

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Willi Blümel (Hrsg.)

AKTUELLE PROBLEME DES
PLANFESTSTELLUNGSRECHTS

SPEYERER



FORSCHUNGSBERICHTE

ISSN 0179-2326

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

in Verbindung mit
dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht"
der Forschungsgesellschaft
für Straßen- und Verkehrswesen

Forschungsseminar
am 28./29. Oktober 1985

AKTUELLE PROBLEME DES PLANFESTSTELLUNGSRECHTS

Wissenschaftliche Leitung:
Professor Dr. Willi Blümel

2., unveränderte Auflage
September 1989

Vorwort

Dieser Band der Speyerer Forschungsberichte enthält die am 28. und 29. Oktober 1985 in Speyer in dem von mir geleiteten Forschungsseminar über "Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts" gehaltenen Referate. Es war das dritte Forschungsseminar, das vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen durchgeführt wurde¹⁾. Unter den 42 Teilnehmern waren neben Mitgliedern dieses Ausschusses wiederum geladene Gäste aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Verwaltung und der Rechtsanwaltschaft²⁾.

Auf eine Wiedergabe der intensiven und teilweise kontroversen Diskussionen ist bewußt verzichtet worden. Eine zusammenfassende Darstellung findet sich jedoch sowohl in dem Bericht von Dr. Bernhard Stüer über das Forschungsseminar, der zu Beginn dieses Jahres in "Die Öffentliche Verwaltung" erschienen ist³⁾, als auch in dem Bericht von Hans-Peter Michler, der im März 1986

1) Zum ersten gemeinsamen Forschungsseminar am 26./27.4.1982 vgl. Blümel (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 23, 1. Aufl. Juni 1982, 2. Aufl. Februar 1983; Korbmacher, Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, DÖV 1982, 517 ff.; Kastner, Inwieweit sind enteignungs- und entschädigungsrelevante Entscheidungen im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß zu treffen?, DVBl. 1982, 669 ff.; Fromm, Die Bad Dürkheimer Gondelbahn, UPR 1983, 46 ff.; Berichte von Krämer, Straße und Autobahn 1982, 405 f., und Schaeffer, DVBl. 1982, 687 f. Zum zweiten gemeinsamen Forschungsseminar am 29./30.10.1984 vgl. Blümel (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, Speyerer Forschungsberichte 42, 1984; Paetow, Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, DVBl. 1985, 369 ff.; Broß, Zur Teilbarkeit von (fern-)straßenrechtlichen Planungsentscheidungen, DÖV 1985, 253 ff.; Bericht von Grupp, DVBl. 1985, 152 ff.

2) Vgl. im einzelnen das Teilnehmerverzeichnis unten S. 63 ff.

3) DÖV 1986, 65 ff.

im "Deutschen Verwaltungsblatt" veröffentlicht werden wird. Das Referat von Ulrich Kuschnerus ist in einer überarbeiteten Fassung ebenfalls schon im "Deutschen Verwaltungsblatt" erschienen¹⁾.

Die in dem Forschungsseminar aus unterschiedlichen Blickwinkeln erörterte Berücksichtigung von Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes bei Fachplanungen stellt nach wie vor ein überaus aktuelles Problem des Planfeststellungsrechts dar. Das wird nicht nur an neueren Gerichtsentscheidungen²⁾ deutlich, sondern zeigt sich auch bei der Diskussion über die Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten³⁾ sowie bei Bestrebungen, durch gesetzgeberische Maßnahmen sicherzustellen, daß den Erfordernissen des Natur- und Landschaftsschutzes in verstärktem Umfang Rechnung getragen wird⁴⁾. Die in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme sind freilich bei weitem noch nicht gelöst; daher ist zu erwarten, daß die Ergebnisse des Forschungsseminars nicht ohne Einfluß auf die weitere Entwicklung bleiben werden.

-
- 1) Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 1986, 75 ff.
 - 2) Vgl. beispielsweise BVerwG, U. v. 12.7.1985 - 4 C 40.83 -, NVwZ 1985, 736 (739).
 - 3) Vom 27.6.1985 (ABIEG Nr. L 175/40); vgl. dazu z. B. Cupej, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), DVBl. 1985, 813 ff.; dens., Die Richtlinie der EG zur Umweltverträglichkeitsprüfung, WiVerw. 1985, 63 ff.; Bleckmann, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Großvorhaben im Europäischen Gemeinschaftsrecht, WiVerw. 1985, 86 ff.; Erbguth/Schoeneberg, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund rechtssystematischer Grundlagen der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, WiVerw. 1985, 102 ff.
 - 4) Vgl. etwa Art. 2 des - vom Freistaat Bayern eingebrachten - Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Raumordnung und Bauleitplanung sowie im Fernstraßenbau, BR-Drs. 360/85. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 31.1.1986 beschlossen, diesen Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen (Sten.Bericht S. 40 B, C).

An dieser Stelle danke ich nochmals den drei Referenten sowie allen Diskussions-
teilnehmern, die zu dem Erfolg des dritten gemeinsamen Forschungsseminars
beigetragen haben. Darüber hinaus gilt mein Dank Herrn Privatdozent Dr.
Klaus Grupp für seine Mitwirkung bei der Vorbereitung der Veranstaltung
und der Herausgabe dieses Forschungsberichts. Für ihre Hilfe danke ich ferner
meinem Assistenten, Herrn Assessor Hans-Peter Michler, meinen Sekretärinnen,
Frau Erika Kögel und Frau Marliese Dietrich, sowie den Mitarbeitern des
Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer.

Speyer, im Februar 1986

Willi Blümel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers	
Prof. Dr. Willi Blümel, Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	I
Zur Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung	
Prof. Dr.-Ing. Ruprecht Rümmler, Universität - Gesamthochschule - Essen	1
Die Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung	
Ltd. Ministerialrat a. D. Dr. Hans Carl Fickert, Ratingen	21
Zur Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans	
Ulrich Kuschnerus, Richter am Oberverwaltungs- gericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster	43
Verzeichnis der Teilnehmer	63
Seminarprogramm	67

Zur Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung

Von Professor Dr.-Ing. Ruprecht Rümmler

1. Einführung

Unsere wirtschaftlich-technische Entwicklung in Verbindung mit einer zunehmenden Bevölkerungsverdichtung hat in weiten Teilen der Bundesrepublik Deutschland zu einer verstärkten Belastung von Natur und Landschaft geführt. Die Beanspruchung der Naturgüter sowie die Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild sind vielerorts in einer Weise gesteigert worden, daß Natur und Landschaft nunmehr zu Minimumfaktoren für die gesamträumliche Entwicklung geworden sind.

Es ist daher durchaus verständlich, daß wegen der zahlreichen konkurrierenden und oft nur schwer miteinander zu vereinbarenden Ansprüche an den Raum die Landespflege sowohl im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung als auch in den einzelnen Fachplanungen heute eine wesentliche Bedeutung erlangt hat. Ihre Verankerung in vielen neuen gesetzlichen Grundlagen läßt erkennen, wie notwendig es geworden ist, Natur und Landschaft durch umfassende landespflegerische Planungs- und Fachbeiträge langfristig und nachhaltig zu sichern.

2. Ziele und Aufgaben der Landespflege

Das erklärte Ziel der Landespflege ist eine menschengerechte und dabei zugleich naturgemäße Umwelt. Dieses Ziel strebt die Landespflege durch Schutz, Pflege, Ordnung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen der menschlichen Gesellschaft als ihre Umwelt an. Daraus folgt, daß bei allen Eingriffen in die Landschaft ein Ausgleich zwischen dem natürlichen Potential der Landschaft - als der Lebensgrundlage des Menschen - und den vielfältigen Ansprüchen und Erfordernissen der Gesellschaft an eben diese Landschaft notwendig wird.

Die Landespflege umfaßt als Teilgebiete die Landschaftspflege einschließlich der pfleglichen Nutzung des Naturpotentials (d.h. der Naturgüter), den Naturschutz einschließlich der mit ihm verwandten Schutzbestrebungen und die sogenannte Grünordnung.

2.1 Landschaftspflege

Zur Landschaftspflege gehören folgende Hauptaufgaben:

- Erhaltung, Pflege und Entwicklung eines leistungs- und funktionsfähigen Naturhaushaltes, insbesondere der Pflanzen- und Tierwelt und ihrer Biotope,
- Erhaltung, Pflege und Entwicklung der Nachhaltigkeit und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- Erhaltung, Pflege und Entwicklung der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum.

2.2 Naturschutz

Der Naturschutz dient dem Schutz und der Erhaltung der Landschaft und bestimmter schutzwürdiger Landschaftsbestandteile. Aus kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und wissenschaftlichen Gründen sind Landschaften und Landschaftsbestandteile einschließlich seltener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten sowie deren Biotope zu sichern. Dies kann erreicht werden durch einen allgemeinen Naturschutz, durch Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile, Naturdenkmale sowie gezielten Biotop- und Artenschutz.

2.3 Grünordnung

Die Grünordnung erstrebt im Siedlungsbereich die Sicherung und die räumliche und funktionelle Ordnung aller Grünflächen und Grünelemente zueinander und zu den baulichen Anlagen im Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung.

3. Integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung

Insbesondere seit dem Inkrafttreten der neuen Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 1985) werden unter Anerkennung des Prinzips der dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtenden staatlichen Daseinsvorsorge die Umweltbelange mit den Aufgaben der Verkehrswegeplanung gleichrangig behandelt.

Die vom Planungsträger der Fachplanung *S t r a ß e n b a u* angestellten landespflegerischen Überlegungen werden über die "Integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung" in den fachspezifischen Planungsprozeß eingebracht. Sie finden ihren Ausdruck in den "Landespflegerischen Fachbeiträgen".

Hierzu gehören:

- die ökologische Beurteilung der Straßenplanung in Form einer "Risikoanalyse" auf der Ebene der Bedarfsermittlung,
- die Empfindlichkeitsuntersuchung der Landschaft gegenüber dem Planungsvorhaben in Form einer "Umweltverträglichkeitsstudie" auf der Ebene der Linienfindung,
- der "Landschaftspflegerische Begleitplan" auf der Ebene der Entwurfsbearbeitung und
- der "Landschaftspflegerische Ausführungsplan" auf der Ebene der baureifen Planung.

(Diese Stufenfolge ist nicht bindend. Je nach Problemstellung können einzelne Landespflegerische Fachbeiträge entfallen oder mehrere zusammengefaßt werden.)

Eine Übersicht über die integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung in der Straßenplanung bis zum Planfeststellungsbeschluß gibt Bild 1 (umseitig).

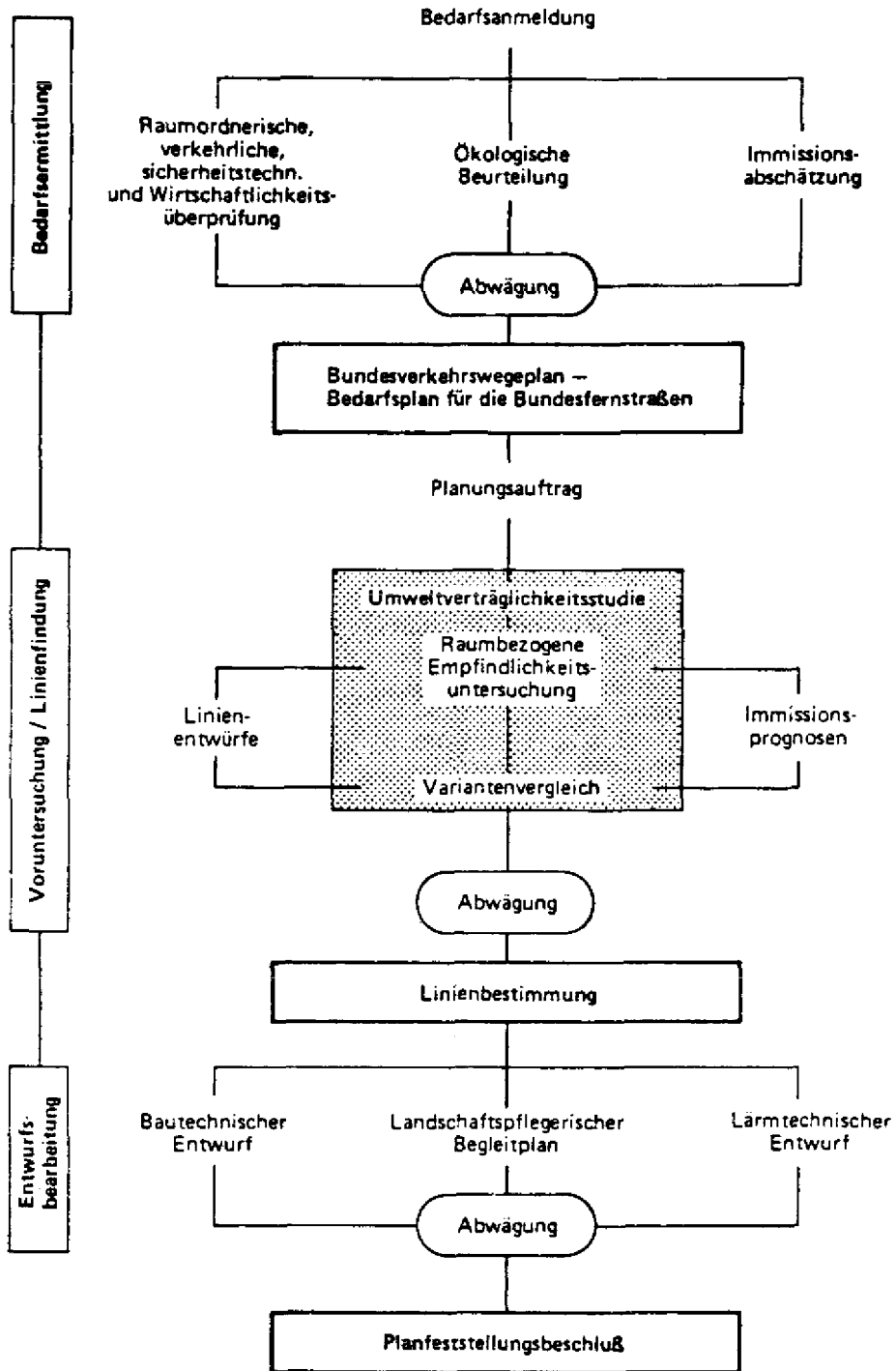


Bild 1: Integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung in der Straßenplanung

Quelle: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, 1985

3.1 Risikoanalyse

Die mit der raumbeanspruchenden Straßenplanung verbundene Belastung der Landschaft verlangt in der Regel eine Risikoanalyse im Sinne einer Vorprüfung zur Feststellung des Grades der Umwelterheblichkeit der beabsichtigten Baumaßnahme in Relation zur Belastbarkeit der betroffenen Landschaft (vgl. Langer, Stolz u.a., 1984). Auf der Grundlage dieser ökologischen Untersuchung sollte nach eventueller Aufnahme der Straße in den Bedarfsplan gleichzeitig erkennbar sein, ob für die geplante Straße eine Umweltverträglichkeitsstudie zu erstellen ist oder ob diese wegen Geringfügigkeit des zu erwartenden Eingriffs in Natur und Landschaft entfallen kann.

3.2 Umweltverträglichkeitsstudie

In vielen Fällen erfordert die durch das Straßenbauvorhaben zu erwartende hohe Belastung der Landschaft eine detaillierte Untersuchung der Umweltverträglichkeit. Wird diese notwendig, muß sie vor der Linienfindung der Straße vorgenommen werden.

Hierzu dient die Umweltverträglichkeitsstudie. Mit ihrer Hilfe erfolgt - meist über die Auswahl trassengeeigneter Korridore - für das Straßenbauvorhaben die Abwägung des Flächenanspruchs der Verkehrswegeplanung gegenüber anderen Ansprüchen an den Planungsraum (Bilder 2, 3 und 4).

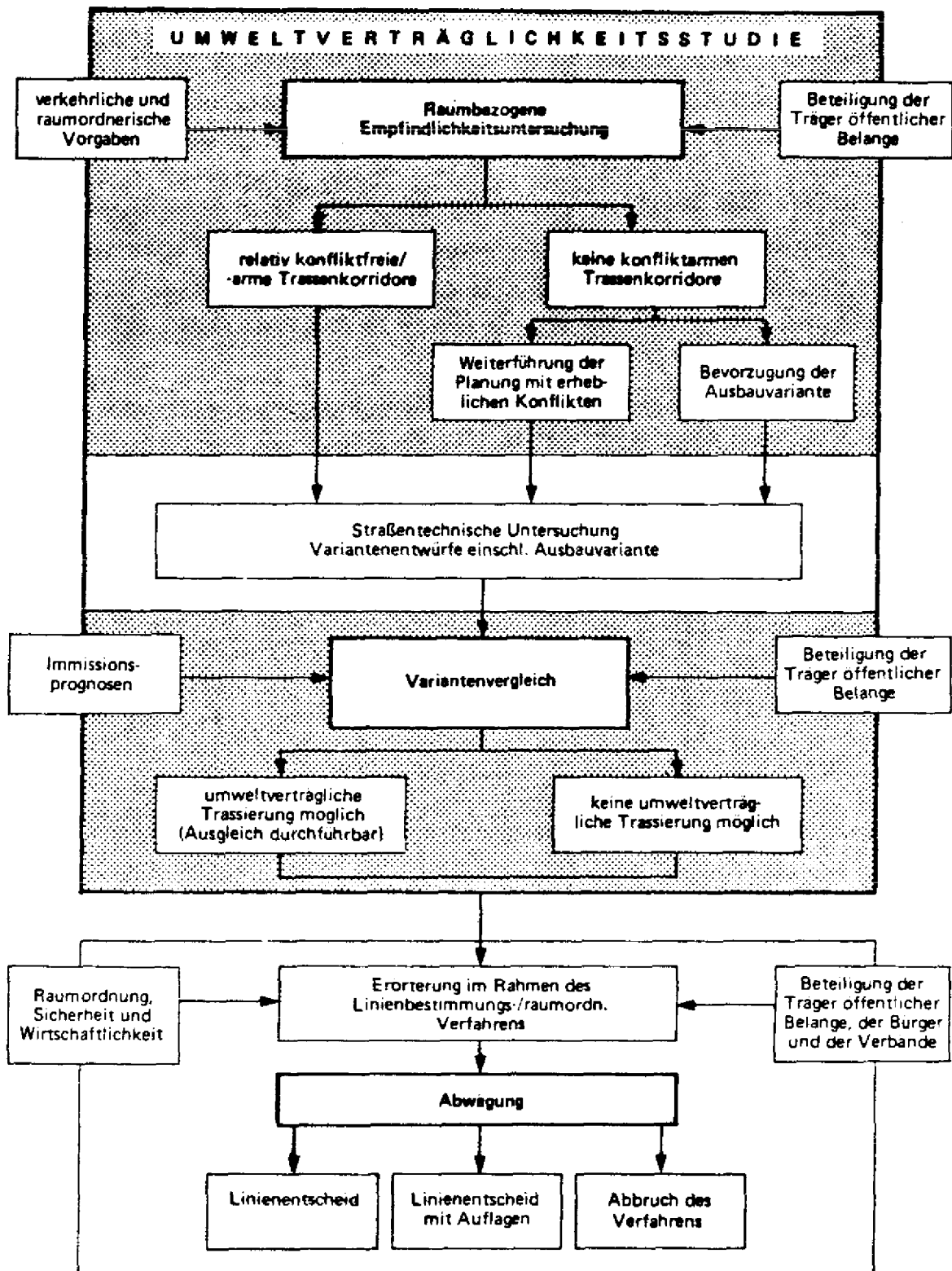
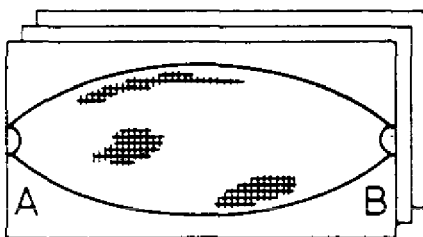


Bild 2: Entscheidungsschritte im Verfahrensablauf der Voruntersuchung

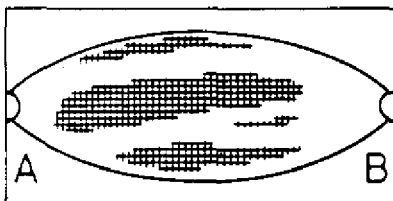
LINIENFINDUNG



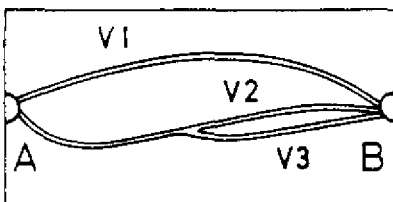
- Planungsauftrag



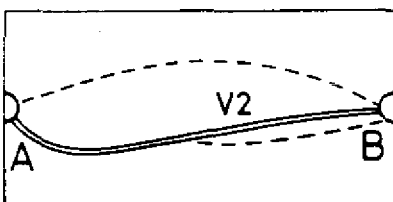
- Ermittlung und Darstellung aller Flächenansprüche im Untersuchungsraum



- Ermittlung konfliktarmer Korridore nach Überlagerung aller Flächenansprüche



- Planung von Trassenvarianten innerhalb der konfliktarmen Korridore



- Darlegung der Vor- und Nachteile aller Varianten und Ermittlung der umweltverträglichsten Variante durch detaillierte Trassenbewertung

Bild 3 : Ablauf der Voruntersuchung

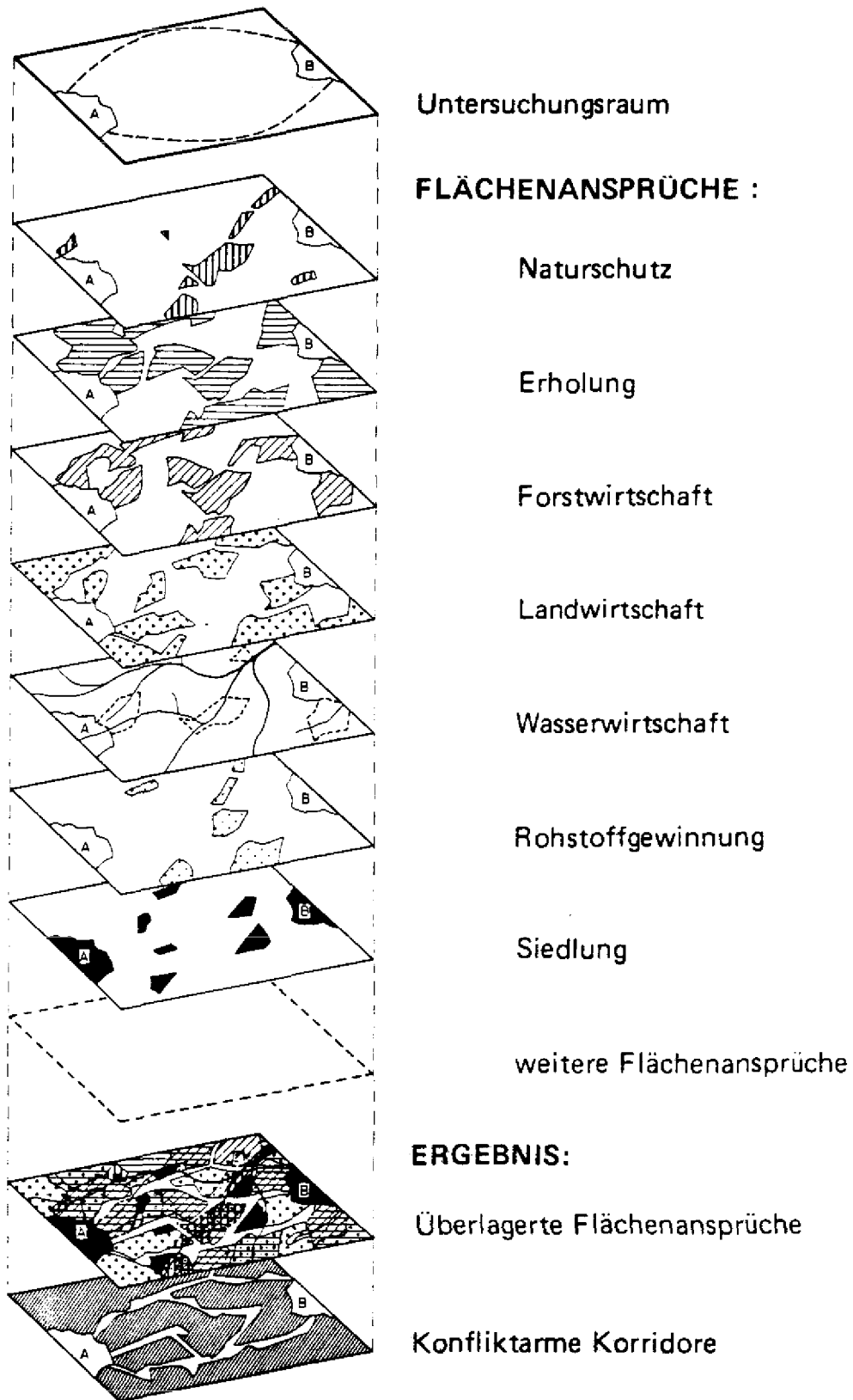


Bild 4 : Überlagerung der Flächenansprüche

3.3 Landschaftspflegerischer Begleitplan

Der Landschaftspflegerische Begleitplan wird in jedem Fall erforderlich. In ihm werden die vom Träger der Straßenplanung zum Ausgleich des Eingriffs zu leistenden Maßnahmen der Landschaftspflege, des Naturschutzes und - wenn Siedlungsbereiche betroffen sind - auch der Grünordnung im einzelnen parzellenscharf dargestellt.

Darüber hinaus soll die Straßenbaubehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ziele der Landschaftspflege und des Naturschutzes beachten und deren Verwirklichung unterstützen. Entsprechende Maßnahmen müssen ebenfalls im Begleitplan aufgezeigt werden.

Der Landschaftspflegerische Begleitplan wird mit den zum Ausgleich des Eingriffs dargestellten Ausgleichs- und ggf. auch Ersatzflächen sowie den landschaftspflegerischen Maßnahmen Bestandteil der Planfeststellungsunterlagen. Er nimmt voll an der Rechtsverbindlichkeit im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens teil. (Erfahrungsgemäß gelingt es nur in einfachen Fällen, die Darstellung der erforderlichen landschaftspflegerischen Maßnahmen einschließlich ihrer Erläuterung und Begründung im Fachplan selbst vorzunehmen.)

Zu dem darzustellenden Inhalt der Planfeststellungsunterlagen gehören im einzelnen:

- der gegenwärtige Zustand von Natur und Landschaft einschließlich einer Bewertung der visuellen Landschaftsstruktur und der ökologischen Funktionen des Naturhaushaltes;
- die von der Straßenbaumaßnahme ausgehenden Beeinträchtigungen der visuellen Landschaftsstruktur und der ökologischen Funktionen des Naturhaushaltes;
- die vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen zur Wiederherstellung des Landschaftsbildes sowie zur Gewährleistung gleichartiger und gleichwertiger ökologischer Funktionen des Naturhaushaltes im gestörten Eingriffsbereich;
- die Begründung der Notwendigkeit von Ersatzmaßnahmen bei Nichtdurchführbarkeit der Ausgleichsmaßnahmen;

- das Ergebnis der Abwägung zwischen den Belangen des Straßenbaues und den anderen öffentlichen und privaten Belangen;
- die vorgesehenen Ersatzmaßnahmen zur Wiederherstellung des Landschaftsbildes und der gestörten ökologischen Funktionen des Naturhaushaltes an anderer Stelle;
- die vorgesehenen Eigentumsverhältnisse an den für Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen benötigten Grundflächen;
- die Trägerschaft für Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen auf Grundstücken, die durch Dritte genutzt werden;
- die Sicherstellung der Pflege der Ausgleichs- und/oder Ersatzflächen und die Gewährleistung der Dauerhaftigkeit der Ausgleichs- beziehungsweise Ersatzmaßnahmen.

Alle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Dauerhaftigkeit werden im Planfeststellungsbeschluß festgesetzt. Er bildet also die Rechtsgrundlage für die Durchführung und dauerhafte Sicherstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der zu ihrer Realisierung eventuell notwendig werdenden Enteignungen.

3.4 Landschaftspflegerischer Ausführungsplan

Der Landschaftspflegerische Ausführungsplan stellt die baureife Ausarbeitung der Inhalte des Landschaftspflegerischen Begleitplans und eventueller Auflagen aus dem Planfeststellungsverfahren dar.

Eine abschließende Übersicht über die stufenweise integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben gibt Bild 5.

Bedarfsermittlung, Maßnahmenkatalog

Prüfung und Bewertung der Maßnahmen unter raumordnerischen, verkehrlichen und sicherheitstechnischen Aspekten

Stufenweise UVP* – raumbezogen

Raumbezogene Prüfung der Umwelt-erheblichkeit, Abschätzung der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (z.B. Wald, wertvolle Biotope) über eine ökologische Risikoeinschätzung

Abschätzung von Immissionen wie Verkehrslärm und Luftverunreinigungen

Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen

Linienfindung

Voruntersuchungen zur Linienfindung, Linienentwürfe, Variantenvergleich einschließlich der Null-Variante, raumordnerische Verfahren

Stufenweise UVP* – linienbezogen

Umweltverträglichkeitsstudie:
Bestandsaufnahme und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, Variantenvergleich, Ermittlung der Variante mit den geringsten Beeinträchtigungen
Konzept zur Minderung und zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen

Prognose der Lärmbelastung und der Luftverunreinigungen für den Variantenvergleich

Linienbestimmung nach §16 Fernstraßengesetz

Entwurfsbearbeitung

Detaillierte Ausarbeitung des bautechnischen Entwurfs unter Berücksichtigung der Vorgaben zur Vermeidung bzw. Minderung der Schwere von Eingriffen in Natur und Landschaft

Stufenweise UVP* – projektbezogen

Erstellung des landschaftspflegerischen Begleitplanes mit detaillierter Darstellung der Eingriffe in Natur und Landschaft sowie der erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Erstellung des körntechnischen Entwurfs mit detaillierter Darstellung der Lärmbelastung sowie der erforderlichen Maßnahmen des Lärmschutzes

Planfeststellung – Entscheidung über das Straßenbauvorhaben

Bauvorbereitung

Baudurchführung

Verkehrsfreigabe

* Umweltverträglichkeitsprüfung

Bild 5: Integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesfernstraßen

Quelle: Bundesminister für Verkehr

4. Maßnahmen zur Bewältigung straßenbaulicher Eingriffe und ihrer Auswirkungen

Liegt ein Eingriff im Sinne des § 8 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz vor, so sind gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BNatSchG vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist.

Diese Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind erfahrungsgemäß unterschiedlich zu bemessen, denn der Grad des straßenbaubedingten Eingriffs in Natur und Landschaft ist in der Regel von der Handhabung zweier Faktorenkomplexe abhängig:

- der Summe der Entwurfselemente einer Straße
(Linie, Gradiente, Querschnitt, Knotenpunkt etc.) und
- den straßen- und landschaftsbaulichen Maßnahmen
(Stützbauwerke, Brücken, Tunnel, Rückhaltebecken, landschaftsgerechte Begrünung und Bepflanzung etc.).

Die Bewertung des Eingriffs fällt in der Regel ferner auf Grund der Belastbarkeit der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes in jedem Landschaftsraum unterschiedlich aus, und zwar je nach Beantwortung der Frage, bis zu welchem Ausmaß das jeweils betroffene Landschaftspotential Eingriffe entweder relativ schadlos ertragen oder aber schließlich nicht mehr bewältigen kann.

4.1 Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung von Beeinträchtigungen

Als Voraussetzung für eine umweltschonende Straßenplanung müssen schon im Stadium der Bedarfsermittlung für die Bundesfernstraßen grundlegende landschaftsökologische und nutzungsbezogene Untersuchungen aller wirksamen natürlichen Gegebenheiten im Bereich des zukünftigen Verlaufes der Straße und deren näherer Umgebung durchgeführt werden.

Aus den Ergebnissen dieser "Risikoanalyse" kann über eine ökologische Risikoeinschätzung die Geländewahl für die nach Lage und Relief günstigste Möglichkeit der Trassierung der Straße und ihre umweltschonende Eingliederung in die Landschaft abgeleitet werden.

Zu letzterer gehören:

- landschaftsgerechte Linienführung mit landschaftsangepaßter Trassenführung nach Lage und Höhe,
- sorgfältige Eingliederung der Entwurfselemente der Straße in die vorgefundene Landschaft und
- ökologisch begründete ingenieurbiologische und landespflegerische Maßnahmen zur Minderung nachteiliger Auswirkungen des Straßenbauvorhabens.

Hierdurch werden von vornherein vermeidbare Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes unterlassen und unvermeidbare Auswirkungen der Straße so umfassend wie möglich vermindert.

4.2 Maßnahmen zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen

Es ist inzwischen das erklärte Ziel jedes umweltschonenden Straßenbaues, die nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Vermeidung und Verminderung noch verbleibenden u n v e r m e i d b a r e n Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit dies zur Unterstützung der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Dies geschieht in der Regel durch spezielle Ausgleichsmaßnahmen.

Im Falle der unvermeidbaren Beeinträchtigungen des L a n d s c h a f t s - b i l d e s kommen als Abhilfe alle s t r u k t u r b e z o g e n e n Ausgleichsmaßnahmen in Frage, durch die das Landschaftsbild wiederhergestellt oder neu gestaltet werden kann.

Hierzu gehören:

- Tunnelungen zur Wahrung eines möglichst ungestörten Landschaftsbildes in Landschaftsräumen mit hoher Reliefenergie,

- Führungen von Straßenabschnitten in Troglage,
- Geländeausformungen und -modellierungen mit dem Ziel des Sichtschutzes,
- Aufständerungen von Trassenabschnitten zur teilweisen Aufhebung visueller Trennwirkungen und Horizontabschirmungen in Tallagen,
- Auswahl ästhetisch ansprechender Brückenbauwerke,
- Anlage von Sichtschutzpflanzungen,
- Großbaumverpflanzungen zur rasch wirksamen Landschaftsgestaltung.

Ausgeglichen ist der Eingriff dann, wenn nach seiner Beendigung das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Der Ausgleich kann in Einzelfällen auch schon gegeben sein, wenn gewisse Beeinträchtigungen zwar noch bestehen bleiben, diese aber so geringfügig sind, daß sie nicht mehr als erheblich oder nachhaltig zu werten sind. Auch die Qualität des Ausgleichs sollte in besonderen Fällen gegenüber der Quantität des Eingriffs aufgerechnet werden können!

Im Falle der unvermeidbaren Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes kommen als Abhilfe alle funktionsbezogenen Ausgleichsmaßnahmen in Frage, die geeignet sind, die gestörten Funktionsabläufe in dem betroffenen Landschaftsraum gleichartig und/oder gleichwertig wiederherzustellen.

Hierzu gehören:

- Erhaltung von Ventilationsbahnen in Tallagen zur Gewährleistung des Luftaustausches durch Brückenbauwerke oder Aufständerungen der Trasse,
- Tunnelungen zur Vermeidung oder Minderung von Funktionsbeeinträchtigungen infolge Trennung zusammengehöriger Landschaftsräume,
- Neuanlage von Wild- und Kleintierdurchlässen oder von speziellen Brücken für Wildwechsel,
- Neuanlage von Biotopen (z. B. Moore, Sümpfe, Naßwiesen, Trockenrasen, Zwergstrauch- oder Wacholderheiden),
- Neuanlage von Sumpf-, Bruch- und Auwäldern,

- Durchführung sonstiger Aufforstungen,
- Verpflanzung wertvoller Pflanzenarten aus dem Trassenbereich,
- Aussiedlung gefährdeter Tierarten aus dem Trassenbereich,
- Renaturierung von Gewässern,
- Rekultivierung aufgegebener Trassenstücke.

Ausgeglichen ist der Eingriff dann, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes und seiner Leistungsfähigkeit zurückbleibt.

5. Bewältigung nicht ausgleichbarer straßenbaulicher Eingriffe bei Vorrang des Straßenbauvorhabens - Ersatzmaßnahmen

Bei Vorrang der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege muß im Falle nicht ausgleichbarer straßenbaulicher Eingriffe das Straßenbauvorhaben unterbleiben. Hat jedoch das Straßenbauvorhaben Vorrang, so sind nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften **E r s a t z m a ß n a h m e n** vorzusehen.

Diese Ersatzmaßnahmen müssen der Verbesserung des Landschaftsbildes oder des Naturhaushaltes dienen und geeignet sein, ihre gestörten Funktionen an anderer Stelle zu gewährleisten. Sie können - im Vergleich zur Eingriffswirkung - auch ähnliche Funktionen wiederherstellen, die gegenüber den gestörten Funktionen gleichwertig sind.

Hierzu gehören:

- Aufwertung ausgeräumter Landschaftsteile durch Bepflanzung,
- Anlage von Ersatzbiotopen (z.B. Feuchtbiotop anstelle eines zerstörten Trockenrasens),
- Ersatzaufforstungen zur Gründung ökologisch bedeutsamer Waldbestände (z.B. Weichholzaue anstelle einer zerstörten Hartholzaue),
- Anlage von Sukzessionsflächen anstelle von in Anspruch genommenem Wald in sonst walddreichen Gebieten,

- Biotopmanagement zur Verbesserung der Lebensbedingungen für im betroffenen Landschaftsraum lebende oder anzusiedelnde seltene Pflanzen- oder Tierarten (z.B. Renaturierung von Mooregebieten, Wiedervernässung ehemaliger Feuchtwiesen).

Als Ersatzmaßnahmen können mehr oder weniger alle landespflegerischen Maßnahmen außerhalb des betroffenen Landschaftsraumes gelten, die erwiesenermaßen geeignet sind, den mit dem Straßenbauvorhaben verbundenen Eingriff in das Landschaftsbild und den Naturhaushalt im Umfeld des betroffenen Landschaftsraumes soweit wie möglich zu beheben.

6. "Ausgleichsabgabe" bei Nichtdurchführbarkeit der Ersatzmaßnahme

Ersatzmaßnahmen sollten nach Art und Umfang so ausgelegt sein, daß sie den Flächen- und Kostenaufwand nicht überschreiten, der für die nicht durchführbaren Ausgleichsmaßnahmen notwendig gewesen wäre.

Anstelle von Ersatzmaßnahmen kann - z. B. in Nordrhein-Westfalen - ein entsprechender Geldbetrag an den Kreis oder die kreisfreie Stadt zur Realisierung der Maßnahme gezahlt werden. Dieser Betrag ist zu zahlen, wenn die Ersatzmaßnahme innerhalb einer dem Verursacher zu setzenden Frist nicht durchgeführt worden ist.

Der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geht sogar in seinen Forderungen noch weiter, indem er nicht nur eine einmalige, sondern auch eine laufende Ausgleichszahlung fordert (Bild 6).

In der Praxis erweist es sich als schwierig, die Zielsetzungen von Naturschutz und Landschaftspflege zu erreichen, wenn anstelle der Ersatzmaßnahmen ein entsprechender Geldbetrag gewissermaßen als "Ablaßzahlung" vom Verursacher verlangt wird. Erkennt man diese Schwierigkeiten, die mit der Abgrenzung, Begründung und besonders mit der rechtlichen Durchsetzbarkeit von Ersatzmaßnahmen in der Regel verbunden sind, so wird verständlich, daß die meisten Straßenbauverwaltungen bisher bestrebt waren, gegenüber der Eingriffswirkung möglichst eine angemessene Regelung durch Ausgleichsmaßnahmen anzubieten.

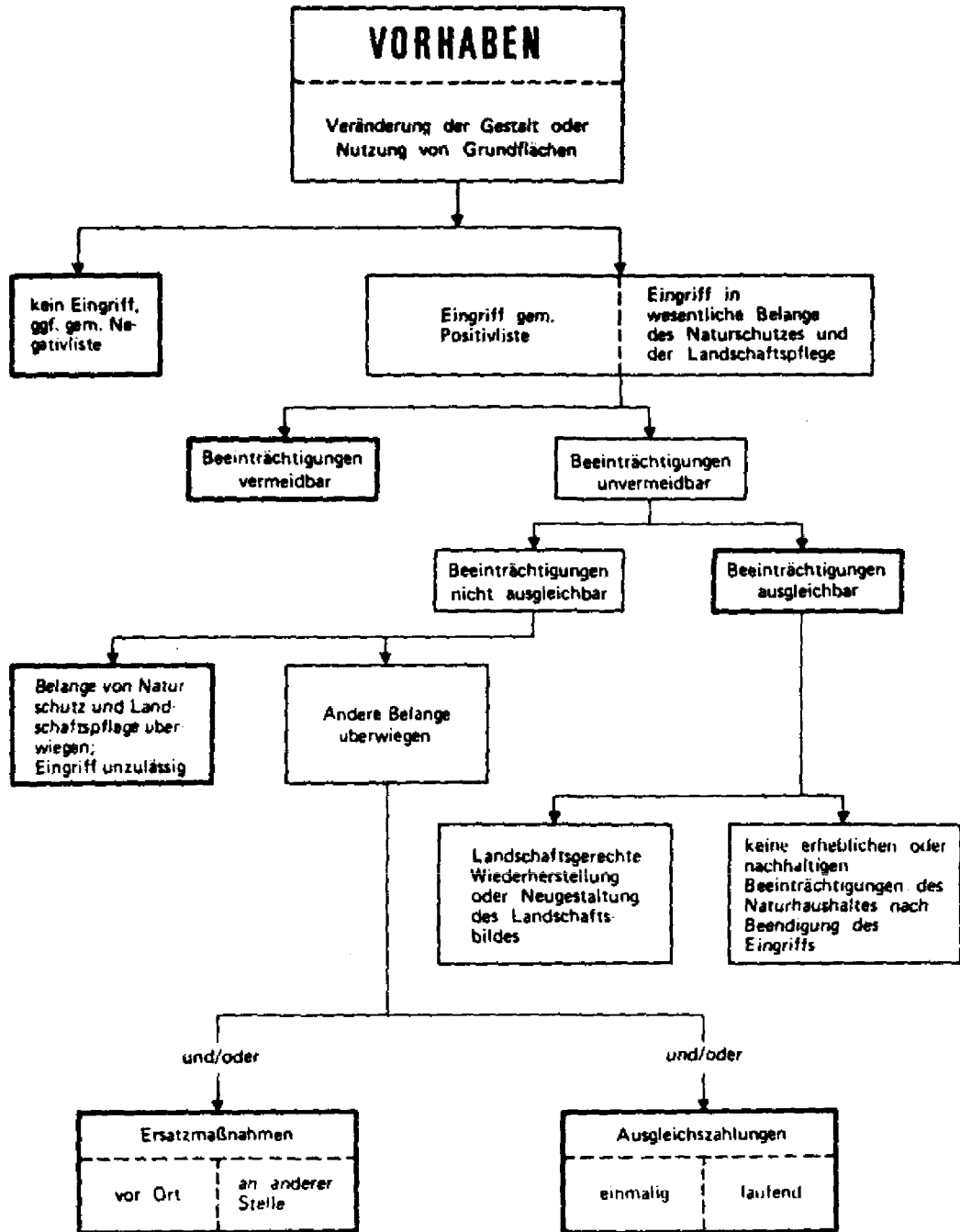


Bild 6: Schema für die Prüfung eines Eingriffsvorhabens

Quelle: Bundesminister für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten, 1985

7. Schlußfolgerungen

Die schwierigen Problemlösungen bei der Frage nicht ausgleichbarer Eingriffe durch den Straßenbau oder gar bei der Frage nicht vollziehbarer Ersatzmaßnahmen machen deutlich, daß Straßenplanungen so sorgfältig "vorüberlegt" sein sollten, daß es gar nicht erst zu derartigen Schwierigkeiten bei ihrer Realisierung kommen kann. Es sollte daher eine der Hauptaufgaben des Straßenplaners sein, die Gegebenheiten der Landschaft und die notwendigen Forderungen des Verkehrs von vornherein miteinander in Einklang zu bringen.

Um dies dem Planer zu erleichtern, aber auch um den bei den Straßenbaubehörden inzwischen eingestellten Ingenieuren der Fachrichtung Landespflege eine vorzeigbare Sammlung von Problemlösungen an die Hand zu geben, ist in Nordrhein-Westfalen eine "Anleitung zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Straßenplanung" erarbeitet worden (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 1983, jetzt Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr). Es handelt sich um eine Art Leitfaden für den Planer, der sich inzwischen als eine wertvolle Hilfe für die Straßenbaubehörden bis über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus bewährt hat.

Der Bundesminister für Verkehr läßt zur Zeit Richtlinien zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau erarbeiten. An dem Inhalt dieser Richtlinien (Stand Juli 1985) orientieren sich die in diesem Beitrag aufgeführten Erläuterungen zur Eingriffs- und Ausgleichsregelung.

Ferner wird zur Zeit für die einheitliche Durchführung der Landschaftspflegerischen Begleitpläne zum Straßenentwurf ein Gliederungsschema (in Form einer Checkliste) für den Erläuterungsbericht nach den neuen RE 1985 erarbeitet.

Diese Regelwerke und Richtlinien werden wesentlich zu einer besseren Vollziehbarkeit der integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung und der damit verbundenen Ausgleichsregelung in der Verkehrswegeplanung beitragen.

Was noch fehlt sind:

- gesammelte modellhafte Lösungen zum Ausgleich bestimmter, immer wiederkehrender Eingriffe und Eingriffswirkungen;
- Erheblichkeitsschwellen zur Bestimmung des Grades von Eingriffs- und Ausgleichswirkungen sowie
- Positiv- und Negativkriterien zu Eingriffs- und Ausgleichstatbeständen (in Anlehnung an die in den meisten Bundesländern bereits aufgestellten Positiv- oder Negativlisten, in denen festgelegt ist, was als Eingriff zu gelten hat und was nicht).

Wie ich meine, ist jedoch schon jetzt abzusehen, daß es im Laufe der nächsten zwei Jahre zu einer Standardisierung des Ablaufes der integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung und der damit verbundenen Ausgleichsregelung im Straßenbau kommen wird.

8. Literatur

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1985: Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben. Stellungnahme des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege beim BML. Schriftenreihe "Angewandte Wissenschaft" H. 313, Münster-Hiltrup.

Bundesminister für Verkehr, 1985: Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 1985). Eingeführt durch Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 1/1985, Bonn.

Bundesminister für Verkehr, 1985: Richtlinien zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau. Entwurf, Stand 1. Juli 1985, Bonn.

Langer, H., Stolz, M. u.a., 1984: Verfahrenskonzept zur ökologischen Risikoeinschätzung von Straßenbauprojekten der Bundesverkehrswegeplanung. Manuskript Schlußbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (Nr. 98056 A83) im Auftrage des Bundesministers für Verkehr, Bonn.

Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg., 1983: Bauwerk Straße (in der Landschaft), Anleitung zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Straßenplanung, 2. Auflage. Schriftenreihe "Verkehr und Umwelt in Nordrhein-Westfalen", Heft II, Düsseldorf.

Sporbeck, O., Froelich, N. u.a., 1984: Methodenstand und Vorgehensweisen zur Bewertung von Trassenalternativen aus der Sicht der Landschaftsökologie und Landnutzung. Forschungsbericht (FE-Nr. 02.088-G83L) im Auftrage des Bundesministers für Verkehr, Manuskript, Bonn.

Die Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung

Von Dr. Hans Carl Fickert

I. Problemstellung, Eingrenzung des Themas

Das dankenswerterweise sehr offen formulierte Thema hat es ermöglicht, aus den zahlreichen Problemkomplexen einige Schwerpunkte herauszugreifen, die sich beim Bau von Straßen, insbesondere Bundesfernstraßen, in bezug auf Natur und Landschaft seit Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und der danach erlassenen bzw. angepaßten Naturschutzgesetze der Länder zur Ausfüllung der Rahmenvorschriften ergeben haben. Dabei ist offensichtlich, daß sich insbesondere aus der - teils "ideologisch" überzäumten - Landesgesetzgebung noch weitere Streitige Probleme aufzun werden.

Das Referat von Herrn Prof. Rümmler hat einige fachtechnische und verwaltungsmäßige Grundfragen bei der Planung von Straßenbauvorhaben unter Beanspruchung von Natur und Landschaft behandelt. Mit der integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) kann bereits bei der vorbereitenden Planung, d.h. vor Einleitung der Planfeststellung einiges für den Abbau der naturgemäßen Kollisionen zwischen dem notwendigen Bau von Straßen und der gleichzeitig notwendigen Beachtung der ökologischen Belange im weitestens Sinne erreicht werden (vgl. u.a. Erbguth, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, Natur + Recht 1982, 161; Winkelbrandt, Die Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei linearen Verkehrsplanungen, in: Natur und Landschaft 1981, 88, jeweils mit weit. Nachw.; dazu auch: Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften v. 27.6.1985 "über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten", Amtsbl. der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175/40, u. Cupej, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), DVBl. 1985, 813).

Die Literatur zur UVP und zu dem Fragenkomplex: Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzmaßnahmen oder gar Ausgleichsabgabe bei Eingriffen ist bekanntlich inzwischen Legion (vgl. statt vieler Steinberg, Die Einfügung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht, Natur + Recht 1983, 169; Schroeter, Die Bedeutung des Bundesnaturschutz-

gesetzes für die ffernstraßenrechtliche Planung, DVBl. 1979, 14; Bremer, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, Natur + Recht 1980, 89; Gassner, Eingriffe in Natur und Landschaft - ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG, Natur + Recht 1984, 81; Fickert, Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, BayVBl. 1978, 681; Salzwedel, Bundesbehörden und Naturschutzrecht - Materiell- und verfahrensrechtliche Schranken für naturschutzrechtlich relevante Vorhaben des Bundes und ihre Durchsetzung, Natur + Recht 1984, 165).

Zu den Abgrenzungsfragen und wohl einigen Überlegungen zur Reichweite der Enteignung wird im Zusammenhang mit dem landschaftspflegerischen Begleitplan morgen Herr Kuschnerus referieren.

Ich möchte einige offensichtliche Streitfragen behandeln, die - wie ich meine - für die Planungsrechtspraxis, insbesondere für die Zusammenarbeit oder auch Auseinandersetzung der Straßenbauverwaltung mit den die ökologischen Belange vertretenden Behörden und Stellen, gleichermaßen für die Gerichtsbarkeit und darüber hinaus für die Fachwissenschaft zwecks weiterer Aufarbeitung der Streitgegenstände von Bedeutung sind.

Zu diesem Zweck soll das auf den ersten Blick Allerweltsthema dahin eingegrenzt werden: "Einige ausgewählte materiell- und verfahrensrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung".

II. Zur Begriffsklärung, Allgemeines zur Landesgesetzgebung zum Schutz ökologischer Belange

Der Begriff "ökologische Belange" wird planungsrechtlich und in den naturschutzrechtlichen Vorschriften - soweit ersichtlich - nicht verwandt. Zum Begriff "Ökologie" als der Lehre vom Naturhaushalt - häufig im Gegensatz zur "Ökonomie" gebraucht - werden die Vorstellungen vielgestaltig und unterschiedlich sein. Hier soll der Begriff "ökologische Belange" lediglich als zusammenfassender Begriff der Belange von Natur und Landschaft und des dabei zu behandelnden Unterfalls des Waldes sowie der im Zusammenhang mit der Reinhaltung der Gewässer und des Grundwassers als Teil der Funktionen des Naturhaushalts

anstehenden Fragen verstanden werden. Hierbei möchte angemerkt werden, daß Naturschutz und Landschaftspflege nicht etwa mit Umweltschutz gleichzusetzen ist, sondern nur einen Teilbereich unter dem Dachbegriff "Schutz der bebauten und un bebauten Umwelt" darstellt.

Die vielgestaltige, teils nicht eindeutige, zum Teil mit den vom BNatSchG vorgegebenen Rahmenvorschriften auch nicht übereinstimmende Landesgesetzgebung zur Behandlung der Belange von Natur und Landschaft kann nicht in allen Einzelheiten behandelt werden. Das gilt insbesondere für die Überlegungen zu den Vorschriften über den Wald, die - obgleich Teil der Belange von Natur und Landschaft - aufgrund des Bundeswaldgesetzes vom 2.5.1975 eigenständige Regelungen in Landeswald- bzw. Landesforstgesetzen erhalten haben. Sie möchten von den zuständigen Ressorts als *leges speciales* zu den Naturschutzgesetzen der Länder aufgewertet werden.

Dagegen ist die Gesetzgebung über die wasserrechtlichen Vorschriften der Länder zur Ausfüllung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) seit jeher verhältnismäßig homogen, so daß anstehende Probleme wegen der herausgehobenen Bedeutung des immer wieder auf den neuesten Stand der Rechtserkenntnisse gebrachten WHG in den Ländern nicht wesentlich voneinander abweichen dürften. Einzelheiten über die Vorschriften der unterschiedlichen Landesnaturschutzgesetze in ihren Bezügen zu den planungsrechtlichen Vorschriften der Straßengesetze von Bund und Ländern können in der Diskussion erörtert werden, zu der einige provokative Äußerungen sicherlich einen schnellen Einstieg erwarten lassen. Die Überlegungen stellen im wesentlichen auf die Planfeststellung für Bundesfernstraßen ab. Für die straßenrechtlichen Planfeststellungsvorschriften der Länder kann sich das Verhältnis zur Landesnaturschutzgesetzgebung differenzierter darstellen und können einige Vorschriften zur Eingriffs- und Ausgleichsregelung zu mehr Beachtung zwingen.

III. Das Verhältnis des Straßenplanungs- und Planfeststellungsrechts zum Naturschutz- und Landschaftspflegerecht

1. Es bedarf in diesem Kreis keiner besonderen Ausführungen, daß das BNatSchG mit seinen unmittelbar geltenden Bestimmungen und die die Rahmenvorschrift inzwischen ausgefüllt habenden Naturschutzgesetze der Länder - teilweise mit unterschiedlicher Bezeichnung - eine tiefgreifende Veränderung der bis dahin geübten Planungspraxis der Straßenbauverwaltung nach sich gezogen haben.

Das liegt nicht daran, daß der unmittelbar geltende § 1 BNatSchG erstmals weitreichende Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgegeben hat; denn nach § 1 Abs. 2 BNatSchG sind die sich aus dem Leitsatz des Abs. 1 ergebenden Anforderungen gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft also im Verhältnis zu notwendigen Straßenbauvorhaben abzuwägen. Insofern handelt es sich zwar um einen *e x t e r n e n* Planungsleitsatz, der, wie es das BVerwG in seinem Urt. v. 22. März 1985 ausgedrückt hat, ein typisches Optimierungsgebot zum Inhalt hat, das eine möglichst weitgehende Beachtung bestimmter Belange fordert. Diese Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege wie auch die Grundsätze nach § 2 BNatSchG wären bei weiter Auslegung der fernstraßenrechtlichen Vorschriften noch unter die Aufgaben der Planfeststellung zu fassen, da Belange der Natur und Landschaft auch vor dem Inkrafttreten des BNatSchG dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Abwägungsgebot unterlagen.

2. Die Neuartigkeit liegt in der Eingriffs- und Ausgleichsregelung des § 8 BNatSchG, die weitgehend wörtlich, teilweise erweitert wie in § 5 Abs. 1 Hess. Naturschutzgesetz, von den Naturschutzgesetzen der Länder übernommen worden ist. Hierbei handelt es sich um ein *e x t e r n e s* *z w i n g e n d e s* Planungserfordernis, das durch planerische Abwägung nicht überwunden werden kann. Dies dürfte heutzutage weit überwiegende Meinung sein, die diesseits seit Geltung der Eingriffsvorschrift vertreten worden ist. Schroeter (a.a.O) hat s. Z. bei dem Versuch, auch die Eingriffs- und Ausgleichsregelungen des § 8 BNatSchG der Vollregelung des Fernstraßenrechts über Art. 74 Nr. 22 GG zu unterwerfen, gemeint, § 8 Abs. 3 BNatSchG spräche gegen ein striktes Gebot, relativiere vielmehr die Ausgleichspflicht, indem er die Vermeidungs- und Ausgleichspflicht der Abwägung unterwerfe. Es ist zuzugeben, daß diese Vorschrift wie leider etliche andere ungenau formuliert ist. Es ist nämlich nicht der Eingriff zu untersagen, wenn nach der Planung des Vorhabens "Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind", sondern das geplante Vorhaben, wenn bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Planungsstadium die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Range vorgehen. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie und der damit einhergehenden permanenten Abwägung aller für und gegen das Straßenbauvorhaben streitenden Belange oder spätestens bei Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen ist abzuklären,

ob das Vorhaben i. S. von § 8 Abs. 3 BNatSchG überhaupt zu untersagen ist, ob ein Eingriff zu vermeiden ist oder ob ein Eingriff zwar unvermeidbar, aber das Vorhaben aufgrund des Fachplanungszieles durchzuführen ist.

Die besondere Eingriffs- und Ausgleichspflichtenregelung in den Vorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege ist dem Fernstraßenrecht wie auch den Straßen- und Wegegesetzen der Länder fremd. Hierbei handelt es sich um spezielle Bestimmungen der Naturschutzgesetze, die den allgemeinen Vorschriften über die Planfeststellung in den Fachplanungsgesetzen vorgehen.

Die Entscheidung über die Intensität des Eingriffs und die dadurch zwangsläufig ausgelöste Ausgleichspflicht muß in der vorangehenden Abwägung bei der Beurteilung der unterschiedlichen Trassenvarianten oder infolge sonstiger Gesichtspunkte fallen, um eine möglichst geringfügige Beeinträchtigung von Natur und Landschaft zu erreichen. Es kann die Entscheidung allerdings auch dahin getroffen werden, daß der Eingriff bewußt in Kauf genommen wird, um etwa Lärmbeeinträchtigungen einer Wohnsiedlung zu vermeiden oder um nicht eine Wasserschutzzone II queren zu müssen, bei der die Trasse in eine wasserdichte Betonwanne gelegt werden müßte.

3. a) Der zuweilen von engagierten Straßenrechtlern noch zu vernehmende Einwand, der Gesetzgeber habe den möglichen Konflikt zwischen den Aufgaben des Straßenbaues und anderen öffentlichen Belangen keineswegs übersehen, das zeige sich an dem in § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG verankerten Abwägungsgebot und an der Regelung seiner Folgen in § 17 Abs. 4 FStrG, geht fehl. § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG enthält das a l l g e m e i n geltende Abwägungsgebot. Zur Frage, in welchen Fällen ein Vorhaben als Eingriff i.S. von § 8 Abs. 1 BNatSchG anzusehen ist mit der Folge der Ausgleichspflicht nach § 8 Abs. 2 BNatSchG oder sogar weitergehenden Verpflichtungen etwa zu Ersatzmaßnahmen oder Geldleistungen aufgrund von § 8 Abs. 9 BNatSchG i.V.m. den unterschiedlich weitgehenden Regelungen in den Naturschutzgesetzen der Länder sagt § 17 Abs. 1 FStrG nichts aus.

b) Die Auflagenvorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG kommt gar nicht zum Zuge. Sie greift erst dann Platz, wenn notwendige Anlagen (Maßnahmen) zum Schutz des Allgemeinwohls oder der benachbarten Grundstücke nicht

bereits im Plan bei seiner Auslegung nach § 18 Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 1 FStrG vorgesehen waren. Das hat gelegentlich auch das BVerwG übersehen.

Bei einem Eingriff in Natur und Landschaft hat der Planungsträger die zum Ausgleich dieses Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Fachplan selbst oder - was wohl häufiger zutrifft - in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen. Er wird im Regelfall mit den Naturschutzbehörden abgestimmt sein und ist zusammen mit den anderen Planunterlagen auszulegen. In der Praxis sind landschaftspflegerische Begleitpläne bisher zwar noch häufig nachgereicht worden. Bei qualitativ und quantitativ umfangreicheren Ausgleichsmaßnahmen könnte ein erst später erstellter Begleitplan aber einmal zu einem Abwägungsfehler führen; so könnte ein in seinem Eigentum Betroffener dartun, bei frühzeitiger Kenntnis von den sich später als notwendig erweisenden Ausgleichsmaßnahmen wäre wegen der Kostspieligkeit der Maßnahmen eine andere Trasse gewählt worden. An der Verpflichtung zur Erstellung eines landschaftspflegerischen Begleitplans, der Bestandteil des Fachplans ist, zeigt sich augenfällig, daß die Auflagenvorschrift nach § 17 Abs. 4 FStrG nicht als Ausgleichsvorschrift i.S. des § 8 Abs. 2 BNatSchG angesehen werden kann.

c) Die Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmenregelung in den Naturschutzgesetzen auf der Grundlage des Verursacherprinzips als externes zwingendes Planungserfordernis hat die raumbeanspruchenden Fachplanungsgesetze, vor allem deren fachplanerische Planfeststellung, materiell- und verfahrensrechtlich erweitert. Nach § 8 Abs. 2 BNatSchG und den entsprechenden Vorschriften in den Naturschutzgesetzen der Länder obliegt der Planfeststellungsbehörde die Entscheidung, den Verursacher eines Eingriffs zu verpflichten, die im Regelfall im landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellten erforderlichen Maßnahmen zum Ausgleich der unvermeidbaren Beeinträchtigungen durchzuführen. Der landschaftspflegerische Begleitplan ist - auch das ist als Besonderheit zu erwähnen - der einzige gesetzlich vorgeschriebene Teilplan des festzustellenden Fachplans.

4. a) Das Rechtsinstitut der Planfeststellung hat durch die Pflicht zur Anordnung von Ausgleichsmaßnahmen noch in einem weiteren Teilaspekt eine Erweiterung erfahren. Nach der Vorschrift über die Konzentrationswirkung (§ 18b

Abs. 1 FStrG) wird durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich "der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen" im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. In diesem Sinne sind bisher schon die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von der Konzentrationswirkung der Planfeststellung erfaßt worden, etwa die Befreiung von Verboten und Geboten in einem festgesetzten Naturschutzgebiet war nicht erforderlich. Dagegen könnten Ausgleichsmaßnahmen nur bei weiter Auslegung noch als Folgemaßnahmen besonderer Art eingeordnet werden. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um notwendige Folgemaßnahmen an anderen Anlagen. Mit der Wortprägung "Anlage" ist zwar kein abgegrenzter oder jedenfalls abgrenzbarer und für ein allseitiges Verständnis einheitlicher Begriff vorgegeben. Eine "Anlage" braucht auch nicht deckungsgleich mit einer "baulichen Anlage" zu sein. Schon vom Begriff her setzt "Anlage" aber jedenfalls voraus, daß etwas von Menschenhand künstlich und im Regelfall unter Verwendung von Stoffen (Materialien) "angelegt" worden ist. Aus dem Tätigkeitswort "anlegen" ist ersichtlich, daß etwas zweckgerichtet bewerkstelligt werden soll, das sich in der "Anlage" als dem Ergebnis des Tätigwerdens manifestiert. Die hergestellte (fertige) Anlage kann sich - abgesehen von Abnutzung oder dergleichen - nicht aus sich selber heraus verändern, ihr haftet das Merkmal einer gewissen Dauerhaftigkeit an.

Der weite Begriff der "Anlage" ist in § 18b Abs. 1 FStrG nicht gemeint. Unter Folgemaßnahmen an "anderen Anlagen" sind nach Sinn und Zweck des § 18b Abs. 1 Satz 1 nur Maßnahmen an solchen - im Regelfall baulichen - Anlagen zu verstehen, die - gleich einem Straßenbauvorhaben - mit dem Erdboden verbundene, aus Baustoffen und Bauteilen hergestellte Anlagen sind. Mit "anderen Anlagen" ist die Beziehung zur Straße hergestellt, so daß nur dem Straßenbauvorhaben wenigstens entsprechende Anlagen gemeint sein können. Als Folge des Straßenbauvorhabens muß also eine bauliche Tätigkeit erforderlich sein, um eine davor schon vorhandene Anlage, in die eingegriffen worden ist, wieder in eine dem vorherigen Zustand entsprechende Funktion zu versetzen.

b) Ein natürliches, als Vorflut dienendes oberirdisches Gewässer, dessen Gewässerbett im Regelfall in vielfältiger Weise (z.B. durch Anlegung von Böschungen, Befestigung der Sohle oder infolge anderer Regulierungen) durch

Menschenhand bearbeitet worden ist, kann nach dem Sinngehalt des § 18b Abs. 1 noch als Anlage angesehen werden. Das kann jedoch nicht für eine "Landschaft" oder für die "Natur" schlechthin gelten, mag ein bestimmter Landschaftsteil auch auf planmäßige Anpflanzung oder auf sonstige Planung zurückzuführen sein. Eine Landschaft besteht nicht aus festen, an sich unveränderbaren Stoffen, die von Menschenhand künstlich zusammengefügt sind. Aus diesem Grunde trifft der Anlagenbegriff gleichfalls nicht auf "Wald" zu, mag nach dem allgemeinen Sprachgebrauch eine Fichtenschonung auch "angelegt" worden sein. Ausgleichsmaßnahmen i.S. von § 8 Abs. 2 BNatSchG und notwendige Folgemaßnahmen an anderen Anlagen haben kaum etwas gemeinsam. Es ist daher folgerichtig, daß das BNatSchG und im Gefolge die Naturschutzgesetze der Länder die raumbeanspruchenden Planungsträger zu Ausgleichsmaßnahmen gesetzlich verpflichtet haben. Durch die Feststellung des landschaftspflegerischen Begleitplans oder des Fachplans selbst, in dem die Ausgleichsmaßnahmen dargestellt sind, unterfallen die Ausgleichsmaßnahmen der Konzentrationswirkung des § 18b Abs. 1 FStrG bzw. des § 75 Abs. 1 der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder. Werden für die Ausgleichsmaßnahmen zusätzlich Grundstücke benötigt oder muß etwa zur Vermeidung von Windbruch eine tiefere Fläche längs der Straße aufgeforstet werden, so sind die dazu notwendigen Grundstücke im Plan (Gründerwerbsplan und Gründerververzeichnis) auszuweisen. Durch die Feststellung des Planes wird die Rechtsgrundlage für eine evtl. Enteignung der notwendigen Grundstücksflächen geschaffen.

Die Erweiterung des Rechtsinstituts der Planfeststellung durch die Eingriffs- und Ausgleichsvorschriften der Naturschutzgesetze gilt für die durch die Straßen- und Wegegesetze der Länder geregelte Planfeststellung im gleichen Umfang wie für die Bundesfernstraßen.

IV. Einige kritische Anmerkungen im Zusammenhang mit den Eingriffs- und Ausgleichsregelungen

1. Allgemeines zur Statuierung der Ausgleichspflicht

Da es sich bei der Ausgleichspflicht um ein striktes Planungserfordernis handelt, kommt es für die Reichweite entscheidend darauf an, ob das geplante Vorhaben nach der m.E. klaren Definition des § 8 Abs. 1 BNatSchG - im Regel-

fall gleichlautend in den Naturschutzgesetzen der Länder - als Eingriff anzusehen ist. Qualität und Quantität des Eingriffs bestimmen die entsprechenden Ausgleichmaßnahmen. Dabei handelt es sich, worauf Gassner (a.a.O.) mit Recht hingewiesen hat, bei dem Begriff Ausgleichmaßnahmen um einen Rechts- und keinen naturwissenschaftlichen Begriff. Hat der Planungsträger einen Eingriff in bestimmter Weise nicht vermeiden können, kann er bei den erforderlichen Ausgleichmaßnahmen nicht etwa wirtschaftliche Unvertretbarkeit ins Feld führen oder unverhältnismäßig hohe Kosten, die dadurch auf die öffentliche Hand zukommen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt hier nur insoweit zum Zuge, als die von den Naturschutzbehörden geforderten Ausgleichmaßnahmen im richtigen Verhältnis zur Auswirkung des Eingriffs stehen müssen. Dadurch wird ein Übermaß an Forderungen ausgeschlossen. Die in § 8 Abs. 2 BNatSchG erwähnten "Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege" beziehen sich auf die im § 1 Abs. 1 BNatSchG genannten Ziele und nicht etwa auf konkrete Ziele eines Landschaftsplans. Die Ausgleichmaßnahmen sind gewissermaßen akzessorisch von der Schwere des Eingriffs abhängig. Umgekehrt können Ausgleichmaßnahmen erst und nur gefordert werden, wenn ein Eingriff vorliegt.

Nach der strikten Abhängigkeit der Ausgleichmaßnahmen von der Wirksamkeit des Eingriffs auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder auf das Landschaftsbild ist es erstaunlich, daß das für den Bau von Bundesfernstraßen zuständige Ressort in Bonn und - wenngleich sicherlich moderater wegen der Einbindung in die jeweilige Landesregierung - die zuständigen Ressorts der Länder sich bisher nicht mehr der Frage gewidmet haben, ob und inwieweit die Naturschutzgesetze der Länder sich in ihrem materiell- und verfahrensrechtlichen Ausgleichsvorschriften an den durch das BNatSchG vorgegebenen Rahmen gehalten haben bzw. in welchen Regelungen (und in welcher Weise) der Rahmen überschritten worden ist. Die strikte Bindung der Ausgleichspflicht an die Auswirkung des Eingriffs ist eine umweltpolitische Entscheidung von eminenter Tragweite. Die Naturschutzgesetzgebung der Länder hat den erhaltenen Rahmen in vollem Umfang ausgefüllt. Dann muß es den für den Straßenbau zuständigen Ressorts nach diesseitiger Auffassung wenigstens erlaubt sein, die Ausgleichsregelungen der Naturschutzgesetze darauf zu überprüfen, ob der Rahmen o r d n u n g s g e m ä ß ausgefüllt worden ist. Es muß ihnen dabei das Recht zustehen, soweit rahmenrechtlich vorgegebene

Regelungen überschritten sein sollten, dies zu beanstanden und die Vorschriften dem Bundesrahmenrecht entsprechend oder bei schwerwiegenderen Verletzungen verfassungskonform auszulegen. In diesem Sinne werden einige Regelungen in Naturschutzgesetzen der Länder kritisch beleuchtet, die im Hinblick auf das BNatSchG oder das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes nach diesseitiger Auffassung nicht bedenkenfrei sind.

2. Zur Frage, inwieweit einige für die Planfeststellung bedeutsame Regelungen in Landes-Naturschutzgesetzen zu Bedenken Anlaß geben

Schon aus Zeitgründen können nur einige Vorschriften angesprochen werden. Auf die Ausgleichsabgabe nach § 11 des baden-württembergischen Naturschutzgesetzes (NatSchG BW) und § 11 Abs. 4 des saarländischen Naturschutzgesetzes (SNG) braucht hier nicht mehr eingegangen zu werden. Die seinerzeitige Nichtvereinbarkeit mit § 8 Abs. 9 BNatSchG und darüber hinaus ganz allgemein mit Bundesrecht ist vom BMV frühzeitig erkannt und entsprechend beanstandet worden. Hierbei sollte das Verdienst unseres zu früh verstorbenen Kollegen Schroeter deutlich herausgestellt werden. In guter Verwaltungsübung konnte die angestrebte Konformität der betreffenden Vorschrift in den Naturschutzgesetzen der Länder mit dem Bundesrahmenrecht durch den geschlossenen Vergleich im Ergebnis in etwa erreicht werden (Zusammenfassung des Streitgegenstandes in: Natur + Recht 1979, 105).

Die Möglichkeit der Erhebung eines Geldbetrages anstelle der Durchführung von Ersatzmaßnahmen dürfte aufgrund der wenig sorgfältigen Fassung des § 8 Abs. 9 BNatSchG rahmenrechtlich noch gedeckt sein. Das gilt jedoch nur insoweit, als der Geldbetrag an einen konkreten Kompensationszweck gebunden ist. Es muß ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Betragshöhe und dem Verwendungstatbestand gewährleistet sein. Dieser Problemkomplex hat inzwischen eine Flut wissenschaftlicher Literatur ausgelöst, die in ihrer kontroversen Behandlung als bekannt gelten kann (vgl. statt vieler Eckhardt, Naturschutzausgleichsabgabe für Bundesfernstraßen, Natur + Recht 1979, 133; Heiderich, Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg, Natur + Recht 1978, 19). Das Landschaftsgesetz NW hat in § 5 LG NW eine m.E. brauchbare Regelung getroffen.

Ob u.a. § 6 Abs. 3 HeNatSchG dem Regelungszweck entspricht, wenn es dort heißt, daß eine Abgabe in Höhe der ersparten Rekultivierungskosten zu leisten ist, "die zu Zwecken des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden ist", wird wegen der räumlich nicht abgrenzbaren und zu allgemein gehaltenen Zweckverwendung diesseits bezweifelt. Auf die weitere (zusätzliche) Erhebung einer sog. Walderhaltungsabgabe nach dem Hess. Forstgesetz wird diesseits bei der Abklärung des Verhältnisses der Naturschutzgesetze zu den Wald- bzw. Forstgesetzen der Länder kurz eingegangen.

V. Erforderlichkeit der Ausgleichsmaßnahmen, wenn die erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes gegeben ist

1. a) Nach dem Willen des Gesetzgebers führt nicht jeder Eingriff in Natur und Landschaft, sondern nur solcher von erkennbarer Schwere zur Ausgleichspflicht. Das BNatSchG hat nach der generellen Aussage des § 8 Abs. 2 Satz 1 im Grundsatz auf den Einzelfall abgestellt; der Verursacher eines Eingriffs, d.h. ein Vorhaben ist nämlich zum Ausgleich zu verpflichten. Der Gesetzgeber hat in § 8 Abs. 8 BNatSchG den Ländern allerdings die Möglichkeit eröffnet zu bestimmen, "daß Veränderungen bestimmter Art als Eingriffe gelten, wenn sie regelmäßig die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen". Aufgrund dieser Ermächtigung haben einige Naturschutzgesetze durch einen sog. Positivkatalog das Vorliegen der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale der Eingriffsnorm des § 8 Abs. 1 BNatSchG unterstellt. Die maßgebenden Naturschutznormen der Länder wie § 7 Abs. 1 Landschaftspflegegesetz (LPfIG) Schlesw.-Holst., § 4 Abs. 2 Landschaftsgesetz (LG) NW und § 8 Abs. 1 HeNatSchG haben in unterschiedlicher Weise, teils in nicht abschließender Aufzählung, bei den im jeweiligen Katalog aufgeführten tatbestandlich umschriebenen Vorhaben einen Eingriff gesetzlich fingiert, ohne die in § 8 Abs. 8 BNatSchG genannte weitere tatbestandliche Einschränkung, wenn sie regelmäßig die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen, aufzunehmen.

b) In Fällen, die keineswegs "regelmäßig" einen Eingriff zur Folge haben müssen, wird das Vorliegen eines solchen gleichwohl unwiderleglich vermutet. Das sprengt nach diesseitiger Auffassung den den Ländern vorgegebenen Rahmen des § 8 Abs. 8 BNatSchG und ist daher nicht bedenkenfrei. In den Fällen,

in denen Landesnaturschutzgesetze für bestimmte Vorhaben - § 7 Abs. 1 LPfIG SH u.a. "für den Bau und die wesentliche Änderung von Straßen, Wegen, Bahnanlagen und sonstigen Verkehrsanlagen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (im Außenbereich)", § 4 Abs. 2 LG NW u.a. für die Errichtung oder wesentliche Umgestaltung von Schienenwegen und Straßen (was auch den Rückbau von Straßen einschließen kann) - einen Eingriff als unwiderlegliche Vermutung statuiert haben, muß eine bundesrechtsrahmengenmäßige, insbesondere eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften Platz greifen. Das mit Verfassungsrang ausgestattete Abwägungsgebot ist - soweit nicht ein striktes Planungserfordernis entgegensteht - stets zu beachten. Es muß deshalb auch bei Tatbeständen, die nach dem Positivkatalog der unwiderleglichen Vermutung unterfallen, dem Vorhabensträger die Möglichkeit offen stehen, die Vermutung, d.h. den Anschein des Eingriffs, zu widerlegen. Deshalb müssen die eine gesetzliche Fiktion enthaltenden Naturschutznormen, beispielsweise § 4 Abs. 2 Nr. 3 LG NW, wie folgt gelesen werden: "Als Eingriffe gelten die Errichtung oder wesentliche Umgestaltung von Schienenwegen und Straßen ..., wenn die Veränderungen regelmäßig die Beeinträchtigung nach Abs. 1 hervorrufen können" (§ 4 Abs. 1 LG NW entspricht wörtlich § 8 Abs. 1 BNatSchG). Dadurch hätte bzw. hat der Vorhabensträger die Möglichkeit, die Vermutung zu widerlegen wie etwa nach § 11 Abs. 3 BauNVO.

c) Verkehrsbauten haben im allgemeinen zwar Veränderungen und Nutzungsänderungen der Grundfläche, dagegen nicht stets einen Eingriff zur Folge; es kommt auch hierbei auf die Besonderheiten des einzelnen Falles an, die der sorgfältigen Abwägung unterliegen müssen. Soll beispielsweise an eine vorhandene zweistreifige Bundesstraße, die durch eine landwirtschaftlich genutzte Feldflur ohne ökologische Besonderheiten führt, beiderseits ein Mehrzweckstreifen unter gleichzeitigen Kurvenbegradigungen angebaut werden - Feuchtbiotope, Wasserschutzzonen u. dergl. werden nicht beeinträchtigt -, so fragt es sich, worin in einem solchen Fall die erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung i.S. eines Eingriffs liegen soll.

Dieser Fall ist nicht etwa konstruiert. Es machen sich insbesondere bei den oberen Verkehrsbehörden der Regierungspräsidenten, wenn die zuständigen Dezernenten gegen den Straßenbau eingestellt sind, Untugenden bemerkbar,

jede sog. Versiegelung von Grundflächen als Eingriff zu werten und die Ausgleichsmaßnahmen dementsprechend allein bereits von der Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen abhängig zu machen.

2. a) Nicht allein das ist zu beklagen. Zufällig ist mir die Rundverfügung eines Landschaftsverbandes in NW vom April 1985 bekannt geworden. Darin heißt es u.a.: "Bei jeder Straßenausbaumaßnahme, für die ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, ist davon auszugehen, daß ausgleichspflichtige Tatbestände entstehen,

- sei es durch Versiegelung zusätzlicher Flächen infolge erstmaliger Herstellung bzw. Verbreiterung der Fahrbahn,
- infolge Durchschneidungsauswirkungen bzw. Randeffekten."

Die Automatik: Wenn Planfeststellungsverfahren, dann Entstehen einer Ausgleichspflicht, ist schlicht falsch. Denn für jeden nicht freihändig zu erwerbenden qm Grundfläche, der etwa für eine simple Kurvenbegradigung benötigt wird, bedarf es als Grundlage für die Enteignung eines Planfeststellungsbeschlusses. Bei einer Rückfrage ist zu meiner Erleichterung erklärt worden, daß an der Rundverfügung Straßenrechtsjuristen nicht mitgewirkt haben. Dennoch verrät eine derartige Verfügung an die Straßenbauämter mittelbar, welche Resignation sich bei den Straßenbauverwaltungen inzwischen teils breitgemacht hat. Die Versiegelung von Grundflächen bereits als ausgleichspflichtigen Tatbestand anzusehen, sollte deutlich entgegengetreten werden.

b) Sollte bei einer Planfeststellung das Einvernehmen der zuständigen Naturschutzbehörde, wie es beispielsweise nach § 9 Abs. 1 Landschaftspflegegesetz SH vorgeschrieben ist, bei Ablehnung der bloßen Versiegelung als Eingriffstatbestand nicht hergestellt werden können, so wäre dies unbeachtlich. Denn auch bei dieser verfahrensrechtlichen Vorschrift ist die Rahmenvorschrift des § 8 Abs. 5 BNatSchG, die bei Entscheidungen richtigerweise die Benehmensherstellung fordert, überschritten. Infolge der Konzentrationswirkung der Planfeststellung kann genau genommen selbst eine Benehmensherstellung in der Form einer echten Beteiligungspflicht nicht zum Zuge kommen. Das Landschaftsgesetz NW hat aus dieser Überlegung die einschlägige Verfahrensvorschrift wie folgt gefaßt: "Die ... zuständige Behörde spricht die Verpflichtung ... im Benehmen mit der Landschaftsbehörde ihrer Verwaltungsebene - oder bei Planfeststellungsverfahren unter Berücksichtigung der Vorschläge dieser Landschaftsbehörde - aus" (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LG NW).

3. Als letztes noch eine Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG. Es hat in seiner grundsätzlichen Entscheidung vom 22.3.1985 - 4 C 73.82-, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen, folgenden Leitsatz aufgestellt:

"Einen gesetzlichen Planungsleitsatz für den Bau von Bundesfernstraßen enthalten nur diejenigen Vorschriften, die bei der öffentlichen Planung strikte Beachtung verlangen und deswegen nicht durch planerische Abwägung überwunden werden können."

Diese Grundsatzaussage, die in ihrem materiellen Kern zwar richtig ist, wird diesseits in dem Wortlaut nicht für sehr glücklich gehalten. Beispielsweise bei dem in § 1 Abs. 6 BBauG aufgeführten Katalog von Planungsleitsätzen (oder Planungsgrundsätzen) handelt es sich gleichfalls um gesetzliche Leitsätze. Um eine solche Aussage mit möglicherweise weitreichenden Konsequenzen zu treffen, hätte man nach diesseitiger Auffassung zunächst Ausführungen über den Sinngehalt des Begriffs "Planungsleitsatz" erwarten müssen, der nicht unumstritten ist. Ein Leitsatz soll eine Ausrichtung als Leitgedanken, ein Planungsleitsatz eine Richtungsweisung im Rahmen des Planungsermessens unter Bindung an das Abwägungsgebot ermöglichen. Vorschriften, die bei der öffentlichen Planung strikte Beachtung unter Ausschluß einer Abwägungsmöglichkeit verlangen wie § 1 Abs. 3 FStrG oder eben die Eingriffs- und Ausgleichsvorschrift in den Naturschutzgesetzen haben sich zu einem (strikten) Planungserfordernis verdichtet. Das ist mehr als ein Planungsleitsatz. Was eine Planung erfordert, kann nicht mehr (nur) als Leitgedanke, eben als Leitsatz, vorangestellt werden.

VI. Zum Verhältnis der Naturschutzgesetzgebung von Bund und Ländern zu den Wald- bzw. Forstgesetzen der Länder

Durch das BNatSchG im allgemeinen, die strikte Ausgleichspflicht als Planungserfordernis im besonderen, hat die Stellung der Naturschutzbehörden auf allen Verwaltungsebenen eine starke Aufwertung erfahren. Die herausgehobene Stellung kommt u.a. darin zum Ausdruck, daß die Vorschrift über die Beteiligungspflicht der Naturschutzbehörden "bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können", nach § 3 Abs. 2 BNatSchG als

zwingende Verfahrensvorschrift ausgestaltet ist und über § 4 BNatSchG zu den gegenüber allen anderen Behörden und Stellen unmittelbar geltenden Vorschriften gehört.

Vor dem Erlaß des BNatSchG am 20.12.1976 war am 2.5.1975 das "Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft" als Bundeswaldgesetz erlassen worden. Den Vorschriften kann in ihrer Gesamtheit nicht eindeutig entnommen werden, ob das BWaldG auf der konkurrierenden Gesetzgebung etwa nach Art. 74 Nr. 17 GG basiert oder ob es nach Art. 75 GG als Rahmenvorschrift gelten sollte. Das zweite Kapitel über die Erhaltung des Waldes (§§ 5 bis 14) ist auf Verlangen der Mehrheit des Bundesrates als nur mittelbar geltendes Rahmenrecht ausgestaltet. Das Schwergewicht liegt dennoch auf der Förderung der Forstwirtschaft, so daß das Gesetz überwiegend der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt. Es ist nun nicht zu verkennen, daß es nach § 1 BWaldG - wenngleich ohne unmittelbare Geltungskraft - Zweck des Gesetzes ist, den Wald einmal wegen seines wirtschaftlichen Nutzens und daneben zum anderen wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, "insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild und die Erholung der Bevölkerung" zu erhalten. Der letztere Gesetzeszweck findet sich in den für jedermann unmittelbar geltenden Vorschriften über die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege der §§ 1, 2 BNatSchG wieder.

Nach den Derogationsregeln ist das BNatSchG nicht nur das jüngere Gesetz gegenüber dem BWaldG, sondern es ist in der auf die Zielsetzung abstellenden Schutzwirkung für Natur und Landschaft anders als das BWaldG mit unmittelbarer Geltung gegenüber jedermann ausgestattet. Der Zweck des BWaldG stellt dagegen auf die Erhaltung des Waldes - neben seinem wirtschaftlichen Nutzen - wegen seiner Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild ab, ohne jedoch für die Erhaltung bei Eingriffen in den Bestand bundesrechtsrahmenrechtlich bestimmte Schutzregelungen in Gestalt von Ausgleichspflichten aufgenommen zu haben. Das ist erst durch das BNatSchG erfolgt. Der Schutz von Natur und Landschaft umfaßt nun Wald ebenso wie Heide, Moore, die Feldflur und Gewässer. Die Schutzbestimmungen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,

mithin zur Gewährleistung der ökologischen Belange und des Landschaftsbildes, haben im BNatSchG über die allgemeine Zielsetzung seines § 1 hinausgehend in der Regelung über die Ausgleichspflicht als striktes Planungserfordernis eine spezielle Ausformung erhalten. Aus diesem Grunde ist die Zwecksetzung in § 1 des BWaldG - zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes - durch die speziellere Regelung der Ausgleichspflicht bei Vorliegen eines Eingriffs nach § 8 BNatSchG verdrängt worden. Die Wald- bzw. Forstgesetze der Länder sind in bezug auf den Schutz von Natur und Landschaft, mithin auch des Waldes, nicht etwa deshalb die spezielleren Gesetze, weil sie sich auf den Wald beschränken. Denn es fehlen die speziellen Schutzregelungen bei Eingriffen, die beispielsweise auch durch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nicht überwunden werden können. Der Wald, der nach dem BWaldG und den Wald- bzw. Forstgesetzen der Länder in erster Linie eine Förderung der Forstwirtschaft einschließlich der Erhaltung und Mehrung des Waldes erfahren soll, wird hinsichtlich des Schutzes bei Eingriffen als Teilaspekt der Ausgleichsregelung zum Schutz von Natur und Landschaft von den Naturschutzgesetzen der Länder umfaßt.

Daß die Einbeziehung des Waldes als Teil von Natur und Landschaft in die Schutzbestimmungen der Naturschutzgesetze der Länder als selbstverständlich angesehen wurde, zeigt sich in verschiedenen - wenn auch voneinander abweichenden - Regelungen der landesrechtlichen Vorschriften. Teils ist der Wald in den Positivkatalog aufgenommen, so daß die Umwandlung von Wald als Eingriff gilt (so nach § 4 Abs. 2 Nr. 9 LG NW). Das Landschaftspflegegesetz SH hat in der Vorschrift über "Zulässigkeit und Ausgleich von Eingriffen zu § 8 Abs. 2, 3 u. 9 BNatSchG" eine spezielle Vorschrift bei Eingriffen in Wald, Gewässer, Moore u. dergl. aufgenommen (§ 8 Abs. 3 LPfIG SH). Schließlich hat das HeNatSchG über die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörden bei Eingriffen in Natur und Landschaft besondere Regelungen getroffen. Bei Eingriffen in Wald und Waldgemengelagen ist die Entscheidung über die Ausgleichsmaßnahmen auf der unteren Verwaltungsebene an das Einvernehmen der unteren Forstbehörde gebunden (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 HeNatSchG). Ist die zuständige Behörde oberste Landesbehörde, was bei der Planfeststellung für Bundesfernstraßen zutrifft, ist das Benehmen mit der obersten Forstbehörde herzustellen. Hier ist eine Zuständigkeitsregelung erfolgt, die in anderen Naturschutzgesetzen (leider) fehlt. Daher sind seit Inkrafttreten des Landschafts-

gesetzes NW Kompetenzkonflikte zwischen Landschaftsbehörden und Forstbehörden an der Tagesordnung. Die oberen Landschaftsbehörden beim Regierungspräsidenten als staatliche Bündelungsbehörde sind an das Abwägungsgebot im Rahmen aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen gewöhnt. Sie wissen, daß sie bei einem von ihnen behaupteten Eingriff in Natur und Landschaft die Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nachweisen müssen. Dieser notwendigerweise zu erbringende Nachweis über die erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung bei Inanspruchnahme von Wald ist den Forstbehörden wenigstens in NW noch immer weitgehend fremd; das mag daraus zu erklären sein, daß sie aus traditioneller Berufseinstellung jede Verminderung des Waldbestandes als Eingriff in ihre forstwirtschaftlichen Belange und damit mittelbar eben auch als Eingriff nach den Regelungen der Naturschutzgesetze ansehen.

Infolge der Einbeziehung des Waldes in die strikte Eingriffsvorschrift der Naturschutzgesetze als die speziellere Regelung, nämlich: W e n n Eingriff - d a n n Ausgleich, hat die Rahmenvorschrift des § 8 BWaldG ihre ursprüngliche, eigenständige Bedeutung verloren. Nach dieser Vorschrift h a - b e n die Träger öffentlicher Vorhaben bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können, die Funktion des Waldes nach § 1 Nr. 1 a n g e m e s s e n zu berücksichtigen. Die Rahmenvorschrift des § 8 BWaldG, die das Hess. Forstgesetz in seinem § 8 entsprechend aufgenommen hat, ist im übrigen die einzige Vorschrift, die sich mit dem Verhalten der öffentlichen Planungsträger gegenüber Waldflächen beschäftigt, sieht man von der Besonderheit des § 45 BWaldG ab. In dieser Vorschrift wird u.a. bekräftigt, daß Behörden des Bundes bei Planungen und Maßnahmen die Vorschriften des § 8 zu beachten haben. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil aus der Vorschrift mittelbar hervorgeht, daß das nachfolgende Waldbewirtschaftungsrecht der §§ 9 ff. BWaldG, §§ 11 ff. Hess.Forstgesetz Rechte und Pflichten der Waldbesitzer regelt und sich n i c h t an die öffentlichen Planungsträger wendet.

Über diese Frage besteht zwischen der obersten Straßenbaubehörde des Landes Hessen und dem Hess. Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz Streit, zu dessen Klärung der Hess. Justizminister um eine gutachtliche Stellungnahme gebeten worden ist. Dem Referenten ist das Gutachten als Material für die Themenstellung dankenswerterweise zugeleitet worden. Gegenstand

des Gutachtens ist verknüpft dargestellt die Streitfrage, ob bei Eingriffen in Natur und Landschaft außer den Ausgleichsmaßnahmen, sofern der völlige Ausgleich nicht möglich ist, zusätzlich die Erhebung einer sog. Rekultivierungsabgabe (§ 6 Abs. 3 HeNatSchG) rechtens ist und ob stattdessen der Bund nach § 11 des Hess. Forstgesetzes zu Ersatzaufforstungen bzw. an deren Stelle zu einer Walderhaltungsabgabe verpflichtet werden kann.

Die fleißige Arbeit, mit der im wesentlichen versucht wird nachzuweisen, daß das HeNatSchG u. das HeForstgesetz nicht nur gleichwertig nebeneinander stehen, sondern daß das HeForstgesetz den Wald betreffend das speziellere Gesetz ist, kann nach diesseitiger Auffassung in keiner ihrer rechtlichen Folgerungen überzeugen. Die Richtigkeit der Rechtsauffassung der Hess. Obersten Straßenbaubehörde wird ganz deutlich in verschiedenen Argumentationsbrüchen, durch die der Sinngehalt der einschlägigen Rechtsvorschriften i.S. des gewünschten Ergebnisses etwas eigenwillig ausgelegt worden ist. Das Gutachten krankt an einer unzureichenden Auseinandersetzung mit den Derogationsregeln. Es fehlt vor allem eine vertiefte Kenntnis über das Rechtsinstitut der Planfeststellung im allgemeinen, die Konzentrationswirkung im besonderen. Das zeigt sich u.a. an den Ausführungen zur Waldumwandlungsgenehmigung, die nach den Vorschriften über die Rechtswirkung der Planfeststellung nicht erforderlich ist.

Aufgrund des Vorrangs der Naturschutzgesetze gegenüber den Wald- bzw. Forstgesetzen der Länder (der in den anderen Ländern - wie in NW - wohl nur zu gewissen Kompetenzreibungen zwischen Naturschutz- und Forstbehörden geführt hat) sind auch bei Eingriffen in Wald für die Regelung der Ausgleichsmaßnahmen die Vorschriften der Naturschutzgesetze, vor allem der landschaftspflegerische Begleitplan maßgebend. Soweit eine Ersatzaufforstung als die richtige Ausgleichsmaßnahme infrage kommt, kann die Forstbehörde dies bei der Naturschutzbehörde als von ihr zu leistender Fachbeitrag einbringen. Die Zahlung einer Walderhaltungsabgabe (§ 11 Abs. 5 HeForstG) würde stets durch die Zahlung eines Geldbetrages nach § 6 Abs. 3 HeNatSchG verdrängt, sofern dieser der gesetzlichen Zweckbindung anstelle von Ersatzmaßnahmen entspräche (Bedenken wegen vorgesehener Abführung eines Teils an die "Stiftung Hessischer Naturschutz").

Über die Frage, inwieweit Ersatzmaßnahmen die an einen Enteignungstatbestand zu stellenden Anforderungen erfüllen und damit vom straßenrechtlichen Enteignungsrecht umfaßt werden, wird Herr Kuschnerus referieren. Meine Auffassung dazu werde ich in der Diskussion darlegen.

VII. Das Verhältnis von planfeststellungsbedürftigen Straßenbauvorhaben zu Maßnahmen der Wassergewinnung

Abschließend möchten noch einige Bemerkungen zu den Fällen angebracht werden, in denen neue wasserwirtschaftliche Maßnahmen zwecks Erweiterung der Wasserförderungskapazität mit vorhandenen Straßen in Kollision geraten. In NW sind mehrere derartiger Fälle streitig und nach diesseitiger Auffassung ohne hinreichende Beachtung der Leitlinien des BVerwG zur plangegebenen Vorbelastung entschieden worden. Stür hat zu den Fragen in einer Abhandlung "Wassergewinnung und Straßenentwässerung im Widerstreit" (Natur + Recht 1982, 140) Stellung genommen. Die Ausführungen entsprechen im Ergebnis im wesentlichen der diesseitigen Auffassung; sie sollen in einigen Punkten jedoch ergänzt und vielleicht etwas verdeutlicht werden.

Es handelt sich um die Fälle, in denen ein Wasserwerk zwecks Kapazitätserhöhung neue zusätzliche Brunnen niederzubringen beabsichtigt, deren Abstand zur vorhandenen Straße erheblich geringer ist als der der vorhandenen Brunnen gegenüber der Straße. Für die zusätzliche Förderung von Grundwasser bedarf das Wasserwerk einer wasserrechtlichen Bewilligung der oberen Wasserbehörde beim Regierungspräsidenten. (Die Zuständigkeit dürfte in den anderen Flächenstaaten ähnlich geregelt sein.) Der Regierungspräsident hat die Bewilligung des Wasserrechts mit der Auflage verbunden, daß das Wassergewinnungsunternehmen zur Gewährleistung der erforderlichen Trinkwassergüte infolge des Heranrückens an eine vorhandene Straße Sicherungsmaßnahmen gegenüber dem von der Straße abfließenden Oberwasser vorzunehmen habe.

Dagegen hat sich das Wasserwerk mit der Einlassung gewehrt, es könne zu Schutzmaßnahmen nicht verpflichtet werden, da es die Straße nicht störe und auch nicht zur Abwasserbeseitigung für das Niederschlagswasser verpflichtet sei; ihm könnten die hierdurch entstehenden Kosten nicht auferlegt werden.

Das OVG NW hat die Rechtsauffassung des Wasserwerks bestätigt (Urt. v.6.10.1981 - 19 A 2248/80-, NuR 1982, 158). Die Revision ist inzwischen durch das BVerwG i.S. der Rechtsauffassung des Wasserwerks als Klägerin entschieden worden (BVerwG, Urt. vom 13.9.1985 - 4 C 47.82-). Bei der Abfassung des Referates war die Entscheidung diesseits noch nicht bekannt. Die vorgetragene Rechtsansicht konnte sich mit den Entscheidungsgründen des Urteils daher noch nicht auseinandersetzen.

Die Auffassung des Wasserwerks und auch der beiden Tatsachengerichte treffen nach diesseitiger Auffassung nicht den rechtlichen Kern der Streitsache. Daß das zu Tage zu fördernde Grundwasser nicht die Straße stört, ist nicht streitig. Es geht letztlich auch nicht um die - etwas vordergründige - Rechtsfrage, ob das Wasserversorgungsunternehmen zur (Abwasser-)Beseitigung des Niederschlagswassers verpflichtet sei und ihm deshalb nach § 4 WHG die durch die besonderen Schutzmaßnahmen verursachten Kosten auferlegt werden könnten. Es geht vielmehr um den allgemeingültigen planungsrechtlichen Grundsatz der plangegebenen Vorbelastung einer raumbeanspruchenden Planung, wenn sie auf ein rechtsbeständiges ordnungsgemäß geplantes Vorhaben stößt. Ob dieser Grundsatz für eine vorhandene Straße gegenüber einer heranrückenden, gleichfalls schutzbedürftigen Nutzung aus § 17 Abs. 6 FStrG herzuleiten ist, wie Stürer meint, braucht hier nicht näher erörtert zu werden. Dagegen hätte sich das OVG NW mit der Frage der plangegebenen Vorbelastung auseinandersetzen müssen. Danach sind die Grundstücke in der näheren Umgebung einer vorhandenen Straße straßenrechtlich vorbelastet, so daß später hinzutretende andere Nutzungen auf die vorhandene Straße Rücksicht nehmen müssen. Schutzmaßnahmen, die der Lösung einer auftretenden Konfliktsituation zwischen vorhandener Straße und heranrückender schutzbedürftiger Nutzung dienen, dürfen nach dem Vorbelastungsgrundsatz jedenfalls nicht zu Lasten des Trägers der Straßenbaulast angeordnet werden. Die rechtliche Situation ist letztlich nicht anders zu beurteilen als in den Fällen, in denen die Kosten für die durch den Straßenverkehrslärm einer vorhandenen Straße erforderlichen Lärmschutzanlagen demjenigen zuzurechnen sind, der auf Grundstücken nahe der Straße schutzbedürftige Nutzungen plant, beispielsweise eine Gemeinde setzt auf lärmgefährdeten Grundstücken neben der Straße ein Wohngebiet fest.

Ich komme zum Schluß: Der Fall der gleichzeitigen Planung einer neuen Brunnenreihe durch ein Wasserwerk und des Ausbaues einer vorhandenen Straße kann aus Zeitgründen nicht behandelt werden. Auch hier müßte die Frage vertieft werden, ob und inwieweit die ökologischen Belange der Reinhaltung des Grundwassers bei gleichzeitiger Planung in der Planfeststellung einseitig auf Kosten des Trägers der Straßenbaulast zu beachten sind.

Zur Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans

von Ulrich Kuschnerus

In meinem Referat möchte ich nähere Grundsätze darlegen, aus denen sich ableiten läßt, welche Sachregelungen in einem landschaftspflegerischen Begleitplan nach dem Naturschutzrecht zu treffen sind, wenn ein planfeststellungsbedürftiges (Straßen-)Vorhaben mit nicht vermeidbaren Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes verbunden ist und gleichwohl verwirklicht werden soll, und wie diese Sachregelungen im LBP näher darzustellen und von der Planfeststellungsbehörde schließlich verbindlich festzulegen sind. Hierzu bedarf es vor allem einer Klärung folgender Fragen:

1. Welche Bedeutung haben die im LBP zu treffenden Sachregelungen im Rahmen der Planungsentscheidung?
2. Wie sind die im LBP zu treffenden Sachregelungen näher zu umschreiben?
3. Erstreckt sich das Enteignungsrecht, das dem Träger eines der gemeinnützigen Planfeststellung unterliegenden Vorhabens zusteht, auch auf die Durchführung der im LBP getroffenen Sachregelungen?

Nach Klärung dieser aus meiner Sicht vorgreiflichen Fragen möchte ich mich abschließend noch einigen praktischen Schlußfolgerungen zuwenden. Dabei werde ich allerdings verschiedene Aspekte erneut ansprechen, die bereits Gegenstand der gestrigen Referate und Diskussionen waren; dies läßt sich aus meiner Sicht jedoch nicht vermeiden.

Zur Frage 1:

Der Begriff LBP ist keine Eigen- oder Neuschöpfung des Naturschutzrechts, er findet sich vielmehr auch in anderen bundesrechtlich geregelten Bereichen. So verwendet die am 1. April 1976 in Kraft getretene Novellierung des § 41 Abs. 1 FlurbG für das Bundesrecht erstmalig den Begriff LBP. Der LBP ist im Flurbereinigungsrecht vorgesehen als ein Instrument zur Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgrund eigenen naturschutzbezogenen Gestaltungsauftrages.¹⁾ Dieser eigene Gestaltungsauftrag

1) Seehusen-Schwede, FlurbG, 4. Aufl. 1985, § 41 Anm. 5.

in der Flurbereinigung folgt aus verschiedenen Vorschriften des FlurbG,¹⁾ auf die näher einzugehen allerdings den Rahmen meines Referates sprengen würde. Bei dem flurbereinigungsrechtlichen LBP geht es darum, gleichsam begleitend zur Fachplanung mit den aus ihr folgenden Erfordernissen²⁾ auch den von der Fachplanung betroffenen Landschaftsraum im Hinblick auf die Bedürfnisse des Naturhaushalts und der Landschaftspflege neu zu gestalten und dementsprechend zu überplanen.

Die Verwendung desselben Begriffs LBP im BNatSchG könnte nun dazu verleiten, im hier in Rede stehenden naturschutzrechtlichen LBP etwas ähnliches zu sehen. Man könnte daran denken, es ginge auch hier darum, im LBP den betroffenen Landschaftsraum gleichsam begleitend zur Fachplanung neu zu gestalten und dabei im Hinblick auf das Gebot des § 1 Abs. 1 BNatSchG³⁾ Natur und Landschaft nicht nur zu schützen und zu pflegen, sondern zugleich im Sinne einer Verbesserung zu entwickeln. Solche Erwägungen werden um so eher nahegelegt, wenn hinsichtlich der im LBP vorzusehenden Sachregelungen von "landschaftspflegerischer Begleitplanung" die Rede ist, wie etwa in den neuen Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 1985).⁴⁾ Auch der Arbeitskreis des Länderfachausschusses "Straßenbaurecht", der Richtlinien zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau erarbeiten soll, auf deren Entwurf⁵⁾ ich im Referat teilweise eingehe, trägt bezeichnenderweise den Namen Arbeitskreis "landschaftspflegerische Begleitplanung".

In der Praxis wird nun die Planung eines Vorhabens - vor allem durch die grundsätzlich (noch) zahlungskräftige öffentliche Hand - allzugern zum Anlaß

1) Vgl. §§ 37 Abs. 1 Satz 2, 37 Abs. 2, 38 Satz 1.

2) § 1 FlurbG: Neuordnung der Besitzverhältnisse im Interesse einer Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft sowie einer Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung.

3) iVm. den Grundsätzen des § 2 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.

4) Vgl. Ziff. 1.12.1 und 1.12.2 'landschaftspflegerischer Bestands- und Konfliktplan' sowie 'Lageplan der landschaftspflegerischen Maßnahmen' als "Ergebnisse der landschaftspflegerischen Begleitplanung".

5) Stand: 27. August 1985.

für den Versuch genommen, dem Träger des Vorhabens die Pflicht aufzuerlegen, bestehende Mißstände im Wirkungsgefüge von Naturhaushalt und Landschaftsbild gleichsam zu sanieren. Ich möchte dies an einem Fall verdeutlichen, der vor kurzem Gegenstand einer Entscheidung des 7. Senats des OVG NW¹⁾ war. Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Bundespost wollte in einem landschaftlich verhältnismäßig unberührten Raum einen Fernmeldeturm errichten, der optisch das Landschaftsbild beeinträchtigt. Ein Ausgleich dieser Beeinträchtigung erschien völlig zu Recht nicht möglich, andererseits sollte aber auch nicht auf das Vorhaben verzichtet werden. Der Bundespost wurde nun als "Ersatzmaßnahme" für die optische Beeinträchtigung die Pflicht auferlegt, in der Nachbarschaft des nur wenig Grundfläche benötigenden Turms mehrere Hektar schlagreifen, ökologisch minderwertigen Nadelwald abzuholzen und durch die Neuanpflanzung von ökologisch höherwertigem Mischwald zu ersetzen.

Diese Regelung einer sog. Ersatzmaßnahme hat - völlig zu Recht - der Prüfung durch den 7. Senat nicht standgehalten. Sie ist Ausdruck eines grundlegenden Mißverständnisses der im Rahmen der sog. landschaftspflegerischen Begleitplanung zu treffenden Sachregelungen, das wohl nur dann begreifbar ist, wenn man die naturschutzrechtliche "Begleitplanung" so versteht wie die Regelungen im Flurbereinigungsrecht. Der uns hier interessierende LBP hat jedoch etwas ganz anderes zum Gegenstand als eine durch die Planung des Fachvorhabens veranlaßte Neugestaltung von Natur und Landschaft aufgrund eigenen naturschutzbezogenen Gestaltungsauftrags. Schon 1978 hatte Fickert²⁾ auf die entscheidende funktionale Komponente der im LBP nach dem BNatSchG festzusetzenden Sachregelungen hingewiesen. In der nachfolgenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung und auch gestern wurde dieser Aspekt erneut betont. Er läßt sich wie folgt umschreiben: Im LBP nach dem BNatSchG sind lediglich solche Sachregelungen zu treffen, die einzelne, näher zu umschreibende Funktionsstörungen im Wirkungsgefüge von Naturhaushalt und Landschaftsbild physisch-real kompensieren, und zwar solche Funktionsstörungen, die einerseits durch das planfeststellungsbedürftige Vorhaben verursacht sind und andererseits sich nicht durch bestimmte technische Ausgestaltungen des Vorhabens vermeiden oder beheben lassen. Diese Deutung der im LBP zu treffenden Sachregelungen ergibt sich aus folgendem:

1) U. v. 15. August 1985 - 7 A 1140/84.

2) BayVBl 1978, 681 (690).

Gegenstand des LBP sind nach § 8 Abs. 4 BNatSchG die "zum Ausgleich ... erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege". Mit der Durchführung solcher Maßnahmen kommt der Träger des Vorhabens seiner in § 8 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative BNatSchG normierten Pflicht nach, "unvermeidbare Beeinträchtigungen ... durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist". Diese Pflicht ist erfüllt, wenn der Eingriff ausgeglichen ist, d.h. wenn im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG "nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist".

Diese bundesrechtlichen Rahmenvorschriften wurden in die meisten der nach Inkrafttreten des BNatSchG erlassenen Ländergesetze wortidentisch übernommen.¹⁾ Nach ihnen sind die im LBP zu treffenden Sachregelungen gekennzeichnet als Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die im Idealfall das angestrebte Ziel erreichen sollen, nämlich unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes auszugleichen. Dem BNatSchG läßt sich jedoch nicht entnehmen, daß die Maßnahmen dieses Ziel auch stets tatsächlich erreichen müssen.²⁾ Ich möchte die im LBP zu treffenden Sachregelungen daher generell nur als auf einen Ausgleich abzielende Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bezeichnen.

Damit ist - wie an dieser Stelle des Referats zur Vermeidung von Mißverständnissen hervorzuheben ist - allerdings noch nichts über eine begriffliche Abgrenzung von Ausgleichsmaßnahmen einerseits und Ersatzmaßnahmen andererseits gesagt.

1) Mit § 18 Abs. 4 BNatSchG identisch: Art. 6 b Abs. 4 Satz 1 Bayern, § 13 Abs. 2 Satz 1 Bremen, § 11 Satz 1 Hamburg, § 6 Abs. 10 Hessen, § 6 Abs. 4 Satz 2 Rheinland-Pfalz, § 13 Abs. 2 Satz 1 Saarland; mit § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG identisch: Art. 6 a Abs. 1 Satz 1 Bayern, § 11 Abs. 3 Satz 1 Bremen, § 9 Abs. 4 Satz 1 Hamburg, § 4 Abs. 4 Satz 1 Nordrhein-Westfalen, § 11 Abs. 1 Satz 1 Saarland; mit § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG identisch: Art. 6 a Abs. 1 Satz 3 Bayern, § 11 Abs. 3 Satz 2 Bremen, § 9 Abs. 4 Satz 2 Hamburg, § 6 Abs. 2 Satz 3 Hessen, § 4 Abs. 4 Satz 2 Nordrhein-Westfalen, § 5 Abs. 1 Satz 2 Rheinland-Pfalz, § 11 Abs. 1 Satz 2 Saarland.

2) So im Ergebnis auch Gassner, NuR 1984, 81 (84).

Bei den auf einen Ausgleich abzielenden Maßnahmen handelt es sich nicht um Sachregelungen, die erforderlich sind, um die Funktionsfähigkeit des Vorhabens selbst zu gewährleisten. Es geht vielmehr um Sachregelungen, die über eine bestimmte Ausgestaltung des Vorhabens hinaus aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege geboten sind, um trotz einer Anpassung des Vorhabens an die natürlichen Gegebenheiten noch bestehenbleibende Beeinträchtigungen auszugleichen; im Richtlinien-Entwurf des Arbeitskreises¹⁾ wird auch formuliert, die Beeinträchtigungen seien "wiedergutzumachen".

Der Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative BNatSchG liegt hiernach der zuvor in dieser Form nicht normierte Gedanke zugrunde, daß Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes durch solche Sachregelungen ausgeglichen werden können und nach Möglichkeit auch ausgeglichen werden müssen, die über bestimmte Ausgestaltungen des Vorhabens hinausgehen. Die Planung und Festlegung der in den LBP aufzunehmenden Maßnahmen ist damit eine Kompensationsplanung, die über die Grenzen des Vorhabens hinausgreift. Sie ist hinsichtlich der hier interessierenden, einer gemeinnützigen Planfeststellung unterliegenden Vorhaben durch § 8 Abs. 4 iVm § 8 Abs. 3 BNatSchG dem Träger des Vorhabens zusätzlich zu den aus seiner Fachkompetenz folgenden Aufgaben auferlegt und von der Planfeststellungsbehörde bei Feststellung des ihr unterbreiteten Plans verbindlich zu regeln.

Solche Kompensationsplanungen, bei denen es darum geht, im Umfeld des Vorhabens verbleibende vorhabensbedingte Funktionsstörungen durch Sachregelungen auszugleichen, sind dem Planfeststellungsrecht nicht fremd. Für die richtige Beantwortung der eingangs genannten Fragen ist es von Nutzen, diese anderen Kompensationsplanungen vergleichend zu betrachten. Ich denke hierbei an die Regelung der "notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen" im Rahmen der Fachplanung²⁾ einerseits und an die Regelung der (Schutz-) Anlagen, die "zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind", andererseits.

1) Nr. 1.3 spricht von "wiedergutmachen" sowohl bei Ausgleichs- als auch bei Ersatzmaßnahmen.

2) § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG; § 18 b Abs. 1 Satz 1 FStrG.

Bei den notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen geht es im wesentlichen darum, daß ein Vorhaben in eine bestehende, bestimmten Zwecken dienende Anlage eingreift und damit deren Funktionsfähigkeit stört. Wenn und soweit das Vorhaben nicht so ausgestaltet werden kann, daß die Funktionsfähigkeit der anderen Anlage erhalten bleibt, ist der Träger des Vorhabens verpflichtet, dem Träger der gestörten Anlage eine funktionsgerechte Anlage wieder zur Verfügung zu stellen, d.h. er hat eine physisch-reale Kompensation für die gestörte Anlage im Einvernehmen mit deren Träger zu planen und zu finanzieren sowie dem Träger der gestörten Anlage notfalls im Enteignungsweg zu verschaffen.

Bei den (Schutz-)Anlagen geht es darum, gestörte Funktionen im Umfeld des Vorhabens durch Anlagen physisch-real zu kompensieren, die vom Träger des Vorhabens selbst zu errichten und in aller Regel auf Dauer zu unterhalten sind. Anknüpfungspunkt dieser Kompensationspflicht sind Nutzungen von außerhalb des Vorhabens gelegenen Grundflächen, die ohne (Schutz-)Anlagen erheblich beeinträchtigt würden. Mit dieser Kompensationspflicht meine ich, wie hier betont werden muß, den materiellen Gehalt der Schutzauflagenvorschriften z.B. des § 17 Abs. 4 FStrG, wie er in der Rechtsprechung des BVerwG herausgearbeitet wurde.

Beiden Fällen gemeinsam ist, daß der Vorhabensträger - grundsätzlich - vorhabensbedingte Funktionsstörungen durch physisch-realen Ausgleich zu beheben hat. Die Erfüllung dieser Pflicht zwingt im Rahmen der Feststellung des Planes für das Vorhaben selbst zu Sachregelungen, die über das hinausgehen, was zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des Vorhabens an sich nur notwendig wäre. Dabei können zusätzliche Eingriffe in Rechte Dritter erforderlich werden, wenn durch eine bestimmte Ausgestaltung des Vorhabens die Funktionsstörungen im Bereich bzw. im Umfeld des Vorhabens nicht vermieden werden. Die Frage, ob dieser Pflicht hinreichend nachgekommen wurde, ist zugleich von wesentlicher Bedeutung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens. Nur ein Vorhaben, das der trotz Anpassung noch bestehenden Pflicht zur physisch-realen Kompensation vorhabensbedingter Funktionsstörungen hinreichend nachkommt - sei es unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Folgemaßnahme an anderen Anlagen, sei es unter dem Gesichtspunkt der gebotenen (Schutz-)Anlage - ist rechtmäßig und darf zugelassen werden, wenn nicht zulässigerweise ein regelungsbedürftiger Sachverhalt aus der Planungsentscheidung ausgeklammert und späterer Regelung vorbehalten wird.

Im Grunde geht es bei der Festsetzung der Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die auf einen Ausgleich abzielen, um nichts anderes. Auch die möglichst weitgehende Erfüllung der naturschutzrechtlichen Ausgleichspflicht ist Voraussetzung dafür, daß die Rechtmäßigkeit des Vorhabens bejaht werden kann, denn nur bei hinreichender Erfüllung der - sekundären¹⁾ - Ausgleichspflicht trägt die fachplanerische Abwägung den sie bindenden besonderen Erfordernissen des § 8 Abs. 3 BNatSchG Rechnung. Eine Besonderheit liegt hier allerdings darin, daß die Pflicht zur naturschutzbezogenen Kompensation nicht im Fachplanungsgesetz selbst normiert ist, sondern in den Fachgesetzen, die die durch die Kompensationsplanung vor Funktionsstörungen zu sichernden Belange (des Natur- und Landschaftsschutzes) regeln. Dies ist für die rechtliche Beurteilung der Kompensationsplanung jedoch ohne Bedeutung. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 22. März 1985 - 4 C 73.82²⁾ - in Bestätigung seiner früheren Rechtsprechung³⁾ erneut betont hat, entbindet die Ermächtigung zur Errichtung von Vorhaben aufgrund einer Planungsentscheidung, die alle öffentlichen und privaten Belange im Rahmen einer Abwägung berücksichtigt, den Planer nicht von der Beachtung aller für das Vorhaben einschlägigen rechtlichen Regelungen, mögen sie nun im Fachplanungsgesetz selbst oder in anderen Gesetzen normiert sein.

Die eingangs gestellte erste Frage läßt sich hiernach thesenhaft wie folgt beantworten:

- Im LBP sind die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu regeln, die darauf abzielen, vorhabensbedingte Funktionsstörungen im Wirkungsgefüge von Naturhaushalt und Landschaftsbild physisch-real zu kompensieren, die sich durch bestimmte technische Ausgestaltungen des Vorhabens nicht vermeiden oder beheben lassen.
- Zu solchen Kompensationen ist der Träger des Vorhabens ergänzend zu den aus seiner Fachkompetenz folgenden Aufgaben gesetzlich verpflichtet; sie sind von der Planfeststellungsbehörde bei Feststellung des ihr unterbreiteten Plans - in aller Regel im LBP - verbindlich zu regeln.

1) Daß primär zu vermeiden ist, betont u.a. Kolodziejczok, § 9 RdNr. 47.

2) z.B. DVBl 1985, 899 (900).

3) BVerwG U. v. 10.2.1978 - 4 C 25.75 = BVerwGE 55, 220 (230).

- Wie bei anderen Kompensationsplanungen auch ist die hinreichende Erfüllung der naturschutzrechtlichen Kompensationspflicht eine der Voraussetzungen für die Bejahung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens und damit für dessen Zulassung.

Zur Frage 2:

Ich möchte mich nunmehr der zweiten Frage und im Zusammenhang damit auch einer Beschreibung der Begriffe "Ausgleichsmaßnahme" und "Ersatzmaßnahme" zuwenden.

Zunächst zur Terminologie: Bezeichnenderweise enthält das BNatSchG keine Legaldefinitionen der Begriffe "Ausgleichsmaßnahme" und "Ersatzmaßnahme". Es verwendet noch nicht einmal den Begriff "Ausgleichsmaßnahme", sondern erwähnt in § 8 Abs. 9 lediglich die "Ersatzmaßnahme". Auch die Ländergesetze enthalten mit Ausnahme des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes¹⁾ keine Legaldefinitionen der "Ausgleichsmaßnahme", wenn sie diesen Begriff auch teilweise²⁾ ausdrücklich erwähnen. Schließlich verwenden auch nicht alle Ländergesetze den Begriff "Ersatzmaßnahme"³⁾ und enthalten - zum Teil unterschiedliche - Beschreibungen bzw. Legaldefinitionen⁴⁾ dieses Begriffs. Angesichts dieser Zersplitterung des Landesrechts muß man den bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen ausloten, in dem sich die landesrechtlichen Ausfüllungen des § 8 BNatSchG zu bewegen haben.⁵⁾ Wenig nützlich wäre es dabei, von einem wie auch immer gearteten Wesensunterschied zwischen Ausgleichsmaßnahmen einerseits und Ersatzmaßnahmen andererseits auszugehen und hieraus gleichsam abstrakt eine begrifflich scharfe Abgrenzung herzuleiten.⁶⁾ An-

1) § 10 Abs. 1 Satz 1 des G. v. 20. März 1981.

2) Ausgleichsmaßnahme erwähnt in: § 6 Abs. 2 Satz 1 Rheinland-Pfalz, § 12 Abs. 6 Saarland, § 8 Abs. 4 Satz 1 Schleswig-Holstein.

3) Und zwar Hessen und Schleswig-Holstein.

4) Keine ausdrückliche Definition in Baden-Württemberg; Definitionen in Art. 6 a Abs. 3 Bayern, § 11 Abs. 6 Bremen, § 9 Abs. 6 Satz 2 Hamburg, § 12 Abs. 1 Niedersachsen, § 5 Abs. 1 Satz 1 Nordrhein-Westfalen, § 5 Abs. 3 Rheinland-Pfalz, § 11 Abs. 3 Satz 2 Saarland.

5) Zur Abgrenzung des bundesrechtlichen Rahmens des BNatSchG vgl. zuletzt BVerwG U. v. 31. Mai 1985 - 4 C 14 und 15.82 (S. 7 ff. der Urteilsausfertigung).

6) Vgl. Schroeter, DVBl. 1979, 14 (17), wenn Unterschied "Sinn enthalten soll ...".

knüpfungspunkt kann vielmehr nur der bereits erwähnte § 8 Abs. 9 BNatSchG sein. Diese Vorschrift bezieht sich auf "zu den Absätzen 2 und 3 weitergehende Vorschriften" und erwähnt hierfür beispielhaft "Ersatzmaßnahmen der Verursacher bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen".

Dieser Wortlaut könnte es nun nahelegen, daß Ersatzmaßnahmen nicht als notwendige Kompensationen im dargelegten Sinne zu verstehen sind, deren Festlegung zur Zulassung des Vorhabens geboten ist, sondern daß sie erst dann in Betracht kommen, wenn das Vorhaben nach Abwägung unter Berücksichtigung der Grundsätze des § 8 Abs. 3 BNatSchG bereits zuzulassen ist. Ersatzmaßnahmen wären dann lediglich Sanktionen, die dem Träger des Vorhabens zwecks Vorteilsabschöpfung auferlegt werden können, wie das etwa bei den in einigen Bundesländern vorgesehenen Regelungen der Ausgleichsabgabe der Fall sein dürfte.¹⁾ Trotz des für eine solche Interpretation des Begriffs "Ersatzmaßnahme" sprechenden Wortlauts des § 8 Abs. 9 BNatSchG sind m.E. jedoch auch die Ersatzmaßnahmen als solche Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu begreifen, die auf einen Ausgleich vorhabensbedingter Funktionsstörungen abzielen.²⁾ Hierfür sprechen bereits Sinn und Entstehungsgeschichte des § 8 Abs. 9 BNatSchG. Offensichtlich ist der Bundesgesetzgeber bei Erlaß des Bundesnaturschutzgesetzes davon ausgegangen, daß auch Ersatzmaßnahmen auf eine Behebung von nachteiligen Folgen des mit dem Vorhaben verbundenen Eingriffs ausgerichtet sind. Einige Argumente, die bereits Schroeter³⁾ teilweise hervorgehoben hatte, möchte ich hier nochmals besonders betonen: § 7 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfs des Bundesrats für ein Bundesnaturschutzgesetz⁴⁾ sah folgende Regelung vor:

"Der Verursacher dieses Eingriffs ist zu verpflichten, die Folgen des Eingriffs soweit wie möglich nach Absatz 2 auszugleichen und die so nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen auf sonstige Weise zu beheben, insbesondere durch ... Ersatzmaßnahmen."

Dabei verstand der Bundesrat nach der Begründung zu diesem Gesetzentwurf die Festsetzung von Ersatzmaßnahmen als "Ausgleich an anderer Stelle".⁵⁾

1) So möglicherweise in Baden-Württemberg und Hessen.

2) So im Ergebnis auch Schroeter, S. 17; Kodal, S. 962 (RdNr. 47.6); offen: Fickert, S. 690.

3) Ebd.

4) BT-Drs. 7/3879, S. 7.

5) BT-Drs. 7/3879, S. 23.

Es liegt nahe, daß der Bundesgesetzgeber bei Erlaß des BNatSchG von einem ähnlichen Verständnis der "Ersatzmaßnahme" ausging. Dies gilt um so mehr, als seinerzeit das Naturschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 21. Oktober 1975 als einziges Ländergesetz Vorschriften über Ersatzmaßnahmen vorsah, die es in § 11 Abs. 4 als Maßnahmen "zum Ausgleich des Eingriffs auf sonstige Weise" bezeichnet und mit den Worten "ausgleichende Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle" umschreibt. Es liegt kein vernünftiger Anhalt dafür vor, daß der Bundesgesetzgeber diese vorgefundene landesrechtliche Regelung der Ersatzmaßnahme gleichsam durch ein eigenes anderes Verständnis dieses Begriffs konterkarieren wollte. Schließlich heben alle Ländergesetze, die Legaldefinitionen der "Ersatzmaßnahme" enthalten,¹⁾ die funktionale Komponente auch der Ersatzmaßnahmen hervor. Beispielhaft ist auf § 5 Abs.1 LG NW hinzuweisen, der Ersatzmaßnahmen begreift als "Maßnahmen an anderer Stelle ... , die nach Art und Umfang geeignet sind, die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder der Landschaft wiederherzustellen". Gleiche, nur *graduell* abweichende Definitionen gibt es in den Bundesländern Bayern,²⁾ Bremen,³⁾ Hamburg,⁴⁾ Niedersachsen,⁵⁾ Rheinland-Pfalz⁶⁾ und Saarland.⁷⁾

Festzuhalten ist hiernach, daß zwischen Ausgleichsmaßnahmen einerseits und Ersatzmaßnahmen andererseits kein grundlegender Wesensunterschied besteht, der begrifflich scharfe Abgrenzungen erfordert. Beide Maßnahmen sind so zu verstehen, daß sie auf eine (physisch-reale) Kompensation gestörter Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes abzielen, und beide Maßnahmen können im Rahmen der nach § 8 Abs. 3 BNatSchG vorzunehmenden Abwägung eingesetzt werden, um die Zulassung des Vorhabens zu rechtfertigen.⁸⁾ Hiervon geht im Ergebnis auch Nr. 1.3.9 des Richtlinien-Entwurfs des Arbeitskreises aus, in dem ausgeführt ist, "das Straßenbauvorhaben muß unterbleiben, wenn Ersatzmaßnahmen nicht möglich sind". Schließlich verhält sich auch die mir bekannte Praxis der für das Straßenrecht zuständigen Planfeststellungsbehörden im Land Nordrhein-Westfalen in diesem Sinne.

1) Vgl. S. 49 zu FN 4.

2) Art. 6 a Abs. 3.

3) § 11 Abs. 6.

4) § 9 Abs. 6 Satz 2.

5) § 12 Abs. 1.

6) § 5 Abs. 3.

7) § 11 Abs. 3 Satz 2.

8) Dies hebt zutreffend Soell hervor (Naturschutz, S. 531 in "Grundzüge des Umweltrechts"); vgl. aber sein Schema auf S. 525.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unterscheiden sich damit - je nach den entsprechenden landesrechtlichen Definitionen - nur in gradueller Hinsicht.

Besondere Schwierigkeiten bereitet es nun, die im LBP festzusetzenden Maßnahmen ihrem sachlichen Gehalt nach näher zu umschreiben. Der Ansatz von Schroeter und Kodal, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als "Folgemeasuresnahmen im Hinblick auf den öffentlichen Belang Naturschutz und Landschaftspflege"¹⁾ bzw. als "Folgemeasuresnahmen im Sinne des Planfeststellungsrechts"²⁾ bezeichnen, hilft in diesem Zusammenhang nur bedingt weiter. Trotz der unbestreitbaren Parallelen liegt einer der entscheidenden Unterschiede darin, daß die Pflicht zur Kompensation durch Folgemeasuresnahmen an anderen Anlagen bei eindeutig greifbaren Funktionsstörungen einsetzt. Die Zweckbestimmung der gestörten Anlage, deren Funktion durch Folgemeasuresnahmen wiederherzustellen ist, ist in aller Regel definiert. Daraus ergibt sich ohne weiteres, welche Funktion die Folgemeasuresnahme an anderen Anlagen zu erfüllen hat, etwa indem sie bestimmte Wegeverbindungen gewährleisten muß.

Demgegenüber sind Naturhaushalt und Landschaftsbild komplexe Wirkungsgefüge, die sich nicht ohne weiteres in einzelne Funktionen auflösen lassen. Die vor Störungen zu sichernden Funktionen lassen sich in aller Regel nicht bereits aus bestimmten Nutzungen der betroffenen Grundflächen oder ihrer Zweckbestimmung entnehmen.

Am Beispiel des Waldes wird dies deutlich: Wie Klose/Orf in ihrem Kommentar zum Bundeswaldgesetz³⁾ zutreffend hervorheben, ist Wald nicht gleich Wald. Die konkreten Funktionen eines bestimmten Waldes sind vielmehr von mannigfachen Faktoren abhängig, die zum einen aus seiner Beschaffenheit⁴⁾ (etwa Art der Bestockung, Zustand, Größe), zum anderen aber auch aus seiner Einbindung in den jeweiligen Landschaftsraum (etwa Waldanteil der räumlichen Bezugseinheit, Lage des Waldes zu anders genutzten Flächen) folgen. Schließlich werden Funktionen des Waldes nicht nur durch einen Eingriff in seine Substanz beeinträchtigt, sondern auch durch Folgewirkungen⁵⁾ unmittelbarer und mittelbarer Art.

1) Schroeter, S. 17.

2) Kodal, S. 962 (RdNr. 47.6).

3) Klose/Orf, Forstrecht, 1982, § 9 RdNr. 63.

4) Ebd., RdNr. 70 ff.

5) Ebd., RdNr. 77 ff.

Nicht anders liegt es bei sonstigen Grundflächen. So können etwa Feuchtwiesen, die noch einer (beschränkten) landwirtschaftlichen Nutzung zugänglich sind, zugleich auch vielfältige Funktionen im Naturhaushalt z.B. als Lebensraum für Flora und Fauna oder als Fläche für eine natürliche Regeneration des Grundwassers sowie auch im Landschaftsbild etwa als charakteristisches, landschaftsprägendes Element haben.

Um der naturschutzrechtlichen Kompensationspflicht sachgerecht nachkommen zu können, ist es unabdingbar, das bestehende Wirkungsgefüge von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu erfassen und auf seine vielfältigen miteinander verknüpften Funktionen hin zu untersuchen;¹⁾ d.h. die "ökologischen Grunddaten" des von dem Vorhaben berührten Raums sind zu erheben, näher darzulegen und zu bewerten.²⁾ Das Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen hat in seiner neuesten Fassung des § 6 Abs. 2 eine der Sache nach angemessene Konsequenz gezogen. Nach dieser Vorschrift sind im LBP alle Angaben zu machen, "die zur Beurteilung des Eingriffs in die Natur und Landschaft erforderlich sind", insbesondere "die Darstellung und Bewertung der ökologischen und landschaftlichen Gegebenheiten unter besonderer Hervorhebung wertvoller Biotope und der betroffenen Waldfläche". Allerdings erscheint es nicht zwingend, die Umschreibung und Bewertung der ökologischen Grunddaten zum notwendigen Bestandteil des LBP zu machen. Es dürfte auch ausreichen, insoweit etwa die Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme der zuständigen Fachbehörde - ggf. spezieller Fachinstitutionen - zu verlangen, wie dies in manchen anderen Bundesländern vorgesehen ist, so ausdrücklich in Bremen,³⁾ in Niedersachsen⁴⁾ und im Saarland.⁵⁾ Festzuhalten bleibt jedoch folgendes: Verzichtet die planende Verwaltung auf eine sachgerechte Ermittlung der ökologischen Grunddaten, setzt sie sich der Gefahr aus, daß ihre Planungsentscheidung, die letztlich von der Planfeststellungsbehörde zu verantworten ist, einer eventuellen gerichtlichen Kontrolle nicht standhält, weil es an einer hinreichenden Ermittlung des Abwägungsmaterials fehlen könnte.

1) Vgl. hierzu Gassner, NuR 1984, 81 (85).

2) Vgl. hierzu auch Kolodziejczok, BNatSchG, § 8 Anm. 24.

3) § 13 Abs. 1 Satz 1.

4) § 14 Satz 1.

5) § 13 Abs. 1 Satz 1.

Sind die Funktionen des bestehenden Wirkungsgefüges von Naturhaushalt und Landschaftsbild hinreichend ermittelt, setzt die schwierige Aufgabe ein, die Funktionen zu umschreiben und zu bewerten, die gestört sind, sowie aus ihnen diejenigen auszuwählen, die einer physisch-realen Kompensation überhaupt zugänglich sind und tatsächlich kompensiert werden sollen. Schließlich sind die Maßnahmen festzulegen und zu umschreiben, die noch als hinreichende Kompensation angesehen werden können. Gassner¹⁾ hat die sich hier ergebenden Probleme zutreffend wie folgt umschrieben:

"Mit dem Wort Ausgleich verspricht der Gesetzgeber mehr als er halten kann. Was tatsächlich realisierbar ist, ist lediglich eine approximative Kompensation der Eingriffsfolgen, wobei der Ausgleich nur bezüglich ausgewählter ökologischer Funktionen erfolgt und als Konsequenz davon andere Funktionen ohne Kompensation bleiben".

Hier sind nicht die Juristen, sondern in erster Linie die für die Beurteilung ökologischer Zusammenhänge kompetenten Wissenschaftler gefordert, Möglichkeiten und Grenzen einer Kompensation aufzuzeigen. Dabei dürfen für die Festlegung machbarer Anforderungen an die gebotene Kompensation aber keine überzogenen Maßstäbe gestellt werden, wenn die Regelungen des BNatSchG überhaupt praktisch greifen und einen Beitrag dazu liefern sollen, mit den natürlichen Gegebenheiten unserer Umwelt schonender als bisher umzugehen. Aus meiner Sicht als Mitglied der die Verwaltung kontrollierenden Gerichtsbarkeit kann beim derzeitigen Stand der Erkenntnisse nur eines betont werden:

Im entscheidenden Stadium der Auswahl der zu kompensierenden Funktionsstörungen sowie der Umschreibung der Kompensationsmaßnahmen muß ein planerischer Freiraum einsetzen, der sich mit zwei Begriffen umschreiben läßt: Zum einen gibt es einen gewissen "Bewertungsspielraum" oder auch eine "Einschätzungsprärogative"²⁾ der planenden Verwaltung, die sich auf die Bewertung der gestörten Funktionen und damit auch auf die wertende Frage bezieht, welche Störungen letztlich behoben werden sollen. Zum anderen hat die planende Verwaltung hinsichtlich der konkret ausgewählten Kompensationsmaßnahme eine "planerische Gestaltungsfreiheit". In Ausfüllung dieser Freiräume hat die planende Verwaltung unter Beachtung der gesetzlich vorgegebenen Konflikts- oder besser Abstimmungsregelungen eine sachgerechte Lösung anzustreben und sich vernünftige, rationell nachvollziehbare Gedanken über eine noch sachgerechte Kompensation zu machen.

1) A.a.O. S. 86.

2) Vgl. Kopp, VwVfG § 40 Anm. 26.

Damit will ich jedoch nicht schrankenlosen Freiräumen das Wort reden. Die Freiräume unterliegen vielmehr selbstverständlich Bindungen, die sich aus dem gesetzlich vorgegebenen Zweck der Kompensationsmaßnahmen ergeben. Hinsichtlich des als "Bewertungsspielraum" bezeichneten Freiraums der wertenden Entscheidungselemente ist eines hervorzuheben: Das gesetzliche Ziel eines möglichst weitgehenden, im - wohl nur theoretischen - Idealfall tatsächlich erreichten Ausgleichs darf nicht vernachlässigt werden.

Hinsichtlich der "planersichen Gestaltungsfreiheit" bei der konkreten Umsetzung der Zielvorgabe in einzelne Maßnahmen sind vor allem die Fragen von Bedeutung, ob zum Ausgleich nur gleichartige oder auch gleichwertige Kompensationen in Betracht kommen und in welcher räumlichen Beziehung sie zum Vorhaben selbst stehen müssen. Abstrakt-generell läßt sich dies nicht beantworten. Es kommt im Einzelfall vielmehr darauf an, welche gestörten Funktionen zu beheben sind. Ist etwa die ökologische Funktion eines Waldes für das Kleinklima gestört, kommt eine gleichartige Kompensation in unmittelbarer räumlicher Nähe zum Ort der Störung in Betracht, etwa durch Erweiterung des noch verbleibenden Waldrestes. Die Kompensation kann sich auch darauf beschränken, zumindest die Funktion des Waldes für die Sauerstoffproduktion oder die Regeneration des Grundwassers zu gewährleisten, was etwa durch gleichartige Maßnahmen auch im weiteren Bereich des betroffenen Raums möglich sein dürfte. Soll schließlich allein die gestörte Freiraumfunktion z.B. als Lebensraum für Fauna und/oder Flora kompensiert werden, weil in dem betroffenen Raum noch hinreichend Wald verbleibt, so können auch andersartige, aber gleichwertige Maßnahmen wie Sukzessionsflächen in Betracht kommen. Entscheidend ist zum einen, daß zwischen der gestörten Funktion und der von der Kompensationsmaßnahme wahrzunehmenden Aufgabe weitgehende Identität¹⁾ bestehen muß, und zum anderen, daß die Kompensationsmaßnahme funktional auf den Ort der Störung zurückwirken kann und nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts den betroffenen Landschaftsraum nicht verlassen darf.

1) So bereits Melow, NuR 1979, 15 (17); zum Wald (§ 9 Abs. 3 u. 4 WaldG BW) vgl. VGH Mannheim, NuR 1983, 278 ff.: Der verlorengegangene Nutzen muß wieder erzeugt werden.

Zu eng ist Breuer, NuR 1980, 89 (95), der eine Naturalrestitution fordert.

Sind die ökologischen Grunddaten hinreichend erhoben und sind in dem in aller Regel schwierigen verwaltungsinternen Abstimmungsprozeß nach Maßgabe dieser Bindungen sachgerecht begründete, rationell nachvollziehbare Lösungen gefunden, so ist gegen das Ergebnis, d.h. die Festlegung der konkreten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme, als solche von Rechts wegen nichts zu erinnern. Man kann dieses rechtliche Ergebnis auch wie folgt umschreiben: Dem Merkmal "soweit ... erforderlich" im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative BNatSchG ist hinreichend Rechnung getragen, wenn die Kompensationen vorgesehen werden, die vernünftigerweise geboten sind. Ich habe im übrigen den Eindruck, daß das Bundesverwaltungsgericht etwa in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1985 zum Rhein-Main-Donau-Kanal¹⁾ im Ergebnis einer solchen Sicht der Dinge zuneigt.

Die eingangs gestellte zweite Frage ist damit thesenhaft wie folgt zu beantworten:

- Sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen sind auf einen Ausgleich abzielende Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege; sie unterscheiden sich - nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts - nur in *gradueller Hinsicht*.
- Die Festlegung bestimmter Maßnahmen im LBP setzt voraus, daß die ökologischen Grunddaten hinreichend erhoben und bewertet sind, sei es im LBP selbst, sei es in einer gesonderten gutachterlichen Stellungnahme oder auf ähnliche geeignete Weise.
- Sowohl bei der Auswahl der zu kompensierenden Funktionsstörungen als auch bei der näheren Umschreibung der Kompensationsmaßnahmen besteht ein planerischer Freiraum der planenden Verwaltung, der sich hinsichtlich der wertenden Entscheidungselemente als "Bewertungsspielraum" und hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Zielvorgabe in einzelne Maßnahmen als "planerische Gestaltungsfreiheit" bezeichnen läßt.
- Bindungen der planenden Verwaltung ergeben sich aus dem gesetzlich vorgegebenen Zweck der festzusetzenden Maßnahmen: Bei Ausfüllung des Bewertungsspielraums darf das gesetzliche Ziel eines möglichst weitgehenden Ausgleichs nicht vernachlässigt werden. Die planerische Gestaltungsfreiheit ist insofern eingeschränkt, als zwischen der gestörten Funktion und der von der Kompensationsmaßnahme wahrzunehmenden Aufgabe weitgehende Identität bestehen

1) 4 C 40.83 (S. 23/24 der Urteilsausfertigung).

muß; die Kompensationsmaßnahme muß ferner auf den Ort der Störung funktional zurückwirken können und darf - nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts - den betroffenen Landschaftsraum nicht verlassen.

- Werden im LBP nach gesetzmäßiger verwaltungsinterner Abstimmung sachgerecht begründete, rationell nachvollziehbare Lösungen gefunden, so ist gegen die Festlegung der konkreten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als solche von Rechts wegen nichts zu erinnern.

Zur Frage 3:

Ich komme nun zur Frage nach dem Enteignungsrecht. Der Richtlinien-Entwurf des Arbeitskreises geht davon aus, daß sich das Enteignungsrecht des Trägers des Vorhabens auch auf die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erstreckt. Auch in der Literatur wird diese Frage wohl nahezu einhellig bejaht.¹⁾ Mir scheint, als verfolge die Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einerseits sowie Folgemaßnahmen andererseits etwa bei Schroeter²⁾ und Kodal³⁾ insbesondere das Ziel, auf diesem Weg zu einer positiven Beantwortung des Enteignungsrechts kommen zu können.⁴⁾ Ich stimme dem Ergebnis zu, und zwar aus folgenden Gründen:

Das Enteignungsrecht, wie es etwa in § 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 FStrG für Fernstraßenvorhaben normiert ist, steht dem Träger des Vorhabens zur Erfüllung seiner Aufgaben zu, und zwar soweit es hierfür notwendig ist. Seine Bejahung beruht im konkreten Fall darauf, daß das zu errichtende, einer gemeinnützigen Planfeststellung unterliegende Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient. Dies trifft zu, wenn das Vorhaben als solches den eine Enteignung legitimierenden Gemeinwohlaufgaben etwa des Straßenbaues mit hinreichender Plausibilität dient⁵⁾ und wenn nach einer abwägungsgerechten Planungsentscheidung, in der die für das Vorhaben streitenden Gründe des Wohls der

1) Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Schroeter, DVBl. 1979, 14 (17); Breuer, NuR 1980, 89 (101); Kodal-Krämer, 5. Aufl. 1985, S. 962 (RdNr. 47.61); nur für Ausgleichsmaßnahmen: Fickert, BayVBl 1978, 681 (690).

2) Ebd.

3) 5. Aufl. S. 962 (RdNr. 47.6).

4) Vgl. auch Marschall, § 19 RdNr. 2.21.

5) BVerwG U. v. 22.3.85 - 4 C 15.83 = DVBl. 1985, 900 (901).

Allgemeinheit allerdings durch gewichtige Gegengründe relativiert werden können, in der Saldierung noch hinreichende für die Verwirklichung des Vorhabens streitende Gründe des Wohls der Allgemeinheit verbleiben. Der Grund dafür, in einem konkreten Fall ein Enteignungsrecht des Trägers des Vorhabens auch für solche Maßnahmen zu bejahen, die nicht zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des gemeinnützigen Vorhabens selbst, sondern aus anderen Gründen geboten sind, liegt damit darin, daß die für das Vorhaben selbst streitenden Gründe des Wohls der Allgemeinheit es auch rechtfertigen, den mit einer Verwirklichung des Vorhabens verknüpften Pflichten nachzukommen, die dem Träger des Vorhabens gesetzlich auferlegt sind, und dafür zusätzlich in Rechte Dritter einzugreifen. So läßt sich hinreichend begründen, daß die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigten Grundflächen, die außerhalb der Grenzen des Vorhabens selbst liegen, notfalls im Enteignungsweg in Anspruch genommen werden können.

Um nun dem Einwand vorzubeugen, ich redete hier einer verfassungswidrigen Ausdehnung des Enteignungsrechts das Wort, bedarf es noch einer Klarstellung: Die Pflicht, der der Träger des Vorhabens zur Verwirklichung seines Vorhabens nachkommen muß und für deren Erfüllung ihm gegebenenfalls auch ein die Grenzen des Vorhabens überschreitendes Enteignungsrecht zusteht, hat stets eine solche zu sein, die dem Träger des Vorhabens ihrerseits im Interesse des Wohls der Allgemeinheit auferlegt ist. Mit Artikel 14 GG nicht mehr vereinbar wäre es, wenn der Gesetzgeber hinginge, dem Träger eines gemeinnützigen Vorhabens eine privatnützige, die Grenzen des Vorhabens überschreitende Kompensationspflicht aufzuerlegen, und damit gleichsam über die Hintertür ein Enteignungsrecht zu privatnützigen Zwecken einzuführen. Die hiernach gebotene Gemeinwohlorientierung der Kompensationspflicht läßt sich bei den uns interessierenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen des Naturschutzrechts ohne weiteres bejahen. Auch wenn das Recht des Trägers des Vorhabens zu zusätzlichen Eingriffen in Rechte Dritter damit aus einer ihm auferlegten gemeinwohlorientierten Pflicht folgt, bleibt es jedoch dabei, daß die konkret erforderliche Enteignung ihrerseits nur aus den für das Vorhaben selbst streitenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit gerechtfertigt werden kann. Diese abstrakten Darlegungen sollen hier zunächst genügen; ggf. können sie in der anschließenden Diskussion noch vertieft werden.

Die dritte Frage ist damit zusammenfassend wie folgt zu beantworten:

- Das dem Träger des Vorhabens zustehende Enteignungsrecht erstreckt sich auch auf außerhalb der Grenzen des Vorhabens gelegene Grundflächen,

die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigt werden, weil der Träger des Vorhabens mit ihrer Verwirklichung zugleich einer ihm gesetzlich auferlegten gemeinwohl-orientierten Pflicht nachkommt.

- Im konkreten Fall ist die Enteignung für eine sachgerecht begründete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme zulässig, wenn für das Vorhaben selbst ein so gewichtiges Wohl der Allgemeinheit streitet, daß dieses auch die zusätzliche Inanspruchnahme der Ausgleichs- oder Ersatzfläche rechtfertigt.

Abschließend möchte ich mich noch kurz zwei praktischen Schlußfolgerungen zuwenden, die allerdings - schon aus Zeitgründen - nur thesenhaft sein können:

a) Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind, wenn sie im LBP festgelegt werden und ihnen damit Verbindlichkeit verliehen werden soll, in aller Regel so genau zu umschreiben wie die für das Vorhaben selbst zu treffenden Festsetzungen. Dies folgt nicht nur daraus, daß die Maßnahmen Gegenstand eines Enteignungsverfahrens sein können. Mit der verbindlichen Feststellung des LBP sind vielmehr auch den Nachbarn der Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme Abwehransprüche abgeschnitten; d.h. sowohl die von den Maßnahmen unmittelbar als auch die mittelbar Betroffenen müssen erkennen können, was auf sie zukommt. Hier wird in der Praxis teilweise noch - verständlicherweise - gesündigt, vor allem dann, wenn erst in einem späten Stadium des Verfahrens bisher nicht vorgesehene Maßnahmen ins Spiel gebracht werden und das Vorhaben gleichwohl - aus welchen Gründen auch immer - schnell zugelassen werden soll. Ich meine damit nicht, daß nun etwa jeder Standort eines Baumes oder jede Randgestaltung eines Feuchtbiotops bereits im LBP fixiert werden muß, die Maßnahme muß mit ihren wesentlichen Gestaltungselementen jedoch so umschrieben sein, daß sowohl ihr Nutzen als auch ihre eventuellen nachteiligen Folgen hinreichend deutlich werden.

b) Besondere Beachtung verdient noch die Frage, inwieweit die verbindliche Regelung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus der Planungsentscheidung ausgeklammert und einer späteren Regelung vorbehalten werden kann. Der Senat, dem ich angehöre, hatte sich vor allem mit dieser Frage bereits wiederholt zu befassen.

In einem Verfahren zur B 70 n in Rheine war dem Träger der Straßenbaulast im Planfeststellungsbeschluß auferlegt worden, zusätzlich zu bereits näher festgelegten Ausgleichsmaßnahmen weitere Ersatzaufforstungen durchzuführen.

Bei Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses stand jedoch noch nicht fest, ob und wo geeignete Flächen zur Verfügung stünden. Der Senat hat in seinem Beschluß vom 5. Februar 1985¹⁾ betont, "es bestünden Bedenken dagegen, daß generell bei Erlaß eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses eine verbindliche Entscheidung darüber, ob und wie ein möglicher Flächenmehrbedarf für Ausgleichsmaßnahmen zu erfüllen ist, einem Nachtrag vorbehalten wird". Rechtliche Konsequenzen aus dem Fehlen von Regelungen über die nähere Verwirklichung dieser sogenannten Auflage brauchte der Senat jedoch nicht zu ziehen, weil im Zeitpunkt seiner Entscheidung jedenfalls die benötigten Flächen der Straßenbauverwaltung zur Verfügung standen und bereits in Abstimmung mit der Forstbehörde aufgeforstet wurden.

In einem späteren Urteil vom 17. Mai 1985²⁾ zur A 30, auch im Gebiet von Rheine, ging es u. a. darum, daß die auf der Grundlage der ermittelten ökologischen Grunddaten für erforderlich gehaltenen Ausgleichsmaßnahmen zwar in der Stellungnahme der höheren Landschaftsbehörde näher umschrieben waren. Von ihrer verbindlichen Festlegung im LBP wurde jedoch abgesehen, um in Abstimmung mit der Flurbereinigungsbehörde dieser in noch anstehenden Unternehmensflurbereinigungsverfahren die Möglichkeit einzuräumen, ggf. auch andere gleichwertige Ausgleichsmaßnahmen zusammen mit den Ausgleichsmaßnahmen der Flurbereinigung auszuweisen. Der Senat hat diese Entscheidung der Planfeststellungsbehörde im wesentlichen deshalb für unbedenklich gehalten, weil die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen jedenfalls hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität feststanden.

Beide Fälle zeigen, auf welch schmalem Grad die planende Verwaltung wandelt, wenn sie die verbindliche Regelung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen aus der eigentlichen Planungsentscheidung für das Vorhaben selbst ausklammert. Dies wird um so deutlicher, wenn man sich vor Augen hält, was der von einer Ausgleichsmaßnahme Betroffene im Grunde gegen diese Maßnahme nur noch geltend machen kann: Erkennt man einen Bewertungsspielraum bei der Auswahl und eine planerische Gestaltungsfreiheit bei der Festlegung der konkreten Maßnahme an, ist es dem Betroffenen verwehrt, mit Erfolg geltend zu machen,

1) 9 B 2450/84.

2) 9 A 3229/83 (rechtskräftig).

die Maßnahme könne genau so gut oder gar besser auch an anderer Stelle vorgesehen werden. Er kann die Inanspruchnahme seines Grundeigentums für eine sachgerecht begründete Maßnahme nur abwehren, wenn er - mit Erfolg - geltend macht, die für das Vorhaben selbst streitenden Gründe des Wohls der Allgemeinheit rechtfertigten es nicht, zusätzlich sein Grundeigentum für die Ausgleichsmaßnahme in Anspruch zu nehmen. Um hier überhaupt noch effektiven Rechtsschutz gewähren zu können, kann eine Ausklammerung der verbindlichen Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur unter besonderen Umständen zugelassen werden.

Sicherlich wäre es reizvoll, aus den dargelegten Grundsätzen noch weitere Schlußfolgerungen zu ziehen. Die mir zustehende Zeit ist jedoch bereits erreicht. Eine Schlußbemerkung möchte ich nur noch anfügen: Die uns hier interessierenden Fragen lassen sich nur dann hinreichend beantworten, wenn man sich eines vor Augen hält: Der Träger eines der gemeinnützigen Planfeststellung unterliegenden Vorhabens hat zwar die primäre Aufgabe, ein funktionstüchtiges Vorhaben zu planen. Im Zusammenhang damit ist ihm im Interesse des Wohls der Allgemeinheit aber auch die Pflicht auferlegt, selbst dafür zu sorgen, daß die nachteiligen Folgen seines Vorhabens für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild möglichst weitgehend behoben werden. So verstanden sind die im LBP festzusetzenden Maßnahmen in der Tat "Folgemaßnahmen" seines Vorhabens. Damit möchte ich mein Referat beenden und hoffe, hinreichend Stoff für eine ausgiebige Diskussion geliefert zu haben.

Verzeichnis der Teilnehmer

1. Alexander, Hans Ministerialrat,
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und
Verkehr des Landes Baden-Württemberg,
Stuttgart
2. Dr. Bartlsperger, Richard Professor,
Universität Erlangen-Nürnberg
3. Baumeister, Heinz H. Rechtsanwalt und Notar,
Münster
4. Dr. Blümel, Willi Professor, Rektor der
Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer
5. Bruns, Bernhard Abteilungsdirektor,
Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz,
Koblenz
6. Dittus, Rolf Ministerialrat,
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf
7. Dr. Fickert, Hans Carl Ltd. Ministerialrat a.D.,
Ratingen
8. Dr. Fromm, Günter Rechtsanwalt,
Stellvertretender Verbandsdirektor im Verband
öffentlicher Verkehrsbetriebe,
Köln
9. Dr. Heinze, Christian Rechtsanwalt,
München
10. Herrmann, Jürgen Regierungsdirektor,
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und
Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf
11. Josephi, Wilhelm Ministerialrat,
Bundesministerium des Innern,
Bonn
12. Kastner, Fritz Ministerialrat,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
13. Kern, Jürgen Regierungsdirektor,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft und
Verkehr,
Wiesbaden

- | | |
|-------------------------------|--|
| 14. Kersten, Josef | Ltd. Ministerialrat,
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staats-
ministerium des Innern,
München |
| 15. Koch, Roland | Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof,
Hessischer Verwaltungsgerichtshof,
Kassel |
| 16. Krämer, Helmut | Regierungsdirektor,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn |
| 17. Kuschnerus, Ulrich | Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für das Land Nord-
rhein-Westfalen,
Münster |
| 18. Lang, Stephan | Forschungsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer |
| 19. Lendermann, Paul | Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Westfalen/Lippe,
Münster |
| 20. Michler, Hans-Peter | Wissenschaftlicher Assistent,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer |
| 21. Dr. Muthesius, Thomas | Beigeordneter,
Stadtverwaltung Neuss |
| 22. Dr. Niedermeier, Wilfried | Rechtsanwalt,
München |
| 23. Dr. Paetow, Stefan | Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,
Mannheim |
| 24. Pausch, Wolfgang | Regierungsdirektor,
Regierung von Mittelfranken,
Ansbach |
| 25. Raubert, Günter | Ministerialrat,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft
und Technik,
Wiesbaden |
| 26. Reisner, Thomas | Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für die Länder
Niedersachsen und Schleswig-Holstein,
Lüneburg |

27. Dr. Ronellenfitsch, Michael Professor,
Universität Bonn
28. Dr.-Ing. Rümmler, Ruprecht Professor,
Universität - Gesamthochschule -
Essen
29. Schlosser, Friedrich Regierungsdirektor,
Hessisches Landesamt für Straßenbau,
Wiesbaden
30. Dr. Schmidt, Jörg Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,
Mannheim
31. Dr. Schnebelt, Günter Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,
Mannheim
32. Staeger, Friedrich Vorsitzender Richter am Oberverwaltungs-
gericht,
Oberverwaltungsgericht für die Länder
Niedersachsen und Schleswig-Holstein,
Lüneburg
33. Dr. Steiner, Udo Professor,
Universität Regensburg
34. Dr. Storost, Ulrich Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz,
Koblenz
35. Dr. Stürer, Bernhard Rechtsanwalt,
Münster
36. Dr. Thiedemann, Jens Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für die Länder
Niedersachsen und Schleswig-Holstein,
Lüneburg
37. Dr. Tidow, Alfred Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
38. Dr. Wahl, Rainer Professor,
Universität Freiburg
39. Wendrich, Klaus Ministerialrat,
Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft und Verkehr,
Hannover
40. Wichary, Kurt Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Rheinland,
Köln

41. Dr. Zeitler, Herbert

Ministerialdirigent,
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staats-
ministerium des Innern,
München

42. Dr. Zysk, Hartmut

Richter am Verwaltungsgericht,
Hessischer Verwaltungsgerichtshof,
Kassel

Seminarprogramm

Montag, 28. Oktober 1985

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,
Prof. Dr. Willi Blümel, Rektor der Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer
- 14.30 Uhr Zur Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung
Referent: Prof. Dr.-Ing. Ruprecht Rümler, Essen
- 15.00 Uhr Diskussion
- 16.30 Uhr Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung
Referent: LtD. Ministerialrat a.D. Dr. Hans Carl Fickert, Ratingen
- 17.15 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

Dienstag, 29. Oktober 1985

- 9.00 Uhr Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans
Referent: Ulrich Kuschnerus, Richter am Oberverwaltungsgericht
für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster
- 9.45 Uhr Diskussion
- 12.30 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule
- 14.00 Uhr "Aktuelle Stunde"
- 15.00 Uhr 30. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"

