

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 6.03

Verkündet
am 26. Mai 2004
Ott
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Mai 2004
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts H i e n
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. S t o r o s t, V a l l e n d a r,
Prof. Dr. R u b e l und Dr. N o l t e

für Recht erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens - mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen - tragen die Klägerin zu 1 die Hälfte, die Kläger zu 2 und 3 je ein Viertel.

G r ü n d e :

I.

Die Kläger wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss für den ca. 1,3 km langen Ausbau der Bundesstraße B 170 - Bergstraße zwischen Fritz-Löffler-Straße und Böllstraße in Dresden.

Die derzeit zweispurig ausgebaute B 170 ist eine vom Hauptbahnhof Dresden nach Süden führende Ausfallstraße mit einer Verkehrsbelastung von ca. 23 000 Kfz/24 h

und einem Schwerverkehrsanteil von 10 bis 12 %. Geplant ist, die B 170 als innerstädtischen Zubringer zur geplanten Bundesautobahn A 17 Dresden-Prag vierspurig auszubauen, wobei für das Jahr 2015 eine Verkehrsbelastung auf dem hier planfestgestellten Abschnitt der Bergstraße von bis zu 42 640 Kfz/24 h und ein Schwerverkehrsanteil von 12 % prognostiziert wird. Das planfestgestellte Teilstück verläuft in seinem mittleren Bereich durch den Universitätscampus der Technischen Universität Dresden, wo sich u.a. die Mensa und das Hörsaalzentrum befinden, und anschließend durch ein Wohngebiet.

Die Klägerin zu 1, die Studentenschaft der Universität, hat als rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschule u.a. die Aufgabe, die hochschulpolitischen, hochschulinternen, sozialen und kulturellen Belange der Studenten wahrzunehmen. Die Kläger zu 2 und 3 sind Studenten der Universität und halten sich nach eigenen Angaben regelmäßig in der Mensa sowie im Hörsaalzentrum auf. Der Kläger zu 2 wohnt zudem im anschließenden Wohngebiet unmittelbar an der Bergstraße.

Im Anhörungsverfahren erhoben sämtliche Kläger Einwendungen gegen das Vorhaben. Die Klägerin zu 1 rügte unter anderem, die nach den vorliegenden Gutachten zu erwartenden Überschreitungen der Luftschadstoffgrenzwerte führten zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen der großen Anzahl von Studenten, die sich den ganzen Tag in Vorlesungsgebäuden an der Bergstraße oder der Mensa aufhielten und zusätzlich zum Teil mehrfach täglich die Bergstraße überqueren müssten. Die Planungsvariante "Ausbau Bergstraße" sei zu verwerfen, wenn nicht alle Luftschadstoffgrenzwerte eingehalten würden. Auch die Kläger zu 2 und 3 machten geltend, dass die maßgeblichen Schadstoffgrenzwerte nicht eingehalten würden und deshalb auf die Planungsvariante "Ausbau Bergstraße" zu verzichten sei.

Am 28. November 2002 stellte der Beklagte den Plan für das Vorhaben fest. Das Vorhaben trage den Belangen der Anwohner im Hinblick auf die Belastungen durch Luftverunreinigung in dem Umfang Rechnung, der aufgrund einer sachgerechten Abwägung erforderlich sei. Zwar überschreite die Schadstoffbelastung an der Bergstraße sowohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt als auch im geplanten Ausbauzustand (Planfall 2015) die Grenzwerte der novellierten 22. BImSchV hinsichtlich des Jahresmittelwerts für Stickstoff (NO₂) sowie des Jahresmittelwerts und des 24-Stunden-

Werts für Feinstaub (PM_{10}). Mit der Nebenbestimmung 3.1.6 des Planfeststellungsbeschlusses werde jedoch eine Zusage des Vorhabenträgers festgeschrieben, wonach ein Maßnahmenkatalog aufgestellt werde, vermöge dessen die Grenzwerte der 22. BImSchV eingehalten würden. Die Nebenbestimmung lautet:

"Vor Baubeginn hat die Vorhabensträgerin dem Regierungspräsidium Dresden einen Maßnahmenkatalog vorzulegen, vermöge dessen die Grenzwerte der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Immissionsgrenzwerte für Schadstoffe in der Luft = 22. BImSchV) eingehalten werden. Vor Bestätigung dieses Maßnahmenkataloges durch das Staatliche Umweltfachamt Radebeul und das Regierungspräsidium Dresden darf mit der Inbetriebnahme der Trasse (auch mit einer teilweisen Inbetriebnahme) nicht begonnen werden."

Als im Rahmen des vorgeschriebenen Maßnahmenkatalogs zu prüfende Minderungsmaßnahmen kämen Geschwindigkeitsbegrenzung, Förderung alternativer Verkehrsmittel, Verbesserung des Verkehrsflusses, Fahrbahnreinigung/Fahrbahnbelag, Reduktion des Schwerverkehrsanteils, allgemeine Verkehrsbeschränkungen und verkehrlenkende Maßnahmen in Betracht.

Hiergegen haben sämtliche Kläger Klage erhoben. Zur Begründung machen sie geltend: Die Klagebefugnis der Klägerin zu 1 ergebe sich aus der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenstellung, die der Kläger zu 2 und 3 aus dem Umstand, dass sie sich regelmäßig in der neuen Mensa des Studentenwerkes an der Bergstraße sowie im Hörsaalzentrum aufhielten bzw. (im Hinblick auf den Kläger zu 2) an der Bergstraße wohnten. Der Planfeststellungsbeschluss gehe für den Planfall 2015 von einem zu niedrigen Schwerlastverkehrsanteil in Höhe von 12 % aus und berücksichtige nicht, dass der Kfz-Verkehr an den Knotenpunkten Fritz-Förster-Platz und Mommsenstraße gezwungen sei anzuhalten und wieder anzufahren, wodurch der PM_{10} verursachende Abrieb wesentlich erhöht werde. Zu beanstanden sei, dass die Luftschadstoffprognose des Ingenieurbüros L. vom August 2002 auf einem Prognosemodell und nicht, wie es erforderlich sei, auf einer Berechnung aufgrund von Messwerten beruhe. Der Planfeststellungsbeschluss verkenne, dass die bestehenden Grenzwerte der 22. BImSchV für PM_{10} sowie NO_2 strikt einzuhalten seien und zwar auch schon vor dem 1. Januar 2005 (PM_{10}) bzw. 1. Januar 2010 (NO_2). Für beide Stoffe existierten jährlich abnehmende Toleranzmargen, die jeweils bis zu den genannten Zeitpunkten eingehalten werden müssten. Der Beklagte habe diese Tole-

ranzmargen nicht ermittelt und nicht in seine Entscheidungsfindung aufgenommen, obwohl die Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte auch im Planfeststellungsverfahren durch geeignete und notwendige Maßnahmen sicherzustellen sei. Die in Nr. 3.1.6 getroffene Nebenbestimmung sei, wie auch der mittlerweile erstellte und vom Beklagten vorgelegte Maßnahmenkatalog zeige, inhaltlich und rechtlich ungeeignet, um die Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte sicherzustellen. Sie stelle auf die Inbetriebnahme der Trasse ab und nicht auf die in der 22. BImSchV genannten Zeitpunkte. In rechtlicher Hinsicht umgehe diese Bestimmung das Gesetz, das in § 47 BImSchG keinen unspezifischen Maßnahmenkatalog, sondern die Aufstellung von Luftreinhalteplänen verlange. Auch als Schutzauflage nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG unter Ergänzungsvorbehalt nach § 74 Abs. 3 VwVfG sei die Nebenbestimmung 3.1.6 unzulässig. Zudem komme nach der Luftschadstoffprognose als Maßnahme zur Minderung der Schadstoffbelastung nur eine deutliche Reduzierung des Schwerlastverkehrsanteils an der Bergstraße in Betracht. Diese Maßnahme vereitele aber ein wesentliches Planungsziel, nämlich die Bewältigung des prognostizierten Verkehrsaufkommens von bis zu 42 650 Kfz/24 h.

Die Kläger beantragen,

den Beklagten zu verurteilen, die Kläger zu 1 bis 3 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Einhaltung der 22. BImSchV neu zu bescheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hält die Klagen mangels Klagebefugnis bereits für unzulässig. Jedenfalls seien sie unbegründet. Zwar sei hier mit Überschreitungen der in der 22. BImSchV festgelegten Grenzwerte für NO₂ und PM₁₀ zu rechnen. Die Vorschriften der §§ 44 bis 47 BImSchG, zu denen auch § 48 a BImSchG als Ermächtigungsgrundlage für die 22. BImSchV gehöre, seien aber Ausdruck eines gebiets- oder raumbezogenen Immissionsschutzes, der nicht an bestimmten Quellen der Luftverunreinigung ansetze. Vielmehr gehe es um einen umfassenden flächenbezogenen Schutz unabhängig davon, woher die Immissionen stammten. Aus der Art des in der 22. BImSchV ent-

haltenen Instrumentariums könne der Schluss gezogen werden, dass aus der 22. BImSchV für die Planfeststellung kein unmittelbarer Handlungsbedarf folge. Auch wenn man dieser Auffassung nicht folge, sei zu beachten, dass Straßenplanung immer nur einen kleinen Teilraum eines Gebietes oder Ballungsraumes betreffe. Grenzwertüberschreitungen an einzelnen Messstellen der Straßenplanung hinderten deshalb die Planfeststellung nicht, solange die Grenzwerte bezogen auf den Gesamttraum des Gebietes oder Ballungsraumes eingehalten seien. Hiervon sei vorliegend hinsichtlich aller Grenzwerte der 22. BImSchV auszugehen. Nur wenn man unterstelle, dass die Grenzwerte der 22. BImSchV ausnahmslos und überall eingehalten werden müssten, ergebe sich für die Planfeststellungsbehörde die Notwendigkeit, durch Nebenbestimmungen die Überschreitung von Grenzwerten oder die Verschärfung schon bestehender Überschreitungen zu verhindern. Dieser Anforderung sei man mit der Nebenbestimmung 3.1.6, die ihrer rechtlichen Form nach eine aufschiebende Bedingung sei, nachgekommen. Ein darüber hinausgehendes Rechtsschutzinteresse der Kläger sei nicht ersichtlich.

Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich zur Sache nicht geäußert.

II.

Die Klagen haben keinen Erfolg.

A. Die Klage der Klägerin zu 1 ist mangels Klagebefugnis unzulässig. Sie kann nicht geltend machen, durch den Planfeststellungsbeschluss in ihren Rechten verletzt zu sein (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO).

Ein solches Recht ergibt sich entgegen der Ansicht der Klägerin zu 1 nicht aus § 74 Abs. 3 Nr. 1 Sächsisches Hochschulgesetz (SächsHG). Zwar wird der Klägerin zu 1 durch diese Vorschrift unter anderem die Aufgabe der Wahrnehmung der sozialen Belange der Studenten zugewiesen. Hiervon ist es gedeckt, wenn die Klägerin zu 1 die Interessen der Studierenden gegenüber Planvorhaben vertritt, von denen eine Beeinträchtigung der Lern- und Arbeitsbedingungen auf dem Gelände der Universität ausgehen kann. Denn insoweit steht die Wahrnehmung spezifischer Gruppeninte-

ressen der Studierenden in Frage, die durch ihre Situation als Auszubildende geprägt sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 - BVerwG 6 C 14.98 - BVerwGE 109, 97 <104>). Bei dieser der Klägerin zu 1 als Selbstverwaltungs(teil)körperschaft zugewiesenen Aufgabe mag es sich auch um ein wehrfähiges subjektives Recht handeln, das sich u.a. darin äußert, dass der Klägerin zu 1 im Rahmen des der Planfeststellung vorangehenden Anhörungsverfahrens Gelegenheit zu geben war, sich mit Einwendungen für die sozialen Belange der Studierenden einzusetzen. Dies ist hier beachtet worden. Daraus, dass die Einwendungen der Klägerin zu 1 im Planfeststellungsbeschluss vom 28. November 2002 zurückgewiesen worden sind, erwächst ihr aber keine Klagebefugnis. Denn die sozialen Belange selbst bleiben allein solche der Studierenden. Eingriffe in diese Belange oder Rechte der Studierenden, durch die die Klägerin zu 1 nicht in ihren eigenen Rechten beeinträchtigt ist, könnte sie im Klagewege nur geltend machen, wenn sie hierzu gemäß § 42 Abs. 2 VwGO durch Gesetz besonders ermächtigt wäre. Ein solches Klagerecht räumt jedoch weder § 74 Abs. 3 SächsHG noch eine andere Vorschrift ein.

B.1. Die Klagen der Kläger zu 2 und 3 sind zulässig. Sie können jedenfalls geltend machen, als Studierende der Universität durch grenzwertüberschreitende Schadstoffkonzentrationen in ihrer Gesundheit beeinträchtigt zu werden. Der insoweit zum Ausschluss unzulässiger Popularklagen erforderliche und aus dem immissionschutzrechtlichen Nachbarschaftsbegriff abzuleitende engere zeitliche und räumliche Zusammenhang der Beeinträchtigung mit dem planfestgestellten Vorhaben ist hier noch gewahrt. Er ist gegeben, wenn eine Person sich vorhabenbezogenen Auswirkungen jedenfalls nicht nachhaltig entziehen kann, weil sie nach ihren Lebensumständen, die durch den Wohnort, den Arbeitsplatz oder die Ausbildungsstätte vermittelt werden können, den Einwirkungen dauerhaft ausgesetzt ist (BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 1982 - BVerwG 7 C 50.78 - Buchholz 406.25 § 5 BImSchG Nr. 6 S. 19 f.). Die Kläger zu 2 und 3 halten sich zum Zwecke des Studiums nicht nur gelegentlich, sondern regelmäßig und über längere Zeiträume in unmittelbar an der Bergstraße gelegenen Gebäuden der Universität (Hörsaalgebäude, Mensa) und dem dazwischen liegenden Gelände auf. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass sie ihr Studium zum Zeitpunkt der beabsichtigten Inbetriebnahme der Trasse im Jahr 2005 abgeschlossen haben werden oder dass sie einen Studienplatzwechsel

beabsichtigen. Danach bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sie den von ihnen befürchteten Immissionen nicht ausgesetzt sein werden.

2. Die Klagen der Kläger zu 2 und 3 sind jedoch nicht begründet. Den Klägern steht der geltend gemachte Anspruch auf Planergänzung nicht zu.

Die Kläger halten den Planfeststellungsbeschluss deswegen für ergänzungsbedürftig, weil er nach ihrer Ansicht keine hinreichenden Schutzvorkehrungen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) gegen die im Planfeststellungsbeschluss prognostizierten, vorhabenbedingten Überschreitungen von Luftschadstoffgrenzwerten der 22. BImSchV bietet. Das trifft jedoch nicht zu.

a) Ein Anspruch der Kläger auf Vorkehrungen zum Schutz vor Luftschadstoffen lässt sich nicht auf eine Überschreitung entsprechender Grenzwerte der 22. BImSchV stützen. Die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV ist keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung eines Straßenbauvorhabens.

aa) Das lässt sich im Gegensatz zu der vom Beklagten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vertretenen Auffassung allerdings nicht damit begründen, der 22. BImSchV liege - ebenso wie der Richtlinie 96/62/EG vom 27. September 1996 und der Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 (im Folgenden: Luftqualitätsrichtlinien), deren Umsetzung die 22. BImSchV dient - eine gebiets- bzw. ballungsraumbezogene Betrachtung zugrunde, so dass die Einhaltung der vorgeschriebenen Grenzwerte nicht dadurch in Frage gestellt werde, dass vorhabenbedingt an einzelnen Stellen des maßgeblichen Gebiets Grenzwertüberschreitungen auftreten (so - unzutreffend - auch OVG Koblenz, UPR 2002, 360 sowie VGH Mannheim, Urteil vom 17. Juli 2003 - 5 S 723.02 - juris). Eine solche Sichtweise könnte dem Anliegen der genannten Vorschriften, dem Schutz der menschlichen Gesundheit zu dienen, nicht hinreichend Rechnung tragen. Denn die konkrete Schadstoffsituation, der Menschen an bestimmten Stellen in Gebieten ausgesetzt sind, wird nicht dadurch besser, dass die Grenzwerte im Gesamtgebiet nicht flächendeckend oder im Durchschnitt nicht überschritten werden. Hinzu kommt, dass die geringe Zahl vorgeschriebener Messstellen (vgl. Anlage 3 der 22. BImSchV) einer wirklich flächendeckenden Beurteilung entgegensteht und rechtliche Vorgaben für Durchschnittsbildungen nicht existieren.

Darüber hinaus wäre das Ergebnis einer gebietsbezogenen Betrachtung vom gewählten Zuschnitt des jeweiligen Gebiets abhängig, für den sich jedoch ebenfalls keine konkreten Vorgaben in den genannten Rechtsvorschriften finden. Auch die darin enthaltenen Standortkriterien für die vorgeschriebenen Messstellen, die auf die Ermittlung der höchsten Konzentration in einem Gebiet zielen (vgl. Abschnitt I. a) i) der Anlage 2 der 22. BImSchV), schließen eine "gebietsbezogene" Betrachtung aus. "Grundstücksbezogen" kann die demgegenüber gebotene Betrachtungsweise allerdings nur mit folgenden Maßgaben genannt werden: Entsprechend der Schutzrichtung der 22. BImSchV und der mit ihr umgesetzten Luftqualitätsrichtlinien kommt es für die Einhaltung der Grenzwerte nur auf solche Grundstücke an, auf denen Menschen über einen längeren Zeitraum Schadstoffen ausgesetzt sind. Darüber hinaus müssen bei der Ermittlung von Grenzwertüberschreitungen die für die Probenahmestellen bestehenden Vorgaben eingehalten werden, wodurch aussagefähige und repräsentative Ergebnisse erreicht werden. So spielen Grenzwertüberschreitungen nur bei Einhaltung bestimmter Mindestabstände von Kreuzungen bzw. Fahrbahnen eine Rolle und sind begrenzte und kleinräumige Umweltsituationen ohne Bedeutung (vgl. Abschnitte I. und II. der Anlage 2 der 22. BImSchV).

bb) Aus der im dargelegten Sinne grundstücksbezogenen Betrachtungsweise der 22. BImSchV ergibt sich jedoch keine Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde, die Einhaltung der Grenzwerte dieser Rechtsverordnung vorhabenbezogen sicherzustellen. Diese Grenzwerte stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem System der Luftreinhalteplanung (vgl. § 47 BImSchG, § 11 der 22. BImSchV). Mit ihm hat der deutsche Gesetz- und Ordnungsgeber in Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben einen abgestuften Regelungsmechanismus vorgesehen, der Grenzwertüberschreitungen immissionsquellenunabhängig begegnen soll. Zwar werden hierdurch - wie die Formulierung des § 45 Abs. 1 Satz 2 BImSchG zeigt - auf Einhaltung der Grenzwerte gerichtete Maßnahmen außerhalb der Luftreinhalteplanung nicht ausgeschlossen. Die durch das Gemeinschaftsrecht gewährte Freiheit der Wahl zwischen den zur Einhaltung der Grenzwerte geeigneten Mitteln, die auch durch die Regelungen des BImSchG und der 22. BImSchV nicht beschränkt wird, gilt jedoch auch insoweit und schließt eine Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde, die Einhaltung der Grenzwerte vorhabenbezogen zu garantieren, aus. Eine solche Verpflichtung folgt auch nicht aus einem Umkehrschluss aus § 50 Satz 2 BImSchG.

Denn die dortige Regelung will die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gebotene Abwägungsentscheidung auf den wegen Art. 9 Satz 2 der Richtlinie 96/62/EG zu beachtenden Belang der Einhaltung der bestmöglichen Luftqualität ausweiten (vgl. Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des BImSchG, BRDrucks 1073/01, S. 28), nicht jedoch Aussagen über die Grenzen des Abwägungsspielraums treffen. Im Übrigen lassen weder die gemeinschaftsrechtlichen noch die deutschen immissionsschutzrechtlichen Vorgaben erkennen, dass angesichts der anerkannt ehrgeizigen Grenzwerte insbesondere für PM₁₀, deren Einhaltung europaweit Probleme verursacht, Straßenbauvorhaben in Gebieten, in denen Grenzwerte bereits überschritten sind, von vornherein ausgeschlossen sein sollen, selbst wenn sie einen Beitrag zur Verbesserung der Luftschadstoffsituation in einem Gebiet bewirken, zumal gerade in diesen Fällen mit vorhabenunabhängigen kompensatorischen Maßnahmen (vgl. §§ 38, 40 BImSchG) die Einhaltung der Grenzwerte erreicht werden könnte.

b) Einen Anspruch auf Vorkehrungen nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG (i.V.m. § 1 SächsVwVfG) zum Schutz gegen Luftschadstoffe können die Kläger auch nicht aus dem Grundsatz der Problembewältigung herleiten.

Aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot folgt, dass der Planungsträger grundsätzlich die durch die Planungsentscheidung geschaffenen oder ihr sonst zurechenbaren Konflikte zu bewältigen hat und hierzu - gegebenenfalls in Form von Vorkehrungen gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG (vgl. BVerwG, Gerichtsbescheid vom 6. März 2002 - BVerwG 9 A 6.01 - juris) - einer Lösung zuführen muss (vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 23. Januar 1981 - BVerwG 4 C 68.78 - BVerwGE 61, 307 <311> sowie BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 1994 - BVerwG 4 NB 25.94 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 75 m.w.N.). Die Problembewältigung kann allerdings auch darin bestehen, dass die Planfeststellungsbehörde die endgültige Problemlösung auf ein nachfolgendes Verwaltungsverfahren verlagert, wenn hierdurch die Durchführung der erforderlichen Problemlösungsmaßnahmen sichergestellt ist (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - BVerwG 11 C 2.00 - BVerwGE 112, 221 <224 f.>). Gleiches muss gelten, wenn für die Problemlösung außerhalb von Planfeststellungsverfahren ein spezialisiertes und verbindliches, auf gesetzlichen Regelungen beruhendes Verfahren existiert, dem die endgültige Problemlösung vorbehalten bleiben

kann. Diesen Anforderungen wird der Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 28. November 2002 gerecht. Darüber hinausgehender Schutzvorkehrungen zu Gunsten der Kläger bedurfte es nicht.

aa) Dass die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV - wie dargelegt - keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung eines Straßenbauvorhabens darstellt, schließt das Erfordernis einer Bewältigung der durch das Vorhaben bewirkten Luftschadstoffprobleme nicht von vornherein aus. Auch der Umstand, dass die 22. BImSchV eine eigenständige Luftreinhalteplanung vorsieht, mit der vorhabenunabhängig die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt werden soll, rechtfertigt es nicht ohne weiteres, die Auswirkungen des Vorhabens auf die Luftqualität im Planfeststellungsverfahren unberücksichtigt zu lassen. Denn aus den Regelungen der 22. BImSchV können sich mittelbare Auswirkungen auf luftschadstoffrelevante Straßenbauvorhaben ergeben. So ist schon im Tatsächlichen zu beachten, dass etwa bei Neubautrassen die Einhaltung von Grenzwerten in effektiverer Weise durch vorhabenbezogene planerische Entscheidungen - etwa hinsichtlich der Trassenwahl - als durch eine nachträgliche Luftreinhalteplanung zu erreichen sein wird (vgl. auch Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des BImSchG, BRDrucks 1073/01, S. 19). Dass vorhabenbezogene Planfeststellung und quellenunabhängige Luftreinhalteplanung auch rechtlich nicht verbunden nebeneinander stehen, folgt aus § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG, wonach die Luftreinhaltepläne planungsrechtliche Festlegungen enthalten können, die von den Planungsträgern bei ihren Planungen zu berücksichtigen sind. Konkrete rechtliche Auswirkungen können sich im Einzelfall auch dadurch ergeben, dass im Rahmen der Luftreinhalteplanung die Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte nach Inbetriebnahme eines Straßenbauvorhabens nur durch einschneidende verkehrsbeschränkende Maßnahmen möglich ist, die die wesentliche Funktion des Vorhabens und mithin seine Planrechtfertigung in Frage stellen können. Zu bedenken ist auch, dass mit der 22. BImSchV gemeinschaftsrechtliche Richtlinien umgesetzt wurden. Deswegen ist zu verhindern, dass durch ein Planvorhaben vollendete Tatsachen geschaffen werden, die durch das Instrumentarium der Luftreinhaltung nicht wieder zu beseitigen sind und es deswegen ausschließen, dass die vorgegebenen Grenzwerte eingehalten werden können. Denn die Anwendung nationalen Rechts darf nicht zu einem Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht führen, und zwar unabhängig davon, ob das

Gemeinschaftsrecht unmittelbar anwendbar ist oder nicht (EuGH, Slg. 1999, 2517 Rz. 30).

bb) 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 (vgl. für Sachsen: § 1 Nr. 3 und § 2 SächsAGImSchG i.V.m. § 1 und Abschnitt III Ziff. 1.5.4 der Anlage der Sächsischen Zuständigkeitsverordnung Immissionsschutz) überlässt. Das liegt gerade in Fällen des Ausbaus von Bestandstrassen oder von Straßenplanungen in bereits stark mit Luftschadstoffen belasteten Gebieten schon deswegen nahe, weil für die Luftreinhalteplanung ein breites Spektrum vorhabenunabhängiger Maßnahmen zur Verfügung steht (z.B. allgemeine Verkehrsbeschränkungen; Auflagen für emittierende Anlagen; Planungsvorgaben), mit deren Hilfe Schadstoffbelastungen nicht nur reduziert, sondern auch kompensiert werden können. Solche Möglichkeiten stehen der Planfeststellungsbehörde - auch unter Einbeziehung ihrer Befugnis zur Anordnung notwendiger Folgemaßnahmen (§ 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG; zur eher engen Auslegung dieser Befugnis vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Februar 1988 - BVerwG 4 C 54.84 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 3; Urteil vom 26. Mai 1994 - BVerwG 7 A 21.93 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 30) - nicht zu Gebote.

Ihrer Pflicht, die von einem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen und dabei die durch die Planung geschaffenen Probleme zu bewältigen, wird die Planfeststellungsbehörde jedoch dann nicht mehr gerecht, wenn sie das Vorhaben zulässt, obgleich absehbar ist, dass seine Verwirklichung die Möglichkeit ausschließt, die Einhaltung der Grenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung in einer mit der Funktion des Vorhabens zu vereinbarenden Weise zu sichern. Für eine solche Annahme müssen jedoch besondere Umstände vorliegen. Denn die 22. BImSchV geht ebenso wie die von ihr umgesetzten gemeinschaftsrechtlichen Luftqualitätsrichtlinien davon aus, dass mit Hilfe der Luftreinhalteplanung ein Regelungssystem zur Verfügung steht, mit dem die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt werden kann. Solche besonderen Umstände können sich vor allem aus unge-

wöhnlichen örtlichen Gegebenheiten (zentrale Verkehrsknotenpunkte, starke Schadstoffvorbelastung durch eine Vielzahl von Emittenten) ergeben, die sich der Planfeststellungsbehörde auf der Grundlage des Anhörungsverfahrens, insbesondere der Beteiligung der zuständigen Fachbehörden, erschließen.

cc) Besondere Umstände, die die Annahme begründen mussten, die Einhaltung der Grenzwerte sei mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung nicht in einer die Funktion des Vorhabens wahren Weise zu sichern, sind im vorliegenden Fall nicht erkennbar. Die Realisierung des planfestgestellten Vorhabens bewirkt im Hinblick auf Lage, Ausbaustandard und Verkehrsbelastung keine atypische Schadstoffsituation. Geplant ist eine vierspurige innerstädtische Ausfallstraße mit hoher, aber nicht außergewöhnlicher Verkehrsbelastung von derzeit 23 000 und zukünftig (2015) 42 640 Kfz/24 h, die zwar größere Steigungen, jedoch keine geschlossene, "schluchtartige" Randbebauung aufweist. Grenzwertüberschreitungen, die im Universitätsbereich nach dem Schadstoffgutachten bei PM₁₀ und NO₂ im Jahr 2015 zu erwarten sind und bei PM₁₀ auch schon jetzt bestehen, sind in Dresden und anderen Städten nicht ungewöhnlich. Nach der unwidersprochen gebliebenen Darstellung der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung treten Grenzwertüberschreitungen bei der Mehrzahl der Straßen im dortigen Stadtgebiet auf. Dementsprechend ist auch das Schadstoffgutachten davon ausgegangen, dass Grenzwertüberschreitungen durch Minderungsmaßnahmen zur Reduktion der Schadstoffbelastung für die Anwohner vermieden werden könnten. Dabei wird der Reduktion des Schwerlastverkehrsanteils entscheidende Bedeutung beigemessen. Eine solche Möglichkeit wird im Rahmen der Luftreinhalteplanung durch § 40 Abs. 1 i.V.m. § 47 Absätze 1 und 2 BImSchG eröffnet. Ihre Realisierung beeinträchtigt auch nicht die Planrechtfertigung für das planfestgestellte Vorhaben. Denn es handelt sich um eine punktuell und flexibel einsetzbare Maßnahme, die die Funktion des Ausbaus der Bergstraße als innerstädtischen Autobahnzubringers, der zu annähernd 90 % anderem als Schwerlastverkehr dient, nicht grundsätzlich in Frage stellt.

Die von den Klägern gegen das Schadstoffgutachten erhobenen Einwände greifen nicht durch. Mit ihrer bloßen Behauptung, es sei - zumal aufgrund veränderter Rahmenbedingungen - ein höherer als der im Gutachten zugrunde gelegte Schwerverkehrsanteil von 12 % und mithin ein höherer Schadstoffausstoß zu erwarten, vermö-

gen sie die durch Zählung ermittelten und auf das Jahr 2015 hoch gerechneten Verkehrsdaten, von denen das Gutachten ausgegangen ist, für den maßgeblichen Zeitpunkt der Planfeststellung nicht substantiiert anzugreifen und geben dem Senat keinen Anlass zur weiteren Sachaufklärung. Die für den Schadstoffausstoß bedeutsame konkrete Verkehrssituation, insbesondere das verkehrsbedingte Erfordernis des Anhaltens und des Anfahrens im Bereich des Universitätsgeländes, hat das Gutachten, wie auch aus der zugrunde gelegten Verkehrssituation HVS4 (vorfahrtsberechtigter Hauptstraße mit starken Störungen) in Tabelle 5.1 hervorgeht, entgegen der Behauptung der Kläger berücksichtigt. Schließlich ist es auch nicht zu beanstanden, dass das Schadstoffgutachten von prognostizierten, nicht aber von gemessenen Immissionswerten ausgeht. Zwar sehen die 22. BImSchV (§ 10) ebenso wie die Luftqualitätsrichtlinien (Art. 7 der Richtlinie 1999/30/EG) im Grundsatz Messpflichten vor. Ihnen kommt jedoch unmittelbare Bedeutung nur im Zusammenhang mit dem System der Luftreinhalteplanung zu. Bei der Beurteilung der Schadstoffsituation künftiger Vorhaben ist die Vornahme von Messungen dagegen schon faktisch ausgeschlossen. Vielmehr können die zu erwartenden Schadstoffimmissionen von vornherein nur im Wege der Prognose ermittelt werden. Das Gutachten hat sich hierfür nachvollziehbar eines Berechnungsverfahrens bedient, von dem nach bisher vorliegenden Erfahrungen eine realistische Abbildung der zukünftigen Schadstoffsituation erwartet werden kann. Dieses methodische Vorgehen ist nicht zu beanstanden und von den Klägern insoweit auch nicht in Zweifel gezogen worden.

dd) Der Beklagte hat im vorliegenden Fall dem Grundsatz der Problembewältigung und der dabei richtungweisenden Bedeutung der in der 22. BImSchV enthaltenen Grenzwerte zusätzlich dadurch Rechnung getragen, dass er dem Vorhabenträger mit der Nebenbestimmung 3.1.6 des Planfeststellungsbeschlusses aufgegeben hat, einen die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistenden Maßnahmenkatalog vorzulegen, vor dessen Bestätigung durch Planfeststellungs- sowie Fachbehörde mit der (auch teilweisen) Inbetriebnahme der Trasse nicht begonnen werden darf. Hieraus ergibt sich jedoch kein Anknüpfungspunkt für die von den Klägern geforderten - weiteren - Schutzvorkehrungen zur Gewährleistung der Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV.

Vorhabenbezogener Vorkehrungen gegen Überschreitungen der genannten Schadstoffgrenzwerte bedarf es nicht, wenn - wie hier - dem Grundsatz der Problembewältigung durch den Regelungsmechanismus der Luftreinhalteplanung nach der 22. BImSchV hinreichend Rechnung getragen werden kann. Das schließt allerdings den vom Beklagten beschrittenen Weg einer vorhabenbezogenen Sicherstellung der Grenzwerteinhaltung im Planfeststellungsbeschluss jedenfalls dann nicht aus, wenn dies - wie hier - mit Zustimmung des Vorhabenträgers geschieht. Zwar wird das System der Luftreinhalteplanung wegen der dadurch eröffneten vorhabenübergreifenden und quellenunabhängigen Möglichkeiten zur Schadstoffminderung regelmäßig besser als lediglich vorhabenbezogene Maßnahmen geeignet sein, die Einhaltung der Grenzwerte effektiv und nachhaltig sicherzustellen. Dennoch ist die Planfeststellungsbehörde an weitergehenden Problemlösungen nicht gehindert. Ein solches Vorgehen mag in Betracht kommen, wenn der Schadstoffproblematik mit den der Planfeststellungsbehörde selbst zu Gebote stehenden rechtlichen Möglichkeiten un schwer begegnet werden kann. Es mag aus der Sicht des Beklagten für das hier in Rede stehende Vorhaben auch deswegen zweckmäßig gewesen sein, um für den Fall, dass das neue, noch unerprobte und erst in die Praxis umzusetzende Instrumentarium der Luftreinhalteplanung - wenn auch rechtswidrigerweise - nicht rechtzeitig zur Verfügung steht, eine hiervon unabhängige Lösung anzustreben, die die Einhaltung der Grenzwerte und somit den Bau und die Inbetriebnahme der Trasse in jedem Fall gewährleisten kann.

Hat der Beklagte mithin mit der Nebenbestimmung 3.1.6 eine zusätzliche und rechtlich nicht gebotene Schutzvorkehrung zur Bewältigung der Schadstoffproblematik festgelegt, so kommt es auf die von den Klägern geltend gemachten rechtlichen Unzulänglichkeiten dieser Regelung im Hinblick auf die Sicherstellung der Einhaltung der Schadstoffgrenzwerte nicht an, weil sich hieraus wegen der bereits abwägungsfehlerfrei bewältigten Schadstoffproblematik jedenfalls kein Anspruch auf weitergehende Schutzvorkehrungen ergeben kann. Dasselbe gilt für die ohnehin nicht streitgegenständliche Frage, ob der mittlerweile vom Beklagten vorgelegte Maßnahmenkatalog den Anforderungen der Nebenbestimmung 3.1.6 entspricht.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 100 ZPO. Dabei entspricht der Kostenanteil jedes Klägers dem Wertanteil

der von ihm in den Rechtsstreit eingebrachten Rechtspositionen an der Gesamtheit der streitigen Rechtsverhältnisse.

Hien

Dr. Storost

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Dr. Nolte

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 40 000 € festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG i.V.m. § 5 ZPO).

Hien

Dr. Storost

Prof. Dr. Rubel

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Straßenplanungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BlmSchG §§ 38, 40, 45 Abs. 2, § 47 Abs. 1, 2, 4, 6, § 50 Satz 2
22. BImSchV § 10 Abs. 2, § 11, Anlage 2, Anlage 3
SächsHG § 74 Abs. 3
VwGO § 42 Abs. 2
VwVfG § 74 Abs. 2, § 75 Abs. 1
Richtlinie 96/62/EG
Richtlinie 1999/30/EG Art. 9 Abs. 4

Stichworte:

Studentenschaft; Klagebefugnis; soziale Belange; Studierende; Ausbildungsstätte; Luftschadstoff; Grenzwert; Grenzwertüberschreitung; Luftreinhalteplan; Luftreinhalteplanung; Luftreinhaltegebiet; Planfeststellung; Problembewältigung; Schutzvorkehrung.

Leitsätze:

1. Die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV ist keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung eines Straßenbauvorhabens.
2. Dem Grundsatz der Problembewältigung wird im Hinblick auf die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV in einem Planfeststellungsverfahren für ein Straßenbauvorhaben in der Regel hinreichend Rechnung getragen, wenn nicht absehbar ist, dass das Vorhaben die Möglichkeit ausschließt, die Einhaltung dieser Grenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung zu sichern.
3. Eine Überschreitung von Grenzwerten der 22. BImSchV liegt nicht erst dann vor, wenn die Grenzwerte in einem Gebiet oder Ballungsraum flächendeckend oder im Durchschnitt überschritten werden.

Urteil des 9. Senats vom 26. Mai 2004 - BVerwG 9 A 6.03