

Verkehrslärmschutz in der Bauleitplanung

Prof. Dr. Hans-Peter Michler*

< 차 례 >

- I. Straßenplanung durch Bebauungsplan
- II. Die Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
- III. Verkehrslärmschutz in der Bauleitplanung
- IV. Rechtsschutzfragen
- V. Fazit

Lärm ist in der Bundesrepublik das Umweltproblem Nummer Eins. Hauptursache für Belästigungen ist der Straßenlärm. Knapp 20% der Bevölkerung fühlen sich durch Straßenverkehrslärm stark oder wesentlich belästigt. Ca. 13 Millionen Bewohner in Deutschland sind Straßenverkehrslärm ausgesetzt, der als gesundheitsgefährdend eingeschätzt werden muß¹⁾. Das ist nicht nur ein Problem von überörtlichen Straßen, etwa der Bundesfernstrassen oder Landesstrassen. Lärmkonflikte entstehen auch - und gerade - in den Städten und Gemeinden, also in der Nachbarschaft von Gemeindestrassen. Das Problem verschärft sich, weil viele der Betroffenen zusätzlich zum Straßenverkehr anderen Lärmquellen (Eisenbahnlärm, Fluglärm, Lärm durch Industrie und Sportausübung) ausgesetzt sind.

Das mag verdeutlichen, welche Bedeutung dem Belang des Lärmschutzes bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zukommt. Erlauben Sie, dass ich Ihnen die Vorschriften des Baugesetzbuches vorstelle, die diesen Konflikt bewältigen wollen.

* Fachhochschule Trier - Umwelt-Campus Birkenfeld

1) Beule/Ortscheid, Betroffenheit durch Straßenverkehrslärm, Umweltmedizinischer Informationsdienst 3/2001, S. 1.

I. Straßenplanung durch Bebauungsplan

Zuständig zur Aufstellung von Bebauungsplänen sind in der Bundesrepublik Deutschland die Gemeinden, § 2 Abs. 1 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB). Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung, § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB. Er ist eine Satzung, § 10 Abs. 1 BauGB, und damit eine Rechtsnorm, die im Wege der Normenkontrolle gerichtlich angegriffen werden kann, § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). In den Bebauungsplänen legen die Gemeinden fest, wie sie sich die städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets vorstellen. Sie tun das durch Festsetzungen, die den Eigentümern vorschreiben, wie sie ihr Grundstück bebauen dürfen (etwa mit einem Wohn- oder Geschäftsgebäude, ein- oder zweigeschossig usw.).

In den Bebauungsplänen können auch die öffentlichen Verkehrsflächen festgesetzt werden, § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB. D.h., die Gemeinden haben die Möglichkeit, den Verlauf von Strassen - sei es im Ort zur Erschließung von Baugebieten, sei es außerhalb der bebauten Gebiete - durch Bebauungspläne festzulegen. Dabei ist zu unterscheiden: zum einen gibt es Fälle, in denen die Straße durch ein Planfeststellungsverfahren (das ist der Regelfall straßenrechtlicher Zulassung) zugelassen werden soll. Hier ist die Bauleitplanung nur vorbereitende Planung - also nur "Standortvorsorgeplanung" - für das nachfolgende (und verbindliche) Planfeststellungsverfahren. Daneben gibt es Fälle, in denen der Bebauungsplan das einzige Mittel verbindlicher Straßenplanung ist. Zwei Fälle sind zu unterscheiden. Einmal kann der Bebauungsplan die einzige Möglichkeit rechtsverbindlicher Planung von Strassen sein. Das sind vor allem die Strassen "der Gemeinde selbst", die der innerörtlichen Erschließung dienen. Daneben gibt es die Möglichkeit, dass ein Bebauungsplan an die Stelle einer anderen Straßenplanung - vor allem einer Planfeststellung - tritt. So kennt etwa § 17 Abs. 3 S. 1 des Fernstraßengesetzes (FStrG) die Möglichkeit, dass Bebauungspläne die für die Zulassung einer Bundesfernstrasse erforderliche Planfeststellung ersetzen. Der Bebauungsplan tritt in diesen Fällen an die Stelle der Planfeststellung. In beiden Fällen wird aus dem Bebauungsplan ein Mittel der verbindlichen Straßenplanung²⁾.

Das hat Folgen. Denn wenn etwa eine Gemeinde eine Erschließungsstrasse oder (für die Bundesrepublik Deutschland) eine Ortsumfahrung plant, muss sie die dabei auftretenden Konflikte zwischen Straßenbau auf der einen und den durch die Straße betroffenen privaten Nachbarn auf der anderen Seite bewältigen. Das folgt aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB der verlangt, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Dazu gehören auch Lärmbeeinträchtigungen, die von der Strasse ausgehen.

II. Die Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Verkehrslärmschutzrecht der Bundesrepublik Deutschland, das sich im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) findet, kennt ein Stufenmodell, das bei der Planung von Strassen beachtet werden muss³⁾.

1. Das Trennungsgebot des § 50 BImSchG

Zunächst ergibt sich aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz die Pflicht, Straßen so zu planen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete soweit wie möglich vermieden werden, § 50 BImSchG. Bei der Entscheidung über den Verlauf der Trasse muss also bereits berücksichtigt werden, dass Wohngebiete nicht erheblich beeinträchtigt werden. Das ist aber kein streng einzuhaltendes Planungsgebot. Der Wortlaut der Vorschrift (“...soweit wie möglich ...”) deutet darauf hin, dass damit nur ein Planungsgrundsatz aufgestellt werden soll, der in der Abwägung überwunden werden darf, wenn es gewichtige Gründe dafür gibt⁴⁾.

2) Paetow, Zum Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung, UPR 1990, S. 321 (326). BVerwG v. 7.9.1988 - 4 N 1.87 -, BVerwGE 80, 184 (189).

3) Dazu Michler, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2003, Kapitel “Verkehrslärmschutz”.

4) BVerwG v. 22.3.1985 - 4 C 73.82 -, BVerwGE 72, 163 (165); v. 4.5.1988 - 4 C 2.85 -, NVwZ 1989, 151 (152). Dazu: Michler, Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, 1993, S. 25 f.

2. Aktiver Schallschutz

Sollte die Gemeinde, etwa bei der Planung einer Ortsumfahrung, keine Straßentrasse finden, von der keine erheblichen Belästigungen von Wohngebieten ausgehen, muss sie die Planung nicht aufgeben. Sie muss dann aber – auf der nächsten Stufe des Lärm-schutzmodells – durch sog. aktive Schallschutzmaßnahmen an der Strasse (Lärmschutzwände oder Lärmschutzwälle) dafür Sorge tragen, dass es nicht zu schädlichen Umwelteinwirkungen in der Nachbarschaft kommt. Das ist in § 41 BImSchG geregelt.

1) Das Schutzniveau

Das Schutzniveau, das dabei beachtet werden muss, ist der Schutz vor “schädlichen Umwelteinwirkungen”. Dieser Begriff wird in § 3 Abs. 1 und 2 BImSchG definiert. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz meint damit (Lärm-)Einwirkungen (Immissionen), die geeignet sind, Gefahren oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft hervorzurufen. Eine Gefahr liegt vor, wenn ein Schaden für ein gesetzlich geschütztes Gut – etwa die Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG – zu erwarten ist. Das sind Fälle, in denen Lärm gesundheitsgefährdend wirkt. Das Immissionsschutzrecht belässt es aber nicht dabei und erweitert den Schutz um “erhebliche Belästigungen”. Das sind Beeinträchtigungen unterhalb der Gefahrenschwelle. Das ist Lärm, der (nur) als lästig empfunden wird, nicht zu einer Gesundheitsbeeinträchtigung führt, wohl aber körperliche und seelische Wohlbefinden beeinträchtigt.

Das wirft Probleme auf. Denn Lärmempfinden ist subjektiv. D.h., die “Lästigkeit” von Lärm hängt nicht nur von physikalischen Größen, sondern auch davon ab, wie ein Schallereignis subjektiv empfunden wird. Lärm im Fahrzeuginnern wird in aller Regel vom Fahrer nicht als lästig empfunden. Derselbe Lärmpegel kann aber zu Beeinträchtigungen des Schlafes bei den Nachbarn der Strasse führen, die sich dann sehr wohl erheblich belästigt fühlen werden.

2) Die Verkehrslärmschutzverordnung

In der Bundesrepublik Deutschland bestand lange Zeit Unsicherheit über die Werte, die eingehalten werden müssen, damit es in der Nachbarschaft nicht zu erheblichen

Beeinträchtigungen durch Lärmimmissionen kommt. Als Anhaltspunkt dienten dabei Grenzwerte, die das Bundesverwaltungsgericht empfohlen hatte⁵⁾. Erst im Jahr 1990 wurden in einer Rechtsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz - der sog. Verkehrslärmschutzverordnung - verbindliche Grenzwerte vorgeschrieben, die bei der Neuplanung oder Änderung von Strassen (und Schienewegen) eingehalten werden müssen⁶⁾. Diese Grenzwerte dürfen in der Nachbarschaft (je nach dem, ob ein Wohngebiet oder ein gewerblich genutztes Gebiet betroffen ist) von neu geplanten Strassen nicht überschritten werden⁷⁾.

Auf alle Probleme, die diese Verordnung aufwirft, kann hier nicht näher eingegangen werden. Lassen Sie mich zwei Probleme heraus greifen, die mir wichtig erscheinen.

Die Verkehrslärmschutzverordnung gilt nur für die Neuplanung (oder wesentliche Änderung) von Strassen. Lärm, der von bereits bestehenden Strassen ausgeht, wird nicht erfasst. Das ist aber in den Großstädten und Ballungszentren Deutschlands ein großes Problem. Denn die Nachbarn von bestehenden Bundesfernstrassen dürfen sich so lange nicht auf die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung berufen, solange die Strasse nicht geändert wird.

Das zweite Problem ist, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Grenzwerte ausschließlich von der geplanten oder zu ändernden Strasse eingehalten werden müssen. D.h., der Nachbar einer neu geplanten Strasse kann nur verlangen, dass die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung von der geplanten Straße nicht überschritten werden. Sollte dies der Fall sein, aber durch andere Lärmquellen in seiner Nachbarschaft (etwa durch eine Eisenbahn oder einen Gewerbebetrieb) die Grenzwerte überschritten werden, spielt dies keine Rolle. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Verkehrslärmschutzverordnung nur den Lärm der einzelnen Straßenplanung erfasst und nicht vor der Summe vieler Lärmquellen in ihrer

5) BVerwG v. 21.5.1976 - 4 C 80.74 -, BVerwGE 51, 15 (34); v. 22.5.1987 - 4 C 33-35.83 -, BVerwGE 77, 285 (286).

6) Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) v. 12.6.1990, BGBl. S. 1036.

7) In reinen und allgemeinen Wohngebieten liegen die Grenzwerte etwa bei 59 Dezibel (A) tags und 49 Dezibel (A) nachts.

Gesamtheit schützen möchte⁸⁾.

3. Passiver Schallschutz und Entschädigung

Sollte es der Gemeinde, die eine Strasse durch Bebauungsplan plant, nicht gelingen, durch aktive Schallschutzmaßnahmen die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung einzuhalten (etwa weil sich Lärmschutzwände oder -wälle technisch nicht herstellen lassen oder zu teuer sind), muss sie den Nachbarn die Aufwendungen für den Einbau von Schallschutzfenstern bezahlen, § 42 Abs. 1 BImSchG. Das nennt man passiven Schallschutz, weil hier nicht für Schutz an der Quelle gesorgt wird, sondern dem Lärm am Einwirkungsort begegnet werden soll. Das ist die 3. Stufe des Lärmschutzkonzepts des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Einzelheiten dazu werden in einer weiteren Rechtsverordnung, der 24. Bundes-Immissionsschutzverordnung, geregelt⁹⁾. Wenn auch Schallschutzfenster nicht ausreichen, ist der Grundstückseigentümer für die verbleibenden Beeinträchtigungen in Geld zu entschädigen, § 42 Abs. 2 S. 2 BImSchG. Das betrifft vor allem Terrassen oder Balkone, weil Maßnahmen des passiven Schallschutzes dafür keinen angemessenen Schutz bieten.

Fasst man den "Ausflug" in das Bundes-Immissionsschutzgesetz zusammen, lässt sich folgendes festhalten:

Wenn eine schonende Trassenführung nicht gelingt, sind die Gemeinden bei der Planung von Strassen durch Bebauungsplan zunächst verpflichtet, für aktiven Schallschutz zu sorgen (Lärmschutzwände oder -wälle). Ist das technisch nicht möglich oder zu teuer, muss die Gemeinde den Nachbarn Aufwendungen für passiven Lärmschutz (Schallschutzfenster) erstatten. Verbleiben auch dann noch Beeinträchtigungen (etwa für Terrassen oder Balkone), muss der Grundstückseigentümer in Geld entschädigt werden.

8) BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 9.95 -, BVerwGE 101, 1.

9) 24. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

(Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 24. BImSchV) vom 4.2.1997 BGBl. 172.

III. Verkehrslärmschutz in der Bauleitplanung

Diese Verpflichtungen, die das Immissionsschutzrecht aufstellt und die in der Bauleitplanung zu beachten sind, stellen Schranken des Abwägungsgebots dar. Wenn also eine geplante Strasse zu Überschreitungen der Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung führt, darf die Gemeinde den Konflikt zwischen dem Lärm, der von der Strasse ausgeht, und dem Interesse der Nachbarn an ruhigem Wohnen nicht unbewältigt lassen. Die Vorschriften der §§ 41 ff. BImSchG sind zwingendes Recht und können in der Abwägung nicht überwunden werden¹⁰⁾. Die Gemeinde muss also Maßnahmen ergreifen, um die Nachbarschaft vor erheblichen Lärmbeeinträchtigungen zu schützen und kann diesen Belang nicht etwa einfach "wegwägen".

1. Die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB

Allerdings treffen diese Anforderungen auf Besonderheiten, die sich aus den Vorschriften des Baugesetzbuchs ergeben. Schwierigkeiten bereitet vor allem der Umstand, dass die Gemeinden nicht alles im Bebauungsplan festsetzen dürfen, was ihnen sinnvoll erscheint. Vielmehr gibt es in § 9 BauGB einen Katalog der Festsetzungen, die in einem Bebauungsplan zulässig sind. Dieser Katalog ist abschließend. D.h. für Lärmschutzprobleme bei der Straßenplanung durch Bebauungsplan, steht den Gemeinden zur Bewältigung der Lärmproblematik nur das Instrumentarium des § 9 BauGB zur Verfügung. D.h., aktive Schallschutzmaßnahmen oder die Erstattung von Aufwendungen für passiven Schallschutz sind im Bebauungsplan also nur zulässig, wenn es der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB erlaubt.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB kann die Gemeinde "Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes" im Bebauungsplan vorsehen. Das erlaubt es den Gemeinden, Flächen im Bebauungsplan auszuweisen, auf denen aktive Schallschutzmaßnahmen zum Schutz der Nachbarschaft verwirklicht werden sollen. Auf die

10) BVerwG, Urt.v.28.1.1999 - 4 CN 5.98 -, BVerwGE 108, 248; v. 22.9.1999 - 4 B 68.98 -, NVwZ 2000, 565.

Errichtung von Lärmschutzwänden oder -wällen auf den dafür im Bebauungsplan vorgesehenen Flächen hat der Nachbar einen Rechtsanspruch¹¹⁾.

Die Gemeinde kann darüber hinaus nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB die zum Schutz vor "Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen" festsetzen. Das erlaubt es, Lärmschutzwände und -wälle selbst (und nicht nur die Flächen dafür) festzusetzen. Darüber hinaus fallen unter diese Vorschrift auch passive Schallschutzmaßnahmen. D.h., die Gemeinde kann im Bebauungsplan auch verbindlich festsetzen, dass in Gebäuden in der Nachbarschaft einer geplanten Strasse Schallschutzfenster eingebaut werden müssen.

Allerdings muss eine Gemeinde nicht immer passive Schallschutzmaßnahmen im Bebauungsplan festsetzen, wenn aktiver Schallschutz nicht verwirklicht werden kann. Zwar muss der Konflikt im Ergebnis bewältigt werden. Das schreibt der Grundsatz der Konfliktbewältigung vor, den das Bundesverwaltungsgericht als Ausfluss des Abwägungsgebots entwickelt hat¹²⁾. Konflikte müssen aber nicht auf der Planungsstufe gelöst werden, auf der sie entstehen, wenn es nachfolgende Stufen gibt, auf der sie ebenfalls wirksam bewältigt werden können. Das betrifft vor allem die Fälle, in denen für ein Vorhaben zusätzlich zu einem Bebauungsplan eine weitere Zulassungsentscheidung erforderlich ist. Häufiges Beispiel sind Industriebetriebe, die einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bedürfen. In einem solchen Fall müssen Konflikte wie etwa Beeinträchtigungen der Nachbarschaft durch Immissionen nicht bereits im Bebauungsplan gelöst werden, wenn sie auch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bewältigt werden können.

Davon hat sich auch die Rechtsprechung in den Fällen der Straßenplanung durch Bebauungsplan leiten lassen. Vorkehrungen für passiven Schallschutz muss die Gemeinde nur dann treffen, wenn Festsetzungen dieser Art im Bebauungsplan ausnahmsweise erforderlich sind. Weder §§ 41 ff. BImSchG, noch das Gebot

11) Ziekow, Immissionsschutzrechtliche Aspekte in der Bauleitplanung, BayVBl. 2000, S. 325 (331); Michler, Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, 1993, S. 190 ff.

12) Sendler, Zum Schlagwort von der Konfliktbewältigung im Planungsrecht, WiVerw. 1985, 211.

planerischer Konfliktbewältigung verpflichten die Gemeinde dazu, auftretende Lärmkonflikte stets mit Hilfe der Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB im Bebauungsplan bewältigen zu müssen. Die Gemeinde darf von einer abschließenden Konfliktbewältigung vielmehr dann Abstand nehmen, wenn Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Bebauungsplanverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt werden können. Zwar folgt in den Fällen der verbindlichen Straßenplanung durch Bebauungsplan ein Planfeststellungsverfahren für die Straße nicht nach. Gleichwohl können wegen § 42 BImSchG, der die materiell-rechtliche Grundlage für Ansprüche auf passiven Schallschutz darstellt, Lärmbetroffene sichergehen, dass sie den Schutz, den ihnen Vorkehrungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (wären sie festgesetzt worden) gewährleisten würden, erlangen können¹³⁾.

2. Vom Festsetzungskatalog nicht erfasste Lärmschutzmaßnahmen

Vom Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB nicht erfasst ist aber die Frage, wer die Kosten für den Einbau von passiven Schallschutzfenstern zu tragen hat. Denn § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB spricht von "baulichen" bzw. von "technischen" Vorrichtungen, die im Bebauungsplan festgesetzt werden dürfen. Damit sind nur Schutzmaßnahmen gemeint, die "gebaut" werden können (also Lärmschutzwände oder Schallschutzfenster), nicht aber auch Erstattungsansprüche in Geld. Das bedeutet, die Gemeinde kann zwar den Eigentümer eines Grundstücks zu Schallschutzmaßnahmen verpflichten, sie darf aber nicht mit rechtsbegründender Wirkung im Bebauungsplan Regelungen über die Erstattung der Kosten solcher Vorkehrungen treffen. Dadurch sieht die Rechtsprechung den Nachbarn jedoch nicht schutzlos gestellt. Denn die Festsetzung von Schallschutzfenstern im Bebauungsplan bewirkt, dass der Eigentümer Kostenerstattung auch dann verlangen kann, wenn sich dazu im Bebauungsplan nichts findet. Das Bundesverwaltungsgericht leitet dieses Ergebnis aus der drittschützenden Wirkung des § 42 Abs. 1 BImSchG her¹⁴⁾. D.h., Grundlage für Erstattungsansprüche ist § 42 Abs. 1 BImSchG (und nicht der

13) BVerwG, B. v. 17.5.1995 - 4 NB 30.94 -, NJW 1995, 2572.

14) BVerwG v. 7.9.1988 - 4 N 1.87 -, BVerwGE 80, 184 (190).

Bebauungsplan selbst), wenn im Bebauungsplan der Einbau von Schallschutzfenstern vorgeschrieben wird.

Ähnlich verhält es sich mit Entschädigungsansprüchen, wenn Lärmeinwirkungen durch aktive oder passive Schallschutzmaßnahmen nicht ausgeglichen werden können. Auch diese Ansprüche können im Bebauungsplan nicht festgesetzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass dieser Entschädigungsanspruch (etwa für Beeinträchtigungen von Terrassen oder Balkonen, auf denen man im Freien "wohnt") in den §§ 41 ff. BImSchG nicht geregelt wird. In diesen Fällen ist es ratsam, zusätzlich zum Bebauungsplanverfahren ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen, in dem die Entschädigungsfragen gelöst werden¹⁵⁾. So lässt sich der Konflikt zwischen der lauten Strasse und dem Schutzbedürfnis der Nachbarn bewältigen.

IV. Rechtsschutzfragen

Zum Abschluß möchte ich auf Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen Bebauungspläne eingehen. Der Gesetzgeber hat den Streit, welche Rechtsnatur einem Bebauungsplan zukommt (Verwaltungsakt oder Rechtsnorm?) entschieden. Der Bebauungsplan ist eine Satzung, § 10 Abs. 1 BauGB. Damit scheidet die Rechtsschutzmöglichkeiten, die die Verwaltungsgerichtsordnung für Verwaltungsakte kennt, aus. Gleichwohl besteht keine Rechtsschutzlücke. Zunächst kann der Kläger bei einer Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt oder einer Verpflichtungsklage auf Erteilung eines Verwaltungsaktes (etwa eine Baugenehmigung), dessen Grundlage ein Bebauungsplan ist, die Ungültigkeit des Bebauungsplans rügen. Dann muss das Gericht im Rahmen der Klage, die die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts zum Gegenstand hat, auch prüfen, ob dessen Rechtsgrundlage (der Bebauungsplan) rechtmäßig ist oder nicht. Diese Kontrolle von Bebauungsplänen im Zusammenhang mit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage würde ausreichen, um dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) zu genügen. Die

15) Dazu Michler, Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, 1993, S. 193 f.

Verwaltungsgerichtsordnung geht aber darüber noch hinaus. Sie sieht in § 47 VwGO ein Normenkontrollverfahren vor, mit dem der Bürger unmittelbar gegen bestimmte Rechtsnormen des Landesrechts vorgehen kann, durch die er sich in seinen Rechten beeinträchtigt fühlt. Dazu gehören Satzungen nach dem Baugesetzbuch, also auch ein Bebauungsplan.

1. Antragsbefugnis

Antragsbefugt ist jede natürliche (oder juristische) Person, die geltend machen kann, durch den Bebauungsplan in seinen Rechten verletzt zu sein, § 47 Abs. 2 VwGO. Entscheidend ist also, dass der Antragsteller in eigenen Rechten verletzt sein muss. Diese seit 1997 geltende Vorschrift hat zunächst für einige Verwirrung gesorgt. Bis zu diesem Zeitpunkt war nämlich ein Normenkontrollantrag schon dann zulässig, wenn der Antragsteller durch die Norm einen Nachteil erlitten hatte. Dafür reichte es aus, wenn der Antragsteller geltend machte, dass in der Abwägung ein privater Belang nicht ordnungsgemäß behandelt worden sei. Dabei war es nicht erforderlich, dass es sich um eine Rechtsposition handelte. Es genügte ein Nachteil in einem abwägungserheblichen Interesse unterhalb der Schwelle der Rechtsbeeinträchtigung. Durch die Änderung wollte der Gesetzgeber die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Normenkontrollantrags verschärfen. Es ist nun erforderlich, dass der Antragsteller die Möglichkeit aufzeigen muss, in einem Recht verletzt zu sein. Zunächst sah man darin eine Verschärfung und Erschwerung des Rechtsschutzes gegen Satzungen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings in seiner Rechtsprechung zu einer Angleichung von altem und neuem Recht geführt¹⁶⁾. Es billigt nämlich dem planerischen Abwägungsgebot Drittschutz zu. D.h., die durch einen Bebauungsplan Betroffenen haben einen - einklagbaren - Anspruch darauf, dass ihre Belange in der Abwägung beachtet und nicht fehlgewichtet werden. Das Abwägungsgebot verlangt nach ständiger Rechtsprechung die Beachtung aller Belange unabhängig davon, ob sie rechtlich geschützt sind oder nicht. Nur nicht schutzwürdige Belange oder solche, die

16) BVerwG v. 24.9. 1998 - 4 CN 2.98 -, BVerwGE 107, 215.

nur geringfügig sind bzw. die von der Gemeinde nicht erkennbar waren müssen nicht "nach Lage der Dinge" in die Abwägung eingestellt werden. Das bedeutet, dass das Abwägungsgebot auch solche privaten Belange erfasst, die rechtlich nicht geschützt sind. Nach dieser Rechtsprechung kann also ein Normenkontrollantrag auch auf eine Beeinträchtigung von privaten Belangen, die nicht rechtlich geschützt sind, aber in der Abwägung berücksichtigt werden müssen, gestützt werden. Das Abwägungsgebot macht also aus schutzwürdigen privaten Interessen eine subjektive Rechtsposition, die ihrerseits Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet. Diese Rechtsprechung hat - zumindest für den Rechtsschutz gegen Bebauungspläne - nicht zu Änderungen gegenüber der früheren Rechtslage geführt.

2. Grundsatz der "Planerhaltung"

Wenn das Gericht - zuständig sind die Oberverwaltungsgerichte - den Bebauungsplan für rechtswidrig hält, wird er für nichtig erklärt, § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO. Diese Entscheidung im Normenkontrollverfahren ist allgemein verbindlich mit der Folge, dass der Bebauungsplan für jedermann außer Kraft tritt. Das ist eine einschneidende Rechtsfolge der Ungültigkeit von Rechtsnormen. Bedenkt man dabei, dass jeder Fehler - auch Verfahrensfehler - zur Rechtswidrigkeit und damit zur Ungültigkeit der Satzung führt, wird deutlich, dass hier für die Gemeinde ein hohes Prozessrisiko liegt.

Dieses Problem hat der Gesetzgeber gesehen. Er hat erkannt, dass es Fälle gibt, in denen der Grundsatz, dass jede Rechtswidrigkeit zur Ungültigkeit eines Bebauungsplans führt, zu unbilligen Ergebnissen führen kann. Denn häufig muss die Gemeinde das gesamte aufwendige Bebauungsplanverfahren nur wegen eines kleinen, für das Ergebnis unwichtigen Fehlers wiederholen. Dem wollte der Gesetzgeber mit Vorschriften begegnen, die der "Planerhaltung" dienen sollen. Der dahinter stehende Gedanke ist der, in bestimmten Fällen den Planungsaufwand der Gemeinde nicht insgesamt zunichte zu machen, sondern die Planungsleistung so weit wie möglich zu erhalten. Wenn also ein Fehler in der Abwägung keinen Einfluss auf das Abwägungsergebnis hat, wäre es aus Sicht des Gesetzgebers nicht hinzunehmen, dass der Bebauungsplan für nichtig erklärt wird. Kann der Fehler, der die Grundzüge der

Planung nicht berührt, in einem ergänzenden Verfahren behoben werden, wäre es unbillig, wenn der Bebauungsplan für nichtig erklärt werden müsste. In diesen Fällen führen Fehler nicht zur Nichtigkeit (§ 214 Abs. 3 S. 2 und § 215a Abs. 1 BauGB). Vielmehr erklärt das Oberverwaltungsgericht den Bebauungsplan lediglich für solange nicht wirksam, bis der Fehler behoben ist, § 47 Abs. 5 S. 4 VwGO. Das ist vor allem häufig der Fall. Wenn es um Lärmschutz betroffener Nachbarn geht.

V. Fazit

Lassen Sie mich ein Fazit wagen. Das Instrument des Bebauungsplans eignet sich grundsätzlich auch für die Planung von Verkehrswegen. Lücken des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB können durch ergänzende Verfahren geschlossen werden.

Nicht zufriedenstellend gelöst sind vor allem 2 Probleme. Zum einen gibt es bis heute keine gesetzlichen Grundlagen für die Lärmsanierung, d.h. für Lärmschutz an bereits bestehenden Strassen. Hier hat die Rechtsprechung zwar im Einzelfall weiter geholfen. Allerdings handelte es sich dabei immer um Einzelfallentscheidungen. Rechtssicherheit für die Betroffenen besteht deshalb derzeit nicht.

Zu überdenken ist ferner die Regelung, dass Lärmschutz nur hinsichtlich der einzelnen, neu geplanten Strasse verlangt werden kann und nicht etwa auch vor dem Lärm aus anderen, bereits vorhandenen Quellen geschützt werden muss.

Beides ist allerdings kein Problem des Baurechts, sondern eine Problem der "leeren Kassen". Denn Schutz an bereits bestehenden Strassen bzw. Schutz vor Lärmbeeinträchtigungen mehrerer Quellen würde den Straßenbau ganz erheblich verteuern. In Zeiten, in denen viele Straßenbauvorhaben wegen fehlender finanzieller Mittel nicht realisiert werden können, werden sich solche Forderungen allerdings nicht durchsetzen lassen. Rechtliche Hindernisse, beides zu regeln, bestünden allerdings nicht.