

März 676A Steinbach 106g
B. & Z. werden an BATH, 6507 6. F. H. S. H. E. I. M.

Sachgebiet:

Straßenrecht
Bundesfernstraßengesetz
Immissionsschutzrecht

Stichworte:

Planfeststellung
Schutzauflagen zugunsten betroffe-
ner Grundstücke
Zumutbarkeit von Verkehrslärm
Unterschiedliche Schutzwürdigkeit
der verschiedenen Baugebiete
Berücksichtigung der tatsächlichen
Verhältnisse in den Baugebieten
Geräuschpegel

Rechtsquellen:

GG Art. 14
FStrG 1961 § 17 Abs. 1, 4 und 6
2. Änderungsgesetz zum FStrG
Art. 2 und 6
FStrG 1974 § 17 Abs. 4 Satz 1
und 2
BImSchG §§ 41, 42, 66 Abs. 2
und 67
VwGO § 42

Leitsätze:

1. Schutzauflagen nach § 17 Abs. 4 FStrG können je nach dem Klageziele mit der Anfechtungsklage selbständig angefochten oder auch mit der Verpflichtungs-(Bescheidungs-)klage selbständig begehrt werden (Bestätigung des Urteils vom 17. November 1972 - BVerwG IV C 21.6 in BVerwGE 41, 178).
- FStrG § 17 Abs. 4 und 6 -

2. Das

Urteil vom 21. Mai 1976 - BVerwG IV C 80.74.

- ■ -

2. Das Bundesimmissionsschutzgesetz und das Zweite Fernstraßenänderungsgesetz sind bei der verwaltungsgerichtlichen Prüfung der vor ihrem Inkrafttreten nach dem Bundesfernstraßengesetz erlassenen Planfeststellungsbeschlüsse auch dann nicht anwendbar, wenn mit der Verpflichtungsklage die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses durch eine Schutzanordnung begehrt wird (im Anschluß an das Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG IV C 21.74 in Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 19 = DVBl. 1975 S. 713).
3. Lärmeinwirkungen durch Verkehrsgeräusche können ihrer Art nach "Nachteile" im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG 1961 sein; sie begründen einen Anspruch auf Schutzanlagen dann, wenn sie ihrem Maße nach "erheblich" sind.
4. In diesem Sinn "erheblich" sind solche Verkehrsgeräusche, die der Umgebung mit Rücksicht auf deren durch die Gebietsart und die konkreten tatsächlichen Verhältnisse bestimmte Schutzwürdigkeit nicht zugemutet werden können.
5. Schutzgegenstand des § 17 Abs. 4 FStrG in Wohngebieten ist ein den berechtigten Wohnnerwartungen und Wohngewohnheiten entsprechendes Wohnen, das die angemessene Nutzung der Wohnbereiche sowohl innerhalb als auch außerhalb der Gebäude umfaßt.
- Zu 2 - 5: FStrG § 17 Abs. 4 -

Urteil des IV. Senats vom 21. Mai 1976 - BVerwG IV C 80.74

I. VG Stuttgart vom 6.11.1968
II. VGH Mannheim vom 30. 5.1974

- Az.: IV/62/66 -
- Az.: V 43/69 -

hat der IV. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Mai 1976
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
O p p e n h e i m e r und die Richter am Bundesverwaltungs-
gericht I s e n d a h l , Prof. Dr. W e y r e u t h e r ,
Dr. K o r b m a c h e r und Dr. S c h l i c h t e r

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-
Württemberg vom 30. Mai 1974 wird aufgehoben,
soweit es den Beklagten verpflichtet, den
Planfeststellungsbeschluß vom 5. Januar 1966
zu ergänzen.

Insoweit wird die Sache zur anderweitigen Ver-
handlung und Entscheidung an den Verwaltungs-
gerichtshof zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der
Schlußentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I.

Die Kläger erstreben die Ergänzung eines nach § 17 des Bundes-
fernstraßengesetzes in der Fassung vom 6. August 1961 (BGBl. I
S. 1741) - FStrG - ergangenen Planfeststellungsbeschlusses. Sie
wollen erreichen, daß der Beklagte verpflichtet wird, im Plan
die Errichtung von Lärmschutzeinrichtungen vorzusehen.

Durch

Durch Beschluß vom 5. Januar 1966 stellte das Innenministerium Baden-Württemberg den Plan für den Neubau der Bundesstraße 27 auf den Gemarkungen Stuttgart-Degerloch und Stuttgart-Möhringen einschließlich des Baues eines Lärmschutzwalles fest. Nach dem Plan werden die Ortsdurchfahrt der Bundesstraße 27 umgestaltet und - im Gefolge davon - mehrere Ortsstraßen in ihrem bisherigen Verlauf verändert. Der 6 bis 8 m hohe Lärmschutzwall verläuft an der Ostseite der Bundesstraße 27 und dient nach der Planbegründung dazu, den von der Straße ausgehenden Verkehrslärm von dem Degerlocher Schulzentrum und den sonstigen Anliegern fernzuhalten. Das Innenministerium ordnete die sofortige Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses an. Die gegen diese Anordnung eingelegten Rechtsbehelfe blieben ohne Erfolg. Das Planvorhaben ist inzwischen ausgeführt worden.

Die Kläger sind Eigentümer von Wohnungen in mehreren Wohnhäusern an der nordwestlich des Degerlocher Schulzentrums verlaufenden Trümmlestraße. Die Gebäude liegen etwa 40 bis 70 m östlich der Bundesstraße 27, die hier zusammen mit einem Anschluß an die Peregrinastraße vierbahnig in einem Einschnitt geführt wird. Im Planfeststellungsverfahren hatten die Kläger mit zahlreichen anderen Einsprechern geltend gemacht, der Bau der Bundesstraße 27 werde das Wohnen in ihren Wohnungen in unzumutbarer Weise beeinträchtigen; wirksame Vorkehrungen zum Schutze ihrer Wohnungen gegen Lärm- und Abgasbelästigungen seien nicht vorgesehen. Im Planfeststellungsbeschuß wurden ihre Einwendungen zurückgewiesen, im wesentlichen mit der Begründung: Eine Verlängerung des Lärmschutzwalles bis zur Schöttlestraße zum Schutze der Gebäude der Kläger sei nicht erforderlich. Da die Abzweigung zur Peregrinastraße 8 bis 9 m und die Fahrbahn der Bundesstraße 27 etwa 4 m unter der natürlichen Geländeoberfläche verliefen, würden die Belästigungen der Kläger durch Lärm und Abgase nicht jenes Maß überschreiten, das Anliegern an Verkehrsstraßen zugemutet werden könne. Eine Überdeckung der Straße sei technisch zwar möglich, aber aus verkehrlichen Gründen abzulehnen und überdies zu aufwendig.

Mit ihren gemeinsam mit anderen Anliegern erhobenen Klagen haben die Kläger - zuletzt - den Antrag gestellt,

"den Planfeststellungsbeschuß ... aufzuheben, soweit darin Lärmschutzmaßnahmen zu ihren Gunsten nicht vorgesehen sind, und den Beklagten zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschuß dahin zu ergänzen, daß Lärmschutzmaßnahmen vorgesehen werden, die verhindern, daß der äquivalente Dauerschallpegel im Bereich ihrer Wohnungen 60 dB (A) bei Tag (von 6 bis 22 Uhr) und 45 dB (A) bei Nacht (von 22 bis 6 Uhr) überschreitet."

Zur Begründung haben sie im ersten und im zweiten Rechtszug vorgetragen:

Das Planfeststellungsverfahren sei verfahrensfehlerhaft durchgeführt worden. Die Pläne für den Neubau der Bundesstraße 27 hätten nicht vollständig beim Planungsamt der Beigeladenen ausgelegt; außerdem habe die Planfeststellungsbehörde die durch das Straßenbauwerk entstehenden Nachteile nicht ausreichend ermittelt und deshalb nicht gebührend berücksichtigt. Die durch den Verkehr auf der Bundesstraße 27 und auf der Zu- und Abfahrt zur Peregrinastraße für sie zu erwartenden Belästigungen durch Lärm und Abgase seien so schwerwiegend, daß die Planung hätte geändert werden müssen; jedenfalls aber hätten eine Überdeckung der Straße oder - zumindest - die Verlängerung des Lärmschutzwalles bis zur Schöttlestraße vorgesehen werden müssen. Inzwischen hätten sich ihre Befürchtungen wegen der Lärmbelästigungen als begründet erwiesen. Der Verkehrslärm überschreite die für ein Wohngebiet zumutbaren Grenzen. Als Schutzmaßnahme sei die Verlängerung des Lärmschutzwalles notwendig, der sich in das Landschaftsbild ohne weiteres einfüge. Die aufzuwendenden Kosten seien nicht so hoch, daß sie außer Verhältnis zu den Gesamtkosten des Straßenbauwerks und der zu erreichenden Schallminderung stünden.

Der

Der Beklagte hat beantragt, die Klagen abzuweisen. Er hat in beiden Vorinstanzen dargelegt:

Das Planfeststellungsverfahren leide nicht an einem Mangel, insbesondere sei die Auslegung der Planunterlagen im Planungsamt der Beigeladenen nicht zu beanstanden. Über die zu erwartende Beeinträchtigung der Anlieger durch Lärm und Abgase sei ein Gutachten des Staatlichen Gesundheitsamts Stuttgart eingeholt worden, das unter Berücksichtigung der vom Chemischen Untersuchungsamt Stuttgart getroffenen Feststellungen erstellt worden sei. Da die Straße im Bereich der Gebäude der Kläger anders als im Bereich des Schulzentrums abgesenkt und deshalb die Beeinträchtigung der Kläger durch Lärm geringer als dort sei, habe aus diesem Gutachten entnommen werden können, daß die Einwirkungen der Straße nicht unzumutbar sein würden. Eine Überdeckung der Straße, soweit sie technisch überhaupt möglich sei, würde rd. 24 Mill. DM kosten, während die Kosten des Straßenbauwerks selbst insgesamt 16 Mill. DM betrügen. Eine Verlängerung des Lärmschutzwalles bis zur Schöttlestraße sei zwar gegebenenfalls auch noch nach Fertigstellung der Baumaßnahme möglich; sie sei aber nicht erforderlich. Ein Lärmschutzwall sei auch unschön. Überdies müßten dafür mehr als 100 000 DM aufgewendet werden.

Die Beigeladene als Trägerin der Straßenbaulast hat sich dem Vorbringen des Beklagten angeschlossen und ebenfalls die Abweisung der Klagen beantragt.

Das Verwaltungsgericht hat nach Einholung eines Gutachtens des Landesinstituts für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin die Klagen aller Kläger abgewiesen. Das Berufungsgericht hat einen Augenschein eingenommen und ein Gutachten der Bundesanstalt für das Straßenwesen eingeholt. Es hat unter Zurückweisung der Berufungen der übrigen Kläger auf die Berufungen der noch im Revisionsverfahren beteiligten Kläger wie folgt entschieden:

"Der Planfeststellungsbeschluß des Innenministeriums ... wird aufgehoben, soweit darin Lärmschutzvorkehrungen nicht vorgesehen sind, die bewirken, daß der äquivalente Dauerschallpegel im Bereich der Wohnungen dieser Kläger zur Nachtzeit 50 dB (A) nicht

übersteigt.

übersteigt. Der Beklagte wird verpflichtet, den Planfeststellungsbeschluß dahin zu ergänzen, daß Lärmschutzvorkehrungen vorgesehen werden, die verhindern, daß der äquivalente Dauerschallpegel im Bereich der Wohnungen der Kläger ... 50 dB (A) bei Nacht (von 22 Uhr bis 6 Uhr) überschreitet. Im Übrigen werden die Klagen der Kläger ... abgewiesen."

Das Berufungsurteil beruht im wesentlichen auf den folgenden Gründen:

Den ursprünglich allein erhobenen Anfechtungsklagen komme selbständige Bedeutung zu; denn nur durch die Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses hätten die Kläger den Eintritt seiner Rechtskraft und der Ausschlußwirkung des § 17 Abs. 6 FStrG verhindern können. Auch die zusätzlich erhobenen Verpflichtungsklagen seien zulässig. Dem stehe nicht entgegen, daß Verpflichtungsanträge erst vor dem Berufungsgericht gestellt worden seien; denn die Klagefrist sei auch insoweit durch die rechtzeitige Erhebung der Anfechtungsklagen gewahrt worden. Die Antragstellung in der Berufungsinstanz trage den geänderten Verhältnissen Rechnung. Nachdem das Straßenbauvorhaben durchgeführt worden sei, würden die Rechte der Kläger durch eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nicht mehr ausreichend gewahrt sein. Für eine Rückgängigmachung seiner Vollziehung nach § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO sei regelmäßig kein Raum, wenn die Beeinträchtigung der Betroffenen durch Schutzauflagen beseitigt oder auf ein erträgliches Maß vermindert werden könne. In solchen Fällen sei es zulässig und zweckmäßig, wenn der Betroffene neben der Aufhebung des vollzogenen Planfeststellungsbeschlusses auch die Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde begehre, derartige Schutzvorkehrungen vorzusehen.

Die Klagen seien aber nur zum Teil begründet. Das Planfeststellungsverfahren leide nicht an einem wesentlichen Verfahrensmangel. Das Offenlegungsverfahren sei nicht zu beanstanden. Der Planfeststellungsbeschluß sei auch nicht deshalb

fehlerhaft,

fehlerhaft, weil die Planfeststellungsbehörde nicht ausreichend ermittelt hätte, mit welchen Beeinträchtigungen der Anlieger zu rechnen sein werde. Dem Innenministerium hätten die übereinstimmenden gutachtlichen Stellungnahmen des Chemischen Untersuchungsamts und des Gesundheitsamts der Beigeladenen vorgelegen; eine weitere Sachaufklärung sei daher nicht geboten gewesen. Der Planfeststellungsbeschuß sei jedoch insoweit rechtswidrig und entsprechend den Anträgen der Kläger aufzuheben, als er Vorkehrungen zum Schutz ihrer Wohnungen gegen den Verkehrslärm bei Nacht nicht vorsehe. In diesem Umfang seien auch ihre Verpflichtungsklagen begründet. Ein Planfeststellungsbeschuß, der notwendige Lärmschutzmaßnahmen nicht vorsehe, sei rechtswidrig. Die Anlieger könnten dabei vor Beeinträchtigungen durch Verkehrslärm auf mehrere Weise geschützt werden. Am wirksamsten sei der Schutz durch eine Straßenführung abseits der Wohngebiete oder in Tunnellage. Keinesfalls müßten die erforderlichen Schutzmaßnahmen unbedingt in Auflagen gekleidet werden. Davon gehe jetzt auch § 41 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721) - BImSchG - aus, der hier nicht nur bei der Entscheidung über die Verpflichtungsklagen, sondern auch bei der über die Anfechtungsklagen zu berücksichtigen sei. Für die Entscheidung über Anfechtungsklagen sei zwar regelmäßig die Sach- und Rechtslage zur Zeit des Abschlusses des Verwaltungsverfahrens maßgebend; wenn sich aber der angegriffene Verwaltungsakt nicht in einer einmaligen Belastung erschöpfe, sondern - wie bei einem Planfeststellungsbeschuß - fort-dauernd belastende Wirkungen entfalte, müßten die Verwaltungsbehörden den Verwaltungsakt unter Kontrolle halten mit der Folge, daß seine Rechtmäßigkeit auch nach der zur Zeit der letzten mündlichen Gerichts-verhandlung gegebenen Sach- und Rechtslage zu prüfen sei. Daß Ver-kehrsgeräusche ihrer Art nach geeignet seien, im Sinne des § 41 BImSchG erhebliche Belästigungen, erhebliche Nachteile oder Gefahren für die Nachbarschaft herbeizuführen, bedürfe keiner Darlegung. Von welchem Schallpegel an dies anzunehmen sei, lasse sich freilich nicht genau und allgemein bestimmen. Unter Berücksichtigung der Ver-öffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Arbeitsphysiologie in Dortmund, des Entwurfs 1971 der VDI-Richtlinie 2058 über die Be-urteilung von Arbeitslärm, der zu § 16 der Gewerbeordnung ergangenen Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA-Lärm - vom 16. Juli 1968 sowie der mit Erlaß des Innenministeriums Baden-Württemberg

vom 9. Dezember 1971 bekanntgemachten und zur Anwendung empfohlenen Vornorm DIN 18005 über den Schallschutz im Städtebau sei das Berufungsgericht aber auch schon früher davon ausgegangen, daß in einem Gebiet, das mindestens auch dem Wohnen zu dienen bestimmt sei, die Grenze der erträglichen und zumutbaren Beeinträchtigung durch Verkehrslärm bei 65 dB (A) tagsüber und 50 dB (A) in der Nacht zu ziehen sei. Dabei erscheine es nicht geboten, für Gebiete, die vorwiegend oder ausschließlich dem Wohnen dienen, die Schwelle schon bei einem niedrigeren Schallpegel anzusetzen. Denn Straßenverkehr finde auch in Wohngebieten statt und widerspreche daher nicht - wie ein gewerblicher Betrieb - dem Gebietscharakter.

Für den hier gegebenen Sachverhalt sei aus dem Gutachten der Bundesanstalt für das Straßenwesen zu entnehmen, daß der äquivalente Dauerschallpegel in der Nachtzeit im Bereich der Wohnungen der Kläger mehr als 50 dB (A) betrage. Der nächtliche Verkehrslärm wirke sich hier also als erhebliche Belästigung oder Gefährdung der Gesundheit der Bewohner und damit als eine schädliche Umwelteinwirkung aus. Sie sei nach dem Stand der Technik vermeidbar. Denn nach dem Gutachten der Bundesanstalt für das Straßenwesen könne der äquivalente Dauerschallpegel für die genannten Wohnungen durch Errichtung eines Lärmschutzwalles oder einer Lärmschutzwand zur Nachtzeit auf 44 bis 49 dB (A) gesenkt werden. Die auf rd. 132 500 DM veranschlagten Kosten für die Errichtung eines solchen Lärmschutzwalles stünden nicht außer Verhältnis zu dem mit der Maßnahme bezweckten Erfolg. Da demnach die Voraussetzungen des § 41 BImSchG gegeben seien, brauchten sich die Betroffenen nicht darauf verweisen zu lassen, daß sie sich, etwa durch Schließen der Fenster, selbst vor Lärmbeeinträchtigungen ausreichend schützen könnten. Der Umstand, daß der Bau einer breiten Verkehrsstraße entlang der Trümmlesiedlung seit langem geplant gewesen sei, stehe der Notwendigkeit von Lärmschutzmaßnahmen nicht entgegen. Denn § 41 BImSchG greife unabhängig davon ein, ob die schädlichen Umwelteinwirkungen für die Betroffenen vorhersehbar seien oder nicht.

Im übrigen seien die weitergehenden Klagen abzuweisen gewesen. Nach dem Gutachten der Bundesanstalt für das Straßenwesen überschreite der äquivalente Dauerschallpegel bei keiner der Wohnungen der Kläger am Tage den maßgebenden Wert von 65 dB (A).

Gegen dieses Urteil wendet sich der Beklagte mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision, mit der er die Wiederherstellung des die Klagen vollständig abweisenden Urteils erster Instanz begehrt. Er rügt die Verletzung des formellen und des materiellen Bundesrechts und vertieft sein bisheriges Vorbringen.

Die Kläger treten der Revision entgegen.

Die Beigeladene hat sich im Revisionsverfahren nicht geäußert.

Der Oberbundesanwalt beteiligt sich am Verfahren.

II.

Die Revision des Beklagten ist begründet. Sie führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht (§ 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO), soweit das Urteil die im Berufungsverfahren erfolgreichen und in der Revisionsinstanz allein noch (als Revisionsbeklagte) beteiligten Kläger betrifft. Die in der Berufungsinstanz unterlegenen Kläger haben ihrerseits weder Revision noch Anschlußrevision eingelegt; in bezug auf sie ist das angefochtene Urteil daher rechtskräftig geworden (§ 121 VwGO).

In verfahrensrechtlicher Hinsicht geht das Berufungsgericht von der doppelten Voraussetzung aus, erstens dürfe sich der durch eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung Betroffene zur gerichtlichen Durchsetzung einer von ihm nach § 17 Abs. 4 FStrG begehrten Lärmschutzmaßnahme nicht allein auf die Erhebung der Verpflichtungsklage beschränken, sondern müsse darüber hinaus den

Planfeststellungsbeschluß

planfeststellungsbeschuß auch mit der - insoweit selbständigen - Anfechtungsklage angreifen, und zweitens entsprechen die Anträge der Kläger des vorliegenden Rechtsstreits diesen verfahrensrechtlichen Erfordernissen. Dem kann weder in der einen noch in der anderen Hinsicht gefolgt werden.

Der erkennende Senat hat in seinem Urteil vom 17. November 1972 - BVerwG IV C 21.69 - (BVerwGE 41, 178 [180 f.]) näher dargelegt, daß die nach § 17 Abs. 4 FStrG im Planfeststellungsbeschuß zu treffenden Anordnungen über die Errichtung und die Unterhaltung der in dieser Vorschrift genannten (Schutz-)Anlagen vom Träger der Straßenbaulast mit der Anfechtungsklage selbständig angefochten und vom Planbetroffenen mit der Verpflichtungsklage selbständig begehrt werden können. Daran ist festzuhalten; die vom Berufungsgericht gegen diese Rechtsprechung geäußerten Bedenken greifen nicht durch.

Dies gilt zunächst für seinen Hinweis, nur mit der Erhebung der Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschuß sei zu erreichen, daß das Begehren auf Anordnung von Schutzauflagen nicht schon an der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses und damit an dem auf § 17 Abs. 6 FStrG beruhenden Ausschluß von Unterlassungs-, Beseitigungs- oder Änderungsansprüchen scheitern müsse. Denn diese Annahme trifft in ihrer Voraussetzung nicht zu. Das Leistungsbegehren der Verpflichtungsklage schließt die Anfechtung der Leistungsverletzung ein und verhindert dadurch den Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses in dem streitbefangenen Umfang. Das hat der erkennende Senat in dem genannten Urteil BVerwG IV C 21.69 vom 17. November 1972 bereits dargelegt; darauf ist nicht erneut einzugehen.

Anlaß zur Erörterung geben dagegen die materiellrechtlichen Erwägungen des Berufungsgerichts, die seiner verfahrensrechtlichen Beurteilung letzten Endes maßgebend zugrunde liegen. Das

Berufungsgericht führt insoweit aus, ein Planfeststellungsbeschluss, der den notwendigen Schutz der Betroffenen vor Beeinträchtigungen nicht hinreichend berücksichtige, sei rechtswidrig; und ein solcher Schutz sei weder notwendigerweise noch auch nur in erster Linie durch Schutzanordnungen im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG sicherzustellen, sondern müsse bereits bei der Planung der Straße selbst, vornehmlich durch die Wahl der Trasse und die bauliche Gestaltung der Straße berücksichtigt werden. Diesen Erwägungen ist zwar im Grundsatz zuzustimmen; sie tragen aber nicht die daraus gezogenen verfahrensrechtlichen Folgerungen. Zwar trifft es zu, daß der Planfeststellungsbeschluss nicht nur wegen des Fehlens einer PlanreCHFertigung, wegen eines Verstoßes gegen Planungsleitsätze oder wegen einer Verletzung des Abwägungsgebots, sondern unter Umständen auch wegen des Fehlens einer nach § 17 Abs. 4 FStrG notwendigen Schutzanordnung rechtswidrig sein kann und daß es dem davon Betroffenen in allen diesen Fällen freisteht, sich mit der auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Anfechtungsklage gegen die Planung zur Wehr zu setzen (vgl. dazu beispielsweise Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG IV C 21.74 - in Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 19 = DVBl. 1975, 713). Aus dieser Erkenntnis lassen sich aber weder die verfahrensrechtliche Notwendigkeit herleiten, beim Streit um fehlende oder nicht als ausreichend angesehene Schutzmaßnahmen i m m e r die Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss zu erheben, noch rechtlich beachtliche Einwände gegen die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage anführen, mit der das Begehren auf Anordnung von Schutzmaßnahmen im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG für sich allein verfolgt wird. Die Wahl zwischen diesen Möglichkeiten wird vielmehr im jeweiligen Einzelfall vom Betroffenen bestimmt; und sie wird sich zweckmäßigerweise nach seinem durch sein Interesse bestimmten Klageziel richten. Erstrebt er nicht die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, sondern lediglich dessen Ergänzung durch Schutzmaßnahmen im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG, so ist er weder aus materiellrechtlichen noch aus verfahrensrechtlichen Gründen gehalten, dennoch die Anfechtungsklage zu erheben, sondern darin frei, sein Begehren mit der Verpflichtungsklage zu verfolgen und dadurch mit den Wirkungen des § 88 VwGO auf dieses Begehren auch zu beschränken.

Das gilt in seiner verfahrensrechtlichen Beurteilung unabhängig davon, ob das Straßenbauvorhaben im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bereits verwirklicht ist oder nicht. Die gegenteilige Ansicht des Berufungsgerichts, wonach die in Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses erfolgte Fertigstellung des Straßenbauvorhabens von materiellem Einfluß sowohl auf den ursprünglichen Aufhebungsanspruch als auch - damit korrespondierend - auf den Anspruch auf Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen sein soll, beruht auf einer unzutreffenden Anwendung des vom Berufungsgericht in diesem Zusammenhang angeführten § 113 Abs. 1 VwGO. Der Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führt, wenn er sachlich begründet ist, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ohne Rücksicht auf eine zwischenzeitliche Planvollziehung gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO zum Erfolg, d.h. zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses. Ob diese Aufhebung auch die Rückgängigmachung der Vollziehung rechtfertigt, richtet sich nach dem Grundsatz der Folgenbeseitigung. Besteht materiell ein Folgenbeseitigungsanspruch, so gibt § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO dem Gericht zwar die prozessuale Handhabe, die aus diesem Anspruch folgende Verpflichtung der Behörde "auch" schon im Anfechtungsstreit auszusprechen. Das hat aber Einfluß weder auf den mit der Anfechtungsklage verfolgten Aufhebungsanspruch noch auf die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit einer Verpflichtungs- (bzw. Beseitigungs-)Klage, die von vornherein auf die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses durch die Anordnung von Schutzanlagen gerichtet ist.

Von seinem - danach unzutreffenden - prozeßrechtlichen Ansatz aus hat das Berufungsgericht die von den Klägern im vorliegenden Verfahren - zuletzt - gestellten Klaganträge unzutreffend gewürdigt: Ursprünglich haben die Kläger zwar in der Tat Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschuß mit dem Ziel erhoben, seine Aufhebung zu erreichen. Spätestens im zweiten Verhandlungstermin vor dem Berufungsgericht vom 30. Mai 1974 haben sie jedoch unter Neuformulierung ihres Klagebegehrens

nur

nur noch beantragt, den Beklagten zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschuß durch die Anordnung von bestimmten Lärmschutzmaßnahmen zu ergänzen. Durch dieses gerade nicht auf die Beseitigung des Planfeststellungsbeschlusses gerichtete, sondern seinen Bestand voraussetzende Begehren wird der Charakter der Klage als Verpflichtungsklage bestimmt. Das daneben aufrechterhaltene Aufhebungsbegehren hat daher nicht mehr die (gänzliche oder teilweise) Beseitigung des Planfeststellungsbeschlusses als solchen zum Ziel, sondern richtet sich allein gegen die in ihm (ausdrücklich oder stillschweigend) enthaltene Versagung der begehrten Schutzanordnung als das bei Verpflichtungsklagen übliche - unselbständige - Aufhebungsbegehren, dem neben dem Verpflichtungsbegehren keine eigene prozessuale Bedeutung zukommt (vgl. dazu Urteil vom 15. Dezember 1966 - BVerwG VIII C 30.66 - in BVerwGE 25, 357).

begehren
In materiellrechtlicher Hinsicht hat das Berufungsgericht dieses Begehren der Kläger nicht nur unter Anwendung des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung seiner Bekanntmachung vom 6. August 1961 (BGBl. I S. 1741), sondern auch nach den Maßstäben des während des Berufungsverfahrens in Kraft getretenen Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721) - BImSchG - geprüft. In die revisionsgerichtliche Beurteilung, ob der Ansicht des Berufungsgerichts zur Maßgeblichkeit des neuen Rechts für die gerichtliche Entscheidung zu folgen ist, muß des weiteren einbezogen werden das erst nach Abschluß der Berufungsinstanz in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 4. Juli 1974 (BGBl. I S. 1401), nunmehr die Bekanntmachung der Neufassung des Bundesfernstraßengesetzes vom 1. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2413). Im Gegensatz zur Rechtsauffassung des Berufungsgerichts findet keine dieser gesetzlichen Neuregelungen auf die gerichtliche Beurteilung des mit der vorliegenden Klage verfolgten Begehrens Anwendung:

In seinem Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG IV C 21.74 - (a.a.O.) hat der erkennende Senat entschieden, daß das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Zweite Fernstraßenänderungsgesetz bei der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung der vor ihrem Inkrafttreten erlassenen Planfeststellungsbeschlüsse nicht anwendbar seien. Diese Entscheidung

ist

ist zwar in einem Anfechtungsstreit gegen den Planfeststellungsbeschluß ergangen; sie ist aber sowohl in ihrem grundsätzlichen Ausgangspunkt als auch in ihrem Ergebnis auf Verpflichtungsklagen der vorliegenden Art übertragbar:

Für Anfechtungsklagen wie für Verpflichtungsklagen ergibt sich aus dem Prozeßrecht, daß ein Kläger mit seinem Aufhebungsbegehren bzw. mit seinem Verpflichtungsbegehren nur dann durchdringen kann, w e n n er zu dem Zeitpunkt, in dem die gerichtliche Entscheidung ergeht, einen Anspruch auf die erstrebte Aufhebung bzw. auf die mit der Verpflichtungsklage verfolgte Leistung hat. Nach dem materiellen Recht beantwortet sich dagegen die Frage, o b ein solcher Anspruch (noch) besteht, d.h. für den Fall der Anfechtungsklage, ob der angefochtene Verwaltungsakt objektiv rechtswidrig ist und den Kläger in seinen subjektiven Rechten verletzt, und für den Fall der Verpflichtungsklage, ob das Leistungsbegehren im materiellen Recht sachlich begründet ist. Dafür ist zunächst von derjenigen Rechtslage auszugehen, die im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung für sich Geltung beanspruchte und deshalb von der Verwaltungsbehörde anzuwenden war. Treten jedoch nachträglich Änderungen des materiellen Rechts ein, so ist im Anfechtungsstreit des weiteren zu prüfen, ob das neue Recht seine - gewissermaßen rückwirkende und darin ausnahmsweise - Berücksichtigung bei der gerichtlichen Beurteilung der Rechtmäßigkeit auch der nach früherem Recht erlassenen Verwaltungsakte vorschreibt; im Streit um ein mit der Verpflichtungsklage geltend gemachtes Leistungsbegehren ist - tendenziell in umgekehrter Richtung - zu prüfen, ob (nunmehr) das neue Recht den erhobenen Anspruch begründet oder, wenn dies zu verneinen ist, doch die durch das alte Recht etwa begründeten Ansprüche unberührt läßt (vgl. für die Anfechtungsklage Urteil vom 14. Februar 1975 in Buchholz a.a.O. S. 3 f. = DVBl. 1975 S. 714; für die Verpflichtungsklage Urteil vom 4. April 1975 - BVerwG IV C 55.74 - in Buchholz 407.4 § 9 FStrG Nr. 15 S. 9 f.; Beschluß vom 4. Juni 1975 - BVerwG IV B 41.75 -).

|||

Was war
damals
Geltung?

Von

Von diesen Grundsätzen ausgehend hat der erkennende Senat im Urteil vom 14. Februar 1975 näher dargelegt, daß sich das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Zweite Fernstraßenänderungsgesetz weder zufolge ihrer ausdrücklichen Übergangsregelungen noch nach ihrem anderweit zu ermittelnden Geltungswillen auf die nach altem Recht in der Verwaltungsebene abschließend erlassenen fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse erstrecken, bei der gerichtlichen Beurteilung der Rechtmäßigkeit solcher Planfeststellungsbeschlüsse im Anfechtungsstreit also außer Betracht zu bleiben haben. Für die hier gegebene Verpflichtungsklage auf Anordnung von Schutzmaßnahmen nach § 17 Abs. 4 FStrG gilt indessen im Ergebnis nichts anderes. Die Überleitungsvorschriften des § 67 BImSchG und des Art. 2 des Zweiten Fernstraßenänderungsgesetzes enthalten auch insoweit keine ausdrückliche gesetzliche Regelung. Sie schließen daher zwar vom Wortlaut her nicht aus, das neue Recht auf die bei seinem Inkrafttreten noch nicht unanfechtbar abgelehnten Leistungsbegehren nach § 17 Abs. 4 FStrG in der Weise für anwendbar zu halten, wie dies nach der Rechtsprechung des Senats etwa für die Verfahren auf Bewilligung einer Ausnahme vom Anbauverbot des § 9 Abs. 1 und 8 FStrG anzunehmen ist (vgl. z.B. Urteil vom 4. April 1975 - BVerwG IV C 55.74 - a.a.O.). Eine solche Folgerung wird aber durch die Wechselbezüglichkeit zwischen der fernstraßenrechtlichen Planung im engeren Sinne und den sie sowohl ergänzenden als auch von ihr abhängigen Anordnungen nach § 17 Abs. 4 FStrG ausgeschlossen: Gerade weil die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde über die Erteilung einer notwendigen Schutzauflage zu den Elementen gehört, die die Rechtmäßigkeit auch der Planfeststellung insgesamt bestimmen können, müssen die hier zur Rede stehenden gesetzlichen Neuregelungen nach ihrem Sinn dahin ausgelegt werden, daß sie für die nach altem Recht abgeschlossenen und im Sinne seiner materiellen Anforderungen "abgewogenen" Planungen keinen Anspruch auf Schutzanlagen nach Maßgabe der erst später geänderten Vorschriften begründen (vgl. in diesem Sinne für das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 [BGBl. I S. 306] auch Urteil vom 13. Juli 1973 - BVerwG VII C 6.72 - in BVerwGE 44, 1 [8 ff.]). Daraus ergibt sich freilich auch, daß die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Zweiten Fernstraßenänderungsgesetzes die nach bisherigem Recht begründeten Ansprüche nicht beseitigt,

sondern

sondern nach Maßgabe seiner Voraussetzungen unberührt gelassen haben.

Nach dem danach hier maßgebenden § 17 Abs. 4 FStrG 1961 sind im "Planfeststellungsbeschuß ... dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind." Im vorliegenden Rechtsstreit wird nicht um Schutzanlagen "für das öffentliche Wohl", sondern allein um Anlagen zugunsten (privater) benachbarter Grundstücke gemäß der 2. Alternative gestritten.

Zum Standort des § 17 Abs. 4 FStrG innerhalb des Planungsvorganges und bei der Planprüfung hat der erkennende Senat in dem mehrfach erwähnten Urteil BVerwG IV C 21.74 vom 14. Februar 1975 (Buchholz a.a.O. S. 14 f. = DVBl. 1975 S. 718) ausgeführt, daß die Vorschrift eine spezifische Ausprägung des fernstraßenrechtlichen Abwägungsgebotes ist. Ihr Gewicht wird sichtbar auf dem Hintergrund der Erkenntnis, daß die fernstraßenrechtliche Planung nur zulässig ist, wenn sie im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG Aufgaben "zum Wohle der Allgemeinheit" erfüllt. Eine derartige Planung vermag demgemäß zur Überwindung entgegenstehender privater Belange immer gewichtige öffentliche Interessen für das Planvorhaben in die Abwägung einzubringen. Dem darin vorgeprägten Interessenkonflikt trägt ausgleichend § 17 Abs. 4 FStrG Rechnung. Seine Bedeutung liegt in diesem Zusammenhang demnach darin, daß er für Einwirkungen der festgestellten Planung auf von ihr nicht im Sinne des § 19 FStrG in Anspruch genommene benachbarte Grundstücke äußerste, mit einer "gerechten Abwägung" nicht mehr überwindbare Grenzen setzt: Macht die Planfeststellung zur Verwirklichung der mit dem Plan verfolgten Ziele Festsetzungen erforderlich, die sich in ihrer Auswirkung auf Nachbargrundstücke als Gefahren oder Nachteile (oder gar materiell wie eine Enteignung) darstellen, so darf der dadurch hervorgerufene Interessenkonflikt nicht im Wege einer die privaten

Belange

Belange zurückstellenden Abwägung zu Lasten des Grundstückseigentümers gelöst werden und damit in Wahrheit zu dessen Lasten unbewältigt bleiben; § 17 Abs. 4 FStrG fordert unter solchen Umständen vielmehr zwingend einen physisch-realen Ausgleich durch die Anordnung von Schutzanlagen zu Lasten des Trägers der Straßenbaulast. An dieser Funktion des § 17 Abs. 4 FStrG hat sich - wie unterstrichen werden mag - mit seiner Neufassung nichts geändert. Die neu eingefügte Vorschrift des Satzes 2 gibt für die nach Inkrafttreten des Zweiten Fernstraßenänderungsgesetzes erlassenen Planfeststellungen allerdings die weitere Möglichkeit, unter den in ihr genannten Voraussetzungen von derartigen Auflagen abzusehen, räumt dann aber dem durch die Einwirkung Betroffenen einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld ein. Für die hier noch geltende bisherige Rechtslage bleibt es dagegen dabei, daß die Betroffenen einen Anspruch auf Schutzanlagen haben, wenn diese "zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind."

Nach Maßgabe dieser Tatbestandsmerkmale geht es - wie vorweg klarzustellen ist - im vorliegenden Rechtsstreit nicht um die "Gefahren" des Planvorhabens, nämlich nicht um nur die (mehr oder weniger wahrscheinliche) M ö g l i c h k e i t einer nachteiligen Einwirkung der Straße auf die Grundstücke der Kläger. Zur Rede stehen vielmehr - zum einen - die tatsächlich vorhandenen Einwirkungen und - zum anderen - die Frage, ob diese Einwirkungen nach Art und Umfang rechtlich als "Nachteile" zu qualifizieren sind. In diesem Rahmen schränkt sich angesichts der von den Klägern allein begehrten L ä r m -schutzmaßnahmen die Frage noch enger auf die Bewertung von Einwirkungen gerade durch Verkehrsgeräusche ein.

Davon, daß Lärmeinwirkungen durch Verkehrsgeräusche für benachbarte Grundstücke "Nachteile" im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG sein können, ist der erkennende Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung immer ausgegangen (vgl. auch insoweit Urteil vom 14. Februar 1975, Buchholz a.a.O. S. 15 f. = DVBl. 1975 S. 718/719). Der Begriff der "Nachteile" ist nach dem zuvor dargelegten Schutzzweck des § 17 Abs. 4 FStrG in einem umfassenden Sinn zu verstehen. Er entspricht dem in anderen planfeststellungsrechtlichen Regelungen vielfach enthaltenen Merkmal

der "nachteiligen Wirkungen auf Rechte anderer" (vgl. - neuestens - § 74 Abs. 2 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 [BGBl. I S. 1253]; ebenso schon § 31 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. Juli 1957 [BGBl. I S. 1110] und § 19 Abs. 3 des Bundeswasserstraßengesetzes vom 2. April 1968 [BGBl. II S. 173]). Diese nachteiligen Wirkungen müssen im Anwendungsbereich des § 17 Abs. 4 FStrG, um einen Anspruch auf Schutzanlagen zu begründen, adäquat-ursächlich auf die Straße und den auf ihr stattfindenden Verkehr zurückgehen (vgl. Urteil vom 17. November 1972 - BVerwG IV C 21.69 - in BVerwGE 41, 178); und sie müssen im Sinne der soeben angeführten (anderen) planfeststellungsrechtlichen Regelungen "Rechte anderer" betreffen. Nach dem Wortlaut des § 17 Abs. 4 FStrG ist sein Schutzgegenstand zwar die "Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke". Damit ist aber ersichtlich nicht der sich in der Benutzung ausdrückende tatsächliche Zustand gemeint, sondern der Schutz des die Benutzung vermittelnden Eigentums im Sinne des Art. 14 GG sowie der Schutz der anderen Rechtsgüter, die bei der Benutzung der Grundstücke durch schädliche Einwirkungen der Straße nachteilig betroffen werden können, so der höchstpersönlichen Rechtsgüter im Sinne des Art. 2 Abs. 2 GG wie Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und persönliche Bewegungsfreiheit.

Freilich ist bei alledem vorausgesetzt, daß nicht schon j e d w e d e nachteilige Wirkung auf die geschützten Rechtsgüter die in § 17 Abs. 4 FStrG vorgesehenen Rechtsfolgen auslöst. Das ergibt sich aus der Ausgleichsfunktion dieser Vorschrift, die es für eine den heutigen Lebensverhältnissen in einem dicht besiedelten Land entspringende Interessenkollision "mit der Frage zu tun (hat), ob und unter welchen Voraussetzungen Schädigungen, die von der Straße auf ihre Umgebung ausgehen können ..., dem Träger der Straßenbaulast mit der Folge zuzurechnen sind, daß er zu ihrer Abwendung oder doch zu ihrer Verminderung verpflichtet werden kann" (so Urteil vom 17. November 1972 - BVerwG IV C 21.69 - a.a.O. S. 186). Unter diesem Ansatz müssen für eine derartige "Zurechnung" solche nachteiligen

Einwirkungen

Einwirkungen außer Betracht bleiben, die - etwa im Sinne des § 906 BGB - über eine nur "unwesentliche" Beeinträchtigung nicht hinausgehen oder die - im Sinne nunmehr des § 1 BImSchG und des ihm darin sprachlich folgenden § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG 1974 - den Grad des "Erheblichen" nicht erreichen.

Für das in diesem Sinne "Erhebliche" enthält das Gesetz freilich weder in seiner alten noch in seiner neuen Fassung einen allgemeingültigen konkreten Maßstab. Er folgt jedoch, worauf der erkennende Senat in seinem insoweit § 5 Nr. 1 BImSchG betreffenden Urteil vom 12. Dezember 1975 - BVerwG IV C 71.73 - (DVB1. 1976 S. 214) unter Bezugnahme auf frühere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum gewerberechtlichen Immissionsschutz hingewiesen hat, aus der Beziehung, die zwischen der Erheblichkeit einer nachteiligen Wirkung und ihrer Zumutbarkeit herzustellen ist. Daran ist anzuknüpfen. Dabei mag - um Mißverständnissen vorzubeugen - betont werden, daß hier der Begriff des "Zumutbaren" nicht etwa die Schwelle bezeichnet, jenseits deren sich nach der Rechtsprechung des Senats ein Eingriff in das Eigentum als "schwer und unerträglich" und deshalb in einem enteignungsrechtlichen Sinn als "unzumutbar" erweist (vgl. dazu im Anschluß an das Urteil vom 13. Juni 1969 - BVerwG IV C 234.65 - in BVerwGE 32, 173 [178 f.] zum Beispiel Urteil vom 14. Dezember 1973 - BVerwG IV C 71.71 - in BVerwGE 44, 244 sowie Urteil vom 21. Juni 1974 - BVerwG IV C 14.74 - in Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 148). Der hier zur Rede stehende Begriff der "Unzumutbarkeit" kennzeichnet vielmehr noch im Vorfeld dessen, was der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten fordert, die der hier maßgebenden einfachgesetzlichen Güterabwägung folgende Grenze, von der ab dem Betroffenen eine nachteilige Einwirkung der Straße auf seine Rechte - auch unter Würdigung der besonderen Bedeutung, die ein leistungsfähiges Straßenverkehrsnetz für die Allgemeinheit wie für den einzelnen hat - b i l l i g e r w e i s e nicht mehr zugemutet werden soll (vgl. in diesem differenzierenden Sinn im Zusammenhang mit dem bebauungsrechtlichen Abwägungsgebot Urteil vom 1. November 1974 - BVerwG IV C 38.71 - in BVerwGE 47, 144 [154]).

Die in dieser Weise durch die Zumutbarkeit bestimmte Erheblichkeit nachteiliger Wirkungen der Straße entzieht sich eben darum einer undifferenzierten, für alle Fälle einheitlichen Festlegung. Das Maß des jeweils (noch) Zumutbaren ergibt sich vielmehr aus dem Verhältnis des Straßenbauvorhabens zu der jeweils von ihm betroffenen Umgebung. Was der Umgebung an nachteiligen Wirkungen der Straße zugemutet werden darf, bestimmt sich nach ihrer aus ihrer Eigenart herzuleitenden Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit. Eine derart auf die konkrete Situation der Umgebung abstellende Beurteilung entspricht dabei den Grundsätzen, wie sie für das Bebauungs- und Planungsrecht ganz allgemein aus dem verfassungsrechtlich verankerten "Gebot der Rücksichtnahme" beim Aufeinandertreffen verschiedener Vorhaben oder beim Nebeneinander verschiedener Gebietsarten und verschiedener Nutzungsarten innerhalb eines einheitlichen Gebiets hergeleitet worden sind (vgl. z.B. Urteil vom 1. November 1974 - BVerwG IV C 38.71 - a.a.O. S. 150 mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen; Weyreuther in BauR 1975 S. 1 ff.). Diesen Grundsätzen trägt übrigens das Immissionsschutzrecht in anderen Regelungsbereichen auch ausdrücklich Rechnung, wie sich beispielsweise an den von § 66 Abs. 2 BImSchG einstweilen aufrechterhaltenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Schutz gegen (Gewerbe-)Lärm vom 16. Juli 1968 (BANz. Nr. 137/1968) - TALärm - sowie zum Schutz gegen Baulärm vom 19. August 1970 (BANz. Nr. 160/1970) - VVBaulärm - verdeutlichen läßt. Beide Verwaltungsvorschriften gehen für ihren Anwendungsbereich von einer nach der Gebietsart gestuften Zumutbarkeit von Lärmbelästigungen aus. Sie stehen damit in prinzipieller Übereinstimmung gerade auch mit dem erwähnten zu § 5 Nr. 1 BImSchG ergangenen Urteil des erkennenden Senats vom 12. Dezember 1975 - BVerwG IV C 71.73 -. Für die Regelung des § 17 Abs. 4 FStrG kann im Grundsatz nichts anderes gelten. Das nimmt zu Recht auch der Oberbundesanwalt an.

Die nähere Bestimmung einer in diesem Sinn auf die Umgebung bezogenen Zumutbarkeit von Verkehrslärm muß im Ausgangspunkt

jeweils

jeweils an die bebauungsrechtlich geprägte Situation der Umgebung anknüpfen. Dabei liegt es auf der Hand, daß die Zumutbarkeit von Verkehrslärm beim Zusammentreffen der Straße etwa mit einem reinen oder allgemeinen Wohngebiet im Sinne der §§ 3 und 4 der Baunutzungsverordnung vom 26. November 1968 (BGBl. I S. 1237) - BauNVO - grundsätzlich anders zu beurteilen ist als beim Nebeneinander von Straße und Industrie- oder Gewerbegebieten im Sinne der §§ 8 und 9 BauNVO. Was einem seinerseits geräuschemittierenden Industrie- oder Gewerbegebiet, in denen überdies nur ausnahmsweise und sodann auch nur betriebsbezogen gewohnt werden soll (§§ 8 Abs. 3 Nr. 1 und 9 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO), an Verkehrsgeräuschen noch zugemutet werden darf, wird in der Regel für ein vornehmlich oder gar ausschließlich dem Wohnen dienendes Gebiet eben dieser seiner anderen Funktion und damit höheren Schutzwürdigkeit wegen unerträglich sein. Die unter solchen bebauungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigerweise typisierende Qualifizierung der von einer Straße nachteilig betroffenen Umgebung ist freilich nicht schon für sich allein ein hinreichend genauer Maßstab für deren Schutzwürdigkeit im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG. Darauf hat der erkennende Senat in seinem Urteil vom 12. Dezember 1975 - BVerwG IV C 71.73 - zwar in einem anderen Zusammenhang, aber mit allgemein für das Immissionsschutzrecht geltenden Erwägungen bereits hingewiesen. Denn abgesehen davon, daß in unbeplanten Bereichen im Sinne des § 34 des Bundesbaugesetzes die dort den bebauungsrechtlichen Maßstab bildende "vorhandene Bebauung" häufig aus verschiedenartigen Gebietselementen zusammengesetzt ist und daher ihrerseits die Bildung einer Art von "Mittelwert" verlangt (vgl. Urteil vom 16. April 1971 - BVerwG IV C 2.69 - in Buchholz 406.11 § 19 BBauG Nr. 26 S. 16 [23]; Urteil vom 18. Oktober 1974 - BVerwG IV C 77.73 - in Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 45 S. 111 [118]), sind nicht alle Gebiete, die einer bestimmten Gebietsart der Baunutzungsverordnung zuzuordnen sind, schon deswegen gegenüber Verkehrsgeräuschen in gleicher Weise störanfällig. Aus den jeweils gegebenen tatsächlichen Verhältnissen kann vielmehr über die bebauungsrechtliche Qualifizierung eines Gebiets hinaus im Hinblick auf seine Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit eine weitere Differenzierung erforderlich sein. Für ein reines oder

allgemeines

allgemeines Wohngebiet beispielsweise, das - zumal im innerstädtischen Ballungsraum - unter der situationsbedingten Einwirkung benachbarter Kern-, Industrie- oder Gewerbegebiete oder nahegelegener Verkehrswege ohnehin einer objektiv hohen Geräuschbelastung ausgesetzt ist, kann sich die Schutzwürdigkeit im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG nicht nach einem abstrakt festgelegten Geräuschpegel für d i e Wohngebiete schlechthin bestimmen. Schutzwürdig und überdies mit Hilfe der im Rahmen des § 17 Abs. 4 FStrG möglichen Schutzeinrichtungen s c h u t z f ä h i g ist ein solches Gebiet vielmehr nur insoweit, als das Hinzutreten der Verkehrsräusche zu den übrigen Geräuschquellen den Pegel des Gesamtgeräuschs in beachtlicher Weise erhöht und als gerade in d i e s e r Erhöhung eine zusätzliche unzumutbare Belastung liegt.

In grundsätzlich ähnlicher Weise wie eine derart bestehende "Geräuschvorbelastung" kann für die Umgebung einer Straße schutzmindernd eine "plangegebene" Vorbelastung zu berücksichtigen sein. Für ein Baugebiet beispielsweise, das angesichts einer - etwa durch förmliche Auslegung der Planunterlagen - bereits verfestigten Straßenplanung in Richtung auf die zukünftige Straße weiterentwickelt wird, ist ungeachtet der möglicherweise für eine solche Entwicklung sprechenden bauplanerischen Gründe nicht von einem erhöhten Maß an Schutzwürdigkeit gegenüber der Straße, sondern von einer entsprechenden Erhöhung der Zumutbarkeitsschwelle auszugehen.

Weiteren möglichen Faktoren für die Bestimmung der situationsabhängigen Schutzwürdigkeit einer von einer Straße durch Verkehrsräusche betroffenen Umgebung ist hier nicht nachzugehen. Sie richten sich - im Anschluß an den bebauungsrechtlichen Ausgangspunkt - nach der Lage des Einzelfalls und lassen sich deshalb nicht generell und abschließend umschreiben. Der vom Berufungsgericht festgestellte Sachverhalt bietet zu weiteren Erörterungen in dieser Richtung auch keinen Anlaß. Aus den

bisherigen

bisherigen Erwägungen ergibt sich, daß das angefochtene Urteil mit seiner die Entscheidung tragenden Begründung nicht aufrechterhalten werden kann:

Das Berufungsgericht hat nicht festgestellt, welcher Gebietsart die Wohnungen der Kläger zuzurechnen sind. Darauf kam es nach seiner Rechtsauffassung nicht an, weil es davon ausgeht, daß die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Baugebiete unter dem zuvor erwähnten bebauungsrechtlichen Ansatz einer einheitlichen Beurteilung unterliegen, soweit sie nur überhaupt (auch) dem Wohnen dienen. Damit werden die ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen vorbehaltenen reinen und allgemeinen Wohngebiete im Sinne der §§ 3 und 4 BauNVO beispielsweise den Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und - jedenfalls unter Umständen - auch den Kerngebieten (§ 7 Abs. 1 Nr. 7 BauNVO) unter Immissionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten gleichgestellt. Das ist bei der, insbesondere im Hinblick auf die Wohnenerwartungen, unterschiedlichen Qualität und Struktur dieser Gebiete und ihrer daraus prinzipiell folgenden unterschiedlichen Lärmempfindlichkeit aus den zuvor dargelegten Gründen nicht zu billigen. Die Frage, ob sich diese Rechtsansicht des Berufungsgerichts im Ergebnis auswirkt, läßt sich im Revisionsverfahren freilich nicht beantworten. Denn das Berufungsgericht hat - von seinem Rechtsstandpunkt aus konsequent - des weiteren ungeprüft gelassen, ob die im Ausgangspunkt der bebauungsrechtlichen Situation folgende Schutzwürdigkeit des hier fraglichen Gebiets einer noch zusätzlich differenzierenden Beurteilung nach den konkreten tatsächlichen Verhältnissen unterworfen ist. Insoweit läßt sich für ein dem Wohnen dienendes Gebiet, das in einem großstädtischen Ballungsraum oder doch in seinem unmittelbaren Einflußbereich liegt, nicht von vornherein ausschließen, daß es ohnehin einer objektiv hohen Geräuschbelastung von seiner Umgebung her ausgesetzt ist und deshalb gegenüber der Straße allenfalls eine Schutzbedürftigkeit geltend machen kann, die der zusätzlichen und nach ihrem Ausmaß ihrerseits unzumutbaren Verkehrsgeschäusbelastung von der Straße her entspricht. Ferner wird in diesem Zusammenhang auf den vom Berufungsgericht zu Unrecht für rechtlich unbeachtlich erklärten Vortrag des Beklagten einzugehen sein, daß das Gebiet der

Kläger

Kläger im Sinne der oben gemachten Ausführungen eine plangegebene Vorbelastung gegen sich gelten lassen müsse. Der Beklagte hat sich dafür darauf berufen, daß das hier fragliche Baugebiet erst entstanden sei oder daß jedenfalls die Kläger ihre Wohnungen erst errichtet oder gekauft hätten, nachdem die neue Straßenführung im Grundsatz durch gemäß § 173 Abs. 3 Satz 1 des Bundesbaugesetzes übergeleitete Ortsbaupläne verbindlich festgelegt gewesen sei. Bei Richtigkeit dieses Vortrages ergibt sich jedenfalls in dem Maße, in dem die Verkehrsbelastung durch das jetzt ausgeführte Planvorhaben anhand schon der früheren Ortsbaupläne für die Betroffenen vorhersehbar war, unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten eine entsprechend verringerte Schutzwürdigkeit im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG.

Aus diesen Erwägungen folgt, daß eine abschließende Entscheidung bei dem gegenwärtig erreichten Verfahrensstand nicht möglich ist. Die Sache bedarf in tatsächlicher Hinsicht weiterer Aufklärung. Das nötigt dazu, den Rechtsstreit in die Vorinstanz zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO).

Im Hinblick auf die vom Berufungsgericht für eine "Zumutbarkeitsgrenze" erörterten Geräuschpegel wird für die neue Entscheidung noch auf folgendes hingewiesen:

Alle vorangegangenen Erwägungen gehen von dem Grundsatz aus, daß sich das Maß des nach § 17 Abs. 4 FStrG zumutbaren Verkehrslärms an der konkreten Situation der Umgebung in ihrem Verhältnis zur Straße zu orientieren hat. Das bedeutet für die insoweit einer allgemeinen Aussage am ehesten zugänglichen Gebiete, die im Sinne der §§ 3 und 4 BauNVO ausschließlich oder doch vorwiegend dem Wohnen dienen, daß sich die ihnen zumutbare Lärmbelastung aus ihrer Bestimmung zum "Wohnen" ergeben muß. Dieser Begriff des Wohnens umfaßt für den vorliegenden

rechtlichen

rechtlichen Zusammenhang, wie sich aus der auf die Benutzung der Grundstücke (und nicht nur, wie bei § 42 BImSchG, auf die baulichen Anlagen) bezogenen Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG ergibt, seinem **G e g e n s t a n d** nach sowohl das Leben innerhalb der Gebäude als auch die angemessene Nutzung der Außenwohnbereiche wie Balkone, Terrassen, Hausgärten, Kinderspielplätze und sonstigen Grün- und Freiflächen. Die **Q u a l i t ä t** des zu schützenden Wohnens wird bestimmt durch die mit der Eigenart des Wohngebiets berechtigterweise verbundenen Wohnerwartungen und Wohngewohnheiten. Für Wohngebiete, die nicht einer durch andere Störfaktoren verursachten Geräuschvorbelastung ausgesetzt sind und deren Schutzwürdigkeit deshalb nicht nach den aufgezeigten Gesichtspunkten eingeschränkt ist, setzt die angemessene Befriedigung der Wohnbedürfnisse insbesondere voraus, daß innerhalb der Gebäude eine durch Außengeräusche nicht beeinträchtigte Entfaltung des Lebens der Bewohner möglich ist. Dazu gehört - vornehmlich am Tage und in den Abendstunden - die Möglichkeit einer ungestörten Kommunikation im weitesten Sinn unter Einschluß der Mediennutzung (Telefon, Rundfunk, Fernsehen) und - für die Nacht - die Möglichkeit des störungsfreien Schlafens. Dabei ist für diese Anforderungen nicht abzustellen auf die Nutzung der Gebäude nur bei geschlossenen Fenstern und Türen. Zu den schützenswerten Wohnbedürfnissen in einem nicht durch Störfaktoren nachteilig vorbelasteten Wohngebiet gehört vielmehr das übliche Wohnverhalten und damit die Möglichkeit des Wohnens und Schlafens auch bei (gelegentlich) geöffneten Fenstern.

Die Frage, ob zur Gewährleistung eines so umschriebenen Wohnens in einem nicht vorbelasteten Wohngebiet eine in einem bestimmten Geräuschpegel ausgedrückte Zumutbarkeitsgrenze gefunden oder gar mit gewissermaßen mathematischer Exaktheit errechnet werden kann, ist vom erkennenden Senat hier nicht zu entscheiden. Gegen eine solche Annahme sprechen freilich vornehmlich zwei Gründe: Zum einen ist der Rechtsbegriff des "Zumutbaren" in einer spezifischen Weise relativ. Er läßt im Vorfeld des enteignungsrechtlich Erheblichen einen nicht unbedeutenden Spielraum jedenfalls für die gesetzgeberische Entscheidung, welches von mehreren hier kollidierenden

Interessen im Konfliktfall Vorrang genießen soll. Zum anderen ist auch, wie sich der einschlägigen medizinischen Fachliteratur entnehmen läßt, unter gesundheitlichen Gesichtspunkten von einer gewissen Toleranz bei der Beurteilung der "Erträglichkeit" von Lärm für den Menschen auszugehen. Immerhin erscheint es dem erkennenden Senat auf der Grundlage der derzeitigen gesetzlichen Regelung nach Maßgabe der Veröffentlichungen von Prof.

Dr. Werner Klosterkötter einleuchtend, davon auszugehen, daß für ein von anderen Störfaktoren nicht vorbelastetes Wohngebiet im Sinne der §§ 3 und 4 BauNVO die Grenze des noch zumutbaren Straßenverkehrslärms etwa bei einem äquivalenten Dauerschallpegel (Außenpegel) von 55 dB (A) am Tage und von 45 dB (A) in der Nacht erreicht wird (vgl. dazu die Beiträge in der Zeitschrift "Kampf dem Lärm" 1972 S. 42 ff., S. 86 ff., S. 113 ff., 1974 S. 29 ff., S. 103 ff., 1976 S. 1 ff.). Daß diese Zumutbarkeitswerte höher liegen als die Richtwerte zum Schutze gegen Gewerbe- und Baulärm, erscheint dem Senat durch die Ausführungen Klosterkötters gerechtfertigt, denen zufolge in der Bevölkerung die Toleranz - im Sinne der Erträglichkeit ^{gegenüber Verkehrsgereinschaften} - größer sei als gegenüber stationären und zumal gebietsfremden Geräusquellen (vgl. a.a.O. 1974 S. 36 und S. 110).

Abschließend sei folgendes bemerkt: Die dargelegte von dem Senat für geboten gehaltene Betrachtungsweise hat zur Folge, daß für bestimmte besonders schutzwürdige Gebiete die Lärmschutzanforderungen höher, für andere, insbesondere für bereits lärmvorbelastete Gebiete aber geringer sind als nach den bisherigen in der Verwaltung und von den Gerichten angestellten weniger differenzierenden Überlegungen. Dabei hatte der Senat von der hier anwendbaren, übrigens durch das Zweite Fernstraßenänderungsgesetz nicht sachlich geänderten Regelung des § 17 Abs. 4 FStrG auszugehen. Diese Regelung sieht eine Berücksichtigung der Kosten der jeweils gebotenen Schutzanlagen unter dem Gesichtspunkt des den öffentlichen Haushalten Zumutbaren nicht vor; die Berücksichtigung solcher Gesichtspunkte dürfte sich nicht dadurch erreichen

lassen,

lassen, daß durch Verordnung die Grenzen des "Zumutbaren" höher gerückt werden, als sich dies aus der Auslegung des Gesetzes ergibt, sondern nur dadurch, daß der Gesetzgeber selbst entsprechende - zu einem wesentlichen Teil politische - Entscheidungen trifft.

Oppenheimer

Richter am Bundes-
verwaltungsgericht
Isendahl ist wegen
Urlaubs an der Bei-
fügung seiner Unter-
schrift verhindert.
Oppenheimer

Prof. Dr. Weyreuther

Dr. Korbmacher

Dr. Schlichter

B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20 000 DM festgesetzt.

Oppenheimer

Richter am Bundes-
verwaltungsgericht
Isendahl ist wegen
Urlaubs an der Bei-
fügung seiner Unter-
schrift verhindert.
Oppenheimer

Prof. Dr. Weyreuther

Dr. Korbmacher

Dr. Schlichter

lassen, daß durch Verordnung die Grenzen des "Zumutbaren" höher gerückt werden, als sich dies aus der Auslegung des Gesetzes ergibt, sondern nur dadurch, daß der Gesetzgeber selbst entsprechende - zu einem wesentlichen Teil politische - Entscheidungen trifft.

Oppenheimer

Richter am Bundes-
verwaltungsgericht
Isendahl ist wegen
Urlaubs an der Bei-
fügung seiner Unter-
schrift verhindert.
Oppenheimer

Prof. Dr. Weyreuther

Dr. Korbmacher

Dr. Schlichter

B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20 000 DM festgesetzt.

Oppenheimer

Richter am Bundes-
verwaltungsgericht
Isendahl ist wegen
Urlaubs an der Bei-
fügung seiner Unter-
schrift verhindert.
Oppenheimer

Prof. Dr. Weyreuther

Dr. Korbmacher

Dr. Schlichter