

**FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Willi Blümel (Hrsg.)

**BEDARFSPLANUNG - PLANFESTSTELLUNG -
IMMISSIONSSCHUTZ**

**SPEYERER 65
FORSCHUNGSBERICHTE**

ISSN 0179-2326

Willi Blümel (Hrsg.)

Bedarfsplanung - Planfeststellung - Immissionsschutz

Speyerer Forschungsberichte 65

Willi Blümel (Hrsg.)

**BEDARFSPLANUNG -
PLANFESTSTELLUNG -
IMMISSIONSSCHUTZ**

Vorträge des Forschungsseminars am 26./27. Oktober 1987

**in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht"
der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen**

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER**

3., unveränderte Auflage 1989

Druck und Verlag:

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers

Universitätsprofessor Dr. Willi Blümel,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1

Abschätzung, Beurteilung und Minderung von Luftverunreinigungen an Straßen

Baudirektor Dipl.-Ing. *Jürgen Ullrich*,
Bundesministerium für Verkehr 5

Die Beschränkung von Luftverunreinigungen an Straßen in der straßenrechtlichen Planfeststellung

Universitätsprofessor Dr. *Udo Steiner*,
Universität Regensburg 35

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof,
Urteil vom 10.2.1987 Nr. 8 B 86.02979** 61

Ausweisung in Bedarfsplänen und Planfeststellung

Ministerialrat *Johannes Springob*,
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen 81

Verzeichnis der Teilnehmer 111

Seminarprogramm 117

VORWORT

Mit diesem Band der Speyerer Forschungsberichte sollen die Referate des von mir geleiteten Forschungsseminars über "Bedarfsplanung - Planfeststellung - Immissionsschutz", das am 26./27.10.1987 in Speyer stattfand, einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Den Teilnehmern des Seminars - Hochschullehrern, Vertretern aus der Gerichtsbarkeit (u.a. des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts), aus der Anwaltschaft und den Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern¹ - dürfte die Lektüre der Beiträge die kontrovers und teilweise lebhaft geführten Diskussionen über die Thesen der Referenten wieder in Erinnerung rufen². Gerade der fruchtbare Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis hilft - und das hat sich auch diesmal wieder gezeigt -, bei der Lösung aktueller Probleme tragfähige Ergebnisse zu erzielen.

Dieses fünfte Forschungsseminar³, das vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

¹ Vgl. im einzelnen das Teilnehmerverzeichnis unten S. 111 ff.

² Von einer Wiedergabe der Diskussion wurde abgesehen. Insoweit sei auf die Berichte von *Stüer* in DÖV 1988, 507 ff. und von *Michter* in DVBl. 1988, 229 ff. verwiesen.

³ Zum ersten gemeinsamen Forschungsseminar am 26./27.4.1982 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 23, 1. Aufl. Juni 1982, 2. Aufl. Februar 1983; *Korbmacher*, Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, DÖV 1982, 517 ff.; *Kastner*, Inwieweit sind enteignungs- und entschädigungsrelevante Entscheidungen im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß zu treffen?, DVBl. 1982, 669 ff.; *Fromm*, Die Bad Dürkheimer Gondelbahn, UPR 1983, 46 ff.; Berichte von *Krämer*, Straße und Autobahn 1982, 405 f., und *Schaeffer*, DVBl. 1982, 687 f.

Zum zweiten gemeinsamen Forschungsseminar am 29./30.10.1984 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, Speyerer Forschungsberichte 42, 1984; *Paetow*, Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, DVBl. 1985, 369 ff.; *Broß*, Zur Teilbarkeit von (fern-)straßenrechtlichen Planungsentscheidungen, DÖV 1985, 253 ff.; Bericht von *Grupp*, DVBl. 1985, 152 ff.

zusammen mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen durchgeführt wurde, hatte zwei Themenschwerpunkte zum Inhalt, die mit der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung zusammenhängen.

Neuland wurde mit dem Problem der Auswirkungen verkehrsbedingter Schadstoffimmissionen im Fernstraßenbau betreten. Gehören Vorwürfe, die geplante Straße führe zu unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen, schon lange zu den Einwendungen betroffener Anlieger, müssen sich die Straßbauverwaltungen und die Gerichte in jüngster Zeit immer mehr mit dem Einwand auseinandersetzen, die Schadstoffbelastung durch den Verkehr auf der geplanten Straße führe zu Gesundheitsbeeinträchtigungen. Während jedoch Fragen des Verkehrslärmschutzes weitgehend gelöst erscheinen⁴, liegen zur Zeit noch keine gesicherten Erkenntnisse auf dem Gebiet der Luftverunreinigungen an Straßen vor. Hierzu dürften die beiden ersten Referate einen

Zum dritten gemeinsamen Forschungsseminar am 28./29.10.1985 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 49, 1986; *Kuschnerus*, Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 1986, 75 ff.; Berichte von *Stüer*, DÖV 1986, 65 ff., und *Michler*, DVBl. 1986, 278 ff.

Zum vierten gemeinsamen Forschungsseminar am 27./28.10.1986 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Speyerer Forschungsberichte 55, 1. Aufl. Januar 1987, 2. Aufl. Mai 1987; *Bartlsperger*, Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Straßenplanung, DVBl. 1987, 1 ff.; *Kastner*, Die Wechselbeziehungen von (Fern-)Straßenrecht und Flurbereinigungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung, DVBl. 1987, 73 ff.; dazu: *Labbé/Kastner*, Nochmals: (Fern-)Straßenrecht und Flurbereinigungsrecht, DVBl. 1987, 517 ff.; Berichte von *Stüer*, DÖV 1987, 104 ff., und *Michler*, DVBl. 1987, 410 ff.

4

Mit Fragen des Verkehrslärmschutzes hat sich der Arbeitsausschuß "Straßenrecht" bereits in seiner 29. Sitzung am 4./5.3.1985 befaßt. Vgl. dazu *Ulrich*, Lärmschutz unter besonderer Berücksichtigung des Straßenverkehrslärms, DVBl. 1985, 1159 ff. und den Bericht von *Bambey*, DVBl. 1985, 438 f. Sie waren auch Gegenstand einer ausführlichen Diskussion in der "Aktuellen Stunde" am 27. Oktober 1987. S. hierzu den Bericht von *Stüer*, DÖV 1988, 507 (510).

wichtigen Beitrag liefern. Dabei wurde auf das bewährte Verfahren zurückgegriffen, durch das Einführungsreferat den technisch-naturwissenschaftlichen Kenntnisstand darzustellen, um dann anhand eines weiteren Referats die rechtlichen Probleme zu erörtern. Als Anhang hierzu wurde das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 10.2.1987 auszugsweise in den vorliegenden Band aufgenommen, in dem sich u.a. eingehendere Ausführungen zum Problem der Berücksichtigung von Luftverunreinigungen beim Bau von Bundesfernstraßen finden⁵.

Anlaß für die Erörterung des Zusammenhangs von Bedarfsplanung und Planfeststellung bot das Stichwort "längsgeteilte Dringlichkeit". Damit ist der immer häufigere stufenweise Ausbau von Bundesstraßen bzw. Bundesautobahnen in Längsrichtung aufgrund der Ausweisung unterschiedlicher Dringlichkeitsstufen im Bedarfsplan für Bundesfernstraßen gemeint. Das Referat dürfte dem Problem der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen⁶ einen weiteren, interessanten Aspekt hinzufügen.

An dieser Stelle danke ich nochmals den drei Referenten sowie sämtlichen Diskussionsteilnehmern, die zum Erfolg des diesjährigen Forschungsseminars beigetragen haben. Mein Dank gilt weiterhin Dr. *Klaus Grupp* und meinem Assistenten *Hans-Peter Michler* für ihre Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung sowie für die redaktionelle Betreuung dieses Forschungsberichts. Schließlich danke ich meinen Sekretärinnen *Erika Kögel* und *Marliese Dietrich* sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer für ihre Unterstützung ebenso wie *Hannelore Fehr* vom Sekretariat des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung für ihre Mühen bei der Erstellung dieses Forschungsberichts.

Der Umstand, daß dieser Forschungsbericht schon nach wenigen Monaten vergriffen war und die Herausgabe einer zweiten Auflage erforderlich

⁵ Nr. 8 B 86.02977-02979, insoweit in BayVBl. 1987, 538 f. nicht abgedruckt.

⁶ Vgl. dazu das zweite gemeinsame Forschungsseminar am 29./30.10.1984, Nachweise oben in FN 3.

machte, belegt das große Interesse, das mittlerweile an den Ergebnissen dieses Forschungsseminars besteht.⁷

Speyer, im Oktober 1988

Willi Blümel

⁷

Vgl. aus der Literatur z.B. *Battis*, Das Planfeststellungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, Die Verwaltung 1988, 23 (39 ff.).

ABSCHÄTZUNG, BEURTEILUNG UND MINDERUNG VON LUFTVERUNREINIGUNGEN AN STRASSEN

Von Baudirektor Dipl.-Ing. Jürgen Ullrich

EINFÜHRUNG

Die alarmierenden Berichte über die zunehmenden Umweltschäden an Wäldern, Gewässern und Bauten haben die Diskussion über die straßenverkehrsbedingten Luftverunreinigungen in den letzten Jahren erheblich verstärkt. Besonders besorgniserregend sind die großflächigen Waldschäden. Nach dem Waldschadensbericht 1986 des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind 54 % der Waldfläche der Bundesrepublik Deutschland mehr oder weniger stark geschädigt. Wenn auch die bisherigen Forschungsergebnisse keine eindeutigen Aussagen über das Waldsterben zulassen, sprechen doch einige Indizien dafür, daß insbesondere das Schwefeldioxid, die Stickoxide und die Photooxidantien in Verbindung mit anderen Faktoren, wie z.B. das Klima, der Standort und die Schädlinge, eine erhebliche Rolle bei der Entstehung und dem Umfang der Schäden spielen.

Luftverunreinigungen an Straßen entstehen im wesentlichen durch Verbrennungsprozesse in Otto- und Dieselmotoren. Die dabei anfallenden Emissionen treten überwiegend in gasförmigem, zum Teil auch in festem Zustand auf. Ihre Stärke hängt von der Verkehrsmenge, dem Lkw-Anteil, der Fahrzeuggeschwindigkeit und den spezifischen Abgas-Emissionsfaktoren der einzelnen Fahrzeuge ab. Die wichtigsten Substanzen, die bei den Verbrennungsprozessen emittiert werden, sind:

- Kohlenmonoxid (CO)
- Stickoxide (NO_x)
- Kohlenwasserstoffe (HC)
- Schwefeldioxid (SO₂)
- Staub, Ruß
- Blei (Pb).

Nach Abschätzungen der Emissionen, die von den verschiedenen Emittentengruppen verursacht werden, war der Verkehr in der Bundesrepublik im Jahre 1982 am Kohlenmonoxid mit 65 %, an den Stickoxiden mit 54,6 %, am Schwefeldioxid mit 3,4 %, an den organischen Verbindungen mit 32,4 % und an den Staubemissionen mit 9,4 % beteiligt (siehe Tabelle 1).¹

	Luftverunreinigungen	Emittentengruppen								Gesamtemissionen
		Kraftwerke, Fernheizwerke		Industrie		Verkehr		Haushalte, Kleinverbraucher		
		t/Jahr	%	t/Jahr	%	t/Jahr	%	t/Jahr	%	t/Jahr
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Kohlenmonoxid, CO	0,03 · 10 ⁶	0,4	1,12 · 10 ⁶	13,6	5,33 · 10 ⁶	65,0	1,72 · 10 ⁶	21,0	8,20 · 10 ⁶
2	Stickoxide (berechnet als NO ₂)	0,86 · 10 ⁶	27,7	0,43 · 10 ⁶	14,0	1,69 · 10 ⁶	54,6	0,12 · 10 ⁶	3,7	3,10 · 10 ⁶
3	Schwefeldioxid, SO ₂	1,86 · 10 ⁶	62,1	0,76 · 10 ⁶	25,2	0,10 · 10 ⁶	3,4	0,28 · 10 ⁶	9,3	3,00 · 10 ⁶
4	Organische Verbindungen	0,01 · 10 ⁶	0,6	0,45 · 10 ⁶	28,0	0,52 · 10 ⁶	32,4	0,62 · 10 ⁶	39,0	1,60 · 10 ⁶
5	Staub	0,15 · 10 ⁶	21,7	0,42 · 10 ⁶	59,7	0,07 · 10 ⁶	9,4	0,06 · 10 ⁶	9,2	0,70 · 10 ⁶

Quelle: Materialien zum Immissionsschutzbericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, erarbeitet vom Umweltbundesamt 1984.

Tabelle 1: Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1982²

¹ Jost, P./Ulrich, J./Waldeyer, H.: Der Abgas-Großversuch, Straße und Autobahn H. 6/1986.

² Ebda.

2. VERFAHREN ZUR ABSCHÄTZUNG DER LUFTVERUNREINIGUNGEN

Entstehung, Ausbreitung und Wirkung der Luftverunreinigungen durch den Kraftfahrzeugverkehr sind von zahlreichen Faktoren abhängig. Auf die Immissionen haben meteorologische Bedingungen sowie photochemische und physikalisch-chemische Umwandlungsprozesse großen Einfluß.

Der Kenntnisstand über die verschiedenen Einflüsse weist noch erhebliche Lücken auf, so daß die Immissionsbelastungen an Straßen, im Gegensatz zum Straßenverkehrslärm, nur abgeschätzt werden können. Für Straßen, die keine oder nur aufgelockerte Randbebauung aufweisen, hat der TÜV Rheinland in Köln ein entsprechendes Prognosemodell entwickelt. Dieses Modell ist auch in dem "Merkblatt über Luftverunreinigungen an Straßen - Teil: Straßen ohne oder mit lockerer Randbebauung" (MLuS-82) enthalten, das die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 1982 herausgegeben hat.³

Neben dem Prognosemodell werden im MLuS-82 auch die straßenbaulichen Möglichkeiten zur Minderung der Luftverunreinigungen aufgezeigt und Ausführungen über die Wirkung der Luftschadstoffe auf den Menschen gemacht.

Das vom Bundesminister für Verkehr finanzierte Prognosemodell ist für eine Autobahn entwickelt worden, die geländegleich verlaufen ist. Ein derartiger Straßenverlauf liefert bei der Immissionsberechnung die ungünstigsten Ergebnisse. Im Nahbereich von Autobahnen, die auf einem Damm oder im Einschnitt geführt werden, ist die Immissionsbelastung geringer. Daher kann das Ausbreitungsmodell bei Dammhöhen und Einschnittstiefen von mehr als 15 m nicht mehr angewandt werden, wenn keine zu großen Ungenauigkeiten in Kauf genommen werden sollen. Das gleiche gilt für tief eingeschnittene Täler und Talkessel.

³ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Merkblatt über Luftverunreinigungen an Straßen, Teil: Straßen ohne oder mit lockerer Randbebauung - MLuS-82 - Ausgabe 1982.

Bei dem Verfahren zur Abschätzung der Schadstoffimmissionen handelt es sich um ein empirisch statistisches Ausbreitungsmodell, das auf der Basis eines modifizierten Gauß'schen Linienquellenmodells entwickelt worden ist. Grundlage des Modells bilden die über ein Jahr kontinuierlich gemessenen und nach der Tageszeit erfaßten meteorologischen und verkehrlichen Daten, die gemessenen Immissionskonzentrationen der Schadstoffe Kohlenmonoxid, Stickstoffmonoxid und Stickstoffdioxid sowie die im Auftrag des Umweltbundesamtes ermittelten Abgas-Emissionsfaktoren. Bei den meteorologischen Daten handelt es sich um die Windgeschwindigkeit, die Windrichtung, die Temperatur und die Dichteschichtung. An verkehrlichen Daten sind die Verkehrsstärke, der Lkw-Anteil und die mittlere Verkehrsgeschwindigkeit erfaßt worden.⁴

Das Ausbreitungsmodell war ursprünglich für eine bestimmte Autobahnplanung im nordrhein-westfälischen Raum mit den dort herrschenden meteorologischen Gegebenheiten entwickelt worden. Daher ist eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt worden, um festzustellen, ob das Modell auch auf Räume mit anderen klimatologischen Strukturen übertragen werden kann. Für die Analyse hat der Deutsche Wetterdienst in Offenbach meteorologische Daten aus Bremerhaven, Düsseldorf und Passau zur Verfügung gestellt. Die Analyse hat ergeben, daß bei der Modellanwendung im Bundesgebiet je nach der Häufigkeitsverteilung der Stundenmittelwerte der Windgeschwindigkeit zwei Fälle unterschieden werden müssen.⁵ Einen ersten Anhalt, welcher Fall bei einer Straßenplanung anzuwenden ist, liefert eine Windkarte des Deutschen Wetterdienstes im Anhang B des Merkblattes. In aller Regel wird aber das zuständige Wetteramt einzuschalten sein, weil das Auflösungsvermögen dieser Karte keine sicheren Aussagen für den einzelnen Immissionsort zuläßt.

⁴ Jost, P.: Anwendung eines Prognosemodells zur Abschätzung von Schadstoffbelastungen im Nahbereich von Autobahnen, in: Veranstaltungsunterlagen zur Tagung Nr. T-4-503-047-2, Haus der Technik e.V., Essen 1982.

⁵ TÜV Rheinland, Institut für Energietechnik: Durchführung von Sensitivitätstests zur Ermittlung von Abklingkurven. Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr, 1982 (unveröffentlicht).

Das MLuS-82 enthält Gleichungen und Nomogramme zur Abschätzung der maximal möglichen Immissionen von Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoff, Stickstoffmonoxid, Stickstoffdioxid, Blei, Schwefeldioxid und Ruß. Cadmium ist unberücksichtigt geblieben, weil bisher keine statistisch gesicherten Beziehungen zwischen der Verkehrsstärke und der Cadmium-Konzentration nachgewiesen werden konnten. Bei Messungen an verschiedenen Autobahnabschnitten hat die Bundesanstalt für Straßenwesen weiterhin festgestellt, daß die Cadmium-Konzentration im Schwebestaub mit wachsender Entfernung zum Straßenrand nicht abnahm, was bedeutet, daß die gemessenen Cadmium-Immissionen mit großer Wahrscheinlichkeit nicht auf den Straßenverkehr zurückzuführen sind.⁶ Zu den gleichen Ergebnissen ist die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft bei ihren Messungen gekommen.⁷

Mit Hilfe des MLuS-82 können die Jahresmittelwerte und 95-Perzentile der oben genannten Luftverunreinigungen bis zu einem Abstand von 300 m zur Straße und Verkehrsstärken über 5 000 Kfz/24 h ermittelt werden. Für die Beurteilung der Luftverunreinigungen sind kurzzeitige Kenngrößen wie die Mittelwerte über 1/2 Stunde, 1 Stunde und 24 Stunden ebenfalls von Bedeutung. Das Prognosemodell ist für diese Kenngrößen in aller Regel nicht anwendbar, weil die ihm zugrundeliegende Auswertungsstatistik der verkehrlichen und meteorologischen Eingangsgrößen dies nicht zuläßt.

Für die Abschätzung der Immissionsbelastungen werden folgende verkehrliche und meteorologische Daten benötigt:

- durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke DTV (Kfz/24 h),
- Lkw-Anteil (%),
- mittlere Fahrzeuggeschwindigkeit (km/h),
- Jahresmittelwert der Windgeschwindigkeit in 10 m Höhe über Grund (m/s),

⁶ Esser, J.: Schadstoffkonzentrationen im Nahbereich von Autobahnen in Abhängigkeit von Verkehr und Meteorologie, Umwelt 3/82.

⁷ Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft: Zwischenberichte zum Modellvorhaben "Verminderung der Kfz-Immissionen auf landwirtschaftliche Flächen" vom 28.10.1982 und 12.2.1986 (unveröffentlicht).

- Prozentsatz der Jahresstunden von Stundenmittelwerten der Windgeschwindigkeit unter 3 m/s. Dieser Wert ist für die Entscheidung, ob Fall I oder Fall II zur Anwendung kommt, erforderlich.

Neben den bereits erwähnten Einschränkungen ist bei der Anwendung des Modells folgendes zu beachten:

- die mittlere Fahrzeuggeschwindigkeit soll über 60 km/h liegen,
- der Lkw-Anteil darf 50 % nicht übersteigen,
- die Steigung der Straße soll nicht mehr als 6 % betragen,
- die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke soll größer als 5 000 Kfz/24 h sein, wobei im Bereich zwischen 5 000 und 10 000 Kfz/24 h eine geringere Ergebnisgenauigkeit zu erwarten ist.

Auch diese Einschränkungen ergeben sich aus der Modellentwicklung. Dem Modell liegen Verkehrserhebungen an zwei Autobahnabschnitten ohne Längsgefälle mit ganz bestimmten Verkehrsstärken, Lkw-Anteilen und mittleren Geschwindigkeiten zugrunde, die im Interesse der Genauigkeit nicht beliebig verändert werden können.

Beispielhaft zeigt Bild 1 das Nomogramm für die Ermittlung des Jahresmittelwertes von Kohlenmonoxid für ein Gebiet, in dem die Windgeschwindigkeit in weniger als 50 % der Jahresstunden geringer als 3 m/s ist, das heißt, daß Fall I anzuwenden ist. An einer Autobahn mit einer Verkehrsstärke von 40 000 Kfz/24 h, einem Lkw-Anteil von 30 %, einer mittleren Fahrzeuggeschwindigkeit von 115 km/h und einer Windgeschwindigkeit von 3 m/s ergibt sich in 50 m Abstand vom Fahrbahnrand im Jahresmittel eine Kohlenmonoxid-Belastung von $0,44 \text{ mg/m}^3$. In einem Abstand von 10 m erhöht sich die Belastung auf $1,5 \text{ mg Kohlenmonoxid pro m}^3$. Wenn zur Veranschaulichung, in welcher Größenordnung sich die Schadstoffbelastung bewegt, die Immissionswerte der "Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft" (TA Luft)⁸ bzw. die "Maximalen Immissions-Konzentrationen" (MIK) der VDI-Richtlinien 2310⁹ herangezogen werden, so kann dies, wie später

⁸ Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft - TA Luft) vom 27.2.1986; GMBI. 1986, S. 95.

⁹ VDI-Kommission Reinhaltung der Luft: VDI-Richtlinien 2310 "Maximale Immissionswerte", Sept. 1974.

noch ausgeführt wird, nur orientierenden Charakter haben. In diesen Regelwerken wird als zulässige Kohlenmonoxid-Belastung ein Jahresmittelwert von 10 mg/m^3 genannt.

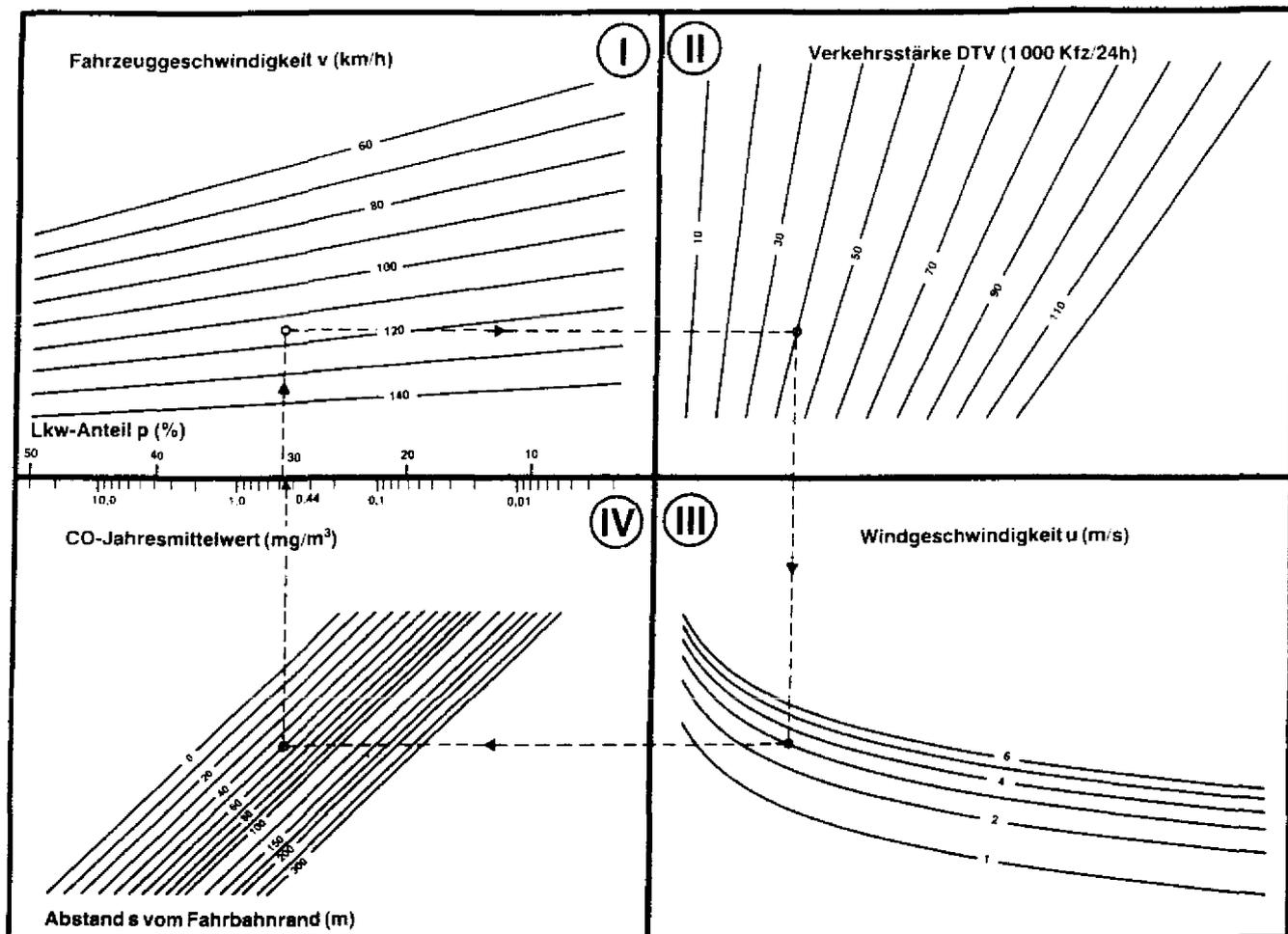


Bild 1: Nomogramm zur Bestimmung des Kohlenmonoxid-Jahresmittelwertes für ein Gebiet, in dem die Windgeschwindigkeit in weniger als 50 % der Jahresstunden geringer als 3 m/s ist (Fall I)¹⁰

Als weiteres Beispiel wird die Stickstoffdioxid-Belastung bestimmt, wobei die gleichen verkehrlichen und meteorologischen Daten wie bei der Abschätzung der Kohlenmonoxidbelastung unterstellt werden. Der Jahresmittelwert beträgt in 50 m Abstand vom Fahrbahnrand $0,055 \text{ mg/m}^3$ Stickstoffdioxid. In 10 m Abstand vom Fahrbahnrand erhöht sich die Belastung auf $0,09 \text{ mg}$ Stickstoffdioxid pro m^3 . Für das Stickstoffdioxid kann zur Orientierung nur der Grenzwert aus der TA Luft herangezogen werden, weil in den VDI-Richtlinien 2310 keine Grenze für den Jahresmittelwert angegeben wird. Die TA Luft nennt für das Stickstoffdioxid einen Grenzwert von $0,08 \text{ mg/m}^3$. Das bedeutet, daß an einer Autobahn mit 40 000 Kfz/24 h und einem Lkw-Anteil von 30 % in 10 m Abstand vom Fahrbahnrand der Grenzwert der TA Luft geringfügig überschritten wird.

Das Prognosemodell im MLuS-82 stützt sich auf Emissionsdaten, die auf Meßwerten von Fahrzeugkollektiven der Baujahre 1977 und älter und auf Rechenwerten für das Bezugsjahr 1980 beruhen. Angesichts der verschärften Abgasgesetzgebung ist eine Aktualisierung des Prognosemodells dringend erforderlich. Diese ist eingeleitet und es ist damit zu rechnen, daß das Merkblatt mit dem aktualisierten Modell Ende 1988 vorliegen wird. Aufgrund neuerer Erkenntnisse ist davon auszugehen, daß das bisherige Prognosemodell im MLuS-82 die Immissionsbelastungen im Straßenumfeld zum Teil erheblich überschätzt.

Auch nach der Aktualisierung wird das Prognosemodell, wie es im ersten Kapitel des MLuS-82 ausdrücklich betont wird, in erster Linie dazu dienen, die Auswirkung straßenplanerischer Alternativen auf die Immissionsbelastungen in der Umgebung von Straßen abzuschätzen. Bei den einzelnen Kenngrößen werden mit der Aktualisierung verschiedene Veränderungen vorgenommen. Bisher konnten mit dem Modell die Jahresmittelwerte und die 95-Perzentile abgeschätzt werden. Künftig sollen die 95-Perzentile durch die 98-Perzentile ersetzt und zusätzlich die 24 Stunden-Mittelwerte und die 50-Perzentile angegeben werden. Ferner wird auf die Bestimmung der Kohlenwasserstoffe verzichtet werden, weil für diese Schadstoffe die Beurteilungskriterien fehlen.

Zur Abschätzung der Schadstoffbelastungen von innerstädtischen Straßen mit geschlossener Randbebauung sind verschiedene Ausbreitungsmodelle, wie z.B. das APRAC- oder das Canyon-Modell entwickelt worden. Für diese Modelle werden im allgemeinen die folgenden Daten benötigt:

- Quellstärke der Emission (Verkehrsstärke, Verkehrszusammensetzung, Verkehrsfluß, Emissionsfaktoren),
- Abstand und Höhe der Gebäudefronten,
- Überdachwindrichtung in bezug auf die Straße,
- Überdachwindstärke,
- Atmosphärische Stabilität,
- Grundbelastungskonzentration.

Die Beschaffung dieser Daten kann im Einzelfall sehr aufwendig und schwierig werden.

Inzwischen ist bei der VDI-Kommission "Reinhaltung der Luft" eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die Richtlinien zur Ausbreitung von Kfz-Emissionen in Straßenschluchten unter Verwendung eines vorhandenen Modells erarbeiten wird. Es ist noch nicht abzusehen, wann diese Richtlinien mit einem anwendungsorientierten Prognosemodell, das dem MLuS-82 vergleichbar ist, vorliegen wird.

3. WIRKUNG DER LUFTVERUNREINIGUNGEN AUF DEN MENSCHEN

Die von den Kraftfahrzeugen emittierten gas- und partikelförmigen Luftverunreinigungen werden in der Atmosphäre verdünnt und weitertransportiert oder schlagen sich direkt auf dem Boden oder an Sachgütern nieder. Der Mensch kann die Luftverunreinigungen entweder in gasförmiger Form einatmen oder als Schwermetalle mit dem Trinkwasser oder mit der tierischen und pflanzlichen Nahrung aufnehmen.

Die medizinische Forschung läßt bisher noch keine eindeutigen Aussagen darüber zu, inwieweit die vom Straßenverkehr emittierten Luftverunreinigungen zu gesundheitlichen Schädigungen führen können. Über die akute und toxische Wirkung einzelner Schadstoffe liegen zum Teil umfangreiche Erkenntnisse vor. Dagegen ist noch sehr wenig über die Wirkung der Gesamtmission bekannt, weil die Kombinationseffekte mehrerer Schadstoffe, die eine Wirkung der Einzelsubstanz sowohl abschwächen als auch verstärken können, in der Vergangenheit kaum untersucht worden sind. Dies gilt insbesondere für Stoffe und Stoffgruppen, die als krebserregend gelten.

Über die Schädlichkeit einzelner Luftverunreinigungen für den Menschen kann allgemein folgendes festgestellt werden:

Die Wirkung, die das Kohlenmonoxid als sehr toxisches Gas auf den menschlichen Organismus hat, wurde bis heute eingehend untersucht. Das über die Lunge in den Organismus gelangte Kohlenmonoxid besitzt eine starke Affinität zum Hämoglobin und verbindet sich mit diesem zu Kohlenmonoxidhämoglobin. Die verstärkte Bildung dieser Verbindung führt zu Hypoxie oder Sauerstoffmangel im Gewebe, der u.a. Seh- und Gleichgewichtsstörungen, Atembeschwerden sowie Herz- und Kreislauferkrankungen hervorrufen kann.

Nicht verbrannte Kohlenwasserstoffe wie Azetylen, Äthylen und Methan sind flüchtige Verbindungen, die bei den in der Luft festgestellten Konzentrationen als nicht schädlich angesehen werden können. Dagegen gilt ein Teil der beim Verbrennungsprozeß entstehenden polyzyklischen Aromate wie z.B. das Benzo(a)pyren als krebserregend. Teilweise herrscht allerdings auch die Meinung vor, daß erst das Vorhandensein von Ruß, Staub und faserigen Teilchen die krebserzeugende Wirkung der Aromate hervorruft.

Die Stickoxide und das Schwefeldioxid sind ähnlich wie einige Aldehydverbindungen Reizgase, die bei längerer Einwirkzeit zu chronischen Erkrankungen der Atmungsorgane führen können. Auch können die Stickoxide zur Verringerung der Widerstandsfähigkeit gegen Infektionen beitragen. Unter ultra-violetter Sonneneinstrahlung reagieren die Stickoxide mit den reaktiven Kohlenwasserstoffen und bilden den photochemischen Nebel, den sog. Smog. Nach amerikanischen Untersuchungen ist der Autoverkehr mit seinen Abga-

sen in erster Linie für die Smogbildung verantwortlich. Smog ruft beim Menschen die Entzündung der Augen und der Schleimhäute hervor und kann zur zeitweiligen Veränderung der Lungenfunktion führen.

Der Anteil an Blei, der vom menschlichen Organismus aufgenommen wird, hängt von der Form und der Körnung der Staubpartikel ab und liegt durchschnittlich bei etwa 40 % des im Abgas enthaltenen Bleis. Die in die Atemwege gelangten Bleipartikel werden fast ausnahmslos von der Lunge absorbiert. Im Gegensatz dazu werden nur zwischen 5 und 10 % des in der Nahrung enthaltenen Bleis durch die Verdauungsorgane aufgenommen. Das von Lunge und Darm absorbierte Blei wird zunächst an das Hämoglobin gebunden und dann insbesondere in der Leber, in den Nieren und zum geringen Teil in den Knochen in inaktiver Form eingelagert. Dadurch nimmt die Bleimenge im Körper im Laufe des Lebens zu. Welche Bedeutung die inaktiven Bleiablagerungen im menschlichen Organismus haben, ist bisher nicht bekannt. Es wird vermutet, daß Krankheiten oder auch Störungen des Kalk-Phosphorstoffwechsels zur Aktivierung des in den Knochen eingelagerten Bleis führen können. Es dürfte auch ziemlich sicher sein, daß Blei die Enzyme schädigt und die Lebensdauer der roten Blutkörperchen verkürzt.

Die Toxizität der Staub- und Rußpartikel hängt von ihrer Größe und chemischen Zusammensetzung ab. Die Staub- und Rußpartikel können zum einen selbst toxisch sein und zum anderen sich mit schädlichen Stoffen verkleben, wie es z.B. bei den Kohlenwasserstoffen der Fall zu sein scheint. Am kritischsten sind Staub- und Rußpartikel mit einem Durchmesser um die 2 Mikrometer, weil sie sich in den Lungenbläschen ablagern können. Bei Durchmessern von mehr als 3 Mikrometer können die Partikel entweder durch das Epithel der Luftröhre und der Bronchen wieder ausgeschieden oder bereits in der Mund- und Nasenhöhle festgehalten werden. Partikel unter 0,5 Mikrometer werden mit größter Wahrscheinlichkeit beim Ausatmen wieder ausgestoßen.

4. WIRKUNG DER LUFTVERUNREINIGUNGEN AUF PFLANZEN

Die Wirkung der Luftverunreinigungen auf Pflanzen ist in zahlreichen Labor- und Freilandexperimenten untersucht worden. Dabei ist vielfach mit relativ hohen Konzentrationen experimentiert worden, um möglichst rasch Schadwirkungen zu erzeugen. Daher lassen sich die Untersuchungsergebnisse nur bedingt verallgemeinern. Die Schadstoffe finden über die Spaltöffnungen der Blätter, über feine Öffnungen der Stengel und Rinde sowie über die Wurzeln Eingang in das Pflanzeninnere. Dort können sie in den Stoffwechsel der Pflanzen eingreifen, das Wachstum beeinflussen und bei höheren Konzentrationen einzelne Pflanzenteile oder sogar die gesamte Pflanze zum Absterben bringen.

Die pflanzenschädliche Wirkung von Schwefeldioxid, das zu rd. 3,5 % vom Straßenverkehr emittiert wird, ist bisher sehr eingehend untersucht und bei höheren Konzentrationen auch eindeutig nachgewiesen worden. Schwefeldioxid führt u.a. zu Änderungen der Enzymaktivitäten, der Photosyntheseleistung und zu einer Beeinträchtigung der Regulationsfähigkeit der Spaltöffnungen. Bei hohen Schwefeldioxidkonzentrationen vergilben die Pflanzen und die Zellen und Gewebeteile der Blätter sterben ab. Auch Blüten und Früchte können beeinträchtigt werden. Durch die Kombination mit anderen Schadstoffen wie z.B. Stickoxid und Ozon kann die schädliche Wirkung des Schwefeldioxids erheblich verstärkt werden. Ebenso können Sulfat und Schwefelsäure, die sich beim Transport des Schwefeldioxids durch die Luft bilden, schädlich sein.

Unter den Stickoxiden, die zu rd. 55 % aus dem Straßenverkehr stammen, ist das Stickstoffdioxid für die Pflanzen die giftigste Verbindung. Je nach Pflanzenart sind die Stickoxide insgesamt jedoch bis 5 mal weniger schädlich als das Schwefeldioxid. Die bisher nur im geringen Umfang durchgeführten Untersuchungen haben ergeben, daß Stickstoffdioxid zu Ertragsminderungen bei gleichzeitiger Vermehrung des Chlorophylls führen kann. Auch wurden Vergilbungen und Gewebeerstörungen festgestellt. Zusätzlich kommt den Stickoxiden Bedeutung als Ausgangsprodukt für die Bildung von Ozon zu. Durch Umwandlung der Stickoxide in der Atmosphäre entsteht

Salpetersäure, die sowohl oberirdisch auf die Pflanzen als auch unterirdisch über den Boden auf die Wurzeln negativ einwirken kann.

Ozon und andere Photooxidantien bilden sich aus den Stickoxiden und reaktiven Kohlenwasserstoffen unter Einwirkung von ultraviolettem Licht. Diese Luftverunreinigungen können zu Vergilbungen, Wachstumsminde- rung und Gewebeerstörungen führen. Neben dieser möglichen direkten Schädi- gung wird auch eine Wechselwirkung zwischen dem Ozon, das die Pflanzen- oberfläche angreift, und dem sauren Niederschlag für möglich gehalten. Diese Reaktion kann zu einer verstärkten Nährstoffauswaschung im Boden führen, die mit kaum auszugleichenden Magnesium- und Calciumverlusten verbunden ist.

Blei kann, genau wie die anderen Schwermetalle auch, sowohl die oberir- dischen Pflanzenteile schädigen als auch über den Boden negativen Einfluß auf das Pflanzenwachstum ausüben. Weiterhin sind schädliche Kombina- tionswirkungen von Schwermetallen mit anderen Luftverunreinigungen wie z.B. dem Schwefeldioxid bekannt geworden.

5. BEURTEILUNG DER LUFTVERUNREINIGUNGEN

Das MLuS-82 enthält keine Ausführungen zur Beurteilung der Luftqua- lität, weil es im Straßenbau keine rechtlich relevanten Maßstäbe dafür gibt, wann straßenverkehrsbedingte Luftverunreinigungen als schädliche Um- welteinwirkungen im Sinne des § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹¹ zu werten sind. Immissionsgrenzwerte für Schadstoffimmissio- nen, die bei einer Straßenplanung einzuhalten sind, liegen bisher nicht vor. Im Gegensatz zum Straßenverkehrslärm (§ 43 BImSchG) fehlt hierzu auch die Verordnungsermächtigung.

11

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 15.3.1974, Bundesgesetzblatt T. 1 1974, S. 721-748.

Die aufgrund von § 48 BImSchG ergangene TA Luft, die Immissionswerte für gewerbliche Anlagen enthält, ist für Straßen nicht gültig (§§ 2 und 3 BImSchG). Auch wäre das Meßverfahren der TA Luft zur Bestimmung der Immissionswerte nicht ohne weiteres auf Linienquellen, wie sie Straßen darstellen, anzuwenden, weil dieses Verfahren zur Beurteilung von großräumigen Belastungen entwickelt worden ist. Ähnliches gilt auch für die "MIK-Werte" der VDI-Richtlinien 2310, für deren Ermittlung nicht einmal ein Meßverfahren angegeben wird. Daher enthält das MLuS-82 den Hinweis, daß ein Vergleich der mit Hilfe des Prognosemodells ermittelten Belastungen mit den Immissionswerten der TA Luft und den VDI-Richtlinien 2310 nicht sachgerecht ist. Wenn in Ermangelung geeigneter Immissionsstandards hilfsweise Bezugsgrößen aus bestehenden Regelwerken als Beurteilungskriterien für straßenverkehrsbedingte Luftverunreinigungen herangezogen werden, so kann dies nur orientierenden Charakter haben und nicht rechtsverbindlich sein.

Die Immissionswerte der TA Luft sind statistische Mittelwerte (Langzeitwerte) und 98-Perzentile (Kurzzeitwerte) von Halbstundenwerten über einen Beurteilungszeitraum von einem Jahre definiert. Sie gelten für Beurteilungsflächen von 1 km².

Die MIK-Werte der VDI-Richtlinien 2310 sind Luftqualitätskriterien für Menschen, Nutztiere und Pflanzen. Sie gelten für einzelne Aufpunkte und sind je nach Stoff maximale 1/2h-, maximale 24h- und maximale Jahresmittelwerte. Nach der Präambel der VDI-Richtlinien 2310 sind die MIK-Werte rein wirkungsbezogene, wissenschaftlich begründete und aus praktischen Erfahrungen abgeleitete Werte mit medizinischer oder naturwissenschaftlicher Indikation. Sie stellen Idealwerte dar, weil sie nicht die technische Realisierbarkeit berücksichtigen.

In der "Richtlinie über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid" (85/203/EWG)¹² des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom März

12

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinien des Rates vom 7.3.1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (85/203/EWG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 87/1 vom 27.3.1985.

1985 werden Grenz- und Leitwerte für Stickstoffdioxid zum Schutz insbesondere der menschlichen Gesundheit und der Umwelt genannt. Bei diesen Werten handelt es sich um das Jahresmittel von Halbstunden-, Stunden- oder Tagesmittelwerten. Sie gelten, ebenso wie die MIK-Werte, für einzelne Aufpunkte.

6. MÖGLICHKEITEN ZUR MINDERUNG DER LUFTVERUNREINIGUNGEN

Die Möglichkeiten, die der Straßenbau zur Minderung der Luftverunreinigungen hat, sind begrenzt. Es gibt zwei Wege, die straßenverkehrsbedingten Immissionen zu beeinflussen. Neben der Verringerung der Schadstoffemissionen durch verkehrsregelnde und verkehrslenkende Maßnahmen kann die Schadstoffausbreitung durch bauliche Maßnahmen und durch Bepflanzung beeinflußt werden.

Durch einen ausreichenden Abstand zwischen Straße und schutzbedürftigem Wohngebiet lassen sich, genau wie beim Straßenverkehrslärm, die Schadstoffimmissionen gering halten. Bild 2 zeigt die relative Abklingfunktion für die Schadstoffe Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe und Blei. Danach sinkt der Jahresmittelwert dieser Schadstoffkonzentrationen in einem Abstand von 50 m auf rd. 25 %, in einem Abstand von 100 m auf rd. 10 % und in einem Abstand von 200 m auf rd. 5 % ab.

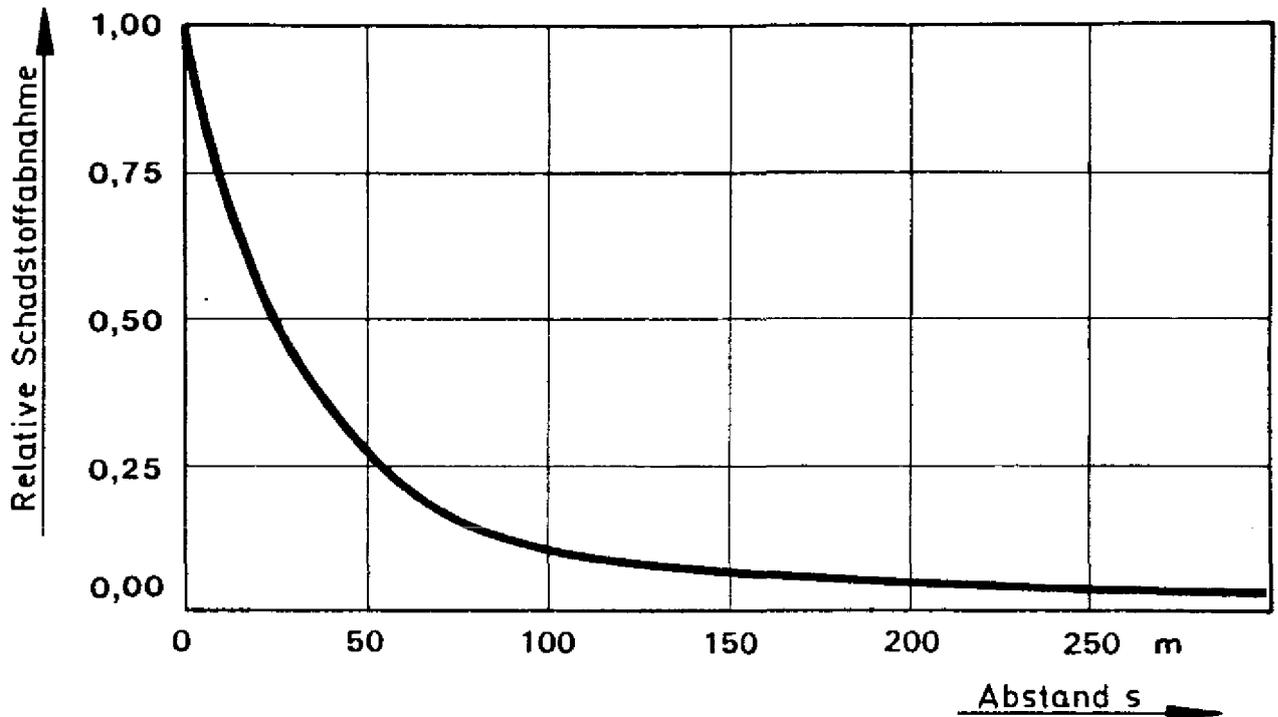


Bild 2: Relative Schadstoffabnahme als Funktion des Abstandes vom Fahrbahnrand (Jahresmittelwert der Schadstoffe Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoff und Blei)¹³

Da Windrichtung und -geschwindigkeit einen erheblichen Einfluß auf die Immissionskonzentration haben, sollte, soweit möglich, bei einer Straßenplanung die vorherrschende Windrichtung berücksichtigt werden. Nach Messungen der Bundesanstalt für Straßenwesen¹⁴ (siehe Bild 3) ist bei Mitwind in 20 m Abstand noch ca. 50 % der Stickoxid-Konzentration am Fahrbahnrand vorhanden, während bei Gegenwind diese praktisch schon im Grundniveau liegt.

¹³ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Merkblatt (FN 3).

¹⁴ Esser, J.: Das Problem der Abgasausbreitung und der Schadstoffanreicherung im Nahbereich von Straßen, in: Umweltgerechte Straßenplanung, H. 352 der Schriftenreihe Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik des Bundesministers für Verkehr, 1981.

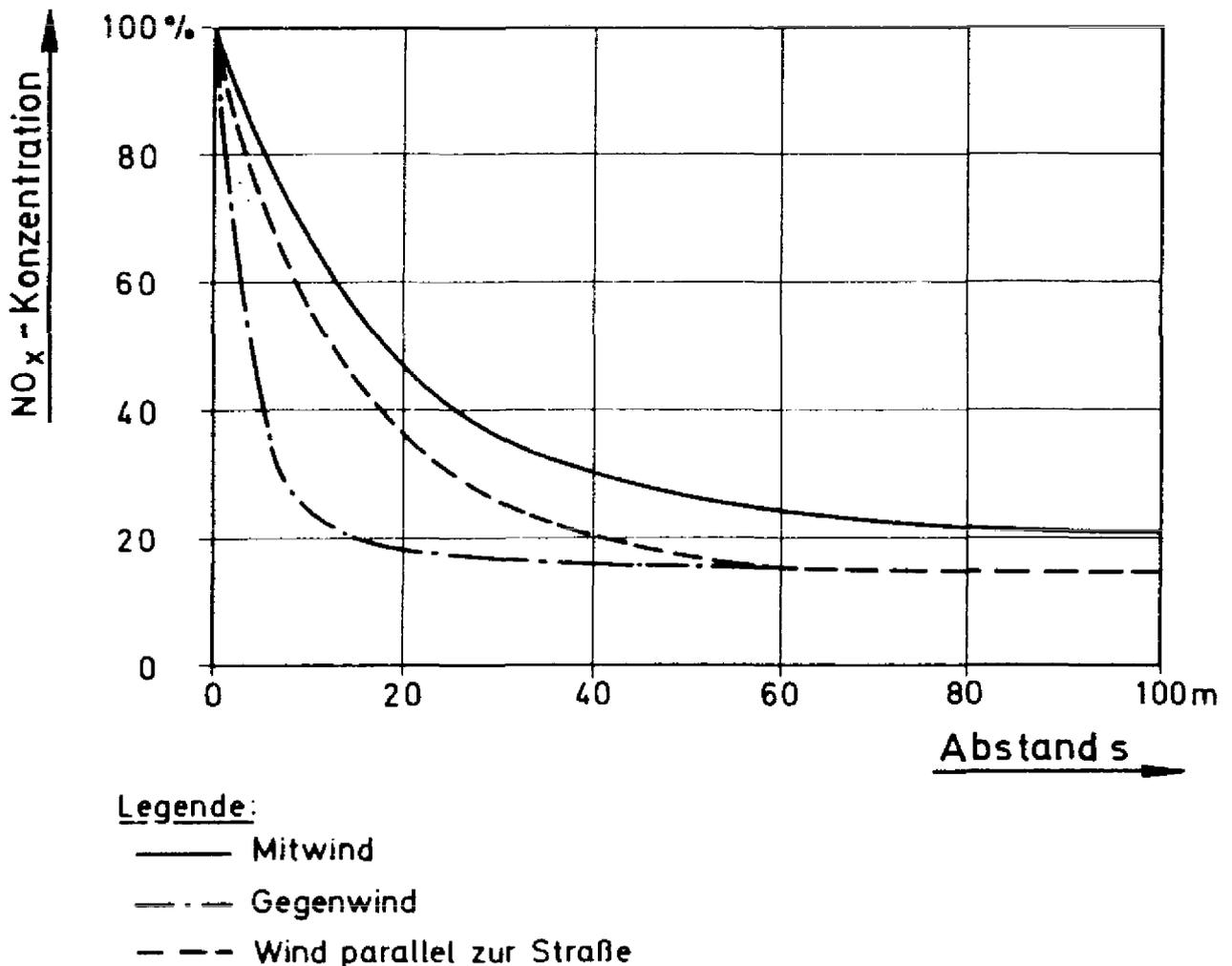


Bild 3: Beispiel für die prozentuale Abnahme der Stickoxid-Konzentration in Abhängigkeit von der Windrichtung¹⁵

Über den Einfluß, den die Hoch-, Gleich- oder Tieflage einer Straße auf die Schadstoffausbreitung hat, gibt es bisher nur wenige Untersuchungen. Messungen, die die Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt hat¹⁶ (siehe Bild 4), haben ergeben, daß sich bei Windgeschwindigkeiten unter 3 m/s die Damm- und Einschnittslage günstiger auf die Stickoxid-Immissio-

¹⁵ Ebda.

¹⁶ Ebda.

nen als die Gleichlage auswirken. Bei höheren Windgeschwindigkeiten ist dieser Unterschied allerdings kaum noch feststellbar. Ähnliche Tendenzen zeigen auch Windkanaluntersuchungen des TÜV-Rheinland.¹⁷

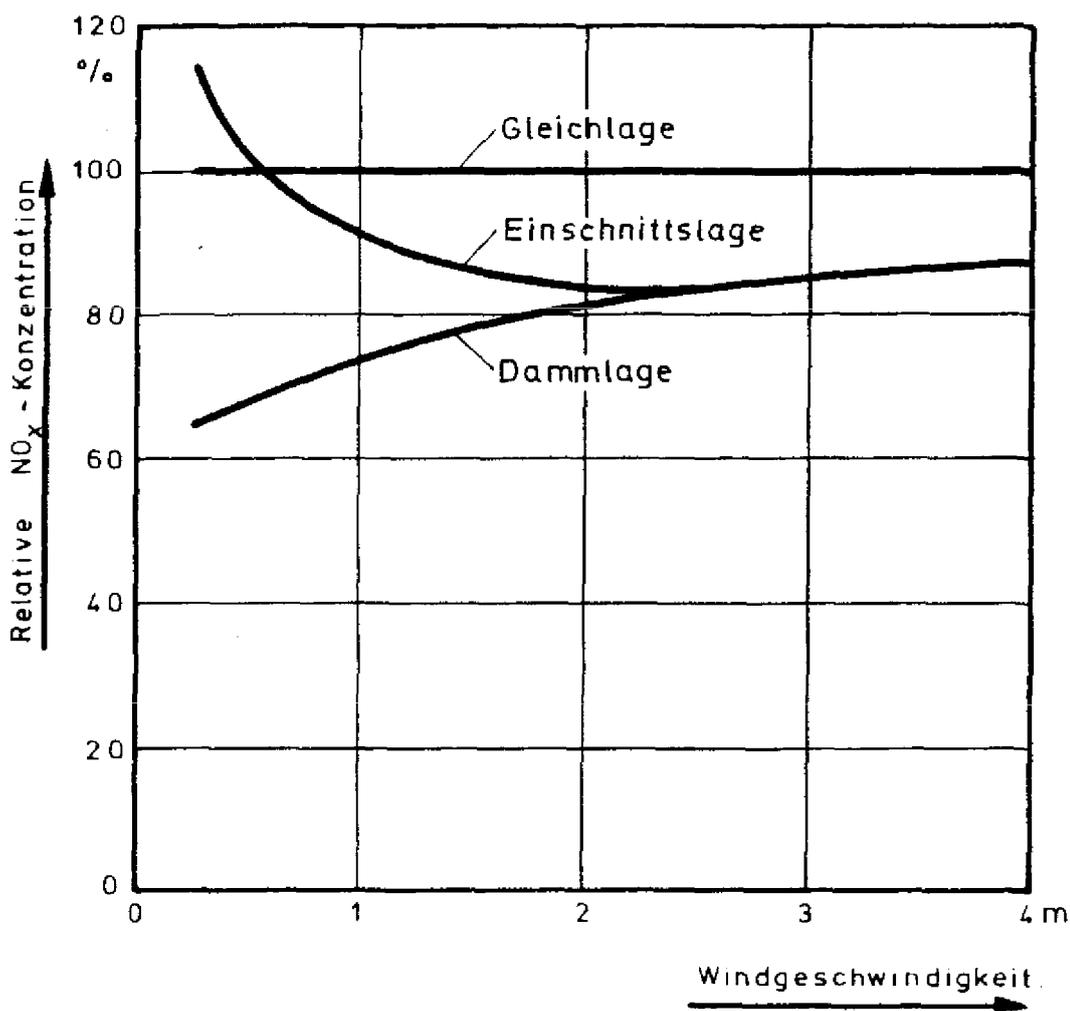


Bild 4: Beispiel für die relative Stickoxid-Konzentration bei unterschiedlichen Straßenlagen in Abhängigkeit von der Windgeschwindigkeit¹⁸

17

Jost, P. (FN 4).

18

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Merkblatt (FN 3).

Bei der untersuchten Autobahn (siehe Bild 5), die auf einem 10 m hohen Damm verlaufen ist, war die relative Schadstoffkonzentration bei einer Anströmgeschwindigkeit von 2 m/s wesentlich geringer als bei einer Autobahn in Gleichlage.

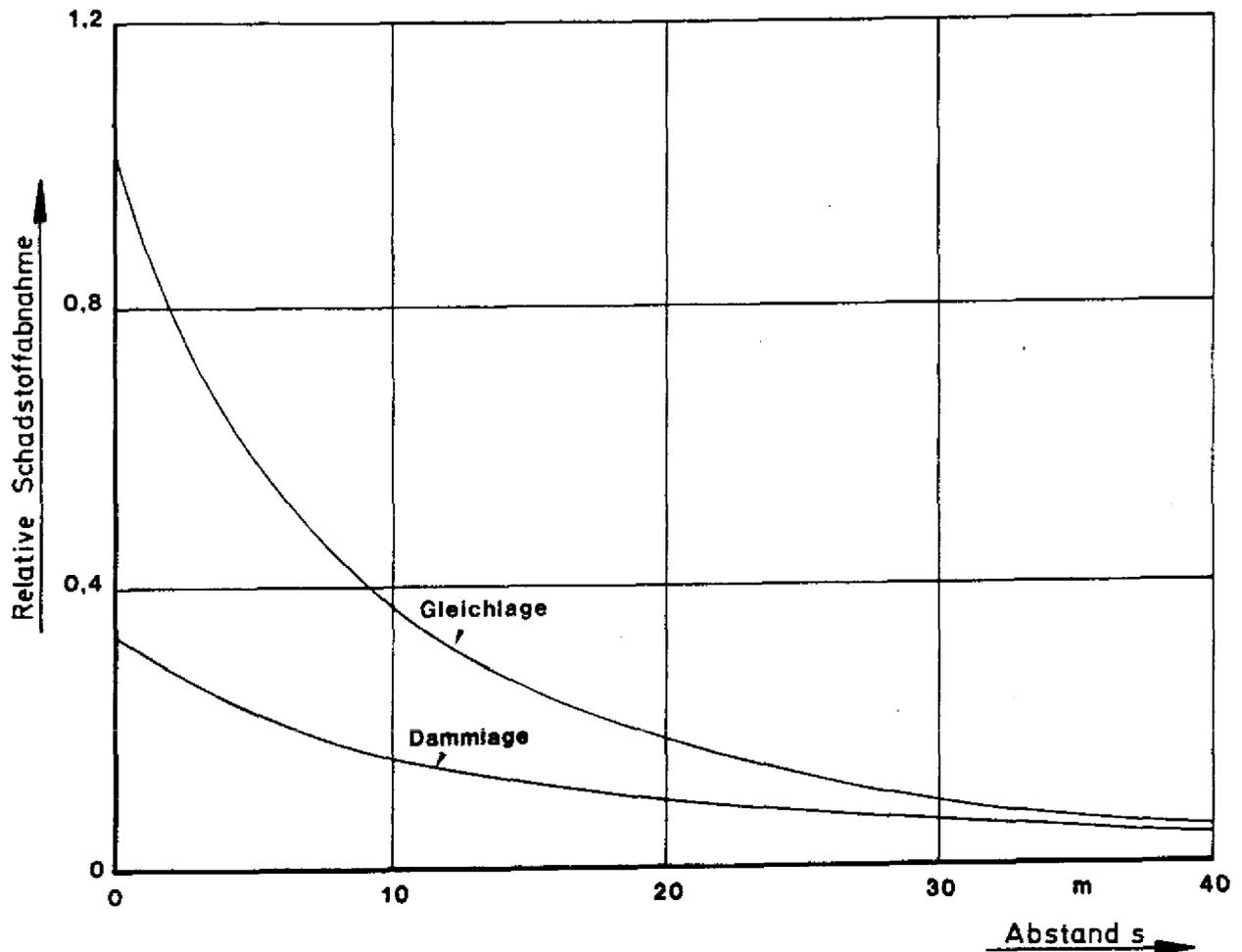


Bild 5: Beispiel für die relative Schadstoffabnahme an einer Autobahn in Gleich- und Dammlage¹⁹

Vergleichsmessungen, die die Bundesanstalt für Straßenwesen an einem Autobahnabschnitt mit und ohne Lärmschutzwand (Lsw) durchgeführt hat,²⁰

¹⁹ Ebda.

²⁰ Esser, J.: Einfluß von Gehölz und Lärmschutzwänden am Straßenrand auf die Ausbreitung, Straßenverkehrstechnik H. 3/1985.

haben zu einer Abnahme der Schadstoffimmissionen im Straßenumfeld durch die Wand geführt. Bei Windgeschwindigkeiten über 2 m/s haben die Stickoxid- und Bleiimmissionen durch die 4 m hohe und 550 m lange Lärmschutzwand um rd. 30-50 % abgenommen (siehe Bild 6). Die Errichtung der Lärmschutzwand hat allerdings auch dazu geführt, daß im Straßenraum die

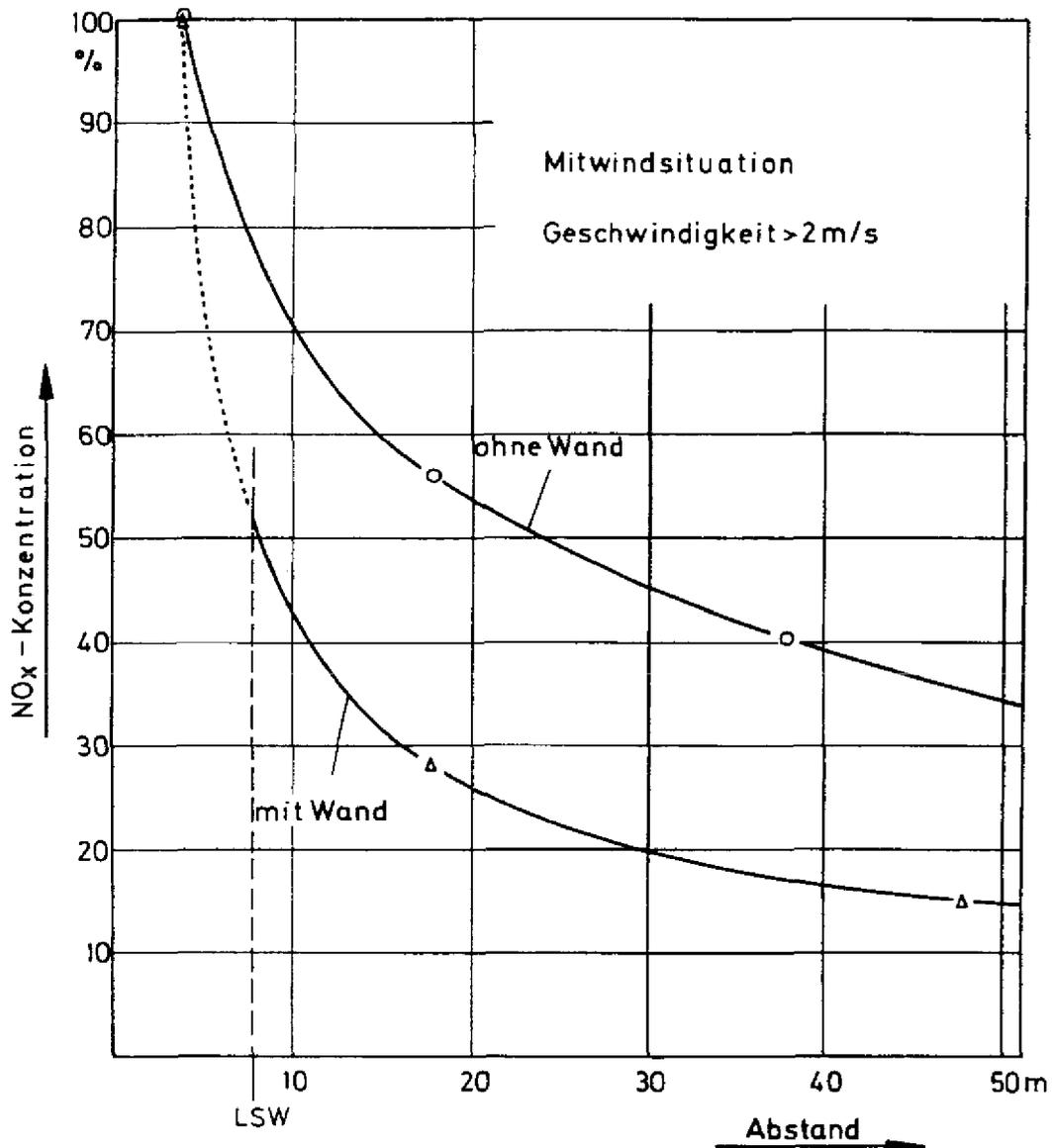


Bild 6: Vergleich der Stickoxid-Konzentration neben einer Autobahn mit und ohne Lärmschutzwand²¹

Stickoxidkonzentration um etwa 25 % und die Bleikonzentration um etwa 5 % angestiegen ist. Der positive Einfluß von Lärmschutzwänden auf die Immissionsbelastungen im Straßenumfeld wurde auch durch Windkanaluntersuchungen bestätigt, die die Universität Bochum im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt hat²² (siehe Bild 7).

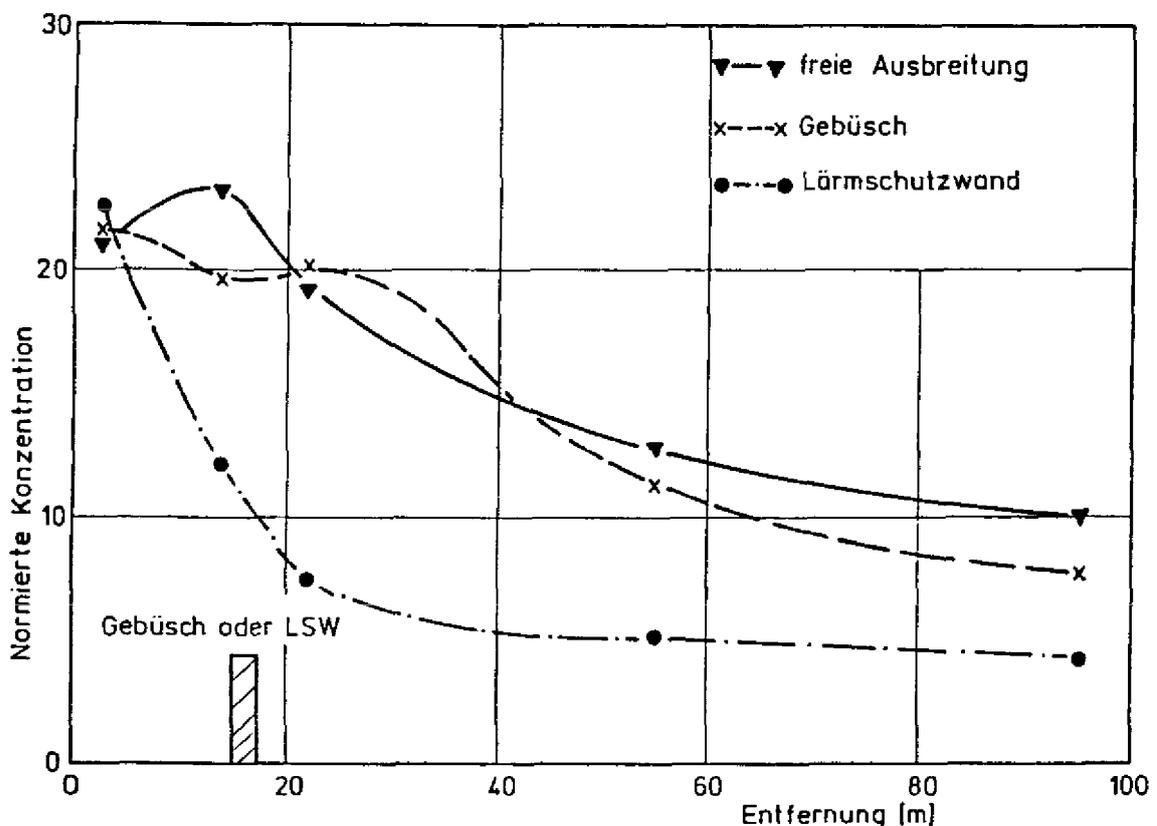


Bild 7: Vergleich der Schadstoffkonzentration bei freier Ausbreitung, mit Gebüsch und mit einer Lärmschutzwand im Windkanal²³

²² Ruhr-Universität Bochum: Windkanaluntersuchungen über die Ausbreitung von Abgasen an Hochleistungsstraßen, Forschungsauftrag im Auftrage der Bundesanstalt für Straßenwesen, 1986 (unveröffentlicht).

²³ Esser, J.: Einfluß (FN 20).

Nach den bisherigen Erkenntnissen stellt die gezielte Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern in der Umgebung der Straße ebenfalls eine wirksame Maßnahme zur Verringerung der straßenverkehrsbedingten Luftverunreinigungen dar. Allerdings führt eine Anpflanzung nicht zwangsläufig zu Verbesserungen, sondern sie kann sich in ungünstigen Fällen auch negativ auswirken. Wesentlich ist neben der räumlichen Ausdehnung der Anpflanzung auch ihre Durchlässigkeit. Darüber hinaus kann es zu einem Zielkonflikt kommen, wenn eine Anpflanzung staub- und gasförmige Verunreinigungen gleichermaßen reduzieren soll. Teilweise beeinflußt Strauchwerk Gase und Stäube nahezu konträr.

Die Reinigungswirkung der Vegetation, die in Feldmessungen bisher nur vereinzelt untersucht worden ist, beruht wahrscheinlich auf folgenden zwei Vorgängen:

- Adsorption der Schadstoffe an Pflanzenteilen und Abwaschen der an Blättern und Nadeln abgelagerten Staubpartikel durch Niederschläge und durch Festlegung im Boden,
- Beeinflussung der bodennahen Luftschichten durch zusätzliche Wirbelbildung.

Was die geeignete Pflanzenart anbelangt, so ist Laubgehölz im Sommer sicher wirksamer als Nadelgehölz. Da Nadelbäume aber auch im Winter ihr Adsorptionsvermögen nicht verlieren, sind sie ebenfalls bedeutsame Staubfilter. Zum Aufbau und zur Anordnung von Gehölzanpflanzungen ist festzustellen, daß aufgelockerte und gestaffelt angelegte Pflanzungen besser als dichte Pflanzungen für kleinräumige Luftströmungen und damit für eine wirksame Staubabscheidung sorgen.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen hat an verschiedenen Autobahnabschnitten den Einfluß der Bepflanzung auf die Ausbreitung der gas- und partikelförmigen Schadstoffe untersucht.²⁴ Das Ergebnis von Stickoxidmessungen an einem Autobahnabschnitt mit beidseitigen Mischwaldstreifen, die mit Unterholz durchsetzt und etwa 50 m breit waren, ist im Bild 8 dargestellt. Zum Vergleich sind die Konzentrationen angegeben, die an Autobahnab-

²⁴

Esser, J.: Problem (FN 14).

schnitten in Gleich-, Hoch- und Tieflage ohne Bewuchs gemessen worden sind. Die Stickoxidkonzentration ist an dem Autobahnabschnitt mit beidseitigem Mischwaldstreifen nur etwa halb so hoch wie an den anderen Abschnitten ohne Bepflanzung.

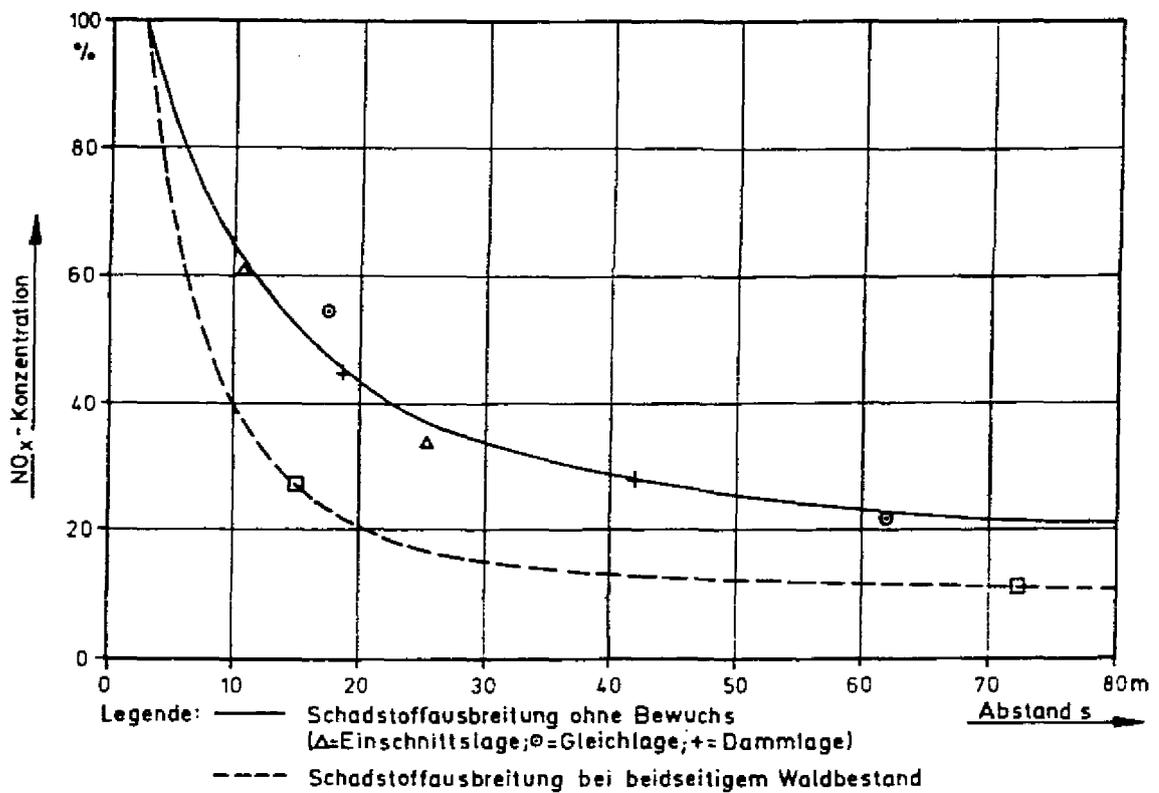


Bild 8: Einfluß eines beidseitigen Mischwaldstreifens neben einer Autobahn auf die Stickoxid-Konzentration²⁵

Stickoxid- und Bleimessungen sind auch an einem etwa 1,5 km langen Autobahnabschnitt in Gleichlage mit und ohne Randgehölz durchgeführt worden.²⁶ Der Bewuchs, der etwa einen Abstand von 7 m vom Fahrbahnrand hatte, bestand auf der Meßseite aus einem 2-3 m hohen, dicht belaubten Gehölz. Auf der Gegenseite war der Bewuchs unregelmäßig und wies Lücken auf. Die Messungen wurden zu unterschiedlichen Jahreszeiten mit belaubtem und unbelaubtem Gehölz durchgeführt. Bild 9 zeigt, daß die Windgeschwindigkeit einen großen Einfluß auf die Stickoxidimmissionen hat und daß die Belastung sowohl mit gelichtetem, unbelaubtem Gehölz als auch mit dichtem, belaubtem Gehölz höher als ohne Bewuchs ist. Auch die Bleibelastung

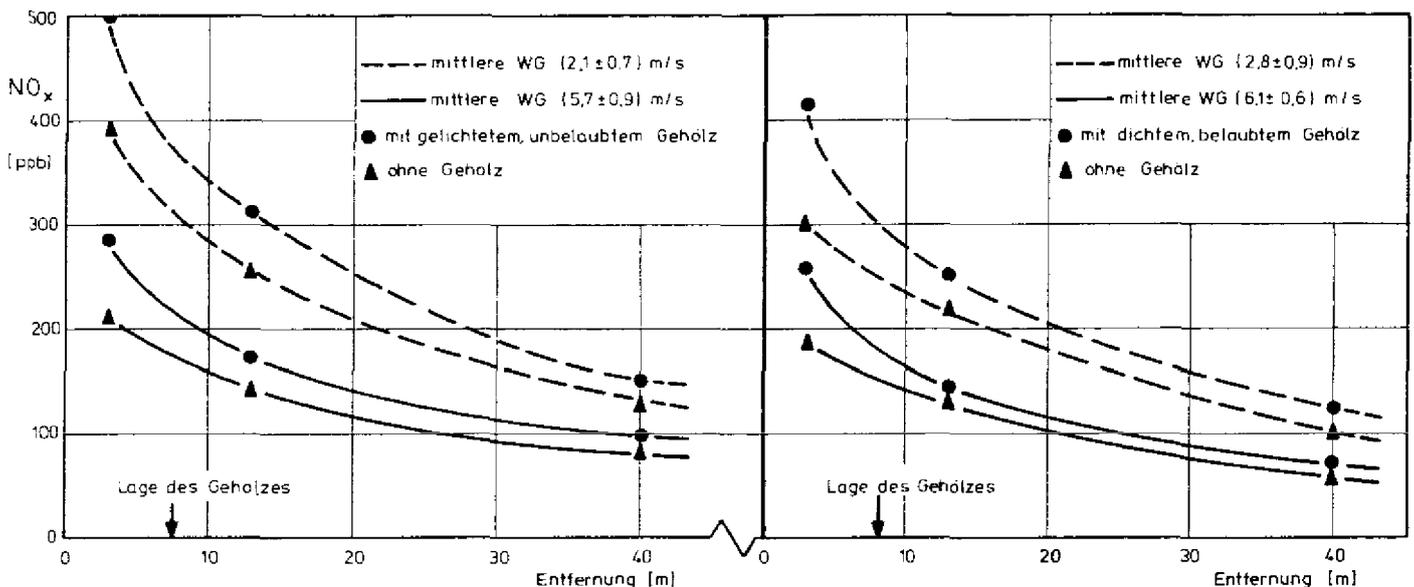


Bild 9: Einfluß von Windgeschwindigkeit und Gehölz auf die Stickoxid-Konzentration²⁷

liegt, wie der linke Teil des Bildes 10 zeigt, vor dem Gehölz - ähnlich wie bei den Stickoxidmessungen - deutlich höher als hinter dem Gehölz. Mit größerer Entfernung vom Fahrbahnrand treten mit und ohne Bewuchs kaum noch Konzentrationsunterschiede auf. Im rechten Teil des Bildes 10 ist der

²⁶ Esser, J.: Einfluß (FN 20).

²⁷ Ebda.

Quotient der mittleren Bleibelastung mit und ohne Bewuchs aufgetragen. Zum Vergleich wird auch das entsprechende Stickoxidverhältnis angegeben. Aus beiden Darstellungen geht hervor, daß die Bleikonzentration dicht vor und hinter der Hecke weniger stark zunimmt als die Stickoxidkonzentration. Im Abstand von 40 m wird, im Gegensatz zum Stickoxid, die Bleibelastung nicht mehr durch den Bewuchs am Fahrbahnrand beeinflusst. Das unterschiedliche Ausbreitungsverhalten beider Schadstoffe läßt sich durch die mechanische Filterwirkung der Hecke erklären. Während das partikelförmige Blei durch das Gehölz zum Teil ausgefiltert wird, ist dieser Effekt bei dem gasförmigen Schadstoff Stickoxid nicht feststellbar.

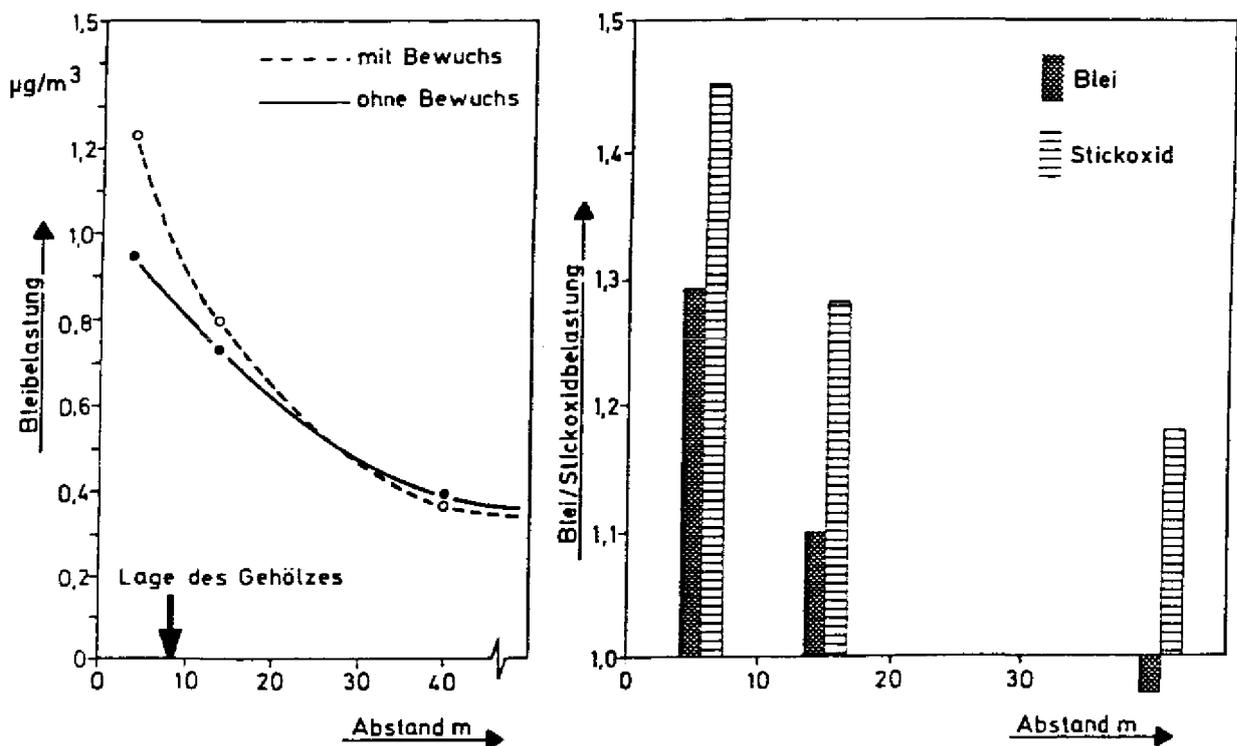


Bild 10: Einfluß von Bewuchs auf die Blei- und Stickoxidbelastung²⁸

Auch Untersuchungen über die Schwermetallbelastung von Gehölzen im Mittelstreifen und am Fahrbahnrand von einigen Autobahnabschnitten, die die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft durchgeführt hat, zeigen gleiche Tendenzen.²⁹ Die Bleibelastung der Pflanzungen im Mittelstreifen und an der der Fahrbahn zugewandten Seite war wesentlich höher als die Belastung im rückwärtigen Teil der Randbepflanzung. Im Bild 11 ist beispielhaft die Bleibelastung von Zweigholz und Blättern an einem Querschnitt der Autobahn A 4 bei Köln dargestellt. Die Blätter der Bepflanzung im Mittelstreifen sind über 4 mal stärker belastet als die Blätter der Vorderseite der Randbepflanzung. Die rückwärtigen Blätter der Bepflanzung des Fahrbahnrandes wiesen sogar eine rd. 15 mal geringere Bleibelastung als

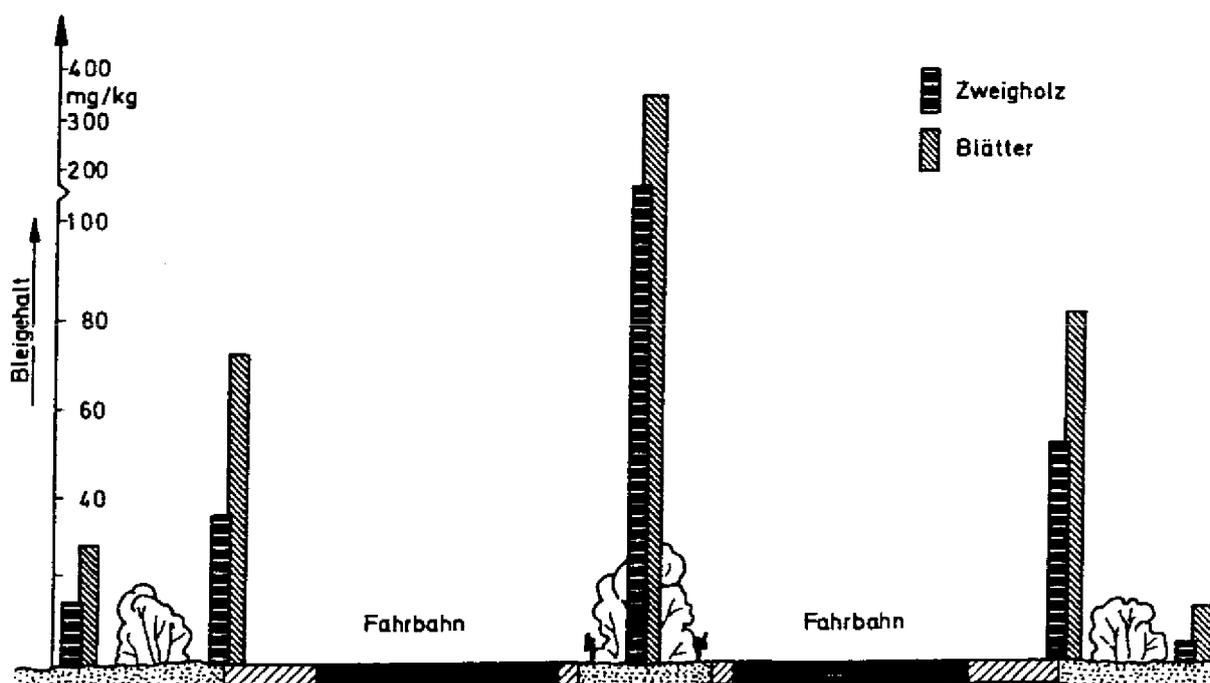


Bild 11: Bleigehalt im Zweigholz und in den Blättern von Gehölzen im Mittelstreifen und am Rand einer Autobahn³⁰

²⁹ Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft: Zwischenberichte (FN 7).

³⁰ Ebda.

die Blätter der Bepflanzung im Mittelstreifen auf. Ähnliche Verhältnisse sind beim Bleigehalt im Zweigholz aufgetreten.

Bereits Anfang der siebziger Jahre hat Keller³¹ den Bleigehalt von Moosproben an einer stark befahrenen Straße mit verschiedenartigem Randbewuchs untersucht. Das Ergebnis dieser Untersuchungen, das im Bild 12 dargestellt ist, zeigt einen erheblichen Einfluß der Bepflanzung auf die

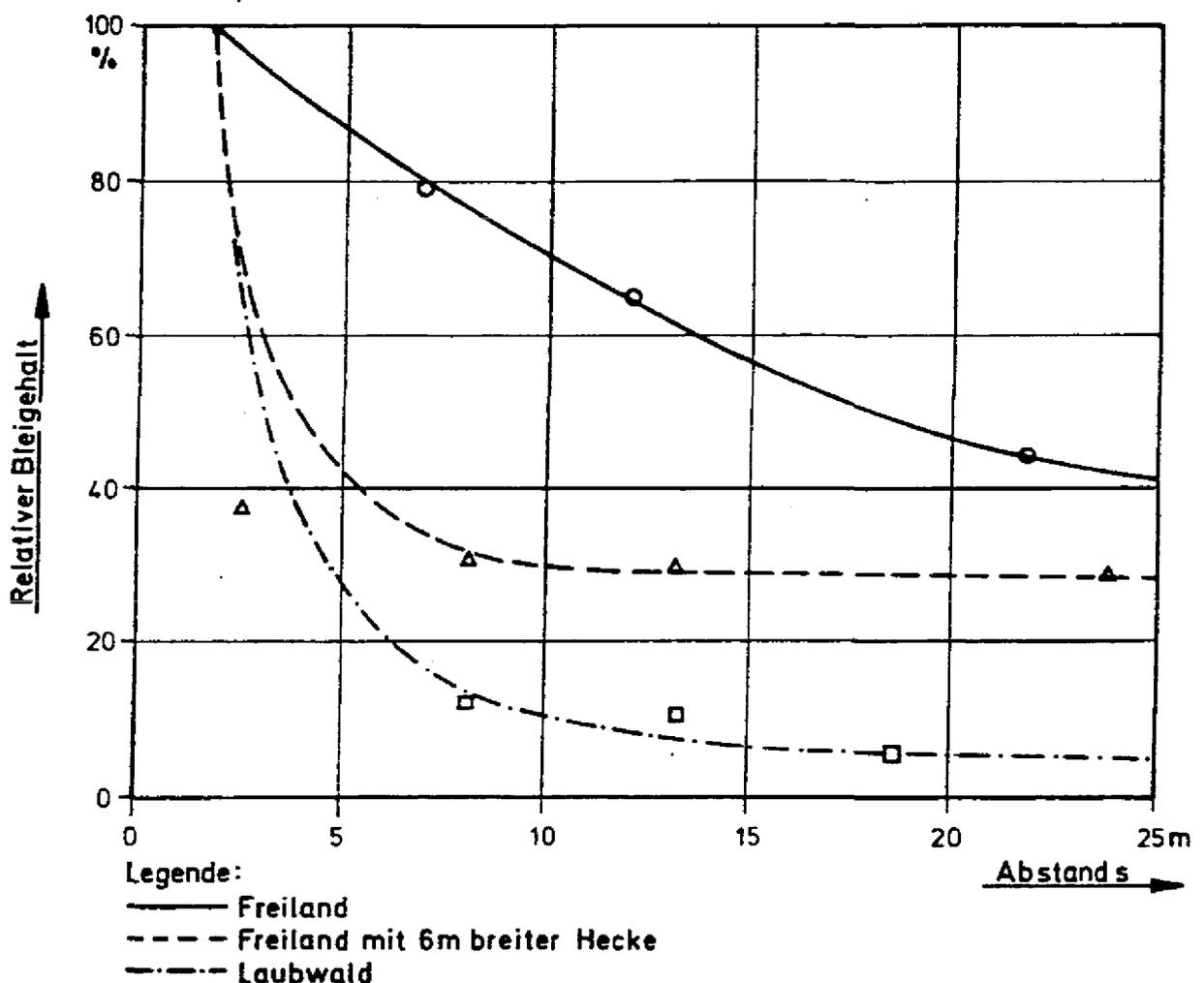


Bild 12: Einfluß von Bewuchs auf den Bleigehalt von Moosproben³²

31 Keller, Th.: Verkehrsbedingte Luftverunreinigungen und Vegetation, Garten und Landschaft 1984, H. 10, 1974.

32 Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Merkblatt (FN 3).

Bleikonzentration. Diese Aussage bezieht sich auf das im Niederschlagsstaub enthaltene Blei.

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei dem in den Bildern 9 und 10 dargestellten Untersuchungsergebnissen um das im Schwebestaub enthaltene Blei. Dieser Bleianteil, der wesentlich kleinere Partikeldurchmesser und -gewichte besitzt, zeigt gasförmiges Verhalten. Dies geht auch aus Bild 13 hervor, wo bei freier Ausbreitung die Bleikonzentration in den Grasproben wesentlich geringer als im Schwebestaub ist.³³

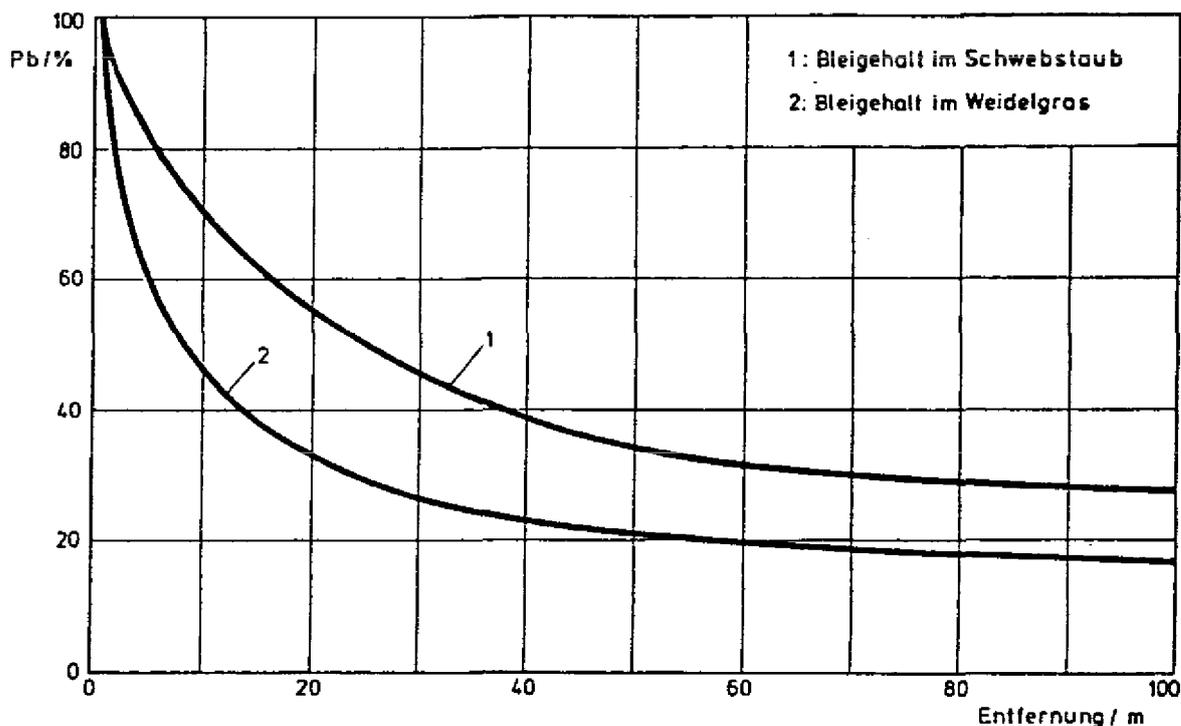


Bild 13: Bleibelastung im Schwebestaub und in Grasproben in Abhängigkeit vom Abstand zum Fahrbahrand³⁴

³³ Esser, J.: Einfluß (FN 20).

³⁴ Ebda.

7. AUSBLICK

Das Problem der straßenverkehrsbedingten Luftverunreinigungen ist auf lange Sicht nur durch Maßnahmen an den Fahrzeugen und durch die Verringerung der Schadstoffe in den Brenn- und Treibstoffen zu entschärfen. Die Bundesregierung hatte im Juli 1983 beschlossen, die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung von bleifreiem Benzin in der Bundesrepublik Deutschland ab 1.1.1986 zu schaffen und Grenzwerte vorzuschreiben, die der Katalysatortechnik entsprechen. Die deutschen Vorstellungen haben sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) leider nicht voll durchsetzen lassen. Voraussichtlich werden erst ab 1.10.1989 bzw. 1.10.1988 nur noch schadstoffarme Fahrzeuge neu zugelassen. Der Termin 1.10.1988 gilt für Fahrzeuge über 2000 ccm Hubraum.

Das Bleiprobblem wird sich durch die flächendeckende Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit bleifreiem Benzin in den kommenden Jahren erheblich entschärfen. Der Absatz von bleifreiem Benzin ist von 0,2 Mio t im Jahre 1985 um das 13-fache auf 2,6 Mio t im Jahre 1986 angestiegen. Der Marktanteil des bleifreien Benzins beträgt zur Zeit ca. 17 %, der des bleifreien Normalbenzins mehr als 27 %.³⁵

Durch die Abgassonderuntersuchung (ASU) bei Pkw werden beim Kohlenmonoxid Emissionsminderungen bis ca. 20 % und bei den Kohlenwasserstoffen Emissionsminderungen bis ca. 10 % erreicht. Die Abgassonderuntersuchung bewirkt bei den Stickoxidemissionen keine bzw. nur unwesentliche Veränderungen.³⁶

Am 1. Dezember 1986 waren fast 3,8 Mio schadstoffreduzierte Pkw zum Verkehr zugelassen, davon ca. 680 000, die der US-Norm entsprechen und fast 470 000 mit Katalysator. Im Oktober 1986 waren fast 68 % der neu zugelassenen Pkw schadstoffreduziert.³⁷

³⁵ Deutscher Bundestag: Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung, Drucksache 10/6793 vom 14.1.1987.

³⁶ Ebda.

³⁷ Ebda.

Die Emissionsminderung, die durch eine schnelle Einführung schadstoffarmer und bedingt schadstoffarmer Fahrzeugkonzepte erzielt werden kann, hat der TÜV Rheinland in Köln in einem Szenario untersucht.³⁸ Danach lassen sich bis Mitte der neunziger Jahre unter Berücksichtigung der Herstellerangaben zum Marktpotential und zur Wirksamkeit der angebotenen Schadstoffminderungskonzepte trotz zukünftig größeren Fahrzeugbestandes und höherer Gesamtfahrleistung die Stickoxide um etwa 57 % (siehe Bild 14), die Kohlenwasserstoffe um etwa 65 % und das Kohlenmonoxid um etwa 73 % gegenüber 1985 verringern.

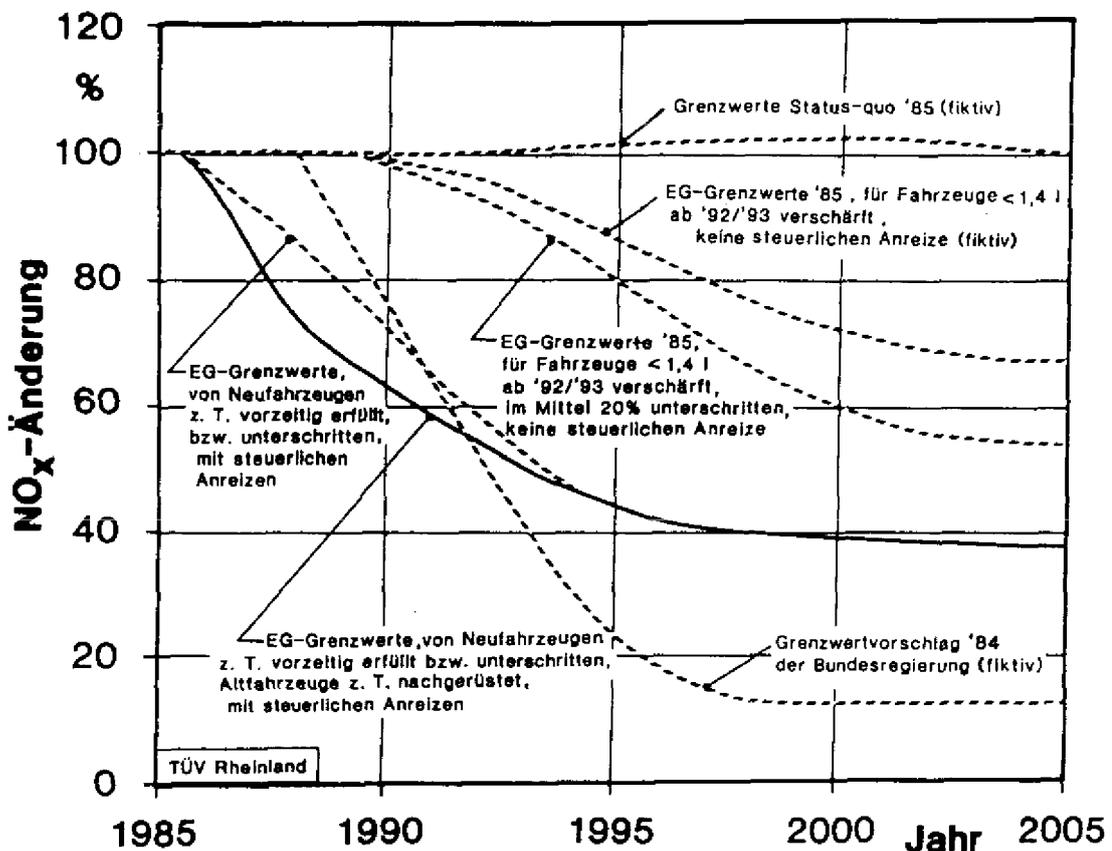


Bild 14: Änderung der Stickoxid-Emissionen für unterschiedliche emissionsspezifische Randbedingungen³⁹

³⁸ TÜV Rheinland, Institut für Energietechnik: Abgas-Emissionsszenario für den Pkw-Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Beschlüsse der EG-Umweltministerkonferenz, Oktober 1985.

³⁹ Ebd.

DIE BESCHRÄNKUNG VON LUFTVERUNREINIGUNGEN AN STRASSEN IN DER STRASSENRECHTLICHEN PLANFESTSTELLUNG*

Von Universitätsprofessor Dr. Udo Steiner

I. ZUR JURISTISCHEN AKTUALITÄT DES PROBLEMS

Gehört die Berufung auf unzumutbare Abgasbelastungen schon lange zur "Einwendungsmasse" im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren, so soll nach den Bekundungen in diesem Kreise und insbesondere in den verwaltungsrichterlichen Kreisen dieses Kreises die Auseinandersetzung mit dem Thema der planfeststellungsrechtlichen Berücksichtigung straßenverkehrsbedingter Luftverunreinigungen im Straßenumfeld in neuerer Zeit an prozessualer Aktualität gewonnen haben. Gleichwohl deutet sich vorerst nicht an, daß den judikativen und rechtswissenschaftlichen "Schallschutzschlachten"¹ nach Art und Umfang vergleichbare "Abgas"-Auseinandersetzungen folgen werden. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat sich bisher - dies ist das Ergebnis eines fernmündlichen "Werkstattgesprächs" mit Herrn Kuschnerus - nicht grundsätzlich und wohl auch nicht gründlich mit der Berücksichtigung verkehrsbedingter Abgasbela-

* Inhaltlich und formal ist die Fassung des Vortrages beibehalten, der erste Überlegungen zum Thema enthält. Nähere Durcharbeitung und Publikation bleiben vorbehalten.

¹ Siehe zuletzt etwa BVerwG, Urt. vom 22.5.1987, 4 C 33-35.83, NJW 1987, S. 2886 ff.; vom 22.5.1987, 4 C 17-19.84, DÖV 1987, S. 1108 ff. = NJW 1987, S. 2884 f.

stungen in der Straßenumgebung aus Anlaß der richterlichen Prüfung von Planfeststellungsbeschlüssen auseinandergesetzt. Ein zunächst gefaßter Beweisbeschuß zur Umfeldbelastung wurde wieder aufgehoben, da nach Einschätzung der Beteiligten die hohen Gutachtenkosten in keinem Verhältnis zur planfeststellungsrechtlichen Bedeutung des zu erwartenden Ergebnisses gestanden wären. Die einzige mir zur Verfügung stehende verwaltungsgerichtliche Entscheidung mit substantiellen Ausführungen ist das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 10. Februar 1987 (Nrn. 8 B 86.02977-02979), das durch Rücknahme der Revision inzwischen rechtskräftig geworden ist². Gegenstand der Verwaltungsstreitsache war der Planfeststellungsbeschuß vom 19. Januar 1984, mit dem die Regierung von Schwaben den Neubau einer zweibahnigen, vierspurigen Bundesstraße - der B 17 - für einen bestimmten Streckenabschnitt im Bereich des Marktes Stadtbergen in der Nähe von Augsburg festgestellt hat. Im Unterschied offenbar zu anderen Planfeststellungs- und Verwaltungsstreitverfahren hatten die Kläger hier nicht nur pauschal eine hohe Abgasbelastung aus dem künftigen Verkehr gerügt, sondern diese Rüge auch näher begründet. Argumentiert wurde:

- Die Straßenhöhenführung in dem fraglichen Bereich zwingt den gesamten Verkehr, steigungsbedingt Gas zu geben. Dies führe zu einem erhöhten Schadstoffausstoß.
- Bei der Berechnung der Luftschadstoffe seien der Planfeststellungsbehörde Fehler unterlaufen. Im Bereich der Grundstücke der Kläger emittierten wegen der "Kaminwirkung" einer bestimmten Straßenerführung nicht nur Schadstoffe, die **zwischen** den Unterführungen entstünden, sondern zusätzlich auch Schadstoffe, die **in** den Unterführungen entstanden seien.
- Die Immissionsberechnungen, die auf der Annahme einer bestimmten Anzahl von Kraftfahrzeugen/Tag (25000) und einem bestimmten Lkw-Anteil beruhten (10 %), seien zu niedrig angesetzt.

²

Eine weitere Entscheidung - das Urteil des Bad.-Württ. VGH vom 22.1.1987 (5 S 2488/85) - hat mir freundlicherweise nachträglich Herr *Roller* vom Landesamt für Straßenwesen Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt.

Der Freistaat Bayern hat den Planfeststellungsbeschluß gegenüber diesen Einwendungen mit der Argumentation verteidigt, nach den Feststellungen des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz sei unter Berücksichtigung des Abstandes der Wohngebäude von der Straße, der vorhandenen offenen Bebauung und der zu erwartenden zügigen Verkehrsabwicklung nicht damit zu rechnen, daß die Jahresmittelwerte der TA-Luft bzw. der VDI-Richtlinie 2310 auch nur annähernd erreicht würden. Dabei wurde für die Berechnung der Schadstoffmenge das Merkblatt der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen "Luftverunreinigung an Straßen, Teilstraßen ohne oder mit lockerer Bebauung" (MLuS-82) zugrundegelegt. Wichtige Berechnungsfaktoren sind Verkehrsbelastung, Steigung der Straße, Lkw-Anteil und Fahrzeuggeschwindigkeit.

Von allgemeinerer Bedeutung für die Praxis war die Verteidigungslinie des Freistaates in zwei Punkten.

- Man argumentierte, die im Planfeststellungsbeschluß angeordneten Lärmschutzaufgaben wären auch gegenüber Schadstoffimmissionen wirksam.
- Die von den Einwendern und Klägern bevorzugte Linienführung "Halbtieflage" brächte zwar Verbesserungen im Immissionsschutz, doch seien diese von sachverständiger Seite nicht zu quantifizieren. Eine Abwägung zwischen dem Grundsatz der Sparsamkeit der öffentlichen Hand und den durch die Halbtieflage zu erwartenden Verbesserungen sei nicht möglich, wenn die Frage offen bleiben müsse, welche Verbesserungen überhaupt zu erwarten seien. Weil diese nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand in der Tat nicht quantifizierbar waren, hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof einen zunächst gefaßten entsprechenden Beweisbeschluß wieder aufgehoben.

Höchstrichterliche Rechtsprechung zur gestellten Themafrage liegt - soweit ersichtlich - nicht vor³. In der planfeststellungsrechtlichen Literatur⁴ finden Abgase als planfeststellungsrechtlich erhebliche Verkehrsimmissionen keine besondere Aufmerksamkeit.

II. ZUSAMMENFASSUNG DES WISSENSCHAFTLICHEN KENN- NISSTANDES

Vor dem Aufbruch in die eigentlichen planfeststellungsrechtlichen Regionen darf ich in aller Kürze den Wissens- und Wissensermittlungsstand zusammenfassen aufgrund des mir vorab zugänglichen Referats von Herrn *Ullrich*, auf der Grundlage einer Veranstaltung des TÜV Bayern, die dank der Initiative von Herrn Dr. *Wittmann* zustande gekommen ist und einer Auskunft der für die Abgasforschung zuständigen Abteilung der Bayerischen Motorenwerke AG⁵. In der Zusammenfassung sieht dies so aus.

1. Meßverfahren

Im Labor sind meßbar die Massenemissionen an einzelnen Schadstoffen eines Fahrzeugs auf einer bestimmten Fahrstrecke in Gramm-Einheiten. Messungen im konkreten Umfeld des Straßenraumes sind dagegen noch weniger genau als bei Verkehrsgeräuschen. Je nach Wetterlage (Wind, Feuch-

³ Im Zusammenhang mit der Abstandsvorschrift des § 9 Abs. 1 Satz 1 FStrG hat das BVerwG auch den Gesichtspunkt des Abgasschutzes hervorgehoben (BVerwGE 74, 217 ff.).

⁴ Siehe immerhin *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. Aufl. 1985, S. 814, 955, 973 f.; *Osterholzer*, Das Gebot der Rücksichtnahme und die plangegebene Vorbelastung im Rahmen des § 17 Abs. 4 FStrG, Diss. Regensburg 1987, S. 62 ff. mit weiteren Nachweisen, S. 188.

⁵ Schreiben der BMW AG vom 1.10.1987 (EF-52/wa-wi) an den Verfasser.

tigkeit, Temperatur, gegebenenfalls variable örtliche Verhältnisse) besteht eine Meßdifferenz von einem Tag auf den anderen im Verhältnis von 1 : 5 (bei Lärm: 1 : 1,5). Offene Meßsysteme, z.B. solche für die Messung des Schwebstaubes, sind gegenüber Einwirkungen von außen störanfällig.

2. Prognosemodelle

- a) Das Prognosemodell MLuS-82, das als Ausbreitungsmodell zumindest der Bayerische Verwaltungsgerichtshof und das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ihrer Rechtsprechung zugrundelegen, beruht auf Meßwerten von Fahrzeugkollektiven des Baujahres 1977 und älter und gilt für ein- oder mehrstreifige Straßen in Gleichlage ohne oder mit aufgelockerter Bebauung und ohne Lärmschutzanlagen. Solche Prognosemodelle sind mit Vorsicht zu beurteilen, weil die Strömungs- und Ausbreitungsverhältnisse im Nahbereich von Bauwerken als ausgesprochen komplex gelten. Herr *Ullrich* hat hervorgehoben, aufgrund neuerer Erkenntnisse sei davon auszugehen, daß das Prognosemodell des MLuS-82 die Immissionsbelastungen im Straßenumfeld zum Teil erheblich überschätze. Von anderer Seite wird gesagt, die inzwischen eingeleitete Aktualisierung der Emissionsfaktoren lasse zur Zeit noch keine gesicherte Aussage darüber zu, ob nach dem Prognosemodell künftig höhere oder niedrigere Schadstoffbelastungen im Straßenumfeld zu erwarten sind.
- b) Keine **inländischen** Prognosemodelle existieren für Straßenlagen mit geschlossener Randbebauung. Man schätzt die Kosten der Erstellung eines solchen Prognosemodells auf 18-19 Mill. DM. Für das Stadtgebiet Neuss (Rheinland) wird gegenwärtig die Abgasbelastung der Bevölkerung in einem "Pilotprojekt" des Landes Nordrhein-Westfalen und der Stadt Neuss untersucht⁶. Man hört, **ausländische** Prognosemodelle

⁶

Zu Neuss: Süddeutsche Zeitung Nr. 23 vom 29.1.1987, S. 5.

(Vereinigte Staaten, Kanada) seien auf deutsche Verhältnisse nicht ohne weiteres übertragbar.

3. Beurteilung der Immissionswerte

- a) Eine Festlegung von Grenzwerten für die Beurteilung der **Schädlichkeit** straßenverkehrsbedingter Abgasimmissionen ist bisher nicht erfolgt. Dies liegt zumindest auch daran, daß trotz weltweit durchgeführter Forschungsvorhaben⁷ noch keine zuverlässigen Aussagen über die Wirkung von Automobilabgasen auf das nähere Umfeld möglich sind. Bei gasförmigen Komponenten wie CO, NO, NO₂, SO₂ und für das im Schwebstaub enthaltene Schwermetall Pb können **hilfsweise** die Grenzwerte JW₁ und JW₂ der TA Luft 1986 bzw. die Maximalen Immissionskonzentrationswerte (MIK-Werte) der VDI-Richtlinie 2310 "Maximale Immissionswerte" herangezogen werden. Werden derartige Standards deutlich unterschritten, so bescheinigt jedenfalls der Bayerische Verwaltungsgerichtshof dem Vorhaben Unbedenklichkeit unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsgefahr⁸.
- b) Die Intensität von **Gerüchen** ist offenbar zumindest nicht allgemein durch eine quantitative Analyse der zu überprüfenden Luft feststellbar⁹. Für die Bewertung von erheblichen Geruchsbelästigungen durch organische Verbindungen gibt die Raffinerie-Richtlinie des Landes Nord-

7

Nach den Auskünften der BMW AG (Fn. 5) beteiligen sich an entsprechenden Forschungsprogrammen die europäischen und amerikanischen Automobilverbände und von staatlicher Seite die für die Forschung zuständigen Stellen.

8

Siehe Urt. vom 10.2.1987 (Nrn. 8 B 86.02977-0279), S. 38. Naturwissenschaftlich-technische Angaben zur Gefährdung von Schadstoffen in der Luft stellt *Hermes* zusammen (Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 22 ff.). Zum Stand der Forschung in bezug auf das Krebsrisiko von Dieselpartikeln siehe Frankfurter Allgemeine Nr. 86 vom 1.11.1987, S. 37 und Süddeutsche Zeitung Nr. 291 vom 18.12.1987, S. 45.

9

Siehe dazu OVG Münster, Urt. vom 21.1.1976, RdL 1976, S. 205 (206).

rhein-Westfalen¹⁰ als Grenzwert ein 96-Perzentil von 2 mg/m³ Kohlenwasserstoff an. Wird dieser Wert in mehr als 4 % der Jahresstunden überschritten, so liegt definitionsgemäß eine erhebliche Belästigung vor. Hier ist allerdings einzuschränken, daß dieser Grenzwert für petrochemische Abgase festgesetzt ist, deren Zusammensetzung sich von den Kfz-Abgasen deutlich unterscheidet. Ein weiterer Anhaltswert für die Bewertung von Immissionen organischer Stoffe findet sich in der Musterverordnung für eine Smogverordnung¹¹. Hier wird als Basiswert eine Konzentration von 2,5 mg/m³ vorgeschlagen. Für die Komponente "Ruß", die insbesondere von Dieselmotoren emittiert wird, existiert ebenfalls kein Grenzwert.

4. Anlagen im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG

- a) Die **Vegetation**, etwa in der Form einer Böschungsbepflanzung, bringt wohl nur wenig "Umarbeitung" der Schadstoffe. Sie hat - ähnlich wie die topographischen Gegebenheiten - vor allem Einfluß auf die Luftverteilung ("Verwirbelung"). Insgesamt kann Vegetation zu einer Verdünnung der Stickoxyd-Immissionen führen.
- b) Durch **Lärmschutzwände** kommt man wohl zu einer Minderung der Konzentration bestimmter Schadstoffe bis zu deren Halbierung. Diese Minderung beruht auf einer Veränderung der Ausbreitungsbedingungen. Für die Praxis scheint mir immerhin wichtig, daß hier ein Instrument besteht, mit dessen Hilfe die Abgasbelastung des Straßenumfeldes gemindert werden kann, auch wenn eine exakte Quantifizierung der Minderungswirkung wohl nicht möglich ist¹².

¹⁰ Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 14. April 1975.

¹¹ Umwelt 1980, Nr. 63, S. 73.

¹² Dazu *Esser*, Der Einfluß von Lärmschutzwänden auf die Abgasbelastung neben Autobahnen, in: Straße und Autobahn 1981, Heft 8, S. 331.

- c) Geschwindigkeitsbegrenzungen, sofern sie über § 17 Abs. 4 FStrG erzwingbar sind¹³, erscheinen in ihrer Wirkung ambivalent, da sich bei veränderter Geschwindigkeit die Abgaskomponenten verändern.

III. DIE PLANFESTSTELLUNGSRECHTLICHE BEHANDLUNG

1. Allgemeine planungsrechtliche Bedeutung der Abgasimmissionen

Faßt man die aufgeführten Zwischenergebnisse und Ergebnisse zusammen, so ist unklar, was für die Durchsetzbarkeit der straßenrechtlichen Planung gegenüber Individualrechtspositionen wie Art. 14 GG und vor allem Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG klar sein sollte: Meßbarkeit der Ist-Belastung, Prognostizierbarkeit der künftigen Belastung und vor allem Einschätzbarkeit der Schädlichkeit der meßbaren bzw. zuverlässig prognostizierbaren Belastungen. Diese Situation, die man weithin als eine **non-liquet-Situation** kennzeichnen kann, bewirkt nicht etwa nur Unsicherheiten in marginalen Entscheidungsbereichen des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens. Sie betrifft die juristische Stabilität der planerischen "Kernentscheidung" selbst. Dabei ist diese planerische "Kern"-Entscheidung **jetzt** - also nach dem jetzt geltenden Recht und nach dem jetzt vorhandenen Wissen - zu treffen. Sie kann nur bedingt zukünftige Veränderungen in den allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen des Straßenverkehrs berücksichtigen, also Faktoren wie etwa die straßenverkehrsrechtliche Begrenzung der generell erlaubten Geschwindigkeit innerhalb und außerhalb geschlossener Bebauung, die abgastechnische Entwicklung der Fahrzeuge oder der Einfluß der Steuer- und Abgabengesetzgebung auf die Fahrzeugmengen. Die Frage nach Art und Ausmaß und Auswirkungen verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen in der Straßenumgebung stellt sich wegen § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG. Er enthält in einer

13

Siehe dazu *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech*, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Loseblatt-Kommentar, Art. 38 Rdnr. 170.

für die Linienführung von Bundesfernstraßen durchaus wichtigen Weise (§ 16 Abs. 1 FStrG) den Grundsatz, daß bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen für die Reinhaltung der Luft ausreichend Sorge zu tragen ist. § 50 BImSchG knüpft an den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 BImSchG unmittelbar an und stellt Anforderungen an die räumliche Planung von Bundesfernstraßen gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Luftverunreinigung (§ 3 Abs. 2 BImSchG)¹⁴. Anders als die speziellen Vorschriften über Verkehrsanlagen nach §§ 41 ff. BImSchG nimmt er die Wohngebiete und vergleichbar schutzwürdige Gebiete nicht nur gegenüber Verkehrsgläuschen in Schutz, sondern gerade auch gegen Schadstoffbelastungen aus der Benutzung öffentlicher Verkehrsanlagen. § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG verpflichtet den Straßenbaulastträger, beim Bau, der Unterhaltung und der Erweiterung der Straße die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Im Planfeststellungsrecht selbst sind es naturgemäß die Bestimmungen über die planerische Abwägung (§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG) und über die Anordnung von Schutzvorkehrungen (§ 17 Abs. 4 FStrG), deren Anwendung von Wissen und Wissensermittlung im Bereich der Abgasbelastungen wesentlich beeinflußt wird. Dabei ist es weniger die Frage nach der Abwägungserheblichkeit der Abgasimmissionen als schädliche Umwelteinwirkungen, denn solche Abgase werden in der näheren Straßenumgebung nie ganz unerhebliche Störfaktoren im Sinne der Abwägungsformel sein¹⁵. Eher geht es um die Gewichtung der in Frage stehenden nachteiligen Wirkungen und vor allem um die Frage, wann sie durch ihre Intensität jenes Gewicht erreichen, bei dem die Abwägung nicht mehr die Fähigkeit zu ihrer Überwindung als entgegenstehender Belang hat, sondern der Plan - um rechtmäßig zu sein - der Anordnung von Schutzvorkehrungen bedarf.

¹⁴ Siehe dazu *Engelhardt*, BImSchG, Bd. 1, 2. Aufl. 1980, § 50 Rdnr. 7.

¹⁵ Siehe zum Abwägungserfordernis unterhalb der Schwelle des § 17 Abs. 4 FStrG BVerwGE 71, 150 (160).

2. Straßenverkehrsbedingte Abgasimmissionen im Straßenumfeld unterhalb der Reaktionsschwelle des § 17 Abs. 4 FStrG

Die Vorschrift des § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG verlangt im Anschluß¹⁶ an den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen in § 3 Abs. 1 BImSchG¹⁷ eine Reaktion der Planfeststellungsbehörde nur auf **erhebliche** Nachteile oder **erhebliche** Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft. Damit soll - so der Gesetzgeber selbst¹⁸ - sichergestellt sein, daß Schutzvorkehrungen nicht schon zur Vermeidung von Beeinträchtigungen vorgenommen werden müssen, die in einer modernen Industrie- und Verkehrsgesellschaft üblich sind und auch unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung des Verkehrs für die Allgemeinheit zugemutet werden können. Dies ist auch für die planfeststellungsrechtliche Beurteilung von Luftverunreinigungen wichtig, die Folge des Straßenverkehrs sind und insbesondere der Verbrennungsprozesse in Kraftfahrzeugmotoren. **Staubeinwirkungen** - sieht man einmal von der Form des Schwebstaubes ab, der gesundheitsgefährdend sein kann, nach sachverständiger Aussage allerdings schon lange zurückgeht - bleiben wohl **unterhalb** der Reaktionsschwelle des § 17 Abs. 4 FStrG, wenn es richtig ist, daß auch die von der Straße ausgehende Verschmutzung und sonstige vergleichbare Beschädigungen der Anliegergrundstücke vom Anlieger entschädigungslos hinzunehmen sind, wie z.B. die Verunreinigung der Häuserfronten durch das vom Kraftfahrzeug verspritzte Regenwasser oder die Beschädigung von Pflanzen durch das vom Kraftfahrzeugverkehr weggeschleuderte Streusalz im Winter¹⁹.

¹⁶ Siehe dazu BVerwG, Urt. vom 22.5.1987, 4 C 33-35.83, NJW 1987, S. 2886 ff.

¹⁷ Zur Auslegung der Begriffe in § 3 BImSchG siehe im einzelnen *Feldhaus*, Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, 2. Aufl. 1987, § 3 Erl. 6 ff.; *Engelhardt* (Fn. 14), § 3 Rdnr. 9 ff. und *Jarass*, Schädliche Umwelteinwirkungen, DVBl. 1983, S. 725 (727 ff.).

¹⁸ Siehe Begründung zu § 3 des Regierungs-Entwurfs (zit. nach Ule, BImSchG, Kommentar, § 3 I Vorb.). Siehe auch *Feldhaus* (Fn. 17), § 3 Erl. 10.

¹⁹ So *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 13), Art. 17 Rdnr. 17 unter Verweisung auf VG Augsburg, Urt. vom 12.3.1982, Au 3 K 82 A.258.

Die abgasbedingte **Geruchsbildung** wird man - um aus dem Spektrum der Abgasimmissionen eine weitere Komponente herauszugreifen - im Reaktionssystem des § 17 Abs. 4 FStrG auf der Ebene der **Belästigungen** anzusiedeln haben. Geruchsbildungen sind grundsätzlich geeignet, das seelische und soziale Wohlbefinden im Sinne einer menschenwürdigen Lebensqualität zu beeinträchtigen. Freilich wird die Intensität von abgasbedingten Gerüchen im Straßenumfeld regelmäßig **unterhalb** der Erheblichkeitsschwelle des § 17 Abs. 4 FStrG bleiben und nur einen abwägungserheblichen Belang bilden, aber keine Beeinträchtigung, der durch besondere Schutzvorkehrungen zu begegnen ist²⁰. Es fehlt im allgemeinen bei Geruchsbildungen infolge der Benutzung der technischen Anlage "Straße" an der ekelerregenden Wirkung, die anderen Geruchsbildungen eigen ist²¹.

3. Die planfeststellungsrechtliche Behandlung der Schadensgefahr im Bereich des Sach- und Gesundheitsgüterschutzes

- a) Die zentrale planfeststellungsrechtliche Problematik wird dort erreicht, wo die straßenverkehrsbedingte Luftverunreinigung in der Straßenumgebung Schäden an **Sachgütern** und vor allem an der **menschlichen Gesundheit** verursachen kann. Der Rechtsgüterschutz ist insoweit durch Art. 14 GG und **schwerpunktmäßig** durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Luftverunreinigung im Straßenumfeld als Folge des Kraftfahrzeugverkehrs ist in der Systematik des § 17 Abs. 4 FStrG also wohl ein Problem, das - vereinfacht und zugespitzt - entweder als "Gefahr" zu bewältigen ist oder überhaupt nicht²². Hier liegt möglicherweise ein wichtiger Unterschied zur Behandlung der Verkehrsgeräusche in § 17 Abs. 4 FStrG, deren planfeststellungsrechtliche

20 Siehe BVerwGE 71, 150 (160).

21 Siehe OVG Münster (Fn. 9).

22 Dies schließt nicht aus, daß von den Abgasimmissionen Wirkungen ausgehen, die nicht die eigentliche "Gesundheit" (im engeren Sinne) beeinträchtigen, wohl aber das körperliche Wohlbefinden, wie z.B. gelegentlicher Hustenreiz.

Relevanz vor allem auf der Begriffsebene "Nachteile" und "Belästigungen" erfolgt.

Eingriffe in Sachgüter erfolgen eindeutig dort, wo Schadstoffe aus der Luft die Substanz von Sachwerten schädigen. Dies gilt einmal für die Schädigung von Pflanzen - etwa von empfindlichen Kulturen oder Waldbepflanzungen am Straßenrand - durch Stickoxyde (SO₂), weil beispielsweise durch diese Schadstoffe die Fähigkeit zur Photosynthese verloren gehen kann²³. Schäden an Gebäuden, vor allem bei wertvoller historischer Bausubstanz, gehören ebenfalls in diesen Zusammenhang. Die planungsrechtliche Bewältigung der Eigentums- oder Vermögensnachteile ist in § 17 Abs. 4 Satz 2 FStrG und ggf. außerhalb des Planfeststellungsrechts im allgemeinen Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen²⁴ dadurch erleichtert, daß Entschädigungsansprüche bereitstehen, falls Schutzvorkehrungen mit dem Vorhaben unvereinbar sind oder ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen. Im Falle der Gefährdung der menschlichen Gesundheit als Folge straßenverkehrsbedingter Luftverunreinigung im Straßenumfeld ist die Entschädigungsfrage bisher weder judikativ noch rechtswissenschaftlich angemessen bearbeitet.

- b) Es wird eben eine mehr oder weniger ungewohnte Dimension des individuellen Rechtsgüterschutzes in der Planfeststellung dort erreicht, wo es um die Berücksichtigung der Auswirkungen verkehrsbedingter

23

Bedeutung in der Praxis hat die Frage, ob die Fütterung von Gras und Heu aus unmittelbarer Autobahnnähe zu gesundheitlich bedenklichen Bleikonzentrationen in der Kuhmilch führt. Siehe dazu etwa Gutachen der Staatlichen Milchwirtschaftlichen Lehr- und Forschungsanstalt Wangen im Allgäu vom 4. Juni 1980 (zur Verfügung gestellt durch Herrn Roller vom Autobahnamt Baden-Württemberg).

24

Nach Auffassung des BGH regelt bekanntlich § 17 Abs. 4 Satz 2 FStrG nur fachplanungsrechtliche Ausgleichsansprüche im Vorfeld der Enteignung, nicht aber Entschädigungsansprüche enteignungsrechtlicher Art (Urt. vom 6.2.1986, NJW 1986, S. 1980 f.) Dagegen BVerwG, Urt. vom 22.5.1987, 4 C 17-19.84, DÖV 1987, S. 1108 (1109 f.) = NJW 1987, S. 2884 f.

Schadstoffimmissionen auf die **menschliche Gesundheit** geht. Man hat diese Situation in der Literatur durch die Feststellung charakterisiert, damit träte bei immissionsrechtlichen Entscheidungen **neben** das **objektbezogene** Regelungsmodell des Art. 14 GG²⁵ das **personenbezogene** Modell²⁶ des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG²⁷. Straßenrechtliche Fachplanung und verfassungsrechtlicher Gesundheitsschutz stehen in einer Abhängigkeitsbeziehung. Sieht man Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG - was hier geschehen soll - als selbständigen individualbezogenen Rechtmäßigkeitsmaßstab der straßenrechtlichen Fachplanung an, so kann man formulieren: Zwischen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und der straßenrechtlichen Fachplanung besteht insoweit ein Zusammenhang, als eine Straßenplanung nicht rechtmäßig ist, die sich als verfassungswidrige Einschränkung des Grundrechts des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG darstellt²⁸. Soweit der Grundrechtsschutz reicht, kann der aus der Grundrechtsposition heraus entwickelte Belang - wenn man Grundrechtspositionen überhaupt als abwägungserhebliche Belange einbringt, was bekanntlich nicht unbestritten ist²⁹ - nicht durch Abwägung mit dem öffentlichen Vorhabensinteresse überwunden werden. Ist die körperliche Unversehrtheit des Menschen durch eine straßenplanerische Maßnahme und deren Durchführung in Gefahr, so löst dieser Umstand die Verpflichtung zu Schutzvorkehrungen aus. Gesichtspunkte wie die der plangege-

25 Noch ganz am Maßstab des Art. 14 GG orientiert: Bad.-Württ. VGH (Fn. 2), S. 13.

26 So *Schmidt-Aßmann*, Anwendungsprobleme des Art. 2 Abs. 2 GG im Immissionschutzrecht, AÖR Bd. 106 (1981), S. 205 (206). Siehe aus der Rechtsprechung BVerwGE 55, 250 (264); BVerwG, Urt. vom 22.10.1982, NJW 1983, S. 1507 (1508).

27 Das Verhältnis des Rechtsgutschutzes "Gesundheit" zum Rechtsgutschutz "Eigentum" im Rahmen des § 17 Abs. 4 FStrG wird wohl noch näher zu untersuchen sein. Siehe aber schon *W.F. Schmidt*, Entschädigung wegen Straßenverkehrslärms in der Planfeststellung von Bundesfernstraßen, 1987, S. 161 ff. Siehe in diesem Zusammenhang aber auch Äußerung des 4. Senats des BVerwG (4 ER 500.86) vom 29.6.1987 gem. §§ 94 Abs. 4, 82 Abs. 4 BVerfGG i.V.m. § 22 Abs. 3 GOBVerfGG im Verfahren der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1301/84, S. 5 ff.

28 Siehe dazu *Bartlspenger*, Die Straße im Recht des Umweltschutzes, 1980, S. 33.

29 Dazu *Bartlspenger*, (Fn. 28), S. 28 ff.

benen oder der situationsgegebenen Vorbelastung können diese Verpflichtung nicht in Frage stellen³⁰. Dabei sei der Diskussion in diesem Kreise die Frage überlassen, ob das FStrG ein Planvorhaben auch dann erlaubt, wenn durch aktive Schutzvorkehrungen Gesundheitsgefahren nicht vorgebeugt werden kann. Eine solche Interpretation würde wohl voraussetzen, daß der Gesetzgeber des FStrG die Ermächtigung zu Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG in verfassungskonformer Weise (Art. 19 GG)³¹ in Anspruch genommen hat.

Es bedarf also wegen des Zusammenhangs zwischen Grundrechtsgewährleistung und Planfeststellung der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Rechtsgüterschutzes in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren. Diese Umsetzung kann nur teilweise auf gesicherte Erkenntnisse zurückgreifen. Ganz allgemein gilt, daß Rechtsprechung und Literatur sich bisher nur sehr punktuell mit den Konsequenzen des Verfassungsschutzes der menschlichen Gesundheit auf verwaltungsrechtlicher und verwaltungsprozeßrechtlicher Ebene befaßt haben (- man denke etwa an die noch in den Anfängen steckende Anerkennung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als Begründung einer verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis³²). Auch was zu § 17 Abs. 4 FStrG und dessen entschädigungsrechtliches Umfeld zu lesen ist, wird beherrscht de jure von Art. 14 GG³³ und de facto vom Schallschutz.

30 BVerwG, Urt. vom 22.5.1987, 4 C 33-35.83, NJW 1987, 2886 ff. = DVBl. 1987, S. 907 (909 f.).

31 Dazu BVerfGE 49, 89 (141).

32 Dazu BVerwGE 54, 211 (223); OVG Hamburg, Urt. vom 27.1.1983, NVwZ 1984, S. 48 (50 f.); OVG Berlin, Urt. vom 12.11.1986, OVG 1 B 10.85, S. 9 (unveröffentlicht); siehe ferner *Randelzhofer*, DAR 1987, S. 237 (253 f.).

33 Siehe etwa Bad.-Württ. VGH (Fn. 2), S. 13; *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 13), Art. 38 Rdnr. 160 ff.

(1) Rechnet man die straßenverkehrsbedingten Schadstoffimmissionen in ihrer Summierung - wie dies bei den Verkehrsgeräuschen wohl mit allgemeiner Zustimmung geschieht³⁴ - dem Straßenbaulastträger unter dem Gesichtspunkt des Nachbarschutzes zu, so ist er es, an den sich die Gewährleistung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als Gebot richtet³⁵. Die Berufung auf dieses Grundrecht im Zusammenhang mit Abgasimmissionen des öffentlichen Straßenverkehrs ist daher die Geltendmachung der klassischen, traditionellen und originären Abwehrfunktion dieser Grundrechtsbestimmung³⁶. Diese Abwehrfunktion wird durch entsprechende Einwendungen im Planfeststellungsverfahren aktualisiert³⁷. Es bedarf also in diesem Zusammenhang nicht zur Geltendmachung der grundrechtlichen Schutzfunktion des Rückgriffs auf eine sich bei Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zunehmend verfestigende Dogmatik der staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit seiner Bürger³⁸.

(2) Straßenverkehrsbedingte Schadstoffimmissionen sind ein sehr berechtigtes "Thema" des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, weil Luftverunreinigungen auf die menschliche Gesundheit in einer physischen Weise einwirken. Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit muß daher jedenfalls nicht zur Entfaltung seiner Hauptwirkung daraufhin ausgelotet werden, welche Beeinträchtigungen diesem physischen Eingriff gleichgestellt werden können, und ob und inwieweit der Grundrechtsschutz in die Sphäre des psychischen oder gar des sozialen Wohlbefindens hinein-

34 Siehe dazu *Steiner*, Straßen- und Wegerecht, in: *Steiner* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986, S. 583 (Rdnr. 134).

35 So *Hermes* (Fn. 8), S. 84.

36 Siehe *Hermes* (Fn. 8), S. 85.

37 So *Schmidt-Aßmann* (Fn. 26), S. 211 unter Verweisung auf BVerfGE 51, 324 (326); vgl. auch *Hermes* (Fn. 8), S. 85.

38 Siehe aus jüngerer Zeit die Monographien von *Murswiek* (Die staatliche Verantwortung für Risiken der Technik, 1985, S. 101 ff.) und *Hermes* (Fn. 8), aber auch schon *Seewald*, Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit, 1981, S. 104 ff.

reicht³⁹. Man hat festgestellt, eine Gesundheitsschädigung durch Luftverunreinigung liege vor, wenn durch unmittelbare Einwirkung luftverunreinigender Stoffe funktionelle oder morphologische Veränderungen des menschlichen Organismus eingetreten sind, die die natürliche Variationsbreite signifikant überschreiten⁴⁰. Länger dauernde Einwirkungen von Luftschadstoffen auf den Menschen können zu einer Beeinträchtigung der Atem- und Kreislauffunktionen, der Herzkranzgefäße und des Nervensystems, zur Bildung von Allergien und in besonderen Fällen auch zu Krebs führen.

(3) Es gilt im Rahmen des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als gesicherte Erkenntnis, daß der grundrechtsrelevante Eingriff bereits im Stadium der Gefahr beginnt⁴¹. Gefahr ist dabei eine Lage, in der bei ungehindertem Ablauf des Geschehens ein Zustand oder ein Verhalten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an einem polizeilich geschützten Rechtsgut führen wird⁴². Als Risiko wird demgegenüber die Möglichkeit des Schadenseintritts ohne hinreichende Wahrscheinlichkeit bezeichnet⁴³. Angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Ranges von Leben und Gesundheit sind schon Lagen als Gefahren zu qualifizieren, auf die der Sachgüterschutz des Art. 14 GG noch nicht reagiert⁴⁴. Die Gesundheitsgefahr löst deshalb die Schutzwirkung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aus, dagegen noch nicht der Verdacht einer Gefahr im Sinne einer bloßen Gefährdung. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Im StGB genügt übrigens schon für die Anwendung der Strafbarkeitsbe-

39 Der 4. Senat des BVerwG "neigt" offenbar dazu, über den biologisch-physiologischen Gehalt hinaus von einem "weiten Begriff der körperlichen Unversehrtheit" in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auszugehen, der "auch Komponenten des sozialen Wohlbefindens erfaßt". Siehe Äußerung des 4. Senats (Fn. 27), S. 8.

40 VDI-Richtlinie 2310/September 1974.

41 Siehe *Schmidt-Aßmann* (Fn. 26), S. 211.

42 Siehe statt vieler *Murswiek* (Fn. 38), S. 83.

43 So *Murswiek* (Fn. 38), S. 83.

44 So zutreffend *Schmidt-Aßmann* (Fn. 26), S. 211.

stimmung des § 325 StGB, daß die von dem Betrieb einer Anlage ausgehende Luftverunreinigung **generell geeignet** ist, Gesundheit oder Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen. Dabei ist allerdings von der Strafdrohung der Betrieb von Kraftfahrzeugen ausgenommen (§ 325 Abs. 1 Satz 2 StGB)⁴⁵.

(4) Auch im Lichte des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wird man die Bestimmungen des § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 FStrG so auszulegen haben, daß eine Gefahr im Sinne einer **hinreichend wahrscheinlichen** und nicht nur ganz entfernten Gefährdung der Gesundheit durch Abgase bei einer nicht nur vorübergehenden Benutzung straßenbenachbarter Grundstücke die Planfeststellung rechtlich ausschließt, wenn Schutzmaßnahmen dieser Gefahr nicht wirksam vorbeugen können. Es kommt also **nicht** auf den Nachweis an, daß Abgase, bestimmte Abgase oder bestimmte Abgasmengen **definitiv** gesundheitsschädigend wirken. Damit ist aber auch das entscheidende Problem formuliert: Läßt sich die Berücksichtigung straßenverkehrsbedingter Schadstoffimmissionen im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren **juristisch einigermaßen konsensfähig einordnen**, so bleiben doch ganz erhebliche Unklarheiten, die sich aus der Unsicherheit der technisch-naturwissenschaftlichen Beurteilungsgrundlagen ergeben. Gefragt ist also nach der verwaltungsrechtlichen und verwaltungsprozessualen Bewältigung einer **non-liquet-Situation**.

⁴⁵

Dazu *Cramer/Stree*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, Kommentar, 21. Aufl., Erl. zu § 325 StGB (S. 1823 ff.).

IV. DIE VERWALTUNGSRECHTLICHE BEWÄLTIGUNG DER NON-LIQUET-SITUATION IM PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN

1. Die Beweislastfrage

Das Verwaltungsgericht entscheidet im geltenden deutschen Prozeßrecht bekanntlich nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Überzeugungsbildung gilt im Regelfall als gelungen, wenn ein so hoher Grad an Wahrscheinlichkeit erreicht ist, daß kein vernünftiger, die Lebensverhältnisse klar überschauender Mensch noch zweifelt⁴⁶. Bleibt trotz Amtserforschung des Sachverhalts durch das Gericht (§ 86 VwGO) noch Unklarheit über einen entscheidungserheblichen Sachumstand, so bedarf es einer Regel - eben der Regel über die **objektive Beweislast** -, um eine richterliche Entscheidung zu ermöglichen.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur, die sich nicht nur allgemein zur objektiven Beweislastverteilung im Verwaltungsrecht äußert⁴⁷, sondern **spezielle** Aussagen zur objektiven Beweislast bei Planungsakten enthält, findet man vorerst noch wenig befriedigende Antworten auf die hier gestellten, eben spezielleren Aspekte der Beweislastthematik. Noch am nächsten kommt ihr die Monographie von *Hans-Hermann Peschau*⁴⁸. In dieser Untersuchung vertritt *Peschau* die Auffassung, die Planfeststellungsbehörde trage

⁴⁶ *Hans-Hermann Peschau*, Die Beweislast im Verwaltungsrecht, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 443, 1983, S. 15. Aus jüngerer Zeit siehe auch: *Sonntag*, Beweislast bei Drittbetroffenenklagen, 1986.

⁴⁷ Siehe allgemein *Bettermann*, Die Beweislast im Verwaltungsprozeß, 46. DJT, Bd. II (Sitzungsberichte), Teil E, 1967 S. E 26 ff.; *Blomeyer*, Beweislast und Beweiswürdigung im Zivil- und Verwaltungsprozeß, Gutachten für den 46. DJT, Bd. I, Teil 2 A, 1966; *A. R. Michael*, Die Verteilung der objektiven Beweislast im Verwaltungsprozeß, Diss. Heidelberg 1976 und *Berg*, Die verwaltungsrechtliche Entscheidung bei ungewissem Sachverhalt, 1980.

⁴⁸ *Peschau* (Fn. 46), passim.

allgemein die Beweislast "für die tatsächlichen Umstände", "die sie ihrer planerischen Abwägung zugrundegelegt hat und die die Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit zu tragen geeignet sind"⁴⁹. Andererseits soll der Betroffene, der das Vorliegen von Abwägungsfehlern geltend macht, z.B. also rügt, daß Belange in ihrer objektiven Bedeutung verkannt worden seien, die Beweislast für deren tatsächliche Voraussetzungen tragen⁵⁰. Dies wird als Folge der planerischen Gestaltungsfreiheit verstanden⁵¹. Es soll also gelten: Die Planfeststellungsbehörde hat die getroffene Entscheidung in dem genannten Umfang tatsächlich zu rechtfertigen, während darüber hinaus bei Abwägungsfehlern derjenige mit dem Aufklärungsrisiko belastet ist, der sie zu seinen Gunsten geltend macht⁵². *Peschau* fügt hinzu: im Zweifel für die planerische Gestaltungsfreiheit⁵³. So angenehm diese Formel der Praxis klingen mag, so zweifelhaft ist es, ob man eine materiell-rechtlich einheitliche Planabwägung in dieser Weise beweislrechtlich zu trennen vermag. Zu sehr wird die Beweislast nach den Gesichtspunkten von Verteidigung und Angriff aufgeteilt. Dieser Einwand gilt konsequenterweise auch für die Vorstellungen von *Peschau* zur Beweislast im Anwendungsbereich des § 17 Abs. 4 FStrG. Wird auf die Beifügung einer Auflage über Schutzanlagen geklagt, so sollen Zweifel über tatsächliche Umstände, soweit es um die nicht vollständige Erfassung der beteiligten Interessen oder ihre nicht sachgerechte Gewichtung geht, zu Lasten dessen gehen, der die Auflage verlangt⁵⁴. Auch hier muß man fragen, ob nicht der innere Zusammenhang dem Abwägungsgebot des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG und der Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG über Schutzvorkehrungen - ein Zusammenhang, wie ihn das Bundesverwaltungsgericht⁵⁵ überzeugend herausgearbeitet hat - verkannt wird. Verpflich-

49 *Peschau* (Fn. 46), S. 128 f.

50 *Peschau*, a.a.O., S. 129.

51 *Peschau*, a.a.O., S. 129 f.

52 *Peschau*, a.a.O., S. 130.

53 *Peschau*, a.a.O.

54 *Peschau*, a.a.O., S. 129 f.

55 Siehe dazu BVerwGE 48, 56 (59); 51, 16 (26 f.); BVerwG, Urt. vom 11.12.1981, NJW 1982, S. 1473.

tungsklagen zur Herbeiführung von Schutzvorkehrungen auf der Grundlage des § 17 Abs. 4 FStrG sind zwar formal Leistungsklagen, in der Sache aber negatorischer Rechtsschutz. Zuwenig werden die materiell-rechtlichen Bestimmungen des § 17 FStrG auf ihre Beweislasttöne abgehört. Sicher ist es sachgerecht, zunächst von der allgemeinen rechtsstaatlichen Beweislast-Regel für den Erlaß belastender Verwaltungsakte auszugehen. Danach würde die Planfeststellungsbehörde die objektive Beweislast für das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen zu tragen haben, die verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich Bedingungen für eine rechtmäßige Einschränkung subjektiver Rechte und insbesondere von Grundrechten sind. Folgerichtig trägt die Behörde das Risiko des Prozeßverlustes, wenn zur richterlichen Überzeugung offen bleibt, ob die konkrete Planung einschließlich der durch sie getroffenen Entscheidungen über die Anordnung von Schutzvorkehrungen nach § 17 Abs. 4 FStrG im Falle der Durchführung Gefahren für Rechtsgüter im näheren Straßenumfeld hervorruft. Freilich kann man bei dieser allgemeinen Regel nicht stehen bleiben, wenn es - wie hier - um die **Risikoverteilung bei wissenschaftlich-technisch nicht vollständig aufklärbaren Gefahrenlagen** geht. Hier wird weiter zu differenzieren sein.

2. Die Beweislastfrage im einzelnen

- a) Vorab eine Klarstellung: In der geschilderten non-liquet-Situation bietet sich der Praxis auf den ersten Blick die Offerte der Rechtsprechung an, die sie bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von **Prognoseentscheidungen** macht. Danach sollen bekanntlich planerische Entscheidungen, die aufgrund einer prognostischen Einschätzung künftiger tatsächlicher Entwicklungen getroffen werden müssen, hinsichtlich ihrer Prognose rechtmäßig sein, wenn diese unter Berücksichtigung aller verfügbaren Daten in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden ist⁵⁶. Unsicherheiten in der Prognose aufgrund von Unsicherheiten in der Einschätzung der **künftigen Ent-**

56

BVerwG, Urt. vom 7.7.1978, BVerwGE 56, 110 (121).

wicklung gehören jedoch - um dies klarzustellen - von vornherein nicht unter das "Beweislast-Dach". Es kann hier nur um die Verteilung eines spezifischen "Prognoserisikos" gehen, also um eine Art "Prognoselast". Hier und nur hier gilt, was das Bundesverwaltungsgericht gelten lassen will. Die Rechtsprechung entlastet eben nur bei einem Irrtum über die zukünftige Entwicklung, der trotz Nutzung sachgerechter und methodisch einwandfreier Voraussage-Instrumente eingetreten ist. Dagegen entlastet sie die Planfeststellungsbehörde nicht, wenn deshalb Unsicherheit in bezug auf Fakten besteht, weil sie wissenschaftlich noch nicht zuverlässig zu ermitteln oder zu beurteilen sind.

- b) Die Frage der objektiven Beweislast ist jedoch dort zu stellen und zu beantworten, wo es um die Möglichkeit der Ermittlung von Schadstoffbelastungen im Straßenumfeld - also um die Einschätzbarkeit und nicht um die konkreten Messungen - aufgrund von **Modellrechnungen** geht. Hier kann sich der Straßenbaulastträger grundsätzlich nicht auf den Standpunkt zurückziehen, es gebe gegenwärtig keine geeigneten und zuverlässigen Modellrechnungen, wenn solche Modellrechnungen bei angemessenem Forschungsaufwand verfügbar sein könnten. Kann der Straßenbaulastträger durch entsprechende Forschungs- und Entwicklungsaufträge den Erkenntnisstand und die Möglichkeit der Erkenntnisgewinnung beeinflussen und nimmt er diese Möglichkeit nicht wahr, so muß er die Entscheidungsnachteile daraus tragen, daß die Aufklärung eines bestimmten Sachumstandes oder Sachverhalts nicht möglich ist. Für die Modellbeschaffung mit vertretbarem Aufwand hat der Straßenbaulastträger eine Art Bringschuld.
- c) Im **Zentrum der Beweislastproblematik** steht die Frage, ob und ggf. welche Schadstoffe bzw. welche Schadstoffe in welcher Kombination Gefahren für die in Frage stehenden Rechtsgüter - Sachgüter und Gesundheit - auslösen, mithin der Bereich der **Schädlichkeitsbeurteilung**. Die oben wiedergegebene allgemeine Regel, daß der Staat das Aufklärungsrisiko für das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen belastender Eingriffe in die Rechtssphäre seiner Bürger und insbesondere in de-

ren Grundrechtssphäre trägt, kann nun nicht bedeuten, daß Planaufstellung und Planrechtfertigung im Einzelfall nur dann eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle ohne Schaden überstehen, wenn der Behörde der Nachweis gelingt, die Schadstoffimmissionen lägen eindeutig und wissenschaftlich unstreitig unterhalb der Bedenklichkeitsschwelle. Würde man dies annehmen, so wäre dies hier und an anderen Stellen eine kaum übersteigbare Hürde für den praktisch-technischen Fortschritt. Es könnte dann schon die nicht ganz unseriöse und nicht ganz unqualifizierte Behauptung über einen möglichen Schadenszusammenhang die rechtliche Durchsetzbarkeit bestimmter Vorhaben ausschließen. Auch im Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wird eine solche Auslegung nicht gefordert. Zu Recht hat man in diesem Zusammenhang festgestellt, daß die Frage der Zulassung von Aktivitäten - hier also der technischen Anlage "Straße" - mit unbekannter Gefahrenqualität unter dem geltenden Verfassungsrecht als politisch-ethisch zu treffende Entscheidung dem politischen Prozeß überlassen ist⁵⁷. Für die Straßenplanung bedeutet dies, daß der Gesetzgeber zum Bau von Verkehrsanlagen ermächtigt ist, solange deren Benutzung nach dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand unter bestimmten bautechnischen Voraussetzungen Gesundheitsschäden im Umfeld nicht auslöst. Voraussetzung einer rechtmäßigen Planung ist also nicht, daß eine Gefährdung völlig und ohne jeden Zweifel ausgeschlossen werden kann. Diese Annahme rechtfertigt die Heranziehung von technischen Regelwerken wie der TA Luft 1986⁵⁸, auch wenn deren Grenzwerte nur einen vorläufigen Stand der Wirkungsforschung wiedergeben und es insbesondere für krebserzeugende Stoffe offenbar gegenwärtig nicht möglich ist, Schwellendosen anzugeben, bei deren Unterschreiten eine Unbedenklichkeit angenommen werden kann⁵⁹. Eine andere sich meiner Kompetenz entziehende Frage ist es, ob die Grenzwerte der TA

57 *Hermes* (Fn. 8), S. 235.

58 *GMBI*. 1986, S. 95 ff.; dazu: *Feldhaus/Ludwig/Davids*, Die TA Luft 1986, *DVBf*. 1986, S. 641 ff.

59 *Feldhaus/Ludwig/Davids* (Fn. 58), S. 651.

Luft 1986, die auf Beurteilungsflächen von 1 km Seitenlänge bezogen sind und nicht auf Referenzpunkte, für die Bewertung der toxischen Wirkung von Schadstoffbelastungen im Verhältnis von Straße und Anlieger aussagekräftig sind.

- d) Besondere Beurteilungs- und Bewertungsschwierigkeiten stellen sich wohl dann ein, wenn die gemessenen bzw. geschätzten Schadstoffmengen an die Grenzwerte der Regelwerke, wie etwa der TA Luft, herankommen. In solchen Fällen kann die juristische und politische Durchsetzbarkeit der Planung dadurch gesichert werden, daß im Planfeststellungsbeschluß der Vorbehalt einer späteren Anordnung nach § 17 Abs. 4 FStrG aufgenommen wird (§ 18a Abs. 3 FStrG). Ein solcher Vorbehalt könnte sich weiter anbieten, wo aktuell nicht behebbare technisch-naturwissenschaftliche Unsicherheiten anderer Art auftreten, z.B. bei der Einschätzung der künftigen Belastungsmengen. Der Vorbehalt würde wohl unter den dargestellten wissenschaftlich-technischen Erkenntnisbedingungen auch den Anforderungen genügen, die von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an Vorbehalte derartiger Art gestellt werden. Zwar gilt es als Aufgabe der Planaufstellungs- und der Planfeststellungsbehörde, alle Gesichtspunkte in die Planung einzubeziehen, die zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind⁶⁰. Diese "Problembewältigung" kann jedoch unter zwei Bedingungen auf einen späteren Zeitpunkt als dem der letzten Verwaltungsentscheidung im Planfeststellungsverfahren verschoben werden. Voraussetzung ist einmal, daß eine Problembewältigung im Zeitpunkt des Planbeschlusses rechtlich noch nicht angezeigt ist, weil die nachteiligen Einwirkungen auf die benachbarten Grundstücke und deren Benutzung mangels hinreichender wissenschaftlich-technischer Kenntnisse nach Umfang und Folgen noch nicht zuverlässig festgestellt werden können.

60

Dazu BVerwG, Urt. vom 23.1.1981, NJW 1982, S. 950 (951); zum Problem der "Problembewältigung" siehe *Sendler*, Zum Schlagwort "Konfliktbewältigung" im Planungsrecht, in: *Wirtschaft und Verwaltung* 1985/4, S. 211 ff.

Zum anderen ist Voraussetzung, daß planerisch-bautechnisch solche Anordnungen nach § 17 Abs. 4 FStrG vorbehalten werden können, die eben geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen der in Frage stehenden Art zu beseitigen oder in dem gebotenen Umfang zu mindern⁶¹. Mit dem Gebot der Problembewältigung scheint dieses Verfahren vereinbar, wenn eben im Zeitpunkt der Planaufstellung noch unklar ist, ob die Fahrzeugabgase ein wegen § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 FStrG planungsrechtlich erhebliches "Problem" darstellen, andererseits aber - für den Fall einer Einstufung als planungsrechtlich erhebliches Problem aufgrund späterer besserer Erkenntnis - planungsspezifische Lösungen praktisch möglich sind, wie etwa spätere Anordnungen nach § 17 Abs. 4 FStrG⁶².

- e) Die grundsätzliche Zulassung der Planung und Errichtung technischer Anlagen mit wissenschaftlich noch nicht abschließend gesicherter Immissionsunbedenklichkeit im Rechtsgutbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG setzt freilich voraus, daß im Falle einer **Verdichtung** des Gefahrenverdachts zur **Gefahr** die Möglichkeit einer Plannachbesserung eröffnet wird. Um dieser Forderung nachzukommen, ist an die Bestimmung des § 17 Abs. 6 FStrG zu denken. Ist der Planfeststellungsbeschluß ohne den Ergänzungsvorbehalt nach § 18a Abs. 3 FStrG bestandskräftig geworden, stellt sich aber nachträglich heraus, daß die zunächst nicht meßbaren oder nicht hinreichend prognostizierbaren oder toxisch nicht zuverlässig bewertbaren Schadstoffeinwirkungen auf die Straßenumge-

⁶¹ Zu Recht schon gegen eine zu enge Auslegung des § 18a Abs. 3 FStrG durch das BVerwG: *Marschall/Schroeter/Kastner*, BFStrG, Kommentar, 4. Aufl. 1977, § 18a Rdnr. 5.

⁶² Das BVerwG (Fn. 60) hat es für zulässig erachtet (S. 951), daß die Planfeststellungsbehörde einer ergänzenden Planfeststellung die Entscheidung darüber vorbehält, ob die im Planfeststellungsverfahren ermittelten und in ihrer nachteiligen Wirkung prinzipiell berücksichtigten Lärmwerte die Anordnung von Lärmschutzwänden erforderlich machen bzw. - im Blick auf den Straßenbaulastträger - rechtfertigen. Die Behörde wollte die Entscheidung dieser Frage zurückstellen, bis die Grenzwerte durch eine Rechtsverordnung nach § 43 BImSchG rechtsnormativ festgelegt würden.

bung zu Gefahren oder gar zu Schäden im Rechtsgutbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG führen, so wird man daran denken müssen, den Betroffenen einen Rechtsanspruch auf nachträgliche Entscheidungen gemäß § 17 Abs. 6 FStrG einzuräumen. Es spricht einiges dafür, in einer solchen non-liquet-Situation, wie sie sich im Bereich der Beurteilung von Schadstoffbelastungen durch den Kraftfahrzeugverkehr findet, die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses in gewissem Umfang zu relativieren. Die gesetzlichen Bestimmungen sind auf das Ziel hin zu interpretieren, Nachbesserungen des Planfeststellungsbeschlusses zu ermöglichen und damit den Schutzgedanken des § 17 Abs. 4 FStrG zu dynamisieren⁶³.

- f) Es bleibt noch die Frage zu klären, welche rechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben, daß bei bestimmten **Varianten der Linienführung** nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand nicht zuverlässig aufzuklären ist, welche Schadstoffentlastungen zugunsten der Umgebung durch sie eintreten. In diesem Zusammenhang darf an den eingangs geschilderten und vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof⁶⁴ richterlich beurteilten Sachverhalt erinnert werden; es ging um die Höhenlinienführung einer Straße. Die Optimierungsvorschrift des § 50 BImSchG⁶⁵ ist unter dem Gesichtspunkt der Luftverunreinigung nicht weniger von Bedeutung als unter dem Gesichtspunkt der Verkehrsräusche. Auch hier zielt sie auf eine **Trennung** von emittierender Anlage und immissionsempfindlicher Nutzung, weil es wohl keinen wirksameren Schutz gegen verkehrsbedingte Schadstoffe gibt als die räumliche Distanz von ihrer Quelle⁶⁶. Auch die Tief- bzw. Halbtieflage einer Straße erhöht diesen Abstand und trägt deshalb zur Verminderung der Schadstoffbelastung bei. Die Geländegleichlage von Straße und bewohnter Umgebung gilt in bezug

⁶³ Zu § 17 Abs.4 FStrG unter diesem Gesichtspunkt siehe *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 13), Art. 38 Rdnr. 215.

⁶⁴ Siehe BayVGH (Fn. 8).

⁶⁵ Dazu BVerwGE 71, 163 (165).

⁶⁶ So auch BVerwGE 74, 217 (220).

auf die Schadstoffimmissionen als die ungünstigere Lage. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings daraus, daß die Mehrkosten einer Tief- bzw. Halbtieflage oder auch anderer Varianten zur geplanten Trassen- und Linienführung monetär quantifizierbar sind, dagegen die Schadstoffminderbelastung als Konsequenz der Realisierung solcher Varianten nicht exakt bestimmt werden kann. Diese non-liquet-Lage geht keineswegs zu Lasten der Rechtmäßigkeit der hoheitlichen Planung. Die Unbedenklichkeit der gewählten Trassen- und Linienführung kann nicht durch den Hinweis auf Alternativen in Frage gestellt werden, wenn zwar feststeht, daß sie den Umfang der Immissionen mindern, aber keine bewertbaren Quantitätsaussagen vorliegen, vorausgesetzt immer, für die gewählte Trasse sprechen gewichtige öffentliche Interessen, Kostengesichtspunkte eingeschlossen.

V. SCHLUSSBEMERKUNG

Ich habe mich aus Zeitgründen auf Anstöße beschränken müssen, und ich hoffe, daß Sie an diesen Anstößen nicht zu sehr Anstoß nehmen. Als Gesamtbilanz kann vielleicht festgehalten werden: Es gibt für die Sicherung der Rechtmäßigkeit der Straßenplanung unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung verkehrsbedingter Abgasimmissionen keine Alternative zur Verbesserung der wissenschaftlich-technischen Entscheidungsgrundlagen. Nur eine Verbesserung dieser Entscheidungsgrundlagen ermöglicht der Praxis, was sie braucht, nämlich die richtige Praxis zu finden. Offensichtlich gibt es eine noch schwierigere Kunst als die Staatskunst: die Staats(tief)baukunst.

BayVGH, Urteil vom 10. 2. 1987

Nr. 8 B 86.02977 - 02979

(rechtskräftig)

1. Zur Berücksichtigung von verkehrsbedingten Schadstoffimmissionen bei der (fern-)straßenrechtlichen Planfeststellung.
2. Zu den Auswirkungen einer nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens erteilten Zusage, im Planfeststellungsbeschluß nicht vorgesehene Lärmschutzmaßnahmen zu ergreifen, auf die Rechtsbetroffenheit der Kläger.

(Leitsätze des Herausgebers)

Tatbestand :

Gegenstand der Verwaltungsstreitsache ist der Planfeststellungsbeschluß vom 19. Januar 1984, mit dem die Regierung von Schwaben den Neubau der zweibahnigen, vierspurigen Bundesstraße 17 (B 17) von Bau-km 14 + 010 bis Bau-km 15 + 585,50 (Bund) = Bau-km 15 + 602,82 (Stadt Augsburg) im Bereich des Marktes Stadtbergen (Beigeladener) festgestellt hat.

Der von der Planfeststellung betroffene Bauabschnitt stellt die Fortsetzung der B 17 im Anschluß an den mit Beschluß vom 21. August 1979 festgestellten, im Süden anschließenden Abschnitt im Stadtgebiet von Augsburg dar und wird fortgesetzt durch den mit Beschluß vom 12. September 1984 festgesetzten, im Norden angrenzenden, wiederum im Stadtgebiet Augsburg gelegenen Abschnitt.

Der Trassenabschnitt im Bereich des Beigeladenen ist Teil eines Tangentensystems im Westen Augsburgs, mit dem die Innenstadt von Augsburg entlastet werden soll. Die Anwesen der Kläger liegen im nördlichen Teil des planfestgestellten Abschnitts zwischen den Bau-km 14 + 010 und 14 + 200.

I.

Die Kläger haben im Planaufstellungsverfahren gegen das Vorhaben Einwendungen erhoben.

Der Planfeststellungsbeschluß vom 19. Januar 1984 hat den Klägern zu 2. und 3. und der Stadt Augsburg als Eigentümerin des Anwesens, für das zugunsten der Klägerin zu 4. ein Erbbaurecht bestellt ist, im Hinblick auf Lärmbeeinträchtigungen einen Anspruch auf Entschädigung dem Grunde nach zuerkannt, soweit bei den Obergeschossen und etwa vorhandenen ausgebauten Dachgeschossen die Mittelungspegel von 52 dB(A) nachts und 62 dB(A) tagsüber überschritten werden. Die Höhe der Entschädigung bemesse sich nach den Aufwendungen für notwendige Lärmschutzmaßnahmen an Räumen, die nicht nur zum vorübergehenden Aufenthalt von Menschen bestimmt seien. Dies gelte auch für notwendige Lüftungseinrichtungen bei Schlafräumen. Für den Fall, daß innerhalb einer gesetzten Frist keine Einigung über die Höhe der Entschädigung zustande komme, werde die Entscheidung darüber einem ergänzenden Planfeststellungsbeschluß vorbehalten. Die entsprechenden Einwendungen wurden insoweit für erledigt angesehen.

Im Hinblick auf die im Anhörungsverfahren vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Belastung der Umgebung durch Schadstoffe führt der Planfeststellungsbeschluß aus, daß nach den Feststellungen des Bayer. Landesamts für Umweltschutz unter Berücksichtigung des Abstandes der Wohngebäude von der Straße, der vorhandenen offenen Bebauung und der zu erwartenden zügigen Verkehrsabwicklung nicht damit zu rechnen sei, daß Immissionsgrenzwerte bei Wohngebäuden überschritten würden.

Zu den mit Lärmbeeinträchtigungen zusammenhängenden Fragen stellt der Planfeststellungsbeschluß fest, daß bei dem Neubau oder der wesentlichen Änderung von Straßen Lärmschutzmaßnahmen dann erforderlich seien, wenn die nach den Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen, Ausgabe 1981 (RLS-81) zu berechnenden Mittelungspegel infolge des Straßenverkehrslärms in reinen und allgemeinen Wohngebieten 62 dB(A) bei Tag und 52 dB(A) bei Nacht überschritten. Das gelte auch dann, wenn das planfestge-

stellte Vorhaben als Ausbau einer tatsächlich öffentlichen Straße angesehen würde, da der Verkehrslärm um mindestens 3 dB(A) ansteige. Die Anwesen der Kläger zu 2., 3. und 4. lägen in einem allgemeinen Wohngebiet. Um für diese Wohngebäude die obengenannten Mittelungspegel möglichst einzuhalten, habe der Straßenbaulastträger unter Berücksichtigung eines für 1990 prognostizierten Verkehrsaufkommens von 25.000 Kraftfahrzeugen/Tag (10 %iger Lkw-Anteil) und einer vorgesehenen verkehrsrechtlich anzuordnenden Geschwindigkeitsbegrenzung auf 60 km/h eine Reihe von Lärmschutzmaßnahmen vorgesehen.

Mit den Lärmschutzmaßnahmen werde erreicht, daß die oben genannten Mittelungspegel mit Ausnahme bei den Obergeschossen und evtl. ausgebauten Dachgeschossen der Anwesen der Kläger zu 2. und 3. (64/57 dB(A)) und der Stadt Augsburg (Erbbauberechtigte: Klägerin zu 4.) (65/58 dB(A)) eingehalten würden.

Den Klägern zu 2., 3. und 4. stünde, da weitere Lärmschutzmaßnahmen nicht angeordnet werden könnten, eine Geldentschädigung zu. Die Höhe der Entschädigung stehe noch nicht fest. Hierüber werde in einem gesonderten bzw. ergänzenden Verfahren entschieden, soweit eine gütliche Einigung nicht zustande komme. Die Erdgeschosse und damit auch die Freiräume der Grundstücke seien durch die Lärmschutzaufgaben nach Maßgabe des § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG geschützt.

Weitergehende Forderungen im Zusammenhang mit dem Schutz vor Lärmbeeinträchtigungen wurden zurückgewiesen. Eine Verlängerung der Tieflage der Neubaustrecke vom nördlichen Ende der Überdeckung in Richtung Norden scheidet aus, weil sich dort ein Regenüberlaufbauwerk des Beigeladenen befindet. Es wäre eine Verlegung dieser Anlage, verbunden mit Veränderungen des gemeindlichen Kanalnetzes, notwendig. Die Fortsetzung der Tieflage würde auch hier eine Trogbauweise mit Grundwasserwanne notwendig machen. Weiter führt der Planfeststellungsbeschluß in diesem Zusammenhang aus:

"Allein im Bereich Stadtbergen ergäben sich dadurch Kostenmehraufwendungen in Höhe von ca. DM 5 Millionen. Unter Berücksichtigung der dann auch im anschließenden Bereich der Stadt Augsburg

zwangsläufig notwendigen Tieflage der Straße würden die Mehrkosten insgesamt etwa DM 20 Millionen betragen."

Dem stehe gegenüber, daß nach der geplanten Ausführung der B 17 bei fünf anderen Anwesen in den Obergeschossen und evtl. ausgebauten Dachgeschossen die Mittelungspegel 62/52 db(A) tags/nachts nicht eingehalten werden könnten. Damit stünden die Mehraufwendungen für die Straße außer Verhältnis zum erreichbaren Nutzen (Schutzzweck). Eine weitere Erhöhung der vorgesehenen Lärmschutzanlagen sei aus städtebaulichen Gründen abzulehnen.

Die (maximalen) Steigungen der Neubaustrecke südlich und nördlich der Tieflage lägen bei 3,9 % auf einer Länge von 2,69 m (nach Norden) bzw. 4 % auf einer Länge von 54,5 m (nach Süden). Diese Steigungen seien bei der Lärmberechnung nicht berücksichtigt, da sie zu keinen wahrnehmbaren Erhöhungen des Mittelungspegels führten.

II.

Die Kläger erhoben gegen den Planfeststellungsbeschluß Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht Augsburg. Zur Begründung trugen sie im wesentlichen vor:

- Sie seien unmittelbare Anlieger an der geplanten Straße. Sie würden von dem Projekt erheblich betroffen; auch in Form notwendig werdender Grundabtretungen bzw. Enteignungen. Die klägerischen Grundstücke lägen in einem Bereich zwischen der geplanten Untertunnelung und dem höchsten Scheitelpunkt, den die Straße mit Erdoberflächengleiche an der nördlichen Grenze des Planfeststellungsabschnitts erreiche. Ausgangspunkt dieser Planung sei eine erdoberflächengleiche Weiterführung des Bauwerks in nördlicher Richtung gewesen. Nach einer Tekturplanung im Bereich der Stadt Augsburg sei diese Planung aufgegeben worden. Vielmehr solle die Gradiente der B 17 nun unmit-

telbar im Anschluß an den Planfeststellungsabschnitt Stadtbergen für eine Untertunnelung der dort befindlichen amerikanischen Wohnquartiere erneut abgesenkt werden. Der Planfeststellungsbeschluß vom 19. Januar 1984 enthalte daher erhebliche Abwägungsfehler in der Höhenlinienführung, die für sie gravierende Nachteile mit sich brächten. So zwingt die Steigung zwischen der Untertunnelung und der nördlichen Grenze des Planfeststellungsabschnitts den Lkw-Verkehr zum Schalten. Der gesamte sonstige Verkehr sei dadurch gezwungen, Gas zu geben. Dies führe zu erhöhtem Lärm, vor allem aber zu erhöhtem Schadstoffausstoß. Für diese belastende Höhenlinienführung liege kein zwingender Grund vor. Lediglich dann, wenn die Linie des höchsten Grundwasserstandes unterschritten werde, müsse eine wasserdichte Wanne gebaut werden. Eine Tieferlegung der Trasse führe jedoch nicht zu den im Planfeststellungsbeschluß behaupteten Mehrkosten; eine Trassenführung sei auch unmittelbar oberhalb des höchsten Grundwasserstandes möglich (= Halbtieflage).

- Auch bei der Berechnung der Luftschadstoffe seien Abwägungsfehler unterlaufen. Im Bereich ihrer Grundstücke emittierten wegen der Kaminwirkung der Unterführung nicht nur Schadstoffe, die zwischen den Unterführungen entstünden, sondern zusätzlich auch Schadstoffe, die in den Unterführungen entstanden seien. Auch die Immissionsberechnungen, die auf einer Annahme von 25.000 Kfz/Tag und einem 10 %igen Lkw-Anteil beruhten, seien zu niedrig angesetzt. Schon im Rahmen der Tekturplanung seien für den nördlich angrenzenden Abschnitt der Stadt Augsburg mit 28.000 Kfz/Tag und an der Kreuzung mit 53.000 Kfz/Tag gerechnet worden.
- Schließlich enthalte der Planfeststellungsbeschluß auch bei der Beurteilung des zu erwartenden Verkehrslärms Abwägungsfehler, da von falschen Vorgaben ausgegangen worden sei. Neben der angenommenen Verkehrsbelastung gelte das für die Annahme, daß sich der Verkehr mit höchstens 60 km/h fortbewege, die "zu gegebener Zeit verkehrsrechtlich angeordnet würden". Auf innerstädtischen vierspurigen gegenverkehrs-

freien Schnellstraßen sei eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 60 km/h jedoch eine Illusion. Auch im Bereich der B 17 sei z.T. derzeit eine Geschwindigkeitsbegrenzung von 70 km/h angeordnet. Ca. 30 % aller Kraftfahrer überschritten diese Geschwindigkeitsbegrenzung bis zu einer Geschwindigkeit von 100 km/h. Im übrigen kenne das Immissionschutzrecht keine Unterscheidung zwischen rechtmäßig und rechtswidrig verursachtem Lärm.

Die dargestellten Abwägungsfehler müßten zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen, da die Ausgewogenheit der Planung insgesamt nicht gegeben sei.

Das Verwaltungsgericht wies die Klagen ab. Die Berufung der Kläger hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

1. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß hat auch die zu erwartende Schadstoffbelastung der Anlieger nicht unberücksichtigt gelassen. Er hat vielmehr festgestellt, daß nach den Aussagen des Bayer. Landesamtes für Umweltschutz mit einem Überschreiten der Immissionsgrenzwerte nicht zu rechnen ist. Die vom Erstgericht wie auch vom Senat im Zuge des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens angestellten Ermittlungen haben dies bestätigt (vgl. zur Nachermittlungspflicht BVerwG U. v. 27.3.1980, BayVBl. 1980, 440/443). Die vom Senat gehörten Sachverständigen haben überzeugend dargelegt, daß Schadstoffbelastungen nicht in einer Größenordnung zu erwarten sind, durch die Anlieger Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen ausgesetzt werden (§ 17 Abs. 4 FStrG, § 3 BImSchG).

Als Ausgangspunkt für die Berechnung der zu erwartenden Schadstoffbelastung diente den Sachverständigen das Merkblatt über Luftverunreinigung an Straßen (MLuS-82) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, das unter Berücksichtigung unterschiedlicher Faktoren im Wege von Modellberechnungen die nach

dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis derzeit möglichen Anhaltspunkte für die Abschätzung von Schadstoffimmissionen an Straßen bereitstellt. Für die Beurteilung der Immissionsbelastung durch Schadstoffe ist dabei zu beachten, daß eine verbindliche Festlegung von Grenzwerten bisher nicht erfolgt ist. Auch wenn ein unmittelbarer Vergleich der auf der Basis der MLuS-82 ermittelten Prognosewerte mit den Immissionsstandards der TA-Luft und der VDI-Richtlinie 2310 etwa im Hinblick auf unterschiedliche Ermittlungsverfahren nicht möglich ist, ist es nach den überzeugenden Ausführungen der im Berufungsverfahren gehörten Fachleute jedoch gerechtfertigt, die in der TA-Luft und den VDI-Richtlinien genannten Standards jedenfalls bei der hier gegebenen Sachlage, die dadurch gekennzeichnet ist, daß die Standards deutlich unterschritten sind, als Orientierung heranzuziehen.

Das im Merkblatt angegebene Ausbreitungsmodell ist entwickelt worden für zwei- und mehrstreifige Straßen, die keine oder - wie hier - nur aufgelockerte Randbebauung aufweisen. Die durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung soll größer als 5.000 Kfz/24 h sein, wobei die Ergebnissenauigkeit im Bereich bis zu 10.000 Kfz/24 h geringer ist. Weiter soll die Steigung der Straße nicht mehr als 6 % betragen, der Lkw-Anteil höchstens 50 % und die Fahrzeuggeschwindigkeit über 60 km/h liegen (vgl. Nr. 3.1.2. des Merkblatts).

Die für die B 17 (neu) prognostizierte Verkehrsbelastung im streitgegenständlichen Abschnitt liegt, wie bereits ausgeführt, bei 25.000 Kfz/24 h mit einem Lkw-Anteil von 10 %. Die Steigungsverhältnisse liegen deutlich unter dem Grenzwert des Merkblatts. So beträgt der Höhenunterschied zwischen Bau-km 14 + 215 und Bau-km 14 + 210 ca. 4 m; die Steigung erreicht somit durchschnittlich einen Wert von 2 %. Lediglich auf einer Länge von ca. 3 m tritt eine Steigung von knapp 4 % auf. Hinsichtlich der Fahrzeuggeschwindigkeit ist zu beachten, daß bei niedrigeren Geschwindigkeiten die Belastung hinsichtlich einzelner Stoffe zwar ansteigt, hinsichtlich anderer Komponenten jedoch abnimmt.

Der Senat hat nach den Ausführungen des amtlichen Sachverständigen Dr. *Rabl* (Bayer. Landesamt für Umweltschutz) und des Sachverständigen Dr. *Jost* (TÜV Rheinland) in den mündlichen Verhandlungen vom 29. September 1986, 9. Oktober 1986 und 15. Januar 1987 keinen Zweifel an der Richtigkeit der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgelegten Schadstoffberechnungen des Immissionschutzreferats der Regierung von Schwaben vom 1. Juni 1984 und 4. September 1986.

Unzumutbare Beeinträchtigungen im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG sind nach den überzeugenden Ausführungen des amtlichen Sachverständigen Dr. *Rabl* in der mündlichen Verhandlung vom 9. Oktober 1986 auch dann nicht zu befürchten, wenn bei der Berechnung der Prognosewerte die auf dem Gebiet des Beigeladenen bereits bestehende Schadstoffgrundbelastung den nach der MLuS-82 berechneten Werten hinzuaddiert wird.

Der Senat nimmt im übrigen, insbesondere auch hinsichtlich einer zusätzlichen Schadstoffbelastung aufgrund der Steigungsverhältnisse und hinsichtlich der vor allem in erster Instanz geltend gemachten sonstigen Umweltbelastungen durch Schadstoffe Bezug auf Nr. II. 4.2.3. und 4.3.4. des angefochtenen Urteils (Art. 2 § 6 EntlG).

Unabhängig davon, ob die Schadstoffbelastung Werte erreicht, die im Sinne des § 3 BImSchG schädlich sind, ist jedoch die Frage zu sehen, ob die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung, insbesondere bei der Gewichtung der unterschiedlichen Belange, eine - naheliegende - Alternativlösung unberücksichtigt gelassen hat, die eine Optimierung durch Reduzierung der Schadstoffbelastung entsprechend § 50 BImSchG ermöglicht hätte (vgl. BVerwGE 71, 163/165). Das ist nach Auffassung des Senats nicht der Fall.

Als denkbare Alternative für das planfestgestellte Vorhaben wäre - und darauf stellen die Kläger im Berufungsverfahren vor allem ab - eine Absenkung der Trasse im Bereich zwischen Bau-km 14 + 215 und Bau-km 14 + 010 in Betracht zu ziehen. Eine Trassenabsenkung ist im Planfeststellungsbeschluß im Zusammenhang mit Lärmschutzerwägungen abgelehnt worden, worauf nachstehend noch näher

einzugehen ist. Im Zusammenhang mit der Reduzierung von Schadstoffimmissionen brauchte diese Planungsvariante im konkreten Fall in die Abwägung nicht eingestellt und damit im Rahmen der Abwägung auch nicht gewichtet zu werden:

Der Senat hat die Frage, inwieweit sich eine Tieferlegung der Trasse im hier maßgeblichen Bereich auf Schadstoffimmissionen auf den klägerischen Grundstücken auswirken würde, zum Gegenstand des Beweisbeschlusses vom 16. Oktober 1986 gemacht, nachdem der amtliche Sachverständige Dr. *Rabl* in der mündlichen Verhandlung vom 10. Oktober 1986 erklärt hatte, daß er nicht in der Lage sei, eine Verbesserung von Immissionswerten durch Tieferlegung der Straßentrasse (prognostisch) zu quantifizieren. Der vom Senat mit der Erstattung eines entsprechenden Gutachtens beauftragte Sachverständige Dr. *Jost* (Mitglied des Arbeitskreises "Luftverunreinigung an Straßen", der das MLuS-82 aufgestellt hat), hat dazu im Schreiben vom 2. Dezember 1986 festgestellt, daß er nach dem derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis keine konkreten Antworten zum Beweisthema anbieten könne. Die - schriftlichen - Ausführungen hat der Sachverständige, an dessen Sachkenntnis der Senat keinen Zweifel hat, in der mündlichen Verhandlung vom 15. Januar 1987 bestätigt und vertieft. Danach steht nach Überzeugung des Senats fest, daß die Geländegleichlage einer Straße für die Anlieger hinsichtlich der Schadstoffimmissionen die - im übrigen in der MLuS-82 zugrundegelegte - ungünstige Höhenlage darstellt, daß es aber (auch) nach dem heutigen Erkenntnisstand nicht möglich ist, eine prognostische Aussage über die Reduzierung von Schadstoffimmissionen bei Straßentieflage zu machen. Vor allem läßt sich eine mögliche Reduzierung nicht quantifizieren. Der Senat hat aus diesem Grunde seinen Beweisbeschluß vom 16. Oktober 1986 in der mündlichen Verhandlung vom 15. Januar 1987 wieder aufgehoben.

Von dieser im Wege der (Nach-)Ermittlung gewonnenen Erkenntnis (vgl. BVerwG U. v. 27.3.1980 a.a.O.) geht der Senat bei seiner Entscheidung aus. Der nicht näher zu quantifizierenden Möglichkeit einer Reduzierung von Schadstoffimmissionen durch Tieferlegung der

Straße steht gegenüber, daß zum einen die planfestgestellte Trassen-
gradienten eine teilweise Tieflage bereits insoweit vorsieht, als die
Fahrbahn bei Bau-km 14 + 215 ca. 4,50 m und bei Bau-km 14 + 010
noch ca. 0,50 m unter Gelände liegt, wobei die Wirkung dieser Gra-
dienten auf die Schadstoffverteilung noch verstärkt wird durch die auf
beiden Straßenseiten vorgesehenen durchgehenden, 2,50 m hohen
Lärmschutzwände.

Zum anderen würde eine - weitere - Tieferlegung der Straßentrasse zu
erheblichen Mehrkosten führen, die im Planfeststellungsbeschluß zwar
nicht für die von den Klägern angestrebte Halbtieflage quantifiziert
worden ist, die aber angesichts der damit zwangsläufig verbundenen
zusätzlichen Arbeiten bereits zum Zeitpunkt der Planfeststellung evi-
dent waren. Deshalb kann unter Berücksichtigung dessen, daß eine
über die ohnehin vorgesehenen (zur Reduzierung von Schadstoffim-
missionen beitragenden) Maßnahmen hinausgehende weitere Tiefer-
legung der Trasse im Rahmen des Optimierungsgebots lediglich -
auch für die Planfeststellungsbehörde - nicht näher zu quantifizie-
rende Vorteile für die Kläger mit sich bringen würde, diesem (mögli-
chen) Vorteil aber erhebliche Mehrkosten von jedenfalls mehr als
3 Millionen DM für den Beklagten sowie die Stadt Augsburg und
weitere Kosten für den Beigeladenen gegenüberstehen, eine weitere
Tieferlegung der Trasse nicht zuletzt im Hinblick auf das Wirtschaft-
lichkeits- und Sparsamkeitsgebot (vgl. BVerwGE 71, 163/166) nicht
als naheliegende, bei der Abwägung zu berücksichtigende Planungsva-
riante angesehen werden.

2. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß hat sich mit der Frage ei-
ner Lärmbelastung unter II. 2.1. - 2.4. eingehend auseinander-
gesetzt. Im Hinblick darauf, daß die errechneten Mittelungspegel nach
Ausbau der B 17 (neu) wesentlich, d.h. mehr als 3 dB(A) über den be-
reits bestehenden, durch den Verkehr auf der bundeseigenen Privat-
straße verursachten Werten liegen, sieht die festgestellte Planung be-
reits Maßnahmen zur Minderung von Lärmimmissionen vor (...).

Die Erforderlichkeit weitergehender aktiver Lärmschutzmaßnahmen hat die Planfeststellungsbehörde unter Hinweis darauf verneint, daß ein Mittelungspegel von 62 dB(A) tags und 52 dB(A) nachts (in Wohngebieten) lediglich bei den Obergeschossen von 5 Anwesen überschritten werde. Die für zusätzliche aktive Lärmschutzmaßnahmen notwendigen Kosten stünden außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck. Soweit der Mittelungspegel von 62/52 dB(A) überschritten wird (Grundstück der Klägerin zu 2. sowie das Erbbaugrundstück der Klägerin zu 4.) hat die Planfeststellungsbehörde einen Anspruch auf Entschädigung zuerkannt, deren Höhe für den Fall, daß eine Einigung nicht zustande kommt, einem ergänzenden Planfeststellungsbeschluß vorbehalten blieb.

Bei der Entscheidung darüber, ob diese Erwägungen den gesetzlichen Anforderungen genügen, ist der Senat von folgenden Überlegungen ausgegangen:

- 2.1 Nachteile und Belästigungen durch Verkehrslärm sind - auch im Sinne des § 41 Abs. 1 BImSchG - dann erheblich, wenn sie den Betroffenen unter Würdigung der besonderen Bedeutung eines leistungsfähigen Straßenverkehrsnetzes für die Allgemeinheit und den einzelnen, billigerweise nicht mehr zugemutet werden sollen. Was an Verkehrslärm den Anliegern noch zumutbar ist, ergibt sich aus der baurechtlichen Situation ihrer Grundstücke (vgl. BVerwGE 71, 150/155). Nach den dem Senat vorliegenden Planunterlagen und dem Ergebnis des gerichtlichen Augenscheins ist dabei davon auszugehen, daß der Bereich, in dem die Grundstücke der Klägerin zu 2. und zu 4. (Erbbaurecht) liegen, von Wohnbebauung geprägt ist und jedenfalls als allgemeines Wohngebiet zu qualifizieren ist, während das Gebiet in dem für die Beurteilung maßgeblichen Umgriff der Grundstücke des Klägers zu 1. neben Wohnbebauung in erheblichem Umfang auch von gewerblicher Bebauung geprägt ist und so den Charakter zumindest eines Mischgebietes aufweist. Dies ist zwischen den Beteiligten nicht umstritten. Die dem Planfeststellungsbeschluß zugrundegelegten Lärmwerte wurden auf der Basis der Prognosedaten (25.000 Kfz/24 h, 10 % Lkw-

Anteil, 60 km/h Höchstgeschwindigkeit), gegen die, wie bereits ausgeführt, keine durchgreifenden Bedenken bestehen, entsprechend den "Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen" - Ausgabe 1981 (RLS-81) errechnet. Diese Art der Bestimmung von Lärmimmissionen stellt nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ein geeignetes, dem Stand der Wissenschaft entsprechendes, den gesetzlich vorgegebenen Zwecken der Abwägung generell genügendes Verfahren dar (vgl. U. v. 6.5.1986, Nr. 8 A 85 T. 43; *Kuschnerus*, DVBl. 1986, 430/431). Es sind auch keine topografischen, bebauungsmäßigen oder klimatischen Umstände ersichtlich, die als solche der Anwendung der RLS-81 im vorliegenden Fall ausnahmsweise (vgl. *Schreiber*, Zeitschrift für Lärmbekämpfung 1984, 149/155) entgegenstehen könnten.

Der Senat geht inzwischen ebenfalls in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß die dem Entwurf des Verkehrslärmschutzgesetzes (BT-Drs. 8/3730) und der darauf aufbauenden Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 20. Dezember 1982 (MABl. 1983, 58) zugrundeliegenden Grenzwerte ein geeignetes Richtmaß für die Beurteilung dessen darstellen, was den Betroffenen an Lärmeinwirkungen zumutbar ist. Der Senat sieht die in § 5 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Werte nicht als "politische" Entscheidung in einem nicht zustande gekommenen Gesetz an, sondern vielmehr als zusammenfassende Beurteilung neuer Erkenntnisse über die Auswirkung von Verkehrslärm, die jedenfalls derzeit eine Heranziehung der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Grenzwerte im Wege eines antizipierten Sachverständigengutachtens rechtfertigen (vgl. BayVGH, U. v. 8.7.1983, BayVBl. 1984, 277; *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* a.a.O., RdNr. 160 ff. zu Art. 38; *Kuschnerus* a.a.O., S. 433 ff.).

Wenn auch der Senat davon ausgeht, daß die zur Beurteilung herangezogenen Grenzwerte keinen schematisch anwendbaren, gleichsam absoluten Maßstab bilden, sind im zu entscheidenden Fall keine Anhaltspunkte ersichtlich, die unter Berücksichtigung der konkreten Bebauungssituation Zweifel daran begründen könnten, daß diese Werte hier die Grenzen der Zumutbarkeit aufzeigen. Als zumutbar erweise sich damit für reine und allgemeine Wohngebiete Werte von 62/52

dB(A) (Grundstücke der Klägerin zu 2. und Erbbaugrundstück der Klägerin zu 4.) sowie von 67/57 dB(A) für Kern-, Dorf- und Mischgebiete (Grundstücke des Klägers zu 1.).

Die dem Planfeststellungsbeschluß zugrundeliegenden Lärmberechnungen, ergänzt und teilweise (nach unten) revidiert durch die vom Senat im Rahmen seiner Ermittlungspflicht eingeholten, zwischen den Parteien nicht strittigen Vergleichsberechnungen, gehen bei den Anwesen der Kläger von folgenden Werten aus:

- Kläger zu 1.	Erdgeschoß	58/50 dB(A)
	1. Obergeschoß	64/57 dB(A)
- Klägerin zu 2.	Erdgeschoß	54/47 dB(A)
	1. Obergeschoß	61/54 dB(A)
- Planfeststellungsbeschluß		64/57 dB(A)
- Klägerin zu 4.	Erdgeschoß	55/48 dB(A)
	1. Obergeschoß	64/56 dB(A)
- Planfeststellungsbeschluß		65/58 dB(A).

Die Lärmbelastung der Außenwohnbereiche (vgl. BVerwGE 51, 15/33) sind nicht gesondert berechnet worden; insoweit können jedoch die Erdgeschoßwerte herangezogen werden.

Ein Überschreiten der Zumutbarkeitsgrenze ist somit für die 1. Obergeschosse der Anwesen der Klägerin zu 2. sowie der Klägerin zu 4. festzustellen. Der Planfeststellungsbeschluß erkennt insoweit (nur) Entschädigungsansprüche zu. Demgegenüber geht § 17 Abs. 4 FStrG (vgl. auch § 41 Abs. 1 BImSchG) grundsätzlich von einem Anspruch des durch ein planfeststellungsbedürftiges Fernstraßenvorhaben nachteilig Betroffenen auf physisch-realen Ausgleich durch die Anordnung von Schutzauflagen zu Lasten des Trägers der Straßenbaulast aus (vgl. BVerwGE 51, 15/27; BVerwGE 71, 150/161).

- 2.2 Zwar räumt § 17 Abs. 4 Satz 2 FStrG (vgl. § 41 Abs. 2, 42 BImSchG) die Möglichkeit ein, von derartigen Auflagen abzusehen und den Betroffenen eine angemessene Entschädigung zuzuerkennen. Auch wenn die Voraussetzungen des § 17 Abs. 4 Satz 2 FStrG im zu entscheiden-

den Fall nicht erfüllt sind, führt dies jedoch nicht (zwangsläufig) zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses insgesamt. Vielmehr bestünde (nur) ein Anspruch auf Planergänzung, wenn und soweit die Rechtswidrigkeit des Beschlusses auf einem Mangel beruht, der die Gesamtplanung nicht in Frage stellt, sondern durch Auflagen an den Straßenbaulastträger, aktive Lärmschutzmaßnahmen vorzusehen, ausgeräumt werden könnte (vgl. BVerwGE 56, 110/133; 71, 150/160 f.). Die Kläger haben einen solchen Planergänzungsanspruch nicht verfolgt, sondern vielmehr - allein - die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses beantragt. Ob sie mit diesem Antrag durchdringen können, hängt nach dem oben gesagten also davon ab, ob der Planfeststellungsbeschuß - auch im Hinblick auf das Optimierungsgebot (vgl. BVerwGE 71, 163/165; BVerwG U. v. 4.6.1986, NJW 1986, 2655/2656) - deshalb an einem zur Aufhebung führenden Mangel leidet, weil er nicht nur die Notwendigkeit zusätzlicher aktiver Lärmschutzmaßnahmen verkennt, sondern eine möglicherweise gebotene Planänderung zudem die Gesamtplanung in Frage stellen würde. Eine Prüfung ergibt, daß an zusätzlichen aktiven Lärmschutzmaßnahmen nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung im zu entscheidenden Fall verschiedene Möglichkeiten in Betracht kommen. Von den Klägern in den Vordergrund gestellt wurde eine Reduzierung der Lärmimmissionen durch eine Tieferlegung der Trasse auf dem Streckenabschnitt zwischen Bau-km 14 + 215 und Bau-km 14 + 010. Wie bereits im Zusammenhang mit den zu erwartenden Schadstoffbelastungen angesprochen, hat sich der Planfeststellungsbeschuß mit der Tieferlegung der Trasse auf das Niveau der Gradienten im Bereich der Unterführung eingehend und insoweit in nicht zu beanstandender Weise auseinandergesetzt. Nicht in die Abwägung eingestellt wurde jedoch die sog. Halbtieflage. Nach den vom Senat eingeholten Vergleichsberechnungen würde die Halbtieflage der Trasse - bei Beibehaltung der planfestgestellten sonstigen Lärmschutzmaßnahmen - zu einer Reduzierung der Lärmimmissionen führen. Diese würden sich bei den Anwesen der Kläger wie folgt auswirken:

- Kläger zu 1.	Erdgeschoß	55/48 dB(A)
	1. Obergeschoß	64/56 dB(A)
- Klägerin zu 2.	Erdgeschoß	52/45 dB(A)
	1. Obergeschoß	57/50 dB(A)
- Klägerin zu 4.	Erdgeschoß	53/46 dB(A)
	1. Obergeschoß	59/52 dB(A).

Die von den Klägern angestrebte Halbtieflage würde somit eine erhebliche Reduzierung der Lärmimmissionen bewirken. Sie würde angesichts der notwendigen, oben bereits näher dargestellten baulichen Änderungen allerdings die Gesamtplanung der Trasse in diesem Bereich in einem Maße berühren, daß sie - was der Senat im folgenden unterstellt - nicht mehr allein durch Auflagen bewältigt werden können. Eine weitere Möglichkeit des aktiven Lärmschutzes wäre die Erhöhung der bereits vorgesehenen 2,50 m hohen seitlichen Lärmschutzwände. Die Planfeststellungsbehörde hat dies aus gestalterischen und städtebaulichen Gründen, wie auch im Hinblick auf den (teilweise) geringen Abstand zwischen den Lärmschutzanlagen und der angrenzenden Wohnbebauung abgelehnt. Dies ist nicht zu beanstanden.

Nicht berücksichtigt hat die Planfeststellungsbehörde schließlich die Möglichkeit einer Reduzierung der Lärmimmissionen durch die in der mündlichen Verhandlung vom 9. Oktober 1986 (nun) zugesagte Verlängerung der Mitteltrennwand nördlich der Unterführung. Nach den dem Senat vorliegenden Vergleichsberechnungen wirkt sich die Herstellung einer hochabsorbierenden Mitteltrennwand auf die Anwesen der Kläger wie folgt aus:

- Kläger zu 1.	Erdgeschoß	53/45 dB(A)
	1. Obergeschoß	55/48 dB(A)
- Klägerin zu 2.	Erdgeschoß	52/44 dB(A)
	1. Obergeschoß	54/46 dB(A)
- Klägerin zu 4.	Erdgeschoß	53/46 dB(A)
	1. Obergeschoß	55/48 dB(A).

Die Möglichkeit einer gegenüber der festgestellten Planung derart gravierenden Reduzierung der zu erwartenden Lärmimmissionen um bis zu 9 dB(A) hätte nach Auffassung des Senats bei der Planungsentcheidung erwogen werden müssen. Die (nun) vorgesehene Verlängerung der Mitteltrennwand würde auch die Gesamtplanung ersichtlich nicht in Frage stellen.

Etwas anderes gilt allerdings hinsichtlich einer "kombinierten" Lösung durch Verlängerung der Mitteltrennwand und Tieferlegung der Trasse. Eine solche Variante kann bereits angesichts der ganz erheblichen Mehrkosten und unter Berücksichtigung der nach den vorliegenden Berechnungen maximal zu erwartenden Lärminderung um 3 dB(A) gegenüber der Planungsvariante "Verlängerung der Mitteltrennwand" nicht als naheliegend angesehen werden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, daß eine Reduzierung um 3 dB(A) vom menschlichen Ohr (gerade) noch wahrgenommen werden kann (vgl. *Kuschnerus* a.a.O. S. 435; *Ulrich*, DVBl. 1985, 1159/1162).

- 2.3 Nach Auffassung des Senats sind somit zwei Varianten, die zu einer maßgeblichen Reduzierung der Lärmimmissionen führen würden, technisch möglich, im Planfeststellungsverfahren aber nicht erwogen worden. Es liegt nicht in der Kompetenz des Senats zu entscheiden, daß der Baulastträger zur Verwirklichung einer der beiden gleichermaßen § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG und dem Optimierungsgebot Rechnung tragenden Alternativen verpflichtet werden soll. Eine solche Verpflichtung würde hinsichtlich der von den Klägern angestrebten Trassentieferlegung bereits deshalb Bedenken begegnen, da damit, wovon der Senat hier ausgeht, die Grundzüge der Planung selbst berührt würden. Abgesehen davon, daß ein Verpflichtungsantrag ausdrücklich nicht gestellt wurde, käme eine Verpflichtung des Beklagten durch das Gericht, den Baulastträger zur Verwirklichung einer der Varianten anzuhalten, auch deshalb nicht in Betracht, weil den rechtlich geschützten Belangen der Kläger durch jede der beiden Alternativen genügt würde und sich der Senat mit seiner Entscheidung nicht an Stelle der planenden Behörde setzen kann.

Als Zwischenergebnis kann damit festgehalten werden, daß dem Aufhebungsantrag der Kläger dann Erfolg beschieden wäre, wenn auf die Planungsvariante "Halbtieflage" abgestellt würde, da diese wegen ihrer Auswirkungen auf die Gesamtplanung nicht Gegenstand einer Auflage an den Straßenbaulastträger sein kann. Den Klägern stünde andererseits jedoch nur ein Anspruch auf Planergänzung - und damit nicht auf Planaufhebung - zu, wenn auf die Variante "Verlängerung der Mitteltrennwand" abgestellt wird.

Angesichts dieser Ausgangslage kommt der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vom 9. Oktober 1986 für die Planfeststellungsbehörde und den Baulastträger gegenüber den Klägern abgegebene Verpflichtungserklärung besondere Bedeutung zu. Die Erklärung beinhaltet die detaillierte Zusage, vor der Inbetriebnahme (der B 17 (neu)) die Mitteltrennwand nördlich der Überdeckung der Bismarckstraße in einer Höhe von 2,50 m über Fahrbahnfläche und in hochabsorbierender Ausführung bis zur Planfeststellungsgrenze bei Bau-km 14 + 010 zu verlängern.

Der Beklagte hat sich damit gegenüber den Klägern - wenn auch nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens und ohne den Planfeststellungsbeschluß selbst zu ändern - verbindlich für eine der möglichen, für die Kläger zudem aus Lärmschutzgesichtspunkten günstigere Varianten entschieden.

Die Kläger sind durch diese nachträgliche Zusage, an deren Verbindlichkeit keine Zweifel bestehen, nicht (mehr) in ihren Rechten verletzt; ihnen entsteht - ausnahmsweise - kein Rechtsnachteil (vgl. zur Auswirkung verbindlicher Zusagen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf die Rechtsbetroffenheit von Klägern: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. Dezember 1984, 4 C 26 - 35.82). Sie sind vielmehr so gestellt, wie sie stehen würden, wenn die (naheliegende) Möglichkeit einer nachhaltigen Lärminderung durch Verlängerung der Mitteltrennwand bereits in die Abwägung miteinbezogen und - zusätzlich - im Rahmen der Abwägung zu ihren Gunsten entschieden worden wäre.

Die Berücksichtigung der im Berufungsverfahren gemachten Zusage bei der Entscheidungsfindung bedeutet, worauf zur Klarstellung hinzuweisen ist, freilich nicht, daß damit die vom Senat früher (vgl. U. v. 21. Mai 1985, Nr. 8 B 83 A. 461) abgelehnte Möglichkeit einer Heilung von Abwägungsfehlern in dem Sinne bejaht wird, daß die Begründbarkeit einer Planentscheidung eine tatsächlich erfolgte (fehlerhafte) Abwägungsbegründung zu heilen vermag (vgl. *Koch*, DVBl. 1983, 1125/1127 f.; *Erbguth*, DVBl. 1986, 1230 f.). Der Senat trägt vielmehr den Besonderheiten des zu entscheidenden Falles Rechnung, die darin zu sehen sind, daß die Kläger hinsichtlich der nach § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG gebotenen aktiven Lärmschutzmaßnahmen grundsätzlich nur einen Anspruch auf Planergänzung geltend machen könnten, wenn die gebotenen Maßnahmen die Gesamtplanung nicht in Frage stellen, die grundsätzlich bestehende Möglichkeit einer entsprechenden Verpflichtung hier jedoch - abgesehen vom Fehlen eines Verpflichtungsantrags - deshalb ausscheidet, weil zwei Alternativen für aktive Lärmschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen, von denen eine die Gesamtplanung in Frage stellen würde. In diesem Fall ist es nach Auffassung des Senats für die Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, wenn der Beklagte die Verwirklichung der mit der Gesamtplanung zu vereinbarenden, den abwägungserheblichen Interessen der Kläger in vollem Umfang Rechnung tragenden Alternative verbindlich zusagt.

3. Eine andere Beurteilung der Sach- und Rechtslage ergibt sich auch nicht aufgrund der (einfachen) Beiladung des Marktes Stadtbergen im Berufungsverfahren. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß ist gegenüber dem Beigeladenen bestandskräftig. Er kann im Verfahren insoweit nicht gehört werden, als er die Verletzung eigener Rechte, insbesondere der gemeindlichen Planungshoheit, geltend macht. Auch mittelbar wirkt sich eine etwaige Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit, aber auch eine Planbetroffenheit gemeindlicher Grundstücke nicht aus. Zwar können Kläger dann, wenn die Planfeststellung auch dazu dienen soll, Grundeigentum notfalls im Wege der Enteignung zu entziehen, grundsätzlich auch "fremde" Belange geltend

machen, da Art. 14 GG vor einem Eigentumsentzug schützt, der nicht zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich oder nicht gesetzmäßig ist (vgl. BVerwGE 67, 74 f.). Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Vor allem können sich die Kläger nicht auf eine - im übrigen nicht ersichtliche - Verletzung der Planungshoheit des Beigeladenen berufen. In soweit handelt es sich um ausschließlich den Gemeinden eingeräumte Rechtspositionen, deren Beeinträchtigung - auch nicht mittelbar - die Rechtsstellung der Kläger berühren kann.

Die Berufungen waren daher zurückzuweisen.

AUSWEISUNG IN BEDARFSPLÄNEN UND PLANFESTSTELLUNG

Von Ministerialrat Johannes Springob

I. VORBEMERKUNG

Den Anstoß zu diesem Referat hat im Oktober vergangenen Jahres¹ das Stichwort "längsgeteilte Dringlichkeit" gegeben. Die damit im Zusammenhang stehende Problematik beschäftigt seit einiger Zeit die in Nordrhein-Westfalen für Bundesfernstraßen zuständige Planfeststellungsbehörde. Die folgenden Ausführungen befassen sich daher in erster Linie mit dem Bereich der Bundesfernstraßenplanung.

II. PROBLEMSTELLUNG UND FALLGESTALTUNGEN

"Längsgeteilte Dringlichkeit" ist eine plastische Umschreibung für den stufenweisen Bau von zweibahnigen (vierstreifigen) Bundesfernstraßen. Unter dem stufenweisen Bau versteht man nach den vom Bundesminister für Verkehr (BMV) im Juli 1976 herausgegebenen "Vorläufigen Richtlinien für den stufenweisen Bau von zweibahnigen Bundesfernstraßen" (RSB)², daß

¹ Im Rahmen der 31. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 28.10.1986.

² VkBl. 1976, 543 ff.

1. zunächst nur eine Fahrbahn einer zweibahnigen Bundesfernstraße gebaut und als Kraftfahrstraße mit zwei Fahrstreifen betrieben wird und
2. die zweite Fahrbahn erst später gebaut wird.

In dem an die obersten Straßenbaubehörden der Länder gerichteten Allgemeinen Rundschreiben Nr. 11/1976, mit dem der BMV für den stufenweisen Bau die "Vorläufigen Richtlinien" anzuwenden gebeten hatte, heißt es u.a.: "Der überprüfte Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Anlage zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 - 1985) enthält zweibahnige Bundesfernstraßen mit Streckenabschnitten, bei denen unterschiedliche Dringlichkeiten für die beiden Fahrbahnen festgelegt sind. Diese Bundesfernstraßen werden in der Regel stufenweise (d.h. zunächst nur eine Fahrbahn und später die andere Fahrbahn) zu bauen sein." Weiter heißt es in dem Rundschreiben: "Die Richtlinien behandeln die Grundsätze der bau- und verkehrstechnischen Gestaltung der ersten Baustufe einer im Endzustand zweibahnigen Bundesfernstraße sowie die damit zusammenhängenden Rechtsfragen." Rechtsfragen beim stufenweisen Bau von zweibahnigen Bundesfernstraßen werden nach den "Vorläufigen Richtlinien" gesehen im Zusammenhang mit der Bestimmung der Linie nach § 16 FStrG, der Planfeststellung, dem Grunderwerb sowie der Widmung und Beschilderung. Diese rechtlichen Fragen seien danach zu beantworten, ob die stufenweise zu bauende Bundesfernstraße im Endzustand als Bundesautobahn oder als Bundesstraße betrieben werden soll.

In bezug auf die - hier interessierende - Planfeststellung besagen die "Vorläufigen Richtlinien" u.a., es werde in der Regel geboten sein, die Planfeststellung bereits für den Endzustand, also die vollständige Straße, durchzuführen. Dadurch werde eine spätere Planfeststellung für die zweite Fahrbahn entbehrlich. Sollte die Bundesfernstraße im Endzustand als Bundesautobahn betrieben werden, so ist sie auch in der Planfeststellung als solche zu bezeichnen.

In bezug auf die Widmung und Beschilderung führen die "Vorläufigen Richtlinien" aus, stufenweise zu bauende Bundesfernstraßen würden nach Fertigstellung der ersten Baustufe durch Widmung in die Straßengruppe eingestuft, für die Planung und Planfeststellung betrieben worden seien. Dies

gelte auch, wenn von Bundesautobahnen zunächst als erste Baustufe nur eine Fahrbahn gebaut und in Betrieb genommen werde, sofern diese Fahrbahn die nach § 1 Abs. 3 FStrG vorgeschriebenen Merkmale (nur für Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen, frei von höhengleichen Kreuzungen, Anschlußstellen für Zu- und Abfahrt) aufweise. Getrennte Fahrbahnen für den Richtungsverkehr seien nicht zwingend vorgeschrieben. Durch die Widmung werde rechtzeitig der umfassende Rechtsschutz für Anbau, Zufahrten und Nebenbetriebe erreicht. Schließlich werde es in der Regel zweckmäßig sein, die erste Fahrbahn bis zur Vollendung der gesamten zweibahnigen Bundesfernstraße als Kraftfahrstraße (Zeichen 331 StVO) zu betreiben und im übrigen gelb-schwarz so zu beschildern, wie es der Verkehr auf der einen Fahrbahn erfordere.

Das sind bemerkenswerte Aussagen der "Vorläufigen Richtlinien", wenn man bedenkt, daß sie bereits 1976 getroffen worden sind; bemerkenswert auch deshalb, weil diese Aussagen in der später zu behandelnden Rechtsprechung zu Fragen der Einwirkung des Bedarfsplans auf die Planfeststellung für Bundesfernstraßen in ihren Grundzügen wieder anzutreffen sind.

Die "längsgeteilte Dringlichkeit" ist allerdings nur ein Beispiel dafür, in welcher Weise die Bedarfsplanung auf eine Planfeststellung Einfluß nimmt oder - umgekehrt - die Planfeststellung auf die Vorgaben des Bedarfsplans Rücksicht nehmen muß. Die "Vorläufigen Richtlinien für den stufenweisen Bau von zweibahnigen Bundesfernstraßen" haben nur den Fall angesprochen, daß ein Planfeststellungsverfahren noch vor seiner Einleitung steht und der Bedarfsplan für die konkret planfestzustellende Maßnahme bereits die Vorgabe eines stufenweisen Baus enthält. Wie ist jedoch in den Fällen zu verfahren, in denen beispielsweise eine Planfeststellung für eine Autobahn eingeleitet worden ist, im Verlauf der Fortschreibung des Bedarfsplans der planfestzustellende Abschnitt im Bedarfsplan als Bundesstraße eingestuft wird? Doch damit nicht genug! Es gibt Fallgestaltungen, in denen Teilabschnitte einer weiträumigen Fernstraßenverbindung im Bedarfsplan als Autobahn eingestuft (auch so planfestgestellt und gebaut) werden und eingestuft bleiben, andere Teilabschnitte derselben Fernstraßenverbindung im Bedarfsplan als Bundesstraße bezeichnet werden. Es gibt den Fall, daß im Verlauf eines

anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens³, in dem gegen den einen Autobahnabschnitt feststellenden Beschluß geklagt wird, der Bedarfsplan nicht mehr die **grundsätzliche** Notwendigkeit einer vierstreifigen Autobahn anerkennt, sondern nur die einer vierstreifigen Bundesstraße. Es gibt den Fall, daß während eines anhängigen Berufungsverfahrens⁴ der Bedarfsplan infolge seiner Fortschreibung für den betroffenen Abschnitt anstelle der bis dahin in der Bedarfsplanung vorgesehenen vierstreifigen Autobahn nur noch eine zweistreifige Bundesstraße vorsieht.

Ein von der Regierung von Niederbayern Ende 1983 für die Verlegung der B 12 Altötting - Passau bei Simbach am Inn erlassener Planfeststellungsbeschuß⁵ geht ausdrücklich von der Feststellung der Bundesstraße 12 aus, "die aus verschiedenen noch näher zu erläuternden Gründen auf der Trasse der künftigen Bundesautobahn A 94 (München - Mühldorf - Simbach am Inn) verläuft und später unter Einbeziehung der jetzt planfestgestellten Fahrbahn zur Autobahn erweitert werden soll. Für die Erweiterung der B 12 (neu) zur Autobahn wird ein neues Planfeststellungsverfahren durchgeführt." Der Erläuterungsbericht zur Planfeststellung führt zur Einordnung der Ausbaupläne aus, daß der Bau der Bundesautobahn A 94 "München - Mühldorf - Simbach am Inn" im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen für die Teilstrecke München - Markt als Vollaubahn (zweibahnig), für die Teilstrecke Markt - Simbach am Inn mit einer Fahrbahn in der Dringlichkeitsstufe I enthalten ist. Es wurde also eine Bundesstraße auf der Trasse einer künftigen Autobahn festgestellt. Zur Begründung führt der Planfeststellungsbeschuß aus, "die Tatsache, daß zu einem späteren Zeitpunkt eine Autobahn gebaut werden soll, muß aber in den verschiedenen Planungsschritten, z.B. der Wahl der Trassierungselemente, der Verknüpfung mit dem untergeordneten Straßennetz und der Wahl der Linienführung, bereits berücksichtigt werden.

³ Vgl. Urteil des VGH Mannheim vom 26.10.1982 - 5 S 1219/82 - VwBIBW 1982, 202, und Beschluß des BVerwG vom 12.8.1983 - 4 B 16.83 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 53.

⁴ Vgl. Urteil des OVG Münster vom 30.4.1982 - 9 A 1847/79 - und Urteil des BVerwG vom 11.4.1986 - 4 C 53.82 - NVwZ 1986, 834.

⁵ Planfeststellungsbeschuß vom 28.12.1983 - 225 - 4354.2 - 683/B 12.

Die Einbeziehung dieser Gesichtspunkte ist aus Gründen der Zweckmäßigkeit der Planung und der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen geboten. Die festgestellte Lösung genügt den Anforderungen an eine Bundesstraße und läßt die Möglichkeit offen, ohne umfangreiche Umbaumaßnahmen den neuen Straßenzug zu erweitern."

Konsequenterweise und in Beachtung des durch Gesetz vom 21. April 1986⁶ fortgeschriebenen Bedarfsplans, in dem unter der Projektbezeichnung A 94/B 12 der an den vorgenannten Planfeststellungsabschnitt westlich anschließende Streckenabschnitt zwischen Markt und Simbach am Inn nur mit einem einbahnigen Ausbau in die höchste Dringlichkeitsstufe eingeordnet ist, stellt die Regierung von Oberbayern im Juli 1986⁷ auch diesen Teilabschnitt als Bundesstraße 12 fest. Im Beschluß wird ausgeführt, im bisherigen Planfeststellungsverfahren und in den ursprünglichen Planunterlagen sei das Straßenbauvorhaben als "1. Bauabschnitt der Bundesautobahn A 94 München - Mühldorf - Simbach, Neubau bei Markt," bezeichnet worden. Die Absicht, den neuen Straßenabschnitt künftig durch eine zweite Fahrbahn zu einer voll ausgebauten Autobahn zu ergänzen, bestehe im Grundsatz nach wie vor; der Zeitpunkt der Verwirklichung dieser Absicht sei allerdings derzeit nicht abzusehen. In diesem Planfeststellungsbeschluß werde jedoch für die Straßenbaumaßnahme die Bezeichnung "Verlegung der Bundesstraße B 12 bei Markt" verwendet, weil der Straßenabschnitt nach neueren Überlegungen - ebenso wie die östlich anschließende, im Regierungsbezirk Niederbayern vorgesehene Neubaustrecke - als Bundesstraße gewidmet werden solle. Aus Rechtsgründen sei dies jedenfalls für den Bereich der Anschlußstelle südlich von Markt erforderlich, weil für diese auch das Befahren mit langsamfahrenden Fahrzeugen zugelassen werden müsse. Auch werde der gesamte Straßenabschnitt im Zusammenhang von B 12 und B 20 für einen Zeitraum von etwa 20 Jahren die Funktion einer Bundesstraße erfüllen.

Bevor mit den beiden folgenden Sachverhalten die Darstellung von Fallgestaltungen abgeschlossen werden soll, sei zur Klarstellung und auch zur

⁶ BGBl. I S. 558.

⁷ Planfeststellungsbeschluß vom 15.7.1986 - 225 - 4354 1 B 12/A 94-2.

Ehrenrettung der bayrischen Kollegen eine Anmerkung dazu erlaubt, daß hier sozusagen "bayrische Verhältnisse" vorgeführt werden; denn auch die beiden nächsten Fälle betreffen die B 12, zum einen im Raum München, zum anderen im Raum westlich von Kempten. Ihre Aufzählung hat ihren Grund darin, daß die verschiedenartigen, von Fortschreibung des Bedarfsplans zu Fortschreibung wechselnden Formen der Ausweisung von weiträumigen Fernstraßenvorhaben ihre Auswirkungen zu allererst in den süddeutschen Ländern gezeitigt und in der Rechtsprechung sich widergespiegelt haben. Etikettenschwindel dergestalt, daß eine Ersatz-Bundesstraße in die Planfeststellung eingebracht, autobahnmäßig gebaut und sodann blau beschildert, d.h. im Rechtssinne zur Bundesautobahn gewidmet wurde, ja gewidmet werden mußte, hat es auch in anderen Bundesländern, auch in Nordrhein-Westfalen, gegeben, ganz zu schweigen davon, daß es in NRW Autobahnabschnitte gibt, deren "Baugenehmigung", sprich Planfeststellung, nach Landesstraßenrecht erfolgt ist.

Nun zu den beiden letzten Fällen. Mit Planfeststellungsbeschluß der Regierung von Oberbayern vom 11.8.1969 war der Neubau der Bundesstraße 12 im Bereich der Landeshauptstadt München planfestgestellt worden. Nach den Plänen soll die B 12 in einer Breite von 36 m sechsspurig mit einem Mittelstreifen gebaut werden. Die Neubaustrecke ist zunächst als Bundesstraße gewidmet, dann im Dezember 1980 zur Bundesautobahn aufgestuft worden. Nach dem Stand der Gesamtplanung im Zeitpunkt der Planfeststellung, insbesondere nach den Gesetzen über den Ausbau der Bundesfernstraßen vom 27. Juli 1957⁸ und vom 30. Juni 1971⁹ sowie den in Vollzug des 1. Fernstraßenausbaugesetzes erstellten Vierjahresplänen, war nicht die Herstellung einer Bundesautobahn vorgesehen. Dieser Planfeststellungsbeschluß war Gegenstand der Entscheidung des BVerwG vom 11.11.1983¹⁰, auf die später noch einzugehen sein wird. Zum letzten Fall: im Oktober 1973 war ein etwa 17 km langes Teilstück der seinerzeit geplanten Autobahn München - Kempten - Lindau - Basel (A 98) im Raum westlich von Kempten planfestge-

⁸ BGBl. I S. 1189.

⁹ BGBl. I S. 873.

¹⁰ BVerwG - 4 C 40 und 41.80 - DÖV 1984, 429 f.

stellt worden. Mit der Ausführung des Plans war begonnen worden. Die späteren Kläger hatten gegen diesen Beschluß keine Klage erhoben; er war somit bestandskräftig geworden.

In der Folgezeit trat zweimal der Bundesgesetzgeber in Aktion. Bei der ersten Fortschreibung des Bedarfsplans durch Gesetz vom 5. August 1976¹¹ wurde die planfestgestellte Teilstrecke zwar als Autobahn belassen, aber nur als zweistreifiger Ausbau in der damaligen Dringlichkeitsstufe I a, während der weitere Ausbau auf vier Fahrstreifen als "möglicher weiterer Bedarf" eingestuft wurde. Diese letztere Einstufung wurde auch für die östlich anschließende Teilstrecke der A 98 von Kempten bis Irschenberg (südöstlich von München) vorgenommen, während für die Teilstrecke westlich der Kreuzung mit der A 96 (Wangen - Lindau) - somit auf baden-württembergischem Staatsgebiet - Dringlichkeitsstufe I b vorgesehen war. Bei der zweiten Fortschreibung des Bedarfsplans durch Gesetz vom 26. August 1980¹² hieß es sodann: "Reduzierung A 98: Wangen (A 96) - Kempten: Umwandlung in eine Bundesstraße B 12 (neu) mit zwei Fahrstreifen - soweit nicht vierstreifig fertiggestellt oder vierstreifig im Bau -, Stufe I bleibt." Eine Autobahnverbindung zwischen Kempten und Irschenberg als A 98 - somit als östliche Verlängerung der B 23 neu - war im Bedarfsplan 1981 nicht mehr enthalten.

Die grundstücksmäßig betroffenen Kläger beehrten - nach erfolgloser Antragstellung bei der Regierung von Schwaben - in erster Instanz ein Wiederaufgreifen des Planfeststellungsverfahrens und in zweiter Instanz die Zurücknahme des bestandskräftigen (und in Angriff genommenen) Planfeststellungsbeschlusses, indem sie Änderungen der Sach- und Rechtslage geltend machten.

Sind weder die mittelbaren Auswirkungen der dargestellten Gesetzesänderung, nämlich der Wegfall der A 98 östlich von Kempten, noch ihre unmittelbaren Auswirkungen, nämlich Änderung der Zahl der Fahrstreifen und damit sowohl der Straßenbreite als auch der Klassifizierung, noch der Umstand, daß das Vorhaben nach dem Beklagtenvortrag in der Berufungsinstanz

11 BGBl. I S. 2093.

12 BGBl. I S. 1614.

als einbahnige (zweistreifige) Autobahn gebaut werden soll, geeignet, die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses zu beseitigen, wie der BayVGH in seinem rechtskräftigen Urteil vom 25.11.1980¹³ gemeint hat? Seine Begründung jedenfalls zur Frage einer Einwirkung des Bedarfsplangesetzes auf den in Rede stehenden Planfeststellungsbeschuß ist - aus heutiger Sicht - überzeugend, ja richtungsweisend, wenn er ausführt:

"Das Fernstraßenausbaugesetz legt einen planerischen Bedarf fest, ändert aber nicht den Planungsmechanismus für den Bau von Bundesfernstraßen. Weiterhin hängt die Realisierung der Vorhaben davon ab, ob die weitere Detailplanung - Bestimmung der Linienführung nach § 16 FStrG, Planfeststellung nach § 17 f. FStrG - ihre Durchführung ergibt, wobei dann insbesondere die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen sind (...). Die Klassifizierung einer Bundesfernstraße erfolgt durch die Widmung nach dem Bundesfernstraßengesetz (§ 2 Abs. 1, § 1 Abs. 3 FStrG), der Eingriff in Rechte Dritter durch die Planfeststellung in Verbindung mit Enteignungsmaßnahmen (§ 18 b, § 19 FStrG). Es ist deshalb unzutreffend, den Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz als "die Rechtsgrundlage" für ein Straßenbauvorhaben zu bezeichnen. Es handelt sich vielmehr um eine vorgeschaltete Planungsstufe, die lediglich mittelbar auf das Verfahren, das den Weg für den Bau einer Bundesfernstraße freigibt, einwirkt.

Aus dem oben dargestellten Regelungsinhalt des Fernstraßenausbaugesetzes (Anm.: als Entwicklungsplanungsgesetz) folgt schließlich, daß es zukunftsbezogene Aussagen enthält. Demgemäß gibt die zeichnerische Darstellung des Bedarfsplans nachrichtlich den Bestand (grau) und die im Bau befindlichen Bundesfernstraßen (lila) wieder, während der künftige Bedarf in den Farben rot (Stufe 1) und gelb (Stufe 2) wiedergegeben ist, verbunden mit dem Hinweis, daß Änderungen in der Bezeichnung "Bundesautobahn" oder "Bundesstraße" während der Detailplanung möglich seien."

Die vorgetragenen Beispiele haben folgendes deutlich gemacht:

13

Nr. 8 B 80 A. 176.

Auf Bundesebene vollzieht sich die Straßenplanung danach in drei Stufen: Ausbauplanung (Bedarfsplanung, Aufgabenplanung) - Planung und Bestimmung der Linienführung der einzelnen Bundesfernstraßen - Planfeststellung¹⁴. Vergleichbare Planungsstufen sind bei der Straßenplanung in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der in der Baulast der Landschaftsverbände befindlichen Landesstraßen vorgeschrieben¹⁵.

III. KURZER ABRISS DER ENTWICKLUNG DER AUSBAUPLANUNG FÜR DEN AUSBAU DES BUNDESFERNSTRASSENNETZES

Die Initiative zur Ausbauplanung ging vom Parlament aus¹⁶. Der Bundestag ersuchte anlässlich der Beratungen des Verkehrsfinanzgesetzes im März 1955 die Bundesregierung, einen **Zehnjahresplan** für den Ausbau des Fernstraßennetzes auszuarbeiten. Daraufhin wurde der erste Ausbauplan aufgestellt. Durch ihn sollten die Lücken in dem vor dem Krieg konzipierten Autobahnnetz in drei Baustufen (rotes Netz) geschlossen, die meistbelasteten Bundesstraßen (blaues Netz) ausgebaut und bestimmte Straßenzüge anderer Baulastträger (grünes Netz) zum Zwecke des Ausbaus zu Bundesstraßen vom Bund übernommen werden¹⁷. Der Ausbauplan ist Grundlage und Bestandteil des Gesetzes über den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen vom 27. Juli 1957 geworden. Zeitliche Vorgaben für den Planvollzug waren darin nicht enthalten; gleichfalls enthielt er keine Bestimmungen über die Höhe der verfügbaren Mittel¹⁸. Die Finanzierung der beabsichtigten

¹⁴ *Ossenbühl*, Die Ausbauplanung für die öffentlichen Straßen, in: *Bartlspenger/Blümel/Schroeter*, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980, S. 297.

¹⁵ Vgl. Gesetz zur Änderung des Landesstraßenausbaugesetzes vom 17.12.1987 - GV.NW. 1988 S. 2 - und §§ 37 und 38 ff. StrWGNW - GV.NW. 1983 S. 306/SGV.NW. 91.

¹⁶ Vgl. FN 14.

¹⁷ *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. A., 1985, S. 802.

¹⁸ *Gebauer*, Erläuterungen zum Straßenbaufinanzierungsgesetz, in: Das Deutsche Bundesrecht, VI C 23 S. 8.

Bauvorhaben war von der jährlich zu treffenden Haushaltsentscheidung des Parlaments (Haushaltsgesetz) abhängig. Das ist im Ergebnis bis heute so geblieben. In § 4 Abs. 1 Ausbauplangesetz 1957 war lediglich bestimmt, daß, solange ein Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) zur beschleunigten Verwirklichung des Ausbauplans nicht erlassen ist, bei der Bemessung der Mittel im Haushaltsplan in angemessener Weise auf die Entwicklung des Aufkommens der Mineralölsteuer, soweit der Kraftverkehr sie aufbringt, Rücksicht genommen werden sollte¹⁹.

Die Ausbauplanung des Jahres 1957 war also eine Ende-offen-Planung ohne Zeitbezug und ohne Finanzplanung²⁰.

Die Erkenntnis der Notwendigkeit einer mehrjährigen Bauprogrammplannung, verbunden mit einer mittelfristigen Finanzplanung, führte sodann zum ersten Vierjahresplan für die Jahre 1959 bis 1962. Bei den Beratungen der Bundesregierung über die Beschaffung der Deckungsmittel für die Durchführungskosten des dem Ausbauplangesetz 1957 zugrunde liegenden Zehnjahresplans hatte sich nämlich ergeben, daß eine Finanzplanung für einen solchen Zeitraum mit zu großen Unsicherheiten belastet sein würde. Aus diesem Grunde empfahl die Bundesregierung dem Bundestag, die Dauer der Durchführung des Ausbauplans auf zwölf Jahre auszudehnen und die Finanzierung abschnittsweise für je vier Jahre sicherzustellen²¹. Der erste Vierjahresplan enthielt die Baumaßnahmen, die in dem genannten Zeitraum ausgeführt und jeweils jährlich in den Bundeshaushalt eingestellt werden sollten. Ihm folgten zwei weitere Vierjahrespläne für die Rechnungsjahre 1963 bis 1966 und 1967 bis 1970.

Am 1.4.1960 trat das bereits in § 4 Ausbauplangesetz 1957 angekündigte Straßenbaufinanzierungsgesetz vom 28. März 1960²² in Kraft. Dieses Gesetz regelte nicht nur die Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer in gewissen Vonthundertsätzen, sondern verpflichtete vor allem i.S. einer Systeme-

19 *Gebauer, a.a.O.*

20 *Ossenbühl, a.a.O., S. 298.*

21 *Gebauer, a.a.O., S. 9.*

22 BGBl. I S. 201.

omatisierung der Ausbauplanung zur Aufstellung eines Straßenbauplans, der die Verwendung der Straßenbaumittel regelt. Gemäß Art. 3 StrFinG wird der Straßenbauplan "als Anlage zum Bundeshaushaltsplan" aufgestellt und mit dem Haushaltsgesetz verabschiedet.

Erst durch das StrFinG hat das Ausbauplangesetz 1957 somit sein volles Gewicht erhalten²³.

Um die Kontinuität der Planungen für die Zeit nach Ablauf des dritten Vierjahresplans (1970) sicherzustellen, wurde bereits 1968 mit den Arbeiten für einen zweiten Ausbauplan begonnen, die mit dem Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 vom 30. Juni 1971 - FStrAbG - abschlossen.

Dieses zweite Ausbaugesetz ergänzt das bis dahin geltende Planungssystem der Ausbauplanung oder Aufgabenplanung in wesentlichen Punkten. Es bindet den Ausbau der Bundesfernstraßen an einen Bedarfsplan, der gemäß seinem § 1 "diesem Gesetz als Anlage beigelegt", und damit unzweifelhaft Gesetzesinhalt²⁴ ist. Der Bedarfsplan besteht in einer Übersichtskarte im Maßstab 1 : 750 000 mit den oben bereits genannten zeichnerischen Darstellungen und der Legende. Der Ausbau erfolgt somit nach Stufen "und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel" (§ 2 Ausbauplangesetz 1971).

Trotz der zeitlichen Begrenzung und begleitender Vorstellungen über das Finanzvolumen ist der Bedarfsplan kein Bauprogramm; es fehlt die unmittelbare Zuordnung von Baumaßnahme, Zeit und Geld²⁵. Für eine solche Zuordnung und damit zur Verwirklichung des Ausbaus nach dem Bedarfsplan stellt der BMV gemäß § 5 FStrAbG drei Fünfjahrespläne auf, die "den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne nach Artikel 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes" bilden. Hier schließt sich der Kreis, denn die Straßenbaupläne werden - wie dargelegt - gemäß Art. 3 StrFinG als Anlage dem Bundeshaushaltsplan beigelegt. Die Fünfjahrespläne als mittelfristige Programme sind somit die eigentlichen Ausbaupläne, die der BMV aufgrund

23 *Gebauer, a.a.O., S. 8.*

24 *Ossenbühl, a.a.O., S. 300.*

25 *Kodal/Krämer, a.a.O., S. 802.*

von Vorschlägen der Länder aufstellt. Sie haben die Vorgaben des Bedarfsplans zu berücksichtigen, verteilen die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel jahresweise auf Baumaßnahmen (§ 5 FStrAbG), steuern die Verwirklichung im Rahmen der Dringlichkeitsreihung und bilden den Rahmen für die Ansätze an Straßenbaumitteln im jährlichen Bundeshaushalt. Die Mehrjahrespläne sind daher Bauprogramme²⁶.

Der Fünfjahres-Rhythmus wird auch insoweit eingehalten, als nach § 4 FStrAbG der BMV prüft, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; "in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen" (§ 4 Satz 1 Halbsatz 2 FStrAbG). "Die Anpassung geschieht durch Gesetz" (§ 4 Satz 2 FStrAbG)."

Die Mehrjahresbauprogramme bilden die Nahtstelle²⁷ zwischen der Investitionsplanung der einzelnen Verwaltungszweige und der mittelfristigen (fünfjährigen) Finanzplanung (§§ 9, 10 StabG, § 50 HGrG), indem die Daten und Werte der Ausbauplanung für die Bundesfernstraßen vom BMF in die Investitions- und Finanzplanung nach dem StabG übernommen werden.

Nachhaltige Eingriffe in die eingeplanten Mittel können dazu zwingen, nicht nur die Mehrjahresbauprogramme zu strecken, sondern die Bedarfspläne selbst in ihren Grundzügen zu verändern, etwa in der Weise, daß die Dringlichkeitsreihung umgestellt oder gar auf Netzergänzungen verzichtet wird.

Mit *Ossenbühl*²⁸ kann man das Zusammenspiel von Bedarfsplanung und Finanz- und Haushaltsplanung wie folgt zusammenfassen:

Die von der Exekutive erstellten Fünfjahrespläne, die die erste Vollzugsstufe des (gesetzesförmlichen) Bedarfsplans darstellen, bilden "den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne" nach Art. 3 StrFinG, in welchen sich die rechtsverbindlichen Finanzentscheidungen niederschlagen. Auf diese Weise wird in den Fünfjahresplänen die im Bedarfsplan manifestierte Aufga-

²⁶ *Kodal/Krämer*, a.a.O., S. 803.

²⁷ *Kodal/Krämer*, a.a.O., S. 803.

²⁸ *Ossenbühl*, a.a.O., S. 301.

benplanung und die in den Straßenbauplänen zum Ausdruck kommende Finanz- und Haushaltsplanung verklammert.

*Kodal*²⁹ hat für die oben genannten drei Stufen der Straßenplanung folgende Formel geprägt:

Auf dem Weg vom Bedarfsplan über den Ausbauplan als Mehrjahresprogramm (mit Querverbindung zur Finanzplanung) bis hin zum Mittelansatz im jährlichen Straßenbauplan wird das Vorhaben zeitlich und finanziell konkretisiert. Auf dem Weg vom Ausbauplan über die Bestimmung der Linienführung und Streckencharakteristik zur Planfeststellung wird das Vorhaben sachlich konkretisiert.

Das Ineinandergreifen der Tätigkeiten von Legislative und Exekutive zeigt, daß die Ausbauplanung nicht insgesamt gesetzesförmlich abläuft. Das Ausbauplangesetz (FStrAbG) "fixiert vielmehr materiell-rechtlich (nur) den Bedarfsplan, während schon die nächste Stufe des Fünfjahresplans der Exekutivplanung angehört, die dann wiederum den Rahmen abgibt für den Straßenbauplan als Anlage des formalgesetzlich erlassenen Haushaltsplans"³⁰. Wegen dieses Ablaufs in den Entscheidungsformen und -kompetenzen hat *Ossenbühl* die Ausbauplanung der Bundesfernstraßen als "kombinierte Gewalt"³¹ angesprochen.

Entscheidungsform und staatsrechtliche Organkompetenz sind voneinander abhängig. Mit der materiell-rechtlichen Entscheidung über den Bedarfsplan und damit der Steuerung der Aufgaben auf dem Gebiet des Straßenbaus macht das Parlament nicht nur - kraft seines Zugriffsrechts³² - von seiner fakultativen Kompetenz Gebrauch. Das Demokratiegebot des GG (Art. 20 Abs. 1) verpflichtet nach *Ossenbühl*³³ und *Kodal*³⁴ vielmehr das Parlament, alle grundsätzlichen Fragen selbst zu lösen und alle wesentlichen Entschei-

29 *Kodal/Krämer*, a.a.O., S. 803.

30 *Ossenbühl*, a.a.O., S. 303.

31 Vgl. auch *Kodal/Krämer*, a.a.O., S. 792.

32 Vgl. insoweit *Bartlspenger* in: Bonner Kommentar, Art. 90 Rdnr. 77 a E.

33 *Ossenbühl*, a.a.O., S. 303.

34 *Kodal/Krämer*, a.a.O., S. 814.

dungen selbst zu treffen. Die Erfassung des künftigen Straßenraums ist eine dieser "wesentlichen Entscheidungen".

Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung für die "Landstraße des Fernverkehrs" gemäß Art. 74 Nr. 22 GG schließt auch die Bedarfsplange-
setzung ein, unbeschadet dessen, daß die Bedarfsplanung gegenüber den
herkömmlichen und fachgesetzlich begründeten Planungsstufen der Bestim-
mung der Linienführung und der Planfeststellung eine vorauslaufende Pla-
nungsstufe darstellt.

Die Planung der Bundesfernstraßen nach § 16 Abs. 1 FStrG bedeutet
nicht allein Festlegung der Streckencharakteristik im Zusammenhang mit der
Bestimmung der Linienführung, sie schließt die vorhergehenden im Entwurf
richtungsweisenden Entscheidungen (der Exekutive) über die Struktur des
Netzes, die Art und Weise der Umstrukturierung sowie die Reihenfolge der
dazu notwendigen Maßnahmen ein³⁵.

Das FStrAbG begründet als Rechtswirkungen der Ausbauplanung Ver-
pflichtungen der Bundesregierung, des BMV und der im Auftrag des Bundes
tätigen Länderverwaltungen. Die Verpflichtung der Bundesregierung wird
man darin sehen müssen, daß gemäß § 2 FStrAbG der Ausbau des Netzes
der Bundesfernstraßen "nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel"
erfolgt, daß also auch entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden
(müssen). Als Verpflichtungen der übrigen Exekutivorgane sind in der Rei-
henfolge des Gesetzes zu nennen:

- Beachtung der im Bedarfsplan bezeichneten Dringlichkeitsstufen und
Richtquerschnitte bei der vorbereitenden und durchführenden Planung
(§ 2),
- Abstimmung nicht eingeplanter einzelner Verbesserungsmaßnahmen
auf den Bedarfsplan (§ 3),
- Überprüfung des Bedarfsplans in Fünfjahresabständen (§ 4),
- Aufstellung von Fünfjahresplänen (§ 5),
- Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag (§ 7).

35

Kodal/Krämer, a.a.O., S. 815.

Diese Verpflichtungen stellen eine Planbindung der Exekutive dar³⁶.

Die Bindung folgt aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und ist als solche **prinzipiell rechtlich unproblematisch**.

Die Frage nach der Verbindlichkeit der Ausbauplanung muß - dieses Kapitel abschließend - auch in Richtung auf Dritte gestellt werden. Dazu ist festzuhalten:

Den o.g. Verpflichtungen der Exekutive stehen weder Erfüllungsansprüche Dritter gegenüber noch begründet das FStrAbG Verpflichtungen Dritter³⁷.

Das FStrAbG begründet auch keine Ansprüche Dritter, weder auf Aufstellung einer Ausbauplanung überhaupt noch auf Gestaltung des Bedarfsplans in einer bestimmten Zielrichtung oder auf seine Überprüfung oder Anpassung.

Festzuhalten bleibt ferner, daß das Parlament jederzeit den Bedarfsplan umstoßen kann und daher ggf. auch für einen Zickzackkurs³⁸ in der Planung eintreten muß. Festzuhalten bleibt ferner, daß die Exekutive an die legislativen Planungsvorgaben gebunden ist.

IV. FORMELLE UND MATERIELLE³⁹ SCHRANKEN DER PLANFESTSTELLUNG

Nach § 17 Abs. 1 FStrG dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Diese Regelung enthält neben ihrem verwaltungsverfahrenrechtlichen Gehalt auch die materielle Ermächtigung der Planfeststellungsbehörde zur fernstraßenrechtlichen

³⁶ *Ossenbühl*, a.a.O., S. 305.

³⁷ *Kodal/Krämer*, a.a.O., S. 817.

³⁸ *Ossenbühl*, a.a.O., S. 307.

³⁹ Vgl. insoweit auch *Steinberg*, NVwZ 1986, 812 ff.

Fachplanung. Zentrales Element dieser Ermächtigung ist die mit ihr verbundene Einräumung einer planerischen Gestaltungsfreiheit, die freilich schon aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und des Eigentumsschutzes nicht schrankenlos ist.

Formelle Schranken ergeben sich aus der Bindung der Planfeststellungsbehörde an das für die Planung vorgeschriebene Verwaltungsverfahren. Materielle Schranken folgen für die fernstraßenrechtliche Planung insbesondere aus dem Erfordernis einer der fernstraßenrechtlichen Zielsetzung entsprechenden Rechtfertigung des konkreten Planvorhabens, aus den gesetzlichen Planungsleitsätzen und schließlich aus den Anforderungen des sich auf den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis erstreckenden Abwägungsgebots.

V. DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN GESETZLICHER BEDARFSPLANUNG UND DER FESTSETZUNG DES PLANS FÜR EIN STRASSENBAUVORHABEN

Berührungspunkte zwischen der Bedarfsplanung und der Planfeststellung sind der Praxis der Planfeststellungsbehörden und der Verwaltungsrechtsprechung, insbesondere im Bereich der zweiten Schranke materiellrechtlicher Planbindung, der Bindung durch Planrechtfertigung, und an der vierten Schranke, der des Abwägungsgebots, geläufig geworden. Im Laufe der Zeit haben sich Entwicklungen vollzogen, die - um den Rahmen des Referats nicht zu sprengen - lediglich anhand einiger Entscheidungen der Verwaltungsrechtsprechung nachgezeichnet werden können. Vorab ist anzumerken, daß die Planfeststellungspraxis schon auf der formal-rechtlichen Seite - beispielsweise mit Rücksicht auf die Gewährung ausreichenden rechtlichen Gehörs und die Befriedigung des Informationsbedürfnisses von Betroffenen - ihre rechtlichen Probleme hatte und hat. Das möchte anhand dreier Beispiele skizziert werden.

Der Bau der A 46 im Raum Hemer - Menden im Sauerland ist nach dem jetzt geltenden Bedarfsplan in längsgeteilter Dringlichkeit vorgesehen. Die Planunterlagen für einen seinerzeit noch vorgesehenen vierstreifigen Bau in erster Dringlichkeit haben 1984 zum ersten Mal ausgelegt. Wegen erheblicher Ergänzungen im landschaftspflegerischen Begleitplan und Änderung der Verknüpfung A 46/B 515 n sollen die Pläne Ende 1987 in schwarz/weiß mit farbiger Darstellung der Änderungen (Deckblätter über die gesamte Strecke) erneut ausgelegt werden. Wie ist bei dieser zweiten Auslegung die Neueinstufung im Bedarfsplan (längsgeteilte Dringlichkeit) zu berücksichtigen? Soll die (nachrichtliche) Planung der ersten Baustufe erst im Erörterungstermin erläutert, jedoch nicht vorher ausgelegt werden? Dem steht das Prinzip der größtmöglichen Offenheit gegenüber dem betroffenen Bürger entgegen. Der Fall wurde dahingehend gelöst, daß bei der erneuten Auslegung eine ergänzende Erläuterung mit dem Hinweis, daß Grunderwerb für die erste Baustufe zwingend notwendig ist (und insoweit enteignet werden kann), für die zweite Baustufe auf Antrag bereits jetzt erfolgen kann, sowie ein Grunderwerbsplan und -verzeichnis für die erste Baustufe (nachrichtlich) mitausgelegt werden.

Zweites Beispiel: Die B 59 n als Ortsumgehung Pulheim und Stommeln⁴⁰ in den Kreisen Erftkreis und Neuss war in den Bedarfsplänen 1971/1985 vierstreifig in der Dringlichkeitsstufe I vorgesehen. Im Bedarfsplan 1986 ist die Straße lediglich in längsgeteilter Dringlichkeit (zweistreifig) enthalten. Der Erörterungstermin hatte noch nicht stattgefunden. Hier wurden während des Verfahrens der **Anhörungsbehörde** durch den Planungsträger Planunterlagen für einen zweistreifigen Ausbau nachgereicht, die zwar nicht ausgelegt worden sind - die Auslegung hatte bereits vor der Änderung des Bedarfsplans stattgefunden - die aber - nach entsprechender öffentlicher Bekanntmachung - Gegenstand der mündlichen Erörterung im Dezember 1986 waren.

40

Planfeststellungsbeschluß des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.12.1987 - III C 3 - 32 - 02/471 - 813 C/87.

Drittes Beispiel: Der Planfeststellungsbehörde lagen seit 1983 die Pläne für einen sechsstreifigen Neubau der Umgehung Heiligenhaus im Zuge der A 44 zur Feststellung vor. Ein Planfeststellungsbeschluß wurde - auch mit Rücksicht auf andere dringlichere Verfahren - nicht erarbeitet, da sich zu jener Zeit die A 44 in dem genannten Bereich im Bedarfsplan lediglich in der Stufe "Planungen" befand und die Fortsetzung des vorliegenden Teilabschnitts in Richtung Westen auf die A 3 zu in ihrem Verlauf noch völlig ungewiß war (und z.Z. noch immer ist). Mit dem Bedarfsplan 1986 waren vier Streifen dieser sechsstreifigen Planung plötzlich "vordringlicher Bedarf" geworden. Hier wurden der Planfeststellungsbehörde Planunterlagen zur nachrichtlichen Feststellung von vier Streifen nachgereicht, wobei die ursprünglichen Planunterlagen, die Gegenstand der Auslegung und Erörterung gewesen waren, mit der Auflage planfestgestellt⁴¹ wurden, daß nur die in den ergänzenden Plänen ausgewiesenen vier Streifen gebaut werden dürfen.

Nach dieser Skizzierung formal-rechtlicher Querbeziehungen zwischen Bedarfsplanung und Planfeststellung nun wieder zurück zu den materiell-rechtlichen Planbindungen, denen die Planfeststellungsbehörde unterworfen ist, wobei das Augenmerk auf die Bindungsschranken "Planrechtfertigung" und "Anforderungen des Abwägungsgebots" gerichtet werden muß.

Eine Zeitlang hat, beginnend in den 80er Jahren, in der Rechtsprechung der erstinstanzlichen und obergerichtlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit - soweit diesseits bekannt ist - die Tendenz bestanden, die Planrechtfertigung vorrangig aus dem Bedarfsplan des Bundes herzuleiten. Als Beispiel dafür mag die rechtskräftige Entscheidung des OVG Münster vom 22.6.1982⁴² stehen. Dort wird u.a. ausgeführt:

"Der festgestellte Plan erweist sich als notwendig im Sinne der ersten Planungsschranke" (bei der Aufzählung der Planbindungsschranken ist die Bestimmung der Linienführung nach § 16 FStrG als erste Schranke nicht erwähnt worden). "Wenn der Beklagte dabei davon ausgegangen ist, daß ein Bedarf für eine solche verkehrslenkende Pla-

41 Planfeststellungsbeschluß des MSWV vom 17.2.1987 - III C 3 - 32 - 02/288.

42 - 9 A 1593/80 - n.v.

nungsentscheidung besteht, und wenn er sich insoweit an die Vorgaben des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen in der für den hier strittigen Planfeststellungsbeschluß maßgeblichen Fassung der ersten Fortschreibung gehalten hat, so hat er damit die Grenzen seiner planerischen Gestaltungsfreiheit nicht verletzt. Mit der in Form eines Gesetzes erlassenen ersten Fortschreibung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen hat der Bundesgesetzgeber im Rahmen der ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr - politische - Grundentscheidungen getroffen, die geeignet sind, zur **Ausfüllung des Rahmens planerischer Gestaltungsfreiheit** herangezogen zu werden.⁴³

"Der Bundestag hat das Ergebnis dieser Bewertung und Beratungen mehrheitlich als Gesetz beschlossen und damit den in der ersten Fortschreibung des Bedarfsplans enthaltenen Zielvorgaben Verbindlichkeit für die staatliche Planung verliehen. - Hiernach erweist sich der Bau einer Autobahn durch das obere Ruhrtal nach Maßgabe der im Zeitpunkt des Erlasses des strittigen Planfeststellungsbeschlusses gültigen ersten Fortschreibung des Bedarfsplans als notwendig. Auch die zweite Fortschreibung des Bedarfsplanes, die derzeit als Gesetz verbindlich ist, stellt für die A 46 einschließlich der A 445 einen dringlichen Bedarf fest."⁴⁴

In seiner eine Landesstraße in Nordrhein-Westfalen betreffenden Entscheidung vom 7.9.1983⁴⁵ hat das OVG Münster gleichsam in einer Negativformulierung diese seine Auffassung von der Planrechtfertigung bestätigt. Gegenstand des Rechtsstreits war eine Landesstraße, die aus dem Landesstraßenbedarfsplan gestrichen worden war. Auch in diesem Falle hat das OVG bei seiner Überprüfung die Rechtfertigungsbedürftigkeit aus dem Landesstraßenbedarfsplan hergeleitet. "In diesem Sinne findet eine landesrechtliche Straßenplanung ihre Rechtfertigung darin, daß für das mit ihr beabsich-

43 OVG Münster, a.a.O., S. 9 (Hervorhebung durch den Verfasser).

44 OVG Münster, a.a.O., S. 10.

45 - 9 A 552/79 - n.v.

tigte Vorhaben nach dem maßgeblichen Landesstraßenrecht ein Bedürfnis besteht, die mit ihr geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel, also objektiv erforderlich ist. Diese Voraussetzung liegt zumindest seit Inkrafttreten des Landesstraßenbedarfsplangesetzes zum 30. Juli 1982 nicht vor. Der geplante Neu- und Ausbau der L 788 zwischen Sieker und Buschkamp ist in dem diesem Gesetz als Anlage beigefügten Landesstraßenbedarfsplan nicht enthalten, obwohl diese Maßnahme in dem Bedarfsplan aufgeführt sein müßte, um ihre Erforderlichkeit begründen zu können. Damit steht nach Maßgabe des derzeit gültigen Landesstraßenrechts fest, daß für das Vorhaben kein Bedarf besteht."

Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß das OVG Münster in seiner vorstehenden Entscheidung es hat dahingestellt sein lassen, "ob mit der Aufnahme eines bestimmten Vorhabens in den Bedarfsplan zugleich auch die Notwendigkeit des Vorhabens in dem Sinne verbindlich festgelegt ist, daß das - planfeststellungsbedürftige - Vorhaben schon allein wegen seiner Aufnahme in den Bedarfsplan der materiellen Planungsschranke der Planrechtfertigung genügt und sich eine weitere gerichtliche Überprüfung der Notwendigkeit erübrigt". Es hat dabei jedoch ausdrücklich auf seine oben zitierte Entscheidung vom 22.6.1982 - 9 A 1593/80 - zur Bedeutung der Festlegung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen bei der Prüfung der Notwendigkeit einer Bundesfernstraße Bezug genommen.

Diese Rechtsprechung des OVG Münster hat die Planfeststellungspraxis in Nordrhein-Westfalen sehr erleichtert. Die Ausführungen des Urteils vom 22.6.1982 finden sich in einer ganzen Reihe von nordrhein-westfälischen Planfeststellungsbeschlüssen, die der Landschaftsverbände als Planfeststellungsbehörden für Landes- und Kreisstraßen eingeschlossen. Diese Praxis war um so mehr berechtigt, als sie gleichfalls durch die Rechtsprechung des BayVGH bestätigt worden war, wengleich die bayrischen Richter - allerdings an der Planbindungsschranke des Abwägungsgebots - dem Fernstraßenausbaugesetz ein solches Gewicht beimaßen⁴⁶ und - soweit ersicht-

⁴⁶ Vgl. Urteil des VGH München vom 1.3.1983 - Nrn. 8 B 80 A. 9, 11-15, 17, 19 und 21 - und die dazu ergangene Entscheidung des BVerwG vom 22.3.1985 - 4 C 15.83 - NJW 1986, 80 = DVBl. 1985, 900.

lich - bis heute beimessen⁴⁷, das zu einem Übergewicht der öffentlichen Belange führe.

Dagegen führte das BVerwG mit Beschluß vom 12.8.1983⁴⁸ aus, es liege auf der Hand und bedürfe deswegen keiner höchstrichterlichen Klärung, daß die Bedarfsplanung des Bundes eine Prüfung der auch an Art. 14 GG zu messenden Erforderlichkeit einer Bundesfernstraße in ihrer jeweiligen Ausstattung weder zu ersetzen noch verbindlich zu präjudizieren vermag. "Auch die spätere Änderung des Bedarfsplanes, nach der nur ein Ausbau als Bundesstraße vorgesehen ist, kann sich schon deswegen auf die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht auswirken." Dieser Auffassung sind beispielsweise das OVG Münster⁴⁹ und das OVG Lüneburg⁵⁰ sehr bald gefolgt.

Bemerkenswert an dem Beschluß des BVerwG ist nicht nur die Auffassung über das Verhältnis der Bedarfsplanung zu einem konkreten, planfeststellungsbedürftigen Vorhaben, bei dessen verwaltungsgerichtlicher Überprüfung an der Planbindungsschranke der Rechtfertigung ("Erforderlichkeit") die bis dahin feststellbare Ansicht einiger Obergerichte, die Planrechtfertigung im wesentlichen aus der Bedarfsplanung herzuleiten, nicht geteilt wird. Bemerkenswerter erscheint mir, daß mit diesem Beschluß vom 12.8.1983 der Beginn einer Entwicklungslinie der höchstrichterlichen Rechtsprechung über das Verhältnis der gesetzlichen Bedarfsplanung zur zweiten und vierten Schranke rechtlicher Bindung der festgestellten Pläne zu erkennen ist. Die Entwicklungslinie verläuft - wenn auch nicht in jedem Stadium konsequent - über das grundlegende Urteil vom 22.3.1985⁵¹ (B 16-Entscheidung), den (unveröffentlichten) Beschluß vom 19.9.1985⁵² und die A 62-Entscheidung vom 6.12.1985⁵³ bis hin zum Urteil vom 11.4.1986⁵⁴. In diese

⁴⁷ Vgl. Urteil des VGH München vom 21.5.1985 - Nr. 8 B 83 A. 461.

⁴⁸ Vgl. FN 3.

⁴⁹ Urteil vom 30.5.1984 - 9 A 806/82 - n.v.; Beschluß vom 5.2.1985 - 9 B 2450/84.

⁵⁰ Urteil vom 28.11.1984 - 5 OVG A 147/83 - mit ausdrücklicher Verweisung auf das Urteil des OVG Münster vom 30.5.1984, vgl. FN 49.

⁵¹ - 4 C 15.83 -, vgl. FN 46.

⁵² - 4 B 86.85 -.

⁵³ - 4 C 59.82 - DÖV 1986, 520 = NJW 1986, 1508 = NuR 1987, 172.

Entwicklungslinie ist auch das oben bereits angedeutete Urteil des BVerwG vom 11.11.1983⁵⁵ einzureihen, das sich zwar nicht mit dem Bedarfsplan befaßt, sondern mit der richtigen Einschätzung des zukünftigen Charakters einer geplanten Bundesfernstraße, von daher aber eng verzahnt ist mit dem Urteil vom 11.4.1986. Letzterem Urteil liegt bekanntlich der Sachverhalt zugrunde, daß während des Berufungsverfahrens zum 1.1.1981 das 2. FStrAbÄndG vom 25. August 1980 in Kraft getreten war, das für den Planfeststellungsabschnitt anstelle der bis dahin in der Bedarfsplanung vorgesehenen vierstreifigen Bundesautobahn nur noch eine zweistreifige Bundesstraße vorsieht. Im Berufungsverfahren hatte daraufhin die beklagte Planfeststellungsbehörde erklärt, es sei nunmehr beabsichtigt, auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses für die Autobahn die Bundesstraße zweistreifig zu bauen, und zwar grundsätzlich entsprechend der Lage der bisher vorgesehenen nördlichen Richtungsfahrbahn. Zum besseren Verständnis dieser Entwicklungslinie sollen die einzelnen Stadien kurz nachgezeichnet werden. Von daher ist auch der tatbestandliche und prozessuale Hintergrund des Beschlusses des BVerwG vom 12.8.1983⁵⁶ von Interesse.

Gegenstand dieser Entscheidung ist nämlich die - zurückgewiesene - Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des VGH Mannheim vom 26.10.1982⁵⁷. Mit diesem Urteil war der Planfeststellungsbeschuß des Regierungspräsidiums Freiburg vom 15.6.1979 für eine 15,7 km lange Teilstrecke der Ergänzungsautobahn A 881 mit dem reduzierten Querschnitt RQ 26 in seiner Rechtmäßigkeit bestätigt worden, der zum Zeitpunkt seines Erlasses dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen i.d.F. vom 5. August 1976, d.h. dem Ersten Fernstraßenausbaugesetz, entsprach. Aufgrund des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 war aus der zweibahnigen vierstreifigen Ergänzungsautobahn A 881 die "B 33 n" als vierstreifige Bundesstraße geworden.

54 Vgl. FN 4.

55 Vgl. FN 10.

56 Vgl. FN 3.

57 Vgl. FN 3.

Der VGH Mannheim hatte in seinem die Revision nicht zulassenden Berufungsurteil u.a. ausgeführt:

Das genannte Änderungsgesetz könne schon in **zeitlicher** Hinsicht nicht für die Beurteilung der Erforderlichkeit von Bedeutung sein, weil es für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses auf die Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses ankomme. Zum zweiten könne das Ausbaugesetz auch **inhaltlich** weder einen rechtlichen Einfluß auf die von der Planfeststellungsbehörde in einem konkreten Fall angenommene Verkehrsbedeutung einer Straße haben, noch könne und wolle dieses Gesetz die Regelungen des Bundesfernstraßengesetzes über die Einteilung der Bundesfernstraßen und die sich daraus zwingend ergebenden Folgen für die Widmung (und z.B. für das Anbauverbot nach § 9 Abs. 1 FStrG) außer Kraft setzen.

Dieser Auffassung ist das BVerwG in seinem Beschluß vom 12.8.1983⁵⁸ beigetreten und hat die Nichtzulassungsbeschwerde mit der oben bereits erwähnten Begründung, die Bedarfsplanung könne die Prüfung der Erforderlichkeit einer Bundesfernstraße weder ersetzen noch verbindlich präjudizieren, zurückgewiesen, ohne auf die von der Beschwerde aufgeworfene Frage einzugehen, ob "ein Planfeststellungsbeschluß gegen den verfassungsrechtlichen Rang beanspruchenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (verstößt), wenn eine Autobahn mit einem sich daraus ergebenden Anbauverbot von 40 m (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 FStrG) planfestgestellt wird, obwohl (auch nach Erkenntnis der Planfeststellungsbehörde) die Errichtung einer Bundesstraße mit einem Anbauverbot von lediglich 20 m erforderlich und völlig ausreichend ist". Das Gericht hat gemeint, "diese Frage würde sich in dem erstrebten Revisionsverfahren so nicht stellen".

Ist diese Frage nicht doch zu stellen? Und hat das Gericht diese Frage später nicht selbst gestellt? Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

In den nachfolgenden Entscheidungen hat das BVerwG seine Auffassung von der rechtlichen Bedeutung des Bedarfsplanes bestätigt und vertieft. Ins-

besondere die B 16-Entscheidung vom 22.3.1985⁵⁹ ist dabei hervorzuheben. Das Gericht hat darin u.a. ausgeführt:

"Dagegen ist - wie ergänzend angemerkt sei - die Planrechtfertigung nicht schon aus der Bedarfsplanung des Bundes herzuleiten, wie sie im Fernstraßenausbaugesetz festgelegt ist; sie hat nicht die Funktion einer eigenständigen gesetzlichen Zielbestimmung. Die B 16 (neu) ist zwar nach 1976 in die höchste Dringlichkeitsstufe der Bedarfspläne aufgenommen worden. Dieser gesetzlichen Regelung ist jedoch eine über das Fachplanungsrecht hinausgehende Festlegung zusätzlicher Planungsziele schon inhaltlich nicht zu entnehmen. Ein Vorhaben, dem die fachgesetzliche Zielkonformität fehlte, könnte daher nicht allein durch Aufnahme in eine der Dringlichkeitsstufen des Bedarfsplans gerechtfertigt werden. Zwar liegt in der Einstufung eines Vorhabens in den Bedarfsplan eine Aussage des Gesetzgebers über das (relative) Gewicht der jeweils einschlägigen Ziele, sei es Netzverknüpfung, Verkehrsverbesserung oder Strukturhilfe. Der Regelungsgehalt dieser Aussage erschöpft sich aber in einer internen Bindung der Verwaltung vor allem im Hinblick auf haushaltsmäßige und zeitliche Prioritäten. Unmittelbare rechtliche Außenwirkung etwa im Sinne einer gesetzgeberischen (Teil-)Aussage über die Zulässigkeit einer konkreten Straße und der durch sie bedingten Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) entfalten die Ausbaugesetze nicht. Das bedeutet freilich nicht, daß die Bedarfsplanung des Bundes bei der gerichtlichen Überprüfung von Planfeststellungsbeschlüssen nach dem Fernstraßengesetz gänzlich außer acht bleiben muß. Vielmehr kann diesen Plänen in tatsächlicher Hinsicht durchaus Bedeutung beigemessen werden. Sie beruhen auf einer sorgfältigen Analyse der Verkehrsbedürfnisse, einer Abwägung der Verkehrsinteressen mit anderen öffentlichen Belangen und einer Kostennutzenanalyse (...) Diese Analyse und ihre Würdigung durch die Gesetzgebungsorgane kann den Gerichten im Rahmen ihrer Tatsachenfeststellung Aufschlüsse über die Zielkonformität eines Vorhabens geben."

59

Vgl. FN 46 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

Bemerkenswert ist, daß das BVerwG in seiner A 62-Entscheidung vom 6.12.1985⁶⁰ dem Bedarfsplan allerdings eine größere Bedeutung beigemessen hat. Dort heißt es - unter Hinweis auf das vorstehend zitierte Urteil vom 22.3.1985 - u.a.:

(...) "Die spezifizierte Bekräftigung des konkreten Aufschließungsbedürfnisses durch den Gesetzgeber hat jedoch auch in diesem Zusammenhang (gemeint ist die Planrechtfertigung) schon wegen der ihr zugrunde liegenden sorgfältigen Analysen und Abwägungen erhebliches indizielles Gewicht."

Eine bindende Außenwirkung der gesetzlichen Bedarfsplanung hat das BVerwG in seiner B 16-Entscheidung⁶¹ auch im Hinblick auf die vierte Schranke der Planbindung, das Abwägungsgebot, verneint. "Unzutreffend ist schließlich auch die Annahme des Berufungsgerichts, der Bedarfsplan des Fernstraßenausbaugesetzes entfalte bindende Außenwirkung mit der Folge, daß durch ihn im vorliegenden Fall die öffentlichen Belange das "Übergewicht" über die entgegenstehenden privaten Belange erhielten.

Zur Funktion und zum Regelungsgehalt des Fernstraßenausbaugesetzes kann auf die Ausführungen weiter oben verwiesen werden. Im Zusammenhang mit dem Abwägungsgebot ergibt sich daraus: Ein zusätzliches Gewicht vermag die Einordnung eines Vorhabens auch in die höchste Dringlichkeitsstufe des Bedarfsplans den straßenrechtlichen Belangen nicht zu verleihen."⁶²

Nach diesem Exkurs ist auf die oben gestellte Frage nach der Bedeutung der Anbauverbotszonen für den Fall zurückzukommen, daß der Bedarfsplan die Qualifikation einer Bundesfernstraße ändert. In dem dem BVerwG zur Entscheidung vom 12.8.1983⁶³ über die Nichtzulassungsbeschwerde vorliegenden Falle war aus der vierstreifigen Ergänzungsautobahn A 881 eine vierstreifige B 33 n geworden. Derselbe Planfeststellungsbeschluß des Regierungspräsidiums Freiburg vom 15.6.1979 lag der Beschwerdeentscheidung

60 Vgl. FN 53.

61 Vgl. FN 46.

62 Urteilsabdruck S. 14.

63 Vgl. FN 3.

des BVerwG vom 19.9.1985⁶⁴ zugrunde. Nach längeren Ausführungen über Änderungen der Rechtslage - die Änderung des Bedarfsplans wird mangels rechtlicher Außenwirkung der Ausbaugesetze nicht als Änderung der Rechtslage angesehen - und über Änderungen tatsächlicher Art heißt es sodann:

"Nach wie vor soll der Verkehrsraum zwischen Singen und Konstanz zumindest im Bereich bis Allensbach (West) durch den Neubau einer Bundesfernstraße gegenüber dem bisherigen Zustand entwickelt und teilweise verbessert werden. Daran hat auch der von der Beschwerde als maßgeblich angesehene Bedarfsplan nichts geändert. Umstritten mag sein, ob der im Planfeststellungsbeschluß vom 15. Juni 1979 festgestellte Neubau der Bundesautobahn A 881 mit einem Regelquerschnitt von RQ 26 durch den Neubau einer vierspurigen Bundesstraße B 33 n ersetzt werden wird. Dies mag - was hier nicht zu entscheiden ist - ein Verfahren der Planänderung gemäß § 18 c Abs. 1 FStrG bedingen. Aus dieser von der Beschwerde hervorgehobenen neueren Entwicklung ergibt sich indes nichts für die Annahme der Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses vom 15. Juni 1979. Die spätere Widmung der Bundesfernstraße hat sich danach auszurichten, in welcher Weise die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 und 3 FStrG erfüllt sind (...)." ⁶⁵

Hier klingt an, was das BVerwG ein halbes Jahr später, nämlich in seinem Urteil vom 11.4.1986 in aller Deutlichkeit, aber auch mit allen sich daraus insbesondere für die Planfeststellungspraxis ergebenden hinderlichen Konsequenzen ausgesprochen hat, es sei denn, man dürfe eine Parallele zwischen den beiden Sachverhalten nicht ziehen. Im ersten Fall wird aus der planfestgestellten A 881 eine vierstreifige B 33 n. Im zweiten Fall wird aus der vierstreifigen A 56 eine zweistreifige B 56. Der tatsächliche Unterschied liegt in der Zahl der Streifen. Rechtlich gesehen kann das jedoch vor dem Hintergrund der Entscheidungsgründe des Urteils vom 11.4.1986⁶⁶ und unter

⁶⁴ Unveröffentlicht.

⁶⁵ Beschlußabdruck S. 31.

⁶⁶ Vgl. FN 4.

Hinzunahme der Aussagen des Urteils vom 11.11.1983⁶⁷ keinen Unterschied machen. Deren Kernaussagen lauten:

1. Die Frage nach der Planrechtfertigung - zweite Schranke rechtlicher Planungsbindung - ist nicht schon nach der Bedarfsplanung des Bundes zu beantworten, da sich der Regelungsgehalt dieser gesetzlichen Aussage in einer internen Bindung der Verwaltung vor allem im Hinblick auf haushaltsmäßige und zeitliche Prioritäten erschöpft.
2. Damit bleibt die konkrete Erforderlichkeit (Planrechtfertigung) eines Straßenbauvorhabens in jedem Einzelfalle zu prüfen.
3. Da die Bedarfsplanung für die Planrechtfertigung im konkreten Fall nur - wenn auch erhebliche - indizielle Bedeutung hat, ist sie allein nicht befähigt, den einzelnen Planfeststellungsbeschluß funktionslos zu machen.
4. Wird das mit einem Planfeststellungsbeschluß verfolgte Ziel einer autobahnmäßigen Anschließung eines Raumes durch eine verkehrspolitische Entscheidung (Änderung des Bedarfsplans) aufgegeben und soll stattdessen nur eine Bundesstraße gebaut werden, so tritt der Fall des § 18 d FStrG ein (Aufgabe des Vorhabens und Aufhebung des Beschlusses).
5. Diese Bestimmung gilt sowohl für bereits begonnene als auch für noch nicht begonnene Vorhaben.
6. Diese Bestimmung gilt auch sowohl für bestandskräftige als auch für noch nicht bestandskräftige Beschlüsse.
7. Das durch § 17 Abs. 1 FStrG vorgeschriebene Abwägungsgebot - vierte Schranke rechtlicher Planungsbindung - gebietet, schon bei der

67

Vgl. FN 10.

Planung einer Bundesfernstraße die unterschiedlichen Rechtswirkungen insbesondere hinsichtlich der Anbauverbotszonen und der Baubeschränkungszone (§ 9 Abs. 1 und 2 FStrG), die unterschiedlichen Qualifikationsmerkmale und die unterschiedlichen Gesamtbelastungen einer Bundesautobahn und einer Bundesstraße zu berücksichtigen. Dabei steht die Einstufung als Bundesautobahn oder Bundesstraße nicht im Ermessen der Behörde. Die Qualifikationsmerkmale sind nach dem erstrebten Endzustand der Bundesfernstraße, nicht nach den Einzelschritten zu seiner Verwirklichung zu beantworten.

8. In Fällen nachträglicher Planänderungen gebietet § 18 c Abs. 1 FStrG die Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens, damit die Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange gewährleistet und durch einen neuen Planfeststellungsbeschluß, der den alten Beschluß aufhebt (Verbindung zu Nr. 4.), die erforderliche Rechtsklarheit geschaffen wird.
9. Die Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde i.S. des § 18 d FStrG, den Planfeststellungsbeschluß aufzuheben, besteht nicht nur im öffentlichen Interesse. Vielmehr hat ein Kläger unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes hierauf einen rechtlichen Anspruch.

Hier endet - vorläufig - die hier nachgezeichnete Entwicklungslinie der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Verhältnis von gesetzlicher Bedarfsplanung und konkreter Planfeststellung. Die vom BVerwG gezogenen Schlußfolgerungen sind in ihren Auswirkungen insbesondere auf die Planfeststellungspraxis noch nicht im einzelnen abzuschätzen; das gilt insbesondere für die Aussagen des Gerichts zu den Bestimmungen der §§ 18 c und 18 d FStrG. Ihre konsequente Anwendung wird dem heute bereits bei der Planfeststellung eine große Rolle spielenden Zeitfaktor - vom ersten Strich des Entwurfs bis zum Beschluß vergehen 10 Jahre - ein noch größeres Gewicht beimessen. Derartige Auswirkungen sollten zum einen der Verwaltungsgerichtsbarkeit Anlaß zur Nachdenklichkeit geben. Sie sollten aber auch

die mit dem Bedarfsplan befaßten Organe sensibilisieren, bei seiner Fortschreibung die aus der Rechtsprechung zu ziehenden Konsequenzen zu bedenken.

Die vorgenannten neun Thesen sollen zunächst einmal so im Raum stehen gelassen werden. Es wäre für die Planfeststellungspraxis einiges gewonnen, wenn es gelänge, Abstriche an diesen Thesen zu machen.

VERZEICHNIS DER TEILNEHMER

1. *Alexander, Hans* Ministerialrat,
Innenministerium des Landes Baden-
Württemberg,
Stuttgart
2. *Dr. Bartlsperger, Richard* Universitätsprofessor,
Universität Erlangen-Nürnberg
3. *Dr. Blümel, Willi* Universitätsprofessor,
Prorektor der Hochschule für Verwal-
tungswissenschaften Speyer
4. *Boujong, Karlheinz* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
5. *Dr. Broß, Siegfried* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
6. *Bruns, Bernhard* Abteilungsdirektor,
Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz,
Koblenz
7. *Dr. Fickert, Hans Carl* Ltd. Ministerialrat a.D.,
Ratingen
8. *von Freital, Helmut* Ministerialrat,
Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
des Landes Rheinland-Pfalz,
Mainz
9. *Freund, Lothar* Vizepräsident des Verwaltungs-
gerichtshofs Baden-Württemberg,
Mannheim

10. *Dr. Fromm, Günter* Rechtsanwalt,
Stellvertretender Verbandsdirektor im
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe,
Köln

11. *Dr. Grupp, Klaus* Privatdozent,
Institutsreferent am Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung bei der Hoch-
schule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

12. *Dr. Heinze, Christian* Rechtsanwalt,
München

13. *Kastner, Fritz* Ministerialrat,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn

14. *Kern, Jürgen* Regierungsdirektor,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft
und Technik,
Wiesbaden

15. *Kersten, Josef* Ltd. Ministerialrat,
Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern,
München

16. *Kissner, Peter* Vorsitzender Richter am Bayerischen
Verwaltungsgerichtshof,
München

17. *Krämer, Helmut* Regierungsdirektor,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn

18. *Kröner, Herbert* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
19. *Dr. Kühling, Jürgen* Richter am Bundesverwaltungsgericht,
Berlin
20. *Kuschnerus, Ulrich* Richter am Obergerverwaltungsgericht,
Obergerverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Münster
21. *Dr. Lang, Stephan* Forschungsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche
Verwaltung bei der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
22. *Lendermann, Paul* Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
Münster
23. *Michler, Hans-Peter* Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer
24. *Dr. Niehues, Norbert* Richter am Bundesverwaltungsgericht,
Berlin
25. *Dr. Paetow, Stefan* Richter am Bundesverwaltungsgericht,
Berlin
26. *Roller, Dieter* Regierungsdirektor,
Autobahnamt Baden-Württemberg,
Stuttgart
27. *Dr. Ronellenfitsch, Michael* Universitätsprofessor,
Universität Bonn

28. Dr. *Schirmer, Rolf* Stadtdirektor,
München
29. Dr. *Schmidt, Jörg* Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-
Württemberg,
Mannheim
30. *Schulze Froning, Herbert* Ltd. Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
Münster
31. *Siegel, Wolfram* Ltd. Regierungsdirektor a.D.,
Kiel
32. *Springob, Johannes* Ministerialrat,
Ministerium für Stadtentwicklung,
Wohnen und Verkehr des Landes Nord-
rhein-Westfalen,
Düsseldorf
33. Dr. *Steiner, Udo* Universitätsprofessor,
Universität Regensburg
34. Dr. *Stier, Bernhard* Rechtsanwalt,
Münster
35. *Ullrich, Jürgen* Baudirektor,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
36. Dr. *Wahl, Rainer* Universitätsprofessor,
Universität Freiburg

37. *Wendrich, Klaus* **Ministerialrat,
Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft und Verkehr,
Hannover**
38. *Wichary, Kurt* **Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Rheinland,
Köln**
39. *Wienke, Ulrich* **Oberlandesanwalt,
Landesanwaltschaft Bayern
München**

SEMINARPROGRAMM

Montag, 26. Oktober 1987

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,
Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*
- 14.15 Uhr Beurteilung und Minderung von Luftverunreinigungen an
Straßen
Referent: Baudirektor *Jürgen Ullrich*,
Bundesministerium für Verkehr, Bonn
- 15.00 Uhr Diskussion
- 16.30 Uhr Die Berücksichtigung verkehrsbedingter Schadstoffimmissionen bei der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung
Referent: Univ.-Prof. Dr. *Udo Steiner*,
Universität Regensburg
- 17.15 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

Dienstag, 27. Oktober 1987

- 9.00 Uhr Ausweisung in Bedarfsplänen und Planfeststellung
Referent: Ministerialrat *Johannes Springob*,
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen
und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf
- 9.45 Uhr Diskussion
- 12.00 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule
- 13.30 Uhr "Aktuelle Stunde"
- 14.30 Uhr 32. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"