

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 8 A 10.40048
Sachgebietsschlüssel: 1040

Rechtsquellen:

§ 42 Abs. 2, § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO,
§ 17 Satz 2 FStrG,
§ 41 Abs. 1, § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG,
§ 1 Abs. 1 und 2, § 2 Abs. 1 16. BImSchV,
§ 1 Abs. 3 Sätze 1 und 2, Abs. 6 Nr. 1, § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 f BauGB

Hauptpunkte:

Plangenehmigung für temporäre Freigabe der Seitenstreifen einer Autobahn als Fahrstreifen,
Klage einer Gemeinde auf Planergänzung durch Anordnung aktiver Schallschutzmaßnahmen,
Bestimmtheit des Klageantrags (verneint),
Klagebefugnis wegen möglicher Verletzung der Planungshoheit (verneint),
Änderung einer Straße,
Schutzniveau für gesunde Wohnverhältnisse,
Lärmvorbelastung

Leitsätze:

1. Ein auf die Anordnung aktiver Verkehrslärmschutzmaßnahmen zur Einhaltung der in § 2 16. BImSchV festgesetzten Grenzwerte gerichteter Klageantrag, der sich auf eine das gesamte Gemeindegebiet querende Autobahn bezieht, ist mangels hinreichender Bestimmtheit unzulässig.
2. Die Berufung auf die Beeinträchtigung „faktischer“ Wohngebiete durch von einem Straßenbauvorhaben hervorgerufene Lärmimmissionen, die die Grenzwerte des § 2 16. BImSchV überschreiten, reicht zur Darlegung der Klagebefugnis einer Gemeinde wegen Verletzung der Planungshoheit nicht aus.

Urteil des 8. Senats vom 9. August 2012

8 A 10.40048

*Großes
Staatswappen*

Verkündet am 9. August 2012
Ang. Moras-Peschl
als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache
Gemeinde Schweitenkirchen,
vertreten durch den ersten Bürgermeister,
Hauptstr. 29, 85301 Schweitenkirchen,

- Klägerin -

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte *****
***** ** *****

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch die Landesadvokatur Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Plangenehmigung A 9 (*****), Anbau von Beschleunigungs- und Verzögerungstreifen u.a.,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Allesch,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bauer

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. Juli 2012
folgendes

Urteil:

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin, eine kreisangehörige Gemeinde, begehrt Ergänzung der Plangenehmigung der Regierung von Oberbayern vom 8. Oktober 2010 für Baumaßnahmen zur Vorbereitung einer Seitenstreifenfreigabe an der Autobahn A 9 (*****)
- 2 durch die Anordnung aktiver Schallschutzmaßnahmen.
- 2 Mit Schreiben vom 11. Juni 2010 beantragte die Autobahndirektion S***** als Vorhabenträgerin den Plan für den Anbau von Beschleunigungs- und Verzögerungsstreifen sowie Haltebuchten zur Vorbereitung der Seitenstreifenfreigabe an der derzeit sechsstreifig ausgebauten Autobahn A 9 zwischen dem Autobahndreieck H****-*** und der Anschlussstelle A***** festzustellen. Gegenstand des Vorhabens ist die Verlegung der vorhandenen Verzögerungs- und Beschleunigungsstreifen an den Autobahnein- und ausfahrten (Anschlussstellen, Parkplätze, Rastanlagen) seitlich um eine Fahrstreifenbreite nach außen, die Verlängerung der Beschleunigungsspuren, die Ertüchtigung der vorhandenen Seitenstreifen für die Aufnahme des Schwerverkehrs, der Anbau von insgesamt 35 Nothaltebuchten im Abstand von 500 m bis 1000 m an die Seitenstreifen sowie die Anpassung der Straßenentwässerung. Ziel ist es, in dem ca. 16,2 km langen Bereich – ebenso wie im angrenzenden Abschnitt zwischen A***** und dem Autobahnkreuz N*****, für den es bereits eine bestandskräftige Plangenehmigung gibt – als Übergangslösung bis zur Realisierung des vorgesehenen achtstreifigen Ausbaus der Autobahn A 9 eine temporäre Freigabe der vorhandenen Seitenstreifen als Fahrstreifen zu ermöglichen. Die

Fahrstreifenfreigabe selbst soll nach der Durchführung der plangenehmigten Bau-
maßnahmen gesondert mittels verkehrsrechtlicher Anordnung während der verkehr-
lichen Spitzenzeiten und nur tagsüber erfolgen.

- 3 Die Klägerin sprach sich in dem von der Autobahndirektion S***** durchgeführten
Anhörungsverfahren bereits mit Beschluss des Gemeinderats vom 10. November
2009 im Hinblick auf die höhere Verkehrs- und Lärmbelastung für ihre Bürger gegen
das Vorhaben aus. Mit Plangenehmigung vom 8. Oktober 2010 stellte die Regierung
von Oberbayern den Plan für den Anbau von Beschleunigungs- und Verzögerungs-
streifen sowie für Haltebuchten zur Vorbereitung der Seitenstreifenfreigabe an der
Autobahn A 9 zwischen dem Autobahndreieck H***** und der Anschlussstelle
A***** (Straßen-km 481,212 bis Straßen-km 497,419) fest. Dabei wurde ange-
ordnet, dass entsprechend einer gegenüber der Klägerin und einer weiteren Gemein-
de abgegebenen Zusage im Planbereich ein Dünnschichtbelag DSH-V oder ein min-
destens gleichwertiger lärmindernder Fahrbahnbelag für die Straßenoberfläche zu
verwenden sei (Buchst. A. Nr. 3.3.1 der Genehmigung). Im Übrigen wies die Regie-
rung die Einwendungen der Klägerin zurück (Buchst. A. Nr. 5 der Genehmigung). Die
Plangenehmigung wurde der Klägerin mit Rechtsbehelfsbelehrung am 13. Oktober
2010 zugestellt.

- 4 Am 3. November 2010 hat die Klägerin beim Verwaltungsgerichtshof Klage gegen
die Plangenehmigung erhoben. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend:
Die Planung sei abwägungsfehlerhaft, weil sie nicht den notwendigen Lärmschutz
nach § 2 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) gewährleiste. Bei dem
Vorhaben handle es sich um die wesentliche Änderung einer öffentlichen Straße im
Sinn des § 41 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und des § 1
Abs. 2 16. BImSchV, auch wenn kein neuer Seitenstreifen angebaut werde. Nach
dem von der Klägerin eingeholten Schallschutzgutachten würden durch die plange-
nehmigten Maßnahmen die zulässigen Tagrichtwerte bis zu einer Entfernung von
500 m und die Nachtrichtwerte bis zu einer Entfernung von 900 m von der Autobahn
überschritten. Die Berechnungen des der Plangenehmigung zugrunde liegenden
Lärmschutzgutachtens seien unzutreffend. Aufgrund der fehlerhaft angesetzten
Emissionsparameter für die Verkehrsmenge, die Lkw-Anteile und die Fahrbahnober-
fläche seien die Beurteilungspegel um bis zu 3 dB(A) zu niedrig errechnet worden.
Zwar würden diese Einwände nicht mehr aufrecht erhalten. Dennoch ergebe sich aus
dem eingeholten Schallschutzgutachten, dass in verschiedenen Ortsteilen des

Gemeindegebiets die zulässigen Immissionsgrenzwerte durch die plangenehmigten Maßnahmen überschritten seien. Dadurch werde die Klägerin in ihrer Planungshoheit verletzt. Nicht einmal in innerörtlichen Lagen sei eine ungestörte Planung möglich. Ohne weitere Lärmschutzmaßnahmen sehe sich die Klägerin Ansprüchen Dritter aus § 1 Abs. 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) ausgesetzt. Auch lägen städtebauliche Missstände vor, die eine planerische Reaktion der Klägerin erforderten. Betroffen seien vor allem die östlich der Autobahn A 9 gelegenen Gemeindeteile G*****, F*****, G***** und R*****. Für das Plangebiet „G***** – A* ***-straße“ im Hauptort der Klägerin gebe es einen Bebauungsplanentwurf aus dem Jahr 1997. Der Ortsteil F***** sei als faktisches allgemeines Wohngebiet zu beurteilen. Für den Gemeindeteil R***** existiere ein Bebauungsplan „R***** Nr. 1“ aus dem Jahr 1972, der das Gebiet als allgemeines Wohngebiet ausweise. Der Bebauungsplan sei zwar mit Satzung vom 17. August 2004 wieder aufgehoben worden. Es bestehe aber ein rechtswirksamer Bebauungsplan „R*****-Erweiterung“ aus dem Jahr 1979, der ebenfalls ein allgemeines Wohngebiet ausweise.

5 Die Klägerin beantragt,

6 den Beklagten im Wege einer Planergänzung zu verpflichten, entlang der Autobahn A 9 im Gemeindegebiet der Klägerin aktive Schallschutzmaßnahmen zu errichten und auf Dauer zu erhalten, durch die sichergestellt wird, dass die auf das Gebiet der Klägerin einwirkenden Verkehrsgeräusche aus dem Verkehr auf der Autobahn A 9 die in § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung festgesetzten Grenzwerte an keiner Stelle des Gemeindegebiets überschreiten,

7 hilfsweise,

8 jedenfalls die Immissionsgrenzwerte gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Verkehrslärmschutzverordnung an keiner Stelle des Gemeindegebiets überschritten werden.

9 Der Beklagte beantragt,

10 die Klage abzuweisen.

- 11 Die Klage sei zulässig, aber unbegründet. Die genehmigten Baumaßnahmen führten nicht zu einer rechtlich relevanten Erhöhung der Lärmbelastung an der im Bereich der Autobahn A 9 gelegenen Wohnbebauung. Die Grenzwerte des § 2 16. BImSchV bräuchten nicht eingehalten zu werden, weil das genehmigte Vorhaben nicht als wesentliche Änderung im Sinn des § 1 Abs. 2 16. BImSchV zu qualifizieren sei. Die vorgesehene Ertüchtigung und Verstärkung der Fahrstreifen stelle keine bauliche Erweiterung um einen durchgehenden Fahrstreifen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 16. BImSchV dar, weil der vorhandene Straßenraum nicht verbreitert oder um einen zusätzlichen Fahrstreifen ergänzt werde. Durch diese Maßnahme werde weder in die bauliche Substanz und in die Funktion der Straße als Verkehrsweg im Sinn der Nr. 10.1 der Richtlinie für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97) eingegriffen noch ziele der Eingriff auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Straße. Vielmehr solle lediglich der vorhandene Verkehr verflüssigt werden. Der geplante Anbau von Beschleunigungs- und Verzögerungsstreifen stelle zwar einen erheblichen baulichen Eingriff im Sinn des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 16. BImSchV dar. Hierdurch würde aber der Beurteilungspegel des davon ausgehenden Verkehrslärms nicht um mindestens 3 dB(A) gesteigert oder auf mindestens 70 dB(A) am Tag oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht erhöht. Ebenso wenig lägen die Voraussetzungen einer wesentlichen Änderung nach § 1 Abs. 2 Satz 2 16. BImSchV vor. Die Kritik der Klägerin an dem der Plangenehmigung zugrunde liegenden Lärmschutzgutachten sei nicht berechtigt. Abgesehen davon habe die Klägerin nicht substantiiert dargelegt, an welchen Anwesen oder in welchen Wohn- und Bebauungsplangebieten es zu einer Steigerung der vorhandenen Beurteilungspegel komme. Der Anbau der Nothaltebuchten werde auch von der Klägerin nicht als erheblicher baulicher Eingriff beurteilt. Selbst wenn aber die Voraussetzungen einer wesentlichen Änderung im Sinn des § 1 Abs. 2 16. BImSchV vorlägen, würde die Plangenehmigung die Klägerin nicht in ihrer Planungshoheit verletzen. Entgegen ihrer Behauptung würde die Lärmsituation im Gemeindegebiet durch die plangenehmigten Maßnahmen nicht verschlechtert, sondern infolge des zugesagten lärmschutzmindernden Belags sogar überwiegend geringfügig verbessert.
- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakten und auf die vorgelegten Plangenehmigungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 13 Die Klage hat keinen Erfolg.
- 14 Sie ist unzulässig (vgl. unten A.), zudem jedenfalls unbegründet (vgl. unten B.).
- 15 A. Die beim Verwaltungsgerichtshof als dem nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 und Satz 2 VwGO erstinstanzlich zuständigen Gericht erhobene Verpflichtungsklage ist unzulässig. Zum einen ist der Klageantrag nicht hinreichend bestimmt im Sinn des § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO (vgl. unten 1.). Zum anderen fehlt der Klägerin die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. unten 2.).
- 16 1. Der Klageantrag, der auf die Anordnung aktiver Verkehrslärmschutzmaßnahmen zur Einhaltung der in § 2 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl I S. 1036) festgesetzten Grenzwerte im gesamten Gemeindegebiet gerichtet ist, ist nicht hinreichend bestimmt.
- 17 Nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll die Klage einen bestimmten Antrag enthalten. Obwohl es sich hierbei lediglich um eine Sollvorschrift handelt, muss der Antrag zur Bestimmung des Klageziels (§ 88 VwGO) und des Streitgegenstands (§ 121 VwGO) spätestens bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung gestellt werden und dabei grundsätzlich so bestimmt oder bei entsprechender Auslegung gemäß §§ 133, 157 BGB (vgl. BVerwG vom 17.5.2004 Az. 9 B 29/04 <juris> RdNr. 5) so bestimmbar gefasst sein, dass der ihm entsprechende Urteilstenor vollstreckungsfähig ist (vgl. BGH vom 14.12.1998 NJW 1999, 954; vom 28.9.2011 NJW 2012, 63; Geiger in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, RdNr. 10 zu § 82; Aulehner in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Aufl. 2010, RdNr. 27 zu § 124a). Generalisierende Formulierungen und Verallgemeinerungen sind im Klageantrag grundsätzlich unzulässig. Anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn sonst die Möglichkeit, gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen, unzumutbar erschwert würde (vgl. BGH vom 28.9.2011 NJW 2012, 63; BAG vom 22.6.2010 NZA 2010, 1365). Dies ist etwa der Fall, wenn in eine begehrte Entscheidung tatsächliche und planerische Erwägungen der Behörde einzustellen sind, die vom Kläger nicht abgeschätzt werden können oder vorweggenommen werden dürfen (vgl. Sächs OVG vom 29.4.2009 Az. 1 B 563/06 <juris> RdNr. 37).

- 18 Nach diesem Maßstab genügt der Klageantrag den Bestimmtheitsanforderungen nicht. Mit ihrer Klage fordert die Klägerin aktive Schallschutzmaßnahmen zur Einhaltung der Lärmgrenzwerte des § 2 Abs. 1 16. BImSchV im gesamten Gemeindegebiet. Dieser allgemeine, auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene Antrag ist nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar. Die Klägerin ist vor den Verwaltungsgerichten weder als Sachwalterin der individuellen Rechte ihrer Bürger berufen noch zu einer Popularklage befugt. Sie kann vielmehr nur ihr eigenes Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV geltend machen, zu dem insbesondere die Planungshoheit und der Schutz gemeindlicher Einrichtungen zählen. Es wäre deshalb erforderlich gewesen, dass sie in ihrem Klageantrag die konkret zu schützenden Baugebiete oder die betroffenen gemeindlichen Einrichtungen umschreibt, bei denen sie die Einhaltung der Lärmgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung begehrt (vgl. BayVGH vom 17.7.2007 UPR 2008, 38 RdNrn. 45 ff.). Dies ist trotz des Hinweises des Senats in der mündlichen Verhandlung (§ 86 Abs. 3 VwGO) nicht geschehen. Ohne eine Einschränkung auf konkret zu schützende Baugebiete oder gemeindliche Einrichtungen weist der Klageantrag weder einen Bezug zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde auf noch wäre ein entsprechender Verpflichtungsauspruch nach §§ 167 ff. VwGO vollstreckbar. Dass eine entsprechende Konkretisierung des Klageantrags für die Klägerin nicht zumutbar wäre, hat sie weder geltend gemacht noch ist dies sonst erkennbar.
- 19 2. Klägerin ist nicht klagebefugt im Sinn des § 42 Abs. 2 VwGO.
- 20 Sie zeigt mit ihrem Vorbringen nicht auf, dass sie durch die Ablehnung oder Unterlassung der begehrten aktiven Schallschutzmaßnahmen in ihren Rechten verletzt sein könnte, somit über die schon verfügbaren Schutzauflagen hinaus einen Anspruch auf Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes haben könnte. Zwar sind im Fachplanungsrecht an die Klagebefugnis in Bezug auf geltend gemachte gemeindliche Belange keine hohen Anforderungen zu stellen (vgl. BVerwG vom 20.5.1998 NVwZ 1999, 67/68; vom 26.3.2007 Az. 7 B 75/06 <juris> RdNr. 6). Es müssen aber zumindest Tatsachen dargelegt werden, die es denkbar und möglich erscheinen lassen, dass die Klägerin durch die Ablehnung aktiver Schallschutzmaßnahmen in einer eigenen rechtlich geschützten Position beeinträchtigt ist (vgl. BVerwG vom 10.12.2008 Az. 9 A 19/08 <juris>). Die nur abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der gemeindlichen Belange genügt nicht (vgl. BVerwG vom 1.7.1988 BVerwGE 80, 7/14; OVG NRW vom 29.9.2011 DVBl 2012, 36 RdNr. 119). Ein solches Recht

könnte sich hier allenfalls aus der im Selbstverwaltungsrecht enthaltenen Planungshoheit ergeben, d.h. dem Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet (vgl. BVerwG vom 16.12.1988 BVerwGE 81, 95/106).

- 21 Das Vorbringen der Klägerin ergibt indes nicht, dass eine Beeinträchtigung dieses Rechts in Betracht kommt. Gemeinden können nach höchstrichterlicher Rechtsprechung in ihrer Planungshoheit beeinträchtigt werden, wenn – erstens – durch das Vorhaben eine hinreichend konkrete und verfestigte Planung nachhaltig gestört wird oder zumindest konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten unnötigerweise verbaut werden (vgl. BVerwG vom 21.3.1996 BVerwGE 100, 388/394; vom 18.9.1998 Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 141 S. 284; vom 9.2.2005 NVwZ 2005, 813), wenn – zweitens – durch das Vorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen werden, etwa weil die Gemeinde aufgrund von Bauverboten in Fluglärmschutzzonen nach § 5 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) gehindert ist, solche Gebiete zu überplanen (vgl. BVerwG vom 11.4.1986 BVerwGE 74, 124/132; vom 15.12.2006 BVerwGE 127, 259/265; BVerfG vom 7.10.1980 BVerfGE 56, 298/315), oder wenn – drittens – kommunale Einrichtungen durch das Vorhaben erheblich beeinträchtigt werden (vgl. BVerwG vom 16.12.1988 BVerwGE 81, 95/106; vom 26.3.2007 Az. 7 B 75.06 <juris> RdNr. 6); vom 13.10.2011 DVBl 2012, 365 [nur Leitsatz]).
- 22 Unter keinem dieser Gesichtspunkte ist die Klägerin klagebefugt. Dass kommunale Einrichtungen der Klägerin durch das Vorhaben beeinträchtigt würden, macht sie selbst nicht geltend. Ebenso wenig wendet sie ein, sie sei aufgrund des Vorhabens gehindert, wesentliche Teile ihres Gemeindegebiets zu überplanen.
- 23 Soweit sie sich darauf beruft, durch die plangenehmigten Maßnahmen seien nach § 34 Abs. 1 BauGB im Zusammenhang bebaute Ortsteile, wie der Ortsteil F***** , der einem faktisch allgemeinen Wohngebiet im Sinn des § 4 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) entspräche, oder Siedlungssplitter im Außenbereich nach § 35 BauGB Lärmbelastungen ausgesetzt, die die Richtwerte des § 2 16. BImSchV überschritten, reicht dies zur Darlegung einer möglichen Beeinträchtigung der Planungshoheit ebenfalls nicht aus. Es fehlt insoweit an einer konkreten Planung oder zumindest einer konkret in Betracht gezogenen Planungsmöglichkeit, die durch das Vorhaben gestört sein könnte. Der Fachplanungsträger kann auf die

planerischen Belange einer Gemeinde erst dann Rücksicht nehmen und sich bestimmten Planungsabsichten anpassen, wenn diese hinreichend konkretisiert sind (BVerwG vom 21.3.1996 BVerwGE 100, 388/394). Wegen bloßer planerischer Erschwernisse oder eines planerischen Anpassungsbedarfs für ihre Bauleitplanung kann sich eine Gemeinde im Hinblick auf den Grundsatz der Priorität nicht auf eine Verletzung ihrer Planungshoheit berufen (vgl. BVerwG vom 20.5.1998 NVwZ 1999, 67/69; vom 5.11.2002 NVwZ 2003, 207/208).

- 24 Eine konkrete Planung, auf die sich die Klägerin zur Begründung ihrer Klagebefugnis berufen könnte, liegt auch hinsichtlich des Plangebiets „G***** – A* *** **straße“ nicht vor. Zwar existiert für dieses Gebiet ein Bebauungsplanentwurf mit Stand vom 4. Dezember 1997. Das diesbezügliche Bebauungsplanverfahren wurde aber bereits im Jahr 1998 eingestellt (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats vom 28.4.1998). Gleiches gilt hinsichtlich des Bebauungsplans „R***** Nr. 1“. Dieser ist zwar am 6. November 1972 in Kraft getreten. Er wurde jedoch mit Satzungsbeschluss vom 17. August 2004 wieder aufgehoben.
- 25 Auf den Bebauungsplan „R***** – Erweiterung“ aus dem Jahr 1979 kann die Klägerin eine mögliche Verletzung ihrer Planungshoheit ebenfalls nicht stützen. Dieser Bebauungsplan ist wegen Verstoßes gegen die Ausfertigungsvorschrift des Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GO, die letztlich eine Ausprägung des in Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips darstellt, offensichtlich unwirksam, weil die Bekanntmachung der Satzung (2.10.1979) vor ihrer Ausfertigung (27.11.1979) erfolgt ist (vgl. BVerwG vom 9.5.1996 NVwZ-RR 1996, 630; vom 27.1.1999 NVwZ 1999, 878; BayVGh vom 19.4.2005 BayVBI 2006, 403; vom 14.7.2006 BayVBI 2007, 334; vom 24.2.2010 BauR 2010, 1734). Einen solchen an einem Ausfertigungsmangel leidenden Bebauungsplan braucht sich die Plangenehmigungsbehörde auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Planreife entgegenhalten zu lassen (BayVGh vom 19.4.2005 BayVBI 2006, 403).
- 26 Auch die von der Klägerin angeführte Vorschrift des § 1 Abs. 3 BauGB vermag ihre Klagebefugnis nicht zu begründen. Soweit sie sich darauf beruft, sie sei ohne Anordnung der begehrten Maßnahmen des aktiven Schallschutzes Ansprüchen Dritter aus § 1 Abs. 3 BauGB ausgesetzt, trifft dies nicht zu. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB legt ausdrücklich fest, dass auf die Aufstellung von Bauleitplänen oder städtebaulichen Satzungen kein Anspruch besteht. Der weitere Einwand der Klägerin, sie sei infolge der

Zunahme der Lärmbelastung aufgrund ihrer Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB jedenfalls bei Entstehen städtebaulicher Missstände durch Einwirkungen von Lärm (vgl. § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1f BauGB) verpflichtet, mit entsprechenden Planungen zu reagieren, vermittelt ihr ebenfalls keine Klagebefugnis. Zwar kann sich ausnahmsweise das planerische Ermessen der Gemeinde aus städtebaulichen Gründen, namentlich bei Vorliegen städtebaulicher Missstände, objektivrechtlich zu einer strikten Planungspflicht verdichten (vgl. BVerwG vom 17.9.2003 BVerwGE 119, 25/32). Die Klägerin hat aber nicht dargelegt, inwiefern durch das streitbefangene Vorhaben, insbesondere die zeitweilige Öffnung der Seitenstreifen, solche Missstände entstehen könnten. Allein die Behauptung, das Planvorhaben verursache städtebauliche Missstände, reicht insofern nicht aus. Sie ist nicht aus sich heraus plausibel.

- 27 Ist aber eine Verletzung der Planungshoheit unter keinem der geltend gemachten Gesichtspunkte denkbar, kann sich die Klägerin zur Begründung ihrer Klagebefugnis auch nicht auf eine mögliche Verkennung dieses Rechts im Rahmen der behördlichen Abwägungsentscheidung berufen (vgl. BVerwG vom 10.12.2008 Az. 9 A 19/08 <juris> RdNr. 28).
- 28 B. Die Klage wäre jedenfalls auch unbegründet.
- 29 Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die von ihr begehrte Planergänzung. Die Ablehnung weiterer Maßnahmen des Schallschutzes ist nicht rechtswidrig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 30 1. Ein Anspruch der Gemeinde auf aktiven Schallschutz nach § 41 Abs. 1, § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG wegen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 16. BImSchV scheidet schon deswegen aus, weil das streitbefangene Vorhaben, insbesondere der Ausbau des Seitenstreifens zur Vorbereitung einer temporären Seitenstreifenfreigabe, keine „Änderung“ einer öffentlichen Straße im Sinn der § 41 Abs. 1 BImSchG und § 1 Abs. 2 16. BImSchV darstellt und diese Bestimmungen deshalb keine Anwendung finden.
- 31 Eine Änderung der Straße im Sinn des § 41 Abs. 1 BImSchG und des § 1 Abs. 1 16. BImSchV verlangt einen inneren Bezug der beabsichtigten Maßnahme zu der bereits vorhandenen Verkehrsfunktion der Straße. Die „Änderung der Straße“ muss

sich auf deren vorausgesetzte und planerisch gewollte Leistungsfähigkeit beziehen. Dazu ist notwendig, dass die vorgesehene Maßnahme zu einer vermehrten Aufnahme des Straßenverkehrs führt. In der beabsichtigten Steigerung der Leistung der Straße als aufnehmender Verkehrsweg liegt der gesetzgeberische Grund, nunmehr erneut sicherzustellen, dass durch die Änderung keine nach dem Stand der Technik vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden (vgl. BVerwG vom 9.2.1995 BVerwGE 97, 367/369; vom 5.6.2003 BRS 66 Nr. 57). Daran fehlt es hier, weil mit der temporären Freigabe des Seitenstreifens keine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Autobahn A 9 in dem streitbefangenen Abschnitt im Sinn einer Zunahme des Verkehrs bewirkt werden soll und bewirkt wird (vgl. gutachterliche Stellungnahme des beratenden Ingenieurs für Verkehrsplanung Prof. ***** vom 19.1.2011, Blatt 53 f. der Gerichtsakte, wonach sich bei nur zeitweiser Seitenstreifenfreigabe an hochbelasteten Stunden im Jahresmittel eine nur geringfügige DTV-Belastung um ca. 100 Kfz/24 h ergibt). Vielmehr soll die temporäre Öffnung der Standspur lediglich zeitweise bei hohem Verkehrsaufkommen zu einer Verflüssigung und Erleichterung des vorhandenen Verkehrs durch dessen andere Verteilung auf der zur Verfügung stehenden Verkehrsfläche führen, somit die Durchflusskapazität der Autobahn temporär erhöht werden (so bereits BayVGH vom 1.2.2000 Az. 8 B 99.1069 <juris>; ebenso OVG NRW vom 29.9.2011 DVBl 2012, 36 RdNrn. 66 ff. mit weiteren Nachweisen; nachfolgend BVerwG vom 4.4.2012 Az. 9 B 95/11 <juris>). Da es mithin bereits an einer „Änderung“ der Straße im rechtlichen Sinn fehlt, kommt es auf die von der Klägerin aufgeworfene Frage, ob eine Änderung „wesentlich“ im Sinn des § 2 Abs. 1 16. BImSchV wäre, nicht an. Nicht entscheidungserheblich ist daher insbesondere auch die zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob die genehmigten Ausbaumaßnahmen eine bauliche Erweiterung um einen durchgehenden Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr im streitbefangenen Streckenabschnitt zwischen Autobahnkreuz H***** und der Anschlussstelle A***** im Sinn des § 2 Abs. 1 Nr. 1 16. BImSchV darstellen.

- 32 Selbst wenn man aber annähme, dass eine (wesentliche) Änderung nach § 1 Abs. 1 16. BImSchV vorläge, wären zum Schutz der Planungshoheit der Klägerin keine weiteren Maßnahmen des aktiven Schallschutzes geboten, weil die Klägerin nicht in ihrer Planungshoheit verletzt ist. Wie ausgeführt (vgl. oben A. 2.), setzt die Verletzung der Planungshoheit voraus, dass die betroffene Gemeinde zum Zeitpunkt der Plangenehmigung bereits eine zu berücksichtigende Planung konkretisiert hat und diese Planung durch die Plangenehmigung nachhaltig gestört wird, durch das Vor-

haben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen oder kommunale Einrichtungen durch das Vorhaben erheblich beeinträchtigt werden. Dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist weder substantiiert geltend gemacht noch ersichtlich.

- 33 2. Ein Anspruch auf Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen aus Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG scheidet schon deswegen aus, weil diese Vorschrift in Fällen schädlicher Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche durch die Bestimmungen der §§ 41 ff. BImSchG und der Verkehrslärmschutzverordnung verdrängt wird. Dies gilt auch dann, wenn – wie hier – § 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. der Verkehrslärmschutzverordnung nur deshalb nicht anzuwenden ist, weil seine tatbestandlichen Voraussetzungen zu verneinen sind (vgl. BVerwG vom 9.2.1995 BVerwGE 97, 367/371; vom 17.3.2005 BVerwGE 123, 152/156; vom 15.12.2011 ZfBR 2012, 386 [nur Leitsatz] RdNr. 29; Jarass, BImSchG, 9. Aufl. 2012, RdNr. 5 zu § 42).
- 34 3. Ein Anspruch aus dem Abwägungsgebot des § 17 Satz 2 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) wegen Beeinträchtigung der Planungshoheit (vgl. BVerwG vom 17.3.2005 BVerwGE 123, 152/157) besteht ebenfalls nicht, weil die Planungshoheit der Klägerin, wie ausgeführt (vgl. oben B.1.), nicht verletzt ist. Abgesehen davon hätte eine lärmbeeinträchtigte Gemeinde einen Anspruch auf Ergänzung der Plangenehmigung durch Anordnung aktiver Lärmschutzmaßnahmen wegen einer nachhaltigen Störung ihrer städtebaulichen Ordnung ohnehin nur dann, wenn sich die von dem Vorhaben zu erwartende Lärmbelastung nicht nur auf einzelne benachbarte Grundstücke, sondern auf wesentliche Teile von Baugebieten auswirken würde und jede andere Entscheidung als die Gewährung von Lärmschutz abwägungsfehlerhaft wäre. Das ist auch bei Lärmeinwirkungen auf (allgemeine) Wohngebiete entgegen der Annahme der Klägerin nicht bereits der Fall, wenn durch das Planvorhaben die einschlägigen Immissionsgrenzwerte für Wohngebiete nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 16. BImSchV von 59 dB(A) tags und 49 dB(A) nachts überschritten werden, sondern erst dann, wenn gesunde Wohnverhältnisse (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) nicht mehr gewahrt sind. Das insoweit geltende Lärmschutzniveau entspricht den Immissionsgrenzwerten für Dorf- und Mischgebiete nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 16. BImSchV von 64 dB(A) tags bzw. 54 dB(A) nachts, weil auch diese Gebiete neben der Unterbringung von (nicht wesentlich) störenden Gewerbebetrieben dem Wohnen dienen und die hierauf zugeschnittenen Immissionsgrenzwerte für den Regelfall gewährleisten, dass die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse gewahrt sind (vgl. BVerwG

vom 17.3.2005 BVerwGE 123, 152/157; vom 11.11.2008 Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 51; OVG NRW vom 29.9.2011 DVBl 2012, 36 RdNr. 120). Das gleiche Schutzniveau gilt für Wohngrundstücke im Außenbereich (BVerwG vom 1.10.1997 DVBl 1998, 330; vom 26.2.2003 Az. 9 A 1/02 <juris>). Diese Werte werden durch die von dem plangenehmigten Vorhaben zu erwartenden Verkehrsgeräusche nicht überschritten.

35 Eine Überschreitung des Nachtgrenzwerts von 54 dB(A) scheidet schon deswegen aus, weil die Seitenstreifen zur Nachtzeit (zwischen 22:00 Uhr und 6:00 Uhr) nicht geöffnet werden. Dies ergibt sich aus dem Erläuterungsbericht (vgl. S. 1 und 16) zur Plangenehmigung, der zu ihren Bestandteilen gehört (vgl. Buchst. A Nr. 2 der Plangenehmigung), und wird in den Gründen der Plangenehmigung mehrfach bestätigt (vgl. S. 20 und 26 der Plangenehmigung).

36 Der Tagesgrenzwert von 64 dB(A) wird nach den der Planung zugrunde liegenden, auch von der Klägerin nicht (mehr) infrage gestellten Berechnungen des Lärmschutzgutachtens der ***** vom 28. Mai 2010 (vgl. Planunterlage 11.1, Anlagen 1.1, 1.2 und 3.2) in den von der Klägerin genannten Ortsteilen zwar teilweise überschritten (in G***** mit 64,6 dB(A) am Immissionsort IO 303; in R***** mit 65,4 dB(A) bis 66,3 dB(A) am Immissionsort **_IO 02; in F***** mit 64,2 dB(A) bis 67,1 dB(A) am Immissionsort IO 400 bis 403; in G***** mit 63,7 dB(A) bis 67,2 dB(A) am Immissionsort IO 501 bis 504). Diese Überschreitungen sind wegen der an diesem Orten bereits bestehenden Lärmvorbelastungen jedoch rechtlich unerheblich. Die nach § 2 Abs. 1 16. BImSchV maßgebenden Beurteilungspegel sind grundsätzlich nicht aus der Summe von Vor- und Zusatzbelastung zu ermitteln; vielmehr kommt es für die Beurteilung der Lärmbelastung regelmäßig nur auf den von der genehmigten Änderung ausgehenden Verkehrslärm an (vgl. BVerwG vom 21.3.1996 BVerwGE 101, 1/4; vom 23.2.2005 BVerwGE 123, 37/45; vom 24.11.2010 BRS 76 Nr. 19). Unter Berücksichtigung der Vorbelastung ergibt sich nach den Berechnungen des Lärmschutzgutachtens an den genannten Immissionsorten – wohl infolge des nach Buchst. A Nr. 3.3.1 der Plangenehmigung vorgegebenen lärmschutzmindernden Belags auf der gesamten Fahrbahn der A 9 – teilweise sogar eine geringfügige Reduzierung der Lärmwerte um 0,1 bis 0,4 dB(A). Lediglich in G***** steigt an einer Stelle (Immissionsort IO 501) die Lärmbelastung mit 67,2 dB(A) gegenüber der Vorbelastung um 0,1 dB(A) an. Diese geringfügige Überschreitung ist rechtlich jedoch uner-

heblich, weil sie nur ein Grundstück betrifft und für das menschliche Ohr nicht wahrnehmbar ist. Sie dürfte deshalb auf das Abwägungsergebnis nicht von Einfluss gewesen sein (§ 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG),

37 4. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO).

38 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO.

39 Gründe, derentwegen die Revision zuzulassen wäre, liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

40 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

41 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die

in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Dr. Allesch

Müller

Bauer

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 60.000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Allesch

Müller

Bauer