

Wirkungsprognosen, Abwägung und Problembewältigung in der Tiefe des Raumes? Anmerkungen zur Dogmatik, Prüfmethodik und Handlungsmöglichkeiten am Beispiel der Betrachtung von Lärmwirkungen im nachgeordneten Straßennetz nach dem sog. „Frankenschnellweg-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichts

von Klaus Füßer, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Leipzig*

I. Einleitung, Problemstellung

Verkehrsinfrastruktur funktioniert und wirkt systemisch: Mit der Verkehrsfreigabe einer neuen oder ausgebauten Autobahn werden bspw. neue Verkehre in bislang schlecht erschlossene Räume hineingeführt, können andererseits vorhandene Straßen des nachgeordneten Straßennetzes entlastet werden. Diese verkehrlichen Wirkungen können heutzutage valide modelliert und prognostiziert werden; gleiches gilt durchaus für Wirkungen in Gestalt von Emissionen und Immissionen und sogar die mittelbar dadurch bewirkten Effekte.¹ Selbst die durch gesteigerten Verkehrsfluss in der bestehenden Infrastruktur - im Fall eines Hafens oder Flughafen: sogar intermodal - mittelbar bewirkten Effekte „in der Tiefe des Raumes“ sind regelmäßig abbild- und absehbar, wenngleich mit Unschärfen, die freilich zumindest worst-case-Betrachtungen erlauben²

Fraglich ist alleine, in welchem Umfang es auch rechtlich geboten ist, solchen Wirkungen nachzugehen. Was den Verkehrslärm angeht, schien lange die Annahme nahe liegend, dass das einschlägige Fachrecht (§§ 41 f., 43 BImSchG i.V.m. § 1 der 16. BImSchV) für die Frage des gebotenen Lärmschutzes eine klare Begrenzung enthält: Die gemäß § 2 I der 16. BImSchV einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte gelten nur bei wesentlichen Änderungen und nur dann und insoweit, als der Verkehrsweg signifikant erweitert wird (§ 1 II 1 Ziff. 1 der 16. BImSchV), die Änderung selbst die Erhöhung des Verkehrslärms um mind. 3 dB(A) bewirkt (§ 1 II 1 Ziff. 2 der 16. BImSchV) oder die effektive Lärmbelastung in Folge der Änderung am geänderten Verkehrsweg die als kritisch normierten absolute Grenzwerte erreicht (§ 1 II 2 der 16. BImSchV). Eine Betrachtung der Wirkungen in der Tiefe des Raumes war hiermit nach

* Der Autor ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Füßer & Kollegen (Leipzig); www.fuesser.de

¹ Beispiele: Auswirkungen des vermehrten Schadstoffeintrags entlang einer durch den Anschluss einer neuen Autobahnanschlussstelle zukünftig stärker belasteten Kreisstraße für die dortige Pflanzen- und Tierwelt; Umsatzveränderungen von Gaststätten entlang einer von Verkehren „entlasteten“ Straße.

² Hinsichtlich Prognosen verlangt BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 – IV 79.76 - BVerwGE 56, 110 (121), „daß sie in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden ist.“

allgemeiner Meinung aufgrund der eindeutig auf Eingrenzung zielenden Regelungsabsichten des Ordnungsgebers nicht verbunden.³

Schon 2005 hat freilich das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass entsprechende „fachrechtlichen Scheuklappen“ die daraus resultierende Planfeststellung fehlsam machen können: Im sog. Frankenschneidwegurteil⁴, seiner Zeit viel beachtet⁵ und inzwischen allgemeiner Stand der Rechtsprechung⁶, urteilte der 4. Senat auf die Klage einer Gemeinde, die Planfeststellungsbehörde müsse auch Lärmwirkungen im Bestandsnetz nachgehen, fasste seine Überlegungen selbst für die Zwecke der Veröffentlichung⁷ in folgenden Leitsätzen zusammen:

„Nimmt als Folge des Straßenbauvorhabens der Verkehr auf einer anderen, vorhandenen Straße zu, ist der von ihr ausgehende Lärmzuwachs im Rahmen der Abwägung nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG zu berücksichtigen, wenn er mehr als unerheblich ist und ein eindeutiger Ursachenzusammenhang zwischen dem planfestgestellten Straßenbauvorhaben und der zu erwartenden Verkehrszunahme auf der anderen Straße besteht.

Sind von dem Lärmzuwachs ausgewiesene Baugebiete betroffen, können Gemeinden ihr Interesse an der Bewahrung der in der Bauleitplanung zum Ausdruck gekommenen städtebaulichen Ordnung vor nachhaltigen Störungen als eigenen abwägungserheblichen Belang geltend machen.

Für die Abwägung bieten die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV eine Orientierung. Werden die in § 2 Abs. 1 Nr. 3 der 16. BImSchV für Dorf- und

³ BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 – 4 A 18.04 – Rdnr. 15 (alle Entscheidungen mit Rdnr. zitiert nach Juris) = BVerwGE 123, 152 (155), UPR 2005, 348 (348); BVerwG, Beschl. v. 11.11.1996 – 11 B 66/96 – Rdnr. 6; BayVGh, Urt. v. 5.3.1996 – 20 B 92.1055 – Rdnr. 34 = NVwZ-RR, 1997, 159 (160); OVG NRW, Urt. v. 8.12.1994 – 20 A 1775/92 – Rdnr. 35 = NWVBl 1995, 217 (219); jüngst: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.11.2010 – OVG 12 A 2.10 – Rdnr. 50 = LKV 2011, 42 (44); *Alexander*, NVwZ 1991, 318 (321); *Czajka*, in: Feldhaus, BImSchG-Kommentar, 72. EGL (1997), § 41 Rdnr. 59.

⁴ BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 – 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 = UPR 2005, 348.

⁵ Beachte die vielfältige Veröffentlichung des Urt.: BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 – 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 = UPR 2005, 348. Das Urteil war Gegenstand eines Vortrages, den der Vorsitzende des 9. Revisions-Senates des BVerwG, *Prof. Dr. Storost*, bei den 8. Speyerer Planungsrechtstagen am 11.3.2006 gehalten hat. Auch ein weiteres Referat – einer Juristin der Konzernzentrale der Deutschen Bahn AG, Frau *Dr. Sandra Otto* – beschäftigte sich indirekt mit dem Urteil, behandelte die Implikationen für die Lärmschutzsanierungsprogramme des Bundes für die Schienenwege.

⁶ Vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 11.11.2008 – 9 A 56.07 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 51 (Gemeindeklage wg. mangelndem Lärmschutz jenseits der 16. BImSchV), jüngst BVerwG, Urt. v. 09.06.2010 – 9 A 20/08 – (BAB A44), Rdnr. 114 = UPR 2011, 68 (73); OVG Koblenz, Urt. 20.01.2010 – 8 C 10350/09 – Rdnr. 80f. = DVB. 2010, 397 f.; OVG BBg., Urt. v. 24.11.2010 – OVG 12 A 2.10 – Rdnr. 51 = LKV 2011, 42 (44), jeweils freilich ohne Erfolg für die Kläger. Erfolgreich freilich waren die Kläger im Falle der durch den Ausbau eines Flughafens Braunschweig/Wolfsburg und der Umverlegung von Wegebeziehungen bewirkten Verlagerungseffekten (vgl. nur NdsOVG, Urt. v. 20.5.2009 – 7 KS 59/07 – Rdnr. 211ff.).

⁷ BVerwGE 123, 152, DVBl. 2005, 1044, NVwZ 2005, 811, BauR 2005, 1611, NuR 2005, 652, UPR 2005, 348, BayVBl 2006, 52, EurUP 2005, 136; zur Steuerung durch Leitsatzbildung und Veröffentlichung vgl. nur *Füßler/Hensche*, KritV 1996, 55-76.

Mischgebiete festgelegten Werte eingehalten, sind in angrenzenden Wohngebieten regelmäßig gesunde Wohnverhältnisse (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB a.F./ § 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB n.F.) gewahrt und vermittelt das Abwägungsgebot keinen Rechtsanspruch auf die Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen.“

Die mit der Planfeststellung von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen befassten Praktiker fragen sich seither, wie weit hierdurch tatsächlich die Büchse der Pandora geöffnet worden ist: Haben hierauf neben den betroffenen Gemeinden auch Private einen Anspruch? Gilt die Überlegung auch bei Eingriffen in andere Verkehrsinfrastrukturen, z.B. bei Eisenbahnen? Muss auch intermodal geschaut werden, z.B. mit Blick auf die Lärmzunahme, die in Folge des Baus eines neuen Containerhafens entlang der von ihm abführenden Schienenstrecken in weit entfernt liegenden Orten für die Anwohner der Bahnstrecke zu erwarten ist, über die zukünftig – vorzugsweise nachts, im Gegensatz zum bisher nur sporadisch vorhandenen Personenverkehr – die Güterzüge von und zu dem Hafen rollen werden.⁸ Geht es überhaupt nur um Lärmwirkungen, oder ist eher eine auf alle Emissionen und Immissionen, vielleicht sogar eine auf alle Wirkungen bezogene Betrachtung angebracht, z.B. auch mit Blick auf gesteigerte Immissionsbelastungen eines Vogelschutzgebietes in Nachbarschaft zu einer Kreisstraße, die in Folge der Zusatzbelastung nach Einrichtung einer an diese neu angelegte Autobahnanschlussstelle mehr befahren wird, einschließlich der artenschutzrechtlich relevanten Kollisionsrisiken? Schließlich: Wie sind – salopp formuliert - ggf. festgestellte Wirkungen planfeststellungsrechtlich „einzufangen“? Was heißt das dann verfahrensrechtlich? Problematisch ist freilich auch die konkrete Prüfmethode: Wie genau soll der vom Bundesverwaltungsgericht angesprochene „eindeutige Ursachenzusammenhang“ festgestellt werden.

Nachstehend soll diesen Fragen modellhaft anhand des Ausgangsbeispiels des Lärms und auf der Grundlage der Fingerzeige des Bundesverwaltungsgerichts nachgegangen werden. Nach – auch: durchaus kritischen - rechtsgrundsätzlichen Bemerkungen mit Blick auf die Einordnung des Urteils (nachstehend II.) wird bezogen auf die Betrachtung von Lärmwirkungen eine Methodik zur rechtlich sauberen Abarbeitung der sich aus der Entscheidung ergebenden praktischen Anwendungsfragen vorgestellt (III.), sodann in einem Ausblick der Blick zur Frage geweitet, in welchem Umfang der für die Betrachtung der Lärmwirkungen in der Tiefe des Raumes entwickelte Ansatz auch in der Breite der Wirkungen und Wirkbeziehungen ausweitungsfähig ist (IV.)

⁸ Vgl. insofern die Diskussion über die Bahnanbindung des JadeWeserPort: OVG Nds., Beschl. v. 5.3.2008 - 7 MS 115/07 – Rdnr. 39 = NVwZ-RR 2008, 686 (688), (Beachtung bereits bei wasserstraßenrechtlicher Planfeststellung); Nds.OVG, Urt. v. 24.11.2010 – 7 KS 89/09 -.

II. Grundsätzliche Überlegungen

Mag die These des Bundesverwaltungsgerichts aus Sicht des verantwortungsethischen Common Sense durchaus trivial sein, scheint es trotzdem sinnvoll sich vor Detailbetrachtungen zunächst der Grundlagen zu versichern; immerhin bemüht auch der 4. Senat im Frankenschnellwegurteil für seine Aussage nicht etwa verfassungsrechtliche oder noch höhere Autoritäten, sondern beruft sich - nur – konkret auf das in § 17 S. 2 FStrG normierte Abwägungsgebot.

1. Verfassungs- und europarechtlicher Ausgangspunkt

In der Tat kann der 4. Senat an Überlegungen anknüpfen, die zum Lärm in den letzten Jahrzehnten immer dringlicher vorgetragen worden sind: Materiellverfassungsrechtlich ist nicht nur vorgegeben, dass der Einzelne vor staatlich selbst ins Werk gesetzter, durch Genehmigungserteilung „lizenzierter“ bzw. sehenden Auges hingenuommener gesundheitsgefährdender Verlärmung jedenfalls in den offensichtlichen Fällen durch wirksames und zeitgerechtes Handeln der staatlichen Organe geschützt wird⁹. Auch unter dieser Schwelle ist der Staat im Sinne eines Prinzips¹⁰ gehalten, das Maß an Lärmimmissionen so gering wie möglich zu halten. Auch müssen den Betroffenen probate verfahrensrechtliche Mittel an die Hand gegeben werden, um diesen materiellen Schutzanspruch effektiv durchsetzen zu können¹¹. Auf der Ebene des einfachen Rechts ist freilich schon der verfassungsrechtlich vorgegebene, minimale materielle immissionsbezogene Schutzanspruch nur sektoral abgebildet¹². Das auf Verkehrsanlagen bezogene Immissionsschutzrecht beschränkte den Schutzanspruch auf die Einhaltung des in der 16. BImSchV vorgesehenen Niveaus auf den Einwirkungsbereich entlang eines neu gebauten oder wesentlich geänderten Verkehrswegs¹³, was dem verfassungsrechtlichen Mindestniveau

⁹ Staatliche Schutzpflicht zum Gesundheits- und Eigentumsschutz: BVerwG, Urt. v. 23.2.2005 – 4 A 5/04 – BVerwGE 123, 23, 35 = UPR 2005, 274 (276); BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98 – Rdnr. 12 = NVwZ-RR 1999, 556 (557); BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 9/95 – Rdnr. 35 = BVerwGE 101, 1 (9) = UPR 1996, 344 (346); BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 – Rdnr. 390 BVerwGE 125, 116 (255), auch schon vor Erlass der 16. BImSchV: BVerwG, Urt. v. 22.3.1985 – 4 C 63/80 – BVerwGE 71, 150, 154.

¹⁰ Alexy, Theorie der Grundrechte, (1985), S. 75; Hoppe/Schlarmann/Buchner, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 3. Aufl. (2001), Rdnr. 606f.

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – Rdnr. 66 BVerfGE 53, (65f.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. (2007), Art. 2, Rdnr. 91, Stern, Das Staatsrecht der BRD, IV/1, 166f.

¹² Vgl. statt aller nur Halama/Stüer, NVwZ 2003, 137 ff.

¹³ BVerwG, Urt. v. 9.2.1995 – 4 C 26/93 – Rdnr. 18 = BVerwG 97, 367 (370f.); UPR 1995, 265 (266); weiträumige Erfassung der Umgebung bei Veränderung längerer Strecke nach Gesamtkonzept: BayVGH, Urt. v. 5.3.1996 – 20 B 92.1055 – Rdnr. 45 = NVwZ-RR 1997, 159 (161); nicht gewollt ist eine Lärmsanierung bestehender Verkehrswege: Begründung zur 16. BImSchV, BR-Drs. 661/1/89, S. 6.

entspricht¹⁴. Die verbleibenden Lücken werden in der Fachplanung von der Rechtsprechung durch Heranziehung des Abwägungsgebots dahingehend gefüllt, sodass jedenfalls der minimale materielle verfassungsrechtliche Schutzanspruch nicht unterschritten wird. Notfalls wird ergänzend auf die jeweils am besten passenden Befugnis- und Eingriffsnormen des jeweiligen Fachrechts zurückgegriffen. Darüber hinaus sind tastende Versuche der instanzgerichtlichen wie auch der Rechtsprechung insbesondere des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts erkennbar, im Bereich der Bauleit- und Fachplanung auf der Grundlage des Abwägungsgebots den oben zuletzt skizzierten verfassungsrechtlichen Überlegungen folgend auch einfachrechtlich neue Wege zu beschreiten¹⁵. Die die Ausführungen im Frankenschnellweg-Urteil begleitende höchstrichterliche Judikate im Bereich der planfeststellungsersetzenden Bebauungspläne sowie die daran anknüpfende untergerichtliche Rechtsprechung laufen der Sache nach auf eine gewisse „Verdichtung“ bzw. „Intensivierung“ des Schutzes gegen Immissionen auf der Grundlage des allgemeinen Abwägungsgebots und unbeschadet bestehender spezialgesetzlicher Normen mit Geltung für die unmittelbar umgestalteten Bereiche der Verkehrsinfrastruktur hinaus. Von daher beanspruchen sie allgemeine Geltung für alle Verkehrsinfrastrukturen, müssen natürlich im Übrigen auch dann Anwendung finden, wenn entsprechende Wirkungen intermodal – z.B. an Verladebahnhöfen oder Flug-, See- oder Binnenhäfen – auftreten.

Wie freilich im Rahmen des einfachen Rechts und der verfassungsrechtlich angelegten Aufteilung von Zuständigkeiten im Rahmen von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug (vgl. Art. 70 ff., 83 ff GG) der materielle Schutzanspruch erfüllt bzw. abgearbeitet wird, ist nicht vorgegeben. Schon verfassungsrechtlich ist vielmehr der Befund einer Verantwortungsteilung durchaus angelegt: Schon für den Bereich der Planung und Unterhaltung, Genehmigung von bzw. die Überwachung des betrieblichen Geschehens in Verkehrsinfrastrukturen sind jeweils nach Art und Bedeutung des jeweiligen Verkehrsträgers ganz

¹⁴ Nur Mindestniveau bezogen auf die Umsetzung der Schutzpflicht. Anerkannt ist, dass neben der 16.BImSchV der Schutz aus den Grundrechten beansprucht werden kann: BVerwG, Urte. v. 17.11.1999 – 11 A 4/98 – Rdnr. 56 = BVerwGE 110, 81 (86) = UPR 2000, 275 (276); BVerwG, Urte. v. 23.2.2005 – 4 A 5/04 – BVerwGE 123, 23, 35 = UPR 2005, 274 (276); VGH Bad.-Württ., Urte. v. 28.1.2002 – 5 S 2328/99 – Rdnr. 45; *Halama*, VBIBW 2006, 132, 136ff.

¹⁵ 4.Senat: BVerwG, Beschl. v. 8.6.2004 – 4 BN 19/04 – Rdnr. 6 = BauR 2005, 829; BVerwG, Beschl. v. 14.11.2000 – 4 BN 44/00 – Rdnr. 6 = UPR 2001, 188 (188); BVerwG, Beschl. v. 21.3.1996 – 4 C 9/95 – Rdnr. 37 = BVerwGE 101, 1 (10f.) = UPR 1996, 344 (346); BVerwG, Urte. v. 9.2.1995 – 4 C 26/93 – Rdnr. 13, 16 = BVerwGE 97, 367 (369f.) = UPR 1995, 265 (265f.); BVerwG, Beschl. v. 19.2.1992 – 4 NB 11/91 – Rdnr. 14 = UPR 1992, 264 (264); Sonstige: BVerwG, Urte. v. 23.10.2002 – 9 A 12/02 – Rdnr. 47; BVerwG, Beschl. v. 11.11.1996 – 11 B 65/96 – Rdnr. 9 UPR 1997, 107 (108); VGH Bad.-Württ., Urte. v. 28.1.2002 – 5 S 2328/99 – Rdnr. 45; OVG NRW, Urte. v. 5.2.2003 – 7a D 77/99.NE – Rdnr. 42 = NVwZ-RR 2003, 633 (635); VGH Bad.-Württ., Urte. v. 19.1.1983 – 5 S 641/82 – DÖV 1983, 512 ff.

unterschiedliche Behörden verantwortlich¹⁶. Damit ist schon von vornherein die Vorstellung eines „einheitlichen Ansprechpartners“ für die Behandlung der in der Tiefe des Raumes erzielten Verkehrs- und Lärmwirkungen eines Verkehrsgroßvorhabens unverträglich. Schon verfassungsrechtlich verbleibt also eine gewisse innere Spannung, *soll* doch der materielle Schutzanspruch des Einzelnen bezogen auf Lärm unter dem Grundgesetz durch das Zusammenwirken sektoraler Regelungen und für ihren Vollzug zuständigen unterschiedlichen Behörden abgearbeitet werden. Auch europarechtlich ist keine Abkehr hiervon gefordert: Der Europäische Gerichtshof betont – bis jüngst –, dass es jedenfalls bis zur Grenze erkennbarer Obstruktion alleine Sache der Mitgliedsstaaten ist, bspw. im Bereich des Umweltrechts zu entscheiden, wie – ggf. auch: ausdifferenziert arbeitsteilig – sie die ihnen obliegenden materiellen Schutz- und formellen Benennungs- und Verfahrenspflichten abarbeiten.¹⁷

2. Planfeststellung von Verkehrsanlagen und Problembewältigung: Der kompetenzrechtliche Befund

Der einfachrechtliche Befund unterstreicht dies: Der materielle Schutzanspruch darf nicht als Einfallstor für eine umfassende Konfliktlösungs- und Regelungsbefugnis der jeweils unmittelbar für den Eingriff in die Verkehrsinfrastruktur zuständigen Planfeststellungsbehörde als Zulassungsbehörde (miss-)verstanden werden. Zwar erscheint die Planfeststellung grundsätzlich durch die mit ihr verbundene umfassende formelle Konzentrations- und Genehmigungswirkung als Instrumentarium für weitreichende Problembetrachtungen und –lösungen tauglich. Freilich sind auch die planfeststellungsrechtlich eingeräumten Kompetenzen nicht umfassend, sind vielmehr die Grenzen zu beachten, die sich aus der spezifischen Funktion des Verfahrens für die Anlagenzulassung im Verkehrswegerecht und der Zusammenschau der Normen ergeben, die die Handlungsbefugnisse der Planfeststellungsbehörde bestimmen (§§ 74 II 2, 75 I 1, 75 II, III und 78 I VwVfG):¹⁸

¹⁶ Straßenbaulastträger für Bundesfernstraßen nach § 5 I FStrG der Bund; Überwachung des Straßenbaulastträgers gem. § 20 FStrG in Landesauftragsverwaltung, in Sachsen gem. § 50 SächsStrG Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit als oberste Straßenaufsichtsbehörde bzw. die Landesdirektionen als Straßenaufsichtsbehörde; Träger der Straßenbaulast bei sächsischen „Staatsstraßen“ nach § 44 I 1 SächsStrG der Freistaat Sachsen; für sächsischen Kreisstraßen nach § 44 I 2 SächsStrG Landkreise und kreisfreie Städte; nach § 44 I 3 SächsStrG sind die Gemeinden Straßenbaulastträger für Gemeindestraßen, sowie öffentliche Feld- und Waldwege; für sonstige Straßen wird in der Widmungsverfügung die Straßenbaulast festgelegt; Änderungen stellen sich jeweils ein, bei Ortsdurchfahrten bei Staatsstraßen (§ 44 II 1 SächsStrG) bzw. Bundesfernstraßen (§ 5 II FStrG).

¹⁷ Vgl. nur EuGH, Urt. v. 14.10.2010 - C-535/07- ZUR 2011, 26 Rdnr. 60; ähnliche jüngst GA Kokott, Schlussanträge v. 20.01.2011, C-383/09, Rdnr. 55.

¹⁸ *Fischer*, in: *Ziekow*, Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rdnr. 429; Allgemein zur Abgrenzung der Kompetenzen der einzelnen Hoheitsverwaltung und des grundsätzlichen

2.1. Planfeststellung der Verkehrsanlage, Betrieb und betriebliche Regelungen

Im Verkehrswegebau wird traditionell in Bau und Betrieb einer Anlage unterschieden¹⁹. Ausgehend hiervon legt § 17 S. 1 FStrG, wonach der Bau der Planfeststellung bedarf, für Bundesfernstraßen nahe, dass in einem fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss keine betrieblichen Regelungen getroffen werden können. Berücksichtigt man auch andere Teile der Verkehrsinfrastruktur, mag sich für den Umfang der schon im Rahmen der Zulassung der Verkehrsanlage geforderten Betrachtung und möglichen Bewältigung betrieblicher Wirkungen ein differenzierter Befund ergeben²⁰. Jedenfalls für den Bereich des Fernstraßenrechts lässt sich festhalten, dass gemäß § 1 IV FStrG zu einer Fernstraße nicht nur der Straßenkörper und der Luftraum über dem Straßenkörper gehört, sondern u. a. auch das Zubehör, also Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen und -anlagen aller Art, die der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen. Daraus ist – zutreffend – geschlossen worden, dass im Wege der Planfeststellung auch über die Anordnung der zur Ausstattung der Straßen notwendigen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen zu entscheiden ist, Gegenstand der Planfeststellung mithin im Rahmen der hierfür maßgeblichen Ermächtigungen auch - erstmalige²¹ - Regelungen des Betriebs der Anlage sein können²².

Verbotes eines Eingriffes dahinein: BVerwG, Urt. v. 16.1.1968 – 1 A 1.67 – BVerwGE 29, 52, 59.

¹⁹ *Blümel*, VerwArchiv 83 (1992), 146 ff.; eine ähnliche Unterscheidung sieht auch das UVPG vor, dass in Anlage grundsätzlich zwischen Errichtung und Betrieb differenziert; siehe dazu etwa ThürOVG, Beschl. v. 8.3.2004 – 1 EO 814/03 – ThürVBl. 2004, 259 ff.

²⁰ Eine betriebliche Regelung bspw. in Form einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung kommt in Betracht, wenn das Vorhaben nur mit der Beschilderung bzw. Beampelung sicher genutzt werden kann; vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.7.2000 – 4 B 94/99 – Rdnr. 17; *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung (2003), Rdnr. 385.

²¹ Da die formelle Konzentrationswirkung mit dem Planfeststellungsverfahren endet, fällt die Zuständigkeit für Verkehrsregelungen danach wieder an die jeweils zuständigen Straßenverkehrsbehörden zurück, vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.7.2000, - 4 B 94/99 – Rdnr. 17. Mit umfasst ist das ergänzende Verfahren, durch das die formelle Konzentration wieder „aufleben“ kann, bis es zum Abschluss kommt; Gedankenschluss aus: *Bonk/Neumann*; *Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl. (2008), § 75 Rdnr. 51: „Am Ende steht ein einheitliches PlfV, das als einen Abschnitt das ergänzende Verfahren einschließt.“

²² *Bauer*, in: *Kodal*, Straßenrecht, 7. Aufl. (2010), Kap. 44 Rdnr. 4.4.; *Klinger*, UPR 2003, 342 (343); *Blümel*, VerwArchiv 83 (1992), 146 (161). Soweit fachrechtlich ein „Hineinregieren der Verkehrsanzulassung in den Betrieb“ ausscheidet, mag sich die durch das Abwägungsgebot dennoch geforderte Betrachtung – im Sinne einer an die Rechtsprechung zur abschnittswisen Planfeststellung bzw. gestuften Planungen anknüpfenden Überlegung vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.11.2007 – 9 B 38/07 – Rdnr. 20 = UPR 2008, 112 (112f.); BVerwG, Urt. v. 12.8.2009 – 9 A 64/07 – Rdnr. 115 = BVerwGE 134, 308 (311) darauf beziehen, ob – im Sinne einer Vorausbetrachtung – die durch das Vorhaben absehbar induzierten Probleme auf der Ebene des konkreten Betriebsregimes voraussichtlich einer Lösung zugeführt werden können.

2.2. Schutz der Bestandskraft vorhandener Planungsentscheidungen für andere Verkehrswege

Dass Wirkungen auf vorhandene Infrastrukturen ohne Weiteres aus der Perspektive eines neu hinzukommenden oder geänderten Vorhabens gleichsam im Seitblick zum Inhalt von Regelungen der für das neue Vorhaben maßgeblichen Zulassungsentscheidung werden können, erscheint freilich auch ansonsten nicht selbstverständlich. Insbesondere ist die für diese Konstellation maßgebliche Vorschrift des einfachen Rechts in den Absätzen 2 und 3 des § 75 VwVfG zu beachten:

§ 75 II VwVfG schützt (Satz 1) Planfeststellungen für vorhandene Vorhaben gegen nachträgliche Ansprüche auf Beseitigung, Änderung oder Unterlassung ihrer Benutzung, enthält sodann (Sätze 2 ff.) eine differenzierte Regelung für nachträgliche Anordnungen. Absatz 3 steuert eine Verfahrensvorschrift mit Regelungen dazu bei, bei wem, wie und bis wann spätestens entsprechende Ansprüche geltend zu machen sind.

Materiell-rechtlicher Dreh- und Angelpunkt ist stets die geforderte „Unvorhersehbarkeit“ der Wirkung, die Anlass für nachträgliche Anordnungen sein soll. Das Merkmal wird von der Rechtsprechung zum Schutz der Träger vorhandener Infrastrukturen durchgängig streng interpretiert: § 75 II 2 VwVfG schließt nicht nur die Sanierung von Planungsfehlern in Gestalt einer nicht angemessenen Lösung der zum Zeitpunkt der ursprünglichen Zulassung des betreffenden Vorhabens absehbaren Wirkungen aus²³. Er verbietet mittelbar darüber hinaus, bei Unsicherheiten über den erwarteten Nutzungsgrad einer Infrastruktur durch Kontrollvorbehalte – bspw. unter Berufung auf § 74 III VwVfG – Raum für eine spätere Nachsteuerung zur Bewältigung der durch das Vorhaben bewirkten Beeinträchtigungen zu schaffen; der Träger eines – sozial nützlichen – Verkehrsvorhabens soll nur für die Lösung der konkret absehbaren negativen Wirkungen des Vorhabens herangezogen werden, das Risiko von allgemeinen Änderungen wie von unvermeidlichen Fehlprognosen trägt die Allgemeinheit²⁴. § 75 II VwVfG gilt nach ständiger Rechtsprechung auch für Uraltgenehmigungen und –planfeststellungen²⁵, im Übrigen auch dann, wenn die

²³ BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 17/96 – Rdnr. 21 = UPR 1997, 462; BayVGH, Beschl. v. 12.10.1995 - 20 B 94.1188 – Rdnr. 22 = NVwZ 1996, 1125 (1127); zur alten Regelung des § 17 VI 2 FStrG schon: BVerwG, Urt. v. 1.7.1988 – 4 C 49/86 – Rdnr. 21 = BVerwGE 80, 7 (13) = UPR 1988, 394 (396); *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. (2008), § 75, Rdnr. 66; vgl. auch jüngst BVerwG, Urt. v. 26.05.2011 - 7 A 10.10 - Rdnr. 40.

²⁴ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000 – 11 C 2/00 – Rdnr. 31 = BVerwGE 112, 221 (226f.), UPR 2001, 148 (149f.); BVerwG, Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 25/95 – Rdnr. 136 = BVerwGE 104, 123 (138), UPR 1997, 295 (298).

²⁵ BVerwG, Urt. v. 7.3.2007 – 9 C 2/06 – Rdnr. 16, 17 = BVerwGE 128, 177 (180f.): Anwendung zumindest auf Vorhaben, die nach dem Inkrafttreten des § 17 VI 2 bis 5, VII FStrG (am 4.7.1974) planfestgestellt worden sind; dem folgend: *Bonk/Neumann*, Fn. 21, § 75, Rdnr. 65.

betreffende Wirkung, die Anlass für nachträgliche Anordnungen an einem vorhandenen Vorhaben sein könnte, schon zum Zeitpunkt der Genehmigung des betreffenden Vorhabens nach dem einschlägigen Fachrecht zu prüfen und ggf. zum Gegenstand von der Genehmigung beizugebenden Auflagen oder Maßgaben war²⁶. Hier eine klare Grenze zur - grundsätzlich nicht gebotenen – Sanierung zu ziehen, diesem Ziel dient insbesondere auch die derzeitige Fassung der §§ 41 f. BImSchG, §§ 1 ff. 16. BImSchV²⁷. Im Übrigen zeigt auch die in § 75 III VwVfG für die Geltendmachung des Anspruchs auf nachträgliche Anordnungen enthaltene Regelung, dass der Anspruch stets bei der Planfeststellungsbehörde geltend zu machen ist, die für den unerwartet belasteten vorhandenen Verkehrsweg zuständig ist. Selbst der wohlmeinend „miterledigende“ Übergriff der für das neue Vorhaben zuständigen Planfeststellungsbehörde bezogen auf Maßnahmen am vorhandenen Verkehrsweg ist also ausgeschlossen. Andererseits ist auch anerkannt, dass nachträgliche Anordnungen bei entsprechender Veranlassung auch von Amts wegen durch die zuständige Planfeststellungsbehörde angeordnet werden können; freilich sind auch hier zugunsten des Vorhabenträgers die in § 75 II, III VwVfG und ggf. ergänzend im speziellen Fachplanungsrecht²⁸ normierten Grenzen zu beachten.²⁹

In Fällen, bei denen der Verkehrsweg, der mittelbar mit einer Verkehrszunahme in Folge der durch das konkret zur Beurteilung anstehende Vorhaben belastet wird, selbst unter Anwendung des jeweiligen Fachrechts – im Bereich des Straßenbaus zumal: nach Inkrafttreten der 16. BImSchV 1990 – für die Aufnahme einer bestimmten Verkehrsbelastung bestimmt, sein (Aus-)Bau hierfür bestandskräftig zugelassen worden ist, kann dies nicht folgenlos bleiben: Schon die Abwägungserheblichkeit der zusätzlichen Belastung des betreffenden bestehenden Netzbestandteils für die Entscheidung über die Zulassung des neuen

²⁶ So ist § 75 II 2 VwVfG anwendbar, wenn die Behörde nachteilige Auswirkung erkannt hat, sich die angeordneten Schutzmaßnahmen nachträglich – aus objektiven Gründen – als unzureichend erweisen: *Bonk/Neuman*; Fn. 21 § 75, Rdnr. 71. Kein Anwendbarkeit des § 75 II VwVfG, wenn die Prognose mit Mängeln behaftet ist, die bereits bei des Planaufstellungsbeschlusses gegeben waren und Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung hätten sein können: BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 A 10/95 – Rdnr. 18 = UPR 1996, 346 (347f.); OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 10.11.1994 – 1 C 12121/92 – Rdnr. 18;

²⁷ BVerwG, Urt. v. 23.11.2005 – 9 A 28/04 – Rdnr. 31 = BVerwGE 124, 334 (340f.), UPR 2006, 148 (149f.); BVerwG, Urt. v. 9.2.1995 – 4 C 26/93 – Rdnr. 14f. = BVerwG 97, 367 (369.); UPR 1995, 265 (265); OVG Lüneburg, Urt. v. 27.3.2008 – 7 KS 158/04 – Rdnr. 21.

²⁸ Bei der Rechtswirkung des Planfeststellungsbeschluss wird auf die Regelung des § 75 VwVfG verwiesen aus: § 43 c EnWG; 18 c AEG; ebenso bei Planfeststellungen bezüglich § 8 ff. LuftVG ohne aber, dass eine ausdrückliche Verweisung besteht: VGH Hessen, Urt. v. 3.6.2004 – 12 A 1118/01 – Rdnr. 71 = NVwZ- RR 2005, 805.

²⁹ BVerwG, Urt. v. 7.3.2007 – 9 C 2/06 – Rdnr. 28 = BVerwGE 128, 177 (186f.); OVG Lüneburg, Urt. v. 23. 11. 2010 - 7 KS 143/08 – Rdnr. 8; *Bonk/Neuman*, Fn. 21, Rdnr. 75: Belastung muss Erheblichkeitsschwelle überschreiten; VGH Hessen, Urt. v. 3.6.2004 – 12 A 1118/01 – Rdnr. 76 = NVwZ-RR 2005, 805 (806): Grenze der Verhältnismäßigkeit; Rdnr. 83, 84: Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses und Unvorhersehbarkeit der Wirkung; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar 11.Aufl. (2010), § 75, Rdnr. 20.

Ausbauvorhabens wird allenfalls dann in Erwägung zu ziehen sein, wenn sich die nun im Netz induzierte effektive Gesamtbelastung als – i.S.d. § 75 II 2 VwVfG unvorhergesehene – Überschreitung der kalkulierten und bestandskräftig genehmigten Kapazität des vorhandenen Verkehrsträgers darstellt.³⁰ Selbst dann kommen – entgegen der insofern zumindest missverständlichen Formulierungen im Frankenschnellwegurteil³¹ – Ansprüche der Betroffenen auf Maßnahmen des ergänzenden Lärmschutzes entlang der vorhandenen Verkehrswege jedenfalls nicht adressiert an den Vorhabenträger des *neuen* Vorhabens und geltend gemacht im *laufenden* Planfeststellungsverfahren in Betracht. Sie sind vielmehr unter Beachtung der in § 75 II und III VwVfG vorgesehenen Maßgaben gesondert bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde für den vorhandenen Verkehrsweg geltend zu machen.

Diese Überlegung gilt im Übrigen nicht nur für Straßen, sondern auch für alle anderen Bereiche der planfestgestellten Verkehrsinfrastruktur.

2.3 Berücksichtigung der Lärmaktionsplanung

Die Lärmaktionsplanung von Gemeinden (§ 47 d BImSchG) eröffnet für die Planfeststellungsbehörde eine weitere Möglichkeit, Lärmprobleme in der Tiefe des Raumes im Rahmen der Abwägung zu „bewältigen“: Angelehnt an den Umgang mit Luftschadstoffen³² zeichnet sich ab, dass Lärmprobleme auf Bestandsstrecken durch einen Verweis auf eine nachfolgende Lärmaktionsplanung (§ 47 d BImSchG) ihr Gewicht in der Abwägung verlieren³³. Für diese Verlagerung weg von der Planfeststellung spricht, dass der Lärmaktionsplanung ein viel umfassenderes Instrumentarium zur Verfügung steht, als es für die Planfeststellungsbehörde in Betracht kommt³⁴. Die Planfeststellungsbehörde muss sich nur vergewissern, dass der Aktionsplanung tatsächlich die Möglichkeit verbleibt, das Lärmproblem zu lösen. Das Planvorhaben unterliegt daher dann einem Abwägungsfehler, wenn vollendete Tatsachen geschaffen werden, die durch das Instrumentarium der

³⁰ Ob dies mit Blick auf die durch den beabsichtigten Bau der BAB 73 von der Verkehrszunahme betroffenen Bundesstraße 173 im Frankenschnellweg-Fall gesehen wurde, bleibt offen.

³¹ BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 – 4 A 18/04 – Rdnr. 20 = BVerwGE 123, 152 (158), UPR 2005, 348 (349): „Die Planfeststellungsbehörde muss über den Antrag des Klägers auf Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen an der B 173 aber nochmals entscheiden, weil sie ihn nicht zum Gegenstand ihrer Abwägungsentscheidung gemacht hat.“

³² BVerwG, Urt. 26.05.2004 – 9 A 6/03 – Rdnr. 28 = NVwZ 2004, 1237 (1239): „Auch in Anbetracht der aufgezeigten mittelbaren tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen der Regelung der 22. BImSchV auf die straßenrechtliche Planfeststellung wird die Planfeststellungsbehörde dem Gebot der Problembewältigung in der Regel dadurch hinreichend Rechnung tragen, dass sie die Einhaltung der Grenzwerte dem Verfahren der Luftreinhalteplanung und mithin der hierfür zuständigen Behörde überlässt.“

³³ BVerwG, Urt. v. 13.5.2009 – 9 A 74/07 – Rdnr. 62.

³⁴ Für Luftreinhalteplanung: BVerwG, Urt. 26.05.2004 – 9 A 6/03 – Rdnr. 28 = NVwZ 2004, 1237 (1239).

Lärmaktionsplanung nicht mehr zu beseitigen sind³⁵. Zudem gebietet es das Abwägungsgebot, die bereits bestehende gemeindliche Lärmaktionsplanung zu berücksichtigen³⁶. Expressis verbis gilt dies im Fall des §§ 47 d VI i.V.m. 47 VI 2 BImSchG, soweit der Lärmaktionsplan planerische Festsetzungen enthält. Aber selbst wenn dies nicht der Fall ist, kann ein bestehender Lärmaktionsplan nicht unberücksichtigt bleiben. Seine Aussagen und Maßnahmen sind für und gegen das geplante Vorhaben in die Abwägung einzustellen.³⁷ Er kann nur dann unberücksichtigt bleiben, wenn sich die getroffenen Lärmprognosen als überholt erweisen.³⁸

2.4. Umfang der sachlichen Regelungskompetenz im Rahmen der Planfeststellung

Gemäß § 75 I 1 VwVfG mit planfestzustellen sind nur notwendige Folgemaßnahmen an anderen Anlagen. Zwar gehört das vorhandene Wegenetz durchaus zu den anderen Anlagen im Sinne des § 75 I 1 VwVfG, an denen Folgemaßnahmen denkbar sind. Nach allgemeiner Meinung „notwendig“ sind jedoch nur solche Folgemaßnahmen, die dazu dienen, nachhaltigen Störungen der Funktionsfähigkeit vorhandener Straßen und Wege vorzubeugen. Aus dieser Beschränkung ergibt sich, dass die Maßnahmen über den Anschluss bzw. die Anpassung der anderen Anlagen nicht wesentlich hinausgehen dürfen³⁹. Dies schließt es zugleich aus, solche Maßnahmen an anderen Anlagen mit zu erledigen, die eines eigenen umfassenden Planungskonzepts bedürfen⁴⁰. Ein Hinausgreifen hierüber im Sinne der Miterledigung z.B. von notwendigen Ausbaumaßnahmen im unmittelbar anschließenden Straßennetz ist nicht statthaft⁴¹, selbst wenn die in ihrer eigenen Kompetenz betroffenen Behörden einverstanden ist, etwa weil das hierfür angedachte Planungskonzept übernommen wird⁴².

Darüber hinaus kommt eine Einbeziehung anderer Vorhaben, für deren Durchführung Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind, nur und insoweit

³⁵ Für die Luftreinhalteplanung: BVerwG, Urt. 26.05.2004 – 9 A 6/03 – Rdnr. 27 = NVwZ 2004, 1237 (1239); VG Dresden, Beschl. v. 23.5.2005 – 3 K 710/04 – Rdnr. 70ff, 76 = LKV 2006, 231 (236f.); OVG Sachsen, Beschl. v. 8.12.2005 – 5 BS 159/05 – Rdnr. 35 = LKV 2006, 362.

³⁶ BVerwG, Urt. v. 23.11.2005 - 9 A 28/04 – Rdnr. 48 = BVerwGE 124, 334 (346f.).

³⁷ Dahingehend: BVerwG, Urt. v. 23.11.2005 - 9 A 28/04 – Rdnr. 48 = BVerwGE 124, 334 (346f.); VGH Hessen, Beschl. v. 15.1.2009 - 11 B 254/08.T – Rdnr. 171 = ZUR 2009, 151.

³⁸ BVerwG, Urt. v. 20.01.2010 – 9 A 22/08 – NVwZ 2010, 1151, Rdnr. 57.

³⁹ OVG NRW, Urt. v. 26.08.2009 – 11 D 31/08.AK – Rdnr. 24.

⁴⁰ OVG NRW, Urt. v. 26.08.2009 – 11 D 31/08.AK – Rdnr. 24.

⁴¹ BVerwG, Beschl. v. 13.07.2010 – 9 B 105/09 – Rdnr. 5.

⁴² Vgl. dazu nur – für den Fall der „Mitplanung“ einer Gemeindestraße im Anschluss an die Anschlussstelle einer neu errichteten Bundesautobahn – jüngst OVG NRW, Urt. v. 26.08.2009 - 11 D 31/08.AK - Ls. 2, Rdnr. 23 ff.; bestätigt durch BVerwG, Beschluss v. 13.07.2010 - 9 B 105/09 - Ls. 2, Rdnr. 4 ff.

in Betracht, als bloß eine einheitliche Entscheidung möglich ist (§ 78 I VwVfG). Dem sind aber, da es sich wiederum um eine Kompetenz erweiternde Vorschrift handelt, ebenfalls enge Grenzen gesetzt: Zunächst müssen tatsächlich mehrere selbstständige planfeststellungsbedürftige Vorhaben vorliegen. Die Anwendung der Vorschrift kommt weiter nur dann und insoweit in Betracht, wie jeder der Vorhabenträger zur sachgerechten Verwirklichung seines Planungskonzepts darauf angewiesen ist, dass über die Zulassung der zusammentreffenden Vorhaben nur in einem Verfahren entschieden wird. Die Notwendigkeit einer „einheitlichen Entscheidung“ besteht dagegen nicht, wenn planerisch erhebliche Belange des einen Verfahrens im anderen Verfahren durch Verfahrensbeteiligung und durch Berücksichtigung – etwa im Rahmen planerischer Abwägung – angemessen erfasst werden. Ein nur materielles Interesse an der planerischen Koordination verschiedener Belange rechtfertigt für sich nicht, die gesetzliche Verfahrenszuständigkeit zu ändern⁴³. Ein gemeinsamer Kreuzungspunkt zweier Straßenplanungen führt bspw. nicht notwendig dazu⁴⁴.

Auch § 74 II 2 VwVfG oder der Grundsatz gerechter Abwägung kommt im Übrigen nicht als „Generalermächtigung“ für eine gleichsam planfeststellungsrechtlich-lärmschützenden Zugriff in der Tiefe des Raumes in Frage.⁴⁵ Zwar kommen hiernach grundsätzlich auch „Vorkehrungen“ und mit dem Vorhaben zu verwirklichende und zu betreibende „Anlagen“ zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Abwendung der nachteiligen Wirkungen auf die Rechte anderer in Betracht; bei den hier behandelten Konstellationen scheidet dies freilich mit Blick auf die erwähnten Zuständigkeitsgrenzen aus.

Freilich ist damit zugleich – wenn auch unter anderem Blickwinkel – ein eigenständiges Problem aufgeworfen, das seinerseits als verantwortungsethische Herausforderung für die Zulassungsbehörde verstanden werden mag, die für das hinzutretende Vorhaben und seine – möglicherweise aus Sicht der vorhandenen Infrastruktur: unvorhersehbare – Wirkungen zuständig ist: Das Problem der Koordination und Abstimmung der eigenen Entscheidung mit dem Handeln anderer Behörden. Die entsprechende Verantwortung hat die Rechtsprechung als eigene Fallgruppe verantwortungsvollen planerischen Handelns erkannt, zugleich gegenüber erheblich gesteigertem Koordinierungsbedarf i.S.d. § 78 I VwVfG abgegrenzt. Der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts führt hierzu aus:

„Ein nur materielles Interesse an der planerischen Koordination verschiedener Belange rechtfertigt hingegen für sich nicht, die gesetzliche Verfahrenszuständigkeit zu ändern (...) Danach wird es stets ganz wesentlich

⁴³ BVerwG, Beschl. v. 28.11.1995 – 11 VR 38.95 – UPR 1996, 109 (110f.).

⁴⁴ BVerwG, Beschl. v. 04.08.2004 – 9 VR 13.04 – NVwZ 2004, 1500 (1501).

⁴⁵ Unklar insofern *Gatz*, jurisPR-BVerwG 12/2005 Anm. 5 wo es heißt: „In den Fällen, in denen wie hier als Folge des Straßenbauvorhabens der Verkehr und damit auch der Lärm auf einer anderen, vorhandenen Straße zunimmt, kann sich ein Rechtsanspruch auf Lärmschutzmaßnahmen nur aus dem fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebot ergeben.“

von den Umständen des Einzelfalls abhängen, ob der in § 78 Abs. 1 VwVfG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Problembewältigung eine einheitliche planerische Entscheidung für mehrere räumlich und zeitlich zusammentreffende selbständige Vorhaben fordert, oder ob die gebotene Koordinierung mittels verfahrensmäßiger und inhaltlicher Abstimmung auch ohne förmliche Zusammenführung der Verfahren und damit unter Wahrung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung möglich ist“⁴⁶

Im entschiedenen Fall hat das Gericht die notwendige „Koordinierung“ des betreffenden Straßenbauvorhabens mit weiteren Abschnitten und anderen Vorhaben durch Bedingungen und Vorbehalte im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses gebilligt⁴⁷.

Kommt den insofern in Folge des planfestzustellenden Vorhabens eintretenden mittelbaren Wirkungen abwägungserhebliche Bedeutung zu, besteht nicht etwa Anlass für die Planfeststellungsbehörde, sich selbst um diese zu kümmern. Unter Beachtung der für eigene Problemlösungen gezogenen Grenzen hat Sie vielmehr allein zu erwägen, ob und wie lange eine Hinnahme der im nachgeordneten Straßennetz bewirkten Zustände tolerabel ist und ob insofern zeitgerechtes Handeln der für die Problemlösung im nachgeordneten Straßennetz zuständigen Behörden gesichert ist, die schlussendlich auch über das Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses zu informieren sind. Ist bei prognostiziert gänzlich oder nach einer Übergangszeit intolerablen Wirkungen nicht absehbar, wann genau die zuständigen Behörden zu einer Problemlösung kommen werden, steht aber zur Überzeugung der Planfeststellungsbehörde zugleich fest, dass eine Problemlösung jedenfalls vor dem Ablauf der regulären Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses⁴⁸ erreichbar sein wird, ist der Planfeststellungsbeschluss mit geeigneten Nebenbestimmungen (Bedingungen oder Auflagen) zu versehen, die die Realisierung oder Verkehrsfreigabe des planfestzustellenden Vorhabens in den maßgeblichen Teilen vom Handeln der zuständigen Behörden abhängig macht. An diese für komplexe Gesamtvorhaben⁴⁹ ohne weiteres einleuchtende Selbstverständlichkeit⁵⁰ ist eben auch bei gleichsam „versteckten Gesamtvorhaben“ zu erinnern, bei denen die mit dem konkret

⁴⁶ BVerwG, Beschl. v. 4.8.2004 – 9 VR 13/04 – NVwZ 2004, 1500 (1501).

⁴⁷ BVerwG, Beschl. v. 4.8.2004 – 9 VR 13/04 – NVwZ 2004, 1500 (1501).

⁴⁸ Grundsätzlich fünf Jahre gem. § 75 IV VwVfG; bei §§ 18 c Nr. 1 AEG, 17 c Nr. 1 FStrG, 14 c Nr. 1 WaStrG, 2 b Nr. 1 MBPlG, 9 V LuftVG beträgt die Geltungsdauer zehn Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung um fünf Jahre.

⁴⁹ Bsp.: Güterbahnhöfe mit Umschlagstation zur Straße, Flug-, See- und Binnenhäfen und mit den an sie anschließenden Binneninfrastrukturen; vgl. dazu jüngst nur OVG Münster, Ur. v. 15.3.2011 – 20 A 2147/09 -; OVG Lüneburg, Beschl. v. 5.3.2008 – 7 MS 115/07 – Rdnr. 39 = NVwZ-RR 2008, 686 (687).

⁵⁰ Zweifelnd aber BVerwG, Beschl. v. 23.12.1992 - 4 B 188/92 - NVwZ 1993, 980 (983), wo im Falle eines Güterbahnhofs eine entsprechende rechtsgrundsätzliche Regelbildung abgelehnt, auf das Modell der abschnittswisen Planfeststellung und auf Problemlösungen des Einzelfalls und die i.R.d. koordinierten Planfeststellung ohnehin notwendige hinreichende Gewissheit über die Realisierung der im Zusammenhang notwendigen Vorhaben verwiesen wird.

zuzulassenden Vorhaben verbundenen Wirkungen in der Tiefe des Raumes eben dort gesteigerten Handlungsbedarf auslösen.⁵¹ Auch diese Überlegung gilt natürlich über den Bereich des Straßenrechts hinaus.

III. Die Handhabung des Blicks in die Tiefe des Raumes: Feststellung, Zurechnung und Handlungsbedarf

Der im Frankenschnellwegurteil geforderte Blick in die Tiefe des Raumes hat also auch im Verkehrslärmschutz jedenfalls materiell-rechtlich durchaus seine Berechtigung. Auch ist – streng verantwortungsethisch – abwägungserheblich grundsätzlich alles, was nach Lage der Dinge in die Abwägung als vom Vorhaben berührter Belang einzustellen ist⁵². Dabei ist der Kreis der von dem Vorhaben „berührten“ öffentlichen und privaten Belange nicht eng zu ziehen. Sie beschränken sich insbesondere nicht auf allein diejenigen Belange, in die zur Verwirklichung des Vorhabens unmittelbar eingegriffen werden muss, sondern umfassen auch solche Belange, auf die sich das Vorhaben als eine in hohem Maße raumbedeutsame Maßnahme auch nur mittelbar auswirkt⁵³. Dennoch gibt es Grenzen:

1. Kausalität und Zurechenbarkeit der Verkehrsmehrung

Zunächst kann auch für § 74 II 2 VwVfG ein bloßer Ursachenzusammenhang im logisch-naturwissenschaftlichen Sinn für den Eintritt seiner Rechtsfolgen nicht genügen⁵⁴. Zwischen dem geplanten Vorhaben und der Schutzgutbeeinträchtigung muss ein Ursachenzusammenhang im Sinne der Adäquanztheorie bzw. der Lehre der objektiven Zurechnung vorliegen. Als adäquat ist der Ursachenzusammenhang zunächst dann anzusehen, wenn - einerseits – die schädlichen Auswirkungen oder Gefahren in typischer Weise mit dem Bau, der Änderung oder dem Betrieb des Vorhabens verbunden sind und – andererseits – die eingetretenen oder zu erwartenden Schädigungen nach ihrer Art als Folgewirkungen des Vorhabens nicht außerhalb aller Erfahrungen liegen,

⁵¹ Bsp.: Flughafen und Wirkungen im nachgeordneten Straßennetz aufgrund Verkehrszunahme und veränderter Straßenführung und dadurch bewirkter Verkehrsverlagerungen; dazu OVG Lüneburg, Urt. v. 20.5.2009 – 7 KS 28/07 – Rdnr. 118ff = NuR 2009, 719 (727f.); BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1073/04 – Rdnr. 391 ff.; VGH Hessen, Urt. v. 21.8.2009 – 11 C 227/08.T – Rdnr. 366 ff.

⁵² BVerwG, Urt. v. 22.6.1979 – IV C 8.76 – Rdnr. 23 = BVerwGE 58, 154 (156); OVG Nds., Urt. v. 8.2.2000 – 1 K 3007/97 – Rdnr. 23; OVG NRW, Urt. v. 8.12.1994 – 20 A 1775/92 – Rdnr. 21 = NWVBl. 1995, 217 (218); Bonk/Neumann, Fn. 21, § 74 Rdnr. 60.

⁵³ BVerwG, Urt. v. 15.4.1977 – IV C 100.74 – Rdnr. 41 = BVerwGE 52, 237 (244f.); zur Pflicht der Berücksichtigung der zukünftigen Schadstoffsituationen nicht nur in den planfestgestellten Abschnitten, sondern auch in anliegenden Bereichen: BVerwG, Beschl. v. 1.4.2005 – 9 VR 7.05 – NuR 2005, 709 (711).

⁵⁴ Zu der Vorgängervorschrift des § 17 IV FStrG: BVerwG, Urt. v. 15.4.1977 – IV C 3.74 – Rdnr. 33 = BVerwGE 52, 226 (234f.).

insbesondere *nicht ganz überwiegend durch andere Umstände bedingt* sind⁵⁵. Eine nur geringfügige Mitursächlichkeit ist somit keine hinreichende Rechtfertigung dafür, dem Träger des Vorhabens die Schädigung zuzurechnen⁵⁶.

Gerade mit Blick auf § 75 II 2 VwVfG müssen die Folgewirkungen nach der Lebenserfahrung auch hinreichend sicher vorhersehbar sein, auf Befürchtungen bzw. Worst-Case-Annahmen kann es hier nicht ankommen. Die Regelung des § 74 II 2 VwVfG dient einem konkreten, vom Gesetz für erforderlich gehaltenen Ausgleich widerstreitender Interessen⁵⁷. Sie hat deshalb mit der Frage zu tun, ob und unter welchen Voraussetzungen Schädigungen, die von der Straße oder dem Schienenweg auf ihre Umgebung ausgehen können und insofern in ihr ihre Ursache haben, dem Träger des Verkehrswegevorbahens *schon jetzt* mit der Folge zuzurechnen sind, dass er zu ihrer Abwendung oder doch zu ihrer Verminderung verpflichtet werden kann⁵⁸. In der Rechtsprechung ist insofern hinsichtlich der mit Verkehrsvorhaben verbundenen Verlagerungseffekte im Streckennetz zu Recht ein strenger Maßstab anerkannt. In einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 9. Februar 1989 heißt es hierzu:

„Der Senat hat hierzu bereits entschieden, daß ein **adäquater** Ursachenzusammenhang zu fordern ist, und zwar in dem Sinne, daß einerseits die schädlichen Auswirkungen in typischer Weise mit dem Bau oder der Änderung der Straße, mit der Straßenanlage oder mit dem Betrieb der Straße verbunden sind, und daß andererseits die eingetretenen oder zu erwartenden Schädigungen nach ihrer Art als Folgewirkung der Straße nicht außerhalb aller Erfahrung liegen, insbesondere nicht ganz überwiegend durch andere Umstände bedingt sind. [Hervorhebung von mir; d.Verf.]“⁵⁹

⁵⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 8. Auflage (2003), § 74 Rdnr. 120; Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 5. Auflage (1998), § 74, Rdnr. 96; Vom BVerwG wurde der Zurechnungszusammenhang in einem Fall verneint, in welchem der Kläger als Anlieger einer geplanten Straße einen Ausgleich für die auf landesrechtlichen Vorschriften beruhende Reinigungs- und Streupflicht forderte: BVerwG, Urt. v. 11.8.1982 – 4 B 88/82 – UPR 1983, 28.

⁵⁶ Interessant ist dabei auch die vergleichbare Problematik der sog. „Mautkausalität“ zur Regelung eines Durchfahrverbotes i.S.v. § 45 IX 3 StVO, die in der Rechtsprechung noch nicht tief behandelt wird siehe dazu: Engelbrecht, DVBl. 2011, 76 (78); keine Behandlung in: BVerwG, Urt. v. 13.3.2008 – 3 C 18/07 – Rdnr. 31ff. = BVerwGE 130, 383 (391ff.), UPR 2008, 315 (317); allein auf die Zu- und Abnahme des Verkehrs auf potenzieller Ausweichstrecke stützend: VG Ansbach Urt. v. 2.8.2010 – AN 10 K 09.1294 – Internet: <http://www.vgh.bayern.de/VGAnsbach/documents/09a01294u.pdf>, S. 22 f.; VGH Hessen, Urt. v. 17.11.2009 – 2 A 1502/09 – Rdnr. 27, zusätzliche Verkehrsuntersuchung durch Befragung: BayVGH, Urt. v. 18.1.2010 - 11 BV 08.791 – Rdnr. 18 = BayVBl. 2010, 375; Bay VGH, Urt. v. 18.1.2010 - 11 BV 08.789 – Rdnr. 18 = BayVBl. 2010, 375.

⁵⁷ Zu der Vorgängervorschrift des § 17 IV FStrG: BVerwG, Urt. v. 15.4.1977 – IV C 3.74 – Rdnr. 33 = BVerwGE 52, 226 (234f.); BVerwG, Urt. v. 11.8.1982 – 4 B 88/82 – UPR 1983, 28.

⁵⁸ BVerwG, Urt. v. 17.11.1972 – 4 C 21.69 – BVerwGE 41, 178 (186); BVerwG, Urt. v. 19.5.1976 – 4 C 80/74 – BVerwGE 51, 15 (27 f.); dazu auch *Kühling/Herrman*, Fachplanungsrecht, 2. Auflage (2000), Rdnr. 450.

⁵⁹ Siehe BVerwG, Beschl. v. 9.2.1989 – 4 B 234.88 – S. 3.

Vor diesem Hintergrund wird der durch ein neues Verkehrsvorhaben bewirkte Zusatzverkehr im Netz dem Vorhaben ohnehin nur bis zu dem Punkt zugerechnet werden können, an dem sich die von dem Vorhaben abströmenden (oder ihm zuströmenden) Verkehre mit überlagernden Verkehren aus mehreren anderen Quellen vermischen bzw. wo sie im „allgemeinen Verkehr des Netzes aufgehen“. Schon aus normativen Gründen dürfte dies weiterhin immer dann und insofern anzunehmen sein, als es um die Wirkung der von nachrangigen Verkehrswegen induzierten Verkehre auf Verkehrswege höherer Stufe geht (Gemeindestrasse auf Kreis-, Landes- oder Bundesstrasse, Anschlussgleis auf Regionalstrecke, Regionalstrecke auf Fernnetz)⁶⁰.

Geht es um die Bewältigung der mit dem Vorhaben voraussehbar verbundenen Wirkungen, nicht darum, alle denkbaren – insbesondere: verkehrliche – Worst-Case-Szenarien einzufangen,⁶¹ wird man im Rahmen der Beantwortung der Frage, ob eine Kausalrelation zwischen dem neuen Verkehrsvorhaben und Verkehrsmehrungen an einer bestimmten Stelle bzw. einem bestimmten Abschnitt im vorhandenen Verkehrsnetz gegeben ist, allein auf das voraussichtliche – konservativ prognostizierte – Verkehrsaufkommen des neuen Verkehrsweges abstellen können und müssen. Die Verkehre im bestehenden Netz sind auf der Grundlage des zum Zeitpunkt über die Planfeststellung vorhandenen Umfangs zu Grunde zu legen, um eine falsche Zurechnung möglicher Verkehrsmehrungen aus anderen Quellen (und damit: Ursachen) als dem Ausbauvorhaben zu seinen Lasten zu verhindern. Gefordert ist zudem ein Vergleich, der sich *allein* auf diejenigen im sonstigen Straßennetz zu beobachtenden Verkehrsmengenänderungen bezieht, die dem zu betrachtenden Vorhaben *adäquat-kausal zurechenbar* sind; dies heißt insbesondere, dass *auszublenenden ist/sind*

- der Effekt möglicher *Verkehrsmehrungen auf Grund einer Zunahme des allgemeinen Verkehrsaufkommens* (anders: bei der Anwendung der 16. BlmSchV (!));
- auch *andere* Änderungen des gesamten Verkehrsnetzes, die Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen haben können.

Insbesondere dann, wenn insofern parallel bzw. zeitlich gestaffelt mit verschiedenen Eingriffen in das Infrastrukturnetz auf Initiative unterschiedlicher Vorhabenträger und in der planfeststellenden bzw. Genehmigungszuständigkeit

⁶⁰ Es wundert daher nicht, dass die Problematik bisher nur bei Wirkungen hinein in niederrangigen Verkehrsträgern betrachtet worden ist: BVerwG, 9.2.1989 – 4 B 234.88 -; BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 - 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 = UPR 2005, 348 (jeweils Autobahnausbau wirkt auf Bundesstraße); Ausnahmen wären vorstellbar, wenn der neu hinzukommende Verkehrsweg auf einen zwar formal nach der Einstufung im Verkehrsnetz höherrangigen Verkehrsweg trifft, die Einstufung dieses Verkehrsweges nach einem objektiven Maßstab aber erkennbar fehlerhaft oder überholt ist..

⁶¹ St. Rspr., dazu jüngst BVerwG, Urt. v. 26.05.2011 - 7 A 10.10 - Rdnr. 40 mwN.

unterschiedlicher Behörden zu rechnen ist, bedeutet dies nicht etwa, dass im jeweils auf ein bestimmtes Neu- oder Ausbauvorhaben bezogenen Zulassungsverfahren alle parallel in Rede stehenden Vorhaben zu berücksichtigen sind. „Verantwortung“ im Sinne der adäquat-kausalen *Zuschreibung* muss das zu genehmigende Vorhaben nur für die Wirkungen übernehmen, die ihm spezifisch auf der Basis des ansonsten real bestehenden Verkehrsnetzes zuzurechnen sind. Bloß virtuelle Zusammenhänge – und seien sie auch auf der Basis anderer Zulassungsentscheidungen konkret absehbar – gehören nicht dazu. Diese sind vielmehr dann jeweils in dem betreffenden Zulassungsverfahren zu betrachten und *dort* ggf. als abwägungserheblicher Belang einzustellen und „abzuarbeiten“⁶².

Weiterhin kommt es für die Frage, ob das zuzulassende Vorhaben entsprechende Wirkungen im Netz zeitigt, nicht etwa spezifisch auf einen weit in die Zukunft vorverlagerten Planungshorizont an. Denn es geht – anders etwa als im Bereich der Planrechtfertigung – nicht um die Frage, ob die geplante Verkehrsanlage auf einen vorgesehenen Nutzungszeitraum für die Befriedigung des Verkehrsbedarfs einschließlich ggf. zu treffender Schutzmaßnahmen nachhaltig geeignet und erforderlich ist. Entscheidend ist vielmehr, mit welchen Belastungswirkungen ausgehend von dem Vorhaben im Netz *konkret* und *realistisch* nach Inbetriebnahme und sodann im weiteren Verlauf zu rechnen ist. Freilich mag insofern auf die üblichen Planungshorizonte und Modellierungsverfahren zurückgegriffen werden, soweit diese auch geeignet und dazu bestimmt sind, entsprechende Wirkungen gleichsam gleich mit abzubilden.

2. Erheblichkeit der Zusatzbelastung, Einstellung als Belang in die Abwägungsentscheidung

Wie das Bundesverwaltungsgericht betont, kommt die Abwägungserheblichkeit der konkret absehbaren Lärmzunahme in Folge von Verkehrsverlagerungen nur dann in Betracht, wenn sie „erheblich“ ist.⁶³ Um diesen Maßstab zu konkretisieren, kann insofern in Anlehnung an die ständige Rechtsprechung sowohl im Bereich der Fach- als auch der Bauleitplanung⁶⁴ zu Verkehrswegen⁶⁵ zurückgegriffen werden:

⁶² So auch BVerwG, Urt. v. 24.09.1998 – 4 CN 2/98 – Rdnr. 20 = BVerwGE 107, 215 (221) = UPR 1999, 27 (28).

⁶³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 - 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 = UPR 2005, 348 Leitsatz: „mehr als unerheblich“.

⁶⁴ Beachte § 17 b II FStrG und ähnliche Regelungen im Landesstraßenrecht (Bsp.: 39 VII SächsStrG).

⁶⁵ BVerwG, Beschl. v. 19.2.1992 – 4 NB 11/91 – Rdnr. 10 = UPR 1992, 264 (264): für Abwägungsbeachtlichkeit muss die Betroffenheit mehr als geringfügig in ihrem Eintritt wahrscheinlich und für die planende Stelle erkennbar sein; BVerwG, Beschl. v. 24.5.2007 - 4 BN 16/07 - Rdnr. 5 = ZfBR 2007, 580 (580): Abwägungserheblichkeit bei planbedingter Zunahme auch unterhalb der Grenzwerte; Urt. v. 21.10.1999 – 4 CN 1/98 – Rdnr. 16 = UPR 2000, 189 (189f.).

Zwar sind für die Beurteilung der von Verkehrsverlagerungen ausgehenden Lärmwirkungen die Grenzwerte der 16. BImSchV nicht direkt heranzuziehen, da ihr Anwendungsbereich nicht eröffnet ist, so dass einschlägige Grenzwertbestimmungen zur Ermittlung der Grenze zur Unzumutbarkeit fehlen. Für diesen Fall muss die Zumutbarkeitsgrenze sekundär anhand einer einzelfallbezogenen Billigkeitsprüfung bestimmt werden⁶⁶. Dabei ist im Rahmen einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalls situationsbedingt zu untersuchen, wie schutzwürdig und schutzbedürftig das jeweilige Baugebiet bzw. der jeweilige Eigentümer des beeinträchtigten Grundstückes ist⁶⁷. Auch mag man rechtsgrundsätzlich der Meinung sein, es komme keine Orientierung an bestimmten Grenzwerten in Betracht, vielmehr komme es auf eine Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls und der ihn charakterisierenden vielzähligen Merkmale⁶⁸ an, z.B. in Anknüpfung an die Rechtsprechung zu § 41 BImSchG vor dem Inkrafttreten der 16. BImSchV.⁶⁹

Freilich liegt es – schon mit Blick auf Art. 3 I GG – nahe, auch in dieser Konstellation die 16. BImSchV als Orientierung für die Abwägungserheblichkeit heranzuziehen.⁷⁰

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 21.5.1976 - IV C 80.74 – Rdnr. 38 = BVerwGE 51, 15 (29); BVerwG, Urt. v. 22.3.1985 – 4 C 63/80 – Rdnr. 17 = BVerwGE 71, 150 (153f.); *Bonk/Neumann*, Fn. 21, § 74 Rdnr. 87.

⁶⁷ Nicht schutzwürdige Belange sind nicht zu berücksichtigen: BVerwG, Beschl. v. 9.11.1979 - 4 N 1/78, Rdnr. 50 = BVerwGE 59, 87 (102f.); BVerwG, Beschl. v. 28.11.1995 - 4 NB 38/94 – Rdnr. 4 = UPR 1996, 108 (108f.): nicht schutzwürdig, wenn Verkehrserhöhung auf der „allgemeinen Veränderung der Verkehrssituation infolge einer Planung beruht“; BVerwG, Beschl. v. 8.6.2004 – 4 BN 19/04 – Rdnr. 6 = BauR 2005, 829; BVerwG, Urt. v. 28.3.2007 – 9 A 17/06 – Rdnr. 19 = UPR 2007, 386 (387); *Bonk/Neumann*, Fn. 21, § 74 Rdnr. 61.

⁶⁸ Genannt werden hier – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die Vorbelastung des Gebietes, die zum Einen die Schutzbedürftigkeit reduziert (BayVGH, Urt. v. 21.4.2004 – 20 B 02.2396 –, Rdnr. 24) und zum Anderen die Auswirkung der Lärmzusatzbelastung mindert (OVG Münster, Urt. v. 13.3.2008 – 7 D 34/07.NE – Rdnr. 52, 54 = ZfBR 2009, 62 (65): Pegelerhöhung von 0,2-0,6 dB(A) in der Regel nicht abwägungsrelevant); Eigenart der Umgebung und materielle Baurechtslage (BVerwG, Urt. v. 25.2.1992 – 1 C 7/90 – Rdnr. 16 = BVerwGE 90, 53 (55f.); BVerwG, Urt. v. 7.5.1996 – 1 C 10/95 – Rdnr. 28 = BVerwGE 101, 157 (161f.)); Eigenart des Lärms (z.B. Dauer, Häufigkeit und Impulshaltigkeit: BVerwG, Beschl. v. 17.7.2003 - 4 B 55/03 – Rdnr. 8 = NJW 2003, 3360 (3361); VGH Hessen, Urt. v. 25.02.2005 - 2 UE 2890/04 - Rdnr. 52, 56 = NVwZ-RR 2006, 531 (532f.)); sozialer Sympathiewert (Kinderlärm ist „sozialadäquat“: OVG Bbg, Urt. v. 11.11.2010 - OVG 11 B 24.08 – Rdnr. 40; so auch: OVG Saarland, Urt. v. 11.09.2008 - 2 C 186/08 – Rdnr. 44 = ZfBR 2009, 366 (370); Sozialadäquanz Altglassammelbehälter: OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.06.2010 - 8 A 10357/10 – Rdnr. 38f = BauR 2010, 1907 (1908f.)); die subjektive Befindlichkeit des Betroffenen nach physischen und psychischen Merkmalen (OVG Saarland, Urt. v. 11.09.2008 - 2 C 186/08 – Rdnr. 44 = ZfBR 2009, 366 (370); auch für Sportlärm: BVerwG, Urt. v. 19.1.1989 - 7 C 77/87 – Rdnr. 27 = BVerwGE 81, 197 (203f.)).

⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 22.5.1987 - 4 C 33/83 –, - 4 C 34/83 –, - 4 C 35/83 – BVerwGE 77, 285 (287f.); BVerwG, Urt. v. 20.10.1989 – 4 C 12/87 – BVerwGE 84, 31.

⁷⁰ So das BVerwG allerdings im Hinblick auf die Belange von Gemeinden im Urt. v. 17.3.2005 – 4 A 18.04 – Rdnr. 19 – BVerwGE 123, 152 (158) = UPR 2005, 348 (349); technische Regelwerke als „grober Anhalt“: BVerwG, Beschl. v. 17.7.2003 - 4 B 55/03 – Rdnr. 8 =

Als eine praktikable Leitlinie erscheint insofern die Regel, dass vorbehaltlich besonderer Umstände des Einzelfalls, die eine Abweichung rechtfertigen, eine mehr als unerhebliche und damit abwägungserhebliche Lärmzunahme vorliegt, wenn infolge der Verkehrszunahme vorhabenbedingt bei entsprechender Anwendung der einschlägigen Vorschriften für die Erstellung von Prognosen zum Verkehrslärm (Anlage 1 der 16. BImSchV) die an den maßgeblichen Immissionsorten effektiven Immissionspegel um mindestens 3 dB(A) gesteigert werden.⁷¹ Mit Blick auf den grundrechtlichen Anspruch, jedenfalls vor gesundheitsgefährlichem Lärm aus öffentlich lizenzierten Quellen verschont zu bleiben,⁷² muss als abwägungserheblich weiterhin der Fall gelten, wenn der durch das neue Vorhaben induzierte Verkehr bzw. der von ihm bewirkte Lärm gesundheitsgefährliche Verhältnisse am vorhandenen Verkehrsweg auslöst, mehr als marginal verschlimmert oder Abhilfe im Rahmen anstehender Sanierung wesentlich erschwert.⁷³ Die Schwelle der Gesundheitsgefahr kann hierbei mit der jüngeren Rechtsprechung⁷⁴ im Sinne eines Anhaltswerts für Gebiete mit Wohnnutzung mit Außen-Mittelungspegeln von 60 dB(A) nachts und 70 dB(A) tags angesetzt werden,⁷⁵ auch wenn es in der Tat hier sehr auf den Einzelfall ankommen mag, im Übrigen in der Rechtsprechung betont wird, dass jedenfalls Lärmwerte von 66 dB(A) tags und 59 dB(A) nachts deutlich unterhalb des Bereichs liegen, der für die Annahme einer Gesundheitsgefährdung in Betracht kommt⁷⁶.

Die hier vorgeschlagene Formulierung ist im Übrigen als Versuch einer ausgewogenen Lösung bezogen auf die Frage zu verstehen, ob auch im Bereich der Gesundheitsgefahr für die Abwägungserheblichkeit noch eine Pegelerhöhung zu fordern ist. Die Auffassung bspw. des OVG Münster, dass schlechterdings jede rechnerisch ermittelte Erhöhung, egal wie gering sie ausfällt, im Bereich oder nach Überschreitung der Schwelle der

NJW 2003, 3360 (3361); BVerwG, Beschl. v. 27.1.1994 - 4 B 16/94 - Rdnr. 3 NVwZ-RR 1995, 6 (6); BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 - 4 N 6/88 - Rdnr. 28 = UPR 1991, 151 (153f.).

⁷¹ Keine Allgemeingültigkeit der 3-dB(A)-Schwelle aber starke Indizwirkung für mehr als geringfügige Lärmzunahme: BVerwG, Beschl. v. 19.2.1992 - 4 NB 11/91 - Rdnr. 21 = UPR 1992, 264 (265); OVG Lüneburg, Urt. v. 25.10.2010 - 1 KN 343/07 - Rdnr. 39, OVG Lüneburg, Urt. v. 29.9.2009 - 1 KN 314/07 - Rdnr. 66; vorsichtiger BVerwG, Beschl. v. 19.8.2003 - 4 BN 51/03 - Rdnr. 7 = BauR 2004, 1132.

⁷² Vgl. oben II.1.

⁷³ BVerwG, Urt. v. 7.3.2007 - 9 C 2/06 - Rdnr. 29 = BVerwGE 128, 177 (187); BVerwG Urt. v. 11.1.2001 - 4 A 13/99 - Rdnr. 88 = NVwZ 2001, 1154 (1159); OVG NRW, Urt. v. 13.3.2008 - 7 D 34/07.NE - Rdnr. 136 = ZfBR 2009, 62 (65).

⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 23.2.2005 - 4 A 5/04 - BVerwGE 123, 23, 35 = UPR 2005, 274 (276); BVerwG, Urt. v. 10.11.2004 - 9 A 67/03 - Rdnr. 44 = UPR 2005, 191 (193); mit Spannweite: BVerwG, Urt. v. 20.05.1998 - 11 C 3/97 - Rdnr. 33 = NVwZ 1999, 67 (68); mit der 70 dB(A) - Grenze aber noch ablehnend gegenüber genereller Geltung: BVerwG, Urt. v. 22. 3.1985 - 4 C 63/80 - Rdnr. 26 = BVerwGE 71, 150 (160.).

⁷⁵ So auch BVerwG, Urt. v. 23.02.2005 - 4 A 5.04 - BVerwGE 123, 23 (36) m.w.N.

⁷⁶ Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 06.06.2002 - 4 A 44.00 - UPR 2002, 452.

Gesundheitsgefahr grundsätzlich abwägungserheblich sein könne⁷⁷ und dann auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abzuheben sei, bedarf einer Differenzierung: Soweit es um den Aspekt der Pegelsteigerung geht, muss nach der Logik von Dosis-/Wirkungsbeziehungen auch in diesem Bereich von der Möglichkeit schlechthin wirkungsloser Pegelsteigerungen ausgegangen werden. Es liegt nahe, *insofern* von einer notwendigen Pegelsteigerung von zumindest 0,2 dB(A) auszugehen.⁷⁸ Die andere Frage ist, ob die Zusatzverkehre unter dem Gesichtspunkt der Vereitelung oder Erschwerung von Sanierungsbemühungen relevant sind. Dies wird zu bejahen sein, wenn – bei einer Ist-Belastung des vorhandenen Verkehrswegs dramatisch oberhalb der Schwelle der Gesundheitsgefahr – die Zusatzbelastung schon als solche geeignet ist, die Situation am vorhandenen Verkehrsweg oberhalb oder nahe der Schwelle der Gesundheitsgefahr zu halten.

3. Abwägung, Handlungsbedarf

Wenn das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil zum Frankenschnellweg der Einhaltung der für Dorf- und Mischgebiete nach § 2 I Nr. 3 16. BImSchV maßgeblichen Werte indizielle Bedeutung für eine Einhaltung des im Rahmen der allgemeinen Abwägung bestehenden Anspruchs auf Lärmschutz zugemessen hat, passt dies jedenfalls im Ergebnis gut zu den oben angestellten Überlegungen:

Soweit insofern auch unter Berücksichtigung der Verkehrsverlagerungen noch von gesunden Wohnverhältnissen auszugehen ist, besteht überhaupt kein Handlungsbedarf, dürften typischerweise nachträgliche Anordnungen am vorhandenen Verkehrsweg jedenfalls im Ergebnis i.S.d. § 75 II 2 VwVfG „untunlich“ sein. Dementsprechend besteht dann – über die ohnehin anstehende Mitteilung über das Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses hinaus – auch kein Anlass für die Planfeststellungsbehörde, koordinierend zu handeln. Abwägend muss sie im Rahmen der Gesamtabwägung nur überlegen, ob das Vorhaben auch unter Berücksichtigung dieser Wirkungen (trotzdem) gerechtfertigt ist. Bei diesen – die Grenze zur Einstellung in das Abwägungsmaterial gerade soeben überschreitenden – Lärmerhöhungen wird allerdings dem Interesse des Vorhabensträgers im Regelfall das größere Gewicht zukommen. Es wird daher im Regelfall gerechtfertigt sein, die privaten Belange zurückzustellen⁷⁹. Vor diesem Hintergrund scheint das vorliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – ähnlich wie ein anderes Urteil des Senats zur Anwendung des europäischen Naturschutzrechts beim Verkehrswegebau⁸⁰ – in solchen Konstellationen nichts anderes zu sein als die Aufforderung zur gründlichen fachplanerischen „Trauerarbeit“⁸¹.

⁷⁷ OVG Münster, Urt. v. 13.03.2008 – 7 D 34/07.NE - ZfBR 2009, 62 (65 f.), dort bezogen auf eine Zunahme des Mittelungspegels von 0,2 dB (A))

⁷⁸ Dies würde – grob überschlagen – ungefähr einer Verkehrszunahme von ca. 5 % entsprechen.

⁷⁹ So denn auch BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 - 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 = UPR 2005, 348 freilich dort – wengleich allgemein formuliert - für den Fall der Klage einer Gemeinde.

⁸⁰ BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28/01 –, NVwZ 2002, 1243 ff.

⁸¹ Vgl. *Stüer/Krautzberger* DVBl. 2004, S. 914, 923, 924, dort mit Hinweis auf ein Bonmot von PräsBVerwG a.D. Hien („nachhaltige Trauerarbeit in Gestalt echter Krokodilstränen“).

Kommt es andererseits zu vorhabensbedingten Lärmmehrungen über diese Schwelle hinaus, haben diese – zum einen – als Gegenbelange in der Abwägung durchaus Gewicht, wird es insofern auf die Breite und Schwere der Verlärmung ankommen. Dies gilt um so mehr, wenn in Folge der Realisierung des Vorhabens im nachgeordneten Netz gesundheitsgefährdende Zustände geschaffen, verschlimmert oder perpetuiert werden. Freilich wird insofern die Planfeststellungsbehörde hierbei nicht unterstellen dürfen, dass die rein prognostisch voraussehbaren Zustände auch tatsächlich dauerhaft eintreten. Sie darf und muss (Art. 20 III GG) vielmehr unterstellen, dass sich die für den belasteten vorhandenen Verkehrsweg zuständigen Behörden (Straßenbaulastträger, Straßenverkehrs- und Planfeststellungsbehörde) des Problems annehmen werden. Freilich hat sie durchaus – unter zeitlichen Gesichtspunkten – zu erwägen, wie sich die Lage, darstellt, soweit und solange die anderen zuständigen Stellen die Problemlösung noch nicht in's Werk gesetzt haben. Scheinen die insofern möglichen Zwischenzustände für sich genommen unzumutbar, könnte deshalb – hypothetisch – auch die vorläufige Hinnahme der Situation bis zur Aufarbeitung der sich in Folge der Realisierung des neuen Vorhabens ergebenden Lage im nachgeordneten Straßennetz die Abwägungsgerechtigkeit der Zulassung des Vorhabens ernsthaft in Frage stellen, besteht Anlass, dass die Planfeststellungsbehörde im oben genannten (II.4.) Sinne auch koordinierend tätig wird. Dies kann bspw. dadurch geschehen, dass sie die Verkehrsfreigabe für den neuen Verkehrsweg an dem maßgeblichen Knotenpunkt von dem Nachweis abhängig macht, dass die zuständigen Behörden mit dem Vorgang befasst waren und vollziehbar über Maßnahmen entschieden haben.

Soweit im Übrigen gemeindliche Belange betroffen sind, beanspruchen die angestellten Überlegungen gleichermaßen Geltung: In seiner Entscheidung⁸² hat der 4. Senat hierzu ausgeführt:

„Wenn nicht kommunale Einrichtungen betroffen sind, ist das Interesse an der Verhinderung einer zusätzlichen Verlärmung des Gemeindegebiets ein gemeindlicher Belang allerdings **nur im Falle der Beeinträchtigung der Planungshoheit**. Diese ist jedenfalls dann tangiert, wenn sich die Lärmzunahme nicht nur auf einzelne benachbarte Grundstücke, sondern auf wesentliche Teile von Baugebieten auswirkt, die in Bebauungsplänen ausgewiesen sind. Dabei ist nicht erforderlich, dass die nachteiligen Wirkungen für das betroffene Gebiet – blieben sie ohne Schutzmaßnahmen unbewältigt – die Gemeinde zur Umplanung zwingen. Schon das Interesse an der Bewahrung der in der Bauleitplanung zum Ausdruck gekommenen städtebaulichen Ordnung vor nachteiligen Störungen ist ein schutzwürdiger kommunaler Belang. Einen Anspruch auf die Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen vermittelt er freilich nur dann, wenn jede andere

⁸² BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 - 4 A 18.04 - Rdnr. 18 - BVerwGE 123, 152 (157f.) = UPR 2005, 348 (349).

Entscheidung als die Gewährung von Lärmschutz abwägungsfehlerhaft ist.“⁸³
[Hervorhebung von mir; d.Verf]

Des Weiteren hat erst jüngst der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts zu diesem Thema wie folgt Stellung genommen:

„Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes kann die Gemeinde eine Fachplanung unter Berufung auf ihre Planungshoheit grundsätzlich nur abwehren, wenn durch die Fachplanung eine hinreichend konkrete und verfestigte eigene Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird oder wenn das Fachplanungsvorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzieht. (...) Eine nachhaltige Störung der kommunalen Planungshoheit kann insbesondere dann vorliegen, wenn sich ein vorhabenbedingter erheblicher Lärmzuwachs nicht nur auf einzelne benachbarte Grundstücke, sondern auf wesentliche Teile von Baugebieten auswirkt, die in Bebauungsplänen ausgewiesen sind. (...) Die Planfeststellungsbehörde muss ferner auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend in der Weise Rücksicht nehmen, dass von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötig verbaut werden.“⁸⁴

Dabei ist zu ergänzen, dass eine Fachplanung freilich nur so konkret auf die Bauleitplanung einer Gemeinde Rücksicht nehmen kann, wie diese ihrerseits konkret ist. Auf globale Planungsabsichten kann auch nur global Rücksicht genommen werden, nämlich allenfalls in der Weise, dass deren Realisierbarkeit nicht schlechthin verhindert wird. Eine Fachplanung unterlassen zu müssen, weil die Gemeinde in dem von der Fachplanung berührten Bereich noch nicht konkretisierte Planungsabsichten verfolgt, liefe auf einen – als solchen nicht abwägungserheblichen – „Freihaltebelang“ zugunsten der Gemeinde hinaus⁸⁵.

Im Übrigen gilt auch insofern das oben Gesagte: Sicherlich muss die für die Bundesfernstraße zuständige Planfeststellungsbehörde auch die durch Verkehrsverlagerungen vermittelten Effekte für die Gemeinden abwägend „im Auge behalten“. Auch vermittelt durch das nachgeordnete Straßennetz absehbare Auswirkungen auf die – zumal: planerisch konkretisierte – städtebauliche Entwicklung sind ebenso abwägend zu berücksichtigen wie

⁸³ So auch BVerwG, Urt. v. 21.5.2003 – 9 A 40/02 - Rdnr. 26 = NVwZ 2003, 1381 (1381f.); BVerwG, Urt. v. 1.7.1988 - 4 C 49/86 – BVerwGE 80, 7 (14 f.).

⁸⁴ BVerwG, Urt. v. 2.8.2006 – 9 B 9.06 – NVwZ 2006, 1290; so auch BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 40.86 – BVerwGE 81, 95 (106); BVerwG, Urt. v. 27.3.1992 – 7 C 18.91 – BVerwGE, 90, 96 (100); BVerwG, Urt. v. 9.2.2005 – 9 A 62/03 - NVwZ 2005, 813 (816); BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 (394); BVerwG, Urt. v. 21.5.2003 – 9 A 40/02 - Rdnr. 25 = NVwZ 2003, 1381 (1381);; so auch Nds.OVG, Beschl. v. 26.9.2006 – 7 ME 93/06 – NVwZ-RR 2007, 121: In diesem Fall hat der Senat bereits das Bestehen der Klagebefugnis der klagenden Gemeinde verneint, da sie nicht hinreichend konkret die Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit durch den streitbefangenen Planfeststellungsbeschluss für die Ortskernentlastungsstraße vorgetragen hat.

⁸⁵ BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 (394f.); OVG Nds., Urt. v. 27.3.2008 – 7 KS 48/04 – Rdnr. 31.

bezogen auf die Erledigung kommunaler Aufgaben und ebensolche Einrichtungen. Eine Allzuständigkeit für die Problemlösung erwächst daraus freilich nicht, zumal angesichts der auch geteilten Finanzverantwortung für den Bau und die Unterhaltung der verschiedenen Straßenklassen. Es würde merkwürdig anmuten, wenn „in Folge Frankenschnellweg“ nunmehr die Sanierung von Kreisstraßen verstärkt zu Lasten der für die für Bundesautobahnen bereitgestellten Mittel gehen würde.

4. Verfahrensrechtliche Fragen

Nach § 73 II VwVfG fordert die Anhörungsbehörde die Behörde, deren Aufgabenbereich berührt wird, auf, eine Stellungnahme abzugeben und zu veranlassen, dass der Plan in den Gemeinden ausgelegt wird, in denen sich das Vorhaben auswirkt. Die Gemeinden haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer von einem Monat auszulegen (§ 73 III 1 VwVfG) Diese Vorschrift ist ihrem Wortlaut nach zwingend. Eine Ausnahme besteht nach § 73 III 2 VwVfG nur, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Die zu beteiligenden Behörden haben ihre Stellungnahme gem. § 73 III a 1 VwVfG innerhalb der von der Anhörungsbehörde gesetzten Frist abzugeben. Mit § 73 III a 2 VwVfG wird die Behördenpräklusion statuiert, wonach Stellungnahmen, die nach dem Erörterungstermin eingehen nicht mehr berücksichtigt werden. Dies gilt nicht sind die vorgebrachten Belange der Planfeststellungsbehörde bekannt, hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung.

Die Planfeststellungsbehörde hat insofern aus den verfügbaren Erkenntnissen unter Einschätzung der erheblichen Umstände eine Prognose zu treffen, in welchem räumlichen Bereich sich das Vorhaben auswirkt⁸⁶. Die Auslegung erfüllt für den Bürger und die betroffenen Gemeinden eine „Anstoßfunktion“. Die Einwohner sollen dazu gebracht werden, sich mit dem Vorhaben zu befassen und sich zu informieren, um Einwendungen so rechtzeitig vorzubringen, dass diese noch bei der Planung berücksichtigt werden können⁸⁷.

Mit Blick auf die hier erörterten Wirkungen in der Tiefe des Raumes muss dies im Rahmen der Führung eines Planfeststellungsverfahrens für Infrastrukturvorhaben bedeuten, dass sich die Planfeststellungsbehörde bei grundsätzlicher Wirkungseignung des betrachteten Vorhabens auf der Grundlage entsprechender, ggf. vom Vorhabensträger abzufordernder Fachgutachten einen Überblick über den räumlichen Umfang effektiver Wirkungen verschaffen muss. Soweit sich hieraus nach den obigen Grundsätzen potentiell abwägungsrelevante Wirkungen ergeben, ist sowohl für eine Beteiligung der Betroffenen und der jeweiligen

⁸⁶ Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 1. Auflage (2003), Rdnr. 153.

⁸⁷ Allesch/Häußler, in: Obermayer/Fritz, VwVfG, 3. Aufl. (1999), § 73 Rdnr. 56, m.w.N. zur Rspr.

Gemeinden zu sorgen wie auch dafür, dass der schlussendlich ergehende Planfeststellungsbeschluss diesen wirksam bekannt gemacht wird.

IV. Ausblick: Scheuklappen, begrenzte Verantwortlichkeiten und die Büchse der Pandora

Für umfassend verantwortungsethisch gestimmte Zeitgenossen mag das vorstehende Ergebnis unbefriedigend scheinen. Auch mag man sich in ihrem Denken durch andere bei Planfeststellungen wirkungsmächtige Regelungen bestärkt fühlen: Das UVP-Recht zielt - verfahrensrechtlich - auf eine umfassende Ermittlung und Bewertung der baulich, baubetrieblich und verkehrlich mit Eingriffen in die Infrastruktur verbundenen Wirkungen der betroffenen Umwelt, m.a.W. im Raum, bildet nach dem Verständnis hierzulande zugleich das Scharnier für die daran anschließende – sektoral – fachlichrechtliche Bewertung, incl. der dabei eintretenden Wechselwirkungen und fordert jedenfalls nach heutigem Verständnis insofern auch eine eigenständige gesamthafte Bewertung, die über das bloße Abprüfen im jeweiligen schutzgutbezogenen Fachrecht hinausreicht.⁸⁸ Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sowie insbesondere die daran anschließenden umweltrechtlichen Regelungen mit EU-rechtlichen Hintergrund fordern ebenfalls, die vorhabenbedingten Wirkungen sowohl auf der Betrachtungsebene als auch auf bezogen Maßnahmen zur Minderung und zum Ausgleich der Wirkungen in der (ganzen) Tiefe des (Wirk-) Raumes anzugehen. Dementsprechend ist insbesondere bei Großvorhaben auch ein entsprechend weiter Zugriff auf der Ebene der planfestgestellten Maßnahmen heutzutage eher die Regel als die Ausnahme.⁸⁹

Freilich ist der solchermaßen umfassende Zugriff der Planfeststellung auch mit Delegitimationswirkungen verbunden: Die üblicherweise für die Problemlösung zuständigen Stellen vor Ort haben als Träger öffentlicher Belange nur noch Anhörungs- oder Benehmensrechte, der auf die jeweiligen Fachbehörden ansonsten wirkenden - heilsame – Legitimationsdruck läuft leer, weil die Entscheidung „nach oben“ gezogen und potentiell gegenläufigen regionalen Weichenstellungen z.B. in Gestalt der Regional- und Landschaftsplanung nur sehr begrenzte Bindungswirkung beigemessen wird. Es lohnt sich, daran zu erinnern, dass staatsphilosophisch die Zügelung und groß⁹⁰ wie kleinräumige

⁸⁸ Vgl. dazu nur jüngst EuGH Urt. v. 3.3.1011 - C-50/09 – NVwZ 2011, 929 (930), dort auch mit Anm. *Erbguths*.

⁸⁹ Bsp.: Ausgleichs-, Ersatz- und Kohärenzmaßnahmen auf der einige Kilometer entfernten Ostseite des Jadebusens am sog. Langwarder Groden zum Ausgleich der Eingriffe, die mit der Errichtung des JadeWeserPorts verbunden sind (vgl. Planfeststellungsbeschluss Jade Weser Port, v. 15.3.2007 - P-143.3/72 - S. 56f; abrufbar unter www.wsd-nordwest.de/service/planfeststellung/index.html)

⁹⁰ Zur selbstbewussten Tendenz der Regierung, Parlamente auch offen – neben den im Parteienstaat üblichen Disziplinierungen - zum Schoßhunddasein zu verdammen, vgl. jüngst nur *Ewer*, AnwBl. 2011, 343; *NJW*, 2011, 1182 (1183); *Rebentisch*, NVwZ 2011, 533, (536).

demokratische Rückbindung von Staatsmacht durch Zuständigkeitsteilung sich als Fortschritt darstellt; sie ist historisch kein Zufall, sondern Teils eines Systems von in Checks und Balances bewusst „gebremster“ Staatsmacht. Kommt vor diesem Hintergrund die de lege lata geltende Regelungen zum Schutz vor Verkehrslärm in Folge von Großvorhaben daher eher ein wenig „angestaubt“ daher, könnte sie vielleicht sogar als Modell dafür dienen, wie zukünftig auf globale Problemlösung zielende materielle Regelungen zuständigkeitsrechtlich kleinzuarbeiten sind. Die damit verbundene notwendige regionalpolitische Kompromissbildung sowie gesteigerte Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen verschiedenen Planungsträgern und den jeweils zuständigen Genehmigungsbehörden erschiene – auch wenn dies in einer auf Effizienzdenken gepolten Zeit leicht in Vergessenheit gerät - weniger als Fluch denn als Segen.