

**FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Willi Blümel (Hrsg.)

**VERKEHRSLÄRMSCHUTZ –
VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG**

2. Auflage

**SPEYERER 95
FORSCHUNGSBERICHTE**

ISSN 0179-2326

Willi Blümel (Hrsg.)

Verkehrslärmschutz – Verfahrensbeschleunigung

Speyerer Forschungsberichte 95

Willi Blümel (Hrsg.)

VERKEHRSLÄRMSCHUTZ – VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG

**Vorträge des Forschungsseminars
am 29./30. Oktober 1990**

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

2., unveränderte Auflage

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

1995

1. Auflage Februar 1991
2., unveränderte Auflage Februar 1995

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*,
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts
für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer 1

Aktuelle Fragen des Verkehrslärmschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV

Ministerialrat *Hans Alexander*,
Innenministerium des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 5

Lärmschutz an Straßen nach der neuen Verkehrslärmschutz- verordnung und den RLS 90

Baudirektor Dipl.-Ing. *Jürgen Ullrich*,
Bundesministerium für Verkehr, Bonn 37

Verkehrslärmschutz aus kommunaler Sicht – unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrslärmschutzverordnung –

Hauptreferent *Folkert Kiepe*,
Deutscher Städtetag, Köln 49

Beschleunigung von Planungsverfahren

Dr. *Siegfried Broß*,
Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe 69

Verzeichnis der Teilnehmer 99

Seminarprogramm 105

VORWORT

Der vorliegende Speyerer Forschungsbericht 95 gibt die Referate eines Forschungsseminars zum Thema "Verkehrslärmschutz – Verfahrensbeschleunigung" wieder, das unter meiner Leitung am 29./30.10.1990 in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stattfand.

Erstmals nahmen an dieser regelmäßig¹ vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule Speyer in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen durchgeführten Veranstaltung auch Gäste aus der ehemaligen DDR teil.²

Gemeinsam mit ausgewiesenen Straßenrechtsexperten aus den Bereichen Wissenschaft und Rechtsprechung sowie den Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern, der Anwaltschaft und den Verbänden konnten sie neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Straßenrechts diskutieren und sich mit aktuellen Rechtsproblemen vertraut machen.

Die Themen des nunmehr achten Forschungsseminars – "Verkehrslärmschutz" und "Verfahrensbeschleunigung" – wurden bereits im Oktober 1989 festgelegt und erhielten vor dem Hintergrund der Einigung der beiden deutschen Staaten einen – insbesondere mit Blick auf den verkehrspolitischen Handlungsbedarf in den fünf neuen Ländern³ – aktuellen Bezug. Die durch die Einigung aufgeworfenen Fragestellungen auf

1 Die vorangegangenen sieben gemeinsamen Forschungsseminare sind dokumentiert in: *Blümel* (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990.

2 Vgl. das Teilnehmerverzeichnis im Anschluß an die Referate unten S. 99.

3 Vgl. Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom 16.1.1991, S. 30 Ziffer 31, S. 63 f. Ziffer 12, sowie Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag, Bulletin der Bundesregierung Nr. 11 vom 31.1.1991, S. 61 (65).

dem Gebiet des Straßenrechts bildeten daher neben den Rechtsfragen zur Planung von park + ride-Anlagen erwartungsgemäß einen der Schwerpunkte der "Aktuellen Stunde". Deren Verlauf sowie die – wie immer lebhaft geführten – Diskussionen zu den Referaten sind in den Tagungsberichten von *Stüer*⁴ und *Ebling*⁵ wiedergegeben.

Nachdem sich der Arbeitsausschuß "Straßenrecht" bereits in seiner 29. Sitzung am 4./5.3.1985⁶ und der "Aktuellen Stunde" am 27.10.1987⁷ mit Fragen des Verkehrslärmschutzes befaßt hatte, bot die neue Verkehrslärmschutzverordnung⁸ Gelegenheit, die aktuelle Rechtslage zum Gegenstand der Erörterungen zu machen. Während sich das erste Referat von MinR *Hans Alexander*⁹ mit den durch die neue Verordnung aufgeworfenen rechtlichen Fragen beschäftigte, ging das Koreferat von Baudirektor Dipl.-Ing. *Jürgen Ullrich*¹⁰ auf die Berechnungsmethoden sowie die Änderungen im Vergleich zur bisherigen Regelung ein. Anhand eines weiteren vom Hauptreferent *Folkert Kiepe* gehaltenen Referats zu diesem Themenkomplex wurden die Probleme des Verkehrslärmschutzes aus kommunaler Sicht beleuchtet.

Zahlreiche aktuelle Untersuchungen von Industrieverbänden sowie des Bundes und der Länder zeigen, daß die Dauer von Planungsverfahren im Mittelpunkt allgemeiner Kritik steht. Mit den Gründen für eine überlange Verfahrensdauer, aber auch den Ansatzpunkten für eine sinnvolle Verfahrensbeschleunigung und deren Grenzen setzte sich das

4 DVBl. 1990, 1393.

5 Zur Veröffentlichung in Heft 11/1991 der Zeitschrift "Die Öffentliche Verwaltung" vorgesehen.

6 Vgl. dazu *Ullrich*, Lärmschutz unter besonderer Berücksichtigung des Straßenverkehrslärms, DVBl. 1985, 1159, und den Bericht von *Bambey*, DVBl. 1985, 438 f.

7 Vgl. den Bericht von *Stüer*, DÖV 1988, 507 (510).

8 Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990, BGBl. I S. 1036.

9 Zur Veröffentlichung in Heft 4/1991 der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht vorgesehen.

10 Veröffentlicht in *Straße und Autobahn* 1990, 547.

abschließende Referat von Richter am BGH Dr. *Siegfried Broß*¹¹ auseinander.

An dieser Stelle bedanke ich mich bei allen Teilnehmern des Forschungsseminars, insbesondere aber bei den Referenten dafür, daß auch die diesjährige Veranstaltung zu einem Erfolg wurde. Für die Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Veranstaltung gebührt mein Dank Assessor *Hans-Peter Michler* und meinem Assistenten Assessor *Wilfried Ebling*, der für die redaktionelle Betreuung dieses Forschungsberichts verantwortlich war. Danken will ich abschließend auch meinen Sekretärinnen *Erika Kögel* und *Marliese Dietrich* sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer für ihre tatkräftige Unterstützung und nicht zuletzt *Hannelore Fehr* vom Sekretariat des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung für die schnelle und sorgfältige Erstellung dieses Forschungsberichts.

Speyer, im Februar 1991

Willi Blümel

AKTUELLE FRAGEN DES VERKEHRSLÄRMSCHUTZES UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER VERKEHRSLÄRMSCHUTZVERORDNUNG – 16. BImSchV

Von Hans Alexander

A. VERKEHRSLÄRMSCHUTZ IN DER FACHPLANUNG – LÄRMVORSORGE¹

I. VERKEHRSLÄRMSCHUTZVERORDNUNG

1. Rechtsentwicklung

Am 21.06.1990 ist die Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV)² in Kraft getreten. Seit dem 03.10.1990 gilt sie auch in den neuen Bundesländern³.

1 Diese Bezeichnung des Lärmschutzes beim Neubau oder der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen wird in der Praxis inzwischen allgemein verwendet. Dasselbe gilt für den Begriff Lärmsanierung, mit dem der Lärmschutz an Altstraßen bezeichnet wird. Auf Vorschlag von *Hoppe* – Stellungnahme im Rahmen der Befragung von Sachverständigen zu dem Entwurf eines Verkehrslärmschutzgesetzes, 1978, S. 16, 17 – waren beide Begriffe in die Legaldefinition des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des gescheiterten Verkehrslärmschutzgesetzes aufgenommen worden; vgl. BT-Drs. 8/3730 vom 28.02.80. Der Begriff Vorsorge kann rechtlich auf das Bundes-Immissionsschutzgesetz bezogen werden, das in § 1 von "vorzubeugen" spricht, vgl. *Hoppe*, a.a.O.

2 BGBl. I S. 1036.

3 Art. 8 des Einigungsvertrags, BGBl. II S. 885.

In der Verordnung hat die Bundesregierung aufgrund der Ermächtigung in § 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG mit Zustimmung des Bundesrats die Grenzwerte, die beim Bau und der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen nicht überschritten werden dürfen, sowie das Verfahren zur Ermittlung des Verkehrslärms bestimmt. Mit dieser Durchführungsverordnung wurde in der Kernfrage der Lärmvorsorge die seit zwei Jahrzehnten entbehrte Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit hergestellt.

Schon bald nach dem Inkrafttreten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (01.04.1974) wurde die Absicht aufgegeben, von der Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen. Vielmehr hat der Bundestag am 06.03.1980 ein Verkehrslärmschutzgesetz beschlossen⁴, in dem die Lärmgrenzwerte festgelegt, im übrigen aber die Vorschriften über den Verkehrslärmschutz im Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgehoben werden sollten. Mangels Zustimmung des Bundesrats trat jedoch dieses Gesetz nicht in Kraft.

Vor und nach dem Scheitern des Verkehrslärmschutzgesetzes haben die obersten Straßenbaubehörden der Länder⁵ und der Bundesminister für Verkehr⁶ mit Hilfe von Verwaltungsvorschriften teilweise unterschiedliche Grenzwerte festgelegt. Diese Entwicklung⁷ war von zahlreichen Rechtsstreitigkeiten begleitet. Bereits 1976 hat das Bundesverwaltungsgericht erstmals eigene Grenzwerte genannt⁸. Ab 1980 haben die Oberverwaltungsgerichte⁹, mit Ausnahme des VGH Mann-

4 BT-Drs. 8/3730 vom 28.02.80.

5 Vgl. z. B. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr über Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Straßen vom 18.08.1983, GABl. Baden-Württemberg S. 989.

6 Richtlinien für den Verkehrslärm an Bundesfernstraßen vom 16.07.1983 (VerkBl. 1983, 306).

7 Vgl. insbesondere Amtliche Begründung, BR-Drs. 661/89 vom 27.11.1989; *Hölder*, Die Verordnung zum Schutz vor Verkehrslärm – eine Darstellung aus der Sicht der Verwaltung –, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Forum Umweltrecht, Schutz vor Lärm, 1990.

8 BVerwGE 51, 15 (29) = NJW 1976, 1760.

9 Im einzelnen zitiert im Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau Nr. 8/1983 des Bundesministers für Verkehr über Lärmschutz an Bundesfernstraßen in der

heim¹⁰, die höheren Grenzwerte des Entwurfs des Verkehrslärmschutzgesetzes angewendet. Das Bundesverwaltungsgericht hielt jedoch im Meersburg-Urteil vom 23.05.1987 an seiner ursprünglichen Rechtsprechung fest¹¹.

Schließlich hat sich auch das Bundesverfassungsgericht mit der Lärmgrenzwertfrage befaßt. Sein Beschluß vom 30.11.1988¹² hat wesentlich zum Erlaß der Verordnung beigetragen.

Diese langwierige und aufwendige Rechtsentwicklung zeigt, welche Bedeutung dem Umweltproblem Verkehrslärm zukommt. Konkret geht es dabei um die Frage, ab welcher Lärmbelastung Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind. Die Zumutbarkeit von Verkehrslärm ist demnach Teil des allgemeinen Grenzwertproblems, in dem die Krisenhaftigkeit des ökonomisch-technologischen Systems zum Ausdruck kommt¹³. Dem entspricht auch die taktische Reaktion des politischen Systems. Für die diesbezügliche Analyse *Luhmanns* stellt die Rechtsentwicklung der Lärmgrenzwertfrage ein Paradebeispiel dar: "Entscheidungsprobleme können politisiert oder entpolitisiert, können aus der Politik in die Legislative, die Exekutive, ja bis in die Justiz zurück verschoben werden, je nachdem, wo sich die besten Lösungsmöglichkeiten finden. Der administrative Apparat, schließlich sogar die Justiz, kann auf diese Weise ein Schlechtfunktionieren der Politik teilweise kompensieren"¹⁴.

Baulast des Bundes vom 06.07.1983, VerkBl. 1983, 306 – siehe auch Anmerkung 6.

10 Nicht veröffentlichte Urteile vom 22.04.1982, 5 S 1939/81, 5 S 1940/81 und 5 S 2180/81 sowie das Urteil vom 19.01.1983, DÖV 1983, 512.

11 BVerwGE 77, 285 (286 ff.) = NJW 1987, 2886 (Meersburg-Urteil); vgl. dazu auch *Kühling*, Fachplanungsrecht, Düsseldorf 1988, S. 124, Rdnr. 284, 285 m.w.N. und *Wahl*, NVwZ 1990, 426 (438) m. w. N.; *Sommer*, Die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Bedeutung des Verkehrslärmschutzes für die Bauleitplanung und die Zulässigkeit von Bauvorhaben, ZfBR 1990, 54.

12 BVerfGE 79, 174 = NJW 1989, 1271 = DVBl. 1989, 352; dazu *Broß*, VerwArch 1989, 395.

13 Vgl. *Ladeur*, in: Winter (Hrsg.), Grenzwerte, 1986, S. 271 ff.

14 *Luhmann*, Funktion der Rechtsprechung im politischen System, in: Dritte Gewalt heute? Schriften der Evangelischen Akademie in Hessen und Nassau, Heft

2. Anwendungsbereich der Verkehrslärmschutzverordnung – Bau und wesentliche Änderung öffentlicher Straßen und Schienenwege

In § 1 Abs. 1 Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV¹⁵ werden bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs die in § 41 Abs. 1 BImSchG enthaltenen Begriffe Bau und wesentliche Änderung wiederholt. Dabei wird der Begriff Bau als eindeutig vorausgesetzt. Der Begriff wesentliche Änderung wird dagegen in § 1 Abs. 2 näher definiert.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 liegt eine wesentliche Änderung vor, wenn eine vorhandene Straße um mindestens eine durchgehende Fahrbahn erweitert wird¹⁶. Gleichwohl werden wie bei einem Neubau die Grenzwerte des § 2 angewandt. Sie gelten ohne Berücksichtigung einer vorhandenen Vorbelastung und selbst dann, wenn durch die bauliche Erweiterung keine Lärmerhöhung eintritt. Dies ist sachgerecht, da der Fahrstreifen einer neuen Straße gleichkommt, die noch näher als der bisherige Verkehrsweg an eine vorhandene Bebauung herangerückt wird.

In § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 werden drei weitere Fälle wesentlicher Änderung durch Beurteilungspegel (Lärmaufkommen) und den Begriff des erheblichen baulichen Eingriffs definiert.

Anspruch auf Lärmschutz besteht, wenn der von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehende Verkehrslärm auf mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht erhöht wird (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 2. Alternative) oder wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms von mindestens 70 dB(A) am Tage oder 60 dB(A) in der Nacht weiter erhöht wird (§ 1 Abs. 2 Satz 2). Letzteres gilt nicht in Gewerbegebieten. Wer-

84, Frankfurt 1969, S. 6-17 = *derselbe*, in: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen, 1975, S. 49.

15 Die ohne Bezeichnung aufgeführten Paragraphen beziehen sich auf die Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV; vgl. Anmerkung 2.

16 Häufigster Fall ist die Erweiterung einer Bundesautobahn von vier auf sechs Fahrbahnen.

den die genannten Beurteilungspegel durch die Änderung nicht erreicht bzw. nicht erhöht, ist es erforderlich, daß sich der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 dB(A) erhöht – Verdoppelung des Verkehrs, sogenannte Hörbarkeitsschwelle –, damit Lärmschutz bei Überschreitung der Grenzwerte nach § 2 gewährt werden kann (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 1. Alternative).

Die Erhöhung des Beurteilungspegels muß durch einen "erheblichen baulichen Eingriff" hervorgerufen werden. Die Legaldefinition "wesentliche Änderung" in § 41 Abs. 1 BImSchG wird also in der Verordnung neu umschrieben. Dies dient lediglich der Klarstellung, daß nur eine wesentliche Änderung baulicher Art in Betracht kommt. Daß dadurch der Begriff der wesentlichen Änderung im Sinn von § 41 Abs. 1 BmSchG durch Rechtsänderung nicht eingeengt wird, ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG. Dort wird nur der Bau von Verkehrswegen in den Immissionsschutz nach Maßgabe der §§ 41 bis 43 BImSchG einbezogen. Da aber § 41 Abs. 1 BImSchG, auf den § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG verweist, den Lärmschutz beim Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sicherstellt, kann demzufolge auch bei der wesentlichen Änderung nur eine solche baulicher Art gemeint sein. Deshalb nimmt auch die Legaldefinition der Anlage in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG die öffentlichen Verkehrswege *expressis verbis* aus. Auch im Innenausschuß des Deutschen Bundestags war nur vom Bau die Rede¹⁷. Die Beschränkung auf bauliche Änderungen widerspricht auch nicht § 15 BImSchG. Denn diese Bestimmung bezieht sich nur auf die Änderung gewerblicher Anlagen und nicht auf die Änderung von Verkehrswegen¹⁸. Da schließlich unter einem "erheblichen ... Eingriff" sachlich nichts anderes zu verstehen ist als unter einer "wesentlichen Änderung", ist der Ermächtigungsrahmen des § 43 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG insgesamt eingehalten.

Eine wesentliche Änderung liegt demnach nicht vor, wenn eine Erhöhung des Verkehrslärms infolge von Verkehrsverlagerungen eintritt.

17 BT-Drs. 7/1513 vom 14.01.1978.

18 Ebenso Hölder, a.a.O., S. 179 m. w. N.

Dies gilt sowohl für den Fall, daß die Verkehrsverlagerung auf eine verkehrsrechtliche Anordnung, als auch für den Fall, daß die Verkehrsverlagerung auf eine bauliche Veränderung an anderer Stelle zurückzuführen ist.

Im Ergebnis hat so das OVG Münster bereits 1988 in einem Fall entschieden, in dem die Erhöhung des Verkehrslärms an einer Straße durch deren Verknüpfung mit einer neuen Autobahn entstand. Dieses Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht bestätigt¹⁹. In einem anderen Fall, bei dem ein bereits vorhandenes, altes Straßenstück in eine neue Ortsumgebung einbezogen wurde, hat dasselbe OVG allerdings Lärmschutz zugestanden²⁰. Dies erscheint noch vertretbar. Nicht gefolgt werden kann jedoch dem VGH Mannheim, der aufgrund einer Aufstufung, die mit einer Verkehrsverlagerung verbunden war, Lärmschutz in entsprechender Anwendung von § 17 Abs. 4 FStrG a. F. gewährt hat²¹.

Diese Fälle zeigen, daß die Klarstellung des Begriffs der wesentlichen Änderung in der Verordnung zweckmäßig ist.

3. Die Immissionsgrenzwerte des § 2 Verkehrslärmschutzverordnung

Die Immissionsgrenzwerte des § 2 gelten, wie bereits erwähnt, für die folgenden Fälle der wesentlichen Änderung:

- Erweiterung um einen neuen Fahrstreifen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1)
- Steigerung um mindestens 3 dB(A), jedoch unter dem Beurteilungspegel von 70/60 dB(A) bleibend.

Sie gelten ferner beim Neubau von Verkehrswegen.

Das System, das für Gebiete und bauliche Anlagen mit unterschiedlicher Nutzung unterschiedliche Immissionsgrenzwerte vorsieht, hat die

19 OVG Münster, Urt. v. 19.09.1988, 23 AK 18/86; bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 07.02.1989, 4 B 234.88; mitgeteilt von *Kuschnerus*, Die Herstellung der Zumutbarkeit durch Schutzauflagen und Ausgleichszahlungen, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Forum Umweltrecht, Schutz vor Lärm, 1990, S. 96.

20 OVG Münster, Urt. v. 17.05.1985, 9 A 2537/83; vgl. *Kuschnerus*, a.a.O.

21 Beschl. v. 10.12.1986, 5 S 2712/86, BWVPr 1987, 90.

Rechtsprechung, der Entwurf des Verkehrslärmschutzgesetzes sowie die Richtlinienpraxis entwickelt. Dieses System hat die Verordnung übernommen.

Sie unterscheidet in § 2 Abs. 1 drei Gebietskategorien:

- in Nr. 2 die Gruppe der Wohngebiete mit 59/49 dB(A) tags/nachts
- in Nr. 3 Kern-, Misch- und Dorfgebiete mit 64/54 dB(A) tags/nachts
- in Nr. 4 Gewerbegebiete mit 69/59 dB(A) tags/nachts.

Bestimmte bauliche Anlagen, und zwar Krankenhäuser, Schulen, Kur- und Altenheime, bilden unabhängig von der Gebietskategorie gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 die besondere Schutzkategorie mit den Grenzwerten 57/47 dB(A) tags/nachts.

Maßgebend für die Art der Gebiete und baulichen Anlagen sind nach § 2 Abs. 2 Satz 1 die Festsetzungen in den Bebauungsplänen. Liegen keine oder andere Festsetzungen oder keine Bebauungspläne vor, ist gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 die Art der Gebiete und baulichen Anlagen entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit nach den vier Schutzkategorien des § 2 Abs. 1 zu beurteilen. Ist beispielsweise im Bebauungsplan gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO ein Kurgebiet festgesetzt, gelten für das dort befindliche Kurheim die Grenzwerte des § 2 Abs. 1 Nr. 1 (57/47 dB(A) tags/nachts), für ein in diesem Kurgebiet befindliches Wohnhaus dagegen die Grenzwerte des § 2 Abs. 1 Nr. 2 (59/49 dB(A) tags/nachts).

Für bauliche Anlagen im Außenbereich gelten je nach deren Schutzbedürftigkeit die Grenzwerte des § 2 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4. Für ein Krankenhaus im Außenbereich sind demnach dieselben Grenzwerte wie für ein Krankenhaus im Innenbereich anzuwenden. Ein Wohnhaus im Außenbereich kann dagegen nicht die Grenzwerte der Wohngebietskategorie, sondern nur die Grenzwerte für Misch- oder Gewerbegebiete beanspruchen.

Durch dieses differenzierende System wird der Situationsgebundenheit²² der Schutzgegenstände Rechnung getragen.

22 *Weyreuther*, Die Situationsgebundenheit des Grundstückseigentums, Köln 1983.

Die Grenzwerte des § 2 – Eckwert Wohngebiete 59/49 dB(A) – liegen um 3 dB(A) niedriger als die des Entwurfs des Verkehrslärmschutzgesetzes und der Richtlinie 1983. Sie sind um lediglich 1 dB(A) niedriger als die Grenzwerte mit 60/50 dB(A), die der VGH Mannheim in seinen vom Bundesverwaltungsgericht 1976 zurückverwiesenen Urteilen für richtig gehalten hatte²³. Auch die in Baden-Württemberg von 1976 bis 1987 geltenden Richtlinien hatten den Eckgrenzwert 60/50 dB(A) festgelegt²⁴. Denselben Eckwert enthält die Lärmschutzverordnung der Schweiz²⁵.

Die Grenzwerte des § 2 liegen aber um 4 dB(A) höher als diejenigen, die das Bundesverwaltungsgericht als einleuchtend ansah²⁶.

4. Normative Grenzwerte – Einzelfallentscheidungen

Obwohl auch das Bundesverwaltungsgericht von gebietsbezogenen Grenzwerten ausging²⁷, hat es zunehmend die Verhältnisse des einzelnen Falles als ausschlaggebend angesehen²⁸. Für diesen Widerspruch dürften vor allem rechtspolitische Überlegungen maßgebend gewesen sein. Das Gericht wollte die Festlegung normativer Grenzwerte dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber überlassen; es hat daher nur eine Notkompetenz wahrgenommen²⁹.

Einer differenzierten Einzelfallbeurteilung kann der planende Vorhabensträger aber mit vertretbarem Aufwand nicht nachkommen. Die

23 Vgl. Anmerkungen 8 und 10.

24 Vgl. Anmerkung 5.

25 AS 1987 S. 338; die Lärmschutzverordnung der Schweiz bestimmt mit Gesetzeskraft die "Orientierungswerte" der Bauleitplanung, die "Immissions-Grenzwerte" der Fachplanung und die "Alarmwerte" der Lärmsanierung.

26 Vgl. Anmerkungen 8 und 11.

27 Siehe Anmerkung 8.

28 Vgl. Anmerkung 8 und BVerwG, Urt. v. 20.10.1989, 4 C 12.87, BVerwGE 84, 31 = NJW 1990, 925 (Feldbergzubringer).

29 Vgl. Stellungnahme des BVerwG gegenüber dem BVerfG im Verfahren, das zu dessen Verkehrslärmbeschluß BVerfGE 79, 174 = NJW 1989, 1271 geführt hat.

Verordnung mit ihren normativen Grenzwerten ermöglicht dagegen eine praktikable und rechtssichere Planung. Eine Einzelfallentscheidung kommt nur noch aufgrund von § 2 Abs. 3 in Betracht: Wird der Schutzgegenstand nur am Tage oder nur in der Nacht genutzt, ist der für diesen Zeitraum maßgebende Grenzwert anzuwenden. Diese Regelung dürfte vor allem für den Außenwohnbereich – vgl. unten 6b, bb) – in Betracht kommen. Eine über den Rahmen des § 2 Abs. 3 hinausgehende Differenzierung ist aber auch dort rechtlich nicht möglich. Soweit die bisherige Rechtsprechung dahingehend interpretiert wurde, ist diese Auffassung durch das Inkrafttreten der Verkehrslärmschutzverordnung überholt³⁰.

Ist mangels Festsetzung im Bebauungsplan gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 die Art der Gebiete und baulichen Anlagen entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit nach § 2 Abs. 1 zu beurteilen, stellen diese Fälle keine Einzelfallentscheidungen im Sinne der bisherigen Rechtsprechung dar. Hier wird lediglich die fehlende – normative – Vorentscheidung eines Bebauungsplans ersetzt³¹.

5. Tatsächliche Vorbelastung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war auch in den Fällen des Neubaus eine eventuell vorhandene tatsächliche Vorbelastung zu berücksichtigen. Darauf verzichtet die Verordnung wie auch schon das Verkehrslärmschutzgesetz und die Richtlinie 1983 aus Gründen der Praktikabilität. Die Betroffenen müssen sich daher nur die Situationsgebundenheit ihres Gebiets, nicht aber den Lärm von bereits vorhandenen Verkehrswegen oder anderen Geräuschquellen anrechnen lassen.

Werden jedoch die Grenzwerte durch den von einem neu zu bauenden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärm allein nicht überschritten, sondern erst dann, wenn der von einem anderen bereits vorhandenen

30 A. A. wohl *Sommer*, a.a.O., S. 57; vgl. BVerwG, NVwZ 1989, 255 = DVBl. 1989, 358.

31 A. A. *Hölder*, a.a.O., S. 183.

Verkehrsweg ausgehende Verkehrslärm hinzugerechnet werden würde, kommt Lärmschutz nicht in Betracht.

6. Die Grenzwerte der Lärmschutzverordnung und das System der Schutzansprüche bei der Lärmvorsorge

Die Grenzwerte der Verordnung sind maßgebend für alle Formen der Lärmvorsorge, und zwar sowohl für Maßnahmen am Verkehrsweg wie auch für Entschädigungsansprüche in Geld.

a) Maßnahmen am Verkehrsweg (aktiver Lärmschutz)

Die Grenzwerte der Verordnung gelten für Lärmschutzmaßnahmen am Verkehrsweg³² nach § 41 Abs. 1 BImSchG. § 42 BImSchG kann nicht dahin ausgelegt werden, die Grenzwerte der Verordnung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG seien nur für die Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen maßgebend. Die Verordnungsermächtigung in § 43 Abs. 1 BImSchG verweist ebenso auf § 41 Abs. 1 BImSchG wie auf § 42 Abs. 1 BImSchG. Dies ist vom Gesetzgeber gewollt, da diese beiden Bestimmungen eine zusammenhängende Regelung darstellen. Die Maßnahmen am Verkehrsweg nach § 41 Abs. 1 BImSchG sollen dabei Vorrang haben, da sie effektiver sind als Maßnahmen an den baulichen Anlagen³³. § 42 Abs. 1 BImSchG kommt daher nur zur Anwendung, wenn Maßnahmen am Verkehrsweg nicht möglich sind. Daß die Verordnung und damit die Grenzwerte auch bei Maßnahmen nach § 41 Abs. 1 BImSchG gelten, stellt § 1 Abs. 1 der Verordnung richtigerweise noch einmal klar.

32 Diese Terminologie des Verkehrslärmschutzgesetzentwurfs erscheint anschaulicher als der in der Literatur verwendete Ausdruck physisch-reale Schutzvorkehrungen, wobei dann noch zwischen aktiven und passiven Lärmschutzmaßnahmen unterschieden werden muß; vgl. *Kuschnerus*, a.a.O., S. 100, und *Sommer*, a.a.O., S. 58. Letzterer zählt zu den realen Schutzmaßnahmen auch diejenigen an den baulichen Anlagen im Rahmen von § 42 BImSchG.

33 *Sommer*, a.a.O., S. 58.

b) *Geldentschädigungen (passiver Lärmschutz)*

aa) *Entschädigung für Schutzmaßnahmen an baulichen Anlagen nach § 42 Abs. 1 BImSchG*

Daß die Grenzwerte der Verordnung für diesen Entschädigungsanspruch maßgebend sind, steht aufgrund des Wortlauts des Gesetzes außer Zweifel. Es wurde jedoch bisher die Auffassung vertreten, § 42 BImSchG sei nicht anwendbar, solange die Verordnung nach § 43 Abs. 1 BImSchG nicht erlassen sei³⁴. Diese Frage hat sich durch das Inkrafttreten der Verordnung erledigt. Der Meinung, zur Anwendung von § 42 BImSchG bedürfe es auch noch einer Verordnung nach § 43 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG – Festlegung der sog. Schalldämmeße, z. B. Lärmschutzfensterklassen – kann nicht gefolgt werden³⁵. Die Schalldämmeße sind durch Nr. 3 der RLS-90 in Form einer Verwaltungsvorschrift bestimmt³⁶. Dies sollte nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 30.11.1988³⁷, der für den Lärmschutz Verwaltungsvorschriften gelten läßt, genügen.

Die Vorschrift des § 42 BImSchG ist auch anzuwenden, wenn kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird³⁸, oder Grundlage des Vorhabens ein Bebauungsplan ist. Der Entschädigungsanspruch braucht daher in diesen Fällen nicht auf den allgemeinen Rechtsgedanken gestützt werden, der vom Bundesverwaltungsgericht für den letzteren Fall entwickelt wurde³⁹. Auch die Verordnung ist deshalb unmittelbar anzuwenden.

34 BVerwGE 71, 150 = NJW 1985, 3034 (3036).

35 A. A. *Sommer*, a.a.O., S. 56.

36 Quelle zitiert in der Anlage zur Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV, BGBl. I. 1990, 1038; die Verordnung gem. § 43 Abs. 3 BImSchG befindet sich in der Vorbereitung.

37 BVerfGE 79, 174; vgl. Anmerkung 29.

38 Z. B. bei Kreis- und Gemeindestraßen, § 37 StrG Baden-Württemberg.

39 BVerwGE 80, 184.

bb) Weitere Entschädigungsansprüche im Rahmen der Lärmvorsorge

Die Lärmvorsorge ist im Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht abschließend geregelt. Darauf weist § 42 Abs. 2 Satz 2 BImSchG ausdrücklich hin. Weitergehende Vorschriften in diesem Sinne sind im Falle der Planfeststellung §§ 74 Abs. 2 Satz 3 und 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG⁴⁰ bzw. inhaltsgleiche oder entgegenstehende Vorschriften im Sinn von § 1 Abs. 1 LVwVfG. Entschädigungsansprüche bestehen aber, wie bereits erwähnt, auch aufgrund eines allgemeinen Rechtsgedankens bei Vorhaben ohne Planfeststellung oder aufgrund eines Bebauungsplans. Diese Entschädigung wird als Ausgleich, insbesondere für die Wertminderung des Außenwohnbereichs⁴¹ gewährt.

In diesen Fällen sind die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung analog anzuwenden, da die Schutzgegenstände von § 41 Abs. 1 BImSchG und von § 74 Abs. 2 Satz 3 (L)VwVfG identisch sind⁴².

7. Schutzgegenstand

Schutzgegenstand der Lärmvorsorge ist die bauliche Anlage und der Außenwohnbereich.

40 Die Abkürzung (L)VwVfG erfaßt die Landesverwaltungsverfahrensgesetze (LVwVfG) und das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG). Diese Abkürzung wird aus folgenden Gründen verwendet:

Solange die neuen Bundesländer keine Landesverwaltungsverfahrensgesetze erlassen haben, gelten dort für die Planfeststellungsverfahren über Bundesfernstraßen neben § 17 FStrG n. F. die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes; vgl. Art. 8 des Einigungsvertrags i. V. mit § 1 Abs. 3 VwVfG.

41 BVerwGE 51, 15 (33) = NJW 1976, 1760; BVerwG, NVwZ 1989, 255 (256) = DVBl. 1989, 358 (359).

42 So schon grundsätzlich BVerwGE 71, 150 = NJW 1985, 3034 (3037), bezüglich der vor dem Inkrafttreten der Lärmschutzverordnung maßgebenden Immissionsgrenzwerte.

Nach § 41 Abs. 1 BImSchG sind bei der Lärmvorsorge schädliche Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche zu vermeiden. Schädliche Umwelteinwirkungen sind nach § 3 Abs. 1 BImSchG Immissionen, die Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeiführen. Schutzgüter des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind demnach grundsätzlich die Allgemeinheit und die Nachbarschaft.

Schutzgut in § 41 Abs. 1 BImSchG ist aber nur die Nachbarschaft. Denn das Bundes-Immissionsschutzgesetz schränkt in § 43 Abs. 1 BImSchG die Ermächtigung in der Weise ein, daß nur zum Schutz der Nachbarschaft Grenzwerte und Berechnungsverfahren bestimmt werden können. Dies ist nur dahingehend zu verstehen, daß das Gesetz Lärmvorsorge nur für die Nachbarschaft vorsieht.

Das Schutzgut Nachbarschaft wird sodann in § 42 Abs. 1 BImSchG auf die bauliche Anlage als Schutzgegenstand konkretisiert. Auch bei § 41 Abs. 1 BImSchG ist Schutzgegenstand die bauliche Anlage. Denn wie bereits ausgeführt, regeln beide Bestimmungen einheitlich die Lärmvorsorge; sie sehen lediglich unterschiedliche Rechtsfolgen vor. In dieser Weise konkretisiert auch die immissionsschutzrechtliche Literatur den Begriff der Nachbarschaft mit der Begründung, nur bauliche Anlagen seien zu schützen, da nur sie nicht nur zum vorübergehenden Aufenthalt von Menschen dienen⁴³. Es ist demnach folgerichtig, daß die Rechtsprechung den Außenwohnbereich – Balkone, Sitzplätze etc. – als Annex der baulichen Anlage behandelt. Es muß sich aber um Bereiche handeln, die auch dem Wohnen im Freien dienen. Vorgärten beispielsweise, die nur zum Schmuck des Anwesens bepflanzt werden, im übrigen aber nicht zum regelmäßigen Aufenthalt dienen, sind nicht schutzwürdig⁴⁴.

Schutzgegenstände sind demnach nicht die in § 2 genannten Gebiete und auch nicht die in diesen Gebieten gelegenen Grundstücke, sondern nur die dort befindlichen baulichen Anlagen einschließlich des Außenwohnbereichs. Dies wird gelegentlich übersehen, da durch Lärmschutz-

43 *Landmann/Rohmer*, Rdnr. 6 zu § 3 BImSchG m.w.N.

44 BVerwG, NVwZ 1989, 255 = DVBl. 1989, 358.

maßnahmen am Verkehrsweg in aller Regel aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten ein ganzes Gebiet mit zahlreichen Flächen, für die kein Anspruch auf Lärmschutz besteht, geschützt wird. Es tritt in der Regel ein erwünschter "Mitnahmeeffekt" ein. Die Frage des Schutzgegenstands stellt sich aber beispielsweise dann, wenn sich am Ende eines Wohngebiets ein großer privater Park mit einem Wohnhaus befindet. In diesem Fall besteht zwar Anspruch auf Lärmschutz für das Wohnhaus und dessen Außenwohnbereich, nicht aber für den gesamten Park. Eine Ausdehnung des Lärmschirms auf das gesamte Parkgrundstück kann deshalb nicht verlangt werden.

Öffentliche Parkanlagen, Naherholungsgebiete, Sportstätten, Friedhöfe etc. sind nicht Schutzgegenstand der §§ 41 bis 43 BImSchG. Denn diese Anlagen fallen nicht unter den Begriff der Nachbarschaft, da sich Menschen dort nur vorübergehend aufhalten. Es wäre auch ungereimt, wenn der Eigentümer bezüglich der Flächen seines Hausgrundstücks, die nicht zum Außenwohnbereich zählen, schlechter gestellt würde – auch im Hinblick auf eine Vermietung – als der Besucher einer öffentlichen Parkanlage oder Sportstätte.

Allerdings ist der Belang des Lärmschutzes für solche Bereiche bei der Planung gemäß § 50 BImSchG in die Abwägung einzustellen, kann dort aber auch überwunden werden. Im übrigen ist auf die zahlreichen Fälle hinzuweisen, in denen diese Bereiche durch Lärmschutzmaßnahmen des Baulastträgers am Verkehrsweg zwangsläufig mitgeschützt werden (Mitnahmeeffekt). Insofern ist die gesetzliche Regelung auch als ausgewogen anzusehen. Das Bilanzierungsverbot der Rechtsprechung⁴⁵ kann nur beim Individualschutz (bauliche Anlage und Außenwohnbereich) gelten.

Soweit sich in den genannten Bereichen bauliche Anlagen befinden, gelten die allgemeinen Regeln. Gehört z. B. zu einer Sportstätte im Außenbereich ein Gebäude mit einer Hausmeisterwohnung, kommen dafür die Grenzwerte nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 oder 4 in Betracht.

45 BVerwG, vgl. Anm. 28.

8. Lärmberechnung – Verfahren nach § 3 der Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV

In diesem Rahmen werden lediglich die rechtlichen Aspekte des Berechnungsverfahrens erörtert.⁴⁶

Der Anspruch auf Lärmvorsorge ist nicht nur von den Immissionsgrenzwerten nach § 2 abhängig, sondern auch von der Methode, mit der die Lärmimmissionen ermittelt werden. Deshalb bildete diese Frage, mit der sich die höchstrichterliche Rechtsprechung erstmals 1989 befaßt hat⁴⁷, auch einen Schwerpunkt bei den Beratungen der Verordnung.

Um den erforderlichen Lärmschutz schon bei der Planung berücksichtigen zu können, ist es notwendig, den zu erwartenden Verkehrslärm aufgrund einer Prognose über das zu erwartende Verkehrsaufkommen zu errechnen. Deshalb hat die Rechtsprechung diese Methode auch gebilligt⁴⁸. Dennoch wurden gegen das bisher in Verwaltungsvorschriften vorgeschriebene Lärmberechnungsverfahren bei der Planfeststellung häufig Einwendungen erhoben. Wegen der angeblich besseren Nachvollziehbarkeit wurden Lärmmessungen nach der Verkehrsübergabe gefordert. Um solche Einwendungen auszuräumen, wurde gelegentlich sogar ein entsprechender Vorbehalt in den Planfeststellungsbeschluß aufgenommen.

Solchen Bedenken war schon vor dem Erlaß der Verkehrslärmschutzverordnung entgegenzuhalten, daß das Berechnungsverfahren für die Betroffenen nachweislich günstiger ist als Messungen nach der Verkehrsübergabe. Denn den Lärmberechnungen wird der prognostische Verkehr zugrunde gelegt. Der Prognosezeitraum beträgt in der Regel 10 bis 20 Jahre⁴⁹.

46 Zum Berechnungsverfahren vgl. *Ulrich*, Lärmschutz an Straßen nach der neuen Verkehrslärmschutzverordnung und der RLS-90, Straße und Autobahn 1990, 547 ff. und in dem vorliegenden Forschungsbericht, S. 37.

47 BVerwG, vgl. Anm. 28; vgl. dazu auch *Broß*, VerwArch 1989, 395 (403).

48 BVerwGE 51, 15 = NJW 1976, 1760; *Schroeter*, DVBl. 1976, 762 Fn. 26a; *derselbe*, Straße und Autobahn 1976, 406; *Hoppe*, a.a.O., S. 58 ff.

49 Amtl. Begründung zu § 3 der 16. BImSchV, BR-Drs. 661/89, S. 37.

Streitigkeiten über die Methode der Lärmermittlung sind obsolet geworden, nachdem durch § 3 das Berechnungsverfahren zur Rechtsvorschrift geworden ist. Entscheidungen über die Lärmvorsorge sind daher ausschließlich aufgrund von Lärmberechnungen nach der Anlage zu § 3 (RLS-90) zu treffen. Feldmessungen, die teuer und langwierig sind, scheiden jetzt kraft Gesetzes aus. Auch ist nunmehr rechtlich gesichert, daß die Lärmimmissionen aufgrund des durchschnittlichen Verkehrsaufkommens zu ermitteln sind (Beurteilungspegel)⁵⁰.

9. Inkrafttreten der Verkehrslärmschutzverordnung

Mangels einer abweichenden Bestimmung gilt die Verordnung gemäß Artikel 82 GG ex nunc. Laufende Planungen und Verwaltungsverfahren sind entsprechend umzustellen. Rechtshängige Verfahren können zwar im Wege des Vergleichs angepaßt werden. Stellen sich jedoch die Parteien streitig, ist für die Beurteilung der Rechtslage der Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses maßgebend⁵¹.

Waren Pläne mit günstigeren Grenzwerten ausgelegt, kann Vertrauensschutz in Betracht kommen. Allerdings ist dann auch die Berechnungsmethode maßgebend, die den ausgelegten Plänen zugrunde gelegt worden war.

50 Dazu BVerwG, vgl. Anm. 45.

51 BVerwGE 48, 56 = NJW 1975, 1373 = VkB1. 1975, 420 = DVBl. 1975, 713 = DÖV 1975, 605 = UPR 1984, 1; Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, München 1989, S. 1310, 1368 m.w.N.

II. NACHTRÄGLICHE LÄRMVORSORGE DURCH PLANÄNDERUNG⁵² BEI FEHLGESCHLAGENER PROGNOSE

Durch die exorbitante Zunahme des Verkehrs hat das Problem der nachträglichen Lärmvorsorge in der Praxis erhebliche Bedeutung erlangt. Dabei stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Verkehrslärmschutzverordnung auch in diesen Fällen anzuwenden ist.

Es gibt inzwischen Straßen mit höheren Lärmimmissionen, als dies bei der Planung prognostiziert worden war. Die Folge kann in solchen Fällen sein, daß die Nachbarschaft nicht in derselben Weise geschützt ist, wie sie es bei nicht fehlgeschlagener Prognose wäre.

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Urteil vom 01.07.1988⁵³ im Fall der Planfeststellung einen "nachträglichen Planergänzungsanspruch" gemäß § 17 Abs. 6 Satz 2 und 3 FStrG a. F. – nunmehr § 75 Abs. 2 und 3 (L)VwVfG – grundsätzlich bejaht, soweit der Verkehrslärm nicht vorhersehbar war. Der Bundesminister für Verkehr⁵⁴ und *Marschall*⁵⁵ hatten dies verneint, da Verkehrslärm immer vorhersehbar sei.

Nach der Rechtsprechung besteht dieser Anspruch jedoch dann nicht, wenn der für die Straße maßgebende Planfeststellungsbeschluß vor dem Inkrafttreten (07.07.1974) des Zweiten Fernstraßenänderungs

52 Der vom Bundesverwaltungsgericht (NVwZ 1989, 253 = DVBl. 1988, 964 = UPR 1988, 394) und *Kühling*, a.a.O., Rdnr. 479, verwendete Begriff "Planergänzung" ist abzulehnen, weil er den Vorgang der konstitutiven Rechtsänderung nicht trifft. Vgl. dazu *Fickert*, Planfeststellung für den Straßenbau, Köln 1978, Erl. PlafeR Nr. 24 Tn. 14; *Grupp*, Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen, in: Willi Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85 (1990), S. 30 und 43 f. m.w.N.

53 Vgl. Anm. 52.

54 Schreiben des Bundesministers für Verkehr an die obersten Straßenbaubehörden der Länder vom 04.06.1974, zitiert bei *Marschall* S. Anm. 56.

55 *Marschall/Schroeter/Kastner*, Bundesfernstraßengesetz 1977, Rdnr. 12.2 a. E. zu § 17.

gesetzes, mit dem § 17 Abs. 6 FStrG a. F. eingeführt wurde, ergangen ist⁵⁶.

Nach dem obengenannten Urteil vom 01.07.1988 besteht auch dann kein Anspruch auf Planänderung, wenn die Berechnung des Verkehrslärms schon im Zeitpunkt der Planfeststellung erkennbar fehlerhaft war, da diese schon damals der gerichtlichen Kontrolle hätte unterworfen werden müssen. Von diesen Fällen ist die methodisch und rechnerisch einwandfreie, aber fehlgeschlagene Prognose scharf zu unterscheiden. Nur die letztere löst den Anspruch auf Planänderung wegen nachträglicher Lärmvorsorge aus.

Im übrigen aber bedarf die Frage des anzuwendenden Berechnungsverfahrens und der maßgeblichen Immissionsgrenzwerte einer weiteren Klärung. Dabei ist zu unterscheiden

- wann liegt das Tatbestandsmerkmal "nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens" als **Anspruchsvoraussetzung** auf Planänderung vor,
- welche Maßstäbe gelten für die Schutzvorkehrungen, die als **Rechtsfolge** in der Planänderung anzuordnen sind.

Zur Prüfung der **Anspruchsvoraussetzungen** sind zunächst die Lärmimmissionen zu ermitteln, die im Zeitpunkt der Antragstellung auf Planänderung vorhanden sind. Dabei stellt sich die Frage, ob zur Ermittlung dieser Lärmimmissionen das Berechnungsverfahren, das dem seinerzeitigen Planfeststellungsbeschluß zugrunde lag, oder neuere Berechnungsverfahren – diese wurden mehrfach durch Verwaltungsvorschriften, zuletzt aber durch § 3 der Verkehrslärmschutzverordnung geändert – anzuwenden sind.

Das Bundesverwaltungsgericht überläßt zwar diese Frage der tatrichterlichen Beurteilung, hält aber die Anwendung neuer Berechnungsverfahren für möglich.

Diese Auffassung des Gerichts ist, gemessen an den von ihm selbst formulierten Prämissen, nur dann folgerichtig, wenn auch das Berech-

56 BVerwGE 48, 56 = NJW 1975, 1373 = DVBl. 1975, 713; BVerwG, Buchh. 407.4 § 17 FStrG Nr. 23 = VerwRspr. 28, 480 = NJW 1976, 1765 = DVBl. 1976, 788.

nungsverfahren nicht der Rechtsentwicklung, sondern der tatsächlichen Entwicklung zuzuordnen ist. Denn auch das Gericht beschränkt die Reichweite des § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG auf die fehlgeschlagene Prognose, wenn es ausführt, diese Vorschrift erfasse nur die tatsächliche Entwicklung, und zwar "aus der Sicht der Planfeststellung", also aufgrund einer Expostbetrachtung.

Die Zuordnung des Berechnungsverfahrens zum tatsächlichen Bereich, etwa unter dem Gesichtspunkt neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Hatte doch das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Grenzwertfrage den Begriff der "außerrechtlichen Fachfrage" geprägt⁵⁷.

Die Konsequenz dieser Auffassung wäre allerdings – dies wurde offenbar übersehen –, daß ein Anspruch auf Planänderung im Sinn von § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG auch dann bestünde, wenn sich der Verkehrslärm aufgrund eines später eingeführten, neuen Berechnungsverfahrens anders darstellt als im Zeitpunkt der Planfeststellung, obwohl der Verkehrslärm für sich genommen unverändert blieb.

Ein solches Ergebnis entspricht nicht dem Sinn und Zweck des § 75 Abs. 1 Satz 2 (L)VwVfG. Denn der aufgrund einer fehlgeschlagenen Prognose Betroffene soll nur geltend machen können, er habe zum Zeitpunkt der Planfeststellung den Lärmschutz nicht bekommen, den er bei nicht fehlgeschlagener Prognose hätte bekommen müssen.

Diese Gesetzesauslegung ergibt sich aus der Systematik des Verfahrensrechts. Nach § 51 (L)VwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts verlangt werden, wenn sich die Sach- und Rechtslage nachträglich zugunsten der Betroffenen geändert hat. Dem Planfeststellungsbeschuß aber verleiht das Gesetz eine erhöhte Bestandskraft in doppelter Weise. Zunächst wird in § 72 Abs. 1 (L)VwVfG die Anwendung des § 51 (L)VwVfG für das Planfeststellungsverfahren ausdrücklich ausgeschlossen. Darüber hinaus wird in § 75 Abs. 2 Satz 1 (L)VwVfG die Dauerwirkung des Planfeststellungsbeschlusses im Interesse der Rechtssicherheit des Vorhabens angeordnet. Diese Dauerwirkung kann nur in

57 BVerwGE 61, 295 = NJW 1981, 2137.

den engen Grenzen der Spezialvorschrift des § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG im Interesse der materiellen Gerechtigkeit durchbrochen werden⁵⁸. Da aber das Tatbestandsmerkmal dieser Bestimmung im Gegensatz zu § 51 Abs. 1 Nr. 1 (L)VwVfG mit den Worten "nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens" beschrieben wird, wird von ihr auch nur die aufgrund der tatsächlichen Entwicklung fehlgeschlagene Prognose erfaßt.

Daß das Berechnungsverfahren Bestandteil der jeweiligen Rechtslage ist, ergibt sich im übrigen aus der Verordnungsermächtigung in § 43 Abs. 1 Ziffer 1 BImSchG. Danach ist das Berechnungsverfahren in der Form einer Rechtsvorschrift festzusetzen. Darauf, daß dies erst jetzt geschehen ist, kommt es bei der Auslegung von § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG nicht an.

Demnach ist der Verkehrslärm als anspruchsbegründende Tatsache im Sinn von § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG mit dem Berechnungsverfahren zu ermitteln, das auch bei der ursprünglichen Planfeststellung angewendet wurde.

Es stellt sich dann aber die weitere Frage, um wieviel sich der so ermittelte Verkehrslärm im Vergleich mit dem im Zeitpunkt der Planfeststellung prognostizierten Verkehrslärm erhöht haben muß, um einen Anspruch auf Planänderung letztlich auszulösen.

Diese Frage beurteilt sich jedoch nach denselben Grundsätzen wie beim Berechnungsverfahren. Auch hier ist von der Expostbetrachtung auszugehen und der Immissionsgrenzwert ist Bestandteil der Rechts- und nicht der Sachlage.

Der Anspruch auf Planänderung im Sinn von § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG ist daher gegeben, wenn die im Planfeststellungsbeschluß festgesetzten Grenzwerte später überschritten werden.

58 Grundsätzlich *Grupp*, s. Anm. 52; *Sauthoff*, Die Entwicklung des Straßenrechts seit 1986, NVwZ 1990, 223 (229), konkretisiert die für die Praxis entscheidende Frage der Anspruchsvoraussetzungen des § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG nicht.

Den Hinweisen des Gerichts auf die Grenzwerte des Meersburg-Urteils bzw. eventuell ungünstigere Grenzwerte einer späteren Verordnung kann demnach – jedenfalls im Rahmen der Anspruchsvoraussetzungen – kein Erkenntniswert beigemessen werden.

Neuerdings wird die Auffassung vertreten, nachträgliche Lärmvorsorge könne erst verlangt werden, wenn seit der Planfeststellung eine Steigerung des Lärms um mindestens 3 dB(A) – Hörbarkeitsschwelle – eingetreten sei⁵⁹. Diese Auffassung widerspricht dem materiellen Immissionsschutzrecht. Die §§ 41 bis 43 BImSchG schreiben vor, daß eine bestimmte Grenze durch Verkehrslärm nicht überschritten werden darf. Diese Grenze kann nicht mit Hilfe der Hörbarkeitsschwelle relativiert werden⁶⁰. Dies gilt auch in den Fällen, in denen die Immissionsgrenzwerte des Planfeststellungsbeschlusses erst zu einem späteren Zeitpunkt überschritten werden.

Aus dieser gesetzlichen Regelung folgt, daß der Vorhabensträger im Interesse des Lärmschutzes das Prognoserisiko zu tragen hat, und zwar gemäß § 75 Abs. 3 (L)VwVfG 30 Jahre lang, es sei denn, der Betroffene hat es versäumt, 3 Jahre nach Kenntnis Antrag zu stellen. Es handelt sich dabei jedoch nicht um das Prognoserisiko bezüglich der Rechtmäßigkeit der Planung, das dem Vorhabensträger nicht angelastet werden kann⁶¹. Durch die Gewährung des Anspruchs auf Planänderung wird die Rechtmäßigkeit des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses nicht berührt.

Anspruch auf Planänderung wegen nachträglicher Lärmvorsorge ist demnach aufgrund von §§ 41 bis 43 BImSchG i. V. mit § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG gegeben, wenn die im Zeitpunkt der Antragstellung (§ 75 Abs. 3 (L)VwVfG) vorhandenen Lärmimmissionen zum Zeitpunkt der

59 Vorgetragen vom Beklagten im beim Berufungsgericht noch anhängigen Rechtsstreit.

60 Der Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts auf die Hörbarkeitsschwelle im Meersburg-Urteil, vgl. Anm. 11, hat in der Praxis insoweit zu erheblichen Mißverständnissen geführt.

61 Kühling, a.a.O., Rdnr. 162 m.w.N.

Planfeststellung zur Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen geführt hätten.

Die Lärmschutzverordnung kann daher insoweit nicht zur Anwendung gelangen, und zwar unabhängig davon, daß ihr, wie unter Ziffer I, 8 ausgeführt, keine rückwirkende Kraft zukommt.

Sind die Anspruchsvoraussetzungen auf Planänderung gegeben, stellt sich die Frage, wie die als **Rechtsfolge** in der Planänderung anzuordnenden Schutzmaßnahmen zu bemessen sind (z. B. Höhe einer Schutzwand).

Zwar mag es auf den ersten Blick folgerichtig erscheinen, bei der Bemessung nachträglicher Schutzvorkehrungen ebenfalls auf die Maßstäbe der seinerzeitigen Planfeststellung zurückzugreifen. Denn diese wären ja auch bei nicht fehlgeschlagener Prognose angewendet worden. Eine so weitgehende Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses kann jedoch aus der Regelung des § 75 Abs. 2 (L)VwVfG nicht entnommen werden. Diese Vorschrift spricht lediglich von "nachteiligen Wirkungen", die durch Schutzvorkehrungen auszuschließen sind. Eine Quantifizierung des Tatbestandsmerkmals "nachteilige Wirkungen" ist damit nicht verbunden; sie erfolgt durch das materielle Immissionschutzrecht. Soweit dieses aber keine anderweitige Regelung enthält, ist das im Zeitpunkt der Planänderung geltende materielle Recht anzuwenden. Deshalb wird die Dimensionierung der nachträglichen Schutzvorkehrungen durch die Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV bestimmt.

Anspruchsberechtigter ist nach § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG der Eigentümer der baulichen Anlage. Im Gegensatz zu den Vorinstanzen hält das Bundesverwaltungsgericht die Klage der Gemeinde für zulässig, wenn deren Planungshoheit berührt ist. Ob und wann dies der Fall ist, wurde aber der tatrichterlichen Beurteilung überlassen.

Ein Antrag an die Planfeststellungsbehörde gemäß § 75 Abs. 3 (L)VwVfG ist erforderlich. Die in der Literatur vertretene Auffassung,

die Planänderung sei von Amts wegen durchzuführen, findet dagegen im geltenden Recht keine Stütze⁶².

Ist Rechtsgrundlage der Straße ein Bebauungsplan oder wurde entsprechend dem Landesrecht überhaupt kein planrechtliches Verfahren durchgeführt (z. B. Kreisstraße), ist die in § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG enthaltene Regelung als allgemeiner Rechtsgedanke anzuwenden. Denn die Anwendung des materiellen Immissionsschutzrechts gegenüber dem Betroffenen kann nicht unterschiedlich ausfallen, je nachdem, welches Verfahren vom Baulastträger beschritten wird. An diesem Beispiel zeigt sich erneut, daß das Bauplanungsrecht bezüglich des Verkehrslärmschutzes unvollständig ist. Ebenso erscheint die gesetzliche Befreiung von der Planfeststellung im Hinblick auf das Umweltrecht bedenklich.

III. FRAGEN DES VERFAHRENS UND DES RECHTSWEGS

1. Maßnahmen am Verkehrsweg – aktiver Lärmschutz

Lärmschirme (Wände, Wälle) oder auch Fahrbahnbeläge⁶³ sind im Planfeststellungsbeschluß gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG aufgrund von § 41 Abs. 1 BImSchG zu Lasten des Vorhabensträgers anzuordnen. Das Verfahrensrecht dient dabei der verfahrensrechtlichen Durchführung des materiellen Immissionsschutzrechts⁶⁴. In den Fällen der Planänderung wegen nachträglicher Lärmvorsorge gilt dies entsprechend; vgl. § 75 Abs. 2 Satz 3 (L)VwVfG.

Im Streitfall ist Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO gegeben⁶⁵.

62 A. A. *Fickert*, a.a.O., Nr. 36 Tn. 8.

63 Vgl. Anlage 1 Tabelle B mit Fußnote zur Lärmschutzverordnung, BGBl. I. 1990 S. 1039.

64 BVerwGE 71, 150 = NJW 1985, 3034; BVerwGE 77, 285 = NJW 1987, 2886.

65 BVerwGE 56, 110 (132 f.).

Weitergehende Maßnahmen am Verkehrsweg im Interesse des Lärmschutzes, wie z. B. Verlegung oder Tieferlegung der Straße sind dagegen nach herrschender Auffassung im Wege der Anfechtungsklage geltend zu machen⁶⁶.

Wird kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt⁶⁷, können Ansprüche auf aktiven Lärmschutz mit Leistungsklage gemäß § 43 Abs. 2 VwGO geltend gemacht werden⁶⁸. Beim Bebauungsplan ist Normenkontrollantrag erforderlich⁶⁹. Bei der Planänderung wegen nachträglicher Lärmvorsorge entsprechend § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG kommt Verpflichtungsklage in Betracht, da die ursprünglichen Festsetzungen im Bebauungsplan zugunsten des Lärmschutzes nachbarschützend sind⁷⁰.

2. Entschädigung

Die Entschädigung dem Grunde nach ist im Planfeststellungsbeschluß festzusetzen⁷¹. In den Fällen des § 42 BImSchG bedeutet dies, daß die in Betracht kommenden baulichen Anlagen und Maßnahmen in einer dem Bestimmtheitsgrundsatz genügenden Weise festzulegen sind. Hinzu kommt der Ausspruch der Entschädigungspflicht des Vorhabenträgers. Bezüglich der Entschädigungshöhe genügt die Angabe der Bemessungsgrundlage⁷². Diese bestimmt sich in den Fällen des § 42 BImSchG nach Nr. 3 der RLS-90.

Für die Fälle des § 74 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG – Entschädigung wegen Wertminderung des Außenwohnbereichs – hat der Bundesminister für Verkehr Grundsätze erarbeitet⁷³. Danach ist je nach der Stärke des Verkehrslärms ein bestimmter Prozentsatz des Werts des betroffenen

66 BVerwGE (Anm. 65), S. 133; vgl. *Kühling*, a.a.O., Rdnr. 423–427.

67 Vgl. Anm. 38.

68 Vgl. dazu *Kuschnerus*, a.a.O., S. 103.

69 *Sommer*, a.a.O., S. 58.

70 BVerwGE 80, 184 (188) und *Sommer*, a.a.O., S. 58.

71 BVerwGE 71, 166 (174) = NJW 1986, 80; VkB1. 1985, 513, DVBl. 1985, 900.

72 Vgl. Anm. 71.

73 Vgl. *Kuschnerus*, a.a.O., S. 101, 102.

Außenwohnbereichs (Miet- bzw. Verkehrswert) in Geld zu entschädigen. Bei entsprechender Beeinträchtigung kommt auch voller Wertersatz in Betracht. Diese Grundsätze sollen nach nochmaliger Überarbeitung in absehbarer Zeit im Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr (Verkehrsblatt) veröffentlicht werden.

Im Bebauungsplan können zwar in den Fällen des § 42 BImSchG gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB die an den baulichen Anlagen zu treffenden Lärmschutzmaßnahmen (z. B. Fenster) festgelegt werden, im Gegensatz zum Planfeststellungsbeschluß nicht aber die Entschädigungspflicht des Vorhabensträgers⁷⁴.

Es mag auf sich beruhen, ob diese Gesetzeslücke systemimmanent oder auf ein Versehen des Gesetzgebers zurückzuführen ist. Bis zu einer Gesetzesänderung wird man sich jedenfalls damit helfen müssen, im Bebauungsplan die Maßnahmen an den baulichen Anlagen auszuweisen, auch wenn der Vorhabensträger weder verpflichtet noch berechtigt ist, diese Maßnahmen selbst durchzuführen⁷⁵. In der Begründung zum Bebauungsplan sollte aber wenigstens im Interesse der Rechtsklarheit bezüglich des Abwägungsvorgangs auf die Entschädigungspflicht des Vorhabensträgers hingewiesen werden. In gleicher Weise sollte auch bei Entschädigungen verfahren werden, die nicht auf § 42 BImSchG, sondern auf den vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten allgemeinen Rechtsgedanken – Wertminderung des Außenwohnbereichs – gestützt werden. Andernfalls kann die Entscheidung des Ortsgesetzgebers in diesen Fällen nicht nachvollzogen werden, da der Bebauungsplan selbst keine entsprechenden Festsetzungen enthält⁷⁶.

Sind in den Fällen des § 42 BImSchG die entsprechenden Festsetzungen unterblieben, ist bei der Planfeststellung wiederum Verpflichtungsklage, beim Bebauungsplan wohl Normenkontrollantrag gegeben⁷⁷.

74 BVerwGE 80, 184 (190 ff.).

75 BVerwGE, NVwZ 1989, 255.

76 Vgl. *Sommer*, a.a.O., S. 59.

77 Vgl. Anm. 74.

Beim Streit über die Höhe der Entschädigung sind aber in beiden Fällen gemäß § 42 Abs. 3 Satz 3 BImSchG die Zivilgerichte zuständig. Bei Bundesfernstraßen, für die ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, ist gemäß § 19a FStrG n. F. beim Streit über die Höhe einer Entschädigung nach §§ 74 Abs. 2 Satz 3 bzw. 75 Abs. 2 Satz 4 (L)VwVfG ebenfalls der Zivilrechtsweg gegeben.

Bei anderen Verkehrswegen sind die auf die Verwaltungsverfahrensgesetze gestützten Entschädigungsansprüche mit der Verpflichtungsklage vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen, und zwar dem Grunde und der Höhe nach und unabhängig davon, ob sie die sogenannte Enteignungsschwelle überschreiten⁷⁸. Entschädigungsansprüche für Wertminderung des Außenwohnbereichs, die das Bundesverwaltungsgericht bei Bebauungsplänen auf den bereits erwähnten allgemeinen Rechtsgedanken stützt, sind gleichfalls bezüglich Grund und Höhe vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen.

Die Länder können gemäß § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen eine dem § 19a FStrG a. F. entsprechende Regelung einführen. In diese Regelung können die Fälle, in denen das Vorhaben ohne Planfeststellung oder aufgrund eines Bebauungsplans durchgeführt wird, miteinbezogen werden. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ist gegeben, da diese Ansprüche auf einem allgemeinen Rechtsgedanken beruhen, der als solcher auch für das Landesrecht gilt.

Die Länder können gemäß § 232 BauGB diese Streitigkeiten auch den Kammern für Baulandsachen übertragen.

Entscheiden sich die Länder für diese Gesetzesänderungen, führt dies zwar zur Spaltung des Rechtswegs nach Grund und Höhe des Entschädigungsanspruchs. Dies ist aber gerechtfertigt, da dadurch die Verfahren der Vorhabensgenehmigung wie bei der klassischen Enteignung nach Artikel 14 Abs. 3 GG von Streitigkeiten über die Höhe der Entschädigung entlastet werden. Hinzu kommt, daß eine solche Regelung

78 BVerwGE 77, 295 = NJW 1987, 2884; dazu *Wahl*, a.a.O., S. 440 m.w.N. und NVwZ 1990, 923; *Kastner*, VerwArch 1989, 74 (89 f.); Anm. des Verfassers zum Urteil des VGH Mannheim (Berufungsgericht) vom 19.01.1983, DÖV 1983, 512, 515 f.

dem Grundsatz des primären Rechtsschutzes entspricht. Andererseits wird über die Entschädigungshöhe immer und unabhängig von der schwer zu bestimmenden Grenze zwischen Vorfeld der Enteignung und Enteignung von den Zivilgerichten entschieden. Diese Gesichtspunkte sind solange von Bedeutung, als nicht eindeutig geklärt ist, ob das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesgerichtshof zu diesem schwierigen Fragenkomplex divergierende Auffassungen vertreten⁷⁹.

B. BEMERKUNGEN ZUR LÄRMSANIERUNG

Der Bundesrat hat anlässlich seiner Zustimmung zur Verkehrslärmschutzverordnung eine EntschlieÙung zur Lärmsanierung gefaÙt. Er hält eine gesetzliche Regelung des Lärmschutzes für bestehende Straßen- und Schienenwege für dringend erforderlich. Dabei müÙten auch die finanziellen Voraussetzungen für die Lärmsanierung, insbesondere der KommunalstraÙen und der Schienenwege der Bundesbahn geschaffen werden⁸⁰.

Im Verkehrslärmschutzgesetz sollte die Lärmsanierung geregelt werden. Der Bundesrat hat jedoch gerade wegen dieser Frage dem Gesetz nicht zugestimmt.

Der Entwurf des Verkehrslärmschutzgesetzes sah insbesondere folgende Regelungen vor:

- Grenzwerte (§ 10),
- Anspruchshemmung bis zum 31.12.2000, je nach Dringlichkeit (§ 11 Abs. 2),
- Eigenbeteiligung von 25 % bei Lärmschutzfenstern (§ 12),

79 Auch *Sommer*, a.a.O., S. 56, bezeichnet diese Frage zumindest im Hinblick auf bestehende Straßen als offen.

80 Anlage zum Zustimmungsbeschluß des Bundesrats vom 16.03.1990, BR-Drs. 661/89, S. 9 ff.

- Ausdehnung der Bezuschußung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Mineralölsteueraufkommen) auf die Lärmsanierung (§ 19).

Zur Zeit führen die Baulastträger Lärmsanierungsmaßnahmen aufgrund von Verwaltungsvorschriften oder aufgrund von Gemeindecapatzungen durch.

Der Bund und die Länder weisen für die Straßen in ihrer Baulast in den Haushaltsgesetzen jährlich Mittel für die Lärmsanierung aus. Es werden Mittel sowohl für Maßnahmen am Verkehrsweg als auch Mittel für Aufwendungen an baulichen Anlagen bereitgestellt. Die Erläuterungen zu den Haushaltsgesetzen legen die Voraussetzungen - Grenzwerte, Eigenanteil bei passiven Maßnahmen - fest⁸¹.

Da diese Erläuterungen aber nicht für verbindlich erklärt werden, handelt es sich lediglich um Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsbewirtschaftung.

Die Rechtsprechung billigt dieses Vorgehen unter dem Gesichtspunkt des Subventionsrechts. Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat daher beispielsweise eine Klage auf Zuschußbewilligung für Lärmschutzfenster abgewiesen, da an der baulichen Anlage des Klägers die Grenzwerte der Erläuterungen im Staatshaushalt von Baden-Württemberg nicht erreicht wurden⁸².

Die Kommunen verfahren unterschiedlich.

In Baden-Württemberg werden jedoch Lärmsanierungsmaßnahmen der Kommunen mit Landesmitteln gefördert, wenn dabei dieselben Grenzwerte und derselbe Eigenanteil wie bei Bundes- und Landesstra-

81 Vgl. z. B. Bundeshaushaltsplan 1990, Einzelplan 12, Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr - Anlage zu Kap. 1210, Bundesfernstraßen, S. 51; oder Erläuterungen zu Tit. 821 19 und 821 89, S. 137.

82 Urt. v. 15.06.1988 16 K 3616/87.

Ben maßgebend sind. Das Finanzausgleichsgesetz des Landes wurde diesbezüglich entsprechend geändert⁸³.

Da die Baulastträger auf diese Weise laufend und in größerem Umfang Lärmsanierungsmaßnahmen durchführen, kommt es offensichtlich derzeit kaum zu Rechtsstreitigkeiten.

C. BEKÄMPFUNG DES VERKEHRSLÄRMS AN DER QUELLE

Die aufgrund der Verkehrslärmschutzverordnung erreichte Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit bei der Planung von Verkehrswegen ist zu begrüßen. Wie jedoch der Bundesrat in seiner EntschlieÙung ebenfalls ausgeführt hat, stoßen die Möglichkeiten, durch straßenbauliche Lärmschutzmaßnahmen eine wirksame und hinreichende Lärmreduzierung zu erreichen, auf bauliche und finanzielle Grenzen. Der Bundesrat hält es daher für ein vordringliches Ziel, den Lärm an der Quelle, also bei den Kraftfahrzeugen selbst, zu vermindern. Er hat dabei darauf hingewiesen, daß die wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten dafür noch nicht ausgeschöpft sind⁸⁴.

83 § 27 Abs. 1 Nr. 3 FAG, GBl. Baden-Württemberg 1986, S. 122, und GBl. Baden-Württemberg 1987, S. 161; vgl. auch die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften, insbesondere GABl. Baden-Württemberg 1986, S. 1107 (1108).

84 *Krell*, Neuere Entwicklungen beim Schallschutz an Straßen, Internationales Verkehrswesen 41 (1989), S. 52 f. (57), führt dazu aus: "Nimmt man einerseits hin, daß die Fahrzeuge lauter werden (Breitreifen, lautere Lkw-Motoren, höhere Geschwindigkeiten), und legt man andererseits ideale Grenzwerte fest, dann bedeutet das, daß Hochleistungsstraßen nur noch in regulären Tunnels mit hohen Folgekosten geführt werden müssen. Eine Minderungswirkung von 20 dB(A), die Schalltunnel u. U. erbringen können, reicht nicht aus, um einen Emissionspegel von 70 dB(A) auf 45 dB(A) zu senken. Auch der vermehrte Einsatz von Schallschutzfenstern – die Pegelminderungen von 40 dB(A) erbringen – kann nicht das Ziel einer vernünftigen Schallschutzpolitik sein. Der Verfasser vertritt aus diesen Gründen seit zwei Jahrzehnten die Auffassung, daß intensiv auf die Verminderung der Geräusche an der Quelle hingearbeitet werden muß. Zumindest

Der Bundesrat hat daher die Bundesregierung aufgefordert, im Rahmen der EG-Beratungen darauf hinzuwirken, daß die Lärmemissionen der Kraftfahrzeuge, insbesondere aber der Lastkraftwagen und Omnibusse durch Rechtsvorschriften weiter herabgesetzt werden.

D. ZUSAMMENFASSUNG

1. Nach dem Erlaß der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV stellen die §§ 41 bis 43 BImSchG in Verbindung mit dem Verfahrensrecht und dem Richterrecht zum Außenwohnbereich eine in sich geschlossene, brauchbare Regelung der Lärmvorsorge dar.
2. § 42 BImSchG ist unmittelbar anwendbar. Der Erlaß einer weiteren Verordnung nach § 43 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG über Art und Umfang der notwendigen Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen ist aber im Interesse der Rechtsklarheit notwendig.
3. Immissionsgrenzwerte und Berechnungsverfahren der Verkehrslärmschutzverordnung gelten für Maßnahmen am Verkehrsweg (§ 41 Abs. 1 BImSchG), die Entschädigung von Maßnahmen an baulichen Anlagen (§ 42 BImSchG) und für die Entschädigung wegen Wertminderung (§ 74 Abs. 2 Satz 3 (L)VwVfG).
4. Der Anspruch auf Planänderung wegen nachträglicher Lärmvorsorge nach § 75 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG ist gegeben, wenn die Immissionsgrenzwerte der ursprünglichen Planfeststellung später erreicht werden. Dabei ist der später auftretende Verkehr mit dem Berechnungsverfahren des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses zu ermitteln. Der Umfang der Schutzmaßnahmen be-

das technisch und finanziell Machbare sollte an den Fahrzeugen und Reifen realisiert werden."

stimmt sich nach der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV.

5. Verfahren und Rechtsweg sind unterschiedlich, je nachdem, ob Bundes- oder Landesrecht, das Recht der Planfeststellung oder das Bauplanungsrecht angewendet wird. Maßnahmen der Gesetzgeber zur Beseitigung dieser unübersichtlichen Rechtszersplitterung erscheinen geboten.
6. Eine gesetzliche Regelung der Lärmsanierung erscheint wünschenswert. Diese Aufgabe kann aber auch auf der Grundlage des Subventionsrechts mit Hilfe von Verwaltungsvorschriften bewältigt werden.
7. Weitere Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Emissionen der Kraftfahrzeuge, insbesondere bei Lastkraftwagen und Omnibussen, erscheinen dagegen dringlich.

LÄRMSCHUTZ AN STRASSEN NACH DER NEUEN VERKEHRSLÄRMSCHUTZVERORDNUNG UND DEN RLS-90

Von Jürgen Ullrich

1. Vorgeschichte

Sechzehn Jahre hat es gedauert, bis die Bemühungen um eine normative Regelung des Lärmschutzes an Straßen und Schienenwegen mit dem Inkrafttreten der "Sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) am 21. Juni 1990 zum Teil erfolgreich waren. Von einem Teilerfolg muß deswegen gesprochen werden, weil die Verkehrslärmschutzverordnung nur Vorschriften für den Lärmschutz beim Neu- und Ausbau von Verkehrswegen (Lärmvorsorge) enthält. Nach wie vor fehlt eine gesetzliche Regelung des Lärmschutzes an bestehenden Verkehrswegen (Lärmsanierung). Bisher ist nur die Lärmsanierung an Straßen vom Bund und einigen Bundesländern haushaltsrechtlich geregelt worden.

Der lange Weg der normativen Regelung des Lärmschutzes an Verkehrswegen begann mit dem Inkrafttreten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) am 1. April 1974. Dieses Gesetz fordert in § 41 bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen und Schienenwegen sicherzustellen, daß durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgerausche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. In § 43 BImSchG wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise und mit Zustimmung des Bundesrates in einer Ver-

ordnung Immissionsgrenzwerte festzulegen, die zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche nicht überschritten werden dürfen.

Die Bundesregierung erstellte 1974 die ersten Verordnungsentwürfe und führte 1974 und 1975 die nach § 51 BImSchG notwendige Anhörung der beteiligten Kreise durch. Bei der Anhörung und den anschließenden Beratungen zeigt sich sehr schnell, daß mit einer Verordnung der für erforderlich gehaltene umfassende Schutz vor Straßen- und Schienenverkehrslärm nicht gewährleistet werden konnte. Ein wesentlicher Mangel wurde darin gesehen, daß durch eine Verordnung nach § 43 BImSchG die Lärmsanierung nicht geregelt werden konnte.

Daher nahm die Bundesregierung schon 1976 Abstand von einer Verordnungsregelung und bereitete ein umfassendes Verkehrslärmschutzgesetz vor. Bei den Beratungen des Gesetzentwurfes in den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages zeigte sich sehr bald, daß die festzusetzenden Immissionsgrenzwerte sehr umstritten waren. Auch die Anhörung von 60 Sachverständigen durch den Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages brachte keine eindeutige Aussage über die Höhe der Immissionsgrenzwerte. Diese wurden schließlich politisch festgelegt. Für die Lärmvorsorge wurden in Wohngebieten Immissionsgrenzwerte von 62 dB (A) am Tage und 52 dB (A) in der Nacht festgesetzt. In Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten waren die Immissionsgrenzwerte um 5 dB (A), und in Gewerbegebieten um 10 dB (A) höher. Bei der Lärmsanierung betragen die Immissionsgrenzwerte für Wohngebiete 70 dB (A) am Tage und 60 dB (A) in der Nacht und für alle anderen Gebiete 75 dB (A) am Tage bzw. 65 dB (A) in der Nacht. Der mit vier Gegenstimmen im Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf scheiterte im Bundesrat, weil dieser die Lärmsanierung in den Gemeinden nicht für finanzierbar hielt. Die vom Vermittlungsausschuß bei der Lärmsanierung vorgeschlagene Anhebung der Immissionsgrenzwerte für alle Gebiete auf 75 dB (A) am Tage und 65 dB (A) in der Nacht fand nicht die Zustimmung des Bundestages. Damit scheiterte der Gesetzentwurf nach zweijähriger intensiver Beratung am Ende der 8. Legislaturperiode.

Aufgrund eines Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz im Jahre 1981 sollten in der 9. Legislaturperiode keine kostenwirksamen Gesetze in Kraft treten. Zu den kostenwirksamen Gesetzen wurde, was für die planende und bauende Verwaltung völlig unverständlich war, auch das Verkehrslärmschutzgesetz gerechnet. Damit mußte die Bundesregierung ihre Bemühungen um eine normative Regelung des Lärmschutzes an Verkehrswegen einstellen.

Um eine praktikable und einheitliche Handhabung des Lärmschutzes zu gewährleisten, hat der Bundesminister für Verkehr gemeinsam mit den Straßenbauverwaltungen der Länder auf der Grundlage des gescheiterten Gesetzentwurfes "Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes" erarbeitet und am 6. Juli 1983 für Bundesfernstraßen eingeführt. Diese Richtlinien, die sich in knapp vier Jahren bewährt hatten und durch mehrere Urteile oberer Verwaltungsgerichte auch bestätigt worden waren, sind durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 23. Mai 1987 in Frage gestellt worden. In seinem Urteil (BVerwGE 77, 295) forderte das Gericht ausnahmslos Einzelfallentscheidungen nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalles, solange Immissionsgrenzwerte nicht normativ festgesetzt sind. Den Verkehrslärmschutzrichtlinien aus dem Jahre 1983 sprach das Gericht jede verallgemeinernde Wirkung ab. Um die dadurch eingetretene Rechtsunsicherheit möglichst schnell zu beseitigen, bereitete die Bundesregierung einen Verordnungsentwurf vor, der sich im wesentlichen auf die Festsetzung der Immissionsgrenzwerte und auf die Regelung des Berechnungsverfahrens beschränkte. Eine gesetzliche Regelung, die auch die Lärmsanierung umfaßt hätte, und auch der Erlaß einer die Ermächtigung nach § 43 BImSchG voll ausschöpfenden Verordnung wurde kurzfristig nicht für realisierbar gehalten. So enthält die 16. BImSchV beispielsweise keine Regelungen hinsichtlich der Anforderungen an Art und Umfang von Lärmschutzmaßnahmen an den baulichen Anlagen. Hier besteht noch weiterer Handlungsbedarf.

Nach Anhörung der beteiligten Kreise im September 1989 hat die Bundesregierung die Verordnung im November 1989 verabschiedet und dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet. Diese ist mit verschiedenen Änderungs- und Ergänzungsbeschlüssen am 16. März 1990 erfolgt. Die

Verordnung konnte, nachdem sich die Bundesregierung mit den Beschlüssen des Bundesrates noch einmal befaßt und diesen zugestimmt hatte, schließlich am 21. Juni 1990 in Kraft treten.

2. Verkehrslärmschutzverordnung

Das Kernstück der 16. BImSchV bilden die Immissionsgrenzwerte, die für schutzbedürftige Anlagen und Gebiete in § 2 Abs. 1 wie folgt festgesetzt worden sind:

	Tag	Nacht
1. an Krankenhäusern, Schulen, Kurheimen und Altenheimen	57 Dezibel (A)	47 Dezibel (A)
2. in reinen und allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten	59 Dezibel (A)	49 Dezibel (A)
3. in Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten	64 Dezibel (A)	54 Dezibel (A)
4. in Gewerbegebieten	69 Dezibel (A)	59 Dezibel (A)

Gegenüber den Verkehrslärmschutzrichtlinien aus dem Jahre 1983 sind die Immissionsgrenzwerte um 3 dB (A) abgesenkt worden. Darin liegt eine deutliche Verbesserung des Lärmschutzes, weil gegenüber der bisherigen Verwaltungspraxis Lärmschutz bereits bei einer um 50 % geringeren Verkehrsstärke erforderlich wird.

Die wesentliche Änderung im Sinne von § 41 BImSchG wird in § 1 Abs. 2 16. BImSchV als ein erheblicher baulicher Eingriff beschrieben, der zu einer spürbaren Verschlechterung der bisherigen Lärmsituation führt. Diese ist immer dann gegeben, wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um

3 dB (A) erhöht wird. Auf eine Steigerung um mindestens 3 dB (A) kommt es bei einer wesentlichen Änderung dann nicht mehr an, wenn in Folge des erheblichen baulichen Eingriffs der Beurteilungspegel auf 70/60 dB (A) Tag/Nacht erhöht wird oder er vor dem baulichen Eingriff bereits über 70/60 dB (A) Tag/Nacht lag. Die Verbreiterung einer vorhandenen Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr ist ebenfalls auch ohne die Steigerung um 3 dB (A) immer eine wesentliche Änderung. Dagegen ist der Ersatz einer Asphaltbetondecke durch eine Pflasterdecke, die bei 50 km/h zu einer Pegelsteigerung von 3 dB (A) führt, keine wesentliche Änderung, wenn nicht gleichzeitig der Straßenquerschnitt um einen Fahrstreifen erweitert wird.

Nach § 3 16. BImSchV wird bei der Feststellung der Belastung durch Verkehrsgeräusche vom Beurteilungspegel ausgegangen. Der Beurteilungspegel ergibt sich aus dem Mittelungspegel, der in DIN 45 641 "Mittelungspegel und Beurteilungspegel zeitlich schwankender Schallvorgänge" definiert ist, und dem Lästigkeitszuschlag an lichtzeichengeregelten Kreuzungen und Einmündungen. Damit hat sich mit der Einführung des Beurteilungspegels an dem bisherigen Verfahren zur Berechnung der von einer Straße ausgehenden Lärmbelastung nichts geändert; es ist nur eine normgerechte Bezeichnung gewählt worden.

3. Berechnungsverfahren

Die Anlage 1 der 16. BImSchV regelt die Berechnung des Beurteilungspegels für lange, gerade Fahrstreifen, die auf ihrer gesamten Länge konstante Emissionen und unveränderte Ausbreitungsbedingungen aufweisen. Die abschnittsweise Berechnung des Beurteilungspegels und die Pegeländerung durch topographische Gegebenheiten, bauliche Maßnahmen und Reflexionen werden in der 16. BImSchV nicht geregelt. Hier wird auf das Kapitel 4.0 der "Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS-90)" verwiesen. Damit sind die RLS-90 zum Bestandteil der Verordnung geworden und waren ebenfalls Gegenstand der Beratungen im Bundesrat. Durch die Kopplung der RLS-90 an die 16.

BImSchV bedarf jede Änderung des Berechnungsverfahrens in den Richtlinien künftig der Zustimmung des Bundesrates.

Bei der Berechnung des Beurteilungspegels sind aufgrund neuerer Erkenntnisse gegenüber den RLS-81 folgende Änderungen eingetreten:

- Umstellung der Berechnung von der Basis "Fahrbahn" auf die Basis "Fahrstreifen",
- Einführung von zusätzlichen Kurven für die Geschwindigkeitskorrekturen > 130 km/h, 30 km/h und 40 km/h,
- Veränderung und Ergänzung der Korrekturen für unterschiedliche Straßenoberflächen,
- Einführung einer höhenabhängigen Boden- und Meteorologie-dämpfung bei der freien Schallausbreitung,
- Vernachlässigung der Bodendämpfung bei der Schallausbreitung über Hindernisse.

Die Umstellung der Berechnung von der Basis "Fahrbahn" auf die Basis "Fahrstreifen" bedeutet, daß für den nahen und fernen Fahrstreifen einer Straße zwei völlig getrennte schalltechnische Berechnungen durchgeführt werden müssen. Dadurch konnte auf verschiedenen Näherungsformeln, die in den RLS-81 noch enthalten waren, verzichtet werden. Angesichts der Tatsache, daß heute bei schalltechnischen Untersuchungen fast ausschließlich Rechner eingesetzt werden, erscheint der mit der Umstellung verbundene höhere Rechenaufwand, der zu genaueren Ergebnissen führt, gerechtfertigt. An den bisher verwandten Faktoren zur Umrechnung der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke in die maßgebliche stündliche Verkehrsstärke und an den prozentualen Lkw-Anteilen für die verschiedenen Straßengattungen (Tabelle A 16. BmSchV; Tabelle 3 RLS-90) hat sich nichts geändert.

Die zusätzliche Kurve für zulässige Höchstgeschwindigkeiten > 130 km/h ist im Diagramm II der 16. BmSchV bzw. der RLS-90 eingeführt worden, weil die Bundesanstalt für Straßenwesen bei ihren Messungen in den letzten Jahren einen Anstieg der durchschnittlichen Geschwindigkeit auf Autobahnen festgestellt hat. Die Kurven für die zulässigen Höchstgeschwindigkeiten von 30 und 40 km/h, die im wesentlichen

auf Messungen des Forschungsinstituts für Geräusche und Erschütterungen (FIGE) in Herzogenrath zurückgehen und die schalltechnische Untersuchungen bei niedrigeren Geschwindigkeiten im Innerortsbereich zulassen, sind auf Beschluß des Bundesrates aufgenommen worden. Damit verbunden war auch die Ergänzung der Tabelle 4 in der RLS-90 zur Berücksichtigung unterschiedlicher Straßenoberflächen um die Korrekturwerte für 30 und 40 km/h (Spalten 2 und 3).

Die angegebenen Korrekturen für die Straßenoberflächen sind Mittelwerte, die u. a. der Tatsache Rechnung tragen, daß die Straßenoberflächen herstellungsbedingt Toleranzen haben und daß sich im Laufe der Zeit die Texturen einer Straßenoberfläche und damit die Geräuschabstrahlung ändern kann. Gegenüber den Festlegungen in den RLS-81 sind die Korrekturwerte in der Verordnung bzw. den RLS-90 für Straßen mit Asphaltbetondecken um 0,5 dB (A) und für Straßen mit Beton- oder Gußasphaltdecken um 1,0 dB (A) angehoben worden.

Dies war erforderlich, weil in den letzten Jahren insbesondere die Rollgeräusche der Personenkraftwagen durch die vermehrte Verwendung von breiteren Reifen angestiegen sind. Ebenfalls angehoben wurden die Korrekturwerte bei den Pflasterbelägen und zwar um 1,0 dB (A) bei ebenem Pflaster und um 2,0 dB (A) bei sonstigem Pflaster. Auf Beschluß des Bundesrates ist die Tabelle B in der 16. BmSchV bzw. die Tabelle 4 in den RLS-90 mit den Korrekturen für unterschiedliche Straßenoberflächen durch folgende Fußnote ergänzt worden:

"Für lärm mindernde Straßenoberflächen, bei denen aufgrund neuer bautechnischer Entwicklungen eine dauerhafte Lärm minderung nachgewiesen ist, können auch andere Korrekturwerte berücksichtigt werden, zum Beispiel für offenporige Asphalte bei zulässigen Höchstgeschwindigkeiten von mehr als 60 km/h minus 3 dB (A)."

Mit der Fußnote soll ein Anreiz zur Entwicklung von lärmtechnisch günstigen Straßenoberflächen gegeben werden. Wenn ein entsprechender Nachweis erbracht wird, kann der Bundesminister für Verkehr ohne Einschaltung des Bundesrates andere Korrekturwerte zulassen.

Nachdem bei den Rollgeräuschen die Maßnahmen an den Reifen bisher zu keiner spürbaren Geräuschabsenkung geführt haben, konzen-

trieren sich die Bemühungen derzeit auf die Entwicklung von lärmmin-
dernden Straßendecken. Neben den offenporigen Deckschichten, die seit
1986 auf 20 Erprobungsstrecken mit einer Gesamtlänge von 40 km im
Außer- und Innerortsbereich untersucht werden, zeigen beispielsweise
auch geschlossene Decken mit fein rauher Oberfläche (Mikrotextur)
lärmindernde Eigenschaften.

Bei den bisherigen Geräuschuntersuchungen sind auf den Erpro-
bungsstrecken mit offenporigen Asphaltdeckschichten im Neuzustand
bei den Personenkraftwagen Pegelminderungen von 4 bis 5 dB (A) im
Außerortsbereich und von 2 bis 3 dB (A) im Innerortsbereich festgestellt
worden. Diese Pegelminderungen haben sich bei Nachmessungen, die
nach zwei- bis dreijähriger Liegezeit der Decken durchgeführt worden
sind, im Außerortsbereich nicht und im Innerortsbereich zum Teil ge-
ringfügig verschlechtert. Es ist damit zu rechnen, daß die Pegelminde-
rung völlig verloren geht, wenn sich die Hohlräume der offenporigen
Beläge mit Schmutz zusetzen. Da diese Gefahr besonders bei den mit
niedrigen Geschwindigkeiten befahrenen innerörtlichen Straßen besteht,
ist nach der Fußnote der Pegelabzug von 3 dB (A) für offenporige
Asphalte nur bei zulässigen Höchstgeschwindigkeiten von mehr als
60 km/h möglich.

Die in Deutschland gewonnenen Erkenntnisse mit der Lärmminde-
rung von offenporigen Belägen wurden auch durch österreichische Un-
tersuchungen bestätigt. Bei den dort durchgeführten Geräuschmessun-
gen auf offenporigen Asphaltdeckschichten wurden gegenüber konven-
tioneller Beton- und Asphaltdecken bei Durchschnittsgeschwindigkeiten
von 100 km/h Pegelminderungen von 4 bis 6 dB (A) festgestellt.

Fragen, die bei der Erprobung der offenporigen Deckschichten noch
nicht endgültig geklärt werden konnten, sind das Verhalten während der
Nutzungsdauer (zum Beispiel die Verschmutzung), die Nutzungsdauer,
die Beseitigung gefährlicher Flüssigkeiten, die Aufrechterhaltung der
Verkehrssicherheit im Winter sowie die Gesamtkosten im Vergleich zur
konventionellen Bauweise.

Die Berücksichtigung der höhenabhängigen Boden- und Meteorolo-
giedämpfung bei der freien Schallausbreitung geht auf die VDI-Richtli-

nien 2714 "Schallausbreitung im Freien" zurück, die im November 1987 veröffentlicht worden sind. Im Berechnungsverfahren der RLS-81 wurden die Boden- und Meteorologiedämpfung bisher unabhängig von der Emissions- und Immissionsorthöhe pauschal angenommen. Mit der höhenabhängigen Berücksichtigung der Boden- und Meteorologiedämpfung mußte eine mittlere Höhe h_m in die Berechnung eingeführt werden. Diese ist als mittlerer Abstand zwischen dem Grund und der Verbindungslinie zwischen Emissions- und Immissionsort definiert. Die genaue Bestimmung der mittleren Höhe wäre nur über umfangreiche Geländeaufnahmen möglich. Um einen derartigen Aufwand zu vermeiden, ist als Vereinfachung in der 16. BImSchV festgelegt worden, daß sich für ebenes Gelände die mittlere Höhe als arithmetischer Mittelwert der Höhe des Emissionsortes und des Immissionsortes über Grund ergibt. Zur Bestimmung der mittleren Höhe enthalten die RLS-90 ergänzende und erläuternde Skizzen. Bei der freien Schallausbreitung ergibt sich durch die Berücksichtigung der höhenabhängigen Boden- und Meteorologiedämpfung etwa der gleiche Beurteilungspegel, der auch nach den RLS-81 berechnet worden wäre.

Die Vernachlässigung der Bodendämpfung bei der Schallausbreitung über Hindernisse geht auf die VDI-Richtlinien 2720 "Schallschutz durch Abschirmung im Freien" zurück, die im Januar 1988 als Entwurf veröffentlicht worden sind. Die Anpassung des Berechnungsverfahrens in den RLS-90 an die VDI-Richtlinien wurden als "Stand der Technik" bei der Anhörung der beteiligten Kreise zur Verkehrslärmschutzverordnung gefordert. Diese Anpassung bewirkt, daß die Schutzwirkung von Abschirmeinrichtungen gegenüber den RLS-81 zum Teil bis zu 4 dB (A) schlechter beurteilt wird. Dies hat erhebliche Zweifel daran aufkommen lassen, ob die Untersuchungen, die in den VDI-Richtlinien 2720 zur Vernachlässigung der Bodendämpfung bei der Schallausbreitung über Hindernisse geführt haben, ohne Einschränkungen auf Verkehrswege übertragen werden können. Diese Untersuchungen wurden bisher ausschließlich an natürlichen und künstlichen Einzelschallquellen und nicht an Linienschallquellen, wie sie Verkehrswege darstellen, durchgeführt. Inzwischen hat der Bundesminister für Verkehr ein größeres Meßprogramm eingeleitet, um die Wirksamkeit von Lärmschirmen an Autobah-

nen und hochbelasteten Bundesstraßen untersuchen zu lassen. Diese Untersuchungen, die voraussichtlich 1 bis 1 ½ Jahre in Anspruch nehmen werden, hatte auch der Bundesrat bei den Beratungen der Verkehrslärmschutzverordnung gefordert. Inzwischen hat auch die VDI-Kommission Lärminderung die VDI-Richtlinien 2720 nochmals als Entwurf mit einer Einspruchsfrist von 2 Jahren veröffentlicht, um die Ergebnisse der vom Bundesminister für Verkehr in Auftrag gegebenen Messungen gegebenenfalls berücksichtigen zu können. In den Vorbe-merkungen der nochmals im Entwurf veröffentlichten VDI-Richtlinien 2720 wird festgestellt, daß noch geprüft werden muß, ob die vorgenom-mene Vereinheitlichung der Berechnungsverfahren zur Bestimmung der Pegelminderung von Abschirmeinrichtungen auch auf den Bereich der Verkehrsgeräusche anwendbar ist.

In den RLS-90 neu aufgenommen worden ist die Berechnung des Beurteilungspegels an öffentlichen Parkplätzen. Damit ist eine Forde-rung erfüllt worden, die bei der Anhörung der beteiligten Kreise erho-ben worden war.

Im Gegensatz zu den RLS-81 enthalten die RLS-90 keine Berech-nungsbeispiele mehr. Daher wird zur Zeit bei der Forschungsgesell-schaft für Straßen- und Verkehrswesen eine gesonderte Beispielsamm-lung mit zusätzlichen Erläuterungen zu den RLS-90 erarbeitet, die vor-aussichtlich im Frühjahr 1991 erscheinen wird.

Weiterhin ist vorgesehen, die "Testaufgaben zur Überprüfung von Rechenprogrammen nach den Richtlinien für den Lärmschutz an Stra-ßen (TEST-85)" zu aktualisieren, weil eine Überprüfung der Rechen-programme nach wie vor unumgänglich ist.

4. Ausblick

Durch die Senkung der Immissionsgrenzwerte um 3 dB (A) und die Vernachlässigung der Bodendämpfung bei der Schallausbreitung über Hindernisse, die zu einer Verringerung der Schutzwirkung von Ab-schirmeinrichtungen führt, wird in den kommenden Jahren der Umfang der Lärmschutzeinrichtungen erheblich zunehmen und damit werden auch die Ausgaben für den Lärmschutz spürbar steigen. Die bisherigen

Leistungen des Bundes auf dem Gebiet des Lärmschutzes verdeutlichen die nachfolgenden Daten. An Bundesfernstraßen gab es am Jahresende 1989 rund 520 km Lärmschutzwälle, rund 20 km Steilwälle und rund 880 km Lärmwände. Zusätzlich wurden vom Bund rund 325 000 m² Lärmschutzfenster finanziert. Für die Lärmvorsorge und Lärmsanierung an Bundesfernstraßen sind bis zum Jahresende 1989 2,4 Mrd. DM ausgegeben worden. Die Ausgaben für die Lärmvorsorge und Lärmsanierung an Bundesfernstraßen betragen im Jahre 1989 allein 310 Mio. DM. Die Aufwendungen für den Lärmschutz an Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen sind bisher nicht systematisch erfaßt worden.

Schrifttum

1. *Breyer, G.:* "Lärmindernde Fahrbahndecken in Österreich" – Beitrag für die International Tire/Road Noise Conference 1990 in Göteborg, Schweden.
2. Der Bundesminister für Verkehr: "Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS 90)" – Ausgabe 1990 –, VkB1. 1990, S. 258.
3. Der Bundesminister für Verkehr: "Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes", VkB1. 1983, S. 306.
4. Der Bundesminister für Verkehr, Abteilung Straßenbau: "Statistik des Lärmschutzes an Bundesfernstraßen 1989" – Juni 1990.
5. Erster Zwischenbericht 1986 – 1989 der Projektgruppe "Lärmindernde Straßendecken" vom Mai 1990.
6. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990, BGBl. I S. 880.
7. *Hölder, M.-L.:* "Die Verordnung zum Schutz vor Verkehrslärm". Sonderdruck "Schutz vor Lärm", Baden-Baden 1990.
8. Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990, BGBl. I S. 1036.

VERKEHRSLÄRMSCHUTZ AUS KOMMUNALER SICHT - UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER VERKEHRSLÄRMSCHUTZVERORDNUNG -

Von Folkert Kiepe

I. AUSGANGSLAGE

Das Thema Verkehrslärmschutz wird aus der Sicht der Städte und Gemeinden in Zukunft noch weit größere Bedeutung erlangen als bisher. Die Gründe liegen in der ständig wachsenden Zahl der Kraftfahrzeuge, der steigenden Kfz-Fahrleistung und der damit verbundenen Lärmbelastung in den Städten. Konflikte zwischen den einzelnen Nutzungsansprüchen von Wohnen, Arbeiten und Freizeitbeschäftigung werden zunehmend überlagert vom Konflikt mit dem Autoverkehr: ruhiges Wohnen, ungestörtes Arbeiten und erholsame Freizeit sind in den Städten immer mehr durch Verkehrslärm gefährdet.

Die Lärmimmissionen haben in den Städten und Gemeinden inzwischen ein solches Ausmaß erreicht, daß man sie neben der Luft- und Gewässerverschmutzung als Hauptproblem des kommunalen Umweltschutzes bezeichnen muß.

Dies spiegelt sich auch in der Meinungsbefragung wider. Danach wird die Belästigungsskala vom **Verkehrslärm** angeführt und teilt sich nach Untersuchungen des Umweltbundesamtes auf die einzelnen Bereiche wie folgt auf:

Straßenverkehr	50,0 %
Schienenverkehr	18,0 %
Flugverkehr	13,0 %
Gewerbe und Industrie	6,0 %
Freizeitlärm	3,6 %
Nachbarschaftslärm	3,5 %
Baustellenlärm	2,5 %
Sonstiges	3,4 %

Die Belästigung durch Verkehrslärm (Straßen-, Schienen-, Luftverkehr) umfaßt hiernach 81 % der Belästigungen durch Lärm insgesamt. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind nach einer Studie aus den Jahren 1984 allein durch den Lärm des Straßenverkehrs etwa 13 Mio. Menschen in der bisherigen Bundesrepublik stark belästigt. Dazu kommen etwa 6,5 Mio. Menschen, die unter Fluglärm leiden und etwa 1,6 Mio. Menschen, die unter Schienenverkehrslärm leiden. Somit sind etwa ein Drittel der Bevölkerung durch Lärm direkt gesundheitlich gefährdet.

Vor allem die Bürger in den Ballungsgebieten sind gesundheitlichen Belastungen durch Lärm ausgesetzt. Die Beeinträchtigung durch den Straßenverkehrslärm liegt dabei weit an der Spitze: Etwa ein Viertel der Bevölkerung in den Städten fühlt sich durch Straßenverkehrslärm "wesentlich gestört". Etwa 6 Mio. Bürger in den Städten der bisherigen Bundesrepublik sind Lärmwerten ausgesetzt, bei denen ein erhöhtes Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen zu befürchten ist.

Diesen Gesundheitsschädigungen, aber auch den damit verbundenen Kommunikations-, Konzentrations- und Schlafstörungen wollen viele Städter durch die Flucht ins Umland entgehen. Sie haben damit das Problem für sich bewältigt, aber zugleich einen Teufelskreis ausgelöst: Da sie in der Regel ihren Arbeitsplatz in der Stadt behalten und diesen selbstverständlich mit dem eigenen Pkw erreichen wollen, sorgen sie für mehr Straßenverkehr in bis dahin ruhigen Umlandgebieten sowie in relativ ruhigen städtischen Vororten und steigern noch die extreme Verkehrsbelastung der Innenstädte. Verkehrslärm und Stadtflucht hängen somit eng zusammen und es kann keine Rede davon sein, daß dies in

den Städten nicht gesehen würde. Hiergegen spricht schon der Umstand, daß die Zuweisungskriterien für die Verteilung staatlicher Gelder an den Einwohnerzahlen anknüpfen. Die Städte sind somit bereits aus ökonomischen Gründen daran interessiert, daß sie bewohnbar bleiben. Dies bestätigen auch Erhebungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), wonach das Verkehrsthema in der Rangordnung der kommunalen Themen vom Blickpunkt der Stadtentwicklung her gesehen inzwischen auf Platz 1 gerückt ist, noch vor dem allgemeinen Umweltschutz und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Bei dieser Ausgangslage ist zu fragen:

Welche rechtlichen und planerischen Möglichkeiten haben die Städte und Gemeinden zur Bekämpfung des Verkehrslärms und welche Instrumente brauchen sie hierzu?

II. DER VORHANDENE RECHTLICHE RAHMEN

1. Verkehrslärmschutz in der Bauleitplanung

Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB sind bei der Bauleitplanung u. a. die Belange des Umweltschutzes, d. h. auch der Immissionsschutz und damit der Verkehrslärmschutz zu berücksichtigen, nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB "der Verkehr" einschließlich des ÖPNV. Nach § 50 BImSchG sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Nach diesen gesetzlichen Anforderungen ist es geboten, den Schallschutz im Rahmen der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB soweit wie möglich zu berücksichtigen. Sie räumen ihm gegenüber anderen Belangen einen hohen Rang, jedoch keinen Vorrang ein. Bei allen Neuplanungen einschließlich der "heranrückenden Bebauung" sowie bei Überplanung von Gebieten ohne wesentliche Vorbelastungen ist ein vorbeugender Schallschutz anzustreben. Bei Überplanung von Gebieten

mit Vorbelastungen gilt es, die vorhandene Situation zu verbessern und bestehende schädliche Schalleinwirkungen soweit wie möglich zu verringern bzw. zusätzliche nicht entstehen zu lassen.

Der Flächennutzungsplan ermöglicht nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB die Darstellung der Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge. Im Bebauungsplan können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB u. a. die allgemeinen Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung wie z. B. für das Parken von Fahrzeugen und Fußgängerbereiche festgesetzt werden.

Eine Konfliktbewältigung mit den genannten planerischen Mitteln ist in den Städten nicht immer einfach. Dazu ein Beispiel: Auf dem Gelände eines abgeräumten Güterbahnhofes einer Großstadt soll neue Wohnbebauung entwickelt werden. Das Gelände wird durch eine Hauptverkehrsstraße erschlossen. Die Lärmkarte der Stadt weist für alle Hauptverkehrsstraßen eine Belastung von mehr als 60 dB(A) aus. Damit ist eine Festsetzung von WR- oder WA-Gebieten an dieser Straße ohne besondere Vorkehrungen nicht möglich. Eine textliche Festsetzung im entsprechenden Bebauungsplan müßte deshalb etwa lauten: "In den WA- und MK-Gebieten östlich der X-Straße sind an den einer öffentlichen Verkehrsfläche zugewandten Gebäudefronten bei Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten aufgrund der Immissionen aus Verkehrslärm gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB für Wohnungen und sonstige Aufenthaltsräume bauliche und sonstige Vorkehrungen zur Lärminderung zu schaffen. Die hierdurch erreichte Pegelminderung muß bei Wohn- und Schlafräumen mindestens 30, bei sonstigen Aufenthaltsräumen mindestens 25 dB(A) betragen". Zur textlichen Festsetzung gibt es folgende Anmerkung: "Es sind z. B. Fenster ab Schallschutzklasse 3 (Wohn- und Schlafräume) bzw. Schallschutzklasse 2 (Büro o. ä.) nach der VDI-Richtlinie 2719 zu verwenden, sofern nicht durch Grundrißanordnung und Fassaden- sowie Baukörpergestaltung die erforderliche Pegelminderung erreicht wird."

2. Baulicher Lärmschutz an Verkehrswegen

Soweit es um Schutzmaßnahmen am Verkehrsweg oder an der betroffenen baulichen Anlage geht, sind nach geltendem Recht vor allem das Bundesfernstraßengesetz bzw. die Straßengesetze der Länder, das Personenbeförderungsgesetz und das Bundesimmissionsschutzgesetz maßgebend.

2.1 Bundesfernstraßengesetz

Das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 01.10.1974 (BGBl. I S. 2413) regelt den Verkehrslärmschutz nicht ausdrücklich. Es bezieht ihn jedoch im Rahmen der Planfeststellung mit ein. Nach § 17 Abs. 1 FStrG in der durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vom 12.02.1990 (BGBl. I S. 205) geänderten Fassung dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt und dabei "die Umweltverträglichkeit geprüft ist. Auf dieser Grundlage sind dann die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen".

Aufgrund dieser Vorschrift ist bereits bei der Vorbereitung einer Fernstraßenplanung zu prüfen, ob zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen Schallschutzanlagen erforderlich werden. Können solche Schutzanlagen nicht errichtet werden, so sind die Gründe darzulegen.

Nach dem früheren § 17 Abs. 4 FStrG – jetzt nach Inkrafttreten des Rechtsbereinigungsgesetzes entspr. § 74 VwVfG – sind Schutzauflagen anzuordnen, " ... die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld".

Die Straßengesetze der Länder enthalten entsprechende Regelungen.

2.2 Personenbeförderungsgesetz

Das Personenbeförderungsgesetz (in der Fassung der Neubekanntmachung vom 08.08.1990, BGBl. I S. 1690) bestimmt, daß neue Straßenbahnen (dazu gehören auch Hoch-, Untergrundbahnen sowie Schwebbahnen und ähnliche Bahnen besonderer Bauart gemäß § 4 Abs. 1 und 2 PBefG) nur gebaut und bestehende nur geändert werden dürfen, wenn der Plan für ihre Betriebsanlagen vorher festgestellt ist (Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 28 ff. PBefG). Dabei ist die Umweltverträglichkeit zu prüfen (§ 28 I 2 PBefG). Auf die allgemeinen immissionschutzrechtlichen Vorschriften in den §§ 41 und 42 BImSchG wird in diesem Gesetz zwar nicht ausdrücklich Bezug genommen, sie gelten jedoch auch bei seiner Anwendung.

2.3 Bundes-Immissionsschutzgesetz

2.3.1 Die §§ 41 ff. BImSchG

Das seit dem 01.04.1974 geltende Bundes-Immissionsschutzgesetz (BGBl. I S. 721) regelt erstmals in den §§ 41-43, daß "bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen und Straßenbahnen sicherzustellen ist, daß durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind". Eine nähere Konkretisierung, insbesondere von wann ab Verkehrsgeräusche als schädliche Umwelteinwirkungen anzusehen sind, enthält das Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht. Die Klärung dieser ganz entscheidenden Frage wird in § 43 des Gesetzes einer Rechtsverordnung der Bundesregierung überlassen.

Die Tatsache, daß eine normative Konkretisierung des Begriffs der "schädlichen Umwelteinwirkungen" der Verkehrsgeräusche über Jahre hinweg bis Juni 1990 weder durch Gesetz noch durch Verordnung vorgenommen wurde, führte dazu, daß Lärmschutz an Straßen von den jeweiligen Straßenbaulastträgern (Bund, Länder, Gemeinden) nach eigenen verwaltungsinternen Regelungen praktiziert wurde.

2.3.2 Die Rechtsprechung

Die gesetzgeberische Lücke hat in den letzten Jahren zunehmend die Rechtsprechung gefüllt - allerdings mit Einzelfallentscheidungen, die nicht nur begrüßt werden konnten.

Während das Bundesverwaltungsgericht aus der mangelnden Konkretetheit des § 41 BImSchG zunächst den Schluß gezogen hatte, daß dieser Vorschrift das für eine praktische Rechtsanwendung unerläßliche Mindestmaß an konkretem Regelungsgehalt fehle und sie daher unvollziehbar sei (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.01.1981, 4 C 4.78, BVerwGE 81, 295 [298]), hat es später seine Bedenken gegen die Anwendbarkeit des § 41 BImSchG aufgegeben und erklärt, daß diese Vorschrift mit dem Begriff "schädliche Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche" einen unbestimmten Rechtsbegriff verwende, der nach den allgemeinen Regeln auszulegen sei (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.1985, 4 C 63.80, BVerwGE 71, 150, [154 f.]). Solange die Zumutbarkeit von Verkehrsgeräuschen nicht durch Grenzwerte rechtssatzmäßig bestimmt sei, müsse die nach § 41 BImSchG zu beachtende Grenze des Zumutbaren von den Behörden und Gerichten stets anhand einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalles und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Baugebietes bestimmt werden. Diese Rechtsprechung hat das BVerwG mit Urteil vom 22.05.1987, 4 C 33 bis 35.83, BVerwGE 77, 285 = ZfBR 1987, 299) erweitert und in seinen Anforderungen an den Begriff der "schädlichen Umwelteinwirkungen" verschärft. Das Urteil enthält folgende wesentliche Aussagen:

- Den Maßstab für die Bestimmung der Zumutbarkeit von Verkehrsgeräuschen setzt § 41 BImSchG.
- Richtlinien des BMV und technische Normen (z. B. die DIN 18005 oder die VDI-Richtlinie 2058) haben keinen weitergehenden Erkenntniswert.
- Die Anwendung des in § 41 BImSchG enthaltenen Begriffs "schädliche Umwelteinwirkungen" setzt eine umfassende Würdigung der Gegebenheiten des Einzelfalles voraus.
- Nach dem vom BImSchG vorgegebenen Maßstab wird in von ande-

ren Störfaktoren nicht vorbelasteten Wohngebieten die Grenze des noch zumutbaren Straßenverkehrslärms etwa bei 55/45 dB(A) Tag/Nacht erreicht.

- Der mit der Verordnungsermächtigung (§ 43 BImSchG) "vorgegebene Handlungsrahmen reicht über das hinaus, was die Gerichte bei ihren stets auf den Einzelfall beschränkten und auf das konkrete Schutzbedürfnis eines betroffenen Bürgers bezogenen Erkenntnissen feststellen können".
- "Sollen auch die grundlegenden Prinzipien – etwa mit Rücksicht auf untragbare Belastungen der öffentlichen Haushalte – aufgegeben werden, so kommt eine Grenzwertbestimmung durch Rechtsverordnung nicht mehr in Betracht. Dann bedarf es einer neuen Entscheidung des Gesetzgebers."

Die gutachterliche Äußerung des 4. Senats vom 29.06.1987 (BVerwG, 4 ER 500.86) im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde ergänzte das Urteil desselben Senates vom 22.05.1987 insbesondere hinsichtlich der Frage der richtigen Rechtsgrundlage für den jeweils gewollten Umweltstandard beim Verkehrslärmschutz. Sie stellte klar, daß das durch §§ 1, 3, 41 BImSchG vorgegebene "Niveau" nur vom Gesetzgeber geändert werden kann und daß wegen der Belastung der öffentlichen Haushalte durchaus Anlaß bestünde, daß Gesetzgeber oder Ordnungsgeber bestimmen, welcher Umweltstandard dem Bürger gerade unter Beachtung finanzieller Möglichkeiten zugemutet werden soll.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 22.05.1987 hatte für die Praxis unmittelbar rechtliche Konsequenzen. Da die Zumutbarkeit nach dieser neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in jedem Einzelfall zu ermitteln war und dabei i.d.R. davon auszugehen war, daß für ein von anderen Störfaktoren nicht vorbelastetes Wohngebiet die Grenze des noch zumutbaren Straßenverkehrslärms etwa bei einem äquivalenten Dauerschallpegel (Außenpegel) von 55 dB(A) am Tage und 45 dB(A) in der Nacht erreicht wird, konnten die bisher zugrundegelegten einschlägigen Verwaltungsvorschriften für die Planung und Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen zur Lärmvorsorge nicht mehr angewandt werden.

Der Bundesminister für Verkehr versuchte zwar zunächst, seine Richtlinien für den Bundesfernstraßenbau aufrecht zu erhalten. Die Länder sind dieser Praxis jedoch überwiegend nicht gefolgt und hielten die bisherigen Verwaltungsvorschriften nicht mehr für anwendbar.

Für die Städte und Gemeinden verschärfte sich die Situation durch eine neue höchstrichterliche Grundsatzentscheidung Ende 1987 weiter. Wie bereits befürchtet, nahm der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 10.12.1987, III ZR 204/86, MittDST Nr. 259/88, die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Anlaß, die Enteignungsschwelle bei Lärmbelastungen mit Enteignungswirkung neu zu bestimmen. Der BGH geht zwar in seinem Urteil nicht davon aus, daß die durch die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorgenommene Senkung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze automatisch zu einer Herabsetzung der enteignungsrechtlichen Opfergrenze führen muß; er sagt jedoch ziemlich deutlich, daß diese Rechtsprechung bei der Festlegung der Enteignungsschwelle nicht außer Betracht bleiben könne. Diese Ankündigung einer Absenkung der Enteignungsschwelle gewinnt noch durch die an anderer Stelle des Urteils enthaltene Aussage an Bedeutung, wonach es keine Rolle spiele, ob sich das Verkehrsaufkommen der Straße aufgrund straßenbautechnischer Veränderungen oder einer Umwidmung oder allein aufgrund der allgemein steigenden Kfz-Zahlen erhöht habe.

Beide Urteile führten dazu, daß die Lärmschutzanforderungen sowohl an den Neubau von Verkehrswegen als auch an vorhandene Verkehrswege deutlich verschärft wurden. Diese "verbesserten" Lärmschutzanforderungen berücksichtigen allerdings ausschließlich die Vorgaben der §§ 41 ff. BmSchG und nicht auch die Anforderungen, die sich für die Städte unter den Gesichtspunkten

- Sanierung vorhandener Verkehrswege,
- städtebauliche Verträglichkeit von Lärmschutzbauten und
- Lärmschutz an der Quelle/Verursacherprinzip

stellen. Es bestand deshalb die dringende Gefahr, daß über Einzelfallentscheidungen der Rechtsprechung die Lärmschutzanforderungen generell derart angehoben würden, daß für eine Abwägung mit den oben genannten Gesichtspunkten kein Spielraum mehr bleiben würde.

Der Deutsche Städtetag sah sich durch diese Rechtsprechung in seiner Auffassung bestätigt, daß die Behandlung des Verkehrslärmschutzes sowohl aus Gründen der Rechtssicherheit als auch wegen der erforderlichen Kalkulierbarkeit der bei den kommunalen Baulastträgern anfallenden Kosten dringend einer normativen, und zwar gesetzlichen Regelung bedarf. Alle hierauf abzielenden Bemühungen sind bisher allerdings erfolglos geblieben. Dies gilt sowohl für den Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 06.03.1980 (BT-Drs. 8/3730) als auch für die Gesetzesinitiative des Landes Hessen im April 1985 (BR-Drs. 135/85), die beide wegen Finanzierungsfragen im Bundesrat gescheitert sind, als auch für den Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom Juli 1985 (BT-Drs. 10/3654).

Aufgrund der dargestellten Entwicklung hat deshalb der Deutsche Städtetag gemeinsam mit den beiden anderen kommunalen Spitzenverbänden den Bund aufgefordert, die Verkehrslärmproblematik durch ein Gesetz zu regeln. Nur eine gesetzliche Regelung des Verkehrslärmschutzes ermöglicht eine Abwägung zwischen Lärmschutz und anderen öffentlichen Belangen, insbesondere den städtebaulichen Belangen und den Maßnahmen zur Lärminderung an den Fahrzeugen. Daß die Verfassung hierzu Spielräume eröffnet, hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluß vom 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 = ZfBR 1989, 115, klargestellt. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet deutlich zwischen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Verkehrslärmschutz – der enteignungsrechtlichen Grenze – und der vom einfachen Gesetzgeber zu bestimmenden Zumutbarkeitsschwelle der §§ 41 ff. BImSchG oder anderer gesetzlicher Regelungen im sogenannten Vorfeld der Enteignung. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht die im Gesetzgebungsverfahren zum Verkehrslärmschutz im März 1980 vorgeschlagenen Grenzwerte für die Lärmvorsorge nicht beanstandet; entsprechendes gilt auch für die Sanierungsgrenzwerte. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts läßt sich ferner auch aus der Tatsache, daß das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom Mai 1987 von niedrigeren Werten ausgeht, keine Beanstandung der im Gesetzentwurf 1980 zugrunde gelegten Grenzwerte herleiten. Der Gesetzgeber hätte somit die Möglichkeit gehabt,

auf der Grundlage des alten Entwurfs 1980 unter Aufnahme der in der Zwischenzeit vorgetragenen Verbesserungsvorschläge eine umfassende gesetzliche Regelung des Verkehrslärmschutzes zu schaffen.

2.3.3 Verkehrslärmschutzverordnung vom Juni 1990

Die Bundesregierung hat es stattdessen für richtiger gehalten, das Verkehrslärmschutzproblem nur in einem Teilbereich der Lärmvorsorge zu regeln. Hierzu hat sie auf der Grundlage des § 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG die 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – die Verkehrslärmschutzverordnung – vom 12.06.1990 erlassen (BGBl. I S. 1036–1052), die gemäß § 5 der Verordnung am 21.06.1990 in Kraft getreten ist.

Die Verkehrslärmschutzverordnung umschreibt in ihrem § 1 den Handlungsbereich, formuliert in § 2 Immissionsgrenzwerte und bezieht sich in § 3 zur Berechnung des Beurteilungspegels auf entsprechende Berechnungsverfahren, die für Straßen als Anlage 1 und für Schienenwege als Anlage 2 der Verordnung beigelegt sind. Zur Bewertung dieser Verordnung sei folgendes angemerkt:

- Die Verordnung beseitigt zwar im Bereich der Lärmvorsorge vorhandene Rechtsunsicherheiten und verschiebt dieses Problem nicht in die nächste Legislaturperiode; sie ist deshalb als der nach Lage der Dinge mögliche Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Die Verordnung ist jedoch auf den Regelungsbereich der §§ 41 ff. BImSchG beschränkt und kann daher Lärmschutz nur "bei dem Bau oder bei der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen und Straßenbahnen" regeln. Eine Regelung der Lärmsanierung bestehender Verkehrswege kann die Verordnung mangels Ermächtigungsgrundlage nicht leisten.
- Die Verordnung ermöglicht mangels gesetzlicher Grundlage auch nicht die Abwägung zwischen dem Lärmschutz und anderen öffentlichen Belangen, beispielsweise den städtebaulichen Belangen. Gerade eine solche Abwägung ist jedoch in den Städten erforderlich. Verkehrslärmschutzbauten genügen nämlich in der Regel

nicht den hohen städtebaulichen Anforderungen in den betroffenen Problemgebieten; an sich wünschenswerte Tunnellösungen sind aus finanziellen Gründen nur in Ausnahmefällen realisierbar. Da eine "Stadtzerstörung" durch Lärmschutzbauten nicht gewünscht sein kann, sollten Verkehrslärmschutzbauten nur dort angestrebt werden, wo sie auch bei Berücksichtigung der Lärminderung am Fahrzeug erforderlich sind.

- Damit ist ein weiterer Mangel der Verordnung angesprochen: sie kann die technisch mögliche Lärminderung an den Kraftfahrzeugen nicht berücksichtigen und begünstigt daher städtebauliche Fehlentscheidungen und finanzielle Fehlinvestitionen.
- Die Verkehrslärmschutzverordnung schöpft den Regelungsrahmen des § 43 BImSchG nicht voll aus. Sie läßt den passiven Lärmschutz ungeregelt, obwohl der Ordnungsgeber auch hierzu gesetzlich verpflichtet wäre (vgl. § 43 Abs. 1 Ziff. 3 BImSchG). Dies ist um so unverständlicher, als das Bundesverfassungsgericht in seiner bereits angesprochenen Entscheidung die Festlegung von Art und Umfang der notwendigen passiven Schallschutzmaßnahmen ausdrücklich angemahnt hat.
- Bei der Umschreibung des Anwendungsbereichs in § 1 der Verordnung ist der Begriff der "wesentlichen Änderung" von Straßen- und Schienenwegen für die Städte und Gemeinden von besonderer Bedeutung. Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, daß dieser Begriff als unbestimmter Rechtsbegriff in § 41 Abs. 1 BImSchG vorgegeben ist und deshalb durch die Verordnung nur umschrieben wird. Dies gilt sowohl für § 1 Abs. 2 Satz 1 als auch Satz 2 der Verordnung.

Dabei gehen wir zugleich davon aus, daß sich der Begriff der "wesentlichen Änderung" immer auf bauliche Änderungen bezieht. Nur eine solche Interpretation entspricht nach unserer Auffassung der Intention des Gesetzgebers. Die vereinzelt auch in der Rechtsprechung, wonach Maßnahmen der Verkehrstechnik (z. B. Änderung an Lichtsignalanlagen) und der Verkehrsregelung (z. B. Verlagerung von Schleichverkehr aus Wohngebieten auf

Hauptverkehrsstraßen) ebenfalls unter diesem Begriff zu subsumieren seien, hätte für die Städte und Gemeinden eindeutig negative Konsequenzen. Diese Sichtweise würde nämlich dazu führen, daß die Städte und Gemeinden auch dann Verkehrslärmschutzmaßnahmen nach Maßgabe der 16. BImSchVO durchführen müßten, wenn sie den betroffenen Fahrweg baulich gar nicht umgestalten. Dieser Zusammenhang war jedoch immer Grundlage der Überlegungen zur Lärmvorsorge: Immer dann und nur dann, wenn die Städte Investitionsmittel zur baulichen Umgestaltung eines Fahrwegs für Kfz bereitstellten, sollten sie zugleich Mittel zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes einplanen. Eine Auflösung dieses Zusammenhanges würde zu einer schleichenden Lärmsanierung führen, ohne daß den Städten und Gemeinden die hierzu erforderliche zusätzliche Finanzausstattung zur Verfügung stehen würde.

Eine "wesentliche Änderung" ist somit nach der Verkehrslärmschutzverordnung in folgenden drei Fällen gegeben:

- a) Bei Erweiterung von Straße oder Schienenweg um durchgehende Fahrstreifen,
 - b) wenn ein erheblicher baulicher Eingriff zu einer Erhöhung des Beurteilungspegels um mindestens 3 dB(A) führt oder
 - c) wenn ein erheblicher baulicher Eingriff zu einer Erhöhung des Beurteilungspegels auf 70 dB(A) am Tage oder 60 dB(A) in der Nacht führt.
- Die in § 2 Abs. 1 der Verordnung festgesetzten Immissionsgrenzwerte für die einzelnen dort genannten Gebiete sind gegenüber dem Bundestagsbeschluß von 1980 um 3 dB(A) niedriger angesetzt. Auf der kommunalen Ebene wird es deshalb zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen kommen. Zum einen ist gerade in städtischen Bereichen ein verstärkter Einsatz von Lärmschutzanlagen aus Gestaltungsgründen problematisch. Es besteht die Gefahr, daß das Straßenbild seine Prägung nicht mehr durch die angrenzende Bebauung und Bepflanzung, sondern durch die auf engstem Raum erstellten Lärmschutzwände erhält. Zum

anderen wird die Reduzierung der Lärmgrenzwerte um 3 dB(A) nach unseren Erkenntnissen zur Folge haben, daß aktiver Lärmschutz bei progressiv steigenden Kosten technisch und wirtschaftlich nur noch eingeschränkt möglich ist. So führt die Herabsetzung der Immissionsgrenzwerte in städtischen Bereichen z. B. zu ca. 0,5 bis 1 m höheren Schallschutzwänden bzw. zu 1 bis 1,5 m höheren Lärmschutzwällen; allein daraus ergeben sich Mehrkosten von ca. 25 bis 50 % je laufenden Meter. Ferner müssen vorhandene Lärmschutzeinrichtungen verlängert werden, um auch die seitliche Schalleinwirkung auf die neuen Werte abzumindern.

Der Deutsche Städtetag plädiert deshalb dafür, bei baulichen Maßnahmen an vorhandenen Verkehrswegen sorgfältig die möglichen Konsequenzen der neuen Verkehrslärmschutzverordnung zu prüfen, um städtebauliche Fehlentwicklungen und auch aus Gründen des Lärmschutzes nicht zu rechtfertigende Unterschiede im Stadtgebiet möglichst zu vermeiden.

Die kommunalen Spitzenverbände werden aus den genannten Gründen weiterhin eine umfassende Verkehrslärmschutzregelung auf gesetzlicher Grundlage anstreben. Dabei können sie sich auch auf die Entschließung des Bundesrates stützen, die dieser bei der Beratung der Verkehrslärmschutzverordnung am 16.03.1990 gefaßt hat und in der er eine Reihe von Punkten aufgreift, die von den kommunalen Spitzenverbänden an die Länder herangetragen worden sind (BR-Drs. 661/89).

3. Straßenverkehrsrechtlicher Lärmschutz

In einem anderen Bereich ist der Handlungsrahmen der Städte und Gemeinden bereits 1980 erweitert worden: Das mit Wirkung vom 12.04.1980 geänderte Straßenverkehrsgesetz (BGBl. I S. 413) und die mit Wirkung vom 01.08.1980 neugefaßte Straßenverkehrsordnung (BGBl. I S. 1060) ermöglichen seitdem auch die Bekämpfung des Straßenverkehrslärms. So erlaubt § 45 StVO ausdrücklich, daß die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutze der Wohnbevölkerung vor Lärm beschränken oder verbie-

ten oder den Verkehr umleiten können, wenn dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können. Darüber hinaus können die Straßenverkehrsbehörden im Einvernehmen mit den Gemeinden auch zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung die insoweit notwendigen Anordnungen treffen.

Zur Ausfüllung dieser straßenverkehrsrechtlichen Regelungen hat der Bundesminister für Verkehr sogenannte Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (VKBl. 1981, S. 428) eingeführt. Danach ist bei der Entscheidung, ob straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen, nicht nur auf die Höhe des Lärmpegels, sondern auf alle Umstände des Einzelfalles abzustellen. In die Abwägung sollen insbesondere einbezogen werden die Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebietes, evtl. Einflüsse auf die Verkehrssicherheit, auf den Energieverbrauch der Fahrzeuge sowie auf Erschwernisse bei der Versorgung der Bevölkerung. Diese Vorschriften ermöglichen es den Gemeinden, in Zusammenarbeit mit den örtlichen Straßenverkehrsbehörden für das jeweilige Gemeindegebiet Lärmschutzkonzepte zu entwickeln und die planerische und städtebauliche Seite durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zu ergänzen.

Darüber hinaus können die örtlichen Straßenverkehrsbehörden seit dem 01.03.1985 auf der Grundlage der sogenannten Zonen-Geschwindigkeitsverordnung (BGBl. I S. 385) und seit dem 01.01.1990 auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO innerhalb geschlossener Ortschaften für abgrenzbare Bereiche, die Straßen gleichartiger Merkmale aufweisen, eine für die gesamte öffentliche Verkehrsfläche dieses Bereichs wirkende Geschwindigkeitsbeschränkung anordnen. Diese Vorschrift stellt damit im Instrumentenkasten der Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, zu denen auch Fußgängerzonen, verkehrsberuhigte Bereiche (Zeichen 325/326 StVO) sowie städtebauliche Verbesserungen der Hauptverkehrsstraßen gehören, das Instrument dar, das am ehesten geeignet ist, Verkehrsberuhigung flächenhaft, d. h. für ganze Innenstadtbereiche oder Wohnquartiere, also in größeren zusammenhängenden Gebieten zu erreichen.

III. ANSATZPUNKTE FÜR EINE WIRKSAME BEKÄMPFUNG DES VERKEHRSLÄRMS IN DEN STÄDTEN

1. Lärmvorsorgeplanung

Die Städte und Gemeinden betreiben Lärmvorsorge und Lärmsanierung zunehmend auf der Grundlage von Gesamtkonzepten. Sie erarbeiten Lärmvorsorgepläne zur Erhaltung lärmverträglicher Gebiete und zur Sicherung von besonders empfindlichen Nutzungen. Sie erarbeiten auf der Grundlage des neuen § 47 a BImSchG Lärminderungspläne für die am stärksten belasteten Wohngebiete. Diese Instrumente sollten stärker ausgebaut und im Rahmen der Bauleitplanung und der Fachplanungen stärker abgesichert werden.

2. Lärmsanierung

Wie bereits dargelegt, liegt die Hauptaufgabe in den Städten bei der Lärmsanierung. Während Bund und Länder überwiegend mit Lärmschutzmaßnahmen an neuzubauenden oder wesentlich zu ändernden Straßen zu tun haben, geht es bei den Gemeinden darum, stark belastete innerörtliche Hauptverkehrsstraßen, die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht auf Ortsumgehungen verlegt werden können, sondern die bisherigen Verkehrsmengen auch weiterhin aufnehmen müssen, mit Lärmschutzmaßnahmen zu versehen. Dieser Unterschied in der Aufgabenstellung wird bereits aus einer Untersuchung des Umweltbundesamtes über die von Bund, Ländern und Gemeinden erbrachten Aufwendungen für bauliche Lärmschutzmaßnahmen aus den Jahren 1978 bis 1983 deutlich: Während der Bund in diesem Zeitraum 2 1/2-mal mehr für Vorsorgemaßnahmen als für Sanierung aufwenden mußte, lag der Sanierungsaufwand der Städte mehr als 20 % über dem für Lärmvorsorge.

Bei den städtischen Lärmschutzmaßnahmen sind insbesondere die von den Städten allein, d. h. ohne staatliche Zuschüsse finanzierten Maßnahmen zu erwähnen. Das sind vor allem die sogenannten Lärm-

schutzfenster-Programme. Insbesondere von den großen Städten werden hier erhebliche Eigenmittel bereitgestellt. Angesichts der kommunalen Finanzsituation dürfte es den jeweiligen Fachverwaltungen in den Städten schwerfallen, auf Dauer entsprechende Ansätze im Haushalt unterzubringen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, das von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte Verkehrslärmschutzgesetz mit einer entsprechenden Finanzausweisung des Bundes an die Städte und Gemeinden zu verbinden.

3. Flächenhafte Verkehrsberuhigung

Die bereits angesprochenen Möglichkeiten des straßenverkehrsrechtlichen Lärmschutzes sollten verbessert und auf eine neue Grundlage gestellt werden. Gesamtstädtisch geplante Verkehrsleitsysteme bedürfen nicht nur der Abstimmung mit dem Umland, sondern auch der Integration in eine gesamtstädtisch angelegte flächenhafte Verkehrsberuhigungsplanung. Hierzu sollte nach den Vorstellungen des DST (MittDST 603/88) folgendes dreistufige Geschwindigkeitskonzept angestrebt werden:

- Ein Vorfahrtstraßennetz für den Durchgangs- und Wirtschaftsverkehr mit der Regelgeschwindigkeit 50 km/h (für Stadtschnellstraßen auch mehr),
- abseits dieses Vorfahrtstraßennetzes generell Tempo 30
- und nur in eng begrenzten Bereichen, in denen die Aufenthaltsfunktion überwiegt, verkehrsberuhigte Wohnbereiche mit Schrittgeschwindigkeit und verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche mit 15 bis 20 km/h.

4. Lärmschutz am Kraftfahrzeug

Zur wirksamen Bekämpfung des Verkehrslärms gehört aber in erster Linie, daß der Verkehrslärm an der Quelle, d. h. an den Fahrzeugen selbst, bekämpft wird. Auf diese Notwendigkeit hat der Deutsche Städte-tag immer wieder eindringlich hingewiesen. Dazu gehört, daß die Emis-

sionswerte von Pkw, Bussen, Lkw auf umweltverträgliche Werte begrenzt werden. Die Bundesregierung sollte hier ihre Bemühungen gegenüber der EG-Kommission mit Entschlossenheit fortsetzen. Darüber hinaus sollte auf nationaler Ebene für lärmarme Kfz eine ähnliche Regelung angestrebt werden, wie sie für schadstoffarme Kfz praktiziert wird. Kfz mit gekapselten Motoren sollten deshalb ebenso wie solche mit Katalysatoren durch Reduzierung der Kfz-Steuer gefördert werden. In einer Reihe von Modellstädten bemüht sich der DST zusammen mit dem Umweltbundesamt und dem Institut für Zukunftsstudien und Technologienbewertung darum, die Vorteile des Einsatzes lärmarmen Lkw zu testen und darzustellen. Dabei können sich die Kurorte zu recht als "Schrittmacher" bezeichnen. Nach den bisherigen Erfahrungen läßt sich sagen, daß für alle Beteiligten Vorteile beim Einsatz lärmarmen Lkw vorhanden sind. Die Städte und Gemeinden können hier vor allem auf zwei Ebenen unterstützend wirken:

- Sie können durch die Änderung von Richtlinien für die Vergabe von kommunalen Aufträgen und generell durch die Änderung der gemeindlichen Beschaffungspolitik dafür sorgen, daß die städtischen Fuhrparks (z. B. Dienstwagen, Müllabfuhr) und Verkehrsbetriebe nur noch mit lärmarmen Fahrzeugen ausgerüstet werden.
- Sie können darüber hinaus im Zusammenhang mit flächenhafter Verkehrsberuhigung und der Erstellung von Lärminderungsplänen sogenannte Lärmschutzzonen ermitteln und einrichten und dies mit Ausnahmegenehmigungen für lärmarme Lkw verbinden. Auf das erfolgreiche Modell in Bad Reichenhall sei hingewiesen.

Die Benutzung lärmgeminderter Lkw im Rahmen der Verkehrslärbekämpfung muß sowohl den Betreibern von Nutzfahrzeugen als auch den Betroffenen stärker ins Bewußtsein gerückt werden. Es ist viel zu wenig bekannt, daß etwa 15 lärmgeminderte Lkw nur noch soviel Lärm emittieren wie ein herkömmlicher Lkw. Dieser Umstand wird noch dadurch unterstrichen, daß der Lkw-Lärm nicht nur wegen seiner durchschnittlichen hohen Mittelungspegel als besonders belästigend empfunden wird, sondern auch wegen der hohen Anfahrts- und Bremsgeräusche und dem Auftreten von Lärmspitzen bei jeder Form der Be-

schleunigung. Die Städte und Gemeinden werden jedenfalls alles daran setzen, das gewachsene Umweltbewußtsein für diesen Lösungsweg zu mobilisieren. Der Bund ist aufgefordert, die bereits in der StVZO (Anlage XXI zu § 49 III) zur Definition "lärmarme" Lkw zugrundegelegten Werte als zwingende Grenzwerte vorzuschreiben und für Pkw und Krafträder entsprechende Grenzwerte festzusetzen.

Nur mit einer deutlichen Reduzierung des Lärms am Auto selbst und dem Bündel von Maßnahmen im Rahmen einer integrierten Verkehrsplanung kann es gelingen, den Verkehrslärm in den Städten zu begrenzen. Dies aber ist notwendig, wenn die Städte nicht nur Wirtschafts- und Handelsstandorte und Stätten der Kultur, sondern auch Wohnorte bleiben sollen.*

* Vgl. hierzu das 10-Punkte-Programm des DST zur Verbesserung des Stadtverkehrs in "der städtetag" 1989, 718, sowie das von der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai 1989 beschlossene Bonner Manifest der deutschen Städte "Ohne Städte keine Zukunft" in "der städtetag" 1989, 373.

BESCHLEUNIGUNG VON PLANUNGSVERFAHREN

Von Dr. Siegfried Broß

Zunächst möchte ich Herrn Assessor *Wilfried Ebling* sehr herzlich dafür danken, daß er mir seinen reichhaltigen Fundus an Material für dieses Thema zur Verfügung gestellt hat. Aufgrund des allgemein gehaltenen Themas, bei dem es um die Beschleunigung von **Planungsverfahren** geht, habe ich einen großen Gestaltungsspielraum, von dem ich im folgenden regen Gebrauch machen werde. Zunächst darf ich darauf hinweisen, daß es sich bei Planungsverfahren im Sinne des Themas nicht nur um Planfeststellungs-, sondern auch um Genehmigungsverfahren handeln kann, bei denen Planungselemente zum Tragen kommen. Ferner ist es mit einer Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens als solchem nicht getan; vielmehr ist wegen der Möglichkeit von Betroffenen, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, das verwaltungsgerichtliche Verfahren mit in die Überlegungen einzubeziehen und nicht zuletzt das jeweils anzuwendende materielle Recht.

A. EINFÜHRUNG

I. AKTUALITÄT DES THEMAS

Wenn ich richtig sehe, ist die Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren seit etwa Mitte der siebziger Jahre ein Thema, das sich – wenn auch nicht mit gleichbleibender Intensität – der Aufmerksamkeit

von Wissenschaftlern und Praxis erfreut¹. Bei etwas distanzierter Betrachtung des Problems überrascht dieser Befund nicht wenig; denn im selben Zeitraum hat die Gesetzesflut stetig zugenommen, wie der anschwellende Umfang des Bundesgesetzblattes eindrucksvoll belegt. Von daher ist es von vornherein nahezu ausgeschlossen, eine angemessene und allseits befriedigende Lösung zu finden, weil die Beachtung von mehr gesetzlichen Regelungen zwangsläufig zu einer Verlängerung der Planungsverfahren führen muß. Mit dem Erlaß von Gesetzen geht nicht selten die Errichtung von Behörden einher, die nicht nur beschäftigt sein wollen, sondern naheliegend durch aktive Teilnahme an Entscheidungsfindungsprozessen fortwährend ihre Existenzberechtigung nachweisen möchten. Darüber wachen im übrigen schon die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Die Diskussion um eine Beschleunigung von Planungsverfahren hat allerdings in jüngster Vergangenheit an Fahrt gewonnen. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Zum einen muß man sicher den Gesichtspunkt erwähnen, daß nicht wenige Politiker zunehmend hier eine aus ihrer Sicht dankbare "Spielwiese" entdeckt haben. Man kann seine Absicht, Planungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, der Bevölkerung medienwirksam verkaufen, ohne Gefahr zu laufen, binnen kürzester Zeit mangels eines nachweisbaren Erfolges "aufzusitzen". Inzwischen ist es aber wohl so, wenn ich die noch zu erwähnenden Initiativen durchmustere, daß die Diskussion mit Rücksicht auf den Europäischen Binnenmarkt zum 1. Januar 1992 einen neuen Aspekt bekommen hat. Zum einen befürchten Wirtschaftsunternehmen im Verhältnis zur ausländischen Konkurrenz Wettbewerbsnachteile, wenn Planungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland deutlich länger dauern, weil so die Innovation gehemmt wird. Zum andern sehen auch einzelne Länder der Bundesrepublik Deutschland eine Gefahr für sich innerhalb des Landes und im Verhältnis zu den europäischen Nachbarn, wenn die Standortwahl für das betreffende Land verworfen wird, weil in einem anderen

1 So gab es etwa in Bayern die Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung von 1978 - 1983; auf Bundesebene gibt es die sog. Waffenschmidt-Kommission seit 1983.

Land der Bundesrepublik oder im benachbarten Ausland Planungsverfahren deutlich zügiger abgewickelt werden und zum Erfolg führen. Sollte Zügigkeit mit dem Abbau der Prüfungsaufmerksamkeit verbunden sein, hätte ein solcher Wettbewerb mittel- und längerfristig äußerst negative Folgen für die Allgemeinheit.

1. Neuere Initiativen

In diesem Zusammenhang ist etwa eine Umfrage des DIHT-Umweltausschusses vom September 1988 über die Dauer von Genehmigungsverfahren zu erwähnen². Nach dem Ergebnis sind knapp 75 % der befragten Unternehmen mit der Bearbeitung ihrer Anträge in den Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren des Umweltrechts nicht zufrieden³. Der Bundesverband der deutschen Industrie⁴ bezeichnet in einer Stellungnahme vom 17. April 1989 zur "Beschleunigung von Planfeststellungen und Genehmigungsverfahren" ausdrücklich die sich ständig verlängernden Genehmigungsverfahren als eine ernste Bedrohung des Industriestandortes Bundesrepublik. Er weist vor allem auf den zunehmenden Wettbewerbsdruck hin, der mit der Einführung des Europäischen Binnenmarktes verbunden sei. Er sieht auch die Gefahr, daß bei kürzer werdenden Innovationszyklen gegenläufig der Zeitabschnitt zwischen der Produktentwicklung und Vermarktung durch die lange Dauer der Genehmigungsverfahren verschlechtert wird. Schließlich sei noch eine Studie der Industrie- und Handelskammer Hannover-Hildesheim erwähnt⁵, die feste Entscheidungsfristen als einen Standortvorteil betrachtet.

Bei so vielen Aktivitäten, zumal von einflußreichen Institutionen der Wirtschaft, können die Politiker nicht zurückstehen. Vor allem auf Landesebene gibt es zahlreiche Initiativen. Für Rheinland-Pfalz ist vor allem die wohl immerwährende Verwaltungsvereinfachung zu erwähnen. Die

2 Der Bericht ist mir nur maschinenschriftlich zugänglich.

3 Im maschinenschriftlichen Manuskript S. 2. Die Dauer reicht von 6-42 Monaten.

4 Abteilung Umweltpolitik – mir nur maschinenschriftlich zugänglich.

5 Veröffentlicht NSt-N 1989, 233.

Landesregierung hat hierüber den Landtag am 18. September 1989 umfassend informiert⁶. Der Landtag antwortete hierauf mit einem Antrag der Fraktionen der CDU und F.D.P., im einzelnen aufgeführte staatliche Aufgaben mit dem Ziel zu überprüfen, sie ganz oder teilweise auf Private zu übertragen bzw. bei ihrer Wahrnehmung Private noch stärker als bisher zu beteiligen⁷. Unter I. 1. "Planung und Bauleitung" sind Straßenplanung und Bauausführung erwähnt. Aus Baden-Württemberg ist etwa der Antrag mehrerer Abgeordneten der CDU zu erwähnen, der auf eine Verkürzung von Verwaltungsverfahren bei genehmigungspflichtigen Vorhaben abzielt⁸.

Ausdrücklich mit Bezug auf den Binnenmarkt 1992 hat die Fraktion der F.D.P. im Landtag Nordrhein-Westfalen einen Antrag zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren am 13.7.1989 eingebracht⁹ und diesen noch durch einen entsprechenden Gesetzentwurf vom selben Tag für ein Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Beschleunigungsgesetz NW) flankiert¹⁰.

Dieser Überblick mag genügen; er ließe sich fast beliebig fortsetzen. Daneben gibt es auf Bundes- und Länderebene zahlreiche Arbeitsgruppen, die sich mit der Problematik befassen. Zu erwähnen ist etwa eine Arbeitsgruppe "Überprüfung von Genehmigungsverfahren" in Nordrhein-Westfalen (1989), die in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden geprüft hat, ob es sinnvoll und notwendig ist, die Befassung gemeindlicher Gremien mit Genehmigungsanträgen zu regeln¹¹.

6 LT RLP, LT-Drs. 11/2993 vom 18.9.1989, Bericht der Landesregierung über die Fortführung der Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz.

7 LT RLP, LT-Drs. 11/3843 vom 20.3.1990, Antrag der Fraktionen von CDU und F.D.P., Fortführung der Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz.

8 LT BW, LT-Drs. 10/2415 vom 30.10.1989, Verkürzung von Verwaltungsverfahren bei genehmigungspflichtigen Vorhaben.

9 LT NRW, LT-Drs. 10/4526 vom 13.7.1989, Antrag der Fraktion der F.D.P., Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.

10 LT NRW, LT-Drs. 10/4553 vom 13.7.1989, Gesetzentwurf der F.D.P., Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Beschleunigungsgesetz NW).

11 Eildienst EKT NW 1990, 206 ff.

Wegen der Dauer der Genehmigungsverfahren waren nämlich auch die Kommunen ins "Schußfeld" geraten. Offenbar dieselbe Arbeitsgruppe legte im Februar 1989 einen Bericht mit dem Ergebnis ihrer Überprüfung von Genehmigungsverfahren vor¹². Sie kommt zu dem Ergebnis, daß sich keine Anhaltspunkte für die These ergeben hätten, daß in Nordrhein-Westfalen Genehmigungsverfahren länger als in anderen Ländern der Bundesrepublik dauerten. Als Antwort auf die schon erwähnte Studie der IHK Hannover-Hildesheim hatte die Landesregierung Niedersachsen eine interministerielle Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, die von der IHK unterbreiteten Vorschläge zu prüfen¹³.

Der Bundesminister der Justiz hatte seinerseits im Dezember 1987 vorgeschlagen, eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einzusetzen, alle in Betracht kommenden prozeßrechtlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu prüfen und damit zugleich die erforderliche Neuordnung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrensrechts vorzubereiten. Ein Teil der dort vorgeschlagenen Maßnahmen ist selbstverständlich auch geeignet, Planungsverfahren zu beschleunigen, d. h. durch ein zügigeres verwaltungsgerichtliches Verfahren einen früheren bestandskräftigen Abschluß herbeizuführen¹⁴. In diesem Zusammenhang ist auch noch ein Arbeitspapier des Arbeitskreises für Rechtsprechung der Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung, dem namhafte Richter aller Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik angehören, zu erwähnen¹⁵. Ein Teil der dort unterbreiteten Vorschläge ist ebenfalls geeignet, Planungsentscheidungen zu beschleunigen.

2. Frühere Initiativen

Damit der Überblick nicht unausgewogen gerät, dürfen frühere Initiativen zur Beschleunigung von Planungsentscheidungen oder aber

12 Hrsg. Presse- und Informationsamt der Landesregierung NW.

13 Bericht der Arbeitsgruppe von 1989, Hrsg. Presse- und Informationsstelle der nds. Landesregierung.

14 Bericht vom Oktober 1988 (Hrsg. BMJ).

15 Veröffentlicht etwa in DRiZ 1990, 168.

solche, die über ein zügiges Gerichtsverfahren diese Wirkung haben können, nicht unerwähnt bleiben. So waren schon in der Novelle zum Bundesbaugesetz verschiedene Maßnahmen vorgesehen, die zur Vereinfachung und Beschleunigung des Bauleitplanungs- und des Baugenehmigungsverfahrens beitragen sollten¹⁶. So ordnete § 155a BBauG eine Ausschlußfrist für die Verletzung von Verfahrens- oder Formfehlern an. Der Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren dient das Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978¹⁷, dessen Geltungsdauer nach mehrmaliger Verlängerung nunmehr bis zum 31. Dezember 1990 festgesetzt ist¹⁸.

II. STAND DER GESETZGEBUNG

Im folgenden sollen skizzenhaft einige schon gültige gesetzliche Regelungen erwähnt werden, die der Verfahrensbeschleunigung dienen und auch der Beschleunigung von Planungsverfahren.

1. Baurecht

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 enthält – wie auch zum Teil sein Vorgänger – verschiedene Regelungen, die der Beschleunigung der Bauleitplanung dienen. Erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang etwa § 13 BauGB, der die Voraussetzungen für eine vereinfachte Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans umschreibt. Auf diese Weise wird selbstverständlich eine Verfahrensbeschleunigung erzielt. Einer Beschleunigung dienen

16 An der Verwaltungshochschule Speyer wurde seit 1978 mehrere Semester lang etwa eine projektbezogene Arbeitsgemeinschaft zur Vereinfachung und Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens abgehalten, die ihre Ergebnisse dem damaligen Bundesbauminister Haack vorlegte.

17 BGBl. I S. 446.

18 G. v. 4.7.1985, BGBl. I S. 1274.

aber auch die Regelungen der §§ 214 und 215 BauGB, also nicht allein der Planungssicherheit. Der Zeitpunkt, ab dem ein Bauleitplan endgültig seine Wirksamkeit erreicht, wird durch die genannten Regelungen vorverlegt.

Nachdem der Gesetzgeber flankiert von der Rechtsprechung über Jahrzehnte hinweg sehr subtile Gedanken über das Abhängigkeitsverhältnis von Bebauungs- und Flächennutzungsplan, die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben in nicht beplanten Bereichen und dergleichen mehr aufgewendet und damit vermutlich weltweit mit das höchste Niveau in diesem für ein so dicht bevölkertes Land wie der Bundesrepublik äußerst sensiblen Bereich erreicht hatte, unternehmen die Gesetz- und Verordnungsgeber auf Bundes- und Länderebene nunmehr zunehmend einen Kahlschlag. In diesem Zusammenhang ist das Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz – WoBauErlG) vom 17. Mai 1990¹⁹ sowie die Baufreistellungsverordnung etwa von Baden-Württemberg²⁰ zu nennen. Den hier beschrittenen Weg halte ich überwiegend für einen Holzweg und deshalb als Vorbild für die Beschleunigung von Planungsverfahren nicht geeignet²¹.

2. Gesetz zur Regelung von Fragen der Gentechnik

Ungeachtet der vielen Fragen, die mit der Gentechnik zusammenhängen, scheint mir dieses Gesetz für die vorliegende Problematik erfreuliche Ansätze zu bieten²². Es wurde im Gegensatz etwa zum Gesetz

19 BGBl. I 1990, S. 926; s. hierzu die äußerst kritische Stellungnahme des Arbeitskreises für Umweltrecht, NVwZ 1990, 746.

20 Vom 15.7.1990.

21 Hierzu etwa *Broß*, Ausgewählte Probleme des Baurechts, VerwArch 81 (1990), 283 ff.; demnächst meinen Beitrag in ZfBR "Aus der Steinzeit des Baurechts" – oder: Vom Niedergang einer klassischen Verwaltungsrechtsmaterie.

22 BGBl. I S. 1080. Hierzu etwa *Hirsch-Schmidt/Didczuhn*, Herausforderung Gentechnik: Verrechtlichung einer Technologie, NVwZ 1990, 713.

zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990²³, das – wenn ich richtig sehe – vergleichbare Regelungen nicht enthält²⁴, der ernsthafte Versuch einer Verfahrensbeschleunigung unternommen. So hat im Genehmigungsverfahren gemäß § 11 GenTG die zuständige Behörde dem Antragsteller den Eingang des Antrags und der beigefügten Unterlagen unverzüglich schriftlich zu bestätigen und ebenso unverzüglich zu prüfen, ob der Antrag und die Unterlagen für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen ausreichen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß die Behörde über einen Genehmigungsantrag nach § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 oder 4 innerhalb einer Frist von 3 Monaten schriftlich zu entscheiden hat (§ 11 Abs. 6 Satz 1 GenTG). Eine Verlängerung ist möglich. Auch für das Anmeldeverfahren (§ 12 GenTG) sind ähnliche Regelungen vorgesehen. Gemäß § 12 Abs. 6 Satz 2 GenTG gilt der Ablauf der Frist nach § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 1 oder § 10 Abs. 1 GenTG als Zustimmung zur Durchführung der gentechnischen Arbeiten.

Vermutlich hat als Vorbild § 19 Abs. 3 BauGB gedient, der die entsprechenden Regelungen des BBauG übernommen hat. Es ist zu hoffen, daß sich hieran nicht ähnliche – oder in Anbetracht der wesentlich komplizierteren Materie der Gentechnik – noch ungleich größere Probleme im Alltag ergeben.

3. Verwaltungsgerichtliches Verfahren

Mit dem schon erwähnten sogenannten Entlastungsgesetz bekamen die Verwaltungsgerichte ein Instrument in die Hand, das – sinnvoll ge-

23 BGBl. I S. 205. Hierzu etwa *Soell-Dirnberger*, Wieviel Umweltverträglichkeit garantiert UVP?, NVwZ 1990, 705; *Kremer*, Umweltverträglichkeitsprüfung im Bergrecht – Anmerkungen zur 4. Änderung des Bundesberggesetzes, NVwZ 1990, 736; *Weber/Hellmann*, Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), NJW 1990, 1625 ff.; *Wagner*, Zweiter Kongreß Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die kommunale Planung, DVBl. 1990, 566.

24 Hierzu unten.

handhabt – durchaus geeignet war, die Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren spürbar abzukürzen. Dazu gehört vor allem die Möglichkeit, eine Berufung gemäß Art. 2 § 5 EntlG unter bestimmten Voraussetzungen ohne mündliche Verhandlung einstimmig durch Beschluß zurückzuweisen, sofern das Verwaltungsgericht nicht durch Gerichtsbescheid gemäß Art. 2 § 1 Abs. 1 EntlG entschieden hat. Eine Verkürzung des Rechtsschutzes der Betroffenen ist hiermit nicht verbunden; denn den Beteiligten steht gegen diesen Beschluß das Rechtsmittel zu, das zulässig wäre, wenn das Gericht durch Urteil entschieden hätte (Art. 2 § 5 Abs. 2 Satz 1 EntlG). So kann auch das Bundesverwaltungsgericht unter den Voraussetzungen der §§ 132 und 133 VwGO angerufen werden.

Die Vorzüge dieser Regelungen mag das durchaus ein großes Vorhaben betreffende Verfahren vor dem bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu einem Planfeststellungsbeschluß für den Rhein-Main-Donau-Kanal belegen; denn dessen 8. Senat hatte die Hauptsache am 18. Dezember 1981 nach dem Entlastungsgesetz behandelt und die ohnehin erstrebte Revision zugelassen. Auf diese Weise war sichergestellt, daß der Rechtsstreit über einen am 30. September 1980 (!) erlassenen Planfeststellungsbeschluß binnen etwas mehr als einem Jahr in die Revisionsinstanz gebracht worden war, ohne daß den Betroffenen ein effektiver Rechtsschutz verweigert worden wäre. Im "nebenher" laufenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes hatte der erkennende Senat sowohl einen Augenschein als auch eine mehrtägige Zeugeneinvernahme durchgeführt, deren Ergebnisse er im Verfahren der Hauptsache verwerten konnte, ohne an einer Entscheidung nach dem Entlastungsgesetz gemäß Art. 2 § 5 Satz 1 (zulässig nur bis zur Anordnung einer Beweiserhebung) EntlG gehindert gewesen zu sein.

Inzwischen ist es nicht mehr erforderlich, daß die Verwaltungsgerichte den Beteiligten solche verfahrensrechtlichen Delikatessen servieren. Der Gesetzgeber hat durch Gesetz vom 4.7.1985²⁵ in dieses Entlastungsgesetz einen Art. 2 § 9 eingefügt, der für eine ansehnliche Reihe von Planungsvorhaben die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberver-

25 BGBl. I S. 1274.

waltungsgerichts vorschreibt. Für unseren Kreis sind vor allem die Regelungen des Art. 2 § 9 Abs. 1 Nrn. 8 und 9 EntlG bezüglich der Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen sowie für den Bau neuer Binnenwasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen, erfreulich. Mit dieser erstinstanzlichen Zuständigkeit ist zwangsläufig eine stärkere Belastung auf die Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe der Länder zugekommen, zumal Art. 2 § 9 Abs. 3 Satz 1 EntlG eine Besetzung mit fünf Richtern vorschreibt. Andererseits ist die Dauer der verwaltungsgerichtlichen Verfahren deutlich abgekürzt worden; denn aus eigener Erfahrung war es bei dem früher eröffneten Drei-Instanzenzug letztlich für alle Beteiligten mißlich, wenn in zahlreichen Planfeststellungsverfahren sowohl die erste als auch die zweite Instanz umfangreiche Beweisaufnahmen durchführen mußten, ohne daß dieser Umstand, die damit verbundenen erheblichen Verfahrenskosten und je nach dem Ergebnis die Kostenmehrung für das Vorhaben auch nur im geringsten eine qualitative Änderung gebracht hätte, zumal wenn – wie im Regelfall – noch das Bundesverwaltungsgericht mit dem Rechtsstreit befaßt worden war und womöglich noch Aufhebung und Zurückverweisung der Sache zu einer weiteren Verzögerung führten.

Inzwischen hat die Bundesregierung am 27. April 1990 den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (4. Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – 4. VwGOÄndG eingebracht²⁶. Der Beschleunigung des Verfahrens sollen vor allem die Fristsetzung für bestimmte Prozeßhandlungen und die Vereinfachung der Beiladung im Massenverfahren dienen.

26 BT-Drs. 11/7030; s. hierzu auch Informationen des Bundesministers der Justiz 1990, 23; in diesem Zusammenhang auch *Wannagat*, Beschleunigung sozialgerichtlicher Verfahren – eine Einführung –, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1989, 449 ff.

III. AKTUELLER SONDEREINFLUSS AUF DIE PROBLEMATIK

Durch die Vereinigung beider deutscher Staaten muß die Diskussion um die Beschleunigung von Planungsverfahren, die notwendigerweise eine Vereinfachung derselben voraussetzt, eine Akzentverschiebung erfahren. Aufgrund des bekannt gewordenen Verwaltungsrechtsstandards in den Länder der früheren DDR bedarf es zunächst eines Bewußtseinsbildungsprozesses in der Bevölkerung und bei den mit Planungsentscheidungen nach dem Rechtsstandard der Bundesrepublik befaßten Verwaltungsbeamten und Richter. Das ist binnen kürzester Zeit nicht möglich. Von daher gesehen müßte die Devise lauten, daß durchaus – gerade was z. B. eine intensive Bürgerbeteiligung betrifft – die Verfahren länger dauern dürfen. Aufgrund mangelnder Erfahrung bei den Verwaltungsbeamten und Richtern und, um die Planungsverfahren für die Bürger durchschaubar zu machen, müßten die rechtlichen Instrumente möglichst schlicht ausgestaltet werden. Das heißt, der Standard müßte deutlich unter dem in der Bundesrepublik erreichten liegen²⁷.

Ein anderer Zielkonflikt liegt darin, daß bei dem enormen Nachholbedarf an zukunftsweisenden Investitionen in praktisch allen Bereichen des Zusammenlebens und der Wirtschaft die entsprechenden Projekte gleichsam im Hauruck-Verfahren durchgesetzt werden müßten, möglichst ohne den Bürger zu beteiligen und einen Gerichtsschutz zu eröffnen. Eine Patentlösung kann wohl niemand anbieten. Man könnte zunächst daran denken, daß mit der erstinstanzlichen Zuständigkeit gemäß Art. 2 § 9 EntlG zugleich der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen wird, d. h., daß die OVG/VGH in erster und letzter Instanz über solche Vorhaben entscheiden. Hiergegen spricht aber der Gesichtspunkt, daß die personelle Besetzung der Spruchkörper noch undeutlich ist und deshalb auf viele Jahre hinaus der Zugriff des Revisionsgerichts in größerem Umfang als bisher wünschenswert wird,

27 S. in diesem Zusammenhang etwa *Bielenberg*, Neues Baurecht für die Deutsche Demokratische Republik, DVBl. 1990, 841.

damit eine Gewöhnung an den allgemeinen Rechtsstandard und die Unterbindung von Ausreißern gewährleistet wird.

Was die Bürgerbeteiligung im besonderen anlässlich von Straßenplanungen betrifft, möchte ich auf die Arbeiten von *Stier*²⁸, *Kern*²⁹, *Zillenbiller*³⁰ und *Steiner*³¹ verweisen.

B. RAHMENBEDINGUNGEN

Die Behandlung dieses reizvollen Themas schiene mir unvollständig, wenn man sich sofort der Frage zuwenden wollte, welche gesetzlichen Regelungen noch getroffen werden sollten, um Planungsverfahren weiter zu beschleunigen. Insofern halte ich die Möglichkeiten, die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen, eher für begrenzt; denn alle die Ursachen für eine Verlängerung der Planungsverfahren, die nicht im Binnenbereich des jeweiligen Antragstellers selbst oder im Verhältnis von Antragsteller zu zuständiger Behörde begründet sind, bedürfen differenzierter Beurteilung, als dies vielfach der Fall ist.

-
- 28 Bürgerbeteiligung ohne Grenzen – Rechtsweg ohne Ende?, BayVBl. 1990, 39.
- 29 Die (fern-)straßenrechtliche Planfeststellung – ein Verfahren ohne Ende?, DÖV 1989, 932 ff.
- 30 *Straßenplanung im Konfliktfeld öffentlicher und individueller Interessen*, Veröffentlichung der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft über den 27. Deutschen Verkehrsgerichtstag, 1989, 246 ff.
- 31 Bericht über den 27. Deutschen Verkehrsgerichtstag, DVBl. 1989, 295; *ders.*, Rechtsfragen der Einrichtung von Zonen mit beschränkter Geschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften, DAR 1989, 401 ff.

I. ÄUSSERE RAHMENBEDINGUNGEN

1. Politische Rahmenbedingungen³²

Ein Hauptproblem für die lange Dauer von Planungsverfahren scheint mir die mangelnde Akzeptation staatlicher Entscheidungen durch den Bürger zu sein. Aus vielerlei Gründen ist es heute im Ergebnis unmöglich, den Bürger von der Notwendigkeit einer unliebsamen Planungsentscheidung zu überzeugen. Das führt schon im Verwaltungsverfahren dazu, daß die Bürgerbeteiligung zu Verzögerungen führen kann, wenn diese hierauf angelegt ist. Durch Inanspruchnahme der Gerichte, um die Bestandskraft möglichst lange hinauszuzögern, wird der Rechtssicherheit, die Voraussetzung für die Umsetzung der Planungsentscheidung ist, entgegengewirkt.

Eine der Hauptursachen in dieser Hinsicht liegt darin, daß die Identifikation der Bürger mit dem Staat fortwährend abnimmt. Identifikation in diesem Sinne ist so zu verstehen, daß sich der einzelne nicht aus der Gesamtverantwortung abmeldet und lediglich seine eigenen Interessen beobachtet und verfolgt. Diese Haltung ist politisches Makroproblem, das Ergebnis eines jahrzehntelangen Prozesses, währenddem das Individuum eine beispiellose Aufwertung zu Lasten der Mitmenschen und der Gemeinwohlbelange erfahren hat. Im jetzt erreichten politischen Stadium und aufgrund der Vereinigung der beiden deutschen Staaten dürfte dieses Problem brennend werden; denn es müssen sicher noch viele unpopuläre Entscheidungen getroffen und zahllose Vorhaben der hier in Rede stehenden Art umgesetzt werden. Je geringer der Grad der Identifikation mit dem jetzt geschaffenen Staat ist, desto negativer wird die Auswirkung im Laufe der Jahre in allen Bereichen des staatlichen Lebens sein. Das Bewußtsein und die darauf gründende Einstellung der

32 Hierzu etwa meine Beiträge Rechtsstaat in der Krise?, Politische Studien 1981, 571 ff.; Ausgewählte Probleme des Baurechts, VerwArch 81 (1990), 283 ff.; Überlegungen zur Straffung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens – mit Bemerkungen zum Sozial- und Finanzgerichtsverfahren, RiA 1985, 241 ff.; Bericht der Arbeitsgruppe "Großvorhaben" des Arbeitskreises Juristen der CSU, 1981.

Menschen zum Staat ist abweichend von vielleicht anderen Lebensbereichen erfahrungsgemäß bei den meisten Menschen nicht sektoral eingegrenzt, sondern schlägt umfassend auf alle Berührungspunkte mit dem Staat durch.

Abträglich ist in diesem Zusammenhang ferner, daß nicht wenige Politiker den Gegnern von Planungsentscheidungen ein durchaus stichhaltiges Alibi liefern. Ich könnte auf Anhieb keine bedeutende Planungsentscheidung der letzten 15 Jahre anführen, die nicht nach mehr oder weniger heftigem Streit unter den zuständigen Politikern und nicht selten nur aufgrund äußerst knapper Mehrheitsentscheidung durchgesetzt und anschließend zerredet wurde (Großvorhaben). Selbst wenn es sich nicht um spektakuläre Vorhaben handelt, ist schon durch die Beteiligung von Fachbehörden sichergestellt, daß der Bürger sehr wohl Sorge hegen muß, ob nicht doch eine dauernde nachteilige Beeinträchtigung mit dem Vorhaben verbunden bleibt (z. B. Beeinträchtigung des Wassers, der Luft oder Beeinträchtigung durch Lärm, Ruß, Staub). Die schonungslose Öffnung zur Kritik staatlicher Entscheidungen hat negative Auswirkungen in allen Bereichen, nicht nur dort, wo sie unmittelbar ansetzt. Auch das wirkt sich zu Lasten von Planungsverfahren aus.

Der Ursachen in diesem Bereich gibt es viele. Einige sollen noch gestreift werden. So muß auch wieder die Eigenverantwortlichkeit der Bürger gesteigert werden. Durch ständige Gängelei mittels eines sehr eng geknüpften Normengeflechts geht Verantwortungsgefühl für Gemeinwohlbelange verloren. Zudem werden Unsicherheit und Verdrossenheit genährt. Auch die Eigenkontrolle des einzelnen ist nicht mehr wirksam. Andererseits hat der Staat in der Vergangenheit Organisationsmaßnahmen getroffen, die die Distanz zwischen ihm und seinen Bürgern deutlich vergrößert hat, so ist etwa an die zum Teil mit äußerst rabiaten Mitteln durchgeführte kommunale Gebietsreform zu erinnern, aber auch an die Schulreformen. Mit der Ächtung der Zwergschulen ging eine große tägliche Landverschickung zahlloser Kinder einher, die durch Entfremdung nicht selten psychisch Schaden gelitten haben.

Ein Gesichtspunkt scheint mir in der Vergangenheit zu wenig berücksichtigt zu sein. Politiker denken im Zusammenhang mit vielen Ent-

scheidungen, auch Planungsentscheidungen, zu kurz. Bevor der Sachverhalt gründlich ermittelt und die sachliche Notwendigkeit einer Entscheidung nachgewiesen ist, wird nicht selten schon darüber nachgedacht, welcher Entscheidungsinhalt politisch opportun ist.

Rücken politische Rücksichtnahmen zu sehr in den Mittelpunkt von Entscheidungen, leidet dadurch deren Überzeugungskraft. Das gilt auch für Planungsentscheidungen.

2. Gesetzgebung

Was die Beschleunigung von Planungsverfahren betrifft, ist nicht allein die große Zahl von Gesetzen hinderlich, die beachtet werden müssen. Vielmehr ist die Hektik des Gesetzgebers abträglich, mit der nicht nur stetig neue Gesetze geschaffen, sondern bestehende geändert oder ergänzt werden, nicht selten zum wiederholten Male. Dadurch wird schon der sowohl bei den Antragstellern als auch bei Behörden und Gerichten notwendige Gewöhnungsprozeß an eine Rechtsmaterie gestört. Zum andern aber wird die Überzeugungskraft des Gesetzesbefehls vermindert, weil dieser ja ohnehin zeitlich nur begrenzte Gültigkeit hat. Warum sollten dann Bürger, die sich ohnehin gegen eine Planungsentscheidung stemmen, nicht darauf spekulieren, daß womöglich eine ihnen günstige Gesetzesänderung den Antrag überholt?

Schließlich sind aber gerade bei den Fachplanungsgesetzen die Bemühungen des Gesetzgebers, gesetzliche Bestimmungen einfach und überschaubar zu fassen, deutlich unterentwickelt. Eine komplizierte Materie allein ist noch kein Grund dafür, einen unverständlichen Gesetzestext zu schaffen. Mehr Bemühen und das Lösen von fachlichen Klischeevorstellungen sowie das Hinwenden zum Adressaten, zu dem auch der schlichte Bürger gehört, könnten hier schon spürbar Abhilfe schaffen.

3. Rechtsprechung

Die Möglichkeiten der Rechtsprechung, Verfahren zu beschleunigen, sind im Rahmen der geltenden Gesetze noch nicht voll ausgeschöpft.

Ungeachtet der Frage, die ein Kollege³³ anlässlich eines Aufenthalts in Frankreich aufgeworfen hat, ob nämlich die französischen Kollegen fleißiger seien als die deutschen, ist möglicherweise die Darstellung des einen oder anderen Spruchkörpers in der mündlichen Verhandlung und damit in der Öffentlichkeit nicht so überzeugend, daß er einen Beitrag zur Beschleunigung leisten könnte. In diesem Sinne kann Beschleunigung so verstanden werden, daß die Rechtsmittelhäufigkeit abnimmt.

Mit der Überzeugungskraft des schriftlich abgefaßten Urteils haben sich schon viele beschäftigt. Sie geraten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gerade in den ersten beiden Instanzen häufig zu wissenschaftlich. Sie erfordern dadurch regelmäßig einen erheblichen Zeit- und Abstimmungsaufwand im Spruchkörper und bieten nicht selten dadurch Angriffsflächen, daß die künstlich geschaffene wissenschaftliche Kontroverse dann noch ohne Not falsch gelöst wird.

Ein Gesichtspunkt liegt mir in diesem Zusammenhang ausgesprochen am Herzen. Gerichte dürfen den Formalismus nicht übertreiben. Auch wenn er zunächst geeignet erscheint, Verfahren zu beschleunigen, wird dadurch in manchen Fällen deshalb weniger gewonnen, weil dadurch nur ein Rechtsmittel provoziert wird. Das Unterliegen aus formalen Gründen hinterläßt ungleich größere Bitterkeit beim Betroffenen, als das Unterliegen mangels sachlicher Erfolgsaussicht. Wenn dann noch ganz erheblicher Aufwand für die Begründung hinzukommt (etwa bei der nicht mehr zu überschauenden Wiedereinsetzungsrechtsprechung), wird eher der Argwohn beim Betroffenen geweckt, "man habe ihn aus formellen Gründen verlieren lassen, um ihm sein Recht zu nehmen".

4. Personal im öffentlichen Dienst

Für die Beschleunigung von Planungsentscheidungen ist das Ansehen des öffentlichen Dienstes allgemein und das Auftreten der unmittelbar mit dem konkreten Verfahren befaßten Bediensteten von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Bei großer Überzeugungskraft kann man nicht

33 *Söhnen*, Erfahrungen im Rahmen des Deutsch-französischen Juristenaustausches, DRiZ 1990, 290 ff.

von vornherein ausschließen, daß (so die eigene berufliche Erfahrung) Planungsentscheidungen auch ohne Anrufung der Gerichte bestandskräftig werden. Auch wenn in den letzten Jahren zunehmend der Blick auf die Rechtsprechung gerichtet wird, darf das nicht dazu führen, daß das Erscheinungsbild des öffentlichen Dienstes vernachlässigt wird.

Insoweit hapert es zum Teil erheblich. Das Ansehen des öffentlichen Dienstes leidet zunehmend schon darunter, daß er von nicht wenigen Politikern gleichsam als "Manövriermasse" behandelt wird. Die Einstellung der Bevölkerung bewegt sich regelmäßig wellenförmig, auch wenn die Beurteilung gleichbleibend nicht sehr erfreulich ist. In Zeiten der Hochkonjunktur und wirtschaftlicher Vollbeschäftigung werden die Angehörigen des öffentlichen Dienstes zwar nicht um ihren sicheren Arbeitsplatz beneidet, aber ob ihrer im Verhältnis zur freien Wirtschaft geringeren Einkommen und den aufgrund der geregelten Laufbahnen mäßigen Aufstiegschancen belächelt. Das kann man auch nicht gerade als positiv bewerten. Schlägt das Pendel in der freien Wirtschaft in die andere Richtung um, werden Neidkomplexe wach und damit wird das Erscheinungsbild des öffentlichen Dienstes ebenfalls verdunkelt.

Der öffentliche Dienst selbst kann neben den Politikern auch einen erheblichen Beitrag leisten, z. B. dadurch, daß durch das Auftreten im Alltag dem Bürger der Eindruck vermittelt wird, die Verwaltung sei für ihn da und nicht umgekehrt. Ferner müssen Vollzugsdefizite abgebaut werden. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang etwa an die leidige Thematik des Baurechts, wenn von erteilten Genehmigungen abgewichen oder überhaupt sofort ohne bauaufsichtliche Genehmigung ein Vorhaben durchgeführt wird. Entwickeln die Verwaltungsbehörden in diesem und in anderen Bereichen nicht eine strikte Linie, fühlt sich der zufällig Betroffene eher als "Opfer" denn als "Täter". Das Rechtsbewußtsein wird so weiter abgebaut und der Staat tut sich künftig noch schwerer, die Überzeugungskraft von der Sachgerechtigkeit seiner Entscheidungen auch in anderen Bereichen zu heben.

Schließlich muß der Standard von der "unbürokratischen Hilfe" aus dem Sprachrepertoire von Politikern und Verwaltungsspitzen verschwinden. In einem Rechtsstaat darf es von vornherein keine Bürokra-

tie in der negativen Bedeutung des Wortes geben, wie man sie allgemein versteht. Im übrigen müssen aber auch bei Hilfe in Katastrophenfällen die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Auch in solchen Fällen darf es kein "Hauruck"-Verfahren geben mit dem Ergebnis, daß ohne Rechtsgrund Steuergelder gleichsam verschwinden.

5. Folgerungen

Der schlaglichtartige Überblick sollte verdeutlichen, daß Maßnahmen des Gesetzgebers, auf eine Beschleunigung von Planungsverfahren hinzuwirken, allein nicht ausreichen. Es müssen auch die Rahmenbedingungen und die Sekundär- und Tertiärebenen mit einbezogen werden. Insofern kommt der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ein erhebliches Maß an Verantwortung zu. Selbstgefällige Darstellung der Regierungsarbeit ist zu wenig. Sachliche Information über die Entscheidungen, ihre Notwendigkeit, Voraussetzungen und Folgen bewirken mehr, zumal wenn man sich auch sprachlich auf den Empfängerhorizont einstellt.

II. INNERE RAHMENBEDINGUNGEN

Aufgrund des schon erreichten Standes der Gesetzgebung bedarf es insoweit keines Eingehens mehr auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die Zulässigkeit der Verringerung der gerichtlichen Instanzen und des Einführens von Präklusionen³⁴. Auf die materiell-rechtliche Präklusion ist noch bei den Lösungsvorschlägen einzugehen.

III. SPHÄRE DER ANTRAGSTELLER

Aufgrund eigener Erfahrungen in der aktiven Verwaltung und als Verwaltungsrichter halte ich es für geboten, im Rahmen dieses Themas einen Bereich anzusprechen, der nicht selten vernachlässigt wird: Es

34 Hierzu z. B. Broß, RiA 1985, 245 f.

handelt sich um die Sphäre der Antragsteller. Sowohl in Planfeststellungs- als auch in Genehmigungsverfahren treten nicht wenige Verzögerungen auf, weil die Antragsunterlagen unvollständig oder in sonstiger Weise mangelhaft sind. Solche Versäumnisse können den Behörden nicht unter Hinweis auf eine lange Verfahrensdauer angelastet werden. Selbst bei differenzierter Betrachtungsweise ist es so, daß auch im demokratischen und sozialen Rechtsstaat zunächst einmal der Antragsteller die Beibringungslast hat. Unverständlich sind solche Versäumnisse dann, wenn es sich nicht etwa um rechtsunkundige Naturalparteien handelt (Mehrzahl etwa im Baugenehmigungsverfahren), sondern um "vorgebildete" aus der Wirtschaft, ganz allgemein gesprochen. Regelmäßig werden sie schon in Anbetracht der hinter dem Antrag stehenden Investitionen fachkundig beraten. Solchen Beratern obliegen selbständige Pflichten, die ferner einen selbständigen Honoraranspruch auslösen. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach "Fürsorge" durch die staatlichen Behörden nicht sachgerecht, zumal ein Mehr an Fürsorge ein Mehr an Personal bedingt.

Gleichwohl könnte in vielen Fällen der praktische Ablauf bei den Behörden effektiver gestaltet werden, ohne daß es einer Personalmehrung bedürfte. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an einen Lösungsvorschlag, der heute in diesem Zusammenhang vielfach unterbreitet wird, daß die Eingangsprüfung der Antragsunterlagen nicht gleichsam auf die lange Bank geschoben, sondern möglichst zeitnah mit dem Eingang bei der Behörde durchgeführt wird. Neu ist dieser Gesichtspunkt nicht; denn er wurde seit jeher von effektiv arbeitenden Behörden so gehandhabt, so vor allem von Bauaufsichtsbehörden. Bei diesen beginnt der Behördenakt üblicherweise mit einem Vorblatt (und das seit Jahrzehnten), auf dem alle im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens denkbaren Unterlagen und mitwirkenden Behörden aufgeführt werden, so daß aufgrund der Antragsbeschreibung sofort zu erkennen ist, ob und welche Unterlagen nachgereicht werden müssen. Ein Nachteil ist bei umfangreichen Verwaltungsverfahren, daß auch diese Eingangsprüfung zeitaufwendig sein und deshalb den Arbeitsrhythmus empfindlich stören kann, wenn eine Behörde ohnehin schon überlastet

ist. Dann werden die Entscheidungen in anderen Verfahren zeitlich verzögert.

Zur Sphäre der Antragsteller gehört auch ein Umstand, der nicht immer leicht festgestellt werden kann, in der Praxis aber eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Zu erinnern ist insoweit daran, daß sich Antragsteller mit ihrer internen Entscheidungsfindung und Beschlußfassung über ein neues Projekt häufig bemerkenswert lange Zeit lassen. Von Schlagkraft keine Spur! Andererseits erwarten dieselben Antragsteller, daß staatliche Behörden in einem geordneten Verfahren unter Beteiligung von Betroffenen und mit der verfassungsmäßig eröffneten Möglichkeit, auch noch Gerichtsschutz in Anspruch zu nehmen, in deutlich kürzerem Zeitraum bestandskräftig das Verfahren abschließen könnten. Aus eigener Anschauung möge der Hinweis genügen, daß der interne Entscheidungsprozeß für die Ansiedlung eines großen Industriewerks nicht weniger als rd. zehn Jahre gedauert hatte. Vom Staat erwartete dasselbe Unternehmen, daß sämtliche öffentlich-rechtlichen Gestattungen binnen eines Jahres (!) bestandskräftig vorliegen müßten. Auf ein anderes Beispiel in diesem Zusammenhang möchte ich, nachdem es vielfach gebraucht wurde, nicht mehr zurückkommen: Die Lieferzeiten für ausgesprochene Massenartikel, die die Dauer von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren nicht selten noch deutlich überschreiten.

Die Erörterung dieses Teilkomplexes möchte ich mit einer Überlegung abschließen, die auf den ersten Blick überraschen mag. Die Dauer von Verwaltungsverfahren, im besonderen der hier angesprochenen Bereiche, hängt auch vom Vorverständnis ab, mit dem eine Verwaltungsbehörde dem konkreten Antragsteller gegenübertritt. Insoweit ist zu erwägen, daß die Prüfungsintensität oder Prüfungsunsicherheit in dem Maße zunimmt, in dem auf Behördenseite offen oder unterschwellig ein gewisses Mißtrauen gegenüber dem konkreten Antragsteller vorhanden ist. Dieser Befund hat mit einer sachwidrigen Einstellung oder gar amtspflichtwidrigen Handhabung von Verfahrensgrundsätzen nichts zu tun. Im Gegenteil ist eine solche Haltung sogar legitim, wenn es sich um Planungsentscheidungen handelt, die die Allgemeinheit unmittelbar oder mittelbar belasten. Wenn es sich gar um Antragsteller handelt, die auf-

grund ihrer wirtschaftlichen Betätigung fortlaufend öffentlich-rechtliche Gestattungen benötigen und anlässlich des Betriebs schon aufgefallen sind, wird eine solche Haltung der zuständigen Behörden unausweichlich. Wenn durch Fehlschaltungen in einem Industriewerk der Rhein in Abständen, aber regelmäßig, mit Gift belastet und zum Teil die Trinkwasserversorgung gefährdet und Fischbestände vernichtet werden, ist gegenüber solchen Antragstellern und der Aussagekraft ihrer eingereichten Unterlagen wahrlich Vorsicht und Umsicht geboten.

Diese Hinweise mögen als Merkposten genügen. Antragsteller haben es aber durchaus in der Hand, durch eigenes Verhalten – zumal bei gleichsam Dauerkontakten – fortwährend den Nachweis zu führen, daß Anlagen und Betrieb im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen und öffentlich-rechtlichen Gestattungen für die Allgemeinheit ohne nachteilige Folgen und ohne die Verschaffung von Sondervorteilen geführt werden. Auch insoweit bestehen Möglichkeiten, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

C. LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Im folgenden sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige Lösungsvorschläge behandelt werden, die so oder in ähnlicher Form in der Diskussion sind.

I. GESETZLICHE REGELUNGEN MIT BESCHLEUNIGUNGSWIRKUNG

Neben den schon behandelten gesetzlichen Regelungen, die Beschleunigungstendenzen aufweisen, ist für die Verwaltungsebene im besonderen zu erwähnen, daß das Entfallen des Widerspruchsverfahrens unter bestimmten Voraussetzungen ganz deutlich das Verwaltungsverfahren abkürzt. Gemäß § 70 VwVfG entfällt das Widerspruchsverfahren,

wenn der Verwaltungsakt in einem förmlichen Verwaltungsverfahren gemäß § 63 Abs. 1 VwVfG erlassen worden ist. Die gleiche Rechtsfolge ordnet § 74 Abs. 1 Satz 2 VwVfG für Planfeststellungsbeschlüsse an. Auf die sachliche Berechtigung dieser Regelungen ist in diesem Zusammenhang nicht mehr einzugehen. Sie haben sich in der Praxis inzwischen bewährt.

Andererseits neige ich mit der Einführung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe dazu, eine Regelung für die Verwaltungsentscheidungen zu treffen, die durchaus das Verfahren verzögern wird. In Fällen, in denen die Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe in erster Instanz entscheiden, halte ich es nicht für sachgerecht, daß die Verwaltungsbehörden zusätzlich die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO verfügen können. Insofern wird der Prozeß aus meiner Sicht zu kurz. Selbst bei Massenverfahren (vgl. hierzu z. B. §§ 17, 18 VwVfG) bietet sich eine sachgerechte Lösung insofern an, als "Musterverfahren" in einem verhältnismäßig überschaubaren Zeitraum einer rechtskräftigen Entscheidung zugeführt werden können³⁵. Ist dann über das "Ob" und "Wie" der Planungsentscheidung grundsätzlich entschieden, bestehen keine Bedenken, die sofortige Vollziehbarkeit gegenüber allen anderen Betroffenen anzuordnen.

In diesem Zusammenhang ist noch auf eine andere Regelung hinzuweisen, die im Verwaltungsverfahrensgesetz allgemein getroffen ist. Es handelt sich um Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens (§ 76 VwVfG). Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann die Planfeststellungsbehörde von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben. Wenn ich richtig sehe, sind diese und ähnliche Regelungen in anderen Gesetzen den Bestimmungen des früheren Bundesbaugesetzes über die vereinfachte Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans nachgebildet (jetzt § 13 BauGB).

35 Zur Zulässigkeit, Musterverfahren auszuwählen BVerfGE 54, 39 (Vorprüfungsausschuß).

Bei dem in diesem Kreise vor allem interessierenden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren hat der Bundesgesetzgeber schon seit geraumer Zeit das Verfahren beschleunigende Regelungen getroffen. Zum einen für die Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens (§ 18c FStrG), aber auch mit der Anordnung der Duldungspflicht für bestimmte Vorarbeiten (§ 16a FStrG) und die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 18f FStrG). Man darf solche hergebrachten Regelungen mit Beschleunigungseffekt deshalb nicht außer acht lassen, weil sie sich in der Vergangenheit bewährt und bei sinnvoller Anwendung auch deutliche Beschleunigungswirkungen gezeigt haben. Demgegenüber wird der Spielraum für "echt neue" Lösungsansätze, um noch größere Beschleunigungswirkungen zu erzielen, immer enger.

II. AKTUELLE LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Im folgenden sollen zwei Gruppen von Lösungsvorschlägen behandelt werden. Die erste Gruppe (1.) betrifft im besonderen Fachplanungsgesetze (Fernstraßen-, Bundeswasserstraßen-, Luftverkehrs- und Atomgesetz), während die zweite Gruppe (2.) das Verwaltungsverfahren betreffende Vorschläge zum Gegenstand hat, die geeignet erscheinen, für weitere Planungsverfahren beschleunigende Wirkung zu zeitigen.

1. Man sollte im Zusammenhang mit der Beschleunigung von Planungsverfahren künftig verstärkt dem Gesichtspunkt Aufmerksamkeit widmen, ob eine im wesentlichen einheitliche Gestaltung der betreffenden Gesetze zu Vorteilen führen könnte. Aus der Sicht der Antragsteller und der sie beratenden rechtskundigen Personen hätte das selbst dann einen Vorzug, wenn als Antragsteller von vornherein nur staatliche Behörden in Betracht kommen. Der Vorzug läge dann auf beiden Seiten, also auch bei den Genehmigungs- und Planfeststellungsbehörden, darin, daß die gewünschte Mobilität im öffentlichen Dienst nicht gleichbleibend mit Reibungsverlusten durch lange oder sogar überlange Einarbeitungszeiten ist. Zum anderen hat eine breite Durchschaubarkeit ge-

setzunglicher Regelungen ein höheres Maß an Einfachheit bei der Handhabung und Rechtssicherheit zur Folge, die auch noch im Falle der Anfechtung bei der Beurteilung durch die Gerichte spürbar werden kann.

Im übrigen ist es heute keine Seltenheit mehr, daß Dritte im Laufe ihres Lebens durch mehrere Großvorhaben oder durch ein Großvorhaben mit Multiplikatorwirkung betroffen werden. Als Beispiel sei etwa auf die Anlegung eines Großflughafens verwiesen, die mit zahlreichen Straßenbau- und Schienenprojekten verbunden sein kann, so daß auf viele einzelne mehrfach Belastungen durch Lärm und Abgase sowie Grundbeeinträchtigungen im übrigen treffen können. Es stärkt sicher nicht das Vertrauen in den Rechtsstaat, wenn die Prüfungsmaßstäbe nach den einzelnen einschlägigen Gesetzen zum Teil erheblich voneinander abweichen.

Das Gros der Einwendungen gegen Planungsentscheidungen hat in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle zwei Zielrichtungen: Zum einen werden Wahl der Linienführung (z. B. § 16 Abs. 1 FStrG) oder des Standorts (z. B. Flughafen oder Kernkraftwerk) beanstandet und ferner, daß es für das Vorhaben überhaupt keinen Bedarf gebe. Von daher scheint es mir naheliegend zu sein, Überlegungen in der Richtung anzustellen, ob solche Rügen in verfassungsmäßiger Weise überhaupt ausgeschlossen oder zumindest ihre zeitliche Geltendmachung beschränkt werden kann. In diese Richtung zielte ein schon vor Jahren unterbreiteter Vorschlag einer Arbeitsgruppe³⁶, der vorsah, daß Standort und Linienführung von Großvorhaben im Wege der Rechtsverordnung zu bestimmen seien. In der Erläuterung hierzu wurde hervorgehoben, daß ergänzende Regelungen getroffen werden müssen. In diesem Zusammenhang war vor allem daran gedacht, daß die Rechtsverordnung nur binnen einer bestimmten Frist angefochten werden kann und der gerichtlichen Kontrolle ferner gemäß den Kriterien des Gesetzgebers die Frage unterliege, ob der gewählte Standort geeignet sei und alternative Standorte ausreichend berücksichtigt worden seien. Auf diese Weise wäre sicher ein Beschleunigungseffekt erzielt, weil die Bestimmung der Li-

36 Arbeitsgruppe "Großvorhaben" der Juristen in der CSU, Vorschlag 14, 1981. Vorsitzender der Arbeitsgruppe war der Verfasser.

nienführung einer Bundesfernstraße in der Regel viele Abschnitte einer Planfeststellung umfaßt und so immer wieder inzident einer Anfechtung und Prüfung unterliegt.

Inzwischen drängt sich in Fortentwicklung dieses Vorschlags eine sehr viel weiter gehende Überlegung auf. Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, daß in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau u. a. die Bundeseisenbahnen und nach Maßgabe des Art. 89 GG die Verwaltung der Bundeswasserstraßen geführt werden. Bezüglich der Luftverkehrsverwaltung ist auf Art. 87d GG zu verweisen, nach dem die Luftverkehrsverwaltung grundsätzlich in bundeseigener Verwaltung geführt wird. Schließlich ist der Bund Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen (Art. 90 Abs. 1 GG). Es dürften keine durchgreifenden Bedenken dagegen bestehen, daß die genannten Vorschriften nicht allein den Sinn haben, Verwaltungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern zu verteilen; vielmehr kann man ihnen auch die Befugnis des Bundes entnehmen, Verkehrsströme zu lenken³⁷. Unter diesem Gesichtspunkt hielte ich es auf den ersten Blick für verfassungsrechtlich zulässig, die Bestimmung eines Standorts und einer Linienführung als nicht justitiablen Regierungsakt gesetzlich auszugestalten.

Zu berücksichtigen ist hierbei, daß die planende Verwaltung etwa bei der Lenkung von Verkehrsströmen von den aktuellen Gegebenheiten abhängig ist (z B. Ballungszentren). So wäre es sicherlich nicht sachgerecht, einen Großflughafen z. B. weit entfernt vom Ballungszentrum und damit vom Passagieraufkommen in eine einsame Gegend zu verlegen, wo er nicht "angenommen" wird. Von daher ist zum einen eine solche Entscheidung nicht zu besorgen, weil die Investition dann unwirtschaftlich wird. Wo letztendlich innerhalb des Ballungszentrums der Standort gewählt wird, scheint mir eine Entscheidung zu sein, die einer gerechten und richtigen richterlichen Erkenntnis letztlich nicht zugänglich ist.

Die Angriffe gegen eine Reihe von Planfeststellungsbeschlüssen für die Fortführung des Rhein-Main-Donau-Kanals mögen das Bild abrunden.

37 So nachdrücklich BayVGH, B. v. 18.12.1981 Nr. 8 B 81 A.1128, Umdruck S. 99, den Rhein-Main-Donau-Kanal betreffend.

den. Ein mehrfach erhobener Angriff ging dahin, die Linienführung durch das Altmühltal sei sachwidrig. Man hätte die andere, ebenfalls geprüfte Linienführung, wählen müssen. Eine solche Entscheidung scheint mir ganz typisch für nicht justitiable Regierungsakte zu sein, weil es sich letztendlich richterlicher Erkenntnis entzieht, wie ein Verkehrsstrom über 150 oder 200 km gelenkt wird. Der andere Angriff hatte zum wesentlichen Inhalt, es handele sich um ein volkswirtschaftlich unsinniges Projekt, weil Kosten und Nutzen hierfür in einem krassen Mißverhältnis stünden. Das ist ebenfalls ein Gesichtspunkt, der einer richterlichen Bewertung nicht zugänglich ist; denn der Staat ist nicht gehalten, für seine Entscheidungen ein bestimmtes Kosten-Nutzen-Verhältnis nachzuweisen, es sei denn, der Gesetzgeber machte entsprechende Vorgaben. Wenn es aber hieran im Fachgesetz fehlt, ist auch der durch Art. 14 GG mit allen seinen Absätzen gezogene Rahmen noch längst nicht überschritten: Für eine Bundeswasserstraße können wegen ihrer, selbst im Falle einer geringen, Erschließungsfunktion schon so viele politische Gesichtspunkte sprechen, daß eine gerichtliche Überprüfung auch in einem Rechtsstaat nicht geboten erscheint.

Schließlich möchte ich einen weiteren Vorschlag jener Arbeitsgruppe an dieser Stelle aufgreifen³⁸, dessen wesentlicher Inhalt war, für Anlagen nach dem Atomgesetz eine gesetzliche Typenzulassung vorzusehen. Hiermit wäre sicher der Vorteil verbunden, daß die gerichtliche Prüfung in einem ganz erheblichen Maße beschränkt wird. Die Gerichte hätten nur noch zu prüfen, ob die konkrete Ausführung mit dem zugelassenen Typ übereinstimmt. Im Falle eines Rechtsstreits müßte von Klägerseite schon für die Zulässigkeit der Klage plausibel dargelegt werden, daß in diesem oder jenem rechtserheblichen Punkt eine Abweichung vorliege.

Es ist nicht zu verkennen, daß eine solche Lösung möglicherweise nicht restlos befriedigen kann. Die technische Entwicklung würde vermutlich gebremst, weil das Typenzulassungsverfahren eine beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen wird und Anlagen nach dem Atomgesetz selbst bei für sofort vollziehbar erklärter oder bestandskräftiger Gestat-

38 Vorschlag 15 (vgl. FN 36).

tung mehrere Jahre für die Verwirklichung benötigen. Diese Rahmenbedingungen sind eher hinderlich, wenn das gesamte System erstarrt.

Andererseits halte ich die damaligen Überlegungen der Arbeitsgruppe im Kern für zutreffend. Man könnte sich eine Typenzulassung in diesem Sinne etwa auch für Bundesfernstraßen oder Bundeswasserstraßen vorstellen. Bei der Anfechtung von Planfeststellungen für Bundesautobahnen geht es immer wieder auch um den Querschnitt, den Randstreifen, die Notwendigkeit von Parkplätzen, Raststätten, Tankstellen und dergleichen mehr. Solche Fragen könnten durch eine genauer umschriebene Typenzulassung als sie heute etwa § 1 FStrG in mehreren Bestimmungen vorsieht, ausgestaltet werden. Des weiteren sollte in diesem Zusammenhang verstärkt darüber nachgedacht werden, ob sich etwa der gestifte Bau einer Bundesautobahn nicht für eine dementsprechende gesetzliche Regelung eignet³⁹. Diese Problematik ist seit Jahren aktuell, nachdem aus finanziellen Gründen Bundesautobahnen immer häufiger längsgeteilt werden, so daß nur eine Richtungsfahrbahn entsteht.

2. Von den eingangs erwähnten Arbeitsgruppen und parlamentarischen Gremien werden eine Reihe von Lösungsvorschlägen favorisiert, die von allgemeiner Bedeutung sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind etwa Fristen für Äußerungen von Betroffenen oder beteiligten Behörden, Parallelbeteiligung mehrerer Behörden, Zustimmungsfiktionen, Heilung und Nichtbeachtlichkeit von Verfahrensmängeln und Präklusionen formeller und materieller Art zu nennen.

Wegen Heilung oder Nichtbeachtlichkeit von Verfahrensmängeln sind Regelungen in Anlehnung an §§ 214 und 215 BauGB erwägenswert. Die Parallelbeteiligung von mitwirkungsberechtigten und -verpflichteten Behörden ist unproblematisch und wird von schlagkräftigen Genehmigungs- und Planfeststellungsbehörden seit alters her geübt. Eine Grenze aus sachlichen Gründen ist dort zu ziehen, wo die Mitwirkung einer Fachbehörde aufgrund des erreichten Verfahrensstands noch gar nicht

39 Hierzu grundlegend BVerwG, DVBl. 1990, 424.

möglich ist. So können die in diesem Zusammenhang oft angegriffenen Wasserwirtschaftsbehörden häufig erst in einem verhältnismäßig späten Stadium des Verfahrens eingeschaltet werden, wenn etwa die Betroffenheit Dritter im übrigen genau festliegt.

Die Fristen für Äußerungen Betroffener und vor allem von Fachbehörden, für letztere mit Zustimmungsfiktionen versehen, sind eine zweischneidige Sache. Eine zeitliche Vorgabe ist deshalb fragwürdig, weil sich der Prüfungsumfang für jede Fachbehörde abstrakt nicht bestimmen läßt. Sind dann noch Verlängerungen unter bestimmten Voraussetzungen und mit Zustimmung übergeordneter Behörden vorgesehen, gerät ein Verwaltungsverfahren nur allzu leicht in ein Nebengeleis, ohne daß die Planungsentscheidung letztendlich gefördert wird. Es ist auch zu befürchten, daß möglicherweise von vornherein – gleichsam zur Absicherung der eigenen Behördenposition – eine Verlängerung beansprucht wird. Es könnte dann der mißliche Umstand eintreten, daß eine Stellungnahme eher später eingeht, als dies ohne eine solche Fristsetzung der Fall wäre. Hier sollte man eher von der Behördenspitze und der Aufsichtsbehörde her einwirken, wenn "Mißstände" wegen überlanger Beteiligungsdauer gesehen werden sollten.

Zustimmungsfiktionen sind abzulehnen. Die Fachbehörden nehmen keine egoistischen Belange wahr, vielmehr sind sie zur Wahrung von Belangen der Allgemeinheit geschaffen. Eine Zustimmungsfiktion ginge deshalb letztendlich nicht zu Lasten der Behörde, sondern zu Lasten der Allgemeinheit. Eine Vergiftung von Grundwasser aufgrund einer Zustimmungsfiktion läge aber in niemandes Interesse.

Näherer Betrachtung bedürfen Präklusionen. Die formelle Präklusion wegen Ablaufs einer gesetzlichen oder von der Verwaltungsbehörde zulässig gesetzten Frist ist unbedenklich. Es müßte dann allerdings auch geregelt sein, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zulässig ist. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß solche Regelungen zweischneidig sind, weil das Verfahren nur allzu leicht auf "Nebenkriegsschauplätze" abgleiten kann und deshalb zusätzliche Belastungen auf die Behörde zukommen. Die Rechtsprechung der Zivilgerichte zu den Präklusionen bieten insoweit ein abschreckendes Beispiel. Der Aufwand, eine Präklusion durch alle Instanzen zu be-

gründen, ist nicht selten größer, als ihn eine Sachentscheidung erfordern würde.

Ungleich einfacher scheint mir in der Handhabung die materiell-rechtliche Präklusion zu sein. Ob im Verwaltungsverfahren eine Einwendung mit bestimmter Zielrichtung erhoben oder unterlassen wurde, läßt sich regelmäßig ohne größeren geistigen Aufwand feststellen. Die Problematik der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ist, soweit ich praktische Erfahrung mit solchen Konstellationen habe, nicht gegeben. Eine materiell-rechtliche Präklusion kann aber aus anderen Gründen kein Allheilmittel sein. Nach wie vor herrscht im Verwaltungsrecht der Amtsermittlungs- und der Amtsbetriebsgrundsatz. Es handelt sich hierbei um durchgängige Prinzipien, die nicht verwässert werden dürfen. Vor diesem Hintergrund scheint mir eindeutig zu sein, daß eine Verwaltungsbehörde – ihren rechtsstaatlichen Auftrag sachgerecht gehandhabt – jedenfalls solche Belange Dritter ermitteln und abwägen muß, für die sich aus den Akten Anhaltspunkte ergeben. Insoweit besteht nämlich für den betreffenden Antragsteller eine Beibringungslast, der Drittbetroffenheiten durch sein Vorhaben nicht verschweigen darf. Von daher kann fraglich sein, ob eine materiell-rechtliche Präklusion den durchschlagenden Erfolg für eine Beschleunigung von Planungsverfahren bringen kann, den ihr viele beimessen.

Andererseits könnte die Anordnung einer materiell-rechtlichen Präklusion unter dem Gesichtspunkt zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen, daß zu deren Vermeidung der "Streitstoff" bestmöglich konkretisiert im Verfahren auf dem Tisch liegt. Wird sie durch die angesprochene und ernstgenommene Beibringungslast des Antragstellers flankiert und macht auf der Gegenseite die zuständige Behörde vom Amtsermittlungsgrundsatz sachgerecht Gebrauch, müßte es möglich sein, unbillige Härten zu vermeiden und gleichwohl eine deutlich spürbare Beschleunigung zu erzielen. Man könnte sich in diesem Zusammenhang als Korrektiv vorstellen, daß die Regelung des § 17 Abs. 6 Satz 2 FStrG erweitert wird. Treten aufgrund der materiell-rechtlichen Präklusion unbillige Härten auf, ist dies auch ein Hinweis darauf, daß die Behörde ihre Amtsermittlungspflicht und der Antragsteller seine Beibringungslast unzureichend erfüllt haben. Im Gesetz müßte dann

klargestellt werden, daß ohne Rechtsanspruch des Betroffenen die Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde berechtigt ist, nachträglich noch Anordnungen zu treffen. Qualitativ müßte die Belastung so stark sein, daß sie gleichsam "dem Staat nicht gleichgültig sein kann".

D. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS

Nach allem ist der Spielraum für gesetzliche Regelungen, Planungsverfahren weiter zu beschleunigen, eher begrenzt. Verfahrensrechtlich dürfte inzwischen ein Standard erreicht sein, der insofern kaum mehr verbesserungsfähig ist, ohne daß rechtsstaatliche Positionen berührt werden. Man muß deshalb verstärkt darüber nachdenken, wie die Rahmenbedingungen günstiger gestaltet und das jeweils anzuwendende Planungsrecht einfacher und damit durchschaubarer gefaßt werden können. Auch wenn es richtig ist, ständig über Innovationen im Verfahrensreich nachzudenken, dürfte das zur Verfügung stehende Instrumentarium so schlecht nicht sein, vielleicht aber nicht immer effektiv eingesetzt. Man sollte also über diese Diskussion die tägliche Arbeit nicht zu kurz kommen lassen.

VERZEICHNIS DER TEILNEHMER

1. *Alexander, Hans* Ministerialrat,
Innenministerium des Landes Baden-
Württemberg,
Stuttgart
2. *Berr, Wolfgang* Rechtsanwalt,
München
3. *Dr. Blümel, Willi* Universitätsprofessor,
Geschäftsführender Direktor des For-
schungsinstituts für öffentliche Ver-
waltung bei der Hochschule für Ver-
waltungswissenschaften Speyer
4. *Dr. sc. Boden, Lutz* Dozent,
Universität Leipzig,
Gastforscher am Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung bei der
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer
5. *Born, Wolfgang* Ministerialrat,
Referent im Fachbereich Recht der
Hauptverwaltung der Deutschen Bun-
desbahn,
Frankfurt
6. *Dr. Broß, Siegfried* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
7. *Dr. Budach, Werner* Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Münster

8. *Ebling, Wilfried* Wissenschaftlicher Assistent,
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer
9. *Dr. Fickert, Hans Carl* Professor, Ltd. Ministerialrat a.D.,
Ratingen
10. *von Freital, Helmut* Ministerialrat,
Ministerium für Wirtschaft und Ver-
kehr des Landes Rheinland-Pfalz,
Mainz
11. *Freund, Lothar* Vizepräsident des Verwaltungsge-
richtshofs,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Würt-
temberg,
Mannheim
12. *Geyer, Gerhard* Ministerialrat,
Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern,
München
13. *Dr. Grupp, Klaus* Universitätsprofessor,
Universität des Saarlandes,
Saarbrücken
14. *Hassenpflug, Klaus-Peter* Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Hessischer Verwaltungsgerichtshof,
Kassel
15. *Hauschild, Christoph* Forschungsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche Ver-
waltung bei der Hochschule für Ver-
waltungswissenschaften Speyer
16. *Dr. Heinze, Christian* Rechtsanwalt,
München

17. *Dr. Hoppe, Werner* Universitätsprofessor,
Westfälische Wilhelms-Universität,
Münster
18. *Kastner, Fritz* Ministerialrat a.D.,
Bonn
19. *Kersten, Josef* Ltd. Ministerialrat a.D.,
München
20. *Kiepe, Folkert* Hauptreferent,
Deutscher Städtetag,
Köln
21. *Kissner, Peter* Vorsitzender Richter am Verwal-
tungsgerichtshof,
Bayerischer Verwaltungsgerichtshof,
München
22. *Krämer, Helmut* Ministerialrat,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
23. *Dr. Krohn, Günter* Vorsitzender Richter am Bundesge-
richtshof,
Karlsruhe
24. *Kuschnerus, Ulrich* Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Münster
25. *Dr. Lemmel, Hans-Peter* Richter am Bundesverwaltungsge-
richt,
Berlin
26. *Dr. Mattes, Franz-Christian* Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Würt-
temberg,
Mannheim

27. *Dr. Menke, Rainard* Rechtsanwalt,
Stuttgart
28. *Michler, Hans-Peter* Forschungsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche Ver-
waltung bei der Hochschule für Ver-
waltungswissenschaften Speyer
29. *Dr. Muthesius, Thomas* Geschäftsführendes Präsidialmitglied
im Verband Deutscher Verkehrsun-
ternehmen,
Köln
30. *Dr. Paetow, Stefan* Richter am Bundesverwaltungsge-
richt,
Berlin
31. *Dr. sc. Pohl, Heidrun* Professorin,
Hochschule für Recht und Verwal-
tung,
Potsdam
32. *Dr. Rinne, Manfred-Eberhard* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
33. *Roller, Dieter* Ltd. Regierungsdirektor,
Landesamt für Straßenwesen Baden-
Württemberg,
Stuttgart
34. *Dr. Ronellenfitsch, Michael* Universitätsprofessor,
Freie Universität Berlin
35. *Dr. Scheuing, Dieter H.* Universitätsprofessor,
Institut für Völkerrecht, Europarecht
und Internationales Wirtschaftsrecht
der Universität Würzburg
36. *Dr. Schirmer, Rolf* Stadtdirektor,

- München
37. *Schlosser, Friedrich* Regierungsdirektor,
Hessisches Landesamt für Straßen-
bau,
Wiesbaden
38. *Dr. Schmidt, Jörg* Vorsitzender Richter am Verwal-
tungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Würt-
temberg,
Mannheim
39. *Schulze Froning, Herbert* Ltd. Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
Münster
40. *Dr. Sellmann, Klaus-Albrecht* Rechtsanwalt,
Lüneburg
41. *Siegel, Wolfram* Ltd. Regierungsdirektor a. D.,
Kiel
42. *Sommer, Berthold* Richter am Bundesverwaltungsge-
richt,
Berlin
43. *Dr. Sommermann, Karl-Peter* Regierungsrat, Institutsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche Ver-
waltung bei der Hochschule für Ver-
waltungswissenschaften Speyer
44. *Springob, Johannes* Ministerialrat,
Ministerium für Stadtentwicklung,
Wohnen und Verkehr des Landes
Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf
45. *Dr. Stüer, Bernhard* Rechtsanwalt,
Münster

46. *Ullrich, Jürgen* Baudirektor, Dipl.-Ing.,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
47. *Wendrich, Klaus* Ministerialrat,
Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft und Verkehr,
Hannover
48. *Wichary, Kurt* Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Rheinland,
Köln
49. *Dr. Wurm, Michael* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
50. *Dr. Zeitler, Herbert* Regierungspräsident,
Regierung von Niederbayern,
Landshut
51. *Dr. Zysk, Hartmut* Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Hessischer Verwaltungsgerichtshof,
Kassel

PROGRAMM

Montag, 29. Oktober 1990

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,
Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*,
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- 14.15 Uhr Aktuelle Probleme des Verkehrslärmschutzes
Referent: Ministerialrat *Hans Alexander*,
Innenministerium des Landes
Baden-Württemberg, Stuttgart
- 15.00 Uhr Diskussion
- 16.30 Uhr Probleme des Verkehrslärmschutzes aus kommunaler Sicht
Referent: *Folkert Kiepe*,
Deutscher Städtetag, Köln
- 17.15 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Zusammensein in der Taberna der Hochschule

Dienstag, 30. Oktober 1990

- 9.00 Uhr Beschleunigung von Planungsverfahren
Referent: Dr. *Siegfried Broß*,
Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe
- 9.45 Uhr Diskussion
- 11.00 Uhr "Aktuelle Stunde"
- 12.00 Uhr 35. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"
- 13.00 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule