

Kurzexpertise

i. S. BI Lebensqualität Volkach-Ost zu den Auswirkungen einer Sonderbaulastvereinbarung der Stadt Volkach mit dem Freistaat Bayern zur Staatsstraße 2271

I. Sachverhalt

Zur Realisierung der geplanten Umfahrung Volkach-Gaibach im Zuge der Staatsstraße 2271 ist geplant, durch Vereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und der Stadt Volkach die Straßenbaulast für die Planung und den Neubau der Umfahrung auf die Stadt Volkach zu übertragen. Es liegt ein Entwurf für diese Sonderbaulastvereinbarung vor.

Der Stadtrat der Stadt Volkach hat in der Sitzung am 12.11.2012 der Übernahme einer Sonderbaulast zur Realisierung der Ortsumgehung von Volkach und Gaibach nur unter der Voraussetzung zugestimmt, dass für die Anwohner an der bestehenden Staatsstraße in Volkach-Ost keine Verschlechterung der Lärmsituation eintritt bzw. bei eintretender Verschlechterung Lärmschutzmaßnahmen auf Kosten des Freistaates im Zuge der Baumaßnahmen durchgeführt werden.

In dem jetzt vorgelegten Entwurf der Sonderbaulastvereinbarung wurde daher unter § 5 folgende Regelung seitens des Freistaat Bayern vorgeschlagen:

„§ 5

Nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen am Volkacher Ostring

- (1) *Nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen am Ostring können von der Straßenbauverwaltung finanziert und gleichzeitig mit dem Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach in gemeindlicher Sonderbaulast realisiert werden, wenn durch den Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach die Lärmsituation entlang des Ostrings erheblich verschlechtert wird.*
- (2) *Eine erhebliche Verschlechterung der Lärmsituation am Ostring durch dem Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach ist gegeben, wenn durch den Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach der bisher vorhandene Beurteilungspegel am jeweiligen Immissionsort*
 - a. *um mindestens 3 dB(A) erhöht wird oder*
 - b. *um auf mindestens 70 dB(A)/tags oder mindestens 60 dB(A)/nachts erhöht wird oder*
 - c. *von mindestens 70 dB(A)/tags oder mindestens 60 dB(A)/nachts weiter erhöht wird*

und am jeweiligen Immissionsort die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV überschritten sind. Über derartige Ansprüche wird in der Planfeststellung für den Neubau der Umfahrung Volkach-Gaibach entschieden.“

Zu prüfen ist, ob durch diese vorgesehene Regelung in der Sonderbaulastvereinbarung gemäß der Forderung des Stadtrates der Stadt Volkach sichergestellt werden kann, dass im Falle einer Verschlechterung der Lärmsituation am Ostring Lärmschutzmaßnahmen durch den Freistaat Bayern finanziert werden.

II. Rechtliche Würdigung

1. Grundsätzliche Wirkung der Sonderbaulastvereinbarung

Aktive Lärmschutzmaßnahmen und Ansprüche auf passiven Lärmschutz gem. §§ 41, 42, 43 BImSchG in Verbindung mit der 16. BImSchV werden im Planfeststellungsbeschluss dem Straßenbaulastträger auferlegt. Hiermit geht es einher, dass diese Maßnahmen grundsätzlich auch von dem jeweiligen Straßenbaulastträger finanziert werden müssen.

Die **Übertragung der Straßenbaulast** für die Planung und den Neubau der Umgehungsstraße Volkach-Gaibach **hat folglich die Konsequenz, dass im Verhältnis zwischen der Stadt Volkach und der von Lärm betroffenen Anwohner die Kosten für aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen die Stadt Volkach zu tragen hat.** Sollte daher im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens von der Planfeststellungsbehörde (Regierung von Unterfranken) entschieden werden, dass aktive bzw. passive Schallschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen, sind diese Maßnahmen grundsätzlich von der Stadt Volkach zu finanzieren. Ob die Stadt dann Rückgriff auf den Freistaat Bayern zur (Re-) Finanzierung dieser Kosten nehmen kann, ist im Verhältnis zu den vom Lärm betroffenen Bürgern zunächst irrelevant. Die im Planfeststellungsbeschluss festgelegten Maßnahmen sind von der Stadt Volkach durchzuführen und zwar unabhängig davon, ob der Freistaat Bayern die hierfür erforderlichen Kosten letztendlich finanziert oder nicht.

Die Regelung in § 5 der Sonderbaulastvereinbarung ist folglich nur relevant für die Tragung der Kosten im Verhältnis zwischen der Stadt Volkach und dem Freistaat Bayern.

2. Keine bedingungslose Finanzierungszusage der Straßenbauverwaltung

Des Weiteren ist festzustellen, dass der Freistaat Bayern die Finanzierung der Lärmschutzmaßnahmen am Volkacher Ostring in § 5 der Sonderbaulastvereinbarung zum einen gemäß Abs. 1 dieser Regelung in sein Entscheidungsermessen stellt („können..finanziert...werden“). Zum anderen wird eine Finanzierung nur unter der Bedingung gewährt, dass die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 Nr. 2 und § 1 Abs. 2 S. 2 16. BImSchV vorliegen.

Letztlich ist gemäß der Regelung in § 5 außerdem Voraussetzung für die Finanzierung, dass die Ansprüche des aktiven bzw. passiven Lärmschutzes im Planfeststellungsbeschluss geregelt werden (siehe § 5 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs der Sonderbaulastvereinbarung).

Faktisch bedeutet das für die Stadt Volkach, dass der Freistaat Bayern eine Finanzierung der Lärmschutzmaßnahmen nur dann gewährt, wenn §§ 41 ff. BImSchG in Verbindung mit der 16. BImSchV anwendbar sind und wenn diese Ansprüche im Planfeststellungsbeschluss festgesetzt sind. Selbst wenn diese Voraussetzungen vorliegen, muss der Freistaat Bayern nach der Regelung in § 5 Abs. 1 der Sonderbaulastvereinbarung nicht zwingend Lärmschutzmaßnahmen finanzieren. Vielmehr steht die Gewährung finanzieller Mittel nach dem Wortlaut der Regelung im Ermessen des Freistaats. Zwar hat der Freistaat sein Ermessen pflichtgemäß auszuüben. Denkbar wäre dennoch, dass etwa aus Gründen zur Verfügung stehender Haushaltsmittel eine Gewährung finanzieller Mittel abgelehnt oder beschränkt wird.

3. Anwendungsbereich der §§ 41 ff. BImSchG in Verbindung mit der 16. BImSchV

Die Eröffnung des Anwendungsbereichs der §§ 41, 42 und 43 BImSchG in Verbindung mit der 16. BImSchV ist im vorliegenden Fall äußerst fraglich.

§ 41 Abs. 1 BImSchG enthält folgende Regelung:

„Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebbahnen und Straßenbahnen ist unbeschadet des § 50 sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind.“

Nach dem Wortlaut der Regelung müssen die Verkehrsgeräusche durch die zu errichtende oder zu ändernde Straße herbeigeführt werden. Erfasst vom Anwendungsbereich des § 41 BImSchG sind lediglich unmittelbare Auswirkungen.

Aus der Formulierung *„Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung...“* folgt die Rechtsprechung, dass der erforderliche Lärmschutz im Rahmen und als Bestandteil des in Rede stehenden Vorhabens realisiert werden soll und Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes nur in den Grenzen der jeweiligen Planung und Planfeststellung zu treffen sind. Somit sind mittelbare Auswirkungen dergestalt - wie auch im vorliegenden Fall -, dass durch den Bau einer Straße auf einer anderen Straße Verkehrsgeräusche herbeigeführt werden, grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich des § 41 BImSchG erfasst werden (Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 3, § 41 BImSchG, Rn. 55 mit Rechtsprechungsnachweisen).

Nach dem Willen des Gesetzgebers begründen §§ 41 ff. in Verbindung mit der 16. BImSchV **keine allgemeine Pflicht zur Lärmsanierung**, sondern nur zum Lärmschutz aus Anlass baulicher Maßnahmen am Verkehrsweg. Deswegen können Ansprüche auf Lärmschutz nach diesen Vorschriften nur dort entstehen, wo eine Straßenbaumaßnahme stattfindet (BVerwG, Urteil vom 23.11.2005, Az. 9 A 28/04). Der Schutz vor Lärm, welcher infolge eines neuen oder geänderten Verkehrsweges entsteht, ist auf dessen Nachbarschaft beschränkt. Anlieger an anderen, vorhandenen Straßen, auf denen sich infolge der Baumaßnahme das Verkehrsaufkommen erhöht, lassen sich regelmäßig nicht zur Nachbarschaft der neuen oder geänderten Strecke zählen (BVerwG, Urteil vom 17.03.2005, Az. 4 A 18/04).

Im Urteil vom 05.03.1996, Az. 20 B 92.1055, hat es der BayVGH im Falle eines Schienenweges - ohne dies letztendlich entschieden zu haben - für denkbar gehalten, dass sich die Ausstrahlung erheblicher baulicher Eingriffe ausnahmsweise über die jeweiligen Einwirkungsbereiche hinaus auf die gesamte Strecke erweitert, wenn durch ein Gesamtkonzept eine längere Strecke insgesamt verändert oder angepasst werden soll, um die Streckenkapazität zu erhöhen, den Betrieb zu beschleunigen oder zu optimieren. Nach Ansicht des BayVGH könne von einer derartigen Gesamtbaumaßnahme aber nur dann gesprochen werden, wenn die Einzelmaßnahmen so einheitlich konzipiert und so dicht lokalisiert sind, dass der Eindruck entsteht, die Strecke werde einheitlich ausgebaut und es handle sich nicht um eine einzelne isolierte Baumaßnahme. Erforderlich ist hierfür ein einheitlicher Ausbauwille.

Die vorgenannten Ausführungen gelten entsprechend hinsichtlich des Anwendungsbereichs des § 42 und des § 43 BImSchG in Verbindung mit der 16. BImSchV.

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung kann man **zum jetzigen Zeitpunkt überhaupt noch gar nicht feststellen**, ob eine **solche Gesamtbaumaßnahme** vorliegend in Betracht kommt. Voraussetzung wäre, dass in der Planung der neuen Umgehungsstraße Volkach-Gaibach die bereits vorhandene Umgehungsstraße Volkach-Ost einbezogen wird, indem beispielsweise auch an der alten Strecke Änderungen vorgenommen werden. Derzeit existieren verschiedene Alternativen für den Bau der Umgehungsstraße Volkach-Gaibach. Ob hiermit auch Änderungen an der bestehenden Umgehungsstraße Volkach-Ost verbunden sind, steht nicht fest. Gegen eine einheitliche Gesamtbaumaßnahme spricht in jedem Fall, dass mit der Sonderbaulastvereinbarung die Straßenbaulast nur bezüglich der neu zu errichtenden Umgebung Volkach-Gaibach auf die Stadt Volkach übertragen werden soll. Die Straßenbaulast an der bestehenden Staatsstraße Volkach-Ost verbleibt beim Freistaat Bayern, so dass die **Stadt** insoweit überhaupt **keine Planungsbefugnis** besitzt.

Folglich muss die Anwendbarkeit der §§ 41 ff. in Verbindung mit der 16. BImSchV ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Ansprüche der vom Lärm Betroffenen Anwohner an der bestehenden Umgehungsstraße Volkach-Ost können sich daher allenfalls aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot ergeben (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.03.2005, Az. 4 A 18/04). Sofern jedoch die Werte der 16. BImSchV, welche für ein Dorf- bzw. Mischgebiet festgelegt sind, eingehalten werden, sind die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse gewahrt. In diesen Fällen besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts **kein Anspruch auf Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen** (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.03.2005, Az. 4 A 18/04).

III. Ergebnis

Festzuhalten ist daher im Ergebnis, dass die **Forderung des Stadtrates der Stadt Volkach, dass für die Anwohner an der bestehenden Staatsstraße in Volkach-Ost durch den Bau der Umgehungsstraße Volkach-Gaibach keine Verschlechterung der Lärmsituation eintritt bzw. bei eintretender Verschlechterung Lärmschutzmaßnahmen auf Kosten des Freistaates im Zuge der Baumaßnahmen durchgeführt werden, nicht erfüllt bzw. gesichert werden kann.**

Sofern im Planfeststellungsbeschluss überhaupt Ansprüche der Anwohner der bestehenden Staatsstraße Volkach-Ost geregelt sein werden, können diese gegenüber der Stadt Volkach durchgesetzt werden. **Eine Kostenübernahme des Freistaats Bayern im Verhältnis zur Stadt Volkach ist allerdings ungewiss und durch die vorgesehene Regelung in § 5 der Straßenbaulastvereinbarung keinesfalls gesichert.**

Vorzugswürdig wäre eine Regelung, welche einen Anspruch auf Finanzierung der Lärmschutzmaßnahmen gewährt. Insofern sollte § 5 Abs. 1 folgendermaßen formuliert werden:

„Nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen am Ostring sind von der Straßenbauverwaltung zu finanzieren und gleichzeitig mit dem Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach in gemeindlicher Sonderbaulast zu realisieren, wenn durch den Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach die Lärmsituation entlang des Ostrings verschlechtert wird.“

Des Weiteren könnte § 5 Abs. 2 so formuliert werden: *„Eine Verschlechterung der Lärmsituation am Ostring durch den Bau der Umfahrung Volkach-Gaibach ist dann gegeben, wenn die in dem Bebauungsplan der Stadt Volkach „Volkach Ost“ beschriebenen Dauerschallpegel nicht mehr eingehalten werden können.“*

In jedem Fall hätte der zu erlassene Planfeststellungsbeschluss für die Umgehung Volkach-Gaibach Auswirkungen auf die Festsetzungen zum Lärmschutz im Bebauungsplan „Volkach Ost“. Durchaus denkbar wäre es daher, dass ein Anspruch der betroffenen Grundstückseigentümer auf **Ersatz des Schadens** be-

steht, der diesen dadurch entstanden ist, dass sie berechtigt auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans vertraut haben, §§ 39 ff. BauGB. Weiterhin käme auch ein **Amtshaftungsanspruch gegen die Stadt Volkach** gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG in Betracht.

Letztendlich hätte die Übertragung der Straßenbaulast auf die Stadt Volkach durch die vorgesehene Vereinbarung also für die Stadt Volkach die Auswirkung, dass diese für Lärmschutzmaßnahmen entlang der bestehenden Umgehung Volkach-Ost aufkommen müsste bzw. alternativ Entschädigungszahlungen an die betroffenen Grundstückseigentümer zahlen müsste. Eine (Re-)Finanzierung dieser Lärmschutzmaßnahmen bzw. eventuell bestehender Entschädigungsansprüche durch den Freistaat Bayern ist hingegen äußerst fraglich, wenn nicht sogar durch die jetzige Formulierung des § 5 der Sonderbaulastvereinbarung ausgeschlossen.

Würzburg, 23.01.2015
gez. A. Schilling/Rechtsanwältin