfen, ob die Gemeinwohlförderung durch Bebauung und Nutzung der beplanten Flächen / Räume eine Einschränkung von Art. 4 Abs. 2 GG rechtfertigt.

Es ist gemeinhin anerkannt, dass Art. 4 Abs. 2 GG eine wertentscheidende Grundsatznorm des deutschen Verfassungsrechts ist. Daher beeinflusst dieser Artikel auch die Auslegung und Handhabung des einfachen Rechts. Die Rechtsprechung hat anerkannt, dass dies auch für planungsrechtliche Verfahren gilt, judiziert insbesondere für das Baunutzungsrecht und die Bauleitplanung.

BVerwGE 138, 171 ff.; BayVGH, BayVBl 1997, 146.

Planfeststellungsverfahren gehören zu den in den Urteilen angesprochenen Kategorien mittelbarer Grundrechtseingriffe. Sie dienen der zukünftigen Ausgestaltung von Infrastruktur und Bebauung. Durch ein Planfeststellungsverfahren können Belange der Religionsgemeinschaften berührt werden, wenn die zukünftige Nutzung der zu planenden oder geplanten Sache geeignet ist, religiöse Handlungen im Schutzbereich des Art. 4 Abs. 2 GG zu stören. Religiöse Handlungen können vor allem durch Lärm, Erschütterungen aber auch durch andere Umweltemissionen gestört werden. Das kann den Gebrauch kirchlichen und kirchlicher Nutzung gewidmeten nichtkirchlichen Eigentums einschränken. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob alle kirchlichen Einrichtungen in gleicher Weise geschützt sind, oder sich der Schutz auf die „Res sacrae“ beschränkt.

d) Eingriff in den Schutzbereich von Art. 4 GG

Fraglich ist, ob und wann derartige Beeinträchtigungen einen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf Religionsausübungsfreiheit darstellen. Ein Eingriff in die kollektive Religionsausübungsfreiheit ist zu bejahen, wenn in das Eigentum der Religionsgemeinschaft in der Weise eingegriffen wird, dass dadurch die von Art. 4 Abs. 2 GG geschützte Betätigung behindert wird.

BVerfGE 66, 1 ff, 21. Jarass, Art. 4, Rn. 23.

Ein Eingriff ist aber auch zu bejahen, wenn zwar nicht in das Eigentum direkt eingegriffen wird, sondern durch die Planfeststellung oder die Baugenehmigung mittelbar die Religionsausübungsrechte der Individuen und der Religionsgemeinschaft beeinträchtigt werden. Hier gilt es immer die Rechtspositionen der Betroffenen abzuwägen, wobei aufgrund des nicht vorhandenen Schrankenvorbehalts in Art. 4 GG, dieses Freiheitsrecht in allen seinen Dimensionen im Vordergrund steht.

Morlock, in Heinig/Munsonius, a.a.O., 196.

Angesichts der oben ausgeführten theologischen Aspekte zur Ausübung kultischer Handlungen, die überwiegend nur dann ausgeübt werden können, wenn es die von außen zugefügten Emissionen erlauben, diese Handlungen störungsfrei durchzuführen, sind Lärm- und weitere Umweltemissionen grundsätzlich geeignet, eine Störung hervorzurufen. Eine öffentliche Planfeststellung weiß um die Wirkungen der benannten Emissionen und kann daher als ein staatlicher Eingriff im vorbezeichneten Sinne aufgefasst werden.

aa. Würdigung des Gutachtens des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD

Das Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD verneint im Falle der Fluglärmemissionen durch den Verkehrsflughafen Rhein-Main Airport sowohl einen klassischen Eingriff in das Grundrecht als auch einen Eingriff im Sinne des „modernen“ Eingriffsbegriffs. Ein klassischer Eingriff liege nicht vor, weil der staatliche Rechtsakt (Planfeststellungsbeschluss) weder gezielt darauf ausgerichtet sei, die Religionsausübungsfreiheit der Religionsgemeinschaften zu beeinträchtigen, noch durch die zuständige Behörde die Bedeutung und Tragweite des Grundrechts verkannt oder nicht beachtet werde. Die kirchlichen Einrichtungen seien auch im Rahmen der öffentlichen Anhörungen gehört worden.

Kirchenrechtliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gutachterliche Stellungnahme „Verletzung der Religionsfreiheit durch Fluglärm“, vom 10. September 2012, Manuskript (kurz: KI-EKD, Gutachten), 6 f.

Das Gutachten erkennt auch unter Zugrundelegung des modernen Eingriffsbegriffs keine entsprechende Rechtsverletzung. Der moderne Eingriffsbegriff verzichtet auf die Festlegung formaler Kriterien zur Feststellung einer Rechtsverletzung und nimmt stattdessen die tatsächlichen Auswirkungen des hoheitlichen Handelns als Bestimmungsgrundlage für die Rechtsverletzung. Mittelbare Eingriffe durch Rechtsakte können hier ebenso genügen, wie die reine Faktizität dem Staat zurechenbarer Realakte. Dieser Eingriffsbegriff umfasst jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.

Vgl. Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Rnn. 238, 240 mit weiteren Nachweisen; BVerfGE 105, 279ff., 299.

Aber auch hier kommt es auf die rechtliche Verletzung eines grundrechtlich geschützten Verhaltens des Individuums oder der Religionsgemeinschaft an, das ganz oder teilweise auf die Verunmöglichung der Grundrechtsausübung gerichtet ist. Auch wenn der erweiterte Eingriffsbegriff nicht hinreichend klar umschrieben ist, so fordert er doch mindestens eine Bejahung des Eingriffs in das grundrechtlich geschützte Gut durch die staatliche Institution. Die Inkaufnahme mittelbarer Beeinträchtigungen reicht nach dieser Stellungnahme nicht aus, weil nicht jede Berührung des Schutzbereichs als Eingriff in denselben zu qualifizieren sei.

KI-EKD, Gutachten, 9f.;

Das Gutachten berücksichtigt mit Blick auf die Definition allerdings nicht, dass der Eingriff in das Grundrecht vorhersehbar sein muss. Dazu reicht es aus, dass typische oder in Kauf genommene Nebenfolgen die Grundrechtsbeeinträchtigung verursachen. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich, mit oder ohne Befehl und Zwang erfolgt. Die Beeinträchtigung muss lediglich als Wirkung von einem zurechenbaren Verhalten der öffentlichen Gewalt ausgehen.

BVerfGE 66, 39; Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Rn. 238, 240.

Unter dieser Rücksicht ist es bemerkenswert, wenn das Gutachten feststellt, dass die Beurteilung von Fluglärm, als Folge der Bauplanung in Frankfurt eine „zufällige, von verkehrspolitischen, wirtschaftlichen und umweltschutzrechtlichen Faktoren abhängige Entscheidung“ gewesen sei, die „Ausdruck eines von jedermann hinzunehmenden Lebensrisikos“ sei, das nicht die Schutzrichtung von Art. 4 Abs. 2 GG betreffe. Der Eingriff habe auch keine religionsregelnde Tendenz gehabt.

KI-EKD, Gutachten, 10.

Fraglich ist, ob es auf diese Argumentation, die freilich das Gutachten trägt, nach der obigen Begriffsbestimmung ankommt, wenn es richtig ist, dass die Grundrechtsbeeinträchtigung als vorhersehbare Nebenfolge

schon ausreicht, um den Eingriffstatbestand zu bejahen. Im konkreten Fall, war durch die Trassenplanung der Fraport AG seit 1997, die auch von der hessischen Landesregierung bevorzugt wurde und die entsprechende Luftverkehrsraumplanung war frühzeitig klar, dass Orte im Tiefflug überflogen werden, an denen regelmäßig gottesdienstliche Handlungen vorgenommen werden und dass die geplante Flugdichte bei Vollausslastung des Flughafens geeignet ist, durch Lärmemissionen gottesdienstliche Handlungen zu beeinträchtigen. Das hätte in etwa auch für die beiden anderen Planungsvarianten Nordost-Bahn und Süd-Bahn gegolten. Die Inkaufnahme dieser Nebenfolge genügt, um zumindest einen rechtlich relevanten Eingriff zu bejahen. Den damit verbundenen Eingriffen kann auch nicht generell die nach der Rechtsprechung erforderliche Schwere abgesprochen werden.

bb. Verkehrsraum- insbes. Luftverkehrsraumplanung als grundrechtsverletzender Eingriff?

Fraglich ist jedoch, ob der Eingriff auch eine Grundrechtsverletzung darstellt. Eingriffe in Grundrechte können verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Grundsätzlich sind Eingriffe rechtfertigungsfähig, soweit sie durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Art. 4 Abs. 2 GG enthält jedoch keine Gesetzesvorbehalte. Der Ausübung dieses Grundrechts sind allein durch Bestimmungen des Grundgesetzes selbst Schranken gesetzt. Gesetzliche Bestimmungen oder verwaltungsrechtliche Vorschriften können dem Grundrecht nur dann Grenzen setzen, wenn sie als Ausgestaltung der Verfassung selbst aufzufassen sind. Als verfassungsmäßige Zwecke kommt hier der Schutz des Eigentums (Art. 14 I und II GG) in Betracht. Aufgrund der weitreichenden verfassungsimmanenten Schranken und insbesondere der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ergeben sich Beschränkungen. Hier müssen die Interessen des Wirtschaftsunternehmens, welches die Bau- und Betriebsgenehmigung beantragt, gegen die Interessen und Rechte der Allgemeinheit abgewogen werden.

Es ist unbestreitbar, dass der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen dient und damit geeignet ist, das Gemeinwohl zu fördern. Das Ziel der Verwaltung besteht darin, durch die Planfeststellung die ökonomischen Rahmenbedingungen einer Region zu fördern und damit insgesamt Wohlstand und Wohlfahrt der betroffenen Bevölkerung zu dienen.

Der Nachteil einer entsprechenden Planfeststellung besteht darin, dass spätestens bei Realisierung der Planung mit der Inbetriebnahme in die Religionsausübungsfreiheit der „Trassenanwohner“ eingegriffen wird. Die Trassenanwohner und die dort ansässigen Religionsgemeinschaften (Pfarrei, Kirchengemeinde, Bistum, Landeskirche etc.) sind nicht zwingend die unmittelbaren oder mittelbaren Begünstigten des in Rede ste-

henden Projekts. Je nach Art und Umfang der Emissionen, die gutachterlich festzustellen sind, handelt es sich um einen schweren Eingriff. Ein solcher liegt z.B. vor, wenn durch Fluglärm regelmäßig die ordnungsgemäße Durchführung einer Bestattung so sehr gestört wird, dass Gebete und Ansprachen unterbrochen werden müssen und sich diese Unterbrechungen im Verlauf einer gottesdienstlichen Handlung kurzfristig und mehrfach wiederholen. Derartige Belastungen sind im Rahmen der Planfeststellung vorzuberechnen. Ein Unterlassen dieser Prüfung verstößt gegen die Pflicht zur umfassenden Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gem. Art. 20 Abs. 1 GG. In einem solchen Fall wäre der Planfeststellungsbeschluss materiell rechtswidrig, wenn dort nicht bereits die erforderlichen Emissionschutzmaßnahmen hinreichend berücksichtigt werden. Allerdings ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht bei Planungsentscheidungen nur eine eingeschränkte Kontrolle vornimmt, der sich am planungsrechtlichen Abwägungsgebot zu orientieren hat.

Vgl. dazu BVerfGK 13, 303 LS 3: „Bei Abwägungsentscheidungen – wie einer raumordnungsrechtlichen Standortfestlegung oder einem Planfeststellungsbeschluss – bildet das aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Abwägungsgebot, das in seinem Kern eine Prüfung der Planungsentscheidung auf Willkürfreiheit und Verhältnismäßigkeit fordert, einen besonderen Prüfungsmaßstab. Bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung einer Planungsentscheidung steht dem BVerfG nur eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis zu. Es kann – wie jedes Gericht – seine eigene Abwägung nicht an die Stelle derjenigen des Plangebers setzen“; s. dazu auch Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 208 ff. (72. Lieferung 2014); Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 301 ff.

Im Zusammenhang mit sog. faktisch-mittelbaren Grundrechtseingriffen geht der Schutz des Planungsrechts gleichwohl weiter. Während die Rechtsprechung für die Bejahung eines verfassungsrechtlichen Eingriffes eine besondere Schwere verlangt, ist eine solche Betrachtungsweise im Rahmen des Abwägungsgebotes nicht statthaft (dazu näher unten 5 c).

3. Art. 14 Abs. 1 und 2 GG

a) Schutzbereich der Norm

Art. 14 Abs. 1 und 2 schützen das Eigentum der natürlichen und juristischen Personen. Dabei wird in erster Linie das Recht des „Besitzens“ und des „Gebrauchens“ einer konkreten Sache im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung dieses Grundrechts geschützt. Der Eigentumsschutz ist

also nicht absolut, sondern unterliegt den verfassungsimmanenten Schranken, ebenso wie solchen, die sich aufgrund von Gesetzen ergeben. Einen verfassungsrechtlichen Sonderfall bildet hier die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Das Anliegen der Norm besteht darin, das Eigentum als Rechtsinstitut so im Einzelfall zu erhalten, dass es den Namen „Eigentum“ noch verdient. Charakteristisch für Eigentum ist sowohl die eigenberechtigte Nutzungsfunktion, als auch die Ausschlussfunktion anderer.

BVerfGE 24, 367ff., 389; Papier, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 14, Rn. 11f.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung bejaht ebenfalls einen verfassungsrechtlichen Schutz der Nutzung fremden, rechtmäßig überlassenen Eigentums im Rahmen der Gewährleistungen von Art. 14 GG vor allem mit Blick auf die in der Nutzung abgebildeten vermögenswerten Rechte. In diesem Kontext ist es angemessen, die vollständige oder teilweise Widmung und/oder Indienststellung staatlicher Liegenschaften, wie z.B. kommunaler Friedhöfe oder bestimmter Kirchen, als besondere Fallgruppen der Nutzung aufzufassen.

BVerfGE 83, 201; 78, 58, 71.

Die Gewährleistung des Eigentums ist ein umfassend durch die Rechtsordnung zu gestaltendes Grundrecht. Daher gibt es gem. Art. 14 GG kein Eigentum ohne die Gestaltung durch die Rechtsordnung. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG enthält die Verpflichtung an den Gesetzgeber, Normen zu schaffen und bereitzuhalten, nach denen Eigentum im Sinne der Verfassung gebildet, erworben, benutzt und veräußert werden kann. Als subjektives Abwehrrecht richtet sich Art. 14 Abs. 1 GG an den Staat hoheitliche Beeinträchtigungen zu unterlassen, die nicht vom grundgesetzlichen Gesetzesvorbehalt gedeckt sind.

Weiterhin enthält Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG auch eine Rechtsstellungsgarantie. Der Eigentümer darf seinen Eigentumsgegenstand erwerben, behalten, veräußern, nutzen oder nicht nutzen. Die öffentliche Gewalt ist verpflichtet, in Eigentumspositionen nur unter besonderen Voraussetzungen einzugreifen. Art. 14 GG schützt das „Erworbene“, in Abgrenzung zu Art. 12 I GG, der den „Erwerb“ schützt. Der Schutz erstreckt sich in erster Linie aber nicht ausschließlich auf das Sacheigentum. Das Vermögen als solches wird nicht geschützt, sondern lediglich die vermögenswerten Rechtspositionen des Einzelnen, so dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen auszuüben vermag.

BVerfGE 4, 7ff., 17; 81, 108ff., 122; 112, 93ff., 107.

Grundrechtsträger sind gem. Art. 19 Abs. 3 GG alle natürlichen und privaten juristischen Personen. Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie

z.B. Rundfunkanstalten oder Universitäten, sind vom Grundrechtsschutz aus Art. 14 GG nicht erfasst, weil der Schutzzweck der Norm sich nicht auf das „Privateigentum“, sondern auf das „Eigentum Privater“ erstreckt.

BVerfGE 61, 82ff., 109.

Fraglich ist jedoch, ob diese Beschränkung auch für die Religionsgemeinschaften gilt, die Körperschaftstatus haben. Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass solche juristischen Personen Träger dieses Grundrechts sein können, die dem Bürger zur Verwirklichung bestimmter individueller Grundrechte dienen und als eigenständige, vom Staat unabhängige Einrichtungen existieren.

BVerfGE 45, 63ff., 79, 61, 82 ff., 102 f., Papier, a.a.O., Rn. 208.

Religionsgemeinschaften, die den "Körperschaftsstatus" in staatskirchenrechtlichem Sinne besitzen, sind keine Körperschaften des öffentlichen Rechts wie staatliche Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden, Landkreise, Kammern, Rundfunkanstalten, etc.). Die Trennung von Staat und Kirche aufgrund von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 WRV schließt es aus, dass Religionsgemeinschaften Teil der staatlichen Verwaltung sind. Obgleich sie also dem Namen nach "Körperschaft des öffentlichen Rechts" sind und dadurch verschiedene Handlungsformen nutzen können, die sonst nur dem Staat zustehen, sind sie kein Teil des Staates, sondern Teil der Gesellschaft wie alle anderen privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften oder Vereinigungen von Bürgern. Wenn die als KöR anerkannten Religionsgemeinschaften Akte der öffentlichen Gewalt i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG setzen, tun sie das aufgrund besonderer Ermächtigung (Delegation). Eine rechtliche Gleichstellung zu in den Staat eingegliederten KöR erfolgt dadurch jedoch nicht. Die bedeutendste Folge dieser Tatsache ist, dass Religionsgemeinschaften auch bei öffentlich-rechtlicher Organisation umfassend grundrechtsberechtigt sind, sich also auf die Grundrechte berufen können. Dagegen werden sie von Grundrechten, die Abwehrrechte gegen den Staat sind, ebenso wenig verpflichtet wie alle anderen Bürger.

Magen, Stefan, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit: zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes, JE 75, Tübingen, 2004, 127; Papier, a.a.O., Rn. 215.; Schmidt-Aßmann, in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 19 Abs. 4, Rn. 111-115.

b) Schranken

Nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 GG müssen die Inhalts- und Schrankenbestimmungen abstrakt-generelle Regelungen sein, die das Eigentumsrecht allgemein auszugestalten beabsichtigen. Handelt es sich

um Inhaltsbestimmungen, so müssen diese auf die Zukunft gerichtet sein. Schrankenbestimmungen können der Sache nur auf in der Vergangenheit erworbenes Eigentum gerichtet sein, weil Art. 14 Abs. 1 GG nur dieses Eigentum in seinem Schutzbereich enthält. Hinsichtlich einer genaueren Abgrenzung lassen sich die von der Verfassung geforderten Inhaltsbestimmung und Schrankenbestimmung oftmals nur schwer auseinanderhalten. Bestimmt der Gesetzgeber den Inhalt des Eigentums, legt er gleichzeitig auch dessen Schranken fest. Das BVerfG versteht darunter die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum zu verstehen sind. Solche Beschränkungen erfolgen durch förmliche Gesetze, wie z.B. Immissionsschutzgesetze.

BVerfGE 72, 66ff., 76.

Die Inhalts- und Schrankenbestimmungen aufgrund des Art. 14 Abs. 1 und 2 GG müssen insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Übermaßverbot entsprechen. Überdies muss hinsichtlich der Beschränkungen auch hier ein Gemeinwohlzweck vorliegen. Das wird einerseits in Art. 14 Abs. 1 S. 2 durch die Schrankenklausel zum Ausdruck gebracht. Andererseits formuliert Art. 14 Abs. 2 GG relativ abstrakt, dass das Eigentum den Eigentümer verpflichte und zwar hinsichtlich der Gemeinwohldienlichkeit des Eigentums insgesamt.

Papier, a.a.O., 305.

Freilich ist vor allem der letzte Begriff auslegungsbedürftig. Ein Gesetzesvorbehalt wird dann als verfassungsmäßig angesehen, wenn das Wohl der Allgemeinheit „*nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Beschränkungen ist*“ (Papier, a.a.O., 306). Hier entscheidet sich im Einzelfall, ob dem Eigentumsschutz oder dem Gemeinwohl der Vorzug zu geben ist.

Planungsverfahren, die sich insbesondere mit der öffentlichen Verkehrsplanung befassen, ist per se nicht eine Gemeinwohldienlichkeit abzuspochen, wenn die Planung nicht nur den Interessen weniger dient. Das dürfte hier zu verneinen sein, weil insbesondere bei verkehrspolitischen Großraumprojekten eine Vielzahl von (teilweise auch widerstreitenden) Interessen zusammen kommen.

c) Eingriff

Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie liegt vor, wenn eine schutzfähige Position entzogen oder ihre Nutzung, Verfügung oder Verwertung beschränkt wird. Dies kann durch imperative Regelungen geschehen, insbesondere bei Genehmigungspflichten. Ein Eingriff kann aber auch dann vorliegen, wenn faktisch oder mittelbar auf das Eigentum eingewirkt wird, wie das durch ein Planungsverfahren im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen geschehen kann. Hier kann dem Eigentümer seitens des

Gesetzgebers aufgegeben werden neue Pflichten auf sein Eigentum zu übernehmen. Diese können u.a. auch in der Duldung von Lärm und anderen Emissionen bestehen, soweit sie nicht einteigende Wirkung haben. Das wäre gem. Art. 14 Abs. 3 GG zu bejahen, wenn durch das Planungsverfahren eine finale konkret-individuelle Entziehung eigentumsrechtlicher Positionen für öffentliche Zwecke erfolgt. Die Finalität ist aber nur gegeben, wenn die Maßnahme bewusst darauf abzielt eigentumsrechtliche Positionen zu entziehen. Eine Enteignung in diesem Sinne bezeichnet nach der Rechtsprechung einen konkreten hoheitlichen Zugriff, der gerichtet ist auf die vollständige oder partielle Entziehung individueller Eigentumspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

BVerfGE 104, 1ff, 9 f.

Verkehrsinfrastrukturplanungen dienen zweifelsohne der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Im Hinblick auf Planungsverfahren im Bereich der Verkehrsinfrastruktur wird man jedoch diese Finalität verneinen, weil es nicht das Ziel der Planung ist, enteignend zu wirken, sondern die Duldung von Emissionen hier als Nebenfolge erscheint.

Ist der Eingriff verhältnismäßig, besteht kein Ausgleichs- oder Entschädigungsanspruch. Anders verhält es sich bei Enteignungen, die aber ebenfalls im öffentlichen Interesse gerechtfertigt sein können.

S. dazu etwa BVerfG, NVwZ 2017, 949 im Zusammenhang mit dem Bau einer Pipeline.

4. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV – insbesondere Kirchengrundbesitz

Wie jedes Vermögen, genießt auch das Kirchenvermögen den grundgesetzlichen Schutz des Eigentums aus Art. 14 GG. Diesem treten jedoch als Spezialnormen Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV mit einer eigenen und spezifischen Zweckbestimmung zur Seite. Die dortigen Bestimmungen gewährleisten „das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultur- Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecken bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen“. Es geht also um den besonderen Schutz des Kirchenvermögens in umfassendem Sinne hinsichtlich seiner religionsbezogenen Zweckbestimmung. Diese sogenannte „Kirchengutsgarantie“ gehört seit 1803 zum Regelungsgehalt der deutschen Verfassungen. Sie diente seither den etablierten Religionsgemeinschaften als Schutz vor Säkularisation nach dem Vorbild des Reichsdeputationshauptschlusses.

Beachte dazu: Art. 15 2. Hs. PrVU, Art. 138 Abs. 2 WRV, Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV; Winkel, Burghard, Kir-

chenvermögen, in: Heinig / Munsonius, a.a.O., 127ff., 129; Kori-oth, a.a.o., Art. 138 WRV, Rn. 13.

Das geltende Staatskirchenrecht anerkennt, dass religiöse Freiheit eines angemessenen materiellen Substrats bedarf. Gleichwohl ist die Gewährleistung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV wiederholt als „Stiefkind der Theorie vom Staatskirchenrecht“ beschrieben worden.

Kästner, Karl-Hermann, Die Verfassungsgarantie des kirchlichen Vermögens, § 32, in: Listl / Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 Berlin ²1994, 891-906, 892; Heckel, Johannes, Kirchengut und Staatsgewalt, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, FS Smend, 1952, S. 103-143, 104; Häberle, ZevKR 20 (1975), S. 430, 431.

Dieses Schattendasein hat unter anderem zur Folge, dass die verfassungsrechtliche Bedeutung des Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV bis in die aktuelle verfassungsrechtliche Diskussion unklar ist. Einerseits wird Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV (neben Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV) als das „zweite Grundrecht der Kirchen“ bezeichnet (Häberle, ZevKR 20 (1975), S. 430 (436)). Andere halten die Bestimmung für „überflüssig“ oder für „praktisch leerlaufend“ (Josef Isensee, Kirchenautonomie und sozialstaatliche Säkularisierung in der Krankenhauspflege, 1980, S. 78 f.; Isensee, in: HdBStKR II, 2. Aufl. 1995, § 59, S. 665 ff., 736). Unklar ist die Auslegung der Begriffe Gewährleistung des Eigentums bzw. der Rechte „an ihren für Kultus – Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecken bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigem Vermögen“. Kritisch erscheint hier aus rechtsdogmatischer Sicht vor allem, dass der Rechtsordnung sonst ein „Eigentum an Stiftungen“ unbekannt ist. Läuft hier schon der Schutzzweck ins Leere? Außerdem ist fraglich, was heute unter Säkularisation zu verstehen ist und ob und wie sich der Begriff vom historischen unterscheidet. Ferner ist zu klären, ob und ggf. welchen Schranken Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV unterliegt. Die Rechtsprechung hat sich mit diesen Problemen bisher nur selten befasst. Im Planungsrecht findet die Vorschrift nur in einer Entscheidung am Rande Erwähnung (OVG Saarlouis, NVwZ 2003, 1004 ff.).

a) Sachlicher Schutzbereich der Norm

Von seiner praktischen Bedeutung hat Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV einen weiten Anwendungsbereich. Vor entschädigungsloser Entziehung durch den Staat werden dem Wortlaut des Art. 138 Abs. 2 WRV entsprechend das „Eigentum und andere Rechte“ der in der Bundesrepublik anerkannten Religionsgemeinschaften unabhängig von ihrem rechtlichen Status geschützt, soweit das Eigentum und die Rechte sich auf die in der Verfassung taxativ genannten Zwecke des Kultus, des Unterrichts und der Wohltätigkeit beziehen. Geschützt werden jedoch, wie bei Art.

14 GG, ausschließlich bereits bestehende Rechtspositionen, nicht etwa zukünftige Erwartungen. Das gilt auch für Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums bzw. Kirchguts.

Korioth, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 138 WRV, Rn. 14 f.; Jarass, in: Jarass / Pieroth, a.a.O., 1245; BVerfGE 99, 100 ff., 120; BVerwGE 87, 115ff., 121f.; BVerfGE 78, 205 ff., 211; 68, 193, ff., 222; Jarass, in: Jarass / Pieroth, a.a.O., 394; v. Campenhausen, de Wall, a.a.O., 275.

Die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung hat schon länger anerkannt, dass das Schutzobjekt von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV sich nicht nur auf den substantiellen und wertmäßigen Bestand des Kirchgutes beschränkt. Vielmehr ist darüber hinaus auch die öffentliche Funktion des religionsgesellschaftlichen Vermögens miterfasst, das der selbstgesetzten Aufgabenerfüllung der Religionsgemeinschaften dient. Sind derartige Rechtspositionen verletzt, ist über Art. 14 GG hinaus eine Verletzung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV anzunehmen.

VGH Kassel, NVwZ 1986, 680.

Geschützt werden die staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften, unabhängig von ihrer konkreten Rechtsform nach Maßgabe des öffentlichen oder privaten Rechts. Der Schutz aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV erstreckt sich auch auf rechtlich unselbständige Untergliederungen der Religionsgemeinschaften.

Kästner, a.a.O., 895ff.; Korioth, in: Maunz/Dürig, Art. 138 WRV, Rn. 14.

Landesverfassungsrechtlich ist zusätzlich auf die Kirchgutsgarantie in Art. 44 LV Rheinland-Pfalz hinzuweisen. Auch hier gilt, dass als Rechtsträger die Religionsgemeinschaften zu identifizieren sind, unabhängig von ihrer konkreten Rechtsform. Als Schutzgut wird hier wie schon auf der bundesrechtlichen Ebene im Sinne des bürgerlichen Rechts für alle Güter anerkannt, die dem Kultus, dem Unterricht und der Wohltätigkeit dienen.

Robbers, in: Brocker / Droege / Jutzi (Hg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2014, 409 ff.

In Hessen gibt es keine entsprechende zusätzliche landesverfassungsrechtliche Bestimmung. Hier sind die grundgesetzlichen Verbürgungen heranzuziehen.

Neben die verfassungsrechtliche Gewährleistung treten einerseits staatskirchenvertragsrechtliche Absicherungen (katholischerseits Art. 17 Abs. 1 RK und Parallelbestimmungen in den Länderkonkordaten; evangelischerseits: Kirchenverträge von: Hessen [Art. 8]; Rheinland-Pfalz [Art. 9] und andererseits weitreichende gesetzliche Regelungen, die die Kirchgutsgarantie näher ausgestalten.

Zu den staatskirchenvertragsrechtlichen Regelungen: Listl, Josef, Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Berlin 1987.

Für das Enteignungsrecht ist auf §§ 45 Abs. 2 Satz 2 FlurbG, 16 Nr. 1c LBG, 7 Satz 2 SchutzBerG und auf §§ 4 Abs. 2 Nr. 4, 4 Abs. 3, 71 Abs. 4 BLG zu verweisen. Im Baurecht finden sich Sondervorschriften in §§ 1 Abs. 5 Nr. 6, 90 Abs. 2 Nr. 2 BauGB. Das Denkmalschutzrecht der Länder kennt ebenfalls umfangreiche Sonderregelungen zugunsten des Religionsguts, z.B. § 11 Abs. 1 und 2 DSchG BW, § 26 Abs. 1 und 2 BayDSchG, § 38 DSchG NRW. Im Vollstreckungsrecht finden sich für die Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, ebenfalls Sonderregeln – z.B. § 882a ZPO.

b) Schranken

Wie schon Art. 14 GG so unterliegen auch Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV Schranken, die sich vor allem auf die Gemeinwohlpflichtigkeit des Eigentums beziehen. Diese ist Ausfluss von Art. 20 und Art. 28 GG, der das Sozialstaatsprinzip formuliert, das wiederum in seiner konkreten Auslegung den Anforderungen der konkreten Zeit und den Umständen zu entsprechen hat, da sich die Verfassung nicht darauf festgelegt hat, was genau nun ein Sozialstaat ist. Die Eigentumsgarantie im Sinne der beiden verfassungsrechtlichen Grundlagen ist als ein dynamisches Recht aufzufassen, das im Lichte der jeweiligen gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse auszudeuten ist. Die Eckpfeiler der auslegenden Güterabwägung beziehen sich hier auf einen angemessenen Ausgleich der Bestandsgarantie mit den anderen verfassungsimmanenten Gütern: dem gesetzgeberischen Regelungsauftrag das näher ausgestaltende Recht zu schaffen und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG.

Korioth, a.a.O., Rn. 18; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein, a.a.O., 495. Hufen, a.a.O., 684; Sachs, Michael, Verfassungsrecht II, Grundrechte, Berlin²2003, 450; BVerfGE 99, 100ff., 119 f.

Auch wenn anerkannt wird, dass die Kirchgutsgarantie ein zweites Eigentumsschutzrecht ist, so wird man zugleich feststellen müssen, dass diesem Eigentum zwar ein besonderer, differenzierter Schutz durch die Verfassung zugesprochen wird, der jedoch nicht absolut zu setzen ist. Vielmehr geht es um eine religionsgemeinschaftsbezogene Ergänzung bezüglich der besonderen Funktionen des Kirchguts. Dieser besondere oder besser: spezifische Eigentumsschutz reicht auch nicht weiter als jener von Art. 14 GG. Gemeinwohlbezogene Eingriffe sind nach herrschender Ansicht, aufgrund der gesetzlichen Schranken bis hin zu Enteignungen, nicht ausgeschlossen. Unter strikter Wahrung des Entschädigungsgebots kann auch Kirchengut enteignet und gegen den Willen der

Religionsgemeinschaft entzogen werden, soweit das zum Allgemeinwohl zwingend erforderlich ist.

Papier, a.a.O., Rn. 216; Koriath, a.a.O., Rn. 19.

Es entspricht im Lichte der Religionsfreiheit aus Art. 4 GG dem Schutzbereich der Kirchgutgarantie, dass der Religionsgemeinschaft gewidmete Sachen, wie insbesondere Kirchen und Friedhöfe als öffentliche Sachen, genauerhin als *res sacrae* anerkannt werden und unter besonderem Schutz stehen. Das hindert den Staat aber z.B. nicht, unter pflichtgemäßer Berücksichtigung der Wertentscheidung des Art. 4 GG, Kirchgut sogar zu enteignen. In diesen Fällen ist aber auch noch gesondert auf das jeweils geltende Staatskirchenrecht abzustellen, aus dem sich noch weitergehende Gewährleistungsverpflichtungen ergeben können. Landesrechtlich gilt in Rheinland-Pfalz: „Je schwächer die Religionsbezüge des Eingriffs oder die Funktion der vermögensgegenstände sind, desto stärker tritt der allg. Eigentums- und Vermögensschutz hervor und desto schwächer wird die Gewährleistung des Art. 44 LV Rheinland-Pfalz“ (Robbers, a.a.O., 409). In jedem Fall ist jedoch eine Abwägung des religiösen Freiheitsanspruchs gegenüber den dazu in Konkurrenz stehenden staatlichen Ordnungszwecken vorzunehmen.

Winkel, a.a.O., 129, Jarass, in Jarass / Pieroth, a.a.O., 1245; Robbers, in: Brocker / Droegge / Jutzi, a.a.O., 409; v. Campenhausen, de Wall, a.a.O., 273; Sachs, a.a.O., 271; Kästner, a.a.O., 903.

Daneben können sich Schranken der Kirchgutgarantie aus Vertrag oder gem. Art. 140 GG i.V.m. 137 Abs. 3 WRV aus der Bindung an „das für alle geltende Gesetz“ ergeben. Aber auch hier gilt es abzuwägen, dass die religiösen Funktionen, die mit dem betroffenen Kirchgut verbunden sind, weiter gewahrt werden können.

c) *Res sacrae* als besonders geschütztes kirchliches Eigentum

Unter „*Res sacrae*“ werden all jene mobilen und immobilien Objekte verstanden, „die kraft einer religionsrechtlichen Widmung dem Kult von öffentlich-rechtlich korporierten Kirchen und Religionsgemeinschaften dienen.“ Unter diesen Begriff sind in erster Linie die Kultstätten und Kultgegenstände der Religionsgemeinschaften zu fassen, die als öffentliche Sachen einen besonderen religionsrechtlichen Status einnehmen und verfassungsrechtlichen Schutz genießen. „*Res sacrae*“ sind zugleich „*res extra commercium*“, da sie entweder dem privaten Rechtsverkehr gänzlich oder aber auf den Zeitraum ihrer religiösen Nutzung beschränkt entzogen sind.

Goerlich, Helmut, Schmidt, Torsten, *Res Sacrae* in den Neuen Bundesländern: Rechtsfragen Zum Wiederaufbau der Universitätskirche Leipzig, Berlin 2009. Mainusch, Rainer, *Die öffentlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften*,

8; Schütz, Dieter, *Res sacrae*, § 38 in: *HdbStKR*, Berlin 21995, 3-18.

Der besondere verfassungsrechtliche Schutz der „*Res sacrae*“ ergibt sich aus Art. 4 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art 137 Abs. 1 u.5 WRV und der Kirchgutsgarantie. Voraussetzung dieses besonderen Schutzes ist die spezielle religionsbezogene Widmung der Sache, die in der Kompetenz der Religionsgemeinschaft liegt. Hingegen steckt der Staat aufgrund des rechtlichen Herkommens aus dem Gewohnheitsrecht defintorisch und ohne Grenzüberschreitung den rechtlichen Rahmen dieser widmungsfähigen Objekte ab. Es ist unstrittig, dass davon Kirchen, Glocken und Friedhöfe erfasst werden, die *directe et principaliter* dem religiösen Kult dienen. Die kirchlichen Rechtsordnungen der evangelischen Landeskirchen und der römisch-katholischen Kirche sind hinsichtlich der Umschreibung der *Res sacrae* uneinheitlich.

Schütz, Dieter, *Res sacrae*, a.a.O., 10.

Das schadet hier aber nicht, weil, der religionsneutrale Staat sich in diesem Fall auf die autonomen Festlegungen der Religionsgemeinschaften verlassen muss, will er nicht gegen das Neutralitätsgebot aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 GG verstoßen.

Pulte, Matthias, *Grundzüge des Staatskirchen- und Religionsrechts*, Würzburg, 2016, 67f.; Koriath, in: *Maunz/Dürig*, a.a.O., Art. 136 WRV, Rn. 10.

aa. Res sacrae nach evangelischem Verständnis

In den evangelischen Ordnungen fehlt es gemeinhin an einer klaren Definition oder aber auch an taxativen Beschreibung jener Eigenschaften, die eine Sache zur „*res sacra*“ machen. Hier kommt es auf die Indienststellung einer Sache für den kirchlichen Gebrauch durch einen deklaratorischen Akt (*Dedikation*) an. Daher werden gelegentlich neben Kirchen, Glocken und Friedhöfen auch Gemeindehäuser, Kindergärten, diakonische Einrichtungen etc. dazu gezählt. Dem ist zuzustimmen, weil diese Einrichtungen unmittelbar kirchlichen Zwecken dienen, wie Diakonie und praktische und katechetische Glaubensverkündigung.

Mainusch, Rainer, *Sachenrecht, kirchliches*, in: *Campenhause/Riedel-Spangenberg/Seebott* (Hg.), *Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht*, Bd. 3, Paderborn 2004, 474f.; ders., *Die öffentlichen Sachen der religions- und Weltanschauungsgemeinschaften*, *JE* 54, Tübingen, 1995, 17-9; Weidner, Amalie, *Kulturgüter als res extra commercium im internationalen Sachenrecht*, Berlin, New York 2001, 23.

bb. Res sacrae aus katholischer Perspektive

Aus katholischer Perspektive steht zumindest auf den ersten Blick einer so weiten Auslegung c. 1171 CIC entgegen, der heilige Sache als Gegenstände definiert, die durch Weihung oder Segnung für den Gottesdienst bestimmt sind. Daneben kennt das kanonische Recht das sog. Kirchgut, zu dem mobiles und immobiles Vermögen gehört, das gem. c. 1257 § 1 CIC im Eigentum einer kirchlichen Rechtsperson steht und kirchlichen Zwecken über den engeren kultischen Gebrauch hinaus dient. Fraglich ist allerdings, ob man aus der Perspektive des staatlichen Rechts dieser kanonisch-rechtlichen Differenzierung folgen muss und nicht *ceteris paribus* aus Gründen der Parität der Religionsgemeinschaften gleiche Maßstäbe im weltlichen Rechtsbereich anzulegen hat. Für diese Auffassung spricht, dass katholischerseits das Kirchenvermögen des c. 1257 § 1 CIC für kirchliche Zwecke bestimmt ist und nach Maßgabe von c. 1254 § 2 CIC neben dem Kult und dem Unterhalt des Personals auch karitativen und sozialen Zwecken dient. Über diesen Weg wären dann die o.g. Vermögensstücke „Res sacrae“ im staatsrechtlichen Sinne.

cc. Res sacrae im Rahmen der Kirchgutsgarantie

Den in dieser Weise beschriebenen „Res sacrae“ kommt im Rahmen der Kirchgutsgarantie aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV ein erhöhter Schutz vor staatlichem Eingriff zu, der jedoch nicht absolut gilt. Ein Eingriff in dieses Schutzgut erfordert eine Güter- und Interessenabwägung. Freilich fehlt es hier an belastungsfähigen Kriterien. Die Rechtsprechung hat diese Frage bisher nicht behandelt. Während ein Teil der Literatur die Möglichkeit der Enteignung einer „Res sacrae“ grundsätzlich verneint (Hesse, Konrad, Das neue Bauplanungsrecht und die Kirchen, in: ZevKR 5 (1956), 62 ff, 75 f.), sehen andere durchaus die Möglichkeit einer Enteignung, wenn die enteigneten Gegenstände durch solche, gleicher Art ersetzt werden und die Funktionstauglichkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird (Mainusch, a.a.O., 186).

d) Eingriff in den Schutzbereich

Planungsrechtliche Verfahren können mit Blick auf Art. 14 GG und Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV der Ausgestaltung der Eigentumsgarantie und des besonderen Schutzes des Kirchguts aufgefasst werden. Beide verfassungsrechtliche Verbürgungen stehen allerdings selbst unter Gesetzesvorbehalt und Gemeinwohlpflichtigkeit aus Art. 14 Abs. 2 GG des Eigentums. Ein Eingriff in den Schutzbereich der Kirchgutsbestimmungen des Bundes und der Länder ist nach übereinstimmender Ansicht der Literatur und mit Blick auf die landesverfassungsrechtliche Lage in Rheinland-Pfalz nur zulässig, wenn die Gemeinwohldienlichkeit die ei-

gentumsrechtlichen Garantien zum Schutze des Kultus, des Unterrichts und der Wohlfahrtspflege übersteigt.

Robbers, a.a.O., 409; v. Campenhausen / de Wall, a.a.O., 275.

Zugleich ist festzuhalten, dass nicht jeder Eingriff, auch nicht im Bereich des Planungsrechts einem enteignenden Eingriff gleichkommt, für den die besonderen Bestimmungen des Art. 14 Abs. 3 GG gelten. Eine Enteignung ist nach der Rechtsprechung jeder staatliche Zugriff auf das Eigentum, der seinem Zweck nach die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Folge hat.

Grundlegend: BVerfGE 104, 1 ff., 9; Hufen, a.a.O., 692; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein, a.a.O., 528 mit weiteren Nachweisen der einschlägigen Rechtsprechung.

Dazu zählen auch Verkehrslärmemissionen (BVerfGE 83, 201 ff.; BVerfG, NJW 1997, 367ff.). Verkehrslärmemissionen, die den Gebrauch des Kirchguts verunmöglichen, füllen den Tatbestand einer Entziehung der Rechtsposition auf der objektiven Ebene aus. Verkehrsraumplanungen, zu denen auch die zu erwartenden Verkehrslärm- und Schadstoffemissionen gehören, dienen unbestritten der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, nämlich die für die Zukunft zu erwartenden Verkehrsflüsse mit ihren Vor- und Nachteilen zu planen. Ein durch die Umsetzung der Planung erfolgender Eingriff ist nur zulässig, wenn er dem Gemeinwohl dient und auf der Grundlage eines entsprechenden Gesetzes erfolgt, das zugleich entsprechende Kompensationen für die erlittenen oder zu erleidenden Einbußen enthält, die aber nicht unbedingt vom Staat, sondern häufiger vom Verursacher aufzubringen sind. Vor allem für mittelbare Eingriffe und faktische Beeinträchtigungen hat die einfachgerichtliche Rechtsprechung den Grundsatz des Duldens und Liquidierens entwickelt, der zu einem angemessenen Interessenausgleich bei besonders schweren Beeinträchtigungen führen soll.

Sachs, Staatsrecht II, a.a.O., 444; Hofmann, a.a.O., 528; Hufen, Staatsrecht II, a.a.O., 693.

Was darunter zu verstehen ist, kann nur im Einzelfall und zumeist auch mithilfe fach einschlägiger Gutachten geklärt werden. Hier wird es insbesondere darum gehen, inwieweit und ab wann die beanstandete Emission die Nutzung derartig beeinflusst, dass von einer gänzlichen oder teilweisen Entziehung der durch Art. 140 GG i.V.m. 138 Abs. 2 WRV geschützten Rechte gesprochen werden kann.

Es ist anerkannt, dass aufgrund des engen Zusammenhangs von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV und Art. 4 GG eine Verletzung der Kirchgutsgarantie, wenn nicht direkt, so doch im Wege einer Verfas-

sungsbeschwerde aufgrund einer Verletzung von Art. 4 Abs. 1 oder 2 GG zulässig ist.

BVerfG, DVBl. 1992, 1020ff., 1021.

Aufgrund der religiösen Neutralität des Staates ist die Prüfungskompetenz der Gerichte in diesen Fällen auf die Plausibilität des Vorbringens der Religionsgemeinschaften oder ihrer Untergliederungen beschränkt. Die Religionsgemeinschaften selbst definieren den erforderlichen Rahmen der Mindestanforderungen, welcher für die Ausübung der Religionsfreiheit erforderlich ist.

Kästner, a.a.O., 905 f.

Wenn das Gutachten des Kirchenrechtlichen Institut der EKD anerkennt, dass der Schutzbereich von Art. 4 GG durch Fluglärm berührt ist, kann man aufgrund dieser Anerkennung auch annehmen, dass eine Verletzung der Kirchgutsgarantie damit einhergeht, wenn Kirchen und kirchliche Einrichtungen, im oben umfassend beschriebenen Sinne betroffen sind.

KI-EKD, Gutachten, a.a.O., 6.

Wie bereits oben ausgeführt, reicht es – im Unterschied zu der Annahme des angesprochenen Gutachtens – aus, dass typische oder in Kauf genommene Nebenfolgen die Grundrechtsbeeinträchtigung verursachen. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich, mit oder ohne Befehl und Zwang erfolgt. Die Beeinträchtigung muss lediglich als Wirkung von einem zurechenbaren Verhalten der öffentlichen Gewalt ausgehen. Ein Planfeststellungsbeschluss, der die kirchlichen Belange hinsichtlich der angesprochenen Grundrechtsabwägungen nicht hinreichend berücksichtigt, indem den Religionsgemeinschaften nicht hinreichendes rechtliches Gehör gegeben wird, kann als eine nicht gerechtfertigte Grundrechtsbeeinträchtigung angenommen werden, soweit nicht andere Rechtfertigungsgründe geltend gemacht werden können.

Der Bau oder die Erweiterung von Flughäfen oder auch anderen öffentlichen oder privaten Emissionsverursachern ist keineswegs eine zufällige, wohl aber aufgrund des geltenden Planungsrechts von einer Reihe von zu berücksichtigenden Faktoren abhängige Entscheidung, in die auch die hier diskutierten religionsrechtlichen und theologischen Belange einzu beziehen sind. Insofern steht es nicht von vornherein fest, dass es sich um eine planungsrechtliche Entscheidung handelt, die innerhalb des von jedermann hinzunehmenden Lebensrisikos liegt.

Abweichend: KI-EKD, Gutachten, 10.

Davon zu unterscheiden ist die Frage der (verfassungs)gerichtlichen Prüfbarkeit. Im Ergebnis können solche Eingriffe jedenfalls gerechtfertigt sein (s. dazu sogleich unter 5.).

5. Schlussfolgerungen für das Planungsrecht

a) Grundrechtsschutz zwischen Eingriff und Schutzpflichtverletzung

Bei einer isoliert verfassungsrechtlichen Betrachtung bereitet der auch durch die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur noch nicht abschließend konturierte „moderne“ Eingriffsbegriff im Kontext von Religionsfreiheit und Eigentum erhebliche Schwierigkeiten, insbesondere wenn es sich um Belastungen durch staatliche Maßnahmen jenseits der Fälle klassischer Enteignungen handelt. Es wurde gezeigt, dass es im Ergebnis vor allem auch auf die Vorhersehbarkeit eines solchen Eingriffs in das Freiheitsrecht ankommt, so dass in vielen Konstellationen ein Eingriff anzunehmen sein könnte.

Andernfalls wäre dem Gutachten des KI-EKD zuzustimmen, dass es schon an der tatbestandlichen Grundlage fehlte. Nach der hier vertretenen Ansicht führt das jedoch zu sinnwidrigen Ergebnissen, weil diese enge Auslegung von Art. 4 Abs. 2 GG geeignet ist, den Schutzzweck der Norm selbst auszuhöhlen.

Zusätzlich ist auch eine weitere Dimension der Grundrechtsdogmatik zu berücksichtigen. Selbst wenn man den Lärm, der gerade nicht unmittelbar auf ein der öffentlichen Gewalt zurechenbares Verhalten zurückgeht, nicht als unmittelbaren Eingriff ansehen kann, so ist jedenfalls auch die Möglichkeit der Verletzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht zu prüfen.

Dazu im Zusammenhang mit dem Bau einer Straße BVerwGE 134, 45 = NVwZ 2009, 1489 Rn. 68. Zu Schutzpflichten im Zusammenhang mit Verkehrslärm aus der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur BVerfGE 79, 174, 202; zum Fluglärm BVerfG-K, NVwZ 2009, 1494, 1495; NVwZ 2009, 1489; NVwZ 2011, 991, 993.

Besondere Probleme bereitet freilich auch insoweit die Feststellung der maßgeblichen Erheblichkeitsschwelle.

Dazu besonders deutlich Gärditz, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 84: „Unabhängig von der Gefahrenquelle wird eine Schutzpflicht nur ausgelöst, wenn ein hinreichendes Gefährdungsniveau erreicht ist. Das BVerfG geht davon aus, dass ‚bloße Grundrechtsgefährdungen grundsätzlich im Vorfeld verfassungsrechtlich relevanter Grundrechtsbeeinträchtigungen‘ lägen; allerdings könnten sie unter bestimmten Voraussetzungen ‚Grundrechtsverletzungen gleichstehen‘. Auf eine nähere Konkretisierung dieser Voraussetzungen hat das Gericht verzichtet. Die staatliche Zulassung eines Risikos sei jedoch verfassungsrechtlich unzulässig, ‚wenn die Anlage oder der Betrieb der Anlage zu Schäden führt, die sich als Grundrechtsverletzung

darstellen‘ (BVerfG, Beschl. v. 8. 12. 1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 141 f.). Dies ist zum einen zirkulär, zum anderen ungenau, weil der tatsächliche Eintritt eines Schadensfalles als solcher keine Grundrechtsverletzung darstellen kann, sondern es vielmehr auf Zurechnungskriterien ankommt, die eine staatliche Verantwortlichkeit für diese Folgen begründen“.

Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass bei der Erfüllung dieser Schutzpflicht nach der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur Gesetzgeber und Exekutive „ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich“ zusteht, „der auch Raum läßt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. [...] Das BVerfG kann eine Verletzung der Schutzpflicht nur feststellen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen“.

So die gefestigte Rechtsprechung, s. zum Verkehrslärm BVerfG NJW 1989, 1271, 1274 f. m. w. Nachw. Damit sind in der Praxis auch erhebliche Darlegungslasten für die Kläger verbunden. Daher scheitern entsprechende Verfassungsbeschwerden beim BVerfG häufig bereits an der Zulässigkeit, vgl. beispielhaft die (unzulässige) Verfassungsbeschwerde gegen das Fluglärmsgesetz, BVerfG, NVwZ 2011, 991.

Es ist daher festzuhalten, dass im Zusammenhang mit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle planungsrechtlicher Abwägungsentscheidungen Besonderheiten gelten und das BVerfG seine Kontrolldichte im Ansatz zurückgenommen hat.

Grundlegend die bereits zitierte Entscheidung BVerfGK 13, 303 = NVwZ 2008, 780.

Gleichwohl bedeutet dies keinesfalls, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Planungsrecht keine Rolle spielen. Im Zusammenhang mit Lärm hat man diese allgemeinen Maßstäbe durchaus konkretisiert. Das BVerfG hat aus Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 14 GG äußerste Grenzen der Gesamtbelastung abgeleitet, die in der Abwägung nicht überwindbar sind und daher dazu führen, dass eine Planung sich nicht verwirklichen lässt.

S. dazu auch Bracher, in: Landmann/Rohmer, § 41 BImSchG Rn. 53. Zur Bauleitplanung vgl. BVerfG, ZUR 2007, 205: „Können Gesundheitsgefahren und Eingriffe in das Eigentum auch durch passive Schutzvorkehrungen und Ausgleichsansprüche nicht vermieden werden und scheiden Planungsalternativen oder eine vollständige Umplanung nach der städtebaulichen Konzeption der Gemeinde und/oder angesichts der örtlichen Verhältnisse aus, muss die Gemeinde von der beabsichtigten Straßenplanung Abstand nehmen“. Aus der Sicht des Eigen-

tumsschutzes hat das BVerwG in Wohngebieten eine Gesamtbelastung von 70 dB(A) am Tage oder 60 dB(A) in der Nacht zunächst als kritisch bezeichnet (BVerwGE 123, 37, 46; inzwischen bezeichnet es diese Werte als Schwellenwerte, vgl. BVerwGE 134, 45 Rn. 69; NVwZ 2012, 1120 Rn. 30; NVwZ 2013, 645 Rn. 28). Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs nähern sich Lärmwerte von 72/62 dB(A) bei Tag/Nacht im Mischgebiete dem Bereich der „Enteignungsschwelle“ zumindest an, BGHZ 122, 76, 82 f. Für den grundrechtlich gewährleisteten Gesundheitsschutz (Art. 2 Abs. 2 GG) soll es nur auf die Innenraumpegel ankommen. Basierend auf dem damaligen Stand der Lärmwirkungsforschung dürfen Dauerschallpegel am Ohr einer schlafenden Person in einem Bereich zwischen 30 dB(A) und 35 dB(A) und Pegelspitzen in einer Größenordnung von 40 dB(A) nicht überschritten werden (NVwZ 2001, 81; BVerwGE 128, 177 Rn. 29). Unabhängig von der Schwierigkeit der Ermittlung der Gesamtbelastung sollen diese Werte auch deshalb nicht schematisch herangezogen werden, weil die Störqualität wesentlich von der Art des Lärms abhängt. Aus einfachrechtlichen Gründen sind die genannten Werte bei einer auf der Grundlage von § 41 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 vorzunehmenden Gesamtbewertung eher zu unterschreiten.

Für die Freiheit der Religionsausübung fehlt eine vergleichbare Konturierung. Es hat sich zwar gezeigt, dass ein Eingriff in den Schutzbereich der Religionsausübungsfreiheit trotz des hohen grundrechtlichen Schutzes, den dieses Grundrecht erfährt, gerechtfertigt werden kann. Es ist allerdings nicht abschließend geklärt, unter welchen Umständen dies der Fall ist.

b) Autonome Festlegung von (öffentlichen) Belangen

Allerdings bedürfen diese Fragen im vorliegenden planungsrechtlichen Kontext keiner abschließenden Erörterung und Entscheidung, da das Planungsrecht diese Maßstäbe einfachrechtlich ausgestaltet und insoweit einen unmittelbaren Rekurs auf das Verfassungsrecht ausschließt. Insofern hat der Gesetzgeber diese verfassungsrechtlichen Spielräume einfachgesetzlich konkretisiert.

Hinsichtlich der noch näher planungsrechtlich zu prüfenden Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung von Religionsgemeinschaften an Planfeststellungsverfahren (siehe unten V.3.) ist festzustellen, dass es nicht nur zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften gehört, zu bestimmen was unter den gottesdienstlichen und den sonstigen religionsbezogenen Handlungen zu verstehen ist, sondern auch den Rahmen der religionsbezogenen abwägungserheblichen Belange zu formulieren. Grundsätzlich ist zwischen öffentlichen und privaten Belangen zu unter-

scheiden. Öffentliche Belange sind alle öffentlichen Interessen, die im Zusammenhang mit dem jeweiligen Planungsgegenstand bestehen. Aufgrund von Art. 4 Abs. 2 GG ist die öffentliche Religionsausübung selbst bereits ein solcher, öffentlicher Belang. Dabei dürfte es unstrittig sein, dass als öffentliche Belange der Religionsgemeinschaften all jene Erfordernisse anzuerkennen sind, die im Rahmen von Art. 4 Abs. 2 GG den Gottesdienst und die Seelsorge betreffen.

Unter Gottesdiensten werden, abhängig vom jeweiligen Verständnis der Religionsgemeinschaften, alle religionsbezogenen Handlungen zu verstehen sein, die die Religionsgemeinschaft in diesem Sinne definiert (s. dazu oben III.2.a). Dabei muss es sich nicht zwingend um öffentliche Gottesdienste handeln, denen Religionsdiener vorstehen. Es kommen auch nichtamtlich veranstaltete Gottesdienste in Betracht, weil es z.B. in den christlichen Religionsgemeinschaften beide Formen gibt. Neben gottesdienstlichen Handlungen, die in Räumlichkeiten der Gemeinschaften stattfinden, gibt es auch solche, die regelmäßig im Freien stattfinden. Diese sind in besonderer Weise Emissionen ausgesetzt, die nicht gebäudlich zumindest teilabgeschirmt werden können.

Es ist außerdem anerkannt, dass die öffentlich-rechtlich organisierten Körperschaften diese Belange autonom konkretisieren können.

Anerkannt ist dies insbesondere im Bereich des Bauplanungsrechts. Dort sind nach § 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB die von den Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienste und Seelsorge als öffentlicher Belang zu berücksichtigen. Die Kommune ist hinsichtlich der Feststellung des Bedarfs an die kirchlichen Vorgaben gebunden. Dies ist Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten Kirchenautonomie, vgl. Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 1473.

c) Abwägungsgebot und Grundrechtseingriff

Zentrale Aufgabe des Planungsrechts ist der Ausgleich der verschiedenen Belange im Wege planerischer Konfliktbewältigung. Planung legitimiert sich mit anderen Worten durch Abwägung.

Grundlegend BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414. Zum Abwägungsgebot ausführlicher unten IV.4.a).

Schon früh hat die Rechtsprechung dabei darauf abgestellt, dass sich die einfachgesetzliche Abwägung noch im Vorfeld dessen bewegt, was beispielsweise der (enteignungsrechtliche) Eigentumsschutz fordert. Vielmehr bestimmt diese einfachgesetzliche Güterabwägung, was dem Einzelnen auch unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung einer

leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur nicht mehr zugemutet werden *soll*. Anders als es teilweise im Zusammenhang mit (faktisch-mittelbaren) Eingriffen vertreten wird, schließt es diese gesetzgeberische Wertentscheidung aus, eine unzumutbare Beeinträchtigung nur ganz ausnahmsweise, bei besonders schweren Einwirkungen anzunehmen.

Vgl. BVerwGE 59, 253: „LS 1: „sind Schutzauflagen zugunsten der durch Verkehrsgeräusche betroffenen Nachbargrundstücke nicht erst bei enteignend wirkenden Eingriffen notwendig, sondern schon bei solchen Einwirkungen, die - im Vorfeld des enteignungsrechtlich nach Art. 14 III GG Erheblichen - die durch Art. 14 I, II GG gewährleistete Eigentumsnutzung unzumutbar schmälern“. Dazu zusammenfassend Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht Rn. 825 f.; vgl. insbes. auch die bauplanungsrechtliche Rechtsprechung, die mittlerweile davon ausgeht, dass das „sich Einfügen“ und das Rücksichtnahmegebot keinen Raum mehr lassen, um auf die verfassungsrechtlichen Wertungen des Art. 14 GG zurückzugreifen.

Daraus lässt sich ableiten, dass im Rahmen einer Abwägung letztlich alle grundrechtlich geschützten Belange berücksichtigt werden, sofern sie nicht als geringfügig ausnahmsweise außer Betracht zu bleiben haben.

BVerwG, Urt. v. 19.8.2004 – 4 A 9/04, BeckRS 2004, 25571. Dies gelte erst recht dann, wenn eine Existenzgefährdung geltend gemacht wird. Dies gilt keineswegs nur für den Eigentumschutz. In einem solchen Fall sei auch ohne direkte Inanspruchnahme einer Eigentumsposition das Interesse des Gewerbetreibenden an der Erhaltung der unter Umständen mit erheblichen Eigenmitteln ausgenutzten Erwerbsquelle in der hoheitlichen Planung zu berücksichtigen und abzuwägen, vgl. BVerwG, NVwZ 2011, 177 Rn. 148; NVwZ 2016, 1735.

Vor diesem Hintergrund liefert das Verfassungsrecht häufig die Matrix, auf deren Hintergrund die einzelnen Belange und vor allem auch ihr Gewicht bestimmt werden.

d) Vorrang einfachgesetzlicher Konkretisierungen: das Rücksichtnahmegebot

Allerdings beanspruchen die einfachgesetzlichen Konkretisierungen Vorrang vor dem allgemeinen rechtlichen Rahmen, den das Verfassungsrecht absteckt. Dies betrifft vor allem den Schutz des Eigentums, für das beispielsweise § 2 Abs. 1 Nr. 2 - 4 16. BImSchVO nach Baugebieten der BauNVO differenzierte Grenzwerte vorsieht (dazu näher unten IV 2.). Nach der Rechtsprechung schließen diese Grenzwerte den Gesundheitsschutz ein.

Auch dazu BVerwGE 59, 253: „LS 2: „In dem in den planfeststellungsrechtlichen Ausgleichsvorschriften hervorgehobenen Schutz des Grundeigentums liegt keine Vernachlässigung des Schutzes der höchstpersönlichen Rechtsgüter i.S. des Art. 2 II GG wie Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit, sondern er schließt diesen ein.“

Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Lärmschutzinteresse nicht erst dann als Abwägungsposten beachtlich ist, wenn die Geräuschbeeinträchtigungen den Status von schädlichen Umwelteinwirkung i.S. des § 41 Abs. 1 BImSchG erreicht, die einen Kompensationsanspruch nach sich ziehen, oder gar die Schwelle der Gesundheitsgefährdung überschreiten. Auch Verkehrslärm, der nicht aufgrund der Wertungen des einfachen oder des Verfassungsrechts als unzumutbar einzustufen ist, kann im Rahmen der Abwägungsentscheidung den Ausschlag geben. In die Abwägung braucht er nur dann nicht eingestellt zu werden, wenn das Interesse, vor ihm bewahrt zu bleiben, nicht schutzwürdig ist oder mit so geringem Gewicht zu Buche schlägt, dass es als planungsrechtlich vernachlässigenswerte Größe außer Betracht bleiben kann. Insoweit ist das Recht auf gerechte Abwägung bereits dann verletzt, wenn der Belang nicht oder nicht mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägungsentscheidung eingestellt wird (zu den Folgen ausführlicher unten IV.4.a).

e) Grundrechtsschutz durch Verfahren

Spätestens seit der Mühlheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsrechts ist außerdem die besondere Bedeutung des Verfahrens für den Grundrechtsschutz anerkannt.

BVerfGE 53, 30, 65, 72 f.

Planungsrechtliche Beteiligungsverfahren bieten daher auch den Rahmen, innerhalb derer sich die Kirchen mit ihren Anliegen Gehör verschaffen können. Bevor auf diese Fragen eingegangen werden kann, soll daher ein kurzer Überblick über den Rechtsrahmen gegeben werden, innerhalb dessen sich die Diskussion bewegt. Ausgehend von den materiellen Fragen des Lärmschutzes und der Möglichkeiten seiner Bewältigung im Planfeststellungsverfahren stehen dabei die verfahrensrechtlichen Fragen im Mittelpunkt.

IV. Planungsrechtliche Grundlagen

1. Materielle Anforderungen an den Lärmschutz

Die Anforderungen an den Schutz vor dem von Infrastrukturprojekten ausgehenden Lärm finden sich in unterschiedlichen Vorschriften, in denen der Gesetzgeber die Grenzen des Zumutbaren konkretisiert. Diese sind weniger streng als die Vorschriften des anlagenbezogenen Immissionsschutzrechts. Diese Privilegierung wird auf das öffentliche Interesse an Verkehrswegen gestützt.

BVerwGE 145, 145 Rn. 24 = NVwZ 2013, 372; krit. bereits Jarass, DVBl 1995, 595.

a) Fluglärmschutz

Für den Fluglärm existieren besondere gesetzliche Vorschriften. Das Fluglärmschutzgesetz (FluglärmschutzG) dient dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm. Es legt – auch vom UBA kritisch betrachtete – Grenzwerte fest und bestimmt die näheren Einzelheiten für das Ermittlungs- und Beurteilungsverfahren. Ein angemessener Lärmschutz soll durch die Einhaltung eines Mindestabstandes schutzbedürftiger Nutzungen und die Finanzierung passiver Schallschutzmaßnahmen durch die Flugplatzbetreiber hergestellt werden. Rechtsfolge einer Überschreitung der Grenzwerte ist zunächst einmal die Gewährung von Erstattungs- und Entschädigungsansprüchen für passiven Lärmschutz.

Zugleich konkretisieren die Grenzwerte seit der Novelle 2007 die Anforderungen, die für die Errichtung und den Betrieb von Flugplätzen im Hinblick auf den Lärmschutz der Betroffenen in der Umgebung von Flugplätzen gelten (s. § 8 Abs. 1 Sätze 3 und 4 LuftVG). Erst durch die Gesetzesnovelle 2007 haben die Grenzwerte also trotz der unveränderten Konzeption des Gesetzes überhaupt Bedeutung für die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren und die dort maßgebliche individuelle Zumutbarkeitsschwelle erlangt. In diesem beschränkten Regelungsanspruch liegt ein wesentlicher Unterschied zu Regelungen in anderen Verkehrslärmbereichen, insbesondere der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV).

Zur Konzeption vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, FluglärmschutzG Vorb Rn. 1-2 (Stand Februar 2012).

Hauptinstrument des FluglärmschutzG ist die Festlegung sogenannter Lärmschutzbereiche. Der Lärmschutzbereich eines Flugplatzes wird nach dem Maße der Lärmbelastung in zwei Schutzzonen für den Tag und eine Schutzzone für die Nacht gegliedert. Schutzzonen sind nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 S. 2 FluglärmschutzG diejenigen Gebiete, in denen der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel sowie bei

der Nacht-Schutzzone auch der fluglärmbedingte Maximalpegel bestimmte Grenzwerte übersteigt.

Die konkrete Ermittlung der jeweiligen Lärmbelastung richtet sich nach § 3 und den hierzu ergangenen Verordnungen. Für die erfassten Flugplätze (vgl. § 4 Abs. 1 FluglärmG) werden die Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgelegt, § 4 Abs. 2 FluglärmG. In § 2 Abs. 3 FluglärmG werden außerdem eine periodische Überprüfung und eine entsprechende Berichtspflicht der Bundesregierung angeordnet, die sich auf die Schallgrenzwerte hinsichtlich der fortschreitenden Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik bezieht.

Gerade am Beispiel des Fluglärmgesetzes zeigen sich aber auch die juristischen Defizite. Schon direkt nach seinem Erlass wurde deutlich, dass das Gesetz den Anforderungen an einen angemessenen Lärmschutz nicht gerecht wurde. Die Grenzwerte orientierten sich nicht an der Lärmwirkungsforschung und damit am Gesundheitsschutz, sondern waren Ausfluss eines primär an den Kosten orientierten politischen Kompromisses. Dem Gesetz wurde vorgeworfen, es sei eher ein „Gesetz zum Schutz von Flugplätzen“.

So ausdrücklich Jarass, Defizite des Verkehrsimmissionsschutzrechts, in: Koch/Lechelt (Hrsg.), 20 Jahre BImSchG, 1994, S. 145 (149). Es setzte letztlich nur den Vorrang der Flughafenplanung gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung durch (so Koch/Wienecke, NuR 2003, 72). Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten lag nach Auffassung des BVerfG allerdings nicht vor. Zwar gebietet Art. 2 Abs. 2 GG gesetzgeberische Maßnahmen zu einem lärmbezogenen Gesundheitsschutz. Da verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse über die Grenzen zumutbarer Fluglärmbelastungen noch nicht vorlägen und es sich wegen der internationalen Verflechtung des Flugverkehrs um eine komplexe Materie handele, zu deren Regelung der Gesetzgeber angemessene Erfahrungs- und Anpassungsspielräume benötige, sah das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1981 zum FluglärmG 1971 nicht die erforderliche evidente Pflichtverletzung BVerfG, B. vom 14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72, BVerfGE 56, 54, 80 ff.; zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen Hermann, Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts, 1994, S. 117 ff., 152 ff., und 186 ff.

Allerdings reagierte der Gesetzgeber. Die geltende Fassung geht zurück auf die Koalitionsvereinbarung vom 20. 10. 1998 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die u. a. den Schutz vor Verkehrslärm, besonders während der Nachtruhe, auf eine vertretbare gesetzliche Grundlage stellen wollte und auch zu einer Absenkung der Grenzwerte führte.

Ausführlich Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 80. EL Mai 2016, FluglärmG Vorbem Rn. 22 ff.

Die nunmehr in § 2 Abs. 2 FLärmSchG bestimmten Grenzwerte markieren nicht die Schwelle, ab der Fluglärm gesundheitsgefährdend wirkt, sondern die sogenannte fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze. Das ist die Schwelle, ab der Belastungen durch Fluglärm infolge des Baus oder der Erweiterung eines Flughafens nach § 9 Abs. 2 LuftVG nicht ohne Schutzvorkehrungen oder Entschädigungen hingenommen werden müssen. Die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze deckt sich mit der Stufe, ab der Beeinträchtigungen durch Immissionen als erheblich zu qualifizieren sind, und zwar sowohl i.S. des § 5 Abs. 1 BImSchG als auch i.S. des § 906 Abs. 2 BGB.

Ausführlich dazu etwa die den Flughafen Frankfurt betreffende Entscheidung VGH Kassel, Urteil vom 21. 8. 2009 - 11 C 227/08.T, 11 C 312/08.T, 11 C 321/08.T, 11 C 329/08.T, 11 C 336/08.T, 11 C 359/08.T, 11 C 499/08.T, 11 C 509/08.T.

Indem das Gesetz die Möglichkeit einer Entschädigung vorsieht, kann es im konkreten Fall allerdings auch dazu kommen, dass Lärm letztlich hingenommen wird.

b) Straßenlärm

Die Rechtsgrundlagen für den von Straßen- und auch Schienenverkehr ausgehenden Lärm finden sich im Immissionsschutzrecht. Nach § 41 BImSchG ist „bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen [...] sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind“. Es besteht also keine generelle Regelung zum Schutz vor dem entsprechenden Lärm. Die Regelungen gelten nur beim Neubau oder einer wesentlichen Änderung.

Mit dem Erlass der Verkehrslärmschutzverordnung wurde der Schutz vor dem von Straßen (und auch Schienen, zu den Besonderheiten bzw. der Angleichung der Rechtslage unten c) ausgehenden Lärm auf eine eindeutigere Rechtsgrundlage gestellt, indem die frühere Zumutbarkeitsprüfung durch konkrete Grenzwerte nach § 2 16. BImSchV ersetzt und um klare Vorgaben für die Berechnung ergänzt werden.

Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036) zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO vom 18. 12. 2014 (BGBl. I S. 2269). Rechtsgrundlage ist § 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Vgl. hierzu Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015 Rn. 814 m. w. Nachw. Die Berechnung der erforderlichen Schalldämmung der

Außenwände und Fenster erfolgt nach der Vierundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 24. BImSchV) vom 4. Februar 1997 (BGBl. I S. 172, 1253), zuletzt geändert durch Art. 3 MagnetschwebbahnVO vom 23. 9. 1997 (BGBl. I S. 2329). Für neue Schienenfahrzeuge sind in der „Technischen Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem „Fahrzeuge – Lärm“ (TSI Noise 2015 – abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014-R1304&from=DE>) europaweit geltende Grenzwerte festgelegt. Diese gelten jedoch nur für neu zugelassene Fahrzeuge.

Die Grenzwerte sind strikt einzuhalten. Unabhängig von bestehenden Vorbelastungen sind im Fall einer wesentlichen Änderung der Straße die von dem Verkehrsweg ausgehenden Lärmimmissionen insgesamt zu berücksichtigen.

Bracher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 2 16. BImSchV Rn. 2 m. w. Nachw.

Wie bereits ausgeführt (s. oben III 4) greifen sie die Baugebietsfestsetzungen nach der BauNVO auf, lassen aber grundsätzlich Raum für strengere Vorgaben bei bestimmten Nutzungen. Geschützt wird nicht nur der Aufenthalt innerhalb von Gebäuden, sondern auch die angemessene Nutzung von Außenwohnbereichen.

Beispiele sind Balkone, Terrassen, Hausgärten, Kinderspielplätze und sonstige Grün- und Freiflächen, vgl. BVerwGE 51, 15; 71, 150; NVwZ 2009, 55. Viele Flächen genießen allerdings nicht denselben Schutz wie Wohnräume; so sind etwa Vorgärten, die nicht zum regelmäßigen Aufenthalt gedacht sind, grundsätzlich nicht schutzwürdig, BVerwG, NVwZ 2013, 147 Rn. 54.

Darüber hinaus wird die Relevanz von Verkehrslärm durch das sogenannte Trennungsgebot des § 50 BImSchG verstärkt. Danach sind „die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen [...] auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude so weit wie möglich vermieden werden“, vgl. § 50 Abs. 1 S. 1 BImSchG.

Vgl. BVerwG, NVwZ 2013, 719 Rn. 26; Grüner, UPR 2014, 161. Allerdings wird § 50 BImSchG als Trennungsgebot nicht abschließend umschrieben, indem ihm auch durch andere Maßnahmen Rechnung getragen werden kann, vgl. dazu Jarass,

BImSchG § 50 Rn. 1, 18, 26. Auf den in der Vorschrift ebenfalls angesprochenen Störfallschutz ist vorliegend nicht einzugehen.

§ 50 BImSchG ist Ausfluss des umweltrechtlichen Vorsorgegrundsatzes. Er kann in seiner Konsequenz dazu führen, dass neue Verkehrswege an einem entsprechenden Standort nicht verwirklicht werden können (dazu näher unten IV 2 d)).

c) Schienenlärm

Für Schienen gilt grundsätzlich der dargestellte Rechtsrahmen, der im Rahmen der jüngsten Novelle weiter angeglichen wurde, was mit einer erheblichen Verbesserung des Lärmschutzes einhergehen dürfte. Es wurde nicht nur der bisherige „Schienenbonus“ im Vergleich zu anderen Verkehrswegen abgeschafft, sondern auch ein Verfahren zur schnelleren Berücksichtigung innovativer Techniken bei der Bemessung der Grenzwerte vorgesehen.

Der bisher nach § 43 Abs. 1 S. 2 BImSchG aF geltende „Schienenbonus“ von 5 dB(A) bei der Berechnung des Lärmes wurde zum 1.1.2015 (bzw. 1.1.2019 für Straßenbahnen) abgeschafft; er beruhte auf der überholten Annahme, dass Schienenlärm als weniger belastend empfunden würde. Zugleich besteht künftig die Möglichkeit, Fortschritte bei der Lärminderung an Fahrzeugen, der Fahrbahn und der Einrichtungen zur Abschirmung des Schalls bei der Berechnung des Beurteilungspegels im Berechnungsverfahren zu berücksichtigen. § 5 der 16. BImSchV („Festlegung akustischer Kennwerte für abweichende Bahntechnik und schalltechnische Innovationen“) sieht ein Verfahren vor, das eine zügige Einführung von neuen Technologien in das Berechnungsverfahren nach Anlage 2 ermöglicht. S. auch den Überblick bei Koch/Welss, Aktuelle Entwicklungen des Immissionsschutzrechts (Teil 2), NJW 2015, 1100. Zur übergangsweisen Anwendung des Schienenbonus BVerwG, Urteil vom 08.09.2016 - 3 A 5.15, BeckRS 2016, 110267.

2. Verkehrslärm im Planfeststellungsverfahren

Für das Planungsverfahren gilt der „Grundsatz der Problembewältigung“. Der Planungsträger hat daher grundsätzlich die durch die Planungsentscheidung geschaffenen oder ihr sonst zurechenbaren Konflikte zu bewältigen. Im Regelfall hat daher die Planfeststellungsbehörde selbst eine einheitliche, umfassende und abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu treffen. Selbstverständlich sind hierbei die dargestellten Anforderungen an Verkehrslärm, insbesondere die entsprechenden Grenzwerte zu berücksichtigen.

Im Planfeststellungsverfahren wird nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG über die geltend gemachten Belange entschieden, soweit über diese bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist. Diese Vorschrift sieht vor, „dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind“. Allerdings schränkt Satz 3 diesen Anspruch wie folgt ein: „Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld“.

Bezogen auf den Lärmschutz geht es in den meisten Fällen um die Frage, inwieweit einem Vorhabenträger zu Gunsten des öffentlichen Wohls oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen im Planfeststellungsbeschluss aufzuerlegen sind. Hierbei handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, die Behörde ist also beim Vorliegen der Voraussetzungen zu entsprechenden Anordnungen verpflichtet.

Diese Rechtsfolge ergab sich für Flughäfen bisher aus § 9 Abs. 2 a.F. LuftVG, vgl. Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Stand: Juli 2011, § 9 Rn. 47 ff. m. w. Nachw.); lediglich hinsichtlich der Ausgestaltung der Schutzvorkehrungen besteht ein Auswahlermessen. Da sich die Pflicht zur Auferlegung von für das öffentliche Wohl oder den Schutz von Nachbargrundstücken erforderlichen Vorkehrungen und Errichtung von Anlagen bereits aus § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG ergibt, wurde die Vorschrift aufgehoben.

Überschreitet die errechnete Belastung (Beurteilungspegel) die festgelegten Grenzwerte, sind Schallschutzmaßnahmen erforderlich. Aktive Schallschutzmaßnahmen haben jedenfalls bei Straßen- und Schienenlärm Vorrang; hinsichtlich der konkreten Maßnahme kommt der Behörde ein Auswahlermessen zu. Wenn allerdings die Kosten für diese Schutzmaßnahmen unverhältnismäßig hoch sind, sind Schallschutzmaßnahmen an den betroffenen Gebäuden vorzusehen (passiver Schallschutz). Werden die Grenzwerte unterschritten, besteht nach der Rechtsprechung jedenfalls kein Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen.

a) Aktiver Lärmschutz

Grundsätzlich muss Lärm möglichst durch Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes vermieden werden.

BVerwGE 110, 370, 381 = NVwZ 2001, 71; BVerwG v. 14.4.2010 - , 9 A 43/08, Rn. 43.

Zu diesen gehören solche, die an der Quelle des Lärms ansetzen (Emissionsreduzierung), aber auch solche auf dem Übertragungsweg (wie z.B. Schallschutzwände am Verkehrsweg) und die Verwendung eines ent-

sprechenden Unterbaus oder Straßenbelags, soweit dies nach dem Stand der Technik möglich ist.

BVerwGE 115, 237, 244; s. auch Jarass, § 41 BImSchG, Rn. 55. Zum Stand der Technik gehören nicht nur die bereits erprobten und in der Praxis bewährten Verfahren. Vielmehr müssen auch neueste Techniken zum Einsatz kommen, selbst wenn sie noch nicht erprobt wurden, sofern ihre praktische Eignung gesichert erscheint (OVG Koblenz, 8 C 10763/13 v. 26.3.2014 Rn. 38; Jarass, § 41 BImSchG, Rn. 57. Auch die Führung in einem Tunnel oder Trog ist denkbar, BVerwGE 108, 248; VGH Mannheim, VBIBW 1991, 463. Der Einsatz von „Flüsterasphalt“ ist allerdings nicht überall möglich, vgl. BVerwG, NVwZ 2013, 147 Rn. 59.

Allerdings dürfen nach der Wertung des Gesetzgebers die Kosten der Schutzmaßnahme nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen, § 41 Abs. 2 BImSchG.

Dies kann im Regelfall auf der Grundlage der sogenannten Bruttokosten beurteilt werden, d.h. ohne die Kosten des stattdessen zu leistenden passiven Schallschutzes und der Außenwohnbereichsentschädigungen in Abzug zu bringen, BVerwG Urt. v. 8.9.2016 – 3 A 5.15, BeckRS 2016, 110267. Die Kosten der aktiven Lärmschutzmaßnahmen setzen sich aus den Bau- und Unterhaltungskosten zusammen (BVerwG, NVwZ-RR 1999, 725).

b) Passiver Lärmschutz und Entschädigung

Will die Behörde auf passiven Schallschutz ausweichen, hat sie im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit die Kosten und Nutzen aktiven Schallschutzes in Relation zu setzen zu den Kosten der passiven Maßnahmen. Im Ergebnis erhält der betroffene Eigentümer dann einen Entschädigungsanspruch in Höhe der Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen an den eigenen Gebäuden.

Im Einzelnen ist es schwierig zu beurteilen, wann an Stelle des aktiven ein lediglich passiver Lärmschutz in Betracht kommt. So kann beispielsweise eine Lärmschutzwand auch an städtebaulichen oder denkmalschutzrechtlichen Gründen scheitern, so dass dann passiver Lärmschutz zu gewährleisten ist, vgl. BVerwGE 104, 123. Planungsrechtlich beschränkt sich der Anspruch auf den Grundeigentümer, vgl. BVerwG, ZfBR 2006, 583. Mieter und Pächter haben möglicherweise privatrechtliche Ansprüche gegen diesen, werden aber im Planungsrecht nicht berücksichtigt.

Auf Fluglärm lassen sich diese Grundsätze allerdings nicht übertragen. Hier wird dem aktiven Lärmschutz kein ausdrücklicher Vorrang einge-

räumt. Außerdem wird über passiven Lärmschutz gerade nicht mehr im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren entschieden. Hierfür ist vielmehr im FluglärmschG ein eigenes Verfahren vorgesehen, das erst im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird.

Dies ist die zwingende Konsequenz aus der gesetzgeberischen Konzeption: Die einzelnen Schutzansprüche entstehen erst dann, wenn die gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte vollzogen sind. Ansprüche auf baulichen Schallschutz (§ 9 Abs. 1 S. 1 sowie Abs. 1 S. 1 FLärmSchG) und Ansprüche auf Entschädigung wegen Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs (§ 9 Abs. 5 FLärmSchG) setzen daher voraus, dass die in § 2 FLärmSchG vorgesehenen Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 4 Abs. 2 S. 1 FLärmSchG) festgesetzt werden. Dies geschieht im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren (§ 4 Abs. 3 FLärmSchG). Daraus ergibt sich, dass über Ansprüche auf passiven Schallschutz und auf Entschädigung wegen Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs in einem gesonderten Verfahren nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses entschieden wird, vgl. Wysk, ZfL 2007, 243, 247. Darin liegt nach der Rechtsprechung kein Verstoß gegen den Grundsatz der Problembewältigung, also des Gebots, dass die durch das Vorhaben aufgeworfenen Konflikte in der Zulassungsentscheidung selbst gelöst werden müssen. Grundrechte oder sonstige durch die Verfassung geschützte Rechtspositionen würden dadurch nicht verletzt, insbesondere ergäben sich keine Rechtsschutzlücken, weil zumindest die Entscheidung nach § 10 FLärmSchG der gerichtlichen Kontrolle unterliege. Es bliebe aber dem Gesetzgeber unbenommen, Ausnahmen von diesem Grundsatz zuzulassen.

c) Lärm als ein der Verwirklichung des Projekts entgegenstehender Belang?

Aus dem Blickwinkel des Gutachtens stellt sich in diesem Kontext die Frage, inwieweit kirchliche Belange bei einer solchen Abwägung den Ausschlag zugunsten aktiver Lärmschutzmaßnahmen zu geben vermögen. Es geht also konkret darum, inwieweit man die Kirche überhaupt auf passive Lärmschutzmaßnahmen an Gebäuden verweisen und aktiven Schallschutz (zur Definition oben unter a) verweigern kann. Rechtlicher Ausgangspunkt ist bei Straßen- und Schienenlärm die Vorschrift des § 41 Abs. 2 BImSchG, nach der die Kosten aktiven Schallschutzes nicht außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen dürfen. Die Auslegung dieser Norm ist zwischen den verschiedenen Senaten des Bundesverwaltungsgerichts umstritten, ohne dass dies im vorliegenden Zusammenhang

vertieft werden müsste. Nach beiden Auffassungen kann im Ergebnis kirchlichen Belangen Rechnung getragen werden.

Der Streit bezieht sich auf die Frage, inwieweit die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 41 Abs. 2 BImSchG sich auf der Grundlage einer Abwägung vollzieht (so der 9. und zuvor zuständige 11 Senat, BVerwG 104, 123; NJW 2001, 71, 74) oder aber striktes Recht darstellt (so BVerwGE 108, 248, 256 ff.). Nach der zweiten Auffassung ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 41 Abs. 2 BImSchG nicht Teil der allgemeinen fachplanerischen Abwägung. Im Ergebnis werden also sonstige öffentliche oder private Belange, hier also beispielsweise die kirchlichen Belange, nicht unmittelbar für die Beantwortung der Frage relevant. In den meisten Konstellation erweist sich diese zweite Auffassung als strenger: Erweisen sich bestimmte nach § 41 Abs. 1 BImSchG in Betracht kommende aktive Lärmschutzmaßnahmen als verhältnismäßig, dürfen sie nur dann unterbleiben, wenn sie mit zwingenden Rechtsvorschriften unvereinbar sind. Belange des Naturschutzes etwa können nicht als Argument gegen aktiven Schallschutz angeführt werden. Hier geht es jedoch um den Fall, dass die kirchlichen Belange gerade für einen aktiven Lärmschutz sprechen, die Kirche sich also gerade nicht auf passive Lärmschutzmaßnahmen an Kirchengebäuden verweisen lassen will. Nach der erstgenannten Auffassung wäre dies im Wege einer Abwägung zu berücksichtigen. Aber auch nach der zweitgenannten Auffassung werden diese Belange relevant: Wird die Durchführung der Maßnahmen aus Gründen, die nicht die Kosten betreffen (etwa wegen des Landschafts- oder Stadtbildes), als unzweckmäßig erachtet, so kann dieser Gesichtspunkt bei der Trassenwahl (§ 50 BImSchG) berücksichtigt werden, oder es können aufwendigere Lärmschutzmaßnahmen verlangt werden, die bei isolierter Betrachtung unverhältnismäßig i. S. von § 41 Abs. 2 BImSchG wären (so auch unter Berufung auf den Wortlaut der Vorschrift Bracher, in Landmann/Rohmer, § 41 BImSchG Rn. 72; Geulen/Klinger, ZUR 2000, 393, 394 f.; Schulze-Fielitz, Verw. 2002, 525, 546 f.). Aber auch nach der Gegenauffassung des 9. Senats muss „bei einer wertenden Betrachtung der Gesamtumstände [...] dem Vorrang des aktiven Lärmschutzes ... in ausgewogener Weise Rechnung“ getragen werden, BVerwGE 110, 370, 380 ff., 383.

Allerdings ist zu beachten, dass Umwelteinwirkungen nach § 41 Abs. 1 BImSchG nur zu vermeiden sind, wenn nach dem „Stand der Technik“ eine entsprechende Ausgestaltung möglich ist. Ein Verzicht auf das Projekt oder auch nur eine geringere Dimensionierung des Verkehrswegs etwa der Verzicht auf eine Fahrspur, können daher aus Gründen des

Lärmschutzes allein grundsätzlich nicht verlangt werden, allenfalls eine geringfügige Verschiebung der Trasse.

Näher dazu Bracher, in: Landmann/Rohmer, § 41 BImSchG Rn. 4; Jarass, § 41 BImSchG Rn. 56; zum Begriff des Standes der Technik Jarass, a.a.O. § 3 Rn. 99 ff. Zur Möglichkeit, eine Verschiebung der Trasse zu verlangen, s. Jarass, BImSchG § 41 Rn. 56.

Kommt es tatsächlich zu einem auch durch Schallschutzmaßnahmen nicht zu lösenden Nutzungskonflikt, werden die betroffenen Flächen i.d.R. von den Vorhabenträgern erworben; den betroffenen Eigentümern werden Alternativgrundstücke in weniger belasteten Gebieten angeboten. Diese Lösung besteht bei kirchlichen Einrichtungen allerdings nicht immer.

3. Der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens im Überblick

Die allgemeinen Regelungen zum Planfeststellungsverfahren finden sich in den §§ 72 ff. VwVfG. Ergänzend finden sich spezialgesetzliche Regelungen in den jeweiligen Fachgesetzen – so etwa in §§ 8 ff LuftVG (Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich), § 17 ff. FernStrG (Bundesfernstraßen), §§ 18 ff AEG (Betriebsanlagen einer Eisenbahn). Da planfeststellungsbedürftige Vorhaben regelmäßig einer UVP-Pflicht unterliegen (Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, vgl. § 3 iVm Anlage 1, insbes. Nr. 14 UVPG), sind auch die Verfahrensvorschriften des UVPG bei Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens zu berücksichtigen, soweit die einschlägigen Vorschriften die Prüfung der Umweltverträglichkeit nicht näher bestimmen, ihre Anforderungen denen des UVPG nicht entsprechen oder diese weiter als die des UVPG reichen (§ 4 UVPG). Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UVPG ist die UVP ein „unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren“, die entsprechenden Anforderungen werden also in das planfeststellungsrechtliche Verfahren implementiert.

Das UVP-Verfahren wurde zum 29.7.2017 erheblich modifiziert; dadurch wurde vor die Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Vorlage qualifizierter Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens umfassend neu geregelt; dieser hat die Unterlagen außerdem in einem UVP-Bericht zusammenzufassen, vgl. § 16 UVPG n.F. Der Ablauf des Verfahrens wird dadurch allerdings nicht modifiziert.

a) Einreichung des Antrags bei der Anhörungsbehörde

Das eigentliche Planfeststellungsverfahren beginnt mit dem Antrag des Vorhabenträgers bei der Anhörungsbehörde (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG). Dem Antrag sind die erforderlichen Planunterlagen beizufügen. Die Anhörungsbehörde hat gem. § 73 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwVfG i. V.m. § 10 Abs. 2 LuftVG innerhalb eines Monats nach Einreichung des Plans die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme aufzufordern. Zugleich (also ebenfalls innerhalb eines Monats nach Planeinreichung) hat die Anhörungsbehörde gem. § 73 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 VwVfG zu veranlassen, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken kann, ausgelegt wird; zugleich soll er im Internet veröffentlicht werden, vgl. § 27a VwVfG. Die Auswirkung eines Vorhabens erstreckt sich nicht nur auf die unmittelbar in Anspruch genommenen Grundstücke, sondern z. B. auch auf die Gemeinden, die etwa durch Umweltbelastungen (insbes. auch Lärm) davon betroffen sein können. Einwendungen Dritter gegen das Vorhaben können im Scoping-Termin allerdings nicht vorgebracht werden.

Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 UVPG Rn. 14. Dieses sogenannte Scoping dient lediglich der Unterrichtung über Inhalt und Umfang der voraussichtlich nach § 6 UVPG beizubringenden Unterlagen und damit über Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP (§ 5 Abs. 1 S. 1 bzw. 3 UVPG), aber auch zur Absteckung des Untersuchungsrahmens.

b) Auslegung des Plans und die Möglichkeit zu Einwendungen und Stellungnahmen/Präklusion

Die Gemeinden haben daraufhin den Plan drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats auszulegen (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG). Diese Auslegung ist unter Beachtung der entsprechenden Anforderungen zuvor ortsüblich bekannt zu machen (§ 73 Abs. 5 VwVfG, § 9 Abs. 1a, Abs. 3 Nr. 1 UVPG). Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist bei der Anhörungsbehörde oder bei der jeweiligen Gemeinde *Einwendungen* gegen den Plan erheben (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG). Die Anhörungsbehörde hat außerdem gem. § 73 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwVfG i. V.m. § 10 Abs. 2 LuftVG innerhalb eines Monats nach Einreichung des Plans die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme aufzufordern. Nach § 73 Abs. 2 VwVfG fordert die Anhörungsbehörde „Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf“. Wichtigste Anwendungsfälle sind diejenigen Behörden, deren Zuständigkeit infolge der Konzentrationswirkung des § 75 VwVfG entfällt. Das Gesetz verwendet also (anders als im bauplanungsrechtlichen Zusammenhang § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB) nicht den Begriff des Trägers öffentlicher Belange. Dieser ist jedenfalls inso-

weit weiter als dazu auch Privatrechtssubjekte gehören, die öffentliche Aufgaben erfüllen, aber jedenfalls ohne entsprechende Beleihung keine Behörden sind. Allerdings werden die entsprechenden Erlasse für die Beteiligung von Behörden im bauplanungsrechtlichen Verfahren auch für die Planfeststellungsverfahren herangezogen.

Vgl. nur den Anhörungsbericht zum Flughafen Berlin-Schönefeld v. 14.6.2002, S. 183 ff. (http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Anhörungsbericht.pdf).

Auch anerkannte Umweltschutz- und Naturschutzvereinigungen können Stellungnahmen abgeben (§ 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG, § 63 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG). Während es also bei der Anhörung nach § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG um eine Anhörung zur Wahrnehmung eigener subjektiver Rechte und Belange des Betroffenen geht, erfolgt die Behördenanhörung nach Abs. 2 zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen aus dem der Behörde übertragenen Aufgabenbereich.

Dazu Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 75 VwVfG Rn. 70.

Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung konnten nach Ablauf der Frist Einwendungen nicht mehr erhoben werden. Ziel der Präklusionsvorschrift war es, innerhalb einer angemessenen Frist Rechtssicherheit in Bezug auf den Bestand des künftigen Planfeststellungsbeschlusses herbeizuführen.

Dazu BVerwGE 104, 337, 343. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG normiert eine sogenannte materielle Präklusion (vgl. BVerwGE 107, 313, 321: alle nicht innerhalb der Einwendungsfrist vorgebrachten Einwendungen können im Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden. Eine entsprechende Klage wäre aber wohl nicht nur unbegründet, sondern bereits unzulässig. Gleiches gilt gem. § 73 Abs. 4 S. 6 VwVfG für nicht vorgebrachte Stellungnahmen anerkannter Umweltschutz- und Naturschutzvereinigungen. Dies gilt auch für den Rechtsschutz dieser Vereinigungen gegen UVP-pflichtige Vorhaben; § 2 Abs. 3 UmwRG stellt dies allgemein klar. Die Präklusionsvorschrift ist jedoch jedenfalls im Anwendungsbereich des Art. 11 UVP-RL (also bei UVP-pflichtigen Vorhaben) unionsrechtswidrig, vgl. EuGH, NVwZ 2015, 1665 Rn. 75 ff; BVerwG, NVwZ 2016, 308 Rn. 26. Sowohl Argumente der Rechtssicherheit als auch der Verfahrenseffizienz ließ der EuGH nicht gelten. Vielmehr wolle Art. 11 Abs. 1 UVP-RL einen weitreichenden Gerichtszugang ermöglichen, EuGH, NVwZ 2015, 1665 Rn. 77 ff. Diese Vorschrift verlange einen „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle [...],

um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.“ Nicht abschließend geklärt ist die Reichweite dieser Europarechtswidrigkeit der Präklusion: erfasst werden jedenfalls Rügen der Verletzung europäischen Umweltrechts. Diskutiert wird aber auch die Erstreckung auf das nationale Umweltrecht und Nicht-Umweltrecht, ausf. dazu Siegel NVwZ 2016, 337, 339 f. Nach dem EuGH kann der nationale Gesetzgeber allerdings „spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z.B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.“ (EuGH a.a.O. Rn. 81). Diese freilich eher vagen Vorgaben wurden mit der Novelle des § 5 UmwRG umgesetzt, vgl. BT-Drucks. 18/9526.

Aktuell ist die Rechtslage trotz der gesetzlichen Neuregelung weiter unklar. Selbst wenn die Möglichkeiten einer Zurückweisung verspäteten Vorbringens also erheblich reduziert wurden, bleibt ein erhebliches Prozessrisiko. Insbesondere bleibt abzuwarten, welche Auslegung die Gerichte dem neuen § 5 UmwRG geben und inwieweit sich diese Auslegung dann als europarechtskonform darstellen wird. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut sind jedenfalls nur Umweltbelange von der Präklusionswirkung ausgenommen, so dass die Vorschrift im Zusammenhang mit kirchlichen Belangen keine Wirkung entfaltet.

c) Erörterungstermin

Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind die vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen an einem Erörterungstermin mit den Beteiligten zu erörtern (§ 73 Abs. 6 VwVfG). Abzuschließen ist die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist (§ 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG). Ein solcher Erörterungstermin ist allerdings nicht in allen Fällen zwingend vorgeschrieben. Nach § 17a Nr. 1 FStrG, § 18a AEG kann die Anhörungsbehörde auf eine Erörterung verzichten. Zudem kann bei einer Änderung eines Flughafens oder eines Landeplatzes mit beschränktem Bauschutzbereich von einer Erörterung abgesehen werden (§10 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LuftVG). Der Erörterungstermin ist nicht öffentlich, § 68 Abs. 1 S. 1 VwVfG iVm § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG. Die Anhörungsbehörde hat dabei auf eine Einigung abzielen (vgl. § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG), also darauf hinzuwirken, dass der Einwender sich willens zeigt, die Einwendung fallen zu lassen.

Vgl. Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 74 Rn. 162. Hinsichtlich der Stellungnahmen ist eine solche Einigungserzielung allerdings nicht vorgeschrieben.

Über die nicht erledigten Einwendungen entscheidet sodann die Planfeststellungsbehörde (§ 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG).

Das Anhörungsverfahren wird beendet durch eine Stellungnahme der Anhörungsbehörde, die diese innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen und nicht erledigten Einwendungen an die Planfeststellungsbehörde weiterleitet (§ 73 Abs. 9 VwVfG).

Zudem ist nach § 24 UVPG n.F. eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen zu erstellen, die allerdings im Wesentlichen auf dem bisherigen Recht aufbaut, vgl. BT-Drucks. 18/11499 S. 93 f.

d) Planfeststellungsbeschluss

Schließlich stellt gem. § 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG die Planfeststellungsbehörde den Plan fest (oder lehnt den Antrag des Vorhabenträgers ab). Im Planfeststellungsbeschluss findet eine umfassende Abwägung zwischen allen berührten öffentlichen und privaten Belangen statt. Außerdem entscheidet sie über erhobene Einwendungen, soweit diese nicht durch Auflagen, Planänderungen und/oder Zusagen des Vorhabenträgers berücksichtigt und damit erledigt werden konnten. Insoweit sind dem Vorhabenträger ggf. Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Sind diese untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, hat der Betroffene Anspruch auf finanziellen Ausgleich (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG).

Siehe zu Schutzauflagen und finanziellem Ausgleich etwa Wickel, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bes Verwaltungsrecht Bd II, § 39 Rn. 88 ff.

Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Vorhabenträger und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, sowie den Vereinigungen, die Stellungnahmen abgegeben haben, zuzustellen (§ 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG). Zudem ist eine Ausfertigung mit einer Rechtsbehelfsbelehrung in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen (§ 74 Abs. 4 S. 2 VwVfG); er gilt mit Ende dieser Auslegungsfrist den übrigen Betroffenen als zugestellt (§ 74 Abs. 4 S. 3 VwVfG). Sobald der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden ist, sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen (s. zum Anspruch auf Planergänzung unten 4 d).

e) Konsequenzen aus der Bestandskraft

Wird der Planfeststellungsbeschluss nicht angefochten, erwachsen seine Feststellungen in Bestandskraft. Auch die Beteiligungsrechte und der Rechtsschutz konzentrieren sich auf den das Planungsverfahren abschließenden Planfeststellungsbeschluss. Nach seiner Bestandskraft ist er nicht mehr angreifbar. Nach § 9 Abs. 3 LuftVG a.F. und der allgemeinen Regelung des § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG sind Ansprüche auf Beseitigung oder Änderung von Anlagen nach der Planfeststellung ausgeschlossen. Dies hat auch für die weiteren rechtlichen Schritte erhebliche Folgewirkungen, da der Planfeststellungsbeschluss auch eine Verletzung von Rechten Dritter durch die spätere Betriebsgenehmigung grundsätzlich ausschließt.

Besonders deutlich formuliert hat diesen Grundsatz das BVerwG in seiner Entscheidung zu Klagen gegen die Betriebsgenehmigung für den Flughafen Berlin-Brandenburg, vgl. BVerwG v. 20. 1. 2016 – 6 A 2.14, LKV 2016, 180, 181 f.: „Die angegriffene Genehmigung stellt nach zutreffender Auffassung eine bloße Anpassungsgenehmigung i. S. v. § 6 Abs. 4 S. 1 LuftVG dar, in der keine neuen, für die Kl. drittschützenden Regelungen getroffen werden. Nach § 6 Abs. 4 S. 1 LuftVG ist die Genehmigung zu ergänzen oder zu ändern, wenn dies nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens (§§ 8 bis 10 LuftVG) notwendig ist. Einer vorherigen Änderung der alten Betriebsgenehmigung bedarf es nicht. Der inhaltliche Vorrang der Planfeststellung ergibt sich aus § 8 Abs. 6 LuftVG, wonach die Genehmigung nach § 6 nicht Voraussetzung für ein Planfeststellungsverfahren oder ein Plangenehmigungsverfahren ist. Die Inhalte der Planfeststellung und der Betriebsgenehmigung lassen sich bei planfeststellungsbedürftigen Flugplätzen nicht trennscharf voneinander abgrenzen; es besteht hinsichtlich der betrieblichen Regelungen ein Überschneidungs- und Konkurrenzbereich. Zwar wird bei planfeststellungsbedürftigen Flugplätzen die Betriebsgenehmigung allgemein als Unternehmergenehmigung verstanden, die die subjektiven, in der Person des Flugplatzbetreibers zu erfüllenden Voraussetzungen regelt, während der Planfeststellungsbeschluss die baulichen Flugplatzanlagen festlegt (vgl. Schiller, in: Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Stand 7/2015, § 6 Rn. 74, 88 ff. m. w. N.). Es ist jedoch nach § 8 Abs. 4 LuftVG auch zulässig, betriebliche Regelungen zum Gegenstand der Planfeststellung zu machen. In diesem Fall erfolgt eine Anpassung der Altgenehmigung an das vorrangig durchgeführte Planfeststellungsverfahren nicht in einem förmlichen Verwaltungsverfahren und somit ohne Beteiligung Dritter, da durch die bloße Anpassung der Betriebsgenehmigung Rechte Dritter nicht verletzt werden können. Ein Änderungs-genehmigungsverfahren

i. S. v. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG muss nicht durchgeführt werden (vgl. Schiller, a.a.O, § 6 Rn. 89, 92). Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn die Planfeststellung drittschützende Regelungen nicht selbst trifft, sondern der Regelung durch die nachfolgende Betriebsgenehmigung überlässt; dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Die Bekl. trägt zutreffend vor, dass die Betriebsgenehmigung hinsichtlich der flugbetrieblichen Regelungen keine über die Planfeststellung hinausgehenden drittschützenden Regelungen enthält. In der Planfeststellung sind die wesentlichen flugbetrieblichen Regelungen bereits abschließend getroffen worden. Das betrifft insbesondere das hier in Rede stehende Lärmschutzkonzept, auf dessen Begründung in der Betriebsgenehmigung Bezug genommen wird. Das BVerwG hat das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses mit seinen umfangreichen Lärmschutzaufgaben bestätigt (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006 – 4 A 1075.4, BVerwGE 125, 116 Rn. 236 ff.). Soweit es das Nachtlärmschutzkonzept beanstandet hat (vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 246 ff.), ist dies im Planergänzungsverfahren berücksichtigt worden (zum Planergänzungsbeschluss vgl. BVerwG, Urt. v. 13. 10. 2011 – 4 A 4000.09, juris)“.

Die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses war aber auch das einfachrechtlich zentrale Argument im Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts.

4. Im Überblick: Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse

Gegen den Planfeststellungsbeschluss, der als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist, kommt eine verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage in Betracht, für die entweder das OVG oder das Bundesverwaltungsgericht zuständig sind.

a) Das behördliche Planungsermessen

Die hierbei bestehenden Besonderheiten werden üblicherweise mit dem Begriff des „Planungsermessens“ umschrieben. Die Planungsentscheidung charakterisiert sich durch ihre finale Struktur und unterscheidet sich insoweit von der konditionalen Steuerung der Verwaltung durch gesetzliche Vorgaben. Es ist nach diesem Verständnis Aufgabe der Verwaltung und des Verfahrens, den Ausgleich zwischen verschiedenen, teilweise gegenläufigen und sich widersprechenden Zielsetzungen zu finden. Die Befugnis zur planerischen Gestaltung wird durch die Handlungsform des Planfeststellungsbeschlusses indiziert, aber teilweise auch

ausdrücklich vom Gesetzgeber angeordnet. In der Tat liefert das Planungsrecht insgesamt die anschaulichsten Beispiele für das Erfordernis einer Abwägung, die auch dazu führen kann, dass bestimmte Belange, die der Gesetzgeber und sogar die Verfassung als schützenswert einstuft, in der konkreten Abwägungsentscheidung „weggeplant“ werden können. Das öffentliche Interesse, an funktionierender Infrastruktur kann nicht nur Eingriffe in Natur und Landschaft rechtfertigen sondern sich auch gegen privates Eigentum durchsetzen. Insoweit wird also die „Konflikt-schlichtung“ auf die Behörde übertragen, die das Gesetz dabei nicht nur „zu Ende schreibt“, sondern „das mit Blick auf zukunftsgerichtetes und entwicklungsbetontes (Verwaltungs-)handeln offene Recht durch ein eigenes Programm“ ergänzt.

So die treffende Formulierung von Erbguth, DVBl. 1992, 398, 402 f.; s. auch ders., JZ 2006, 484, 488. S. auch Breuer, Konditionale und finale Rechtsetzung, AöR 127 (2002), 524; di Fabio, FS Hoppe, 2000, S. 75 ff.; Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Art. 19 IV GG Rn. Rn. 208 ff. (72. Lieferung 2014).

In der Konsequenz ist auch die gerichtliche Kontrolle begrenzt. Ähnlich wie im Zusammenhang mit dem Verwaltungsermessen sieht das BVerwG schon in einer frühen Entscheidung die Aufgabe der Gerichte nicht darin, die planerischen Erwägungen der Behörde „aufzubessern“ und eigene Erwägungen anzustellen.

BVerwG, DVBl. 1978, 619; s. auch Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO § 114 Rn. 1, 35 m. w. Nachw. Die Besonderheit des Planfeststellungsverfahrens besteht nun darin, dass eigentlich schon die Planfeststellungsbehörde die eigentlich planerische Entscheidung des Vorhabenträgers überprüft, aber zugleich die Reichweite dieser Überprüfung nicht abschließend geklärt erscheint. Im Ergebnis aber trifft die Planfeststellungsbehörde die eigentliche Abwägungsentscheidung, sie kann jedoch keine Planungsalternativen entwickeln, vgl. dazu Kment, Die Bewältigung von Nichtwissen durch adaptive Abwägung – zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Abwägung, ZUR 2016, 331, 333 f.

Die rechtlich überprüfbaren Anforderungen an die Abwägung hat das BVerwG für das Bauplanungsrecht in seiner Flachglas-Entscheidung wie folgt zusammengefasst: „Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.“

BVerwGE 34, 301, 309. Dieser für den Bebauungsplan entwickelte Ansatz wurde später auf Planfeststellungsbeschlüsse übertragen, s. BVerwGE 48, 56. Aus neuerer Zeit zum Fachplanungsrecht BVerwGE 100, 370, 383; 125, 116, 147; 133, 239, 277. In der Literatur wurde etwa von Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, § 7 Rn. 94 ff. versucht, die einzelnen Abwägungsschritte und die dabei möglichen Fehler weiter zu differenzieren. Danach wird zwischen Ermittlungs-, Einstellungs-, Gewichtung- und Entscheidungsfehlern unterschieden, was letztlich die einzelnen Schritte des Abwägungsprozesses abschichtet, aber für die Lösung eines praktischen Falles allenfalls heuristischen Wert hat.

Diese vier Fallgruppen lassen sich als Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit, Abwägungsfehlengewichtung und Abwägungsdisproportionalität bezeichnen.

S. nur Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO § 114 Rn. 35; ausführlicher Gerhardt, in: Schoch/Schneider/Bier, § 114 Rn. 38 ff.; Schenke, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 587 ff. Zum aktuellen Stand der Entwicklung vor dem Hintergrund der umweltrechtlichen Herausforderungen Berkemann, Zur Abwägungsdogmatik: Stand und Bewertung, ZUR 2016, 323.

Das Wesen der Planung besteht vor allem im „Ausgleich“ der Belange, ihrer Bewertung und Gewichtung im Verhältnis untereinander. Deshalb ist gerade diese im Kern „politische“ Entscheidung gerichtlich nur begrenzt überprüfbar. Insoweit fährt das BVerwG wie folgt fort: „Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Innerhalb jenes Rahmens ist nämlich das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange überhaupt kein nachvollziehbarer Vorgang der Abwägung, sondern eine geradezu elementare planerische EntschlieÙung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln will“. Selbstverständlich lässt sich dies auf die Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss übertragen.

b) Die Klagebefugnis gegen Planfeststellungsbeschlüsse

Voraussetzung einer Anfechtungsklage ist nach allgemeinen Regeln des Verwaltungsprozessrechts, dass der Kläger eine Verletzung in eigenen Rechten geltend macht, § 42 Abs. 2 VwGO. Anknüpfungspunkt ist dabei nach der Rechtsprechung nicht der konkret geltend gemachte Belang, sondern das Recht auf Abwägung, das bereits dann als möglicherweise verletzt anzusehen ist, wenn entsprechende abwägungsrelevante Belange

bestehen. Es muss also nicht behauptet werden, dass diese Belange sich hätten durchsetzen müssen.

Dieser Ansatz geht zurück auf das B-42-Urteil aus dem Jahr 1975, s. BVerwGE 48, 56 (Autobahn B-42). Dort hat es allerdings einschränkend ausgeführt, das Abwägungsgebot verleihe ein subjektives öffentliches Recht auf gerechte Abwägung lediglich im Hinblick auf rechtlich geschützte eigene Belange des Betroffenen. Diese Beschränkung wurde jedoch 1998 zunächst für das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot des heutigen § 1 Abs. 7 BauGB 2004 aufgegeben und später auf das Fachplanungsrecht übertragen. Ausführlich zu dieser Dogmatik Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO § 47 Rn. 71 ff.

Bei den Kirchen wird vor allem relevant, dass sie öffentliche Belange nach dem hier vertretenen Ansatz prozessual als „eigene Belange“ geltend machen können (näher dazu unter V 3c). Eine privilegierte Stellung nehmen dabei Klagen ein, die sich aus der Rechtsstellung als Eigentümer eines Grundstückes ergeben (dazu V). Daneben gibt es die Möglichkeit einer Verbandsklage nach dem UmwRG, die sich jedoch wie noch näher auszuführen ist, nicht auf die Kirchen übertragen lässt. Im umweltrechtlichen Zusammenhang wird dieser Ansatz weiter relativiert, so dass sich möglicherweise weitere rechtliche Ansatzpunkte für eine Stärkung der Beteiligtenstellung der Kirchen ergeben (dazu unten V 2).

c) Beschränkungen des Aufhebungsanspruchs

Die Anbindung an die subjektive Rechtsverletzung setzt sich jedoch in der Begründetheitsprüfung fort. Auch ein Aufhebungsanspruch besteht nur, wenn eine Verletzung der subjektiven Rechte gegeben ist. Allerdings hat der Gesetzgeber, speziell für Planfeststellungsbeschlüsse nach § 75 Abs. 1a VwVfG den Aufhebungsanspruch weiter eingeschränkt.

Diese Vorschrift lautet wie folgt: „Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können; die §§ 45 und 46 bleiben unberührt“. S. dazu Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 75 Rn. 35 ff.; aus prozessuellem Blickwinkel und zu den Erfordernissen einer restriktiven Auslegung Schenke/Schenke, in: Kopp/Schenke, § 42 VwGO Rn. 32.

Diese Beschränkung vollzieht sich in zwei Stufen. Zunächst muss der Mangel erheblich sein, was voraussetzt, dass er offensichtlich ist und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist. An beides stellt die Rechtsprechung strenge Anforderungen. Es reicht gerade nicht, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge einen ausdrücklichen Hinweis vermissen lassen, dass sich der Planaufsteller mit einem entsprechenden Mangel befasst hat.

Hierzu am Beispiel der gleich auszulegenden Vorschrift des § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB BVerwG, NVwZ 1992, 662. Zur Rechtsprechung vgl. Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 32. EL Oktober 2016, § 114 VwGO Rn. 101 ff. m. w. Nachw.

Ein Aufhebungsanspruch besteht nur, wenn die fachplanerische Abwägung insgesamt keinen Bestand mehr haben könnte, weil sich eine konzeptionell andere Planung aufgedrängt hätte.

BVerwG, Beschl. v. 19.12.2014 – 7 VR 5/14, BeckRS 2015, 40887 Rn. 12 m. w. Nachw.

d) Anspruch auf Planergänzung

Daraus folgt, dass die Erfolgsaussichten einer Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss nicht nur aus dem Blickwinkel der Kirchen und der von diesen geltend gemachten Belange beschränkt sind. In den meisten Fällen besteht kein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses. Hier wandelt sich der Aufhebungsanspruch in einen Verpflichtungsanspruch um, gerichtet auf Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung um Schutzauflagen (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Eine solche Planergänzung kann eine Behörde im Übrigen auch aus eigenem Antrieb vornehmen, wenn sie einen behebbaren Mangel des Planfeststellungsbeschlusses erkennt.

Im VwVfG nicht geregelt ist das Verfahren zur Planergänzung. Die einschlägigen Fachplanungsgesetze sehen ein Planänderungsverfahren nach § 76 VwVfG mit gewissen Modifikationen vor, vgl. § 18d AEG, § 17d FStrG, § 43d EnWG. Der Änderungsbeschluss wächst dem ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss mit der Folge an, dass der festgestellte Plan und die nachträgliche Änderung zu einem einzigen Plan verschmelzen. Gleichwohl kann ein erneuter Planfeststellungsbeschluss, der einen bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss ändert, nur im Hinblick auf die in dem ändernden Planfeststellungsbeschluss enthaltenen, also ändernden Regelungen angegriffen werden. Die Änderung des Planfeststellungsbeschlusses berührt nach der Rechtsprechung nicht seine zwischenzeitlich eingetretene Bestandskraft.

BVerwGE 130, 138, 145 = NVwZ 2008, 561.

e) Prozessrisiko

Wegen dieser eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung und des erheblichen Kostenrisikos ist die Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss nur in wenigen Fällen eine echte Handlungsoption für die Kirchen. Vor allem aber kann im gerichtlichen Verfahren nicht mehr „ausgebügelt“ werden, was im Planfeststellungsverfahren versäumt wurde. Dort nicht vorgebrachte Einwendungen und Bedenken waren nach bisherigem Recht grundsätzlich präkludiert.

Näher dazu m. w. Nachw. Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG Rn. 82. Zur Europarechtswidrigkeit der Präklusionsregelungen allerdings EuGH NJW 2015, 3495 und die jüngste Novellierung des UmwRG durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben v. 29.5.2017 (BGBl. I S. 1298), vgl. BT-Drucks. 18/9526. Das Gesetz wurde erneut geändert durch G v. 20.7.2017 (BGBl. I S. 2808), vgl. BT-Drucks. 18/11499.

Auch nach der Neufassung des § 5 UmwRG können allerdings solche Belange zurückgewiesen werden, deren erstmalige Geltendmachung im Gerichtsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist.

5. Umweltrechtliche Besonderheiten für die Kirchen? – Zur Frage einer Verbandsklage

Das europäische Umweltrecht hat zu einer deutlichen Privilegierung von Verbänden in den Planfeststellungsverfahren geführt. Die Verbandsklage ermöglicht eine Geltendmachung der Umweltbelange auch ohne rechtliche Betroffenheit, vor allem aber kommt es zu einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle.

Jedenfalls künftig können sie grundsätzlich auch die Verletzung von Vorschriften rügen, die keinerlei Bezug zum Umweltschutz haben, wenn sie gegen ein umweltrelevantes Vorhaben klagen. Vgl. zu den aktuellen Entwicklungen Grünow/Salzborn, Zum Prüfungsumfang der Umweltverbandsklage, ZUR 2015, 156; zu subjektivrechtlichen Ansätzen bei der Begründung in der Rechtsprechung des BVerwG vgl. Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, ZUR 2014, 3. Ausführlich zur Verbandsklage im Verwaltungsprozess Ruthig, Verbandsklagen als Rechtsproblem, Festschrift Hufen 2015, S. 625 ff.

Damit würde sich die Chance auf Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses erheblich verbessern. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit sich eine solche Privilegierung möglicherweise auf die Kirchen übertra-

gen lässt. Der europäische Begriff der betroffenen Öffentlichkeit ist sehr weit. Nach Art. 1 Abs. 2 lit. e der UVP-Richtlinie gehören dazu alle Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen.

Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 Nr. L 26 S. 1, geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/52/EU vom 16. 4. 2014, ABl. Nr. L 124 S. 1). Die Vorschrift definiert die „betroffene Öffentlichkeit“ wie folgt: die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse. Der Begriff der „Öffentlichkeit“ im Sinne dieser Vorschrift erfasst „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Auch die „Ziele des Umweltschutzes“ werden sehr weit verstanden. Erfasst werden alle Maßnahmen, die das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen aller Lebewesen sowie einen funktionierenden Naturhaushalt zum Gegenstand haben; eine bloß mittelbare Förderung, etwa durch Aufklärungsarbeit genügt, vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 3 UmwRG Rn. 13.

Da es wie dargelegt gerade zum Selbstverständnis der Kirchen gehört, sich nicht nur für anthropozentrischen Umweltschutz, sondern ganz allgemein für die Schöpfung einzusetzen (dazu oben II. 2. b), könnten die Kirchen sehr wohl diesem weiten Begriff der „Vereinigung, die sich für den Umweltschutz einsetzt“ erfüllen. Auch am Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts dürfte dies nicht scheitern, da es entscheidend nicht auf die Rechtsform, sondern darauf ankommt, dass die Vereinigung nicht in die staatliche Organisation eingegliedert ist.

Zum Streitstand vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 3 UmwRG Rn. 9. Dort bejahend für eine ebenfalls als öffentlichrechtliche Körperschaft organisierte Landesjägersvereinigung.

Allerdings räumt die Vorschrift den Mitgliedstaaten gerade erhebliche Spielräume ein, um dies an weitere Voraussetzungen zu knüpfen.

Für einen solchen Spielraum ausdrücklich und in Auseinandersetzung mit der EuGH-Rechtsprechung VGH München, ZUR 2017, 109.

Daher sind die weiteren Vorgaben des nationalen Rechts in den Blick zu nehmen. Entscheidend ist in Deutschland das Erfordernis eines Anerkennungsverfahrens, das in § 3 UmwRG näher ausgestaltet ist. Ein solches weiteres Anerkennungsverfahren wäre schon grundsätzlich problematisch. Jedenfalls aber verlangt das deutsche Recht, dass sich die Vereinigung „vorwiegend“ Zielen des Umweltschutzes widmet, § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG. Dies ist bei den Kirchen offensichtlich nicht der Fall und wäre auch mit dem Selbstverständnis nicht vereinbar.

Insoweit können (und wollen) sich Kirchen nicht auf die umweltrechtliche Verbandsklage stützen. Davon unabhängig wird sich zeigen, dass es sehr wohl möglich ist, auf umweltrechtliche Beteiligungsrechte der „betroffenen Öffentlichkeit“ zu rekurrieren (dazu unten V 2).

V. Beteiligungsrechte der Kirchen im Planfeststellungsverfahren

Vor dem Hintergrund dieses Verfahrens bieten sich grundsätzlich folgende Möglichkeiten zur Beteiligung am Planfeststellungsverfahren. Zum ersten könnten die Kirchen eigene Einwendungen erheben, über die im Verfahren zu entscheiden ist, zum anderen werden sie aber auch als sogenannte Träger öffentlicher Belange am Planfeststellungsverfahren beteiligt.

1. Die Erhebung von Einwendungen (Einwendungsbefugnis)

Eine Einwendung i. S. d. § 73 Abs. 4 S. 1 ist ein sachliches Gegenvorbringen, das der Wahrung der eigenen Rechte oder Belange dient und auf die Verhinderung des Vorhabens oder seine Änderung zielt. Die Möglichkeit, zulässige Einwendungen zu erheben, die in der Sache geprüft, erörtert und gegebenenfalls beschieden werden (vgl. zum Erörterungstermin oben IV 3c), setzt die sog. Einwendungsbefugnis voraus; diese ist von Amts wegen zu prüfen. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG erkennt eine Einwendungsbefugnis nicht jedermann zu. Sie besteht vielmehr nur, wenn es als möglich erscheint, dass der „Einwender“ durch das Vorhaben in eigenen Belangen berührt wird. Zu den Belangen gehören alle öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich begründeten eigenen Rechte, ferner die wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, kulturellen, ideellen oder sonstigen nicht unredlich erworbenen und deshalb anerkennenswerten eigenen Interessen.

Vgl. Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage 2014, § 73 Rn. 71 ff. Zur Einwendungsbefugnis am Beispiel einer evangelischen Kirchengemeinde VGH Kassel, NVwZ 1986, 680, 681 f. Die Belange im Sinne dieser Vorschrift gehen über die Rechte i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO hinaus; zugleich genügt es, dass sie berührt werden, während nach § 42 Abs. 2 VwGO ihre Verletzung als möglich erscheinen muss.

Diese Einwendungsbefugnis ist zu verneinen, wenn die eigene Sphäre von vornherein unter keinem denkbaren Gesichtspunkt berührt werden kann oder die geltend gemachten Rechte und Belange nicht dem Einwender als eigene zustehen können. Die Einwendungsbefugnis schließt daher aus, dass die verfahrensrechtliche Möglichkeit der Einwendung allein zum Schutz der Allgemeinheit oder abgrenzbarer Teile der Allgemeinheit oder des Gemeinwohls wahrgenommen wird.

Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage 2014, § 73 Rn. 72 m. w. Nachw. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG ist damit enger als andere Bestimmungen, die solche Einschränkungen nicht enthalten, etwa § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG.

a) Eigentum

Im Planungsrecht spielt traditionell der Eigentumsschutz eine entscheidende Rolle. Die Kirche kann ungeachtet ihres Rechtscharakters als Körperschaft des öffentlichen Rechts den Grundrechtsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG für sich in Anspruch nehmen, denn die Kirchen sind auch nicht im weitesten Sinne "staatsmittelbare" Organisationen oder Verwaltungseinrichtungen. Sie können daher wie jedermann dem Staat gegenüberstehen und dabei eigene Rechte geltend machen und sind unter diesem Gesichtspunkt grundrechtsfähig.

BVerfGE 18, 185, 386 = NJW 1965, 961; 42, 312, 322 = NJW 1976, 2123; VGH Kassel, NVwZ 1986, 680, 681 f.

Soweit im Eigentum der Kirche stehende Grundstücke betroffen werden, ist also die Einwendungsbefugnis gegeben. Diese Rechtsstellung des Eigentümers und eigentumsähnlich Berechtigten, der unmittelbar durch den Planfeststellungsbeschluss in seiner Rechtsstellung betroffen ist, ist nach der Rechtsprechung privilegiert ausgestaltet: Jedenfalls der enteignungsbetroffene Eigentümer kann die Rechtswidrigkeit des Eingriffs auch dann geltend machen, selbst wenn die verletzte Norm nur die Interessen Dritter oder der Öffentlichkeit schützt. Beim Planfeststellungsbeschluss liegt eine Rechtsverletzung des Grundstückseigentümers immer schon dann vor, wenn die Abwägung objektiv fehlerhaft ist, selbst wenn dies auf die mangelnde Berücksichtigung von den im öffentlichen Interesse liegenden

Belangen des Natur und Landschaftsschutzes zurückgeht. Er habe einen Anspruch darauf, von einer Entziehung seines Grundeigentums verschont zu bleiben, die nicht dem Wohl der Allgemeinheit diene (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG); dem Wohl der Allgemeinheit diene ein Eingriff aber bereits dann nicht, wenn er nicht gesetzmäßig ist.

BVerfG NVwZ 1987, 969; BVerwGE 67, 74, 75 ff.; UPR 2010, 193, Rn. 23; VGH München Urt. v. 15.4.2016 – 8 A 15.40003, BeckRS 2016, 45523.

Da das Eigentumsgrundrecht allerdings vor jedem rechtswidrigen Eingriff schützt, wird von starken Stimmen in der Literatur eine Ausdehnung dieses Grundsatzes auf alle Formen der Eigentumsbeeinträchtigung befürwortet.

Näher dazu W. Schenke/R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO § 42 Rn. 112, 124; ausführlich Schenke, Bergbau und Oberflächeneigentum, S. 35 ff.

Ein solcher, letztlich auf die Elfes-Rechtsprechung des BVerfG zurückzuführender, Ansatz kann auch dort als Vehikel für eine Rechtsfortbildung dienen, wo das Europarecht eine Erweiterung des Rechtsschutzes gebietet, es aber dem mitgliedstaatlichen Recht überlässt, diese Ergebnisse dogmatisch umzusetzen.

Vgl. dazu bereits Ruthig, Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, BayVBl. 1997, 289. Im Ergebnis wäre dies für das Planungsrecht eine konsequente Weiterführung der dargestellten Subjektivierung des Abwägungsgebots. Im vorliegenden Kontext können diese Überlegungen, die bisher noch keinen Niederschlag in der Rechtsprechung gefunden haben, freilich nicht vertieft werden.

Flankiert wird dieser Eigentumsschutz durch die Kirchgutsgarantie. Trotz des speziellen Schutzes des Kirchguts aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV, der sich als Ausfluss aus der Religionsfreiheit erweist, kann man hier keinen höheren, sondern nur einen spezielleren Schutz des Eigentums gegenüber Art. 14 Abs. 1 GG anerkennen. Allerdings darf dieser auch hinsichtlich seiner Reichweite nicht hinter dem Eigentumschutz zurück bleiben. Daher müssen auch die speziellen Belange der Religionsgemeinschaften im Hinblick auf die Zwecklichkeit ihres Eigentums in die Abwägung einbezogen werden.

b) Insbesondere Denkmalschutzeigenschaft

Ansätze zu einer solchen Erweiterung der Rechtsstellung finden sich aber auch in der Rechtsprechung. Nach der neueren Rechtsprechung können die Eigentümer geltend machen, dass es sich um ein denkmalgeschütztes Objekt handelt, obwohl damit an sich ein öffentliches Interesse geschützt

wird. Es wird ein Abwehrrecht gegen Maßnahmen „in der räumlichen Nähe“ gewährt, wenn diese zu einer erheblichen Beeinträchtigung all dessen führen würde, was an künstlerischen, wissenschaftlichen, technischen, geschichtlichen und städtebaulichen Gründen (vgl. § 2 Abs. 1 HessDenkmSchG) zur Unterschutzstellung geführt hatte oder wenn der Bestand des Kulturdenkmals gefährdet wäre. Auf der anderen Seite soll der Denkmaleigentümer nicht jedwede Veränderung in der Umgebung des Kulturdenkmals, die nur eine Ausstrahlung auf dasselbe hat, abwehren können. Über die Reichweite des Drittschutzes entscheidet das jeweilige Landesgesetz und die zur Auslegung des Landesrechts berufenen Gerichte des jeweiligen Bundeslandes. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gebietet im Denkmalschutzrecht ebenso wenig wie im Baurecht, in jeder Hinsicht nachbarlichen Drittschutz vorzusehen. Jedenfalls bei erheblichen Beeinträchtigungen ist allerdings Drittschutz gegeben.

Grundlegend BVerwG, NVwZ 2009, 1231 Rn. 15. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Schutzanspruch des Denkmaleigentümers aus Art. 14 Abs. 1 GG damit begründet, der Gesetzgeber handelte widersprüchlich, wenn er einerseits das Kulturdenkmal unter Schutz stellte und den Eigentümer zu dessen Erhaltung und Pflege verpflichtete, andererseits aber erhebliche Beeinträchtigungen der Denkmalwürdigkeit durch Vorhaben in der Umgebung ohne weiteres zuließe. Nur wenn dem Eigentümer ein Abwehrrecht gegen erhebliche Beeinträchtigungen des geschützten Kulturdenkmals eingeräumt werde, könne die Verhältnismäßigkeit der ihm auferlegten Pflicht, das Kulturdenkmal zu erhalten und zu pflegen, gewahrt werden. Eine solche Erheblichkeitsschwelle wird auch von den Untergerichten bejaht. S. für das jeweilige Landesrecht OVG Koblenz, Urteil vom 16.09.2009 - 8 A 10710/09; OVG Hamburg, Beschluss vom 16.12.2015 - 2 Bs 218/15; VGH Kassel, Urteil vom 09.03.2010 - 3 A 160/10 (überholt insoweit VGH Kassel, NVwZ 1986, 680, 682, wo die Möglichkeit des Drittschutzes im Denkmalschutzrecht generell verneint wurde); VG München, Beschluss vom 03.08.2016 - M 1 SN 16.3090; vgl. zur Erheblichkeit auch Hornmann, NVwZ 2011, 1235, 1237 f.; Schröder/Kullick, Das denkmalschutzrechtliche Abwehrrecht, NZBau 2012, 224.

Konkretisiert wurde dieser Maßstab vor allem im Zusammenhang mit der Bebauung von Nachbargrundstücken.

Vgl. dazu OVG Hamburg, Beschluss vom 16.12.2015 - 2 Bs 218/15 unter Verweis auf OVG Hamburg, NordÖR 2014, 26, 27: Es sei „zu gewährleisten, dass die jeweilige besondere Wirkung, die ein Denkmal als Zeugnis der Geschichte, als Kunstwerk, als wissenschaftliches Objekt oder als charakteristisches städtebauliches Element hat, nicht geschmälert wird. Die Ziele

des Denkmalschutzes lassen sich nur erreichen, wenn ggf. auch das Eigentum in der Umgebung eines Denkmals beschränkt wird. Das bedeutet zwar nicht, dass sich neue Vorhaben in der Umgebung eines Denkmals völlig an dieses anpassen müssten oder zu unterbleiben hätten, wenn dergleichen nicht möglich ist. Sie müssen sich aber an dem Maßstab messen lassen, den das Denkmal gesetzt hat, dürfen es also insbesondere nicht gleichsam erdrücken, verdrängen oder übertönen oder es an der gebotenen Achtung gegenüber den im Denkmal verkörperten Werten fehlen lassen. Hierfür ist eine an den für die Denkmalwürdigkeit maßgeblichen Kriterien orientierte (kategorienadäquate) Betrachtung anzustellen“. Der VGH Kassel geht für das hessische Landesrecht von einem nachbarschützenden denkmalschutzrechtlichen Gebot der Rücksichtnahme aus, welches sich nicht auf „atypische Ausreißer“ beschränken soll. Entscheidend sei vielmehr die Frage der erheblichen Beeinträchtigung eines Denkmals analog dem baurechtlichen Gebot der Rücksichtnahme; dabei könne die Frage baulicher Investitionen des klagenden Denkmaleigentümers eine Rolle spielen, wenn er erforderliche Erhaltungsmaßnahmen nicht durchführt und sein Denkmal dadurch gefährdet, der klagende Nachbar also selbst Verursacher von Vorbelastungen sei, vgl. VGH Kassel, Urt. v. 9. 3. 2010 –3 A 160/10, Rn. 63, 65.

Noch nicht abschließend geklärt ist demgegenüber die Relevanz des Denkmalschutzes im Planfeststellungsverfahren. Als öffentlicher Belang sind Fragen des Denkmalschutzes auch im Rahmen einer Planfeststellung zu berücksichtigen. Nach dem „ipso-iure-System“ des Hessischen Denkmalschutzgesetzes liegt die Denkmaleigenschaft immer schon dann vor, wenn die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale des § 2 HDSchG erfüllt sind, also aufgrund einer rechtlichen Auslegung im jeweiligen Einzelfall, ohne dass es einer formellen Eintragung des Denkmals als rechtsbegründender Verwaltungsakt bedarf. Eine eigene Kompetenz zur Bewertung der Denkmalwürdigkeit eines Schutzobjekts steht der Planfeststellungsbehörde dabei nicht zu.

VGH Kassel, NVwZ 1986, 680, 682. Zur Unbedenklichkeit des ipso-jure-Systems VGH Kassel, Urt. v. 9. 3. 2010 –3 A 160/10. Die Rechtsprechung verneint auch eine Pflicht zur näheren Prüfung, sofern die Denkmalschutzbehörde ordnungsgemäß beteiligt worden ist und bejaht eine eigene Nachforschungspflicht des Planungsträgers nur dann, wenn sich ihm die zu berücksichtigenden öffentlichen Belange aufdrängen mussten. Auf diese Fragen kommt es jedoch nicht an, wenn der Eigentümer eines Gebäudes Belange des Denkmalschutzes geltend macht.

Nach der neueren Rechtsprechung dienen denkmalschutzrechtliche Belange jedenfalls auch dem Schutz des Denkmalseigentümers, dies gilt selbstverständlich auch im Planungsrecht: Werden sie daher als Einwendungen vorgebracht, müssen die denkmalschutzrechtlichen Belange in jedem Fall berücksichtigt werden. Andernfalls ist schon deswegen die Abwägung fehlerhaft.

c) Besonderer Schutz kirchlicher Religionsausübung

Es stellt sich ferner die Frage, inwieweit auch die besonderen kirchlichen Belange, vor allem das oben als zentraler Bestandteil der Religionsausübung und des Gottesdienstes herausgearbeitete Bedürfnis nach Stille als Einwendung vorgebracht werden kann, über die im Verfahren zu entscheiden ist. Der Begriff der Belange geht anerkanntermaßen über die subjektiven Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO hinaus. Zu den Belangen gehören „alle öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich begründeten eigenen Rechte, ferner die wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, kulturellen, ideellen oder sonstigen nicht unredlich erworbenen und deshalb anerkennenswerten eigenen Interessen des Einwenders“. Zudem genügt es, dass sie vom Vorhaben lediglich „berührt“ werden.

So zusammenfassend VGH Kassel, NVwZ 1986, 680, 681; Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG Rn. 71.

Es versteht sich ohne weiteres, dass Belange der Religionsausübung diesem weiten Begriff unterfallen. Im Zusammenhang mit dem Lärm kommt es darauf aber im Ergebnis nicht einmal an: Die Einwendung, von dem zu erwartenden Lärm betroffen zu werden, muss in jedem Fall unabhängig davon in die Abwägung eingestellt werden, ob Grenzwerte erreicht oder überschritten werden oder gar Gesundheitsgefahren mit dem Lärm verbunden sind. Es kann bereits eine Betroffenheit im Bereich der Hörbarkeitsschwelle von 2 bis 3 dB(A) genügen, auch wenn das abwägungsrelevante Material nur im konkreten Einzelfall bestimmt werden kann.

BVerwGE 84, 31, 40 f.; NJW 1992, 2844; Stier, Bau- und Fachplanungsrecht Rn. 815 für die Straßenplanung durch Bebauungsplan, der in bestimmten Konstellationen einen Planfeststellungsbeschluss ersetzen kann.

Damit wäre auch eine Abwägung bereits dann fehlerhaft, wenn sie sich mit diesen Belangen nicht auseinandersetzt. Ein Rechtsanspruch auf Einhaltung von Lärmwerten besteht nach § 41 Abs. 2 und 3 BImSchG beim Überschreiten bestimmter Grenzwerte. Diese orientieren sich zwar, wie dargelegt, in erster Linie am Gebietscharakter. Dennoch sind für bestimmte Nutzungen abweichende Grenzwerte möglich. Auch dies zeigt die 16. BImSchV. Allerdings sind strengere als die gebietstypischen Grenzwerte ausdrücklich nur für bestimmte Einrichtungen vorgesehen.

Dies gilt nach § 2 Abs. 1 Nr. 16. BImSchVO bei „Krankenhäusern, Schulen, Kurheimen und Altenheimen“, soweit diese in einem Bebauungsplan ausdrücklich festgesetzt sind. Diese Grenzwerte gelten selbstverständlich auch für die entsprechenden Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft. Eine unmittelbare Anwendung dieser um 2 db(A) unterhalb der Grenzwerte von Wohngebieten liegenden Grenzwerte auf andere Einrichtungen scheidet jedoch am klaren Wortlaut der Vorschrift.

Dazu Bracher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 2 16. BImSchV Rn. 3, 5.

Gleichwohl kann daraus nicht abgeleitet werden, dass es beispielsweise für Sakralgebäude keinen besonderen Schutz gibt. Vielmehr sind nach § 2 Abs. 2 S. 2 16. BImSchV den dort ausdrücklich genannten Anlagen solche gleichzustellen, die unter Berücksichtigung ihres spezifischen zulässigen Nutzungszwecks eine ähnliche Schutzbedürftigkeit aufweisen.

Dazu Bracher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 2 16. BImSchV Rn. 7; vgl. auch die Begründung in BR-Drs. 661/89 S. 35 f.: Die Schutzbedürftigkeit kann sich außer aus den Festsetzungen eines Bebauungsplans aus der Eigenart der näheren Umgebung oder aus der Nutzung der Anlagen ergeben. Der Schutz beschränkt sich nicht auf Anlagen, die dem dauernden Aufenthalt von Personen dienen, sondern erstreckt sich z. B. auch auf Kleingartenanlagen und Friedhöfe, BVerwG, Beschl. v. 17. 3. 1992 BRS 54 Nr. 8. Wird die zu schützende Nutzung allerdings nur am Tage ausgeübt, ist nach § 2 Abs. 3 BauNVO nur der Immissionsgrenzwert für diesen Zeitraum anzuwenden. Es kommt daher etwa im Zusammenhang mit Friedhöfen nicht auf die Beurteilungspegel in der Nacht an.

Die Schutzwürdigkeit einer Nutzung kann sich dann aus einfachrechtlichen Vorschriften, etwa dem Denkmalschutzrecht aber auch dem Friedhofsrecht, aber eben auch aus den verfassungsrechtlichen Wertungen ergeben. Insoweit können gerade die oben dargestellten Wertungen des Art. 4 GG (vgl. dazu III.2.d.bb.) das Merkmal der Zumutbarkeit ausfüllen, ohne dass es auch hier auf die „Schwere“ ankommt. Dies führt im Ergebnis zu einer Anerkennung einer besonderen Schutzwürdigkeit, wie sie auch von der Rechtsprechung im Ergebnis angenommen wird.

S. zu Kirche und Friedhof exemplarisch, freilich im Kontext des Bauplanungsrechts und ohne Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlichen Wertungen OVG Berlin, NVwZ-RR 2001, 722. Im Ergebnis wurden die Grenzwerte (der im Baurecht als Konkretisierung des Rücksichtnahmegebots anwendbaren TA Lärm) für Wohngebiete für einschlägig erachtet, allerdings beruhte dies auf der Vorbelastung des Grundstücks, so dass die

grundsätzliche Frage nach andernfalls angemessenen und möglicherweise strengeren Schutzstandards offengelassen wurde.

Damit ist vor allem auch dem mit bestimmten Formen der Religionsausübung verbundenen Ruhebedürfnis über die Grenzwerte der 16. BImSchV hinaus grundsätzlich Rechnung zu tragen. Es kann also gerade nicht darauf ankommen, dass infolge einer kürzeren Verweildauer etwa auf einem Friedhof Gesundheitsbeeinträchtigungen, wie sie auftreten, wenn der Betreffende etwa in der Wohnung dauerhaft einem entsprechenden Lärmpegel ausgesetzt ist, nicht zu erwarten sind. Es kommt entscheidend gerade auf das Ruhebedürfnis und die damit einhergehende besondere Störanfälligkeit an.

So auch die Stellungnahme der Anhörungsbehörde im Verfahren betreffend den Flughafen Berlin-Schönefeld, S. 285 f.

Zu beachten ist dabei, dass die Kirche auch über die Schutzwürdigkeit entscheidet, also gerade nicht die Behörde zu beurteilen hat, ob und welche „Störungen“ der Religionsausübung zu berücksichtigen sind. Welche Konsequenzen sich daraus im Einzelnen ergeben, ist freilich wie immer im Bau- und Planungsrecht eine Frage des konkreten Einzelfalls.

d) Anforderungen an die Substantiierung

Sehr häufig scheitern Einwendungen in der Praxis daran, dass sie nicht hinreichend substantiiert werden. Die Einwendung bedarf zwar keiner rechtlichen Begründung, muss aber zumindest in groben Zügen erkennen lassen, inwieweit der Einwender durch das Vorhaben tatsächlich betroffen sein kann und welche Bedenken er deshalb gegen das Vorhaben hat. Die vorgetragenen Aspekte müssen es der Behörde ermöglichen, sich mit dem Einwand im Rahmen der Abwägung auseinanderzusetzen; dies verlangt insbesondere auch eine konkrete Bezeichnung des betroffenen Grundstücks. Es handelt sich also in erster Linie um einen Tatsachenvortrag. Allerdings verlangt die Rechtsprechung, dass die Einwendung zumindest erkennen lässt, welche Rechtsgüter der Betroffene als gefährdet ansieht; diese Rechtsgüter müssen bezeichnet und die befürchteten Beeinträchtigungen dargelegt werden.

BVerwG NVwZ 2012, 180, 182; s. auch VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998, 771 zu Einwendungen einer Kommune.

Ein allgemeiner „Protest“ oder die „grundsätzliche Ablehnung“ eines Vorhabens ohne individualisierende Erwägungen reichen daher nicht aus. Gleiches gilt bei einem pauschalen Hinweis auf die eigenen Belange.

Zum unzureichenden pauschalen Hinweis eines Grundstückseigentümers auf „wirtschaftliche Beeinträchtigungen“, die nicht genügend mit der Planung und ihren Auswirkungen in Zusam-

menhang standen vgl. beispielhaft OVG Münster, Beschluss vom 30.01.2017 – Az. 11 B 1058/16.AK Rn. 27 ff.

Die nach diesen Grundsätzen unsubstantiierten Einwendungen führen zugleich zur Präklusion dieser Argumente im weiteren Verfahren und (vorbehaltlich unionsrechtlicher Grenzen) insbesondere auch bei der gerichtlichen Überprüfung.

Näher dazu m. w. Nachw. Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG Rn. 82. Unionsrechtswidrig ist die Präklusion nur dann, wenn die Einwendung Sachverhalte betrifft, die Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der UVP-RL waren oder hätten sein müssen, und soweit es sich um „natur-, umwelt- und artenschutzrechtliche Rügen“ handelt, vgl. BVerwG, NVwZ 2016, 208, 310.

2. Einwendungen der betroffenen Öffentlichkeit

Daneben könnten die Kirchen als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ die „Gelegenheit zur Äußerung“ wahrnehmen, wie sie § 18 Abs. 1 S. 2 UVPG im Zusammenhang mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung einräumt. Die „betroffene“ Öffentlichkeit umfasst diejenigen Personen, deren Belange durch eine Entscheidung berührt werden, beschränkt sich aber gerade nicht auf Umweltverbände. Inhaltlich bezieht sich die Beteiligung auf Umweltauswirkungen, also auf die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG. Auswirkungen, die alleine Sachgüter betreffen, ohne einen Umweltbezug zu haben, sind daher nicht Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Vgl. Hofmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 80. EL Mai 2016, UVPG § 9 Rn. 13.

Auf den ersten Blick wird dies den spezifischen Anliegen der Kirchen nicht gerecht. Anders als bei der umweltrechtlichen Verbandsklage (dazu oben IV 5), lässt sich eine solche Einwendungsbefugnis sehr wohl begründen und hat sie auch einen überzeugenden Anwendungsbereich.

a) Umweltbelange

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der unionsrechtlich determinierte Begriff der Umweltbelange sehr weit zu verstehen ist. Der EuGH etwa hat im Zusammenhang mit Fluglärm ausdrücklich entschieden, dass auch Auswirkungen auf die Nutzung von Sachgütern durch den Menschen Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung sein müssen.

EuGH, Urteil v. 14.3.2013, Rs. C-420/11, Rz. 25 ff: „Nach Art. 3 der Richtlinie 85/337/EWG sind die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf u. a. Mensch und Sach-

güter und nach dem vierten Gedankenstrich dieses Artikels auch die Wechselwirkung zwischen diesen beiden Faktoren zu prüfen. Demnach sind insbesondere die Auswirkungen eines Projekts auf die menschliche Nutzung von Sachgütern zu bewerten. [26] Folglich sind bei der Beurteilung von Projekten wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die erhöhten Fluglärm erzeugen können, dessen Auswirkungen auf die menschliche Nutzung von Gebäuden zu untersuchen“. Allerdings seien nicht die Vermögensschäden als solche, sondern „nur diejenigen Auswirkungen auf Sachgüter zu berücksichtigen, die ihrer Natur nach auch Folgen für die Umwelt haben können. Somit ist eine nach Art. 3 dieser Richtlinie durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung nach dieser Bestimmung eine Prüfung, die die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von Lärm auf den Menschen bei der Nutzung einer Liegenschaft, die von einem Projekt wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden betroffen ist, identifiziert, beschreibt und bewertet“. S. auch Hofmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 80. EL Mai 2016, UVPg § 9 Rn. 13.

b) Konsequenzen

Soweit solche Umweltauswirkungen bestehen, folgt aus der UVP-Richtlinie ein eigenständiges Recht „des betroffenen Einzelnen“ auf Bewertung der Umweltauswirkungen des fraglichen Projekts durch die zuständigen Stellen und auf Anhörung dazu. Die Rügemöglichkeit beschränkt sich also gerade nicht auf Umweltverbände.

Vgl. bereits EuGH, Urteil vom 14.3.2013 – Rs. C-420/11 –, NVwZ 2013, 565 Rn. 32; EuGH, Urteil vom 7.1.2004 – C-201/02, NVwZ 2004, 593 Rn. 56 ff. Zum Rügerecht von Kommunen vgl. OVG Münster, ZUR 2016, 298.

Sie eröffnet auch nicht nur die Klagemöglichkeiten, sondern sie erweitert auch den Prüfungsumfang und insbesondere die Relevanz von Verfahrensfehlern.

Dazu Hofmann, in: Landmann/Rohmer, § 9 UVPg Rn. 60 ff.; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 4 UmwRG Rn. 29.

Im Einzelnen freilich bedarf dieser Ansatz noch der Konkretisierung. Die deutsche Rechtsprechung und der Gesetzgeber sind bei der Umsetzung der Vorgaben aus der EuGH-Rechtsprechung grundsätzlich sehr zögerlich. Allerdings wird das UmwRG aktuell erneut an die Vorgaben des EuGH angepasst. Von den damit verbundenen Erweiterungen, im Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit, jenseits der Anerkennung einer Verbandsklage, werden auch die Kirchen profitieren können.

3. Die Kirchen als Träger öffentlicher Belange

- a) Die öffentlichrechtlich organisierten Kirchen als Behörde im verfahrensrechtlichen Sinn

Im Rahmen der Behördenbeteiligung (s. oben IV 3b) können auch die öffentlichrechtlich verfassten Religionsgemeinschaften eine Stellungnahme abgeben, soweit sie unter den Behördenbegriff fallen. Gem. § 1 Abs. 4 VwVfG ist Behörde im weiteren Sinne nämlich jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Die Norm verlangt von ihrem Wortlaut her ganz weit nur, dass es sich um eine „Stelle“ handelt. Dafür reicht es aus, dass es sich um eine Organisationseinheit handelt, die dauerhaft angelegt ist und über eigene Personal- und Sachmittel verfügt. Mit der Legaldefinition sollte klargestellt werden, dass ein verwaltungsverfahrensrechtlicher Begriff zugrunde gelegt wird, es also auf eine Einordnung „in den Organismus der Staatsverwaltung“ nicht ankommt.

Ausführlich Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 1 Rn. 226 ff.

Unter diesen Behördenbegriff können Nachbargemeinden ebenso fallen wie eine Handwerkskammer und eben auch eine Kirche.

Giemulla/Schmid, in: *Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsgesetz*, 32. EL Dezember 2000, § 10, Rn 7. Vgl. zum Bauplanungsrecht Grigoleit, in: *BeckOK BauGB* § 4, Rn. 4; Korbmacher, in: *Kohlhammer-Komm.*, § 4 Rn. 7. Die Kirchen unterfielen demgegenüber nicht dem verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff, da es ihnen an der Einordnung in den Organismus der Staatsverwaltung mangelt, vgl. auch Unruh, Peter, *Religionsverfassungsrecht*, Baden-Baden 2012, 99 ff.

Als Behörden im kirchlichen Bereich werden die Landeskirchen, Konsistorien, Bistümer, Ordinariate/Generalvikariate und ev. Dekanate aufgefasst. Sie erfüllen die vorgenannten Kriterien. Kirchliche Zwischeninstanzen, wie der Kirchenkreis oder das kath. Dekanat, scheiden hingegen als Kompetenzträger aus. Als Behörden im organisationsrechtlichen Sinne gelten sie aufgrund ihrer Autonomie gegenüber dem Staat. Daher liegt es nahe, sie hier als „Stelle“ zu identifizieren und dem funktionalen Behördenbegriff zuzuordnen, wie es auch in den Planungsverfahren praktiziert wird.

S. nur den Anhörungsbericht zum Flughafen Berlin-Schönefeld v. 14.6.2002, S. 183 ff. (auch zur Verneinung der Behördeneigenschaft von Unterorganisationen, http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Anhörungsbericht.pdf).

Für diese Ansicht sprechen die einschlägige Literatur (oben III.4.a) und auch die jüngste Rechtsprechung des VGH Kassel, der sich für eine Beteiligtenfähigkeit kirchlicher Untergliederungen ausspricht, insbesondere, wenn sie einen qualifizierten Rechtsstatus als juristische Person oder KöR innehaben.

VGH Kassel, NZA-RR 2014, 664.

Das landeskirchliche Recht sowie das Staatskirchenvertragsrecht stützen ebenfalls diese Ansicht. Nach Art. 16 S. 1 der Ordnung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (KO) idF vom 20.2.2010 (ABl. S. 118), geändert am 23.11.2012 (ABl. 2013, 5), bilden nämlich die Kirchengemeinden eines zusammenhängenden Gebiets das Dekanat, das Verantwortung für die kirchlichen Handlungsfelder in seinem Gebiet trägt (Art. 17 S. 3 KO). Nach Art. 1 IV des Vertrags der Evangelischen Landeskirchen in Hessen mit dem Lande Hessen vom 18.2.1960 (ratifiziert und veröffentlicht mit § 1 des Kirchengesetzes v. 26.4.1960, ABl. S. 41, sowie § 1 I und II des Gesetzes v. 10.6.1960, GVBl. S. 54) sind die Kirchen, die Kirchengemeinden und die aus ihnen gebildeten Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts.

b) Autonome Festlegung der geschützten Inhalte

Wie bereits dargelegt, entscheiden aufgrund von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV die Religionsgemeinschaften autonom über die Inhalte ihrer eigenen Angelegenheiten. In den Schutzbereich von Art. 4 Abs. 2 GG, der die Interpretationshoheit über die eigenen Angelegenheiten den Religionsgemeinschaften zuweist, können daher auch Umweltbelange fallen, wenn dies nach der Eigendefinition der Religionsgemeinschaft der Fall ist.

Diesen Ansatz hat das BVerfG in einer Entscheidung zur Frage der Hauskirchenbestattung von Religionsdienern bestätigt. Das Gericht weist zutreffend darauf hin, dass es entscheidend auf die Wertung der Religionsgemeinschaft ankomme, was für sie in den Bereich der Religionsausübungsfreiheit falle. So erweise sich die Versagung des Rechts der Hauskirchenbestattung als ein verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff, vgl. BVerfG, NVwZ 2016, 1804 zu Bestattungen in einer Kirche im Industriegebiet.

Dabei muss es nicht sein, dass eigene Angelegenheiten nur solche sein können, die den Religionsgemeinschaften exklusiv zustehen, sondern auch solche, die sie zusammen mit anderen vertreten, aber aus eigenem Begründungszusammenhang. Das gilt insbesondere für den Natur- und Umweltschutz, wie auch Fragen der menschlichen Gesundheit. Es wurde deutlich (s. oben unter II.2), dass umweltrelevante Emissionen in besonderer Weise geeignet sind, die kollektive Religionsausübung zu stören.

Dazu gehört nicht nur die kultische Feier, sondern alles, was die Religionsgemeinschaft als eigene Angelegenheiten beschreiben.

Davon unabhängig ist die Bewahrung der Schöpfung eines der zentralen Anliegen christlicher Ethik. Das gilt nicht nur für den Bereich der wissenschaftlichen Theologie, sondern auch und gerade in das Feld des Handelns aus christlicher Verantwortung. Auch das erstreckt sich nicht nur auf die eigene Person oder die konkrete Glaubensgemeinschaft, sondern hat eine universale und globale Dimension. Der Einsatz für die Bewahrung der Schöpfung steht im Dienst der Menschheit und dieses Planeten. Daher ist der theologische Topos „Bewahrung der Schöpfung“ mit den verwaltungsrechtlich bezeichneten Umweltbelangen gleichzusetzen. Insofern ergibt sich aus dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften eine unmittelbare Zuständigkeit in Fragen der Umwelt, unabhängig von konkreter Betroffenheit aus dem Eigentum an einer bestimmten Sache. Dieses umfassende Selbstverständnis aufgrund der den christlichen Kirchen eigenen Gemeinwohlverpflichtung macht die Kirchen umfassend zu Trägern öffentlicher Belange.

c) Die Geltendmachung öffentlicher Belange als eigene Rechte

Träger öffentlicher Belange nehmen diese definitionsgemäß im öffentlichen Interesse wahr, so dass typischerweise keine Möglichkeit eingeräumt wird, diese auch gerichtlich durchzusetzen. Dieser Ansatz hat freilich für Kirchen eine wichtige Durchbrechung gefunden, die auch im vorliegenden Kontext relevant wird. So hat das BVerfG in seinem Adventssonntagsurteil ausdrücklich die Möglichkeit der Kirchen bejaht, die zunächst objektivrechtlichen Regelungen zum Schutz des Sonntags als eigene Belange durchzusetzen.

BVerfG, NVwZ 2010, 570; dazu insbesondere auch die Besprechung von Kühn, Ende eines „Dornröschenschlafs“ – Das Adventssonntagsurteil des BVerfG, NJW 2010, 2094.

Dogmatisch lässt sich dies damit begründen, dass alle Vorschriften, mit denen Verfassung oder Gesetzgeber die grundrechtlichen Schutzpflichten aus der Religionsfreiheit konkretisieren, von den Kirchen unabhängig davon geltend gemacht werden können, ob auf den Erlass der entsprechenden Regelungen ein (verfassungsrechtlich begründeter) Anspruch besteht.

Zum Anspruch auf Abwägung gehört daher nach diesem Ansatz bei den Kirchen auch die Berücksichtigung der allgemeinen umweltethischen Belange. Deren Geltendmachung ist Teil der Religionsausübung (s. oben II 2). Die von der Kirche geltend gemachten Belange sind dann zugleich kirchliche, auch und erst recht dort, wo sich Staat und Zivilgesellschaft aus je eigenen Motiven dem Schutz der gleichen Belange verschreiben.

Eine vertiefte Begründung für diesen in der Rechtsprechung bisher noch nicht erörterten Gedanken kann an dieser Stelle nicht geliefert werden. Dogmatisch kann sich dieser Gedanke auf die Grundannahme stützen, dass Vorschriften im allgemeinen Interesse jedenfalls auch die gleichgelagerten „privaten“ Interessen schützen und die entsprechenden Vorschriften damit die Klagebefugnis begründen; grundlegend dazu am Beispiel des öffentlichen Interesses am bankaufsichtsrechtlichen Anlegerschutz und den parallelen Interessen einzelner Anleger Schenke/Ruthig, NJW 1994, 2324; BGHZ 74, 144. Davon zu unterscheiden ist die dort entscheidende Frage, inwieweit der Gesetzgeber dazu in der Lage ist, einen solchen Anspruch ausdrücklich auszuschließen. Aus der Perspektive des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit kirchlichen Angelegenheiten (dazu zusammenfassend Schenke/Ruthig, in: Kopp/Schenke, § 40 VwGO, Rn. 38) ist dies die konsequente Weiterführung des mit der sogenannten Abwägungslehre (BVerfG NJW 1999, 350; BVerwGE 149, 139 = NVwZ 2014, 1101 ff.) verbundenen Gedankens, dass es keine dergestalt separaten Bereiche von Kirche und Staat gibt, dass sie im Fall des Rechtsschutzes der staatlichen Gerichtsbarkeit von vornherein entzogen wären. Die Rechtsprechung hat diesen Ansatz zum Ausgangspunkt einer Erweiterung des Rechtsschutzes in vorher als „innerkirchlich“ qualifizierten Angelegenheiten genommen.

Dieser rechtliche Ansatz lässt sich aber auch in sozusagen umgekehrter Richtung fruchtbar machen. Entscheidend ist der Ausgangspunkt der Abwägungslehre (dazu Schenke/Ruthig, a.a.O. Rn. 39): der Schutz der Selbstverwaltung erstreckt sich auf sämtliche Tätigkeiten, zu denen sich die Religionsgesellschaft nach ihrem Selbstverständnis berufen sieht, ihren Auftrag in dieser Welt wahrzunehmen und zu erfüllen (BVerfGE 66, 21 = NJW 1984, 2401 m. w. Nachw.; s. ausführlich oben unter III 2 b).

Der Abschied von der früheren Bereichslehre führt dann nicht nur zu Erweiterungen des staatlichen Rechtsschutzes in kirchlichen Angelegenheiten sondern umgekehrt vor allem auch dazu, dass sich Kirchen stärker als traditionell anerkannt in „außerkirchlichen“ Angelegenheiten engagieren können. Das insoweit „dienende“ Prozess- und Verfahrensrecht kann auch auf diese Entwicklungen reagieren. Der Staat muss dann auch akzeptieren, dass die kirchliche Tätigkeit in den staatlichen Bereich einwirkt.

4. Folgerungen und Ausblick

a) Beteiligungsrechte im Planfeststellungsverfahren

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es für die Kirchen schon de lege lata umfassende Möglichkeiten gibt, als Einwender in eigenen Angelegenheiten aufzutreten (s. oben 1). Es müssen freilich die hohen Anforderungen an die Substantiierung beachtet werden (s. oben 1d). Im Rahmen der Behördenbeteiligung besteht die Möglichkeit, auch öffentliche Belange in erheblich weiterem Umfang geltend zu machen als dies bislang geschieht. Nach dem hier vertretenen Ansatz können diese öffentlichen Belange aber zugleich als subjektive Rechte durchgesetzt werden (s. oben 2).

Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass nicht zuletzt infolge der zunehmenden Proteste gegen Infrastrukturvorhaben sich auch der Gesetzgeber in einem Umdenkungsprozess befindet und die Öffentlichkeitsbeteiligung ausbaut. Im Bereich des Umweltrechts gehen die entsprechenden Anstöße vor allem auf das Unionsrecht zurück. Entsprechend ist die Entwicklung, nicht zuletzt auch in der Konsequenz von Entscheidungen der europäischen Gerichte, aktuell im Fluss.

Die folgenden Ausführungen können daher nur eine Momentaufnahme liefern, die aber zeigt, dass diese allgemeinen Entwicklungen auch die Rechtsstellung der Kirchen beeinflussen. Es deuten sich weitere Möglichkeiten der Partizipation an der Planung von Infrastrukturvorhaben an, die freilich erst noch auszuloten sind. Die deutsche Rechtsprechung ist überwiegend eher zögerlich und vollzieht erst im Anschluss an europäische Gerichtsentscheidungen die entsprechenden Entwicklungen nach.

b) Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Dass die Beteiligung im eigentlichen Planungsverfahren den Anforderungen an Partizipation nur begrenzt gerecht werden kann, hat den Gesetzgeber veranlasst, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die sogar noch vor dem (der Planfeststellung vorausgehenden) Raumordnungsverfahren durchgeführt werden kann, weiter zu stärken und auszubauen. Die Neuregelung soll aus der maßgeblich durch „Stuttgart 21“ angestoßenen Diskussion die nötigen Schlüsse ziehen. Vor allem bei Großvorhaben, die weit über den konkreten Standort hinaus von Bedeutung sind, sollen so die nicht mehr als ausreichend angesehenen, bisherigen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung verbessert werden.

Zu den aktuellen Änderungen vgl. das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388), zuletzt geändert durch Art. 1b Erstes G zur Änderung des Arbeitnehmer-EntsendeG vom 24. 5. 2014 (BGBl. I S. 538);

ausführlich Hertel/Munding, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und andere Neuerungen durch das Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz, NJW 2013, 2150. Zur Bedeutung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vgl. die Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drucks. 17/9666 S. 16 f.: „Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll in einer möglichst frühen Phase der Planung von Großvorhaben stattfinden und dadurch die Transparenz von Entscheidungsprozessen verbessern und Konflikte vermeiden helfen. Durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll ein geplantes Vorhaben so frühzeitig bekannt gemacht werden, dass der Vorhabenträger Einwände und Anregungen aus der Bevölkerung, von Trägern öffentlicher Belange und sonstiger Beteiligter im anschließenden Verwaltungsverfahren (etwa anerkannter Vereinigungen im Planfeststellungsverfahren) in seiner Planung noch vor der förmlichen Antrags- oder Planeinreichung berücksichtigen kann. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung soll regelmäßig bereits im Vorfeld und damit außerhalb des Verwaltungsverfahrens im engeren Sinne stattfinden. Da das Verwaltungsverfahren somit noch nicht eingeleitet ist – der Vorhabenträger könnte nach der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein geplantes Vorhaben auch aufgeben oder zurückstellen –, werden keine zwingenden Verfahrensvorschriften eingeführt. ... Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann auch zu einem dem Verwaltungsverfahren zeitlich weit vorgelagerten Zeitpunkt sinnvoll sein, etwa vor einem dem Genehmigungsverfahren vorgelagerten Raumordnungsverfahren“.

Inwieweit diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung die an sie gestellten Erwartungen tatsächlich erfüllen wird, werden erst künftige Planungsverfahren zeigen. Das Gesetz trat in seinen wesentlichen Änderungen der einzelnen Fachplanungsgesetze erst zum 1. 6. 2015 in Kraft (vgl. Art. 16 S. 2 PlanungsvereinfachungsG). Die Chance, die Belange der Religionsausübung bereits möglichst frühzeitig in die Diskussion einzubringen, sollte unbedingt genutzt werden. Mehr als dies derzeit der Fall ist, besteht dann nämlich auch die Chance, dass echte Alternativplanungen verfolgt werden, zu denen es auf späteren Stufen aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen nicht mehr kommt.

c) Beteiligungsrechte im Verfahren der Flugroutenbestimmung?

Neue Ansätze ergeben sich auch im Bereich des Fluglärms. Es wurde dargestellt, dass hier erst im Rahmen der Flugroutenbestimmung die tatsächlichen Auswirkungen einer Planung konkret werden. Im juristischen Schrifttum wird vor dem Hintergrund der gewandelten Funktion des Verfahrens der Flugroutenbestimmung (s. schon oben I 2) zu Recht eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert.

Stellvertretend für diese Diskussion Reinhardt/Mutert, ZUR 2016, 84; zur (materiellen) Aufwertung des Lärmschutzes Wöckel, Schutz vor Fluglärm bei der Festlegung von Flugverfahren, NVwZ 2016, 347, 352.

Bisher ist eine solche in der Tat nicht vorgesehen: Die LuftVO macht diesbezüglich keine Vorgaben, die Vorschriften der §§ 72 ff. VwVfG sind schon deswegen nicht anwendbar, weil es sich nicht um einen Verwaltungsakt, sondern eine Rechtsverordnung handelt. Entsprechend habe sie, so das BVerwG, nur „eine gewisse Nähe zu Planungsentscheidungen“ bzw. einen „planerischen Einschlag“, weil es sich „in erster Linie“ um ein sicherheitsrechtliches Instrument handle und der Gestaltungsspielraum des BAF wegen dessen Bindung an den zugelassenen Flugbetrieb beschränkt sei.

BVerwGE 121, 152, 163 = NVwZ 2004, 1229.

Geht man mit einer im Vordringen befindlichen Auffassung im Schrifttum davon aus, dass es aus europarechtlichen Gründen einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, so bringt diese automatisch eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit sich, ohne dass weitere gesetzgeberische Schritte an dieser Stelle erforderlich wären.

Vgl. insbesondere das Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten, 2014, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2014_SG_Fluglaerm_HD.html.

Sofern sich dieser Ansatz durchsetzen sollte, können sich die Kirchen im geschilderten Umfang auch in diesem Verfahren beteiligen. Hier böten dann die Beteiligungsmöglichkeiten als „betroffene Öffentlichkeit“ ein effektives Vehikel auch für die Kirchen (s. bereits oben V.2.).

d) Aktionspläne zur Verringerung der Gesamtlärmbelastung

Das Umweltrecht steht aber wohl auch vor einem viel massiveren Paradigmenwechsel. Die Darstellung hat gezeigt, dass die bisherigen Regelungen eher auf punktuelle Herausforderungen reagieren. Sie beschränken sich auf Bauvorhaben und reagieren vor allem nur beschränkt auf die additive Belastung durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Formen von Verkehrslärm und anderen Belastungen. Auf der europäischen Ebene existieren allerdings bereits seit längerem Bestrebungen zur Verringerung der Lärmbelastung in Europa, die einen eher integrativen Ansatz verfolgen.

Bereits im 5. Umweltaktionsprogramm von 1993 (ABl. C Nr. 138, S. 56) hat die EU-Kommission lärmschutzrechtliche Ziele aufgelistet. Danach sollte im Jahr 2000 ein Dauerschallpegel

von 65 dB(A) für die Nachtstunden nicht mehr überschritten werden. Zugleich sollte der Bevölkerungsanteil, der Beurteilungspegeln von 55 bis 65 dB(A) ausgesetzt ist, nicht zunehmen. Für diejenigen Teile der Bevölkerung, die Beurteilungspegeln unter 55 dB(A) ausgesetzt sind, soll keine Verstärkung der Belastung eintreten. Weitergehende Maßnahmen zur Lärmbekämpfung wurden im Grünbuch der Europäischen Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ vom 4. 11. 1996 (KOM (96) 540 endg) konkretisiert. Mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie hat die Europäische Kommission die gesetzliche Grundlage geschaffen, um die wichtigsten Lärmquellen in Europa zu reduzieren.

Rechtlich verbindliche Regelungen fanden sich erst in der EU-Umgebungslärmrichtlinie, die in den § 47a – f BImSchG ins deutsche Recht umgesetzt wurde.

Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. Nr. L 189 S. 12), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL (EU) 2015/996 vom 19. 5. 2015 (ABl. Nr. L 168 S. 1). Im Rahmen der in diesen Vorschriften normierten, mehrstufigen Lärminderungsplanung hatten die Kommunen bis zum 30.6.2012 eine Lärmkartierung für sämtliche Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstraßen (§ 47c Abs. 1 S. 2 BImSchG) und bis zum 18.7.2013 die entsprechende Lärmaktionsplanung (§ 47d Abs. 1 S. 2 BImSchG) abzuschließen. Ihr unterliegen in Deutschland 71 Ballungsräume mit insgesamt 24,5 Mio. Einwohnern, 44.000 km Hauptverkehrsstraßen, 13.700 km Haupteisenbahnstrecken und alle elf Großflughäfen. Zur Lärminderungsplanung des Landes Hessen vgl. https://rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=b2afa7007d006ec6f6d0e855988d4f6e. Das Eisenbahnbundesamt (EBA) ist seit 1.1.2015 zuständig für die Aufstellung eines bundesweiten Lärmaktionsplanes für die Haupteisenbahnstrecken des Bundes, § 47e Absatz 4 BImSchG, dazu https://www.eba.bund.de/DE/HauptNavi/Umwelt/Umgebungslaermrichtlinie/umgebungslaermrichtlinie_node.html.

Die dabei erhobenen Daten offenbaren die erhebliche Lärmbelastung weiter Bevölkerungskreise. Aktuell ergeben sich daraus aber noch keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen.

Vgl. die Zusammenfassung der Daten durch das Umweltbundesamt, <http://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltgesundheit/laermkartierung-laermaktionsplanung>. Ausführlich

dazu Cancik, WiVerw 2012, 210 ff. Auch die Kommission sah in ihrem Bericht Umsetzungsdefizite. Es fehle an klaren Durchsetzungsbestimmungen, in denen die Grenzwertüberschreitungen in den Aktionsplänen direkt mit möglichen Sanktionen in Verbindung gebracht würden und zwar auch in Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene rechtlich verbindliche Grenzwerte eingeführt haben, vgl. KOM(2011) 321 endg. S. 13. Deutschland hat auf die Festlegung entsprechender eine Planungspflicht auslösender Grenzwerte bisher verzichtet. Auch die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass erst eine genauere Erfassung der tatsächlichen Lärmbelastung abzuwarten sei.

Aus diesem Fehlen eindeutig rechtlich verpflichtender Vorgaben hat das BVerwG gefolgert, dass eine verwaltungsgerichtliche Durchsetzung von Lärmaktionsplänen mangels Klagebefugnis ausscheidet. Aus den §§ 47a ff BImSchG ergäben sich „nur Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener“.

BVerwGE 150, 294 Rn. 22 ff. unter Berufung auf BVerwG, Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 = BeckRS 2010, 52493 Rn. 46, und BVerwG, NVwZ 2013, 645 Rn. 30; s. dazu Gärditz, EuRUP 2015, 196 (210). Es besteht nach der Rechtsprechung auch keine Pflicht, von der Zulassung von Vorhaben abzusehen, bis die für den Lärmaktionsplan zuständige Behörde entschieden hat, ob und ggf. welche planerischen Festlegungen sie in dem Lärmaktionsplan treffen will, OVG Bremen BeckRS 2010, 48660.

Demgegenüber hat das Bundesverwaltungsgericht für die Luftreinhalteplanung einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Planung entwickelt.

BVerwG, NVwZ 2014, 65, 67, Rn. 38. Allerdings ist auch diese Rechtsprechung keineswegs unumstritten. Der Entscheidung wird überwiegend bescheinigt, sie sei dogmatisch zweifelhaft, vgl. Schlacke, (Auf)Brüche des Öffentlichen Rechts: von der Verletztenklage zur Interessentenklage, DVBl 2015, 929; ähnlich Mangold/Wahl, Die Verwaltung 48 (2015), 1 (23 f.); Gärditz, EuRUP 2015, 196, 210: „im konkreten Fall vertretbare ... Notlösung“. Andererseits sieht man sie als zwar innovative aber eben doch systemkonforme Weiterentwicklung der auf subjektive Rechtsverletzungen abstellenden Klagebefugnis, s. etwa Enders, Subjektiv-rechtliche Fundierung des Umweltschutzes: Das Bundesverwaltungsgericht als Motor der Rechtsaktualisierung im Zeichen des Europarechts, ZUR 2016, 387.

Es ist durchaus denkbar, dass dieser Ansatz auf die Lärmplanung erstreckt wird. Allerdings ist auch mit einem Lärmaktionsplan allein noch nicht viel gewonnen. Die Rechtsnatur eines solchen Plans ist streitig und damit zusammenhängend die Frage der Durchsetzung eines entsprechenden Planes nicht geklärt.

Dazu, dass jedenfalls die DB Netz AG an den Lärmaktionsplan einer Gemeinde, mit dem diese Schallschutzmaßnahmen an Gleisen vorsieht, nicht unmittelbar gebunden ist, vgl. VGH Mannheim, ZUR 2016, 625. Es ist nicht einmal klar, ob er nach nationalem Recht durch das für die Aufsicht zuständige Eisenbahnbundesamt gegenüber der Bahn durchgesetzt werden könnte. Der Versuch, eine explizite Anordnungscompetenz im AEG zu schaffen, weil Anforderungen zum Lärm- und Erschütterungsschutz dort nicht enthalten seien, ist im Gesetzgebungsverfahren gescheitert, vgl. BR-Drs. 11/1/13; VGH Mannheim, ZUR 2016, 625; zu möglichen unionsrechtlich zu würdigenden Umsetzungsdefiziten Cancik, in: Landmann/Rohmer, § 47 d BImSchG Rn. 14 c).

Allerdings ist auch bei der Lärmaktionsplanung die Beteiligung der Öffentlichkeit ein wesentlicher Teil. Ein solches Verfahren bietet daher Gelegenheit, die konkreten Lärmschutzbelange vorzutragen. Gerade in einem solchen die Gesamtbelastung in den Blick nehmenden Verfahren lässt sich auch das Interesse an der Bewahrung der Schöpfung verwirklichen.

Verzeichnis wesentlicher zitierter Literatur

Literatur Theologie

- Anders, Günther*, Die Antiquiertheit des Menschen – Bd. 2 Über die Zerstörung des Lebens im Zeitalter der dritten industriellen Revolution, 2. Aufl., München 1981.
- Berger, Rupert*, Neues Pastoralliturgisches Handlexikon. Freiburg im Breisgau, 1999.
- Bieritz, Karl-Heinrich*, Liturgik, Berlin 2004.
- Bretschneider, Wolfgang*, Die Stille hören – Die Liturgiereform zwischen Aufbruch und Ermüdung, in: Hobi, Martin (Hrsg.), Im Klangraum der Kirche – Aspekte - Positionen - Positionierungen in Kirchenmusik und Liturgie, Zürich 2007, 21–25.
- Cornehl, Peter*, Gottesdienst, in: Klostermann, Ferdinand/Zerfaß, Rolf (Hrsg.), Praktische Theologie heute, München, Mainz 1974, 448–463.
- Ehrensperger, Alfred*, In Stille und Vertrauen liegt eure Kraft – Erfahrungen mit Schweigen und Stille im Horizont des Gottesdienstes, Liturgisches Jahrbuch 46 (1996), 139–157.
- Evangelische Kirche in Hessen und Nassau*: Flughafen: Lärm bleibt Thema in der Kirche. Religiöse Belange bei Planungen stärker beachten. Pressemitteilung 144/2014 vom 20.11.2014.
- Großmann, Andreas*, Mehr als Worte – Überlegungen eines Kirchenmusikers zu Stille und Instrumentalmusik in der Eucharistiefeier, Gottesdienst 39 (2005), 33–35.
- Hauschildt, Eberhard*, Bestattungen in der Einflugschneise – Wenn die freie Religionsausübung durch Lärm zerstört wird, Deutsches Pfarerblatt 116 (2016), 141–146.
- Janetzky, Birgit*, Stille Beisetzungen trösten nicht – Die Notwendigkeit nichtkirchlicher Trauerfeiern, Bibel und Liturgie 74 (2001), 166–174.
- Klößner, Thomas*, Martin Bucer und die Einheit der Christenheit – Ein theologiegeschichtlicher Beitrag zur Ökumene-Debatte im modernen Evangelikalismus, Göttingen 2014.
- Kroker, Wolfgang G.*, Atem holen und schweigen – Von der Stille im Gottesdienst, Gottesdienst 43 (2009), 53–55.
- Lutherische Weltbund / Katholische Kirche*, Gemeinsame Erklärung zur Rechtfertigungslehre, online unter <http://www.theology.de/religionen/oekumene/evangelischerkatholischerdialog/gemeinsameerklaerungzurrechtfertigungslehre.php>.
- Marx, Reinhard*, Christ sein heißt politisch sein – Wilhelm Emmanuel von Ketteler für heute gelesen, Freiburg im Breisgau 2011.
- Ökumenischer Rat der Kirchen (ÖRK)*, Zentralausschuss, Gemeinsam für das Leben. Mission und Evangelisation in sich wandelnden Kontexten, Kreta, 5. September 2012, online unter <https://www.oikoumene.org/de/resources/documents/commissions/>

- mission-and-evangelism/together-towards-life-mission-and-evangelism-in-changing-landscapes?set_language=de.
- Orth, Stefan*, Räume der Stille, Herder-Korrespondenz 61 (2007), 433–435.
- Pfeifer, Michael*, Stille und Ruhe – Grunddimensionen von Liturgie, Gottesdienst 49 (2015), 104–105.
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland*, Das rechte Wort zur rechten Zeit – Eine Denkschrift zum Öffentlichkeitsauftrag der Kirche, Gütersloh 2008.
- , Der Gottesdienst – Eine Orientierungshilfe zu Verständnis und Praxis des Gottesdienstes in der evangelischen Kirche, Gütersloh 2009.
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/Deutsche Bischofskonferenz*, Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung – Gemeinsame Erklärung, Gütersloh 1985.
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/Deutsche Bischofskonferenz*, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit – Gemeinsames Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn/Hannover 1997.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* (Hrsg.), Grundordnung des römischen Messbuches, Bonn 2007.
- Sörries, Reiner*, Öffentlich und nicht geheim – Theologische Anmerkungen zur evangelischen Bestattungskultur, Zeitzeichen 12 (2011), 22–24.
- Steffensky, Fulbert*, Spielen und Schweigen – Muße braucht ungejagte Zeit, Zeitzeichen 2016, 32–34.
- Synode der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau*: Stellungnahme zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main, 2011, Drucksache Nr. 56/11.
- Winkler, Eberhard*, Zur Praxis der Bestattung, in: Schmidt-Lauber, Hans-Christoph/Meyer-Blanck, Michael/Bieritz, Karl-Heinrich (Hrsg.), Handbuch der Liturgik – Liturgiewissenschaft in Theologie und Praxis der Kirche, 3. Aufl., Göttingen 2003, 538–550.
- Ziemer, Jürgen*, Gottesdienst und Gemeindeaufbau, in: Schmidt-Lauber, Hans-Christoph/Meyer-Blanck, Michael/Bieritz, Karl-Heinrich (Hrsg.), Handbuch der Liturgik – Liturgiewissenschaft in Theologie und Praxis der Kirche, 3. Aufl., Göttingen 2003, 634–644.

Literatur Staats- und Staatskirchenrecht

- Bleckmann, Klaus*, Staatsrecht II - Die Grundrechte, ⁴1997.
- Brocker, Lars / Droege, Michael / Jutzi, Siegfried* (Hg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2014.
- Di Fabio, Udo*, Gewissen, Glaube, Religion. Wandelt sich die Religionsfreiheit?, Freiburg 2012.

- Dreier, Horst* (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Tübingen 1996.
- Goerlich, Helmut, Schmidt, Torsten*, Res Sacrae in den Neuen Bundesländern: Rechtsfragen Zum Wiederaufbau der Universitätskirche Leipzig, Berlin 2009.
- Gramm, Christof / Pieper, Stefan Ulrich*, Grundgesetz, Bürgerkommentar, Baden-Baden 2008.
- Guckelberger, Annette*, Verfassungsbeschwerden kommunaler Gebietskörperschaften, in: Jura 2008, 819ff. Heckel, Johannes, Kirchengut und Staatsgewalt, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, FS Smend, 1952, S. 103-143.
- Heckel, Martin*, Religionsfreiheit I, Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, Band 4, Freiburg ⁷1988, 820-825.
- Heinig, Hans Michael/Munsonius, Hendrik*, 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, Tübingen ²2014.
- Hörmig, Dieter*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden ¹⁰2013.
- Hufen, Friedhelm*, Staatsrecht II, München ⁵2016.
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo* (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München ¹⁴2016.
- Kästner, Karl-Hermann*, Die Verfassungsgarantie des kirchlichen Vermögens, § 32, in: Listl / Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 Berlin ²1994, 891-906.
- Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans-Justus*, Grundgesetz. Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln, Stand: 72. Erg.Lfg. 2016.
- Magen, Stefan*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit: zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes, JE 75, Tübingen, 2004.
- Mainusch, Rainer*, Die öffentlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, JE 54, Tübingen, 1995.
- Maunz, / Dürig, Günter et al.* (Hg.), Grundgesetz, München ⁵³2009.
- Pieroth, Bodo /Schlink, Bernhard*, Staatsrecht II, Heidelberg, ²⁷2015.
- Sachs, Michael*, Verfassungsrecht II, Grundrechte, Berlin ²2003.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz* (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied, ¹⁰2004.
- v. *Campenhausen, Axel / Riedel-Spangenberg, Ilona / Sebott, Reinhold* (Hg.), Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, Bd. 3, Paderborn 2004.

Weidner, Amalie, Kulturgüter als res extra commercium im internationalen Sachenrecht, Berlin, New York 2001.

Literatur Planungsrecht

- Alber, Christoph*: Zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, 2004.
- Berkemann, Jörg*: Fluglärm – Offene, aber zu lösende Rechtsfragen, ZUR 2002, 202 ff.;
- : Lärmfragen in den vergangenen 40 Jahren. Und die immer noch offenen Fragen, ZUR 2016, 515
- : Zur Abwägungsdogmatik: Stand und Bewertung, ZUR 2016, 323
- Breuer, Rüdiger*: Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des öffentlichen Rechts – Postulate, Kritik und Alternativen, DVBl. 1986, 849.
- : Konditionale und finale Rechtsetzung, AöR 127 (2002), 524.
- Burgi, Martin*: Die Enteignung durch “teilweisen” Rechtsentzug als Prüfstein für die Eigentumsdogmatik, NVwZ 1994, 527.
- Calliess, Christian /Wiegand, Sophie*: Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Flugrouten, NVwZ 2016, 793
- Di Fabio, Udo*: Die Struktur von Planungsnormen, in: Erbguth, W. et al. (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 75, zit.: *Di Fabio*, in: FS für Hoppe.
- Dolde, Klaus-Peter*: Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht?, NVwZ 1982, 65.
- Ekardt, Felix*: Nach dem Altrip-Urteil: Von der Klagebefugnis zu Verfahrensfehlern, Abwägungsfehlern, und Individualklage, NVwZ 2014, 393.
- : Verbandsklage vor dem EuGH: Mitgliedstaaten verklagen, EU-Institutionen verschonen? Zugleich zu Art. 9 III Aarhus-Konvention, NVwZ 2015, 772.
- Erbguth, Wilfried*: Abwägung auf Abwegen? Allgemeines und Aktuelles, JZ 2006, 484.
- : Anmerkungen zum administrativen Entscheidungsspielraum – Am Beispiel der Planfeststellung, DVBl. 1992, 398.
- Ernst, Werner/ Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Walter/ Krautzberger, Michael*: Baugesetzbuch, Kommentar, Stand: 1. September 2012; zit.: *Bearbeiter*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB.

- Faßbender, Kurt:* Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts, NVwZ 2005, 1122.
- Gärditz, Klaus Ferdinand:* Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, EurUP 2010, 20.
- Gassner, Erich:* Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, DVBl. 1981, 4.
- : Zur Reichweite des Anspruchs Privater auf gerechte Abwägung in der Planfeststellung, DVBl. 2011, 214.
- Grimm, Dieter:* Verfahrensfehler und Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 865.
- Hermann, Martin:* Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts, 1994.
- Hofmann, Ekkehard:* Die „sonstigen Betroffenen“ in der gerichtlichen Kontrolle von planungsrechtlichen Entscheidungen – zugleich eine Anmerkung zu BVerwG vom 26. April 2007 – 4 C 12.05, ZUR 2005, 470.
- Jarass, Hans D.:* Bundes-Immissionschutzgesetz, 11. Aufl. 2015.
- Kühling, Jürgen/Herrmann, Nikolaus:* Fachplanungsrecht, 2. Auflage 2000.
- Koch, Hans-Joachim:* Das Abwägungsgebot im Planungsrecht – Eine Bemerkung zur Intensität verwaltungsgerichtlicher Kontrolle, veranlasst durch BVerwG, Urteil vom 21.8.1981, 4 C 57/80, DVBl. 1983, 1125.
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger:* Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. Auflage 2017.
- Landmann, Robert/ Rohmer, Gustav:* Umweltrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 1. Juni 2012; zit.: *Bearbeiter*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht.
- Luckow,* Systematik und Instrumente des öffentlich-rechtlichen Schutzes gegen Fluglärm, DVBl. 1981, 1133 ff.;
- Otto, Christian:* Ausdehnung des Nachbarrechtsschutzes durch Berufung auf Gemeinschaftsrecht, ZfBR 2005, 21.
- Reinhardt/Mutert:* Flugrouten: Mehr Öffentlichkeitsbeteiligung – bessere Entscheidungen, ZUR 2016, 84.
- Ruthig, Josef:* Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, BayVBl. 1997, 289.
- : Verbandsklagen als Rechtsproblem, Festschrift Hufen 2015, S. 625 ff.

- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Bergbau contra Oberflächeneigentum und kommunale Selbstverwaltung?, 1994
- Schenke, Wolf-Rüdiger/Ruthig, Josef*: Amtshaftungsansprüche von Bankkunden bei der Verletzung staatlicher Bankenaufsichtspflichten, NJW 1994, 2324.
- Scherzberg, Arno*: „Objektiver“ Grundrechtsschutz und subjektives Grundrecht, DVBl. 1989, 1128.
- Schlacke, Sabine*: Überindividueller Rechtsschutz – Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, 2008.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*: Verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Planung im Wandel, in: Erbguth, W. et al. (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 997.
- Steinberg, Rudolf*: Umweltschutz in der Verkehrswegeplanung, DÖV 2000, 85.
- Stelkens, Paul*: Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, DVBl. 2010, 1078.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim /Sachs, Michael*: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Auflage 2008, zit.: Bearbeiter, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG.
- Stüer, Bernhard*: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts – Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 4. Auflage 2009.
- Ziekow, Jörg (Hrsg.)*, Bewertung von Fluglärm, Regionalplanung, Planfeststellungsverfahren, 2003