

Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V.  
Schriftenreihe „Straßenrecht“

Heft 12

## Aktuelle Probleme des Straßenrechts

Bericht über das 6. Sonderseminar  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“  
der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V.  
in Speyer vom 28. Februar bis 2. März 1977

Herausgegeben von Prof. Dr. Willi Blümel

2001/11  
11/11/11

KIRSCHBAUM VERLAG · BONN-BAD GODESBERG

AVI 208

Hochsch. f.  
Verwalt. Wiss.  
Speyer

ISBN 3 7812 1003 0  
Verlegt im Kirschbaum Verlag, Fachverlag für Verkehr und Technik, Bonn - Bad Godesbe  
Druck: Strüder, Neuwied · März 1978 · Herst. Nr. 1003

78 G 881

## Vorwort

Seit seiner Gründung im Jahre 1958 befaßte sich der Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V. auf seinen Sitzungen mit grundlegenden Fragen des Straßenrechts. Einige der dort gehaltenen Referate wurden in dieser Schriftenreihe veröffentlicht. Namentlich in den Jahren 1964—1976, in denen der Ausschuß unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Obermayer in Erlangen tagte, erschienen auch zahlreiche von ihm betreute Dissertationen straßenrechtlichen Inhalts.

Mit dem Übergang der Leitung des Arbeitsausschusses auf den Unterzeichneten im Jahre 1976 (dazu der Bericht von Ministerialrat Kastner in „Straße und Autobahn“ 11/1976, S. 453) ist auch eine Änderung der Arbeitsweise des Ausschusses verbunden. Da das Straßenrecht zunehmend an Bedeutung gewinnt und der Kreis der Straßenbaujuristen bzw. der am Straßenrecht Interessierten inzwischen recht groß geworden ist, soll die wissenschaftliche Diskussion aktueller straßenrechtlicher Probleme nicht mehr wie bisher allein unter den Mitgliedern des Ausschusses stattfinden. Hierfür bieten sich vor allem die Tagungen und Sonderseminare an, welche die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer seit Jahren im Rahmen der verwaltungswissenschaftlichen Fortbildung und Forschung veranstaltet.

Das 6. Sonderseminar über „Aktuelle Probleme des Straßenrechts“, das die Hochschule in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen vom 28. Februar bis 2. März 1977 in Speyer durchführte, fand eine unerwartet große Resonanz. Fünfzig Teilnehmer aus der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit und der Wissenschaft diskutierten auf der Grundlage von vier Referaten Probleme der Straßengesetzgebung, der Straßenplanung, des Rechtsschutzes gegen Planfeststellungsbeschlüsse sowie des Schallschutzes an Verkehrswegen. Die Referate und die Zusammenfassung der Diskussionen werden im folgenden abgedruckt. Das Referat von Prof. Dr. Felix Weyreuther ist auch in der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“ 12/1977, S. 419/26 veröffentlicht. Berichte über das Sonderseminar erschienen in den Zeitschriften „Straße und Autobahn“ 7/1977, S. 288 f. (Ministerialrat Kastner) und „Deutsches Verwaltungsblatt“ 1977, S. 852 f. (Dr. Ronellenfitsch).

Der besondere Dank des Seminarleiters und Herausgebers gilt den vier Referenten sowie den Diskussionsteilnehmern, die alle zu dem Erfolg des Sonderseminars beigetragen haben. Ebenso danke ich meinem Assistenten, Herrn Dr. Michael Ronellenfitsch, für die Mitwirkung an der Vorbereitung und Durchführung des Seminars, für die Erstellung des umfangreichen Readers sowie für die nachfolgenden Diskussionsberichte. Meiner Sekretärin, Frau Erika Kögel, danke ich für die umfangreichen Schreibarbeiten und die Mitwirkung an den Korrekturen.

Speyer, im Juli 1977

Willi Blümel

## Inhalt

Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers Prof. Dr. Willi Blümel . . . . .	5
Ltd. Ministerialrat a. D. Dr. Gerhard N e d d e n , Hannover	
<b>Gedanken zur Änderung der Länderstraßengesetze im Anschluß an das 2. Fernstraßenänderungsgesetz (schriftliches Referat) . . . . .</b>	<b>9</b>
Nachtrag zum Referat vom 25. Juni 1976 . . . . .	25
Aussprache zum Referat von Gerhard N e d d e n . . . . .	30
Anhang: Musterentwurf für die Neufassung der Allgemeinen Bestim- mungen der Länderstraßengesetze . . . . .	31
Prof. Dr. Frido W a g e n e r , Speyer	
<b>Straßenplanung im Rahmen des übrigen öffentlichen Planungssystems . . . . .</b>	<b>55</b>
Aussprache zum Referat von Frido W a g e n e r . . . . .	71
Prof. Dr. Felix W e y r e u t h e r , Berlin, Richter am Bundes- verwaltungsgericht	
<b>Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG . . . . .</b>	<b>72</b>
Aussprache zum Referat von Felix W e y r e u t h e r . . . . .	85
Ministerialrat Hans-Wolfgang S c h r o e t e r , Bonn	
<b>Rechtsprobleme des Schallschutzes an Verkehrswegen . . . . .</b>	<b>87</b>
Aussprache zum Referat von Hans-Wolfgang S c h r o e t e r . . . . .	102
Verzeichnis der Teilnehmer . . . . .	103

# Gedanken zur Änderung der Länderstraßengesetze im Anschluß an das 2. Fernstraßenänderungsgesetz

Ltd. Min.-Rat a. D. Dr. Gerhard N e d d e n , Hannover

## Vorbemerkung

Bevor ich mich dem eigentlichen Thema meines Referats zuwende, darf ich Sie bitten, mir in Gedanken einmal 25 Jahre zurück in das Jahr 1951 zu folgen. Wie sah es damals mit den Rechtsgrundlagen für den Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Straßen aus? Es gab die richtungweisenden Artikel des 2 Jahre in Kraft befindlichen Grundgesetzes über die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr (Art. 74 Nr. 22) und die Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften im Auftrage des Bundes, wobei zur Eigentümerstellung des Bundes für die bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen (Art. 90 GG) durch das Bundesstraßenvermögensgesetz vom 2. März 1951 ergänzend bestimmt war, daß der Bund mit Wirkung vom 1. April 1950 auch Träger der Straßenbaulast für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen sein sollte. Es galten teils als Bundes-, teils als Landesrecht fort das Straßenneuregelungsgesetz und seine Durchführungsverordnung aus dem Jahre 1934, die aber nur organisatorische Bedeutung hatten. Für das materielle Straßenbaurecht war — abgesehen von dem noch fortgeltenden Reichsautobahngesetz aus dem Jahre 1941, das Anbauvorschriften sowie Regelungen für die Feststellung von Bauplänen, Enteignung und Inbesitznahme von Grundstücken enthielt — eine Vielzahl fortgeltender Landesgesetze und -verordnungen maßgeblich, die überwiegend noch aus dem vorigen Jahrhundert stammten und häufig auch nur lückenhafte Kodifikationen enthielten. In den nach 1945 neu gebildeten Ländern war außerdem entsprechend der vorangegangenen historischen Entwicklung in einzelnen Landesteilen unterschiedliches Recht anzuwenden. Selbst in Bayern, das ein festgefügtes Staatsgebilde in die Bundesrepublik einbrachte und mit seiner obersten Baubehörde auf eine jahrhundertalte Tradition zurückblicken konnte, gab es kein größeres zusammenfassendes Gesetzgebungswerk. Die ganze Buntscheckigkeit und Vielfältigkeit des noch vor 25 Jahren in Kraft befindlichen Straßenrechts ergibt sich aus der Sammlung von Gernershausen-Seydel-Marschall, 2. Band, Wegerecht und Wegeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und deren Ländern, auf die ich insoweit verweisen darf.

Wenn man bedenkt, was sich in den 25 Jahren seither auf dem Gebiet des Straßenrechts vollzogen hat, kann man wohl mit Recht von einer dynamischen Fortentwicklung sprechen, die aber auch noch nicht abgeschlossen ist. Die Weichenstellungen, die im Grundgesetz und danach im Bundesfernstraßengesetz vom 6. August 1953 vorgenommen wurden, können freilich hinsichtlich der Regelung und Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz nicht recht befriedigen. Ich darf zitieren, was schon unser Mitglied Dr. Ludger Baumeister in seiner verdienstvollen Schrift „Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts“ 1957 ausgeführt hat:

„Die gleichen Gründe, die innerhalb eines Landes zur Vereinheitlichung und Reform des Straßen- und Wegerechts zwingen, gelten im wesentlichen auch für das Rechtsgebiet des Bundes, zwischen den Ländern und im Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Die Auftragsverwaltung der Länder für die Bundesstraßen, die weitgehend von denselben Bediensteten wahrgenommen wird wie die Verwaltung der eigenen Straßen der Länder, wird unnötig erschwert, wenn ein verschiedenartiges Straßen- und Wegerecht für die einzelnen Straßenarten gilt, abgesehen davon, daß die Straßen bei der Herauf- oder Herabstufung dann jeweils einem neuen Rechtssystem unterworfen werden. Vom Standpunkt des Straßenbenutzers, etwa des Kraftfahrers, wäre die Rechtsverschiedenheit vollends zu beklagen. . . . Weit wichtiger als im Baurecht drängt im Straßen- und Wegerecht ein ‚Gesamtzusammenhang der ganzen Materie‘ zu einem ‚legislativen Kondominium‘, wenn nicht zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes.“

Man mag es nachträglich beklagen, daß der Gesetzgeber nicht wenigstens den Artikel 74 Nr. 22 GG extensiver ausgelegt hat. Mit den Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes von 1953, insbesondere auch dessen § 25 Abs. 2, durch den die Länder ermächtigt wurden, die für andere Straßen noch fortgeltenden Vorschriften des Straßenneuregelungsgesetzes nebst Durchführungsverordnung zu ändern oder aufzuheben, war jedoch der weitere Weg im Sinne einer Gesetzgebungskompetenz der Länder für alle öffentlichen Straßen außer den Bundesfernstraßen, soweit diese vom FStG erfaßt wurden, gem. Art. 70 GG vorgezeichnet. Damit hierbei möglichst nach einheitlichen Grundsätzen verfahren werde, kamen die obersten Straßenbaubehörden der Länder schon bei der Beratung des Bundesfernstraßengesetzes von 1953 überein, einen aus Vertretern der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gebildeten Ausschuß damit zu beauftragen, für die Straßengesetze der Länder einen Musterentwurf auszuarbeiten. Dieser Ausschuß, dem auch ich angehörte, hatte seine Arbeiten im Jahre 1956 abgeschlossen und den fertiggestellten Musterentwurf den Länderregierungen als Arbeitsgrundlage für die von ihnen aufzustellenden Vorlagen mit dem Hinweis empfohlen, daß die Übernahme der in Angleichung an das Bundesfernstraßengesetz entwickelten Grundsätze und Rechtsinstitute des Musterentwurfs der Herstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet des Straßenwesens dienen würde. Über die Effektivität einer solchen Empfehlung gab es selbstverständlich keine Illusionen, und dies hat auch Herr Dr. Baumeister in der eben erwähnten Schrift völlig richtig gesehen; ich zitiere wieder: „Es wird nicht ausbleiben, daß ein solches allgemeines Landesstraßengesetz systematische Abweichungen vom Bundesfernstraßengesetz enthalten und in den Beratungen der einzelnen Landtage doch modifiziert werden wird. Würde letzteres kraft Vereinbarung der Länder von vornherein ausgeschlossen, so würde das die Entrechtung der Parlamente und die Begründung einer neuen Legislative der Landesregierungen enthalten.“

Nun, an eine solche Vereinbarung war natürlich nicht gedacht. Im übrigen ist es aber genau so gekommen, daß die Länderparlamente es sich nicht nehmen ließen, die ihnen angemessen erscheinenden Modifizierungen des damaligen Musterentwurfs auch bei den Allgemeinen Bestimmungen der Straßengesetze vorzunehmen, wobei für die Regelung der Baulastträgerschaft, der Aufsicht und Zuständigkeiten sowie der besonderen Rechtsverhältnisse der Gemeinde- und sonstigen öffentlichen Straßen ohnehin nur landesspezifische Gesichtspunkte maßgeblich sein konnten.

Immerhin hat sich der Musterentwurf für den Aufbau und die inhaltliche Ausgestaltung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze doch in der Weise günstig ausgewirkt, daß allzu schwerwiegende Unterschiedlichkeiten verhindert werden konnten. Ein Auseinanderfallen einzelner Vorschriften ergab sich aber noch dadurch, daß die in den einzelnen Ländern — wegen der nicht konformen Legislaturperioden — zeitlich verschieden einsetzende Gesetzgebungsarbeit teilweise noch durch das Bundesfernstraßenänderungsgesetz vom 10. Juli 1961 beeinflusst wurde, teilweise aber auch nicht. Das macht die folgende Übersicht über die Verkündung und das Inkrafttreten der Länderstraßengesetze in etwa deutlich:

- Bayerisches Straßen- und Wegegesetz vom 11. Juli 1958, in Kraft getreten 1. September 1958,
- Straßengesetz für Baden-Württemberg vom 20. März 1964, in Kraft getreten 1. Juli 1964,
- Berliner Straßengesetz vom 11. Juli 1957, in Kraft getreten 20. August 1957,
- Hamburgisches Wegegesetz vom 4. April 1961, in Kraft getreten 1. Mai 1961,
- Hessisches Straßengesetz vom 9. Oktober 1962, in Kraft getreten 1. November 1962,
- Niedersächsisches Straßengesetz vom 14. Dezember 1962, in Kraft getreten 1. Januar 1963,
- Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. November 1961, in Kraft getreten 1. Januar 1962,
- Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz vom 15. Februar 1963, in Kraft getreten 1. April 1963,
- Saarländisches Straßengesetz vom 17. Dezember 1964, in Kraft getreten 13. Februar 1965,
- Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 22. Juni 1962, in Kraft getreten 1. Oktober 1962.

Zwischen 1957 und 1964 liegt also der Zeitraum, in dem die Länderstraßengesetze entstanden. Von allem anderen abgesehen, war ein großer Fortschritt sicherlich schon dadurch erreicht, daß nun außer dem für das ganze Bundesgebiet geltenden Bundesfernstraßengesetz in jedem Land einheitliches und den modernen Erfordernissen angepaßtes Straßenrecht für alle nicht zu den Bundesfernstraßen gehörenden öffentlichen Straßen eingeführt war, mit dem die Straßenbaubehörden arbeiten und Erfahrungen sammeln konnten. Die Gesetzgebungsarbeit in den Ländern hatte außerdem noch insoweit ihr Gutes, als sie über die FStG-Novelle von 1961 hinaus in mehreren Ländern progressiv war und gestalterisch in die zweite umfangreiche Novellierung des FStrG hineinwirken konnte, wie nachher an einzelnen Beispielen darzulegen sein wird. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. Juli 1974, in Kraft seit dem 7. Juli 1974 bzw. dem 1. Januar 1975, hat nun zu bedeutenden Neuerungen geführt, in die die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre, eine umfangreiche Rechtsprechung, die Ergebnisse der Gemeindegebietsreform und sonstige neue Erkenntnisse eingeflossen sind. Dies kann nicht ohne Rückwirkungen auf die Straßengesetze der Länder bleiben, und damit kann ich zu den Gedanken über eine Änderung der Länderstraßengesetze im Anschluß an die bundesgesetzliche Regelung überleiten.

## I.

Wie Ihnen bekannt ist, besteht zwischen den obersten Straßenbaubehörden der Länder und dem Bundesverkehrsministerium seit Jahrzehnten eine enge Zusammenarbeit im Länderfachausschuß Straßenbaurecht, der jährlich in regelmäßigen Zeitabständen etwa 3- bis 4mal zusammentritt, um gemeinsam aktuelle Probleme des Straßenbaurechts zu erörtern und die zur Durchführung des FStrG erforderlichen Verwaltungsvorschriften vorzubereiten. Selbstverständlich wurde in diesem Gremium auch der Referentenentwurf für das 2. FStrÄndG eingehend behandelt, bevor er von der Bundesregierung verabschiedet und den Gesetzgebungsorganen zugeleitet wurde. Von vornherein bestand bei den Erörterungen Klarheit darüber, daß dieses Gesetz Konsequenzen für den Zuständigkeitsbereich der Länder haben würde. Es war daher angebracht, sich über das weitere Vorgehen in den Ländern rechtzeitig Gedanken zu machen und die Zusammenarbeit insoweit fortzusetzen. Noch vor der Verabschiedung des 2. FStrÄndG wurde daher im April 1974 ein Unterausschuß des Länderfachausschusses Straßenbaurecht damit beauftragt, einen Musterentwurf für die Novellierung der Länderstraßengesetze auszuarbeiten mit dem Ziel, eine möglichst weitgehende Angleichung an die neuen Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes herbeizuführen und zugleich eine Vereinheitlichung der Länderstraßengesetze anzustreben. Die Länderstraßengesetze waren ja, wie aufgezeigt, in oft weit auseinander liegenden Zeitphasen entstanden. Sie sind seitdem nicht wesentlich geändert worden, ziemlich umfassend allerdings in Bayern erst 1974. Nachdem nun beim Bund eine gewisse Konsolidierung in der Entwicklung des Straßenrechts herbeigeführt ist, erscheint der Zeitpunkt günstig, auch die Länderstraßengesetze untereinander zu koordinieren. Natürlich stehen diesem „legislativen Kondominium“, wie es Herr Dr. Baumeister formuliert hat, die gleichen Schwierigkeiten entgegen wie schon bei der Aufstellung der Länderstraßengesetze selbst. Sie sind in gewisser Weise noch größer geworden, weil in jedem Land nur Änderungen und Ergänzungen des vorhandenen Gesetzestextes in Frage kommen. Gleichwohl ist der genannte Unterausschuß, in dem Vertreter aller Länder außer den Stadtstaaten, dem Saarland und Rheinland-Pfalz mitgearbeitet haben, unter dem Vorsitz von Min.-Rat Böhm, Wiesbaden, an die Arbeit gegangen, die Ende 1975 mit der Vorlage eines Musterentwurfs (ME) für die Neufassung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze abgeschlossen werden konnte. Dieser ME ist dann in der Sitzung des LFA Straßenbaurecht Mitte Mai 1976 mit einigen Änderungen gebilligt, und der LFA empfohlen, ihn in der beschlossenen Fassung der Novellierung der einzelnen Länderstraßengesetze zugrunde zu legen. Das kann jedoch, wie eben erwähnt, nur in der Weise geschehen, daß der vorhandene Gesetzestext durch Änderung oder Ergänzung der empfohlenen Neufassung angepaßt wird.

## II.

Ich komme nun zu den einzelnen Vorschriften des ME, soweit diese für eine Änderung der Länderstraßengesetze wesentlich erscheinen. Dabei darf ich von vornherein um Nachsicht dafür bitten, daß ich bestimmte Problemstellungen nur allgemein ansprechen werde, ohne sie jeweils besonders zu vertiefen, weil dies den Umfang des Referats sprengen würde. Mit eingehen darf

ich aber bei einzelnen Punkten auf den bereits fertiggestellten Referentenentwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung des NStrG, in dem die Vorschläge des ME größtenteils berücksichtigt wurden. Das weitere Vorgehen in den Ländern wird ja mitbeeinflusst vom jeweiligen Lauf der Legislaturperiode. In Niedersachsen haben wir gerade Halbzeit, und die Zeit drängt etwas.

Die zur Angleichung an das FStrG in die Länderstraßengesetze zu übernehmenden Änderungen — und das ist die Haupttendenz des ME — erstrecken sich im wesentlichen auf folgendes:

- Anpassung der Begriffsbestimmung für die Ortsdurchfahrten der Landes- und Kreisstraßen sowie Fortfall der Vorschriften für Ortsumgehungen,
- Neufassung der Vorschriften über Sondernutzungen, Zufahrten und Straßenanlieger,
- Umgestaltung der Anbauvorschriften,
- Änderung der Vorschriften über Kreuzungen und Einmündungen öffentlicher Straßen sowie Übernahme der neuen Vorschriften über Kreuzungen von Straßen und Gewässern,
- Neuregelung der Planfeststellungsvorschriften und damit zusammenhängender Vorschriften.

Zu letzterem darf jedoch vorab bemerkt werden, daß durch das kürzlich verabschiedete Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und die zu erwartenden Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder sich neue Problemstellungen ergeben haben, auf die ich noch im einzelnen eingehen werde.

Wo eine Angleichung der landesgesetzlichen Bestimmungen unabhängig von den durch das FStrG beeinflussten Änderungen geboten erscheint, wird dies jeweils besonders erwähnt. Im übrigen möchte ich entsprechend der Paragraphenfolge des ME vorgehen, die sich an den in den meisten Ländern üblichen Aufbau der Allgemeinen Bestimmungen anlehnt, ohne allerdings auf solche Paragraphen einzugehen, die nichts oder nur unbedeutendes Neues bringen.

Ich fange daher mit § 3 an, der die Einteilung der öffentlichen Straßen nach Straßengruppen regelt. Hier verbleibt der Musterentwurf bei der bisher üblichen Einteilung in Landes-, Kreis-, Gemeinde- und sonstige öffentliche Straßen, obwohl immer mehr Zweifel auftreten, ob die vom Straßenneuregelungsgesetz überkommene Klassifizierung der Straßen des überörtlichen Verkehrs, die auch für die Straßenbaulast maßgeblich ist, den gewandelten Verhältnissen noch gerecht wird. Für neue Lösungen, die auch nur im Einvernehmen mit dem Bund gefunden werden können, bedarf es aber eingehender Untersuchungen, zumal schwierige Fragen der Straßenbaufinanzierung hiermit verbunden sind. Neue Erkenntnisse dürfte das vor kurzem fertiggestellte Gutachten von Professor Steierwald und Dr. Kodal über die „Kategorisierung der Straßen für den überörtlichen Verkehr in Nordrhein-Westfalen“ vermitteln, das vom Land Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben wurde, über dessen Ergebnisse Näheres aber noch nicht bekannt ist. In der Praxis ergeben sich sehr häufig Schwierigkeiten, wenn Umstufungen durchzuführen sind, insbesondere im Zusammenhang mit dem Bau neuer Autobahnen und sonstiger Entlastungsstraßen. Die Verkehrsbeziehungen, denen eine Straße tatsächlich dient, können nicht der alleinige Maßstab sein, denn es bestehen z. B. große Unterschiede zwischen den Verdichtungsräumen und abgelegenen

Gebieten sowie weiten Teilen des Zonenrandgebietes. Es ist auch bekannt, daß im Einzugsbereich der großen Städte der Nahverkehr auf den Straßen des überörtlichen Verkehrs (Berufspendler, Versorgung aus dem Umland) stets überwiegt. Daher sieht der Musterentwurf bei den Begriffsbestimmungen der einzelnen Straßengruppen zwei Varianten vor: „... dienen oder zu dienen bestimmt sind“. In der Mehrzahl der Länderstraßengesetze ist dies auch schon so geregelt. Nur dadurch ist es möglich, funktional orientierte Zielsetzungen, die sich aus Raumordnungsplänen, Generalverkehrsplänen oder sonstigen Unterlagen für die Verkehrslenkung ergeben, entsprechend zu berücksichtigen. Die Bedeutung der Variante „zu dienen bestimmt sind“ für Umstufungen ist in einem leider nicht veröffentlichten Urteil des Bayerischen VGH vom 12. August 1970 — Nr. 57 VIII 69 — treffend hervorgehoben, neuerdings auch in einem Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 8. 1. 1976 — 1 A 90/73 —. Für die Begriffsbestimmungen der einzelnen Straßengruppen wird eine Änderung nur für die Kreisstraßen mit Rücksicht auf die Gebietsreform vorgeschlagen. Kreisstraßen sind danach Straßen, die dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem unentbehrlichen Anschluß von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind.

Trotz einiger Bedenken hat der ME in § 5 die Legaldefinition für die Ortsdurchfahrten der Landes- und Kreisstraßen dem § 5 Abs. 4 FStrG angeglichen. Es wären sonst abweichende Regelungen bei den Anlieger- und Anbauvorschriften erforderlich geworden, wo jeweils zwischen dem Erschließungs- und dem Verknüpfungsbereich unterschieden wird. Im Gegensatz zu den Bundesstraßenortsdurchfahrten werden Ortsdurchfahrten der Landes- und Kreisstraßen aber selten so ausgebaut sein, daß sie nicht auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke dienen. Der Verknüpfungsbereich, der in der Tat zu allerhand Zweifelsfragen Anlaß gibt, ist daher hier von geringerer praktischer Bedeutung. Für die künftige Regelung der Straßenbaulast in den Ortsdurchfahrten enthält der ME keine Vorschläge, denn die Straßenbaulast ist in den Länderstraßengesetzen jeweils in einem besonderen Abschnitt unter landesspezifischen Gesichtspunkten geregelt. Wegen der überall abgeschlossenen Gemeindegebietsreform ist die Aufnahme von Vorschriften, die dem § 5 Abs. 2 und 3 FStrG in etwa entsprechen, jedoch in allen Länderstraßengesetzen dringlich. Im Anschluß an teilweise schon vorhandene Regelungen schlägt der ME ein besonderes Verfahren für die Festsetzung einer zusätzlichen Ortsdurchfahrt bei Landesstraßen vor. Das NStrG enthielt schon eine solche Vorschrift, die aber zu unnötigen Schwierigkeiten geführt hat, so daß in der Novelle zum NStrG hierfür lediglich vorgesehen ist, daß die Festsetzung durch Umstufung zu erfolgen hat.

Vorschriften über Ortsumgehungen sind im ME wie im FStrG nicht mehr aufgenommen, da hierfür kein Bedürfnis mehr besteht. In die Vorschriften über Widmung und Einziehung (§§ 6 ff.) hat der ME aus § 2 Abs. 6 a FStrG übernommen, daß bei Verbreiterungen, Begradigungen, unerheblichen Verlegungen oder Ergänzungen die Widmung oder Einziehung durch Verkehrsübergabe bzw. Sperrung der betreffenden Straßenteile ersetzt wird. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung liegt aber auch die Aufnahme einer Kannvorschrift in den ME, wo-

nach bei Straßen, deren Bau in einem Planfeststellungs- oder Flurbereinigungsverfahren geregelt wird, die Widmung oder Einziehung in diesem Verfahren mit der Maßgabe verfügt werden kann, daß sie mit der Verkehrsübergabe bzw. mit der tatsächlichen Entziehung für den öffentlichen Verkehr wirksam wird. Die maßgeblichen Zeitpunkte sind öffentlich bekanntzumachen. Die Rechtsprechung hat gegen die schon in einigen Länderstraßengesetzen enthaltene Regelung nichts einzuwenden gehabt, die der Ausweisung einer Straße in einem förmlichen Verfahren auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften Ersatzwirkung zuerkennt. Streitig war nur, ob auch Bebauungsplänen eine entsprechende Ersatzwirkung zuerkannt werden kann. Der II. Senat des OVG Lüneburg hatte dies mit Urteil vom 29. 6. 1970 (DVBl. 1971 S. 792) verneint, worauf die Frage dem Großen Senat dieses Gerichts durch Beschluß des eine andere Auffassung vertretenden I. Senats vorgelegt wurde. Der Große Senat hat das Verfahren erst vor kurzem aus formalen Gründen eingestellt und die Rechtsache zur Entscheidung an den jetzt zuständigen VI. Senat verwiesen. Dieser hat zu erkennen gegeben, daß er sich der Meinung des I. Senats anschließen will.

Eine notwendig erscheinende Ergänzung bringt der ME bei der Einziehung durch die Bestimmung, daß die Teileinziehung einer Straße zulässig ist, wenn nachträglich Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls festgelegt werden. Dies ist von Bedeutung, wenn eine bisher dem allgemeinen Verkehr unbeschränkt gewidmete Straße Kraftfahrstraße oder Fußgängerzone werden soll. Der ME folgt insoweit den Hinweisen des BVerwG-Urteils vom 15. 11. 1974 (NJW 1975 S 1528). Verkehrsrechtliche Regelungen reichen allein nicht aus.

Für die Umstufung wird durch Verweisung auf die Vorschriften über eine Vereinfachung der Widmung bestimmt, daß bei Verbreiterungen usw. die Umstufung mit der Ingebrauchnahme für den neuen Verkehrszweck wirksam wird. Das hat für Kreuzungsausbauten praktische Bedeutung.

Nachdem die meisten Länder auf Grund der früheren Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht in ihre Straßengesetze schon eine Bestimmung des Inhalts aufgenommen haben, daß die mit dem Bau und der Unterhaltung sowie der Überwachung der Verkehrssicherheit der Straßen zusammenhängenden Pflichten den Organen und Bediensteten der damit befaßten Körperschaften als Amtspflichten in Ausübung öffentlicher Gewalt obliegen und der BGH diese Amtspflicht-Regelung bestätigt hat (vgl. die Urteile vom 18. 12. 1972, DVBl. 1973 S. 488 und 491), enthält auch der ME in § 10 eine solche Bestimmung.

Die Vorschriften des ME über den Wechsel der Straßenbaulast (§ 11) enthalten zwar wie der einschlägige § 6 FStrG die Grundsatzbestimmung, daß beim Übergang der Straßenbaulast von einer Gebietskörperschaft auf eine andere das Eigentum des bisherigen Trägers der Straßenbaulast an der Straße sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, entschädigungslos auf den neuen Träger der Straßenbaulast übergehen. Der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 1 Satz 2 FStrG (frühere Verbindlichkeiten) ist aber unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu den in der Straße einliegenden Versorgungsleitungen dahin erweitert, daß vom Übergang ausgeschlossenen sind

- a) das Eigentum an Leitungen, die der bisherige Träger der Straßenbaulast für Zwecke der öffentlichen Versorgung in die Straße verlegt hat (vgl. das BGH-Urteil [Bochumer Urteil] vom 11. 7. 1962 [DOV 1963, S. 374]) und
- b) Ansprüche auf Entgelte für die Duldung von Versorgungsleitungen, die sog. Konzessionsabgaben, wenn die Straßenbaulast von einer Gemeinde auf eine andere Gemeinde übergegangen ist (vgl. dazu BGH-Urteil vom 6. 7. 1973 — NJW 1973 S. 1699).

Ausgenommen sind ferner die Nebenanlagen, die nach § 1 grundsätzlich zur Straße gehören.

Festgelegt ist auch eine Duldungspflicht für besondere Anlagen, die der bisherige Eigentümer berechtigterweise in der Straße gehalten hat. Durch eine Verweisung auf die entsprechende Vorschrift bei den Sondernutzungen wird klargestellt, daß der Duldungsberechtigte die Anlagen den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung entsprechend unterhalten, sie gegebenenfalls auf seine Kosten ändern und alle Kosten ersetzen muß, die dem Träger der Straßenbaulast durch die Anlagen entstehen. Der BGH hat für die entsprechende Vorschrift des § 10 Abs. 2 LStrG NW mehrfach entschieden, daß diese Vorschrift auch für die nach bürgerlichem Recht geregelte „sonstige Benutzung“, insbesondere für die Benutzung der Straße durch Versorgungsleitungen, Anwendung finden könne (vgl. Urteil vom 27. 6. 1969 NJW 1969 S. 1960; Urteil vom 1. 3. 1974 NJW 1974 S. 990).

Entsprechend dem neuen § 7 a FStrG ist in § 16 ME eine Vorschrift für die Vergütung von Mehrkosten bei aufwendigerer Herstellung oder Ausbau einer Straße aufgenommen, aber nicht wenn dies wegen des „Gebrauchs“, sondern wegen des „Gemeingebrauchs“ eines anderen notwendig ist. Das ist eine notwendige Klarstellung i. S. der amtlichen Begründung zu § 7 a FStrG, wo es u. a. heißt: „... Die Bestimmung gehört rechtssystematisch nicht zu den Sondernutzungen. Es handelt sich vielmehr um eine verstärkte Nutzung im Rahmen des Gemeingebrauchs, die aber über das regelmäßige Verkehrsbedürfnis hinausgeht...“ Die Regelung des FStrG ist übrigens durch die Ländergesetze beeinflusst, die hierüber schon eine Bestimmung außerhalb der Sondernutzungsvorschriften aufgenommen hatten (z. B. § 22 LStrG NW, § 22 NStrG, § 27 StrWG SH). Haltestellenbuchten für den Linienverkehr sind in den korrespondierenden Ländervorschriften immer schon von der Kostenerstattungspflicht ausgenommen; in Niedersachsen sollen zusätzlich auch die Haltestellenbuchten für den Schülerbusverkehr ausgenommen werden, da dieser zum Teil als von den Vorschriften des PBefG freigestellter Verkehr betrieben wird, eine Ungleichbehandlung aber vermieden werden muß.

Die Sondernutzungsvorschriften des ME (§§ 18 ff.) sind § 8 FStrG im Wortlaut, wenn auch in etwas anderer Reihenfolge, angepaßt. In Ortsdurchfahrten der Landes- und Kreisstraßen sollen ebenfalls die Gemeinden für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständig sein und nur an die Zustimmung der Straßenbaubehörde gebunden werden, wenn sie nicht Träger der Straßenbaulast sind. Für die im FStrG in § 8 Abs. 3 (Sondernutzungsgebühren), Abs. 6 (besondere Veranstaltungen), Abs. 7 a (unerlaubte Benutzung) und Abs. 10 (Benutzung des Eigentums) enthaltene Regelung wurden selbständige Paragraphen gebildet. Zusätzlich wird den Landkreisen

wegen deren Baulast für die Kreisstraßen die Befugnis eingeräumt, die ihnen zustehenden Sondernutzungsgebühren durch Satzung zu regeln.

Für die Vorschrift über „sonstige Benutzung“ ist im Hinblick auf die Probleme, die die Versorgungsleitungen für den Straßenbereich mit sich bringen, eine detailliertere Regelung als im FStrG notwendig. Der Wortlaut des § 8 Abs. 10 FStrG kann auch nicht als besonders geglückt bezeichnet werden. Deshalb wurde vom Länderfachausschuß Straßenbaurecht für den 1. Absatz des § 23 ME folgende Fassung in Aussicht genommen:

„Die Benutzung der Straßen ist nach bürgerlichem Recht zu regeln, wenn der Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt wird. Dies gilt bei einer Benutzung für Zwecke der öffentlichen Versorgung oder Entsorgung auch dann, wenn der Gemeingebrauch nur für kurze Dauer beeinträchtigt wird.“ Damit soll zum Ausdruck kommen, daß es in den genannten Fällen immer einer besonderen vertraglichen Regelung bedarf. Soweit und solange eine solche nicht besteht, soll nach Absatz 4 die vorhin schon bei der Duldungspflicht für besondere Anlagen erwähnte Sondernutzungsvorschrift gelten, wonach Anlagen den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung entsprechend unterhalten, gegebenenfalls auf Kosten des Benutzers geändert werden und von diesem auch alle Kosten ersetzt werden müssen, die dem Träger der Straßenbaulast durch die Benutzung entstehen. Die übrigen Absätze legen fest, daß der Träger der Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten, deren Baulast nicht bei der Gemeinde liegt, die Verlegung von Versorgungsleitungen unentgeltlich zu gestatten hat, wenn die Verlegung in die in seiner Baulast befindlichen Straßenteile notwendig ist, und ferner, daß in solchen Ortsdurchfahrten Leitungen grundsätzlich nur mit Zustimmung der Gemeinde verlegt werden dürfen. Für letzteres sind noch besondere Verfahrensregelungen aufgenommen. Diese Bestimmungen, die schon in einigen Länderstraßengesetzen vorhanden sind, sollen die notwendige Energieversorgung sicherstellen.

Die Vorschriften für Straßenanlieger schließen sich in § 22 ME ebenfalls eng an den § 8 a FStrG an, der seinerseits, z. B. in Absatz 4 und 7, durch die Ländergesetzgebung beeinflusst wurde. Im Gegensatz zum FStrG sollen aber nur Zufahrten als Sondernutzung behandelt werden, für Zugänge zur freien Strecke der Landes- und Kreisstraßen erscheint dies nicht notwendig. Die Schutzvorschriften und die Möglichkeit einer Änderung, Schließung oder Verlegung aus Gründen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs gelten jedoch auch für Zugänge. Im übrigen kann hier auf die sehr eingehende amtliche Begründung zu § 8 a FStrG Bezug genommen werden.

Für die Vorschriften über bauliche Anlagen an Straßen (§ 24 ME) ergab sich schon auf Grund der geänderten Begriffsbestimmung für die Ortsdurchfahrten die Notwendigkeit einer engen Anlehnung an den Text des § 9 FStrG. Die Schutzzonen längs der Landes- und Kreisstraßen sollen gleichmäßig auf 20 m (bei der Errichtung von Hochbauten oder durch Zufahrten erschlossenen Anlagen sowie Aufschüttungen oder Abgrabungen größeren Umfangs) bzw. 40 m (bei der Errichtung sonstiger baulicher Anlagen oder deren Änderung oder andere Nutzung wie auch der Änderung oder anderen Nutzung von durch Zufahrten angeschlossenen baulichen Anlagen), gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, festgesetzt werden. Eine unterschiedliche Festsetzung für Landes- und Kreisstraßen führt bei

der nicht seltenen Aufstufung von Kreisstraßen zu Landesstraßen zu unerfreulichen Ergebnissen. Anbauten an Gemeindestraßen waren bisher im Außenbereich keinerlei Beschränkungen unterworfen. Die zunehmende Siedlungsdichte und verkehrliche Entwicklung geben aber Anlaß, auch insoweit wenigstens die Grundlage für künftige Regelungen zu schaffen. Den Gemeinden wird daher im ME die Befugnis eingeräumt, durch Satzung vorzuschreiben, daß für bestimmte Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage die Anbauvorschriften entsprechend anzuwenden sind, wobei jedoch die Schutzzonen längs der Straßen geringer festgesetzt werden können.

Die Vorschriften über Schutzmaßnahmen (§ 26 ME) sollen aus rechtsstaatlichen Gründen noch etwas spezifizierter ausgestaltet werden als in § 11 FStrG geschehen. Doch glaube ich, mir insoweit nähere Ausführungen ersparen zu können.

Von besonderer Bedeutung sind wiederum die Kreuzungsvorschriften, zunächst diejenigen für die Kreuzungen von Straßen untereinander. Hier kann keinesfalls nach anderen Grundsätzen verfahren werden, als sie nunmehr für die Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit anderen öffentlichen Straßen gelten. Den Kostenvorschriften wird aber im ME als § 28 eine allgemeine Vorschrift vorangestellt, in der die Kreuzungen als Überschneidungen öffentlicher Straßen in gleicher Höhe sowie als Über- oder Unterführungen definiert werden, wobei die Einmündungen den Kreuzungen gleichstehen. Übernommen sind hierher auch die Bestimmungen des § 12 Abs. 5 und 6 FStrG, daß die Einmündungen mehrerer Straßen in eine andere Straße an einer Stelle als Kreuzung aller beteiligten Straßen gelten und daß Ergänzungen an Kreuzungsanlagen wie Änderungen zu behandeln sind. Außerdem wird entsprechend § 12 Abs. 4 FStrG festgelegt, daß über den Bau neuer sowie über die Änderung bestehender Kreuzungen durch die Planfeststellung entschieden wird, vorbehaltlich der Fälle, in denen nach den dafür bestehenden Vorschriften von einer Planfeststellung abgesehen werden kann. Daran anschließend ist § 29 ME als reine Kostenvorschrift für die beim Bau und der Änderung von Kreuzungen öffentlicher Straßen entstehenden Kosten nach den gleichen Grundsätzen ausgestaltet, wie sie in § 12 Abs. 1 bis 3 a FStrG festgelegt sind. Für das in mehreren Absätzen erwähnte Verhältnis der Fahrbahnbreiten wird jedoch in einem besonderen Absatz erläutert, daß bei ihrer Bemessung die Rad- und Gehwege, die Trennstreifen und befestigten Seitenstreifen einzubeziehen sind.

Nachdem § 13 Abs. 1 FStrG auf Vorschlag des Bundesrats, der durch entsprechende Regelungen in den Ländern Baden Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz veranlaßt wurde, dahin geändert ist, daß bei höhengleichen Kreuzungen der Träger der Straßenbaulast der Bundesfernstraße die Kreuzungsanlage zu unterhalten hat, wird sinngemäß auch in § 30 ME bestimmt, daß der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe für die Kreuzungsanlage höhengleicher Kreuzungen unterhaltungspflichtig ist. Auch bei der Straßenunterhaltung kann nicht nach unterschiedlichen Prinzipien verfahren werden. Die Straßenbauingenieure haben zwar die bisherige Regelung des FStrG, wonach die Kreuzungsanlage nur in der Fahrbahnbreite der kreuzenden Bundesstraße zu unterhalten war, als die praktikablere angesehen. In der inzwischen erlassenen Straßenkreuzungs-VO des Bundes vom 2. 12. 1975 ist aber aufgezeigt, daß auch die

neue Regelung keine praktischen Schwierigkeiten mit sich bringt. Außerdem ist in der mit dem Bundesrat abgestimmten Begründung der Verordnung (VkB1. 1976 S. 93) klargestellt, daß die Regelung nur für die zur Straßenbaulast gehörenden Unterhaltungsaufgaben und nicht für den Winterdienst gilt und daß die Grenzen der Straßenbaulast in ihrem umfassenden Sinne wie auch die Eigentumsverhältnisse unberührt bleiben. Es ist daher zu hoffen, daß sich auch die Länder, die ihre Vorschriften dem früheren § 13 Abs. 1 FStrG angepaßt hatten, dem Vorschlag des ME anschließen.

Neue Wege hat das 2. FStrÄndG mit der Aufnahme von Bestimmungen über die Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit Gewässern beschritten, und auch auf diesen Wegen folgt ihm der ME, weil hierfür ein dringendes praktisches Bedürfnis besteht. In Niedersachsen, wo es besonders im Küstenbereich zahlreiche Kreuzungen zwischen Straßen und Gewässern gibt, war schon i. J. 1966 der Versuch unternommen, mit gemeinsamen Gewässer-/Straßenkreuzungsrichtlinien des für die Wasserwirtschaft zuständigen Landwirtschaftsministers und des Wirtschafts- und Verkehrsministers den in der Praxis immer wieder hervortretenden Schwierigkeiten abzuwehren. Diese Richtlinien können bei Nichtzustandekommen einer Vereinbarung der Planfeststellung aber nur zugrundegelegt werden, wenn das Land sowohl Antragsteller als auch Einwanderer ist. Nur mit Regelungen, die allgemeine Verbindlichkeit haben, ist daher weiterzukommen, und dafür besteht auch in allen Ländern ein Bedürfnis, weil Kreuzungen zwischen den zur Landeskompetenz gehörenden Straßen und Gewässern noch viel häufiger sind als zwischen Bundesfernstraßen und Gewässern. Die Besonderheit bei den nicht zu den Bundeswasserstraßen gehörenden Gewässern besteht darin, daß sie keine Verkehrsanlagen sind, auch nicht, soweit sie — in wenigen Fällen — schiffbar sind, und daß es keine ständigen Ausbauträger für sie gibt. Deshalb möchte ich, obwohl sich die Vorschriften der §§ 31 und 32 ME eng an §§ 12 a, 13 a FStrG anlehnen, etwas näher auf ihren Inhalt eingehen. Es gilt das Veranlassungsprinzip. Wenn beim Neu- oder Ausbau von Straßen Kreuzungen mit Gewässern hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert werden müssen, soll der Träger der Straßenbaulast die Kosten tragen und die übersehbare Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse in der Weise berücksichtigen, daß der Wasserabfluß nicht nachteilig beeinflusst wird. Werden Gewässer i. S. des § 31 WHG ausgebaut — dazu gehören die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer — soll der Träger des Ausbautvorhabens für die dadurch erforderliche Herstellung oder Änderung von Kreuzungen mit Straßen kostenpflichtig sein. Der Träger des Ausbautvorhabens braucht die übersehbare Verkehrsentwicklung auf der Straße jedoch nur zu berücksichtigen, wenn bei Herstellung eines Gewässers — das ist nur der Fall, wenn ein künstliches Gewässer geschaffen wird — eine neue Kreuzung erforderlich wird. Bei der Umgestaltung eines vorhandenen Gewässers brauchen nur die gegenwärtigen Verkehrsbedürfnisse auf der Straße berücksichtigt zu werden, wenn entweder ein neues Kreuzungsbauwerk hergestellt oder ein vorhandenes geändert werden muß. In dem relativ seltenen Fall, daß eine neue Kreuzung entsteht, weil eine Straße neu angelegt und gleichzeitig ein Gewässer hergestellt oder aus anderen als straßenbaulichen Gründen wesentlich umgestaltet wird, werden die Kosten gleichmäßig geteilt. Viel häufiger kommt es jedoch vor, daß vorhandene Straßen und Gewässer

gleichzeitig ausgebaut und im Zusammenhang damit Kreuzungsanlagen geändert oder durch einen Neubau ersetzt werden müssen. Für diesen im FStrG nicht geregelten Fall sieht der ME vor, daß die beteiligten Ausbauträger die an der Kreuzungsanlage entstehenden Kosten in dem Verhältnis tragen sollen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Maßnahmen zueinander stehen würden. Anders als durch Vergleichsentwürfe läßt sich im Streitfall eine sachgerechte Lösung nicht erzielen. Der Fall der Gleichzeitigkeit wird so definiert, daß baureife Pläne vorhanden sein müssen, die eine gleichzeitige Baudurchführung ermöglichen. Es ist zu hoffen, daß die für die Wasserwirtschaft zuständigen Instanzen, mit denen für die in das FStrG aufgenommenen Bestimmungen nach schwierigen Verhandlungen eine Einigung erzielt werden konnte, auch für diese notwendige Ergänzung in den Länderstraßengesetzen Verständnis aufbringen, weil sonst immer wieder über die Veranlassungsfrage Streit ausbrechen wird. Die Unterhaltungsregelung für Kreuzungsanlagen von Straßen und Gewässern ist im ME den ersten beiden Absätzen des § 13 a FStrG vollständig angeglichen, dessen letzter Absatz jedoch in die Übergangsvorschriften gehört. Unterhaltungspflichtig für das Kreuzungsbauwerk ist immer der Träger der Straßenbaulast nach dem Grundsatz *pons pars viae*, ausgenommen sind nur gewisse Einrichtungen zum Schutz der Schifffahrt, sofern eine solche stattfindet.

Wie das FStrG sollen auch die Länderstraßengesetze Ermächtigungsnormen für den Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Landesregierung bzw. fachlich zuständigen Minister zur Ausfüllung der Kreuzungsvorschriften enthalten. Zu den bereits in § 13 b FStrG aufgeführten Regelungsmöglichkeiten soll in § 33 ME noch hinzutreten, daß durch Rechtsverordnung näher bestimmt wird, welche Anlagen einer Straße oder eines Gewässers zur Kreuzungsanlage i. S. der Kostenvorschrift für Straßen/Gewässerkreuzungen gehören. Diese Regelung konnte der Bundesgesetzgeber nicht treffen, weil die Gewässer nicht zu seiner Gesetzgebungskompetenz gehören. Zur Ausfüllung der Vorschrift über die Unterhaltung der Straßenkreuzungen soll durch Rechtsverordnung nicht nur bestimmt werden können, welche Teile einer Kreuzung zu der einen oder anderen Straße gehören, sondern auch welche Straßenanlagen zur Kreuzungsanlage gehören. Diese Abgrenzung muß immer zuerst getroffen werden.

Die Umleitungsvorschriften, die sich entsprechend dem Aufbau des FStrG an die Kreuzungsvorschriften anschließen, gehören eigentlich zu den Vorschriften über die Beschränkungen des Gemeingebrauchs, denn um vorübergehende Beschränkung des Gemeingebrauchs auf einer Straße handelt es sich, wie § 34 Abs. 1 ME für die hier zu Lasten anderer öffentlicher Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen normierte Duldungspflicht zum Ausdruck bringt. Deshalb sieht auch der Nieders. Referentenentwurf vor, daß die Umleitungen gleich im Anschluß an die Vorschriften über den Gemeingebrauch geregelt werden. Im übrigen sind die Vorschriften dem § 14 FStrG angeglichen, wobei diese Vorschriften auch entsprechend gelten sollen, wenn neue Landes- oder Kreisstraßen vorübergehend über andere dem öffentlichen Verkehr dienende Straßen oder Wege an das Straßennetz angeschlossen werden müssen.

Für Planungen enthält der ME in § 35 eine allgemeine Raumordnungsklausel: die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind bei

allen Planungen zu beachten, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen. Für den Nieders. Referentenentwurf hat der für die Raumordnung und Landesplanung zuständige Innenminister außerdem der Aufnahme einer dem § 16 FStrG entsprechenden Bestimmung zugestimmt, daß der für den Straßenbau zuständige Minister im Einvernehmen mit dem MI in seiner eben genannten Eigenschaft die Planung und Linienführung der Landesstraßen bestimmt. Im übrigen soll nach dem ME bei Planungen, welche den Bau oder die Änderung von Landes- oder Kreisstraßen zur Folge haben können, das Einvernehmen mit der — nach Landesrecht festzulegenden — Straßenbaubehörde unbeschadet weitergehender gesetzlicher Bestimmungen rechtzeitig hergestellt werden. Wahrscheinlich wird es aber auf eine Behemsherstellung hinauslaufen.

An die Planungsvorschriften schließt sich in § 36 ME eine Vorschrift über die Festlegung von Planungsgebieten zur Sicherung der Planung von Landes- und Kreisstraßen entsprechend der Regelung des § 9 Abs. 3 bis 5 FStrG an, wofür es auch jetzt schon in einigen Länderstraßengesetzen Regelungen gibt, die allerdings zumeist mit den Vorschriften über eine Veränderungssperre auf Grund der Planauslegung im Planfeststellungsverfahren zusammengezogen sind. Für letzteres enthält der ME eine Sondervorschrift bei der Planfeststellung, auf die auch verwiesen wird. Da aber wahrscheinlich die genannten Planfeststellungsvorschriften des ME überdacht werden müssen, worauf ich jetzt gleich zu sprechen komme, wird man überlegen müssen, wo die Veränderungssperre als Folge der Planauslegung zweckmäßig einzuordnen ist.

Zum Bereich der vorbereitenden Planung gehören noch Vorschriften über Vorarbeiten, die sich an § 16 a FStrG anlehnen, nur ist nicht in jedem Fall außer der Benachrichtigung des Eigentümers oder sonstigen Nutzungsberechtigten auch die öffentliche Bekanntmachung durchzuführen, sondern nur dann, wenn Eigentümer oder sonstige Nutzungsberechtigte unbekannt sind oder ihre Ermittlung auf Schwierigkeiten stößt.

Wie ich schon erwähnt habe, enthält der ME auch Vorschläge für eine Neugestaltung der Planfeststellungsvorschriften in Angleichung an §§ 17 ff FStrG, die ihrerseits unter Berücksichtigung einschlägiger Bestimmungen des damals schon im Gesetzgebungsgang befindlichen Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes zustande gekommen sind, sich aber im Aufbau und auch mit einigen für den Straßenbau wesentlichen Einzelheiten von diesem unterscheiden. Das kürzlich verabschiedete Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) vom 25. 5. 1976 (BGBl. I S. 1253), das am 1. Januar 1977 in Kraft tritt, hat durch seinen § 98 insoweit eine notwendige Korrektur des § 18 FStrG herbeigeführt, als der Erörterungstermin nicht mehr bereits in der Bekanntmachung der Planauslegung zu bestimmen ist, was in der Praxis zu untragbaren Schwierigkeiten geführt hat. Ferner ist § 18 FStrG dem § 73 VwVfG bezüglich des Verfahrens bei Masseneinwendungen angepaßt. Mit dieser Maßgabe finden §§ 17 FStrG aber auch in Zukunft unverändert weiter Anwendung, da das VwVfG nur subsidiäre Geltung hat.

Die Länder haben sich nun ihrerseits verbindlich für den Erlaß von mit dem Bundesgesetz inhaltlich übereinstimmenden Verwaltungsverfahrensgesetzen ausgesprochen. Dadurch ist die Kompromißlösung des § 1 Abs. 3 VwVfG

zustandegekommen, wonach dieses Gesetz für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder nicht gilt, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. In Niedersachsen liegt bereits der Referentenentwurf für ein Landesverwaltungsverfahrensgesetz vor, das zusammen mit dem VwVfG am 1. Januar 1977 in Kraft treten soll. Ich nehme an, daß der Inhalt dieses Entwurfs von allgemeinem Interesse ist, denn ein ähnliches Vorgehen dürfte in allen Ländern zu erwarten sein. Von der Regelung der Länderverwaltungsverfahrensgesetze hängt nämlich ab, inwieweit noch Raum für eine Regelung des Planfeststellungsverfahrens in den Länderstraßengesetzen ist. Der Nieders. Entwurf bestimmt in seinem § 1, daß für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Gemeinden, der Landkreise und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts die Vorschriften des VwVfG — mit Ausnahme einiger weniger hier nicht interessierender Bestimmungen — sowie die Vorschriften dieses Gesetzes gelten, das aber insgesamt nur 6 Paragraphen umfaßt. Das VwVfG und dieses Gesetz sollen nur Anwendung finden, soweit nicht Vorschriften des Bundes oder des Landes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten, d. h. beide Gesetze gelten nur subsidiär. Diese Regelung ist aber hauptsächlich deshalb getroffen, weil die Fülle der Rechtsvorschriften mit verwaltungsverfahrenrechtlichem Inhalt es unmöglich macht, das bestehende Verfahrensrecht in einem Zuge zu harmonisieren. Die Zielsetzung geht nach der Begründung des Gesetzentwurfs eindeutig dahin, ein möglichst einheitliches Verfahrensrecht für alle Sparten der Verwaltung zu schaffen. Nur wo es nach der Eigenart des besonderen materiellen Rechts zu dessen sachgerechtem Vollzug zwingend erforderlich ist, soll auch in Zukunft noch Raum sein für verfahrensrechtliche Sonderregelungen. Ein Gespräch mit dem zuständigen Referenten des Nieders. Innenministeriums hat bereits erkennen lassen, daß das Bestreben dahin geht, das Planfeststellungsverfahren des VwVfG unverändert in alle einschlägigen Landesgesetze zu übernehmen und nur gewisse Ergänzungen zuzulassen, soweit dies für den jeweiligen Fachbereich unerläßlich ist. Die Vorteile eines für alle Bereiche einheitlichen Planfeststellungsverfahrens sind in der Tat evident, zumal nun auch § 4 Abs. 1 des Nieders. Entwurfs entsprechend der Ermächtigung des § 100 VwVfG bestimmt, daß die Rechtswirkungen des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG für Planfeststellungen, die auf Grund landesrechtlicher Vorschriften durchgeführt werden, auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen Entscheidungen gelten. Damit ist eine umfassende Konzentrationswirkung aller Planfeststellungsbeschlüsse auch nach Landesrecht — ein Problem, das uns so lange beschäftigt hat — sichergestellt. Ich halte es hiernach für wenig aussichtsreich, die Planfeststellungsvorschriften des ME für die Länderstraßengesetze in ihrer Gesamtkonzeption durchzubringen, und möchte mich deshalb darauf beschränken, auf die Bestimmungen einzugehen, die ergänzend neben die Vorschriften des VwVfG treten müssen. Die Nachteile, die sich ergeben, wenn die Planfeststellungsvorschriften des FStrG und die künftigen, dem VwVfG anzupassenden Planfeststellungsvorschriften der Länderstraßengesetze divergieren, will ich allerdings auch kurz aufzeigen.

Der Entwurf des Nieders. VwVfG enthält in § 4 Abs. 2 noch eine Vorschrift, die in Anlehnung an § 18 a FStrG bestimmt, daß bei Meinungsverschieden-

heiten zwischen der Planfeststellungsbehörde und einer beteiligten Bundesbehörde vor der Planfeststellung die Entscheidung der zuständigen obersten Landesbehörde einzuholen ist, die sich vor Erteilung einer Weisung mit der zuständigen obersten Bundesbehörde ins Benehmen zu setzen hat. Für Meinungsverschiedenheiten zwischen der Planfeststellungsbehörde und anderen, ihr nicht unterstellten Landesbehörden muß allerdings noch Ähnliches festgelegt werden. Ferner ist in § 5 des Nieders. VwVfG die Regelung des § 78 VwVfG über das Zusammentreffen mehrerer Vorhaben in einer dem § 1 des Nieders. Entwurfs entsprechenden Fassung übernommen.

In den Länderstraßengesetzen bleibt entsprechend dem ME auf jeden Fall noch folgendes zu regeln:

Die Bestimmung, daß Landes- oder Kreisstraßen nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Die Planfeststellung soll auch für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen im Außenbereich zulässig sein. Auch das Abwägungsgebot für die berührten öffentlichen und zivilen Belange entsprechend § 17 Abs. 1 FStrG muß aufgenommen werden, ferner eine Bestimmung über die Fälle, in denen die Planfeststellung entsprechend § 17 Abs. 2 FStrG unterbleiben kann, und schließlich die sich an § 17 Abs. 3 FStrG anlehrende Regelung über die Ersatzwirkung der Bebauungspläne. Das VwVfG enthält auch keine Bestimmung über die vorzeitige Besitzeinweisung. Der ME sieht dafür die Übernahme des § 18 f FStrG im vollen Wortlaut mit Ausnahme des letzten Absatzes vor, der sich auf die besonderen Anlagen des § 17 a FStrG bezieht. Schließlich sollen für die Enteignung die Vorschriften des § 19 FStrG nach dem ME sinngemäß übernommen werden, wobei das Enteignungsrecht nicht nur dem Träger der Straßenbaulast für die Landes- und Kreisstraßen, sondern auch den gemeindlichen Baulastträgern für die Gemeindestraßen im Außenbereich zuzustehen soll, soweit eine Planfeststellung durchgeführt wurde. Damit soll eine Lücke geschlossen werden, weil Gemeinden bisher wichtige Straßenbauvorhaben im Außenbereich oft nur mit großen Schwierigkeiten durchführen konnten.

Wenn es dazu kommt, daß für das Planfeststellungsverfahren bei den nicht zu den Bundesfernstraßen gehörenden öffentlichen Straßen künftig die Vorschriften des VwVfG anzuwenden sind, ergeben sich für die Behörden, die das FStrG und das VwVfG nebeneinander anzuwenden haben, sicherlich schon Schwierigkeiten durch den unterschiedlichen Aufbau der sich entsprechenden Vorschriften in den beiden Gesetzen. Die FStr-Planfeststellungsrichtlinien, die der Länderfachausschuß Straßenbaurecht gerade völlig neu überarbeitet hat, werden in der gleichen Form nicht auch für die anderen öffentlichen Straßen herangezogen werden können. Es bestehen aber auch sachliche Unterschiede. Im § 17 Abs. 4 FStrG heißt es, daß dem Träger der Straßenbaulast im Planfeststellungsbeschluß die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen sind, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen notwendig sind, und daß der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld hat, wenn solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar sind oder ihre Kosten außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen. Dagegen bestimmt § 74 Abs. 2 VwVfG viel allgemeiner, daß dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen sind, die zum Wohl

der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind, und daß angemessene Entschädigung in Geld zu zahlen ist, wenn solche Vorkehrungen oder Anlagen unzulässig oder mit dem Vorhaben unvereinbar sind. Auch in § 17 Abs. 6 FStrG und § 75 Abs. 2 VwVfG finden sich die gleichen unterschiedlichen Formulierungen. Es besteht die Gefahr, daß diese Vorschriften dann auch unterschiedlich ausgelegt werden. Die Vorschriften des FStrG sind präziser auf die Belange des Straßenbaues ausgerichtet, sie enthalten auch den Hinweis auf die Vorschriften des BImSchG bei Beeinträchtigung durch Verkehrsgeräusche. Nach § 18 b Abs. 2 FStrG besteht die Möglichkeit einer notwendigen Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses um höchstens 5 Jahre, während der Plan nach § 75 Abs. 4 VwVfG schlechthin außer Kraft tritt, wenn mit seiner Durchführung nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird. Jeder weiß, daß Finanzierungsschwierigkeiten häufig die Ursache dafür sind, daß die Durchführung planfestgestellter Straßenbaumaßnahmen sich verzögert. Allgemeiner gehalten gegenüber § 18 Abs. 8 FStrG ist auch § 73 Abs. 8 VwVfG: bei Änderungen eines ausgelegten Planes ist der geänderte Plan nach ersterer Vorschrift in einer anderen Gemeinde nur auszulegen, wenn ihr Gebiet durch die Änderung berührt wird, nach letzterer dagegen dann, wenn sich die Änderung auf ihr Gebiet auswirkt. Da schwer zu übersehen ist, wann sich Änderungen eines Planes auf das Gebiet anderer Gemeinden auswirken — das könnte z. B. bei einer Änderung von Verkehrsbeziehungen, die u. U. weit ausstrahlen, der Fall sein —, besteht die Gefahr, daß Planfeststellungsbeschlüsse aus dem formalen Grund aufgehoben werden, daß die erneute Planauslegung unterblieben ist. Übrigens gilt auch schon für das Anhörungsverfahren nach dem VwVfG, daß der Plan in den Gemeinden auszulegen ist, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Nach § 18 a Abs. 4 Satz 4 FStrG kann die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses und des festgestellten Planes im Falle des vereinfachten Verfahrens (§ 18 Abs. 7 FStrG), für das auch das VwVfG in § 73 Abs. 3 und 4 Regelungen enthält, unterbleiben. Dafür fehlt aber im VwVfG eine entsprechende Vorschrift, d. h. Planfeststellungsbeschuß und Planunterlagen sind immer gem. § 74 Abs. 4 VwVfG mit ortsüblicher Bekanntmachung öffentlich auszulegen. Der ME hatte sich insoweit voll und ganz dem FStrG angeschlossen, er hatte auch etwas richtiggestellt, was sowohl im FStrG als auch im VwVfG unpräzise geregelt ist. Sowohl in § 18 a Abs. 2 FStrG wie auch in § 74 Abs. 2 VwVfG heißt es nämlich: Im Planfeststellungsbeschuß entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist. Da der Planfeststellungsbeschuß ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt ist, erstreckt sich seine Wirkung auch auf die Änderungen des ausgelegten Planes, über die man sich im Anhörungsverfahren einigt hatte. Es müßte also schlicht heißen: „Im Planfeststellungsbeschuß entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen“. Das VwVfG unterscheidet sich in § 74 Abs. 4 insofern noch von § 18 a Abs. 4 FStrG, als der Planfeststellungsbeschuß auch den bekannten Betroffenen zuzustellen ist, unabhängig davon, ob sie Einwendungen erhoben haben.

Ich hielt diese Hinweise für wesentlich, bezweifle aber trotzdem, ob es möglich sein wird, die Konzeption des ME für das Planfeststellungsverfahren in den Länderstraßengesetzen durchzusetzen. Im übrigen möchte ich aber hof-

fen, daß sich die Vorschläge des ME bei der Novellierung der Länderstraßengesetze weitgehend durchsetzen. Dafür sprechen gute Argumente, die sich auch in den Länderparlamenten als schlagkräftig erweisen dürften: die Verwaltung wird vereinfacht, wenn die Behörden mit vorwiegend konformen Gesetzesbestimmungen arbeiten können, der Schutz des Bürgers wird zugleich erhöht und seine Verständigungsbereitschaft erleichtert, alles in allem aber wird die Rechtssicherheit auf einem wichtigen Gebiet der öffentlichen Daseinsvorsorge erheblich verstärkt.

### Nachtrag zum Referat vom 25. Juni 1976

Die Ausführungen meines Referats vom 25. Juni vorigen Jahres, dessen Manuskript neben dem im Mai vorigen Jahres vom Länderfachausschuß Straßenbaurecht verabschiedeten Musterentwurf für die Neufassung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze Ihnen vorliegt, darf ich noch mit einigen Bemerkungen ergänzen.

Damals lag das am 18. 8. 1976 verkündete Gesetz zur Änderung des BBauG noch nicht vor, dessen Bestimmungen Anlaß geben, einige Vorschläge des ME nochmals zu überdenken. Zunächst zur Begriffsbestimmung der Ortsdurchfahrten, die in § 5 ME dem § 5 Abs. 4 FStrG weitgehend angeglichen ist. Das FStrG verwendet den Begriff der „geschlossenen Ortslage“, der in den vom BMV mit Allgem. Rundschreiben Straßenbau Nr. 1/1976 bekanntgegebenen Ortsdurchfahrten-Richtlinien — ODR — als der Teil eines Gemeindebezirks definiert ist, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist. Ob eine Straße noch innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt, soll nach den ODR unter Berücksichtigung der Dichte der Bebauung und ihrer Nähe zur Straße entschieden werden. Das läßt aber manche Zweifel offen. Das NStrG ist in Anlehnung an den Sprachgebrauch des BBauG für die Ortsdurchfahrten der Landes- und Kreisstraßen von ihrer Lage innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ausgegangen. Insofern ist jetzt eine eindeutige Abgrenzung möglich, denn den Gemeinden ist durch § 4 Abs. 2 BBauG i. d. F. vom 18. 8. 1976 die Befugnis eingeräumt worden, die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder Teile davon durch Satzung festzulegen und in den Geltungsbereich der Satzung unter den im einzelnen genannten Voraussetzungen auch solche Grundstücke einzubeziehen, durch die der im Zusammenhang bebaute Ortsteil abgerundet wird. Deshalb soll für das NStrG die bisherige Begriffsbestimmung beibehalten werden, und auch die anderen Länder sollten sich überlegen, ob jetzt entgegen dem Vorschlag des ME eine Anlehnung an das BBauG nicht zweckmäßiger ist.

Ich hatte in meinem Referat auch schon auf die Bedenken hingewiesen, die hinsichtlich der Übernahme des Verknüpfungsbereichs in den Ortsdurchfahrten-Begriff bestehen. Bei der Bearbeitung und Anwendung der ODR hat sich gezeigt, daß hier in der Tat sehr große Auslegungsschwierigkeiten bestehen, die auch durch die den ODR beigefügten Bildbeispiele, die recht kompliziert sind, nicht ausgeräumt werden können. Da im FStrG hauptsächlich auf die in den Verdichtungsräumen verlaufenden, anbaufrei gehaltenen Bundesfernstraßen abgestellt ist, für die eine entsprechende Baulastregelung wegen des von ihnen vermittelten örtlichen Verkehrs angemessen erschien, könnte für

die Landes- und Kreisstraßen, die seltener anbaufrei in den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen verlaufen, verzichtet werden.

Im übrigen ist es auch nicht ganz richtig, wenn der Erschließungsbereich darauf bezogen wird, daß die Ortsdurchfahrt der Erschließung der anliegenden Grundstücke tatsächlich dient. Die Erschließung muß tatsächlich möglich und rechtlich zulässig sein. Die rechtliche Zulässigkeit der Erschließung folgt nach den ODR aus den Festsetzungen eines Bebauungsplans oder aus der Lage der Straße in einem nach § 34 BBauG zu beurteilenden Gebiet. Im Hinblick darauf müßte es heißen „dient oder zu dienen bestimmt ist“ oder in Übereinstimmung mit der besseren Formulierung des § 8 a Abs. 1 Satz 1 und des § 9 Abs. 1 Satz 1 sowie Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 FStrG „zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmt ist“.

Nach allem halte ich die bisherige Begriffsbestimmung für Ortsdurchfahrten in § 4 NStrG für völlig ausreichend, auch im Hinblick auf die Anbauvorschriften; sie lautet:

„Eine Ortsdurchfahrt ist der Teil einer Landesstraße oder Kreisstraße, der innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegt und durch unmittelbare Zugänge (Zufahrten selbstverständlich einbegriffen) mit den angrenzenden bebauten Grundstücken verbunden ist oder verbunden werden soll“.

In den Zufahrten- und Anbauvorschriften braucht dann lediglich auf die Ortsdurchfahrten in diesem Sinne Bezug genommen zu werden. Klärend ist die Neufassung des BBauG auch hinsichtlich der Möglichkeit eines Widmungsersatzes (§ 6 Abs. 4 ME) bei Ausweisung einer Straße in einem Bebauungsplan. Da nach § 9 Abs. 2 BBauG bei den Festsetzungen nach Absatz 1 dieser Vorschrift, soweit erforderlich, auch die Höhenlage festzusetzen ist, bestehen keine Bedenken mehr, einen solchen Bebauungsplan in vollem Umfang wie eine Planfeststellung zu behandeln, wobei weiter zu berücksichtigen ist, daß gegen Bebauungspläne nach dem durch das Gesetz zur Änderung verwaltschaftsprozessualer Vorschriften vom 24. 8. 1976 neu gefaßten § 47 VwGO jetzt in allen Ländern der Verwaltungsrechtsweg offen ist. Dem Vorschlag des § 6 Abs. 4 Satz 1 ME sollte daher in folgender Fassung gefolgt werden: „Bei Straßen, deren Bau in einem Planfeststellungsverfahren oder in einem Bebauungsplan geregelt wird, kann die Widmung in diesem Verfahren mit der Maßgabe verfügt werden, daß sie mit der Verkehrsübergabe wirksam wird, wenn die Voraussetzungen des Abs. 2 in diesem Zeitpunkt vorliegen“.

Da der Wege- und Gewässerplan nach der Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes jetzt auch durch förmliche Planfeststellung festgesetzt wird mit Konzentrationswirkung, erübrigt sich ein besonderer Hinweis auf das Flurbereinigungsverfahren.

Zu § 10 Abs. 1 ME darf auf den als Broschüre vorliegenden Referentenentwurf des BMJ/BMI für ein Staatshaftungsgesetz verwiesen werden, das nach der Regierungserklärung in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll. Nach § 18 Abs. 3 des Entwurfs ist die Verkehrssicherung für öffentliche Straßen und Wasserstraßen eine Pflicht des öffentlichen Rechts, bei deren Verletzung nur nach den Bestimmungen des neuen Gesetzes gehaftet werden soll, auf die ich im einzelnen hier nicht eingehen kann. In der Begründung der Vorschrift wird u. a. darauf hingewiesen, daß auf diese Weise nicht nur einheitliche Lebenssachverhalte einheitlich geregelt werden, sondern daß

darüber hinaus die bisher oft schwierige Abgrenzung zwischen der Straßenbaulast und der Verkehrssicherungspflicht mit möglicherweise erheblichen Haftungsunterschieden gegenstandslos wird. Kommt es zu einer solchen bundesgesetzlichen Regelung, werden die Vorschriften der Länderstraßengesetze über eine Amtshaftung gegenstandslos.

Zu § 31 Abs. 4 ME (Kreuzungen mit Gewässern) haben die Erörterungen mit dem für die Wasserwirtschaft zuständigen Landwirtschaftsministerium in Niedersachsen zur entsprechenden Novellierung des NStrG gezeigt, daß das Vorhandensein baureifer Pläne für einen Gewässer Ausbau noch nicht dafür ausreicht, um von einer Gleichzeitigkeit der Maßnahmen auszugehen. Für die Durchführbarkeit solcher oft schon in einem frühen Zeitpunkt erstellten Pläne komme es in der Wasserwirtschaft entscheidend auf die Finanzierungsgrundlagen an, die sich für die Vielzahl der hier in Betracht kommenden Ausbauträger ganz anders darstellen als beim Straßenbau. Es sei daher notwendig, die Voraussetzungen für die Gleichzeitigkeit eines Gewässer-/Straßen-Ausbaues auch in diesem Sinne für den einzelnen Fall besonders festzustellen, sei es durch Übereinkunft oder durch die Planfeststellungsbehörde, wenn keine Einigung zustande kommt. Zweckmäßig sei es auch, für einfacher gelagerte Fälle von einem festen Kostenteilungsschema auszugehen, um den Verwaltungsaufwand für Fiktiventwürfe zu ersparen, worauf übrigens auch der Landesrechnungshof hingewiesen hat. Für das NStrG ist daher folgendes in Aussicht genommen:

In der dem § 31 Abs. 4 ME entsprechenden Vorschrift soll der letzte Satz lauten

„Gleichzeitigkeit im Sinne des Satzes 1 liegt vor, wenn festgestellt wird, daß eine gleichzeitige Baudurchführung auf Grund baureifer Pläne möglich ist.“

Außerdem soll die Ermächtigung für den Erlass von Rechtsverordnungen entsprechend § 33 ME noch dahin ergänzt werden, daß durch Rechtsverordnung bestimmt werden kann, wie die bei gleichzeitiger Durchführung von Gewässer- und Straßenbaumaßnahmen entstehenden Kosten unter Anwendung von Erfahrungswerten für die Baukosten in vereinfachter Form ermittelt und aufgeteilt werden können.

Zur Planfeststellung ist noch folgendes zu bemerken:

Im Anschluß an das VwVfG des Bundes haben die Länder Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland Verwaltungsverfahrensgesetze erlassen, die am 1. 1. 1977 in Kraft getreten sind. Über eine Anpassung des schon früher im Lande Schleswig-Holstein erlassenen VwVfG ist mir nichts bekannt; die Länder Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg haben noch kein VwVfG verabschiedet. Während die Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz das VwVfG des Bundes insgesamt mit Ausnahme weniger, hier nicht relevanter Bestimmungen als Landesrecht übernommen haben, wobei auch landesrechtlich die Subsidiaritätsklausel gilt, haben die übrigen von mir genannten Länder eigene Verwaltungsverfahrensgesetze mit einem dem VwVfG des Bundes im wesentlichen entsprechenden Wortlaut erlassen. Solange die Länderstraßengesetze nicht geändert sind, bleiben die Planfeststellungsvorschriften dieser Gesetze als gleichlautendes oder entgegenstehendes Recht unberührt. Da alle Länderstraßengesetze aber noch keine Vorschriften über das Zusammentreffen meh-

rerer selbständiger Vorhaben enthalten, für deren Durchführung Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind, kommen die dem § 78 VwVfG angelegenen Bestimmungen der Länder-VwVfG insoweit bereits zum Zuge. Außerdem erstreckt sich die Konzentrationswirkung der Planfeststellung auch auf nach Bundesrecht notwendige Entscheidungen, soweit die Länder eine gesetzliche Bestimmung entsprechend der Ermächtigung des § 100 Nr. 2 VwVfG des Bundes getroffen haben und in den Länderstraßengesetzen nur allgemein bestimmt ist, daß die Planfeststellung alle nach anderen Vorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen ersetzt. Zu letzterem enthalten allerdings die Straßengesetze der Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (übrigens auch von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein) Beschränkungen auf nach Landesrecht oder von Landes- oder Kommunalbehörden zu treffende Entscheidungen. Von der Ermächtigung des § 100 Nr. 2 VwVfG ist in folgender Weise Gebrauch gemacht worden:

Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben in einer besonderen Vorschrift hervorgehoben, daß für Planfeststellungen, die auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen durchgeführt werden, die Rechtswirkungen des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen Entscheidungen gelten. Bayern und Bremen haben in der dem § 75 VwVfG entsprechenden Vorschrift klargestellt, daß neben der Planfeststellung andere behördliche Entscheidungen nach Landes- oder Bundesrecht nicht erforderlich sind, während Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland den Wortlaut des § 75 VwVfG ohne einen Zusatz übernommen haben. Es fragt sich, ob letzteres im Hinblick auf § 100 Nr. 2 VwVfG eine genügend deutliche Aussage für die Rechtswirkungen gegenüber nach Bundesrecht notwendigen Entscheidungen enthält.

Zum Nieders. VwVfG vom 3. 12. 1976 (Nr. GVBl. S. 311) darf ich in Ergänzung meines Referats noch erwähnen, daß das Gesetz in § 4 keinen zweiten Absatz mit einer Regelung für das Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten zwischen beteiligten Behörden mehr enthält. Dafür werden entsprechende Verwaltungsvorschriften als ausreichend angesehen.

Die Folgerungen, die sich aus den Verwaltungsverfahrensgesetzen für die künftige Regelung der Planfeststellung in den Länderstraßengesetzen ergeben, hatte ich in meinem Referat schon aufgezeigt. Im Interesse einer möglichst weitgehenden Angleichung aller Planfeststellungen erscheint es richtiger, die Planfeststellungsvorschriften des jeweiligen Landes-VwVfG für anwendbar zu erklären und sich auf die fachspezifisch unbedingt notwendigen Ergänzungen und Abweichungen zu beschränken. Wegen der für die straßenrechtliche Planfeststellung unentbehrlichen zusätzlichen Regelungen darf ich auf die Ausführungen des Ihnen vorliegenden Manuskripts meines Referats verweisen. Für die Planfeststellung enthält der Referenten-Entwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung des NStrG nach Abstimmung mit dem Innenministerium nur noch einen einzigen Paragraphen, in dessen vorletzten Absatz als Abweichung vom Landes-VwVfG festgelegt ist, daß

a) Pläne auf Veranlassung der Anhörungsbehörde in den Gemeinden auszulegen sind, in deren Gebiet die Landes- oder Kreisstraße liegt, was auch im Falle der Änderung eines ausgelegten Planes gelten soll, wenn das Gebiet einer anderen Gemeinde berührt wird,

b) in den Fällen, in denen auf eine Auslegung des Planes im Anhörungsverfahren verzichtet werden konnte, auch die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses und des festgestellten Planes unterbleiben kann, und

c) eine Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses um nochmals höchstens 5 Jahre durch öffentliche Bekanntmachung möglich ist, wenn mit der Durchführung nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen werden kann.

Abschließend darf ich noch anführen, daß ich die zur Anwendung der FStrG-Planfeststellungsrichtlinien für die dem Landesrecht unterliegenden Straßen bei Anwendung der Planfeststellungsvorschriften des VwVfG erhobenen Bedenken nicht aufrecht erhalte. Da das FStrG ja schon weitgehend auf die einschlägigen Vorschriften des VwVfG Rücksicht genommen hat, sind auch die Planfeststellungsrichtlinien entsprechend ausgestaltet worden; sie bedürfen nur noch ergänzender Hinweise, die sich aus dem Landesrecht ergeben.

### Aussprache zum Referat von Gerhard Nedden

In der anschließenden Diskussion wurde zunächst die Frage erörtert, ob die straßenrechtliche Planfeststellung gesondert in den Länderstraßengesetzen oder durch Verweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes bzw. auf die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder geregelt werden soll. Während *Nedden* und einige Tagungsteilnehmer im Interesse der Rechtsvereinheitlichung den Verwaltungsverfahrensgesetzen den Vorzug gaben und auf die Revisibilität übereinstimmender Vorschriften der Landesverwaltungsverfahrensgesetze hinwiesen, sprach sich die Mehrheit der Diskussionsredner dafür aus, die Planfeststellung — wie in Hessen und Nordrhein-Westfalen vorgesehen — in den Straßengesetzen zu regeln. Auf diese Weise müsse sich der Bürger nicht durch eine Vielzahl von Gesetzen hindurchfinden. Außerdem ließen sich etwaige notwendige Änderungen der Planfeststellungsvorschriften viel leichter durchsetzen, wenn die Planfeststellung im Fachplanungsrecht verankert sei.

Kontrovers war weiter, ob es genüge, im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren den Plan in den Gemeinden, „in deren Gebiet der Plan ausgeführt werden soll“ (§ 39 Abs. 3 ME), zur Einsicht auszulegen oder ob man es bei der Regelung des § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG belassen müsse, wonach der Plan in den Gemeinden, „in denen sich das Verfahren voraussichtlich auswirkt“, auszulegen ist. Für die Formulierung von § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG wurde angeführt, daß bei abschnittweiser Planfeststellung Nachbargemeinden nur dann ausreichend geschützt seien, wenn sie rechtzeitig gegen heranrückende Planungen vorgehen könnten. Dem hielt *Nedden* entgegen, unabsehbare Rechtsschutzmöglichkeiten dürften nicht eröffnet werden. Auch von anderer Seite wurde der Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität angeführt. Die Auswirkungen von Straßenvorhaben könnten so weit gehen, daß die Grenze des Auswirkungsbereichs nicht mehr erfaßbar sei. Beachtung fand aber auch der Hinweis auf das Wasserrecht, das zeige, daß die Schwierigkeit, den Auswirkungsbereich abzugrenzen, nicht sehr groß sei.

Eingehend wurde das Zusammentreffen von Planfeststellungen erörtert. *Nedden* stellte ausführlich dar, in welchem Umfang die einzelnen Länder

von der Ermächtigung des § 100 Nr. 2 VwVfG Gebrauch gemacht haben. In diesem Zusammenhang wurde einhellig die Tendenz mißbilligt, die Konzentrationswirkung der Planfeststellung dadurch aufzulockern, daß die Planfeststellungsbehörden an das Einvernehmen anderer Behörden gebunden werden.

Zentraler Gegenstand der Aussprache war schließlich das Problem der Gewässerkreuzungen. N e d d e n erschien es zweifelhaft, hier eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs anzunehmen.

Obwohl noch eine Fülle von Einzelfragen angesprochen wurde, war es unmöglich, die zahlreichen Anregungen des Referats in der für die Diskussion zur Verfügung stehenden Zeit vollständig auszuschöpfen.

## A n h a n g zum Referat von G. Nedden

### Musterentwurf

#### für die Neufassung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze \*

##### 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen

##### § 1 Geltungsbereich

Das Gesetz regelt die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen. Für die Bundesfernstraßen gilt es nur, soweit es diese Straßen ausdrücklich erwähnt.

##### § 2 Öffentliche Straßen

- (1) Öffentliche Straßen sind diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.
- (2) Zu den öffentlichen Straßen gehören
  1. der Straßenkörper; das sind insbesondere der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen,
  2. der Luftraum über dem Straßenkörper;
  3. das Zubehör; das sind die Verkehrszeichen, die Verkehrseinrichtungen und -anlagen aller Art, die der Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen, und die Bepflanzung;
  4. die Nebenanlagen; das sind solche Anlagen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung dienen, wie Straßenmeistereien, Gerätehöfe, Läger, Lagerplätze, Ablagerungs- und Entnahmestellen, Hilfsbetriebe und -einrichtungen.

##### § 3 Einteilung der öffentlichen Straßen

- (1) Die öffentlichen Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung in folgende Straßengruppen eingeteilt:
  1. Landesstraßen; das sind Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind;
  2. Kreisstraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem unentbehrlichen Anschluß von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind;

\*) Vgl. dazu auch Anton B ö h m, Der Musterentwurf für die Neufassung der Länderstraßengesetze, „Straße und Autobahn“ 4/1977, S. 149

3. Gemeindestraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde oder dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden dienen oder zu dienen bestimmt sind;

4. Sonstige öffentliche Straßen.

(2) Zu den Straßen im Sinne des Absatzes 1 gehören jeweils auch die Gehwege und Radwege mit eigenem Straßenkörper, soweit sie im Zusammenhang mit einer Straße stehen und mit dieser im wesentlichen gleichlaufen.

#### § 4 Straßenverzeichnisse und Straßennummern

Für Landesstraßen und Kreisstraßen werden Straßenverzeichnisse geführt. Die oberste Straßenbaubehörde bestimmt die Nummerierung der Landesstraßen und Kreisstraßen. Für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen können die Verzeichnisse in vereinfachter Form (Bestandsverzeichnisse) eingerichtet werden. Das Nähere über Zuständigkeit der Behörden, Einrichtung und Inhalt der Verzeichnisse und die Einsichtnahme in diese wird durch gemeinsame Rechtsverordnung (Behörde nach Landesrecht) geregelt.

#### § 5 Ortsdurchfahrten

(1) Eine Ortsdurchfahrt ist der Teil einer Landesstraße oder Kreisstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient. Geschlossene Ortslage ist der Teil des Gemeindegebietes, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist. Einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung ungeeignetes oder ihr entzogenes Gelände oder einseitige Bebauung unterbrechen den Zusammenhang nicht.

(2) (Die Zuständigkeit für die Festsetzung der Grenzen der Ortsdurchfahrt wird nach Landesrecht geregelt.) Mit Zustimmung der Behörde nach Landesrecht kann die Grenze der Ortsdurchfahrt abweichend von der Regel des Absatzes 1 festgesetzt werden, wenn die Länge der Ortsdurchfahrt wegen der Art der Bebauung in einem offensichtlichen Mißverhältnis zur Einwohnerzahl der Gemeinde steht oder wenn die Verknüpfung mit dem Ortsstraßennetz oder sonstige wesentliche Gesichtspunkte eine Abweichung rechtfertigen.

(3) Ist die Ortsdurchfahrt erheblich breiter angelegt als die anschließende freie Strecke der Landesstraße oder der Kreisstraße, so ist im Einvernehmen mit der Gemeinde auch die seitliche Begrenzung der Ortsdurchfahrt festzulegen. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, so entscheidet die Behörde nach Landesrecht.

(4) (Zuständigkeit ist nach Landesrecht zu fassen.) Sondervorschriften für Kreisstraßenortsdurchfahrten. Gilt nur für Hessen.

(5) Reicht die Ortsdurchfahrt einer Landesstraße für den Durchgangsverkehr nicht aus, so kann die (Behörde nach Landesrecht) auf Vorschlag der Gemeinde eine Straße, die nach ihrem Ausbauzustand für die Aufnahme des Durchgangsverkehrs geeignet ist und an die Landesstraße nach beiden Seiten anschließt, als zusätzliche Ortsdurchfahrt festsetzen.

#### § 6 Widmung

(1) Die Widmung einer Straße für den öffentlichen Verkehr verfügt . . . . . (nach Landesrecht). Ist die widmende Straßenbaubehörde nicht Organ des Trägers der Straßenbaulast, so ist zur Widmung dessen schriftliche Zustimmung erforderlich. Soll ein anderer als eine Gebietskörperschaft Träger der Straßenbaulast werden, so verfügt die Widmung auf seinen schriftlichen Antrag die Straßenaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten sind in der Verfügung festzulegen. Mit der Widmung ist festzustellen, welcher Straßengruppe nach § 3 Abs. 1 die Straße angehört (Einstufung).

(2) Voraussetzung für die Widmung ist, daß der Träger der Straßenbaulast Eigentümer des der Straße dienenden Grundstücks ist oder der Eigentümer und ein sonst zur Nutzung dinglich Berechtigter der Widmung zugestimmt hat oder der Träger der Straßenbaulast den Besitz durch Vertrag, durch Einweisung oder in einem sonstigen gesetzlich geregelten Verfahren erlangt hat.

(3) Die Widmung ist öffentlich bekanntzumachen. (Die Art der Bekanntmachung ist nach Landesrecht zu regeln.)

(4) Bei Straßen, deren Bau in einem Planfeststellungs- oder Flurbereinigerungsverfahren geregelt wird, kann die Widmung in diesem Verfahren mit der Maßgabe verfügt werden, daß sie mit der Verkehrsübergabe wirksam wird, wenn die Voraussetzungen des Absatz 2 in diesem Zeitpunkt vorliegen. Der Träger der Straßenbaulast hat den Zeitpunkt der Verkehrsübergabe, die Straßengruppe sowie Beschränkungen der Widmung der das Straßen- oder Bestandsverzeichnis führenden Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese (bzw. der Träger der Straßenbaulast) hat die öffentliche Bekanntmachung zu veranlassen. (Die einzelnen Länder sollen prüfen, ob sie den Bebauungsplan mit hineinnehmen.)

(5) Wird eine Straße verbreitert, begradigt, unerheblich verlegt oder ergänzt, so gilt der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Einer öffentlichen Bekanntmachung nach Abs. 4 bedarf es nicht.

(6) Durch bürgerlich-rechtliche Verfügungen oder durch Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung oder der Enteignung über die der Straße dienenden Grundstücke oder Rechte an ihnen wird die Widmung nicht berührt.

#### § 7 Umstufung

(1) Ändert sich die Verkehrsbedeutung einer Straße, so ist sie in die entsprechende Straßengruppe umzustufen (Aufstufung, Abstufung).

(2) (Die Zuständigkeit für die Umstufungsverfügung wird nach Landesrecht geregelt.)

(3) Die Umstufung ist öffentlich bekanntzumachen. (Die Art der Bekanntmachung ist nach Landesrecht zu regeln.)

- (4) Die Umstufung soll nur zum Ende eines Haushaltsjahres ausgesprochen und drei Monate vorher angekündigt werden. Im Einvernehmen mit dem neuen Träger der Straßenbaulast kann ein anderer Zeitpunkt für das Wirksamwerden bestimmt werden.
- (5) § 6 Abs. 5 und 6 gelten entsprechend. Die Umstufung wird mit der Ingebrauchnahme für den neuen Verkehrszweck wirksam.

### § 8 Einziehung

- (1) Eine Straße kann eingezogen werden, wenn sie keine Verkehrsbedeutung mehr hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen. (Satz 2: Art und Weise der Einziehung nach Landesrecht.) Die Teileinziehung einer Straße ist zulässig, wenn nachträglich Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls festgelegt werden.
- (2) Die Absicht der Einziehung ist drei Monate vorher in den Gemeinden, die die Straße berührt, öffentlich bekanntzumachen, um Gelegenheit zu Einwendungen zu geben. Von der Bekanntmachung kann abgesehen werden, wenn die zur Einziehung vorgesehenen Teilstrecken in den in einem Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen als solche kenntlich gemacht worden sind oder Teilstrecken im Zusammenhang mit Änderungen von unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3) eingezogen werden sollen.
- (3) Die Einziehung ist öffentlich bekanntzumachen. In der Einziehungsverfügung ist der Tag zu bestimmen, an dem die Eigenschaft als öffentliche Straße endet.
- (4) Mit der Einziehung entfallen Gemeingebrauch (§ 14) und widerrufliche Sondernutzungen (§ 18).
- (5) Wird eine Straße begradigt, unerheblich verlegt oder in sonstiger Weise den verkehrlichen Bedürfnissen angepaßt und wird damit ein Teil der öffentlichen Straße dem Verkehr nicht nur vorübergehend entzogen, so gilt dieser Teil mit der Sperrung als eingezogen. Einer Ankündigung und öffentlichen Bekanntmachung bedarf es in diesem Falle nicht.

### § 9 Straßenbaulast

- (1) Die Straßenbaulast umfaßt alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande sind, haben die Straßenbaubehörden auf einen nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen hinzuweisen.
- (2) Die Träger der Straßenbaulast sollen nach besten Kräften über die ihnen nach Abs. 1 obliegenden Aufgaben hinaus die öffentlichen Straßen von Schnee räumen und bei Schnee- und Eisglätte streuen.

### § 10 Hoheitsverwaltung, bautechnische Sicherheit

- (1) Die mit dem Bau und der Unterhaltung sowie der Überwachung der Verkehrssicherheit der Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Pflichten obliegen den Organen und Bediensteten der damit befaßten Körperschaften und Behörden als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit.
- (2) Die Straßen sind so herzustellen und zu unterhalten, daß sie den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere den allgemeinen Regeln der Baukunst und der Technik genügen. Genehmigungen, Erlaubnisse, Anzeigen oder Abnahmen bedarf es nicht, wenn die Bauwerke unter verantwortlicher Leitung der Straßenbaubehörde eines Landes oder einer Gemeinde von mehr als . . . Einwohnern ausgeführt und unterhalten werden.

### § 11 Wechsel der Straßenbaulast

- (1) Beim Übergang der Straßenbaulast von einer Gebietskörperschaft auf eine andere gehen das Eigentum des bisherigen Trägers der Straßenbaulast an der Straße sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, entschädigungslos auf den neuen Träger der Straßenbaulast über.
- (2) Abs. 1 gilt nicht für
1. das Eigentum an Nebenanlagen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4);
  2. das Eigentum an Leitungen, die der bisherige Träger der Straßenbaulast für Zwecke der öffentlichen Versorgung in die Straße verlegt hat;
  3. Ansprüche auf Entgelt für die Duldung von Versorgungsleitungen, wenn die Straßenbaulast von einer Gemeinde auf eine andere Gebietskörperschaft übergegangen ist;
  4. Verbindlichkeiten des bisherigen Trägers der Straßenbaulast aus der Durchführung früherer Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen. Soweit diese Verbindlichkeiten dinglich gesichert sind, hat der neue Eigentümer einen Befreiungsanspruch.
- (3) Hat der bisherige Eigentümer berechtigterweise besondere Anlagen in der Straße gehalten, so ist der neue Eigentümer verpflichtet, diese in dem bisherigen Umfang zu dulden. § 16 und § 18 Abs. 4 gelten entsprechend.
- (4) Der bisherige Träger der Straßenbaulast hat dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, daß er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat.
- (5) Bei Einziehung einer Straße kann der frühere Träger der Straßenbaulast innerhalb eines Jahres verlangen, daß ihm das Eigentum an Straßengrundstücken mit den in Abs. 1 genannten Rechten und Pflichten unentgeltlich übertragen wird, wenn es vorher nach Abs. 1 übergegangen war. Abs. 3 gilt entsprechend.

## § 12 Grundbuchberichtigung und Vermessungen

- (1) Bei Übergang des Eigentums an Straßen nach § 11 Abs. 1 hat der neue Träger der Straßenbaulast unverzüglich den Antrag auf Berichtigung des Grundbuchs zu stellen.  
(Satz 2 wird nach Landesrecht gefaßt.)
- (2) Für die Eintragung des Eigentumsübergangs in das Grundbuch nach § 11 Abs. 1 werden Gebühren und Auslagen nach dem Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Kostenordnung) in der Fassung vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 960) nicht erhoben.
- (3) Die Kosten für eine Vermessung oder Abmarkung des übergegangenen Grundstücks oder Grundstücksteils hat der bisherige Träger der Straßenbaulast zu tragen oder zu erstatten.

## § 13 Eigentumserwerb

- (1) Der Träger der Straßenbaulast hat auf Antrag des Eigentümers oder eines sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten die für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke oder dingliche Rechte daran zu erwerben. Kommt innerhalb der Frist von 4 Jahren nach Antragsstellung zwischen dem Eigentümer oder einem sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten und dem Träger der Straßenbaulast eine Einigung über den Erwerb der Grundstücke oder der dinglichen Rechte nicht zustande, so kann der Eigentümer oder der sonst zur Nutzung dinglich Berechtigte die Enteignung verlangen. Im übrigen gelten die allgemeinen Vorschriften über die Enteignung.
- (2) Abs. 1 gilt nicht, wenn und solange dem Träger der Straßenbaulast eine Dienstbarkeit oder ein sonstiges dingliches Recht eingeräumt ist, das den Bestand der Straße sichert.
- (3) Bis zum Erwerb der für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke stehen dem Träger der Straßenbaulast die Rechte und Pflichten des Eigentümers der Ausübung nach in dem Umfang zu, wie es die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs erfordert.

## § 14 Gemeingebrauch

Der Gebrauch der Straßen ist jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch). Hierbei hat der fließende Verkehr den Vorrang vor dem ruhenden Verkehr. Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt. Die Erhebung von Gebühren für den Gemeingebrauch bedarf einer besonderen gesetzlichen Regelung.

## § 15 Beschränkungen des Gemeingebrauchs

Der Gemeingebrauch kann durch die Straßenbaubehörden beschränkt werden, wenn diese wegen des baulichen Zustandes der Straße notwendig ist. Die Beschränkungen sind von der Straßenbaubehörde in einer den Verkehrsbedürfnissen entsprechenden Weise kenntlich zu machen. (Satz 3 ist nach Landesrecht zu regeln.)

## § 16 Vergütung von Mehrkosten

Wenn eine Straße wegen der Art des Gemeingebrauch durch einen anderen aufwendiger hergestellt oder ausgebaut werden muß, als es dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entspricht, hat der andere dem Träger der Straßenbaulast die Mehrkosten für den Bau und die Unterhaltung zu vergüten. Das gilt nicht für Haltestellenbuchten für den Linienverkehr. Der Träger der Straßenbaulast kann angemessene Vorschüsse oder Sicherheiten verlangen.

## § 17 Verunreinigung

Wer eine Straße über das übliche Maß hinaus verunreinigt, hat die Verunreinigung ohne Aufforderung unverzüglich zu beseitigen; andernfalls kann der Träger der Straßenbaulast die Verunreinigung auf Kosten des Verursachers beseitigen. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

## § 18 Sondernutzung

- (1) Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. Die Gemeinde kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in Gemeindestraßen von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde (Behörde nach Landesrecht).
- (2) Die Erlaubnis darf nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden. Sie kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, hat sie eine widerruflich erteilte Erlaubnis zu widerrufen, wenn die Straßenbaubehörde dies aus Gründen des Straßenbaues oder der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs verlangt.
- (3) Der Erlaubnisnehmer hat gegen den Träger der Straßenbaulast keinen Ersatzanspruch bei Widerruf der Erlaubnis oder bei Sperrung, Änderung oder Einziehung der Straße.
- (4) Der Erlaubnisnehmer hat Anlagen so zu errichten und zu unterhalten, daß sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung sowie den anerkannten Regeln der Technik genügen. Arbeiten an der Straße bedürfen der Zustimmung der Straßenbaubehörde. Der Erlaubnisnehmer hat auf Verlangen der für die Erlaubnis zuständigen Behörde die Anlagen auf seine Kosten zu ändern und alle Kosten zu ersetzen, die dem Träger der Straßenbaulast durch die Sondernutzung entstehen. Hierfür kann der Träger der Straßenbaulast angemessene Vorschüsse und Sicherheiten verlangen.
- (5) Unwiderrufliche Nutzungsrechte, die von früher her bestehen, können zur Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs durch Enteignung aufgehoben werden. § 48 (Enteignung) gilt entsprechend.

#### Vermerk:

Abs. 5 gehört in die Übergangsvorschriften.

### § 19 Besondere Veranstaltungen

Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Erlaubnis nach § 18. Vor ihrer Entscheidung hat die hierfür zuständige Behörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzulegen.

### § 20 Unerlaubte Benutzung einer Straße

Wird eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt oder kommt der Erlaubnisnehmer seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann die für die Erteilung der Erlaubnis zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen. Sind solche Anordnungen nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich oder nicht erfolversprechend, so kann sie den rechtswidrigen Zustand auf Kosten des Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen.

### § 21 Gebühren für Sondernutzungen

Für Sondernutzungen können Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Sie stehen in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im übrigen dem Träger der Straßenbaulast zu.

(Satz 3 regelt die Ermächtigung zum Erlaß von Gebührenordnungen und ist nach Landesrecht zu fassen.)

Die Landkreise und Gemeinden können die Gebühren durch Satzung regeln, soweit ihnen die Sondernutzungsgebühren zustehen. Bei Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen.

### § 22 Straßenanlieger

- (1) Zufahrten zu Landes- und Kreisstraßen außerhalb der zur Erschließung bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten sowie zu Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage gelten als Sondernutzung im Sinne des § 18, wenn sie neu angelegt oder geändert werden. Eine Änderung liegt auch vor, wenn eine Zufahrt gegenüber dem bisherigen Zustand einem erheblich größeren oder einem andersartigen Verkehr als bisher dienen soll. Den Zufahrten stehen die Anschlüsse nicht öffentlicher Wege gleich.
- (2) Einer Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 bedarf es nicht für die Anlage neuer oder die Änderung bestehender Zufahrten
  1. im Zusammenhang mit der Errichtung oder erheblichen Änderung baulicher Anlagen, wenn die (Behörde nach Landesrecht) nach § 24 Abs. 2 zugestimmt oder nach § 24 Abs. 8 eine Ausnahme zugelassen hat,

2. in einem Flurbereinigungsverfahren, wenn die Straßenbaubehörde zugestimmt hat.

- (3) Für die Unterhaltung der Zufahrten, die nicht auf einer Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 beruhen, gelten § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 sowie § 20 entsprechend.
  - (4) Werden auf Dauer Zufahrten oder Zugänge durch die Änderung oder die Einziehung von Straßen unterbrochen oder wird ihre Benutzung erheblich erschwert, so hat der Träger der Straßenbaulast einen angemessenen Ersatz zu schaffen oder, soweit dies nicht zumutbar ist, eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Mehrere Anliegergrundstücke können durch eine gemeinsame Zufahrt angeschlossen werden, deren Unterhaltung nach Abs. 3 den Anliegern gemeinsam obliegt. Die Verpflichtung nach Satz 1 entsteht nicht, wenn die Grundstücke eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzen oder wenn die Zufahrten auf einer widerrufenen Erlaubnis beruhen.
  - (5) Werden für längere Zeit Zufahrten oder Zugänge durch Straßenarbeiten unterbrochen oder wird ihre Benutzung erheblich erschwert, ohne daß von Behelfsmaßnahmen eine wesentliche Entlastung ausgeht, und wird dadurch die wirtschaftliche Existenz eines anliegenden Betriebes gefährdet, so kann dessen Inhaber eine Entschädigung in der Höhe des Betrages beanspruchen, der erforderlich ist, um das Fortbestehen des Betriebes bei Anspannung der eigenen Kräfte und unter Berücksichtigung der gegebenen Anpassungsmöglichkeiten zu sichern. Der Anspruch richtet sich gegen den, zu dessen Gunsten die Arbeiten im Straßenbereich erfolgen. Abs. 4 Satz 3 gilt entsprechend.
  - (6) Soweit es die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erfordert, kann die Straßenbaubehörde nach Anhören der Betroffenen anordnen, daß Zufahrten oder Zugänge geändert oder verlegt oder, wenn das Grundstück eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzt, geschlossen werden. Abs. 4 gilt entsprechend. Die Befugnis zum Widerruf einer Erlaubnis für Zufahrten nach § 18 Abs. 2 bleibt unberührt.
  - (7) Wird durch den Bau oder die Änderung einer Straße der Zutritt von Licht oder Luft zu einem Grundstück auf Dauer entzogen oder erheblich beeinträchtigt, so hat der Träger der Straßenbaulast für dadurch entstehende Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung in Geld zu gewähren.
  - (8) Hat der Entschädigungsberechtigte die Entstehung eines Vermögensnachteiles mitverursacht, so gilt § 254 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend.
- ### § 23 Sonstige Benutzung
- (1) Die Benutzung der Straßen ist nach bürgerlichem Recht zu regeln, wenn der Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt wird. Dies gilt bei einer Benutzung für Zwecke der öffentlichen Versorgung und Entsorgung auch dann, wenn der Gemeingebrauch nur für kurze Dauer beeinträchtigt wird.
  - (2) In Ortsdurchfahrten, deren Straßenbaulast nicht bei der Gemeinde liegt, hat der Träger der Straßenbaulast auf Antrag der Gemeinde die Verle-

gung von Leitungen, die für Zwecke der öffentlichen Ver- und Entsorgung der Gemeinde erforderlich sind, unentgeltlich zu gestatten, wenn die Verlegung in die in seiner Baulast befindlichen Straßenteile notwendig ist.

- (3) Im übrigen dürfen in Ortsdurchfahrten, deren Straßenbaulast nicht bei der Gemeinde liegt, Versorgungsleitungen sowie Leitungen zur Abwasserbeseitigung nur mit Zustimmung der Gemeinde verlegt werden. Die Zustimmung ist zu erteilen, wenn es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Will die Gemeinde die Zustimmung versagen, so bedarf sie hierzu der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (oberen Kommunalaufsichtsbehörde). Der Zustimmung bedarf es nicht, wenn es sich um Leitungen eines Versorgungsunternehmens handelt, das das Recht hat, die Gemeindestraßen zur Versorgung des Gemeindegebietes zu benutzen.
- (4) Soweit eine vertragliche Regelung nicht besteht, gilt § 18 Abs. 4 entsprechend.

#### § 24 Bauliche Anlagen an Straßen

- (1) Außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten dürfen längs der Landes- oder Kreisstraßen

1. Hochbauten jeder Art in einer Entfernung bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn,

2. bauliche Anlagen im Sinne der ... (Landesbauordnung), die über Zufahrten an Landes- oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen werden sollen,

nicht errichtet werden. Satz 1 Nr. 1 gilt entsprechend für Aufschüttungen oder Abgrabungen größeren Umfangs. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

- (2) Im übrigen bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung der (Behörde nach Landesrecht), wenn

1. bauliche Anlagen längs der Landes- oder Kreisstraßen in einer Entfernung bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen,

2. bauliche Anlagen auf Grundstücken, die außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten über Zufahrten an Landes- oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen.

Die Zustimmungsbedürftigkeit nach Satz 1 gilt entsprechend für bauliche Anlagen, die nach der Landesbauordnung anzeigepflichtig sind. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

- (3) Die Zustimmung nach Abs. 2 darf nur versagt oder mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden, soweit dies wegen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung nötig ist.
- (4) Bei geplanten Straßen gelten die Beschränkungen der Abs. 1 und 2 vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von

dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 39 Abs. 7). Die Baugenehmigungsbehörden sollen von einer ihnen gesetzlich zustehenden Möglichkeit, eine Baugenehmigung schon in einem früheren Zeitpunkt zu verweigern, Gebrauch machen.

- (5) Bedürfen die baulichen Anlagen im Sinne des Abs. 2 keiner Baugenehmigung oder keiner Genehmigung nach anderen Vorschriften, so tritt an die Stelle der Zustimmung die Genehmigung der (Behörde nach Landesrecht).
- (6) Anlagen der Außenwerbung stehen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten den Hochbauten des Abs. 1 und den baulichen Anlagen des Abs. 2 gleich. An Brücken über Landes- oder Kreisstraßen außerhalb dieser Teile der Ortsdurchfahrten dürfen Anlagen der Außenwerbung nicht angebracht werden. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.
- (7) Die Abs. 1 bis 5 gelten nicht, wenn das Bauvorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplanes im Sinne des Bundesbaugesetzes entspricht, der mindestens die Begrenzung der Verkehrsflächen sowie die an diesen gelegenen überbaubaren Grundstücksflächen enthält und unter Mitwirkung der Straßenbaubehörde zustande gekommen ist.
- (8) Die oberste Landesstraßenbaubehörde kann im Einzelfall Ausnahmen von den Verboten der Abs. 1, 4 und 6 zulassen, wenn die Durchführung der Vorschriften im Einzelfalle zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist oder wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Abweichung erfordern. Ausnahmen können mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.
- (9) Wird infolge der Anwendung der Abs. 1, 2, 4 und 5 die bauliche Nutzung eines Grundstücks, auf deren Zulassung bisher ein Rechtsanspruch bestand, ganz oder teilweise aufgehoben, so kann der Eigentümer insoweit eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, als seine Vorbereitungen zur baulichen Nutzung des Grundstücks in dem bisher zulässigen Umfang für ihn an Wert verlieren oder eine wesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Zur Entschädigung ist der Träger der Straßenbaulast verpflichtet.
- (10) Im Falle des Abs. 4 entsteht der Anspruch nach Abs. 9 erst, wenn der Plan unanfechtbar geworden oder mit der Ausführung begonnen worden ist, spätestens jedoch nach Ablauf von vier Jahren, nachdem die Beschränkungen der Abs. 1 und 2 in Kraft getreten sind.
- (11) Die Gemeinden können durch Satzung vorschreiben, daß für bestimmte Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage die Abs. 1 bis 6 und 8 bis 10 insgesamt entsprechend anzuwenden sind, wobei die in den Abs. 1 und 2 genannten Abstände geringer festgesetzt werden können.

#### § 25 Schutzwaldungen

- (1) Waldungen und Gehölze längs der Straßen können von der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Antrag der Straßenbaubehörde zu

Schutzwaldungen erklärt werden, soweit dies zum Schutz der Straße gegen nachteilige Einwirkungen der Natur oder im Interesse der Sicherheit des Verkehrs notwendig ist.

- (2) Die Schutzwaldungen sind vom Nutzungsberechtigten zu erhalten und den Schutzzwecken entsprechend zu bewirtschaften. (Die Überwachung der Einhaltung dieser Verpflichtung wird nach Landesrecht geregelt.) Der Nutzungsberechtigte kann vom Träger der Straßenbaulast insoweit eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, als ihm durch die Verpflichtung nach Satz 1 Vermögensnachteile entstehen.
- (3) (Entschädigungsregelung, soweit in den Länderforstgesetzen keine Regelung vorhanden ist oder aus anderen Gründen eine Entschädigungsregelung entbehrlich erscheint.)

#### § 26 Schutzmaßnahmen

- (1) Die Eigentümer und Besitzer der der Straße benachbarten Grundstücke haben die zum Schutz der Straße vor nachteiligen Einwirkungen der Natur, wie Schneeverwehungen, Steinschlag, Vermurungen, Überschwemmungen, notwendigen Vorkehrungen zu dulden. Die Straßenbaubehörde hat den Betroffenen die Durchführung der Maßnahmen mindestens zwei Wochen vorher schriftlich anzuzeigen, es sei denn, daß Gefahr im Verzuge ist. Der Betroffene ist berechtigt, die Maßnahmen im Einvernehmen mit der Straßenbaubehörde selbst durchzuführen. Der Träger der Straßenbaulast hat den Betroffenen Aufwendungen und Schäden in Geld zu ersetzen, soweit sich nicht aus § 38 Abs. 6 Satz 6 etwas anderes ergibt.
- (2) Anpflanzungen und Zäune sowie Stapel, Haufen oder andere mit dem Grundstück nicht fest verbundene Einrichtungen dürfen nicht angelegt oder unterhalten werden, wenn sie die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigen. Werden sie entgegen Satz 1 angelegt oder unterhalten, so sind sie auf schriftliches Verlangen der Straßenbaubehörde von dem nach Abs. 1 Verpflichteten binnen angemessener Frist zu beseitigen. Nach Ablauf der Frist kann die Straßenbaubehörde die Anpflanzung oder Einrichtung auf Kosten des Betroffenen beseitigen oder beseitigen lassen.
- (3) Bei Beseitigung von Einrichtungen im Sinne des Abs. 2 Satz 1 gilt Abs. 1 Satz 4 insoweit, als die Einrichtung beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits vorhanden war oder die Voraussetzungen für ihre Beseitigung erst später infolge des Neubaus oder Umbaus einer Straße eingetreten sind.

#### § 27 Bepflanzung des Straßenkörpers

- (1) Die Bepflanzung des Straßenkörpers bleibt dem Träger der Straßenbaulast vorbehalten. Dem Natur- und Landschaftsschutz ist Rechnung zu tragen. Die Straßenanlieger haben alle Maßnahmen zu dulden, die zur Erhaltung und Ergänzung der auf dem Straßenkörper befindlichen Pflanzungen erforderlich sind.
- (2) In Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen steht die Befugnis nach Abs. 1 der Gemeinde auch zu, wenn sie nicht Träger der Straßenbaulast ist.

#### § 28 Kreuzungen öffentlicher Straßen

- (1) Kreuzungen im Sinne dieses Gesetzes sind Überschneidungen öffentlicher Straßen in gleicher Höhe sowie Überführungen und Unterführungen. Einmündungen öffentlicher Straßen stehen den Kreuzungen gleich. Münden mehrere Straßen an einer Stelle in eine andere Straße ein, so gelten diese Einmündungen als Kreuzung aller beteiligten Straßen.
- (2) Über den Bau neuer sowie über die Änderung bestehender Kreuzungen wird vorbehaltlich des § 38 Abs. 3 durch die Planfeststellung entschieden. Diese soll zugleich die Aufteilung der Kosten regeln.
- (3) Ergänzungen an Kreuzungsanlagen sind wie Änderungen zu behandeln.

#### § 29 Kostentragung beim Bau und der Änderung von Kreuzungen öffentlicher Straßen

- (1) Beim Bau einer neuen Kreuzung mehrerer öffentlicher Straßen hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen. Zu ihnen gehören auch die Kosten der Änderungen, die durch die neue Kreuzung an den anderen öffentlichen Straßen unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung notwendig sind. Die Änderung einer bestehenden Kreuzung ist als neue Kreuzung zu behandeln, wenn ein öffentlicher Weg, der nach der Beschaffenheit seiner Fahrbahn nicht geeignet und nicht dazu bestimmt war, einen allgemeinen Kraftfahrzeugverkehr aufzunehmen, zu einer diesem Verkehr dienenden Straße ausgebaut wird.
- (2) Werden mehrere Straßen gleichzeitig neu angelegt oder an bestehenden Kreuzungen Anschlußstellen neu geschaffen, so haben die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste zu tragen.
- (3) Wird eine höhenungleiche Kreuzung geändert, so fallen die dadurch entstehenden Kosten
  1. demjenigen Träger der Straßenbaulast zur Last, der die Änderung verlangt oder hätte verlangen müssen,
  2. den beteiligten Trägern der Straßenbaulast zur Last, die die Änderung verlangen oder hätten verlangen müssen, und zwar im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nach der Änderung.
- (4) Wird eine höhengleiche Kreuzung geändert, so gilt für die dadurch entstehenden Kosten der Änderung Abs. 2. Beträgt der durchschnittliche tägliche Verkehr mit Kraftfahrzeugen auf einem der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nicht mehr als 20 vom Hundert des Verkehrs auf anderen beteiligten Straßenästen, so haben die Träger der Straßenbaulast der verkehrsstärkeren Straßenäste im Verhältnis der Fahrbahnbreiten den Anteil der Änderungskosten mitzutragen, der auf den Träger der Straßenbaulast des verkehrsschwächeren Straßenastes entfallen würde.
- (5) Bei der Bemessung der Fahrbahnbreiten sind die Rad- und Gehwege, die Trennstreifen und befestigten Seitenstreifen einzubeziehen.

### § 30 Unterhaltung der Straßenkreuzungen

- (1) Bei höhengleichen Kreuzungen hat der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe die Kreuzungsanlage zu unterhalten. Bei Über- oder Unterführungen hat das Kreuzungsbauwerk der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe, die übrigen Teile der Kreuzungsanlage der Träger der Straßenbaulast der Straßengruppe, zu der sie gehören, zu unterhalten.
- (2) In den Fällen des § 29 Abs. 1 hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzukommenden Straße dem Träger der Straßenbaulast der vorhandenen Straße die Mehrkosten für die Unterhaltung zu erstatten, die ihm durch die Regelung nach den Abs. 1 und 2 entstehen. Die Mehrkosten sind auf Verlangen eines Beteiligten abzulösen.
- (3) Nach einer wesentlichen Änderung einer bestehenden Kreuzung haben die Träger der Straßenbaulast ihre veränderten Kosten für Unterhaltung und Erneuerung sowie für Wiederherstellung im Falle der Zerstörung durch höhere Gewalt ohne Ausgleich zu tragen.
- (4) Abweichende Regelungen werden in dem Zeitpunkt hinfällig, in dem nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine wesentliche Änderung an der Kreuzung durchgeführt wird.
- (5) Die Vorschriften der Abs. 1 bis 3 gelten nicht, soweit etwas anderes vereinbart wird.

### § 31 Kreuzungen mit Gewässern

- (1) Werden Straßen neu angelegt oder ausgebaut und müssen dazu Kreuzungen mit Gewässern (Brücken oder Unterführungen) hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert werden, so hat der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Die Kreuzungsanlagen sind so auszuführen, daß unter Berücksichtigung der übersehbaren Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse der Wasserabfluß nicht nachteilig beeinflußt wird.
- (2) Werden Gewässer ausgebaut (§ 31 des Wasserhaushaltsgesetzes) und werden dazu Kreuzungen mit Straßen hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert, so hat der Träger des Ausbaivorhabens die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Wird eine neue Kreuzung erforderlich, weil ein Gewässer hergestellt wird, so ist die übersehbare Verkehrsentwicklung auf der Straße zu berücksichtigen. Wird die Herstellung oder Änderung einer Kreuzung erforderlich, weil das Gewässer wesentlich umgestaltet wird, so sind die gegenwärtigen Verkehrsbedürfnisse zu berücksichtigen. Verlangt der Träger der Straßenbaulast weitergehende Änderungen, so hat er die Mehrkosten hierfür zu tragen.
- (3) Wird eine Straße neu angelegt und wird gleichzeitig ein Gewässer hergestellt oder aus anderen als straßenbaulichen Gründen wesentlich umgestaltet, so daß eine neue Kreuzung entsteht, so haben der Träger der Straßenbaulast und der Unternehmer des Gewässerausbaues die Kosten der Kreuzung je zur Hälfte zu tragen.

- (4) Werden eine Straße und ein Gewässer gleichzeitig ausgebaut und wird infolgedessen eine bestehende Kreuzungsanlage geändert oder durch einen Neubau ersetzt, so haben der Träger des Gewässerausbaues und der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten für die Kreuzungsanlage in dem Verhältnis zu tragen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Maßnahmen zueinander stehen würden. Gleichzeitig im Sinne des Satzes 1 liegt vor, wenn baureife Pläne vorhanden sind, die eine gleichzeitige Baudurchführung ermöglichen.
- (5) Kommt über die Kreuzungsmaßnahme oder ihre Kosten eine Einigung nicht zustande, so ist darüber durch Planfeststellung zu entscheiden.

### § 32 Unterhaltung der Kreuzungen mit Gewässern

- (1) Der Träger der Straßenbaulast hat die Kreuzungsanlage von Straßen und Gewässern auf seine Kosten zu unterhalten, soweit nichts anderes vereinbart oder durch Planfeststellung bestimmt wird. Die Unterhaltungspflicht des Trägers der Straßenbaulast erstreckt sich nicht auf Leitwerke, Leitpfähle, Dalben, Absetzpfähle oder ähnliche Einrichtungen zur Sicherung der Durchfahrt unter Brücken im Zuge von Straßen für die Schifffahrt sowie auf Schifffahrtszeichen. Soweit diese Einrichtungen auf Kosten des Trägers der Straßenbaulast herzustellen waren, hat dieser dem Unterhaltungspflichtigen die Unterhaltungskosten und die Kosten des Betriebes dieser Einrichtungen zu ersetzen oder abzulösen.
- (2) Wird im Falle des § 31 Abs. 2 eine neue Kreuzung hergestellt, hat der Träger des Ausbaivorhabens die Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der Kreuzungsanlage zu erstatten oder abzulösen. Ersparte Unterhaltungskosten für den Fortfall vorhandener Kreuzungsanlagen sind anzurechnen.
- (3) Die Abs. 1 und 2 gelten nicht, wenn bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Tragung der Kosten auf Grund eines bestehenden Rechts anders geregelt ist.  
Vermerk: Abs. 3 soll in die Übergangsvorschriften übernommen werden.

### § 33 Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen

- (1) Die Landesregierung (oberste Straßenbaubehörde) kann Rechtsverordnungen erlassen, durch die
  1. der Umfang der Kosten nach den §§ 29 und 31 näher bestimmt wird;
  2. näher bestimmt wird, welche Straßenanlagen zur Kreuzungsanlage und welche Teile einer Kreuzung nach § 30 Abs. 1 und 2 zu der einen oder der anderen Straße gehören;
  3. näher bestimmt wird, welche Anlagen einer Straße oder eines Gewässers zur Kreuzungsanlage nach § 31 gehören;
  4. die Berechnung und die Zahlung von Ablösungsbeträgen nach § 30 Abs. 2 und nach § 32 Abs. 2 näher bestimmt werden.
- (2) (Delegationsermächtigung)

### § 34 Umleitungen

- (1) Bei vorübergehender Beschränkung des Gemeingebrauchs auf einer Straße sind die Träger der Straßenbaulast anderer öffentlicher Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen verpflichtet, die Umleitung des Verkehrs auf ihren Straßen zu dulden.
- (2) Vor der Beschränkung sind der Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke, die Straßenverkehrsbehörden und die Gemeinden, deren Gebiet die Straße berührt, zu unterrichten.
- (3) Im Benehmen mit dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke ist festzustellen, was notwendig ist, um die Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs verkehrssicher zu machen. Die hierfür nötigen Mehraufwendungen sind dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke zu erstatten. Das gilt auch für Aufwendungen, die der Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke zur Beseitigung wesentlicher durch die Umleitung verursachter Schäden machen muß.
- (4) Muß die Umleitung ganz oder zum Teil über private Wege geleitet werden, die dem öffentlichen Verkehr dienen, so ist der Eigentümer zur Duldung der Umleitung auf schriftliche Anforderung durch die Straßenbaubehörde verpflichtet. Abs. 3 Satz 1 und 2 gilt entsprechend. Der Träger der Straßenbaulast ist verpflichtet, nach Aufhebung der Umleitung auf Antrag des Eigentümers den früheren Zustand des Weges wiederherzustellen.
- (5) Die Abs. 1 bis 4 gelten entsprechend, wenn neue Landes- oder Kreisstraßen vorübergehend über andere dem öffentlichen Verkehr dienende Straßen oder Wege an das Straßennetz angeschlossen werden müssen.

### § 35 Planungen

- (1) Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.
- (2) Bei örtlichen und überörtlichen Planungen, welche die Änderung bestehender oder den Bau neuer Landes- und Kreisstraßen zur Folge haben können, hat die planende Behörde das Einvernehmen mit der (Behörde nach Landesrecht) unbeschadet weitergehender gesetzlicher Vorschriften rechtzeitig herzustellen.

### § 36 Planungsgebiet

- (1) Um die Planung der Landes- und Kreisstraßen zu sichern, kann die (Behörde nach Landesrecht) durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens 2 Jahren Planungsgebiete festlegen. Die Gemeinden und Kreise, deren Bereich durch die festzulegenden Planungsgebiete betroffen wird, sind vorher zu hören. Die Frist kann, wenn besondere Umstände es erfordern, durch Rechtsverordnung auf höchstens 4 Jahre verlängert werden. Die Festlegung tritt mit Beginn der Auslegung der Pläne im

Planfeststellungsverfahren außer Kraft. Ihre Dauer ist auf die Vierjahresfrist des § 40 Abs. 2 anzurechnen.

- (2) Vom Tage des Inkrafttretens der Rechtsverordnung an dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden hiervon nicht berührt.
- (3) Auf die Festlegung eines Planungsgebietes ist in Gemeinden, deren Bereich betroffen wird, hinzuweisen. Planungsgebiete sind außerdem in Karten kenntlich zu machen, die in den Gemeinden während der Geltungsdauer der Festlegung zur Einsicht auszulegen sind.
- (4) Die (Behörde nach Landesrecht) kann Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen, wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

### § 37 Vorarbeiten

- (1) Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte haben zur Vorbereitung der Planung notwendige Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen einschließlich der vorübergehenden Anbringung von Markierungszeichen und sonstigen Vorarbeiten durch die Straßenbaubehörde oder von ihr Beauftragte zu dulden. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden. Satz 2 gilt nicht für Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume während der jeweiligen Arbeits-, Geschäfts- oder Aufenthaltszeiten.
- (2) Eigentümer oder Nutzungsberechtigte sind 2 Wochen vorher zu benachrichtigen. Die Benachrichtigung kann auch durch ortsübliche Bekanntmachung geschehen, wenn Eigentümer oder Nutzungsberechtigte unbekannt sind oder ihre Ermittlung auf Schwierigkeiten stößt.
- (3) Entstehen durch eine Maßnahme nach Abs. 1 einem Eigentümer oder sonstigem Nutzungsberechtigten unmittelbare Vermögensnachteile, so hat der Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Kommt eine Einigung über die Geldentschädigung nicht zustande, so setzt die (Behörde nach Landesrecht) auf Antrag der Straßenbaubehörde oder des Berechtigten die Entschädigung fest. Vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören.

### § 38 Planfeststellung

- (1) Landes- und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen im Außenbereich ist die Planfeststellung zulässig.
- (2) Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen.
- (3) Die Planfeststellung kann in den Fällen des § 48 Abs. 3 und bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterblei-

ben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Die Entscheidung darüber trifft . . . (nach Landesrecht).

- (4) Bebauungspläne nach § 9 des Bundesbaugesetzes ersetzen die Planfeststellung nach Abs. 1. Wird eine Ergänzung notwendig, oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 41 des Bundesbaugesetzes.
- (5) Im Planfeststellungsbeschluß sind dem Träger der Straßenbauaufast die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen notwendig sind. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Soweit benachbarte Grundstücke vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche zu schützen sind, finden die §§ 41 und 42 BImSchG Anwendung.
- (6) Ist der Planfeststellungsbeschluß unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlage oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen. Treten nicht vorhersehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf die benachbarten Grundstücke erst nach Unanfechtbarkeit des Planes auf, so kann der Betroffene die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, die zur Vermeidung der nachteiligen Wirkungen nach Abs. 5 auf die benachbarten Grundstücke notwendig sind. Sie sind dem Träger der Straßenbaulast durch Beschluß der Planfeststellungsbehörde aufzuerlegen. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar, oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Soweit die Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen zu leisten ist, sind die Vorschriften des § 42 Abs. 2 und 3 des BImSchG anzuwenden. Werden Anlagen im Sinne des Satzes 2 notwendig, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so hat die hierdurch entstehenden Kosten der Eigentümer des benachbarten Grundstücks zu tragen, es sei denn, daß die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder durch höhere Gewalt verursacht sind; Satz 4 ist nicht anzuwenden.
- (7) Anträge nach Abs. 6 Satz 2 und 4 sind schriftlich an die Planfeststellungsbehörde zu richten. Sie sind nur innerhalb von drei Jahren nach dem Zeitpunkt zulässig, zu dem der Betroffene von den nachteiligen Wirkungen des dem unanfechtbar festgestellten Plan entsprechenden Vorhabens oder der Anlage Kenntnis erhalten hat oder hätte erhalten müssen; sie sind ausgeschlossen, wenn nach Herstellung des dem Plan entsprechenden Zustandes 30 Jahre verstrichen sind.

### § 39 Anhörungsverfahren

- (1) Der Plan ist der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zuzuleiten. Er besteht aus Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.
- (2) Die Anhörungsbehörde holt die Stellungnahme der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Die Gemeinden und Kreise, in deren Gebiet der Plan ausgeführt werden soll, sind zu beteiligen.
- (3) Der Plan ist auf Veranlassung der Anordnungsbehörde in den Gemeinden, in deren Gebiet der Plan ausgeführt werden soll, einen Monat zur Einsicht auszulegen.
- (4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben.
- (5) Die Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist, haben das Vorhaben außer im Falle des Abs. 7 ortsüblich bekanntzumachen. In der Bekanntmachung ist
  1. darauf hinzuweisen, wo und in welchem Zeitraum der Plan zur Einsicht ausgelegt ist,
  2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen bei einer in der Bekanntmachung zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen,
  3. darauf hinzuweisen, daß beim Ausbleiben eines Beteiligten in dem Erörterungstermin auch ohne ihn verhandelt werden kann und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können;
  4. darauf hinzuweisen, daß
    - a) die Personen, die Einwendungen erhoben haben, von dem Erörterungstermin durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden können,
    - b) die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann, wenn mehr als 300 Benachrichtigungen oder Zustellungen vorzunehmen sind.Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt sind oder die sich innerhalb angemessener Frist ermitteln lassen, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit den Hinweisen nach Satz 2 benachrichtigt werden.
- (6) Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger der Straßenbaulast und den anwesenden Beteiligten und Betroffenen zu erörtern; die Anhörungsbehörde kann auch verspätet erhobene Einwendungen berücksichtigen. Der Erörterungstermin ist mindestens zwei Wochen vorher ortsüblich

bekanntzumachen. Die Beteiligten und der Träger der Straßenbaulast sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Sind mehr als 300 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in den örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht wird, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird.

- (7) Ist der Kreis der Betroffenen bekannt, so kann auf eine Auslegung des Planes nach Abs. 3 verzichtet werden, wenn den Betroffenen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen. In diesem Falle bestimmt die Anhörungsbehörde auch die Einwendungsfrist nach Abs. 4 und benachrichtigt die Beteiligten und Betroffenen von dem Erörterungstermin. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß bei ihrem Ausbleiben auch ohne sie verhandelt werden kann und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können.
- (8) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder später als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Soll durch die Änderung der Plan im Gebiet einer anderen Gemeinde ausgeführt werden, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Abs. 3 bis 7 gelten entsprechend.
- (9) Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme ab und leitet diese möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und den Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu.

#### § 40 Veränderungssperre

- (1) Vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 39 Abs. 7), dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden hiervon nicht berührt.
- (2) Dauert die Veränderungssperre länger als vier Jahre, so können die Eigentümer für die dadurch entstandenen Vermögensnachteile vom Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Sie können ferner die Übernahme der vom Plan betroffenen Flächen verlangen, wenn es ihnen mit Rücksicht auf die Veränderungssperre wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, die Grundstücke in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu benutzen. Kommt eine Einigung über die Übernahme nicht zustande, so können die Eigentümer

die Entziehung des Eigentums an den Flächen verlangen. Im übrigen gilt § 48 (Enteignung).

- (3) § 36 Abs. 4 findet Anwendung.

#### § 41 Einstellung des Planfeststellungsverfahrens

Wird das Vorhaben vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses aufgegeben, so stellt die Planfeststellungsbehörde das Verfahren durch öffentlich bekanntzumachenden Beschluß ein. Damit enden die Anbaubeschränkungen nach § 24 Abs. 4 und die Veränderungssperre nach § 40.

#### § 42 Planfeststellungsbeschluß

- (1) Die (Behörde nach Landesrecht) stellt den Plan fest.
- (2) Im Planfeststellungsbeschluß entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen. In dem Planfeststellungsbeschluß soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.
- (3) Soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, ist diese im Planfeststellungsbeschluß vorzubehalten.
- (4) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger der Straßenbaulast und den Beteiligten, über deren Einwendungen entschieden wird, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen. Eine Ausfertigung des Beschlusses ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Planes in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; der Ort und die Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber den übrigen Betroffenen als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Im Falle des § 39 Abs. 7 kann die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses und des festgestellten Planes unterbleiben.
- (5) Sind außer dem Träger der Straßenbaulast mehr als 300 Zustellungen nach Abs. 4 vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der verfügende Teil des Planfeststellungsbeschlusses, die Rechtsbehelfsbelehrung und ein Hinweis auf die Auslegung nach Abs. 4 Satz 2 im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht werden, die in dem Bereich vertreten sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird; auf Auflagen ist hinzuweisen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß allen Betroffenen und denjenigen gegenüber, die Einwendungen erhoben haben, als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Nach der öffentlichen Bekanntmachung kann der Planfeststellungsbeschluß bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist von den Betroffenen und von Personen, die Einwendungen erhoben haben, schriftlich angefordert werden; darauf ist in der Bekanntmachung gleichfalls hinzuweisen.
- (6) Vor der Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage, die einen Planfeststellungsbeschluß zum Gegenstand hat, bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

#### § 43 Rechtswirkungen der Planfeststellung

- (1) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. (Gilt vorbehaltlich der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes.)
- (2) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Der Verlängerungsbeschluß ist öffentlich bekanntzumachen.

#### § 44 Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens

Soll vor Fertigstellung des Vorhabens der festgestellte Plan geändert werden und ist diese Änderung nicht von unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3), so bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens.

#### § 45 Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

Wird ein Vorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, endgültig aufgegeben, so hat die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluß aufzuheben. In dem Aufhebungsbeschluß sind dem Träger der Straßenbaulast die Wiederherstellung des früheren Zustandes oder geeignete andere Maßnahmen aufzuerlegen, soweit dies zum Wohle der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf die Rechte anderer erforderlich ist. Werden solche Maßnahmen notwendig, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so kann der Träger des Vorhabens durch Beschluß der Planfeststellungsbehörde zu geeigneten Vorkehrungen verpflichtet werden; die hierdurch entstehenden Kosten hat jedoch der Eigentümer des benachbarten Grundstückes zu tragen, es sei denn, daß die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder höhere Gewalt verursacht worden sind.

#### § 46 Zusammentreffen mehrerer Vorhaben

- (1) Trifft ein selbständiges Vorhaben, für dessen Durchführung ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, mit einem Vorhaben nach diesem Gesetz, das der Planfeststellung bedarf, derart zusammen, daß für diese Vorhaben oder für Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist, so findet für die Vorhaben oder für deren Teile nur ein Planfeststellungsverfahren statt.
- (2) Zuständigkeiten und Verfahren richten sich nach den Rechtsvorschriften für das Planfeststellungsverfahren, das für diejenige Anlage vorgeschrie-

ben ist, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt. Bestehen Zweifel, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist, und sind nach den in Betracht kommenden Rechtsvorschriften eine Bundesbehörde und eine Landesbehörde zuständig, so führt, falls sich die obersten Bundes- und Landesbehörden nicht einigen, die Landesregierung das Einvernehmen mit der Bundesregierung herbei, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist.

#### § 47 Besitzeinweisung

- (1) Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
- (2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens zwei Monate nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind die Straßenbaubehörde und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt mindestens drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag möglichst vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.
- (3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat ihn die Enteignungsbehörde vor der Besitzeinweisung in einer Niederschrift festzustellen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift zu übersenden.
- (4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung soll dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zugestellt werden. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Auf Antrag des unmittelbaren Besitzers ist dieser Zeitpunkt auf mindestens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an ihn festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger der Straßenbaulast Besitzer. Der Träger der Straßenbaulast darf auf dem Grundstück, das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben ausführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.
- (5) Der Träger der Straßenbaulast hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit diese Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechtes ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.
- (6) Wird der festgesetzte Plan aufgehoben, so ist auch die vorzeitige Besitzeinweisung aufzuheben und der vorherige Besitzer wieder in den Be-

sitz einzuweisen. Der Träger der Straßenbaulast hat für alle durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstandenen besonderen Nachteile Entschädigung zu leisten.

#### § 48 Enteignung

- (1) Die Träger der Straßenbaulast für Landes- und Kreisstraßen und für Gemeindestraßen im Außenbereich haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Enteignungsrecht. Die Enteignung ist zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach den Vorschriften der §§ 38 ff. festgestellten Planes notwendig ist. Einer weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung bedarf es nicht.
- (2) Der festgestellte Plan ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend.
- (3) Die Enteignung ist ferner zulässig, wenn sich ein Betroffener mit der Übertragung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt hat. In diesem Falle kann das Entschädigungsverfahren unmittelbar durchgeführt werden.
- (4) Im übrigen gilt das (Landesenteignungsgesetz).

#### § 49 Straßenaufsicht

- (1) Die Straßenaufsicht ist (nach Landesrecht zu bestimmen).
- (2) Kommt der Träger der Straßenbaulast seinen Pflichten nicht nach, so kann die Straßenaufsichtsbehörde anordnen, daß er die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchführt. Die Straßenaufsichtsbehörde soll Maßnahmen, die mehrere Träger der Straßenbaulast durchzuführen haben, diesen rechtzeitig bekanntgeben, damit sie möglichst zusammenhängend ausgeführt werden. Kommt ein Träger der Straßenbaulast der Anordnung nicht nach, so kann die Straßenaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen an seiner Stelle und auf seine Kosten selbst durchführen oder durch einen anderen durchführen lassen.

## Straßenplanung im Rahmen des übrigen öffentlichen Planungssystems

Professor Dr. Frido W a g e n e r , Speyer

In der Formulierung meines Themas kommt weder das Wort „Recht“ noch „Gesetz“ vor, noch wird ein Paragraph genannt. Mein Referat hat daher schon äußerlich im Rahmen eines Seminars über Probleme des Straßensrechts die Stellung des „bunten Vogels“. In der Tat möchte ich hier nicht als Kenner des Straßensrechts auftreten (auch nicht des Straßenplanungsrechts), sondern ich möchte ein verwaltungspolitisches, ein planungspolitisches oder (wenn Sie so wollen) ein Problemfeld in unserem politisch-administrativen Gesamtsystem darstellen.

Nach einer alten Regel soll ein Vortrag mit einer Definition oder einer These beginnen. Ohne ein definitorisches Schauturnen zu veranstalten, möchte ich Ihnen sagen, was ich unter Straßenplanung und was ich unter dem übrigen öffentlichen Planungssystem verstehe.

Bei der Straßenplanung denke ich nicht an die Straßenbauplanung, das Planfeststellungsverfahren, die Querschnittsfestlegung, die Landschaftseinbindung usw., sondern es geht um die mittel- bis langfristige Festlegung des Neubaus oder des Ausbaus des Netzes der öffentlichen Straßen, wobei ich sowohl die Bundesfernstraßenbauplanung, die Bundesverkehrswegeplanung, die Generalverkehrspläne der Länder, Städte, Kreise und Gemeinden als auch die Landesstraßenbaupläne und die Kreisstraßenbaupläne meine.

Bei dem öffentlichen Planungssystem denke ich an das System oder die Systeme räumlicher, fachlicher, finanzieller und horizontal integrierender Planung in der Bundesrepublik Deutschland.

Um die Beziehungen (oder die vielleicht gerade mangelnden Beziehungen) dieses öffentlichen Planungssystems zu der Straßenplanung verdeutlichen zu können, muß ich einiges über den rechtlichen Regelungsstand und die tatsächliche Lage und Wirksamkeit der öffentlichen Planung in der Bundesrepublik sagen.

Nun zu der versprochenen These: Ich möchte behaupten, daß die Straßenplanung als eine der wichtigsten und wirksamsten Fachplanungen einen tendenziell unangemessenen (imperialistischen) Vorrang bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel hat, an der Politik weitgehend vorbeiläuft (also technokratisch ist) und in das übrige öffentliche Planungssystem unzureichend eingepaßt ist.

Wer so etwas vor den deutschen Straßenrechtlern verkündet, muß (will er nicht von vornherein auf Ablehnung stoßen) seine These näher begründen. Dabei kann ich selbstverständlich nicht flächendeckend vorgehen, sondern nur einige punktuelle Ansätze für meine These vortragen. Es soll sich ins-

gesamt um sieben Ansätze handeln, zu denen ich Ihnen bereits jetzt folgende Stichworte nennen möchte:

1. Zustand des politisch-administrativen Gesamtsystems
2. Unsicherheit über die Ziele der Planung
3. Wirrwarr bei Raumordnungs- und Fachplanungsräumen
4. Planung in der Form der vertikalen Ressort-Bruderschaft
5. Straßenplanung als Fachplanung
6. Straßenplanung im Rahmen der Finanzplanung
7. Straßenplanung im Rahmen der Raumplanung

Bevor ich mich nun mehr meinen sieben Ansätzen zur Stützung meiner These zuwende, darf ich jedoch ein kurzes Kapitel vorwegstellen, das eine gewisse Sach- und Begriffsklarheit über die wichtigsten Planungsarten in der Bundesrepublik Deutschland schaffen soll.

## I. Gegenwärtige Planungsarten

Gegenwärtig vollzieht sich die öffentliche Planung in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich in der Form von vier verschiedenen Planungsarten. Dies sind:

1. die räumliche Planung,
2. die Fachplanung,
3. die Finanzplanung,
4. die Entwicklungsplanung.

### 1. Die räumliche Planung

Die Organisation, das Verfahren, die Koordinierungspflichten und in einem geringen (aber zunehmenden Maße) auch die Ziele der räumlichen Planung sind im Bundesbaugesetz, den Landesplanungsgesetzen und im Raumordnungsgesetz umfassend rechtlich geregelt; es handelt sich im wesentlichen um eine Planung, durch die in einem geordneten Verfahren Vorränge für die Nutzung der Erdoberfläche festgelegt werden. Instrumente der räumlichen Planung sind die Bauleitpläne, die Regionalpläne, die landesplanerischen Pläne und das Bundesraumordnungsprogramm.

### 2. Fachplanung

Die Fachplanung ist zum kleineren Teil gesetzlich geregelt, zum größeren Teil gesetzlich nicht geregelt. Sie ist die von Fachdienststellen der staatlichen und kommunalen Gebietskörperschaften (Ministerien, Abteilungen, Ämter) oder von Sonderbehörden aufgestellte Planung von Zielen und Maßnahmen zur Steuerung der Entwicklung fachlich abgegrenzter Bereiche öffentlicher Tätigkeit. Hierzu gehört die Straßenplanung. Es gibt raumbedeutsame und räumlich nicht relevante Fachplanungen. In Gesetzen für einzelne Fachbereiche ist eine „Raumordnungsklausel“ aufgenommen wor-

den, wonach die Fachplanungen den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung Rechnung zu tragen haben. Auch § 16 Fernstraßengesetz enthält eine ähnliche Raumordnungsklausel.

### 3. Finanzplanung

Es gibt zwei Arten der Finanzplanung. Die kurzfristige Finanzplanung, das ist Haushaltsplanung. Sie ist im Haushaltsgrundsätzegesetz, den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sowie in den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder geregelt. Die mittelfristige Finanzplanung ist im Stabilitätsgesetz und im Haushaltsgrundsätzegesetz geregelt. Sie ist eine fünfjährige Regierungsplanung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zur Sicherung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs. Im Gegensatz zum Haushaltsplan besitzt die mittelfristige Finanzplanung keine Vollzugsverbindlichkeit und wird daher auch nicht vom Parlament beschlossen. Grundsätzlich haben alle Gebietskörperschaften (also Bund, Länder, Gemeinden und Kreise) sowohl eine kurzfristige als auch eine mittelfristige Finanzplanung aufzustellen.

### 4. Entwicklungsplanung

Die Entwicklungsplanung ist als Planart noch nicht gesetzlich geregelt. Sie wird vom novellierten BBauG lediglich zur Kenntnis genommen oder vorausgesetzt. Entwicklungsplanung soll rahmenartige Raum-, Zeit- und Ressourcenfestlegungen haben. Sie soll für jene Haupteinheit der öffentlichen Verwaltung mittel- bis langfristige Ziel- und Maßnahmenvorstellungen enthalten und alle wesentlichen Tätigkeiten der jeweiligen Einheit untereinander abstimmen. Dazu gehören nicht nur Investitionen, sondern auch alle sonstigen wichtigen Problembereiche der jeweiligen Einheit bis hin zur Entwicklung der Personalzahlen und Personalkosten. Entwicklungsplanungen sollen keine Vollzugsverbindlichkeit haben; sie sind vielmehr ein (überwiegend politisches) Steuerungs- und Koordinierungsinstrument. Von manchen Autoren wird diese Planungsart auch „Gesamtplanung“ genannt, was aber unvermeidlich Anklänge an „zentralstaatliche Wirtschaftsplanung“ östlicher Prägung hat, eine Planungsart, die nach unserer Verfassung nicht zulässig wäre.

## II. Unzureichende Einbringung der Straßenplanung in das übrige öffentliche Planungssystem

Nach diesem Versuch der begrifflichen Klarstellung möchte ich nun in einem zweiten Hauptteil die sieben Ansätze vortragen, die meine These stützen sollen, daß die Straßenplanung in das übrige öffentliche Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland unzureichend eingebunden ist.

### 1. Zustand des politisch-administrativen Gesamtsystems

In unserem ersten, sehr globalen Ansatz möchte ich die Frage stellen: Wie steht es eigentlich mit der Regierbarkeit, Planungsfähigkeit und letztlich mit der Leistungsfähigkeit unseres politisch-administrativen Gesamtsystems?

Ist der Zustand eigentlich besorgniserregend? Was ja durchaus angenommen werden könnte, wenn es zutrifft, daß der Wirkungsgrad der verschiedenen Planungsarten in der Bundesrepublik generell schlecht ist.

Wenn man seine eigene Lage erkennen will, macht man am besten den Versuch, sich selbst sozusagen mit den Augen eines anderen anzusehen. Betrachten wir uns also einmal mit den Augen eines französischen oder britischen Planers (von Südamerika, Japan, den USA will ich hier einmal absehen).

Ich bin der Überzeugung (und dies ist mir vielfach bestätigt worden), der kritische ausländische Betrachter blickt zunächst einmal mit großem Neid auf den guten Zustand unserer „öffentlichen Hände“ und auf die Planungs- und Entscheidungsverteilung innerhalb unseres Gesamtsystems. Hervorstechende Merkmale von Politik und Verwaltung sind bei uns ein stark ausgeprägter Föderalismus und eine vergleichsweise bedeutende Stellung der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei fällt auf, daß unsere kommunale Ebene in sich vielfach gestuft und gefächert ist (für den Ausländer übrigens sehr verwirrend).

Der Zentralisierungsgrad von Planung und Entscheidung ist im vergleichbaren Ausland um ein Vielfaches höher als in der Bundesrepublik. Wer abzuschätzen weiß, was es für die Funktionsverteilung insgesamt bedeutet, daß der Personalbestand der britischen und französischen Ministerien in London und Paris 3—4mal so groß ist als unsere Ministerien in Bonn, wer sich vergegenwärtigt, daß jeder Bürgermeister einer größeren französischen Stadt ein eigenes Büro in Paris unterhält und mindestens einmal in der Woche 1—2 Tage in Paris und nicht in seinem Rathaus ist, wer weiß, daß die Schottland-, Irland- und Wales-Ministerien nicht etwa in Edinburgh, Belfast usw., sondern in London sitzen, der vermag in etwa abzuschätzen, welche vergleichsweise günstige Funktionsverteilung bei Planung und Entscheidung wir in der Bundesrepublik haben.

Zwar gibt es auch bei uns Entwicklungen zur vertikalen Politikverflechtung mit so schönen Bezeichnungen wie „kooperativer Föderalismus“ und „Gemeinschaftsaufgaben“. Daraus folgen auch bei uns Zentralisierungstendenzen zu den jeweiligen oberen Ebenen. Vergleichsweise haben wir aber ein stark dezentrales politisch-administratives Gesamtsystem mit stark abgestufter und gefächerter Aufgaben- und Planungsverteilung bei den unteren und mittleren Ebenen, was den Zentralstaat von politischer Konfliktsüberlassung relativ frei hält.

Trotz starker Dezentralisation ist die staatliche Einheit der Bundesrepublik jedoch nicht gefährdet. Dies beruht im wesentlichen auf fünf Faktoren:

- einer weitgehend bundeseinheitlichen Rechtsordnung
- einem weitgehend bundeseinheitlichen öffentlichen Dienst
- einer bundesbezogenen Parteistruktur
- einem bundeseinheitlichen Wirtschaftssystem (soziale Marktwirtschaft)
- einem immer noch weitgehend bundeseinheitlichen administrativen Gesamtaufbau in fünf Ebenen.

Alles in allem zeigt unser erster sehr grober Ansatz, daß in der Bundesrepublik insgesamt durch den durchaus noch wirksamen Föderalismus und

durch die vielfach gestufte kommunale Selbstverwaltung sowie (nicht zu vergessen) durch unsere polizentrische Siedlungsstruktur mit Verdichtungsräumen, die über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind, eine im Grunde sehr günstige Grobverteilung der öffentlichen Aufgaben und der öffentlichen Planung besteht, bei dem zumindest der von außen schauende Experte gar nicht auf die Idee kommen würde, daß das alles nicht gut funktioniert.

Ich sage dies, um nicht mißverstanden zu werden und um unsere Problemgröße zu relativieren. Es ist nicht alles schlecht, auch unsere öffentliche Planung ist nicht schlechter als in anderen Ländern. Sie könnte ja aber noch besser werden.

## 2. Unsicherheit über die Ziele der Planung

Damit kommen wir zum zweiten Ansatz, nämlich zu der seit kurzem bestehenden tiefgreifenden Unsicherheit der öffentlichen Planung über ihre Leitbilder und Zielsysteme in einer sich wohl langfristig und tiefgreifend ändernden Umwelt.

Der Beirat für Raumordnung hat vor kurzem zu Recht festgestellt, daß zahlreiche Merkmale für einen langfristigen Trendumbruch der wesentlichen Rahmenbedingungen für die öffentliche Planung sprechen. Dabei spielen folgende Stichworte eine Rolle:

- schrumpfende Gesamtbevölkerung
- strukturelle Veränderungen der weltweiten Wirtschaft
- technologische Maßstabsvergrößerung durch Automatisierung, Rationalisierung und Konzentration
- Vorverlegung des Rentenalters und zunehmende Segregation von Bevölkerungsgruppen
- generelle Knappheit und veränderte Wertschätzung der natürlichen und finanziellen Ressourcen.

Es müssen also die bisherigen Leitbilder, Grundsätze und Ziel der öffentlichen Planung darauf überprüft werden, ob sie den neuen Rahmenbedingungen noch entsprechen.

Die Trendwende in Form einer Verlangsamung des Wachstums in den Bereichen Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt bedeutet nicht, daß öffentliche Planung weniger notwendig ist, eher verschärft sich der Zwang zur Planung und Prioritätenentscheidung. Das wesentlich knappere Entwicklungspotential an Einwohnern, Arbeitsplätzen und Finanzmitteln zwingt dazu, aufwendige und großzügige Ausbaukonzeptionen für die Siedlungs- und Infrastruktur zu überprüfen. Entlastungsstädte und ein dichtes Netz relativ zentraler Orte können nicht mehr ausgebaut werden. Auch ein endgültig fertiges, nur noch zu reparierendes Straßennetz wird wohl Utopie bleiben. Hauptaufgabe der Zukunft wird statt dessen sein, die vorhandenen Strukturen funktionsfähig zu erhalten oder zu erneuern. Der Gedanke der „Bestandspflege“ neben einer regional differenzierten Wachstumspolitik wird gegenüber bisherigen quantitativen Wachstumsvorstellungen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Nun gibt es heute eine spezielle Schwierigkeit in der öffentlichen Planung. Man ist sich nicht mehr darüber einig, nach welchen gesellschaftspoliti-

schen Zielsetzungen die Raumordnung, die Wirtschaftsstrukturverbesserung, der Fernstraßenbau, der Krankenhausbau, die Nahverkehrsförderung usw. eigentlich durchgeführt werden sollen. Es besteht durchaus Streit darüber, ob Wachstumspolitik, Stabilitätspolitik oder Harmonisierungspolitik zu betreiben ist.

- Bei einer Wachstumspolitik müßte man die von Natur benachteiligten Gebiete eventuell vorsätzlich von Förderungsmaßnahmen ausschließen.
- Bei einer Stabilitätspolitik müßte man die gegenwärtige Bevölkerungsdichte nach Möglichkeit in den Teilräumen stabilisieren, also mobilitätshemmende Maßnahmen vorsehen.
- Bei einer Harmonisierungspolitik (Disparitätenausgleich) müßten auch Räume mit geringer Möglichkeit einer Produktivitätssteigerung überproportional (also mit Verlust) gefördert werden.

Nicht zuletzt das hier zum Ausdruck kommende Dilemma hat zu einer Geltungsintensität des Bundesraumordnungsprogramms geführt, die zu Null hin tendiert.

### 3. Wirrwarr bei Raumordnungs- und Fachplanungsräumen

Bei unserem dritten Ansatz möchte ich auf eine besondere Schwachstelle im Rahmen unseres öffentlichen Planungssystems hinweisen, die nach der Durchführung der Gebietsreformen fast noch schädlicher geworden ist als vorher. Ich meine den kaum noch zu überblickenden Regionenwirrwarr in dem Zwischenbereich zwischen der Kreisebene und der Bezirksebene.

Zur Zeit sollen die 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms (kaum daß sie geschaffen sind) neu abgegrenzt werden, anstatt daß man sich mit den 25 Bezirkseinheiten sowie dem Saarland, Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Berlin (also mit 30 verwaltungsbezogenen Gebietseinheiten) begnügt. Wenn dies nicht geht, kann man ja die rund 230 Landkreise und 90 kreisfreien Städte nehmen. Warum sind etwa die Bundesmittel (ich betone Bundesmittel) nicht raumordnungsgerecht auf 320 Einheiten zu verteilen und zu investieren?

Daneben gibt es neue Fachplanungsräume auf Bundesebene: Die Verkehrsregionen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung, die Verkehrsverbundregionen für den Nahverkehr der Großstädte mit ihrem Umland, die Statistischen Raumeinheiten für den Fernstraßenbau (ca. 80), die Verkehrsbezirke für den Güterverkehr (ca. 80), die Arbeitsmarktregion für die Gemeinschaftsaufgabe „Wirtschaftsstrukturverbesserung“ usw.

Gebietseinheiten nach dem Bundesraumordnungsprogramm, Verkehrsregionen, Verkehrsverbundregionen und Arbeitsmarktregionen decken sich keineswegs. Auch ihre innere Gliederung ist streitig.

Es stehen die Kreise oder die Mittelbereiche zur Wahl, will man nicht beide Systeme parallel führen. Raumplaner und Ökonomen neigen bereits jetzt zu den Mittelbereichen, ohne angeben zu können, wie man die Kreise beseitigen könnte. Hunderte von Kriterien für die Infrastrukturausstattung sollen an die Nah- und Mittelbereiche angelegt werden, um damit wünschenswerte Ausstattungsstandards festzulegen. Dabei wird eine vierstufige

Hierarchie von Regionen unterschiedlicher Größe (649 Mittelbereiche, 200 Kreisregionen, 69 Planungsregionen, 38 Gebietseinheiten des BROP) zugrunde gelegt und als fünfte Spezialstufe 178 Arbeitsmarktregionen verwendet.

### 4. Planung in der Form der vertikalen Ressort-Bruderschaft

Im Rahmen unseres vierten Ansatzes ist darauf hinzuweisen, daß in der Bundesrepublik die öffentliche Planung insgesamt von einer besonderen Art der Fachplanung beeinflusst wird, die sich mehr und mehr in eine schädliche Richtung entwickelt. Die Ressortplanungen auf Bundes- und Landesebene zeigen in den letzten Jahren zunehmend die Form der vertikalen Ressort-„Bruderschaft“. Das bedeutet, daß es sich um gemeinsame Planungen zwischen Bundes- und Länderressorts mit übereinstimmenden Geschäftsbereichen handelt, wobei häufig genug fachbezogene Vertreter der kommunalen Seite ebenfalls an der Aufstellung dieser sektoralen Planungen mitwirken. Hierzu gehören die Rahmenpläne für die drei Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG (Wirtschaftsstrukturverbesserung, Hochschulbau und Agrarstrukturverbesserung). Der Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission muß hier eingeordnet werden. Aber auch die Planungen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Krankenhausfinanzierungsgesetzes zeigen zahlreiche Merkmale des vertikalen Interessengleichklangs, der tendenziell zu einer Überbetonung des Gewichts der entsprechenden Aufgabe auf allen drei Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) führt. Nach der tatsächlichen Gestaltung gehört auch die Fernstraßenplanung hierher.

Die Grenzen der Aufgaben- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern werden von solchen mit gleichgerichtetem Interessenhintergrund abgesprochenen Vertikalplänen verwischt. Bundestag und Landtage sind am Planungsprozeß rechtlich ungenügend beteiligt und faktisch durch die Unveränderbarkeit der Mehr-Ebenen-Absprachen gebunden. Die Fachressorts der Länder verfolgen dabei ein ausgesprochenes Eigeninteresse, das oft dem Interesse der Finanzressorts widerspricht. Ihr Bestreben ist es, durch einen umfangreichen Aufgabenkatalog, an dessen Finanzierung sich der Bund beteiligt, möglichst viele Landesmittel als Komplementärmittel zu binden.

Trotz dieser bedenklichen Entwicklung des Planungsverbundes vertikaler Art im Bundesstaat schlägt die Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform weiterhin einen Art. 28 a GG vor, durch den eine „gemeinsame Aufgabenplanung“ von Bund und Ländern als „Rahmenplanung“ eingeführt werden soll. Zwar soll das Nähere, insbesondere die Auswahl der Planungsbereiche, das Verfahren und die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder durch ein Bundesgesetz geregelt werden, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Es ist jedoch zu fragen, wie man die sichtbar gewordenen Versuchungen zur vertikalen Ressort-„Bruderschaft“ in einem föderalistischen Verbund-Planungssystem überhaupt vermeiden kann.

Mit dem Problem der großen Fachplanungen im vertikalen Verbund hängt meines Erachtens auch die brennende Frage zusammen, wie eigentlich neue öffentliche Aufgaben entstehen oder warum bestehende öffentliche Aufgaben mit einem immer weiter erhöhten Standard weitergeführt werden. Ich vermute, daß insbesondere die immer weiter verbesserte Erfüllung bestehender

öffentlicher Aufgaben in dem politisch-administrativen System der Bundesrepublik doch im wesentlichen in der Verwaltung selbst „erfunden“ werden. Die jeweiligen Experten und Generalisten, die nach kurzer Einarbeitungszeit gewöhnlich engagierte Verfechter ihrer Ressort- oder Abteilungsaufgabe sind, denken sich in vertikaler Verbindung mit den Fachkollegen aus Kommunal-, Länder- und Bundesebene ein Heimgesetz und eine Heimmindestverordnung aus, die 20 Milliarden DM kosten, wenn sie durchgeführt würden. Die engagierten Kindergarten-Referenten in allen Länderministerien produzieren im seuchenartigen politischen Ansteckungsverfahren plötzlich Kindergartengesetze in allen Ländern. Was gut für den Bürger ist, bestimmen die Bildungsgesamtplaner und die Hochschulbau-Sachverständigen nach der „Gemeinschaftsaufgabe. Die U-Bahn in München wird zwar in München ausgedacht, baubar ist sie aber erst in der vertikalen Ressort-„Bruderschaft“ nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Die nicht beachteten Folgekosten frustrieren dann später wieder die Münchner. Die Straßenbauer von Bund und Ländern sind die geschworenen Feinde der Eisenbahner (diesmal nur beim Bund). So entsteht offenbar Unregierbarkeit und Planungsunfähigkeit in der vertikalen Fraktionierung der Aufgabenerfinder, die ihre Verbündeten beim Fachverband und beim Fachausschuß im Parlament suchen und finden. Dagegen kommt der horizontal denkende Finanzminister (Kämmerer) und der Oberbürgermeister, Ministerpräsident oder Bundeskanzler tendenziell immer zu spät.

### 5. Straßenplanung als Fachplanung

In unserem fünften Ansatz wollen wir die Straßenplanung als Fachplanung betrachten. Dabei wird sich eine gewisse Erweiterung der Straßenplanung in dem Bereich der Verkehrsplanung vielfach ergeben und unvermeidlich sein.

Lange Zeit herrschte generell in der Verkehrspolitik die fachplanerisch isolierte, reaktive Anpassungsplanung vor. Insbesondere durch großzügigen Straßenbau wurde versucht, bestehende Verkehrsprobleme bzw. Engpässe zu beseitigen. Dabei wurden die Maßnahmen im Verkehrsbereich jeweils relativ isoliert gesehen, isoliert geplant und isoliert finanziert. Auto, Benzin und Straße, und die dazugehörigen Steuern, bilden sozusagen eine planerische Einheit. Der Städtebau, der öffentliche Nahverkehr, die Bundesbahn, der Luftverkehr, die Wasserstraßen waren (ich darf es einmal übertreiben) nur Störgrößen oder Restriktionen.

Auch durch riesige Investitionsanstrengungen gelang es jedoch nicht, etwa die Verkehrsprobleme der Ballungsräume mit ihren vielfältigen Begleiterscheinungen oder die verkehrliche Unterversorgung peripherer Regionen mit ihren dadurch wesentlich bedingten Strukturproblemen zu beseitigen.

Zu dieser Form der Straßenplanung als im wesentlichen bedarfserfüllender und dem Trend nach laufender, ganz überwiegend technisch verstandener Fachplanung darf ich drei Beispiele nennen:

Zunächst darf ich auf die frühen Generalverkehrspläne der großen Städte, etwa Frankfurt und München, verweisen. Völlig dominierend ging man hier von dem Ausbau des Straßennetzes aus. Das mehr oder weniger deutlich formulierte Ziel war die „autogerechte“ Stadt. Möglichst kreuzungsfreie Stadtautobahnen und breite Autotrassen sollten spinnennetzartig in Ringen,

aber auch sternförmig, den Individualverkehr flüssig halten und ihn bis in den Kern der Innenstädte hineinpumpen. Sie wissen, daß diese Projekte im Grunde mit Milliardenkosten gescheitert sind.

Das zweite Beispiel ist etwa der Generalverkehrsplan des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieser Generalverkehrsplan hat (ohne Personalkosten in den Ministerien) nur in seiner fünfjährigen Aufstellungszeit 41 Mio. DM gekostet. Da die Gutachter die Reihe ihrer Gutachten selbst nicht mehr überblicken konnten, mußte eine Gruppe von Nichtfachleuten einen sogenannten Auswertungsbericht „Generalverkehrsplan Nordrhein-Westfalen 1970“ ausarbeiten. Dieser Auswertungsbericht ist selbst wieder so kompliziert und schwierig zu lesen, daß er von den Politikern des Landes kaum zur Kenntnis genommen wurde. Zwar gibt es im Generalverkehrsplan auch umfangreiche Aussagen über den öffentlichen Nahverkehr, den Flugverkehr, die Wasserstraßen usw., aber selbstverständlich ist die Straßenplanung der Mittelpunkt der Untersuchung.

Es fällt schwer, das Ganze als Planung zu bezeichnen, denn es wurde mit hochkomplizierten Methoden festgestellt, welche Straßen in welcher Breite in Nordrhein-Westfalen gebaut oder ausgebaut werden müßten, unter der Bedingung, daß jeder denkbare Bedarf auf diesen Straßen reibungslos abzuwickeln wäre. Dabei kam selbstverständlich ein völlig utopisch anmutender Baubedarf heraus, zu dessen Befriedigung man alle vorhandenen Infrastrukturmittel des Landes Nordrhein-Westfalen auf Jahrzehnte hätte nur für den Straßenbau einsetzen müssen, ohne daß eine Universität, ein Großkrankenhaus oder ähnliches hätte gebaut werden können.

Die Planungsgruppe, die zur gleichen Zeit das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, also ein Fünfjahresprogramm mit Finanzplanung, aufstellen sollte, und dabei auch etwas über Straßenbau sagen mußte, hatte neben dem Finanzminister die größten Schwierigkeiten mit der Arbeitsgruppe Generalverkehrsplan im Verkehrsministerium, weil alles, was dort geschah, selbstverständlich unter der Prämisse einer ungehinderten Entwicklung des Individualverkehrs lief und man an finanzielle Restriktionen oder auch Raumordnungsgesichtspunkte, wenn überhaupt, dann jedenfalls nachrangig dachte.

Als drittes Beispiel darf ich auf den Bundesfernstraßenausbau kommen. Das Gesetz über den Ausbauplan für die Bundesfernstraße vom 27. 7. 1957 (BGBl. I S. 1189) stellte eine neue Form der Straßenplanung dar, dem das Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 vom 30. 6. 1971 gefolgt ist. Das Gesetz vom 27. 7. 1957 bestimmte, daß das Netz der Bundesautobahnen in drei Baustufen ausgebaut wurde, die sich aus dem beigefügten Ausbauplan für die Bundesfernstraßen ergaben. Das Gesetz vom 30. 6. 1971 bestimmt entsprechend, daß das Netz der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 nach einem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut wird, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist. § 5 sieht vor, daß der Bundesminister für Verkehr zur Verwirklichung des Ausbaus nach dem Bedarfsplan drei Fünfjahrespläne aufstellt.

Finanzielle Festlegungen sind in dem Gesetz nicht vorgesehen. Nach den Preisen von 1970 schätzte man einen Gesamtaufwand für den Bundesfernstraßenbau bis 1985 von rd. 125 Mrd. DM. Ab 1985 sollte im Grunde das Bundesfernstraßennetz fertiggestellt sein, von da ab sollte es nur noch unterhalten

und repariert werden. In der Gesamtplanung brauchten deshalb Prioritäten im Grunde nicht gesetzt zu werden, da man ja meinte, dem Baubedarf vollständig nachkommen zu können. Nun stand, Gott sei Dank, hinsichtlich der Finanzen folgendes (wenn man es übertrieben ausdrückt) im Gesetz: Wir bauen immer nur dann, wenn wir Geld haben. Ob wir Geld haben, das hängt vom Finanzminister ab! Also, liebe Bürger, wenn der Autobahnbau nicht so wunderbar wird, wie wir ihn geplant haben, dann liegt das jedenfalls nicht am Verkehrsminister, sondern am „bösen“ Finanzminister.

## 6. Straßenplanung im Rahmen der Finanzplanung

Sie könnten nun einwenden, das ist doch alles richtig so, denn die Frage nach der Höhe der für die Straßenplanung zur Verfügung stehenden Finanzen wird bei uns im Rahmen der Finanzplanung beantwortet. Damit sind wir beim sechsten Ansatz: Dem Verhältnis der Straßenplanung zur Finanzplanung.

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf aufmerksam zu machen, daß die fünfjährige Finanzplanung eigentlich nur eine Dreijahresplanung ist, denn als Basisjahr wird das laufende Haushaltsjahr genommen und die Finanzplanung wird zusammen mit dem Entwurf des neuen Haushaltsplans (das ist das zweite Jahr der Finanzplanung) vorgelegt.

Weiter ist festzustellen, daß die Technik der Aufstellung der Finanzplanung in den letzten Jahren zwar verbessert wurde, es ist aber eine Planungsart mit sehr grob aufgeteilten finanziellen Blöcken geblieben. Von der Finanzplanung werden keine Perspektiven gegeben, wie sich die öffentlichen Aufgaben langfristig entwickeln sollen. Die Hauptsorge ist die mittelfristige Sicherung des Haushaltsausgleichs. Die Finanzplanung wird fast ausschließlich unter finanziellem, wenn nicht unter fiskalischem Aspekt gesehen. Man denkt vorwiegend in Quoten und Plafonds finanzieller Größen, dagegen nicht in materiellen Aufgaben. Das übliche Mittel ist die Fortschreibung.

Inhaltlich beeinflußt die Finanzplanung die Straßenplanung so gut wie gar nicht. Das liegt einmal an dem zu kurzen, nämlich nur dreijährigen Planungszeitraum. Zum anderen liegt es daran, daß viel zu große, undifferenzierte Finanzblöcke in die Finanzplanung aufgenommen werden. So ist etwa in der Finanzplanung des Bundes für den Aufgabenbereich „Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“ für das Jahr 1979 ein einheitlicher Block von 8,79 Mrd. DM vorgesehen. Aus einer anderen Stelle ergibt sich dann, daß davon der Bundesanteil für die „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“ 2,14 Mrd. DM betragen soll. Das ist alles, was über die Straßenplanung in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ausgesagt wird.

Es kommt hinzu, daß daran eine Beteiligung des Parlaments nicht stattfindet, sondern daß diese Projektionen und Fortschreibungen ganz weitgehend im Rahmen der Exekutive laufen und selbst im Rahmen der Bundesregierung wenig grundsätzlichen politischen Kampfstoff liefern.

In diesem Zusammenhang ist noch ein Blick auf den Bundesverkehrswegeplan (erste Stufe) aus dem Jahre 1973 zu werfen. Die „zweite Stufe“ soll in Kürze vorgelegt werden, sie ist leider noch nicht veröffentlicht. Die Bundesverkehrswegeplanung erstreckt sich auf folgende Verkehrswege:

- das Schienennetz der Deutschen Bundesbahn
- die Bundesfernstraßen
- die Bundeswasserstraßen und
- die Flugsicherungsanlagen.

Nachrichtlich werden mitgeteilt

- die Rohrfernleitungen
- die See- und Binnenhäfen
- die dem Linienverkehr angeschlossenen Verkehrswege.

Die Planung soll sich grundsätzlich bis zum Jahre 1985 erstrecken.

Für eine integrierte Bundesverkehrswegeplanung (die es wohlgemerkt in ein und demselben Bundesressort heute noch nicht gibt) besteht zunächst einmal das Problem der internen Integration. Hier sind wir vielleicht auf dem Wege einer Lösung, wenn das ganze nicht in einem Perfektionsgrad versucht würde, der von vornherein daran zweifeln läßt, daß man sich auf diese Weise jemals mit wirksamen Planungen vor die tatsächlichen Entwicklungen setzen kann. Zum anderen, noch viel schwierigeren Problem sagt die allgemeine Begründung des Bundesverkehrswegeplanes Teil I wörtlich: Es gibt „das Problem der Einbeziehung des Gesamtverkehrssystems in die gesamte staatliche Planung, wie z. B. in den Bereichen von Raumordnung, Wirtschaftsförderung, Städtebau und Umweltschutz, d. h. die externe Integration. Eine besondere Aufgabe in diesem Bereich ist auch eine Angleichung der Verkehrswegeplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. Diese Aufgaben sind z. T. sehr komplex und langwierig. Die Integration der Ausbaupläne für die Verkehrsinfrastruktur ist deshalb nur längerfristig erreichbar.“

Wer die vorsichtige, zurückhaltende Ministerialsprache kennt, der weiß, dies bedeutet nichts anderes, daß man an die interne Integration selbst nicht glaubt, sie wahrscheinlich auch selber gar nicht will, denn welches Fachressort möchte schon ernsthaft in die Konkurrenz und insbesondere in die finanzielle Konkurrenz zum Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs-, Wirtschaftsstrukturförderungs-, Konjunkturförderungsbereich usw. kommen. Es könnte sich ja herausstellen, daß man ein viel zu großes Stück vom öffentlichen „Kuchen“ für sich in Anspruch nimmt.

## 7. Straßenplanung im Rahmen der Raumplanung

Im Rahmen unseres siebten und letzten Ansatzes soll noch einiges zum gegenwärtigen Verhältnis der Straßenplanung zur Raumplanung gesagt werden.

Zunächst ist festzustellen: Gesetzlich ist alles bestens geregelt. So heißt es im § 16 Abs. 1 des Fernstraßengesetzes „Der Bundesminister für Verkehr bestimmt im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen.“ Entsprechende Raumordnungsklauseln gibt es auch in den Straßengesetzen der Länder (z. B. § 37 StrG NW).

Wie die Herstellung des „Einvernehmens“ und des „Benehmens“ tatsächlich abläuft, möchte ich am Beispiel des zweiten Fünfjahresplans für den Ausbau

der Bundesfernstraßen 1976—1980 schildern. Hier ist in jüngerer Zeit eine vielleicht symptomatische Entwicklung eingetreten. Für die Aufstellung des zweiten Fünfjahresplans ist nämlich mit einigem technischen Aufwand eine computerunterstützte Nutzwertanalyse durchgeführt worden. Die aus schwer zu verstehenden Formeln und Bewertungen und Gewichtungen abgeleiteten Dringlichkeiten des Ausbaus und Neubaus von Bundesfernstraßen bis 1980 werden von den Straßenplanern und von den Raumplanern im Ergebnis durchaus unterschiedlich beurteilt. Dies betrifft nicht so sehr die offiziellen Stellungnahmen aus den beteiligten Ministerien, als vielmehr Beurteilungen, die sozusagen hinter vorgehaltener Hand weitergegeben werden.

Offiziell heißt es, daß es gelungen sei, im Rahmen des zweiten Fünfjahresplans für den Ausbau der Bundesfernstraßen zum ersten Male das Bundesraumordnungsprogramm zu vollziehen. Inoffiziell wird glaubhaft angedeutet, daß die Liste der Bewertungskriterien der Nutzwertanalyse zwar durchaus einzelne Kriterien aus dem Bereich des Bundesraumordnungsprogramms vorsähe, daß ihre Zahl sowie ihre Gewichtung und Bewertung jedoch in der Weise durchschlage, daß die verkehrstechnischen Maßstäbe, wie die Beseitigung von Engpässen und Stauungen, die Hebung der Verkehrssicherheit und die Berücksichtigung der Baukosten letztlich ausschlaggebend für die vorgesehenen Straßenbaumaßnahmen bis 1980 seien. Es kommt hinzu, daß zwischen Bund und Ländern die Gewichtungsziffern für die Verkehrskriterien, Raumordnungskriterien und sonstigen Kriterien so lange variiert und neu durchgerechnet wurden, bis sich ein Ergebnis erzielen ließ, das auch relativ gleich hohe Länderanteile an den vorgesehenen Straßenbaumaßnahmen sicherstellte.

Eine merkbare Umlenkung der Verkehrsinvestitionen in die nach dem Bundesraumordnungsprogramm in der Erwerbs- und Infrastruktur strukturschwachen Gebiete konnte jedenfalls nicht erreicht werden. Insbesondere konnten nicht einzelne, aus raumordnerischer Sicht besonders wichtige Streckenführungen in eine hohe Dringlichkeit gebracht werden. Die „großräumig bedeutsamen Entwicklungsachsen“ des Bundesraumordnungsprogramms wurde kaum auf längeren Strecken mit vordringlichen Ausbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen „belegt“. Weder wird die Emsland-Linie vom Ruhrgebiet nach Emden gebaut, obwohl 1 Milliarde DM und mehr in den sogenannten Dollarthafen gesteckt werden soll, noch wird der Ausbau der Autobahn über Regensburg/Passau nach Österreich und dem Balkan zur Erschließung Ostbayerns und zur Entlastung der Verkehrsschwierigkeiten bei München gebaut.

Diese nach Raumordnungsgesichtspunkten vorrangige Maßnahmen können verständlicherweise nicht verwirklicht werden, wenn die Fahrzeugdichte und die Unfallhäufigkeit auf den bestehenden Autobahnen die am höchsten gewichteten Maßstäbe im Rahmen einer Nutzwertanalyse sind. Man könnte fast vermuten, daß die neue Entscheidungsart für die Dringlichkeit von Aus- und Neubauten von Straßen mit Hilfe von computerunterstützten Nutzwertanalysen und schwierig zu verstehenden Formeln es den Straßenbaufachplanern wesentlich erleichtert, dem Raumordnungsministerium einige Pro-Forma-Kriterien zuzugestehen, um damit das notwendige „Einvernehmen“ zu erreichen. Der Sache nach kann man doch ganz überwiegend nach verkehrstechnischen Vorrängen sowie nach dem Ländergleichbehandlungs-

kriterium die Milliardenmittel für den Fernstraßenbau über das Bundesgebiet „wissenschaftlich objektiv“ verteilen. Jedenfalls sind die Konzessionen der Straßenplaner an die Raumplaner auf Bundesebene der Tendenz nach noch immer sehr gering.

Das Verfahren der Nutzwertanalyse zur Prioritätenentscheidung für die Ausbaumaßnahmen im Bundesfernstraßenbau wäre an und für sich ausgezeichnet geeignet, die eigentlichen „Eckwerte“ der Entscheidung der Politik (nämlich dem Bundestag) zu überlassen. Hier, und nicht von der Bürokratie, wäre zu entscheiden, welche Kriterien mit welchem Gewicht die Auswahl der möglichen Straßenbaumaßnahmen beeinflussen sollen. Ganz überwiegend wird der Bundestag ja mit weit weniger wichtigen Fragen beschäftigt als mit der räumlichen Verteilung von vielen Milliarden DM über einen Zeitpunkt von 5 Jahren. Tatsächlich dient das technisch unnötig schwierig gestaltete Verfahren der Nutzwertanalyse aber offenbar dazu, noch stärker als früher als „unsachlich“ empfundene politische Wünsche bei der Verteilung der Straßenbaumittel abzuwehren. Die angebliche Sachentscheidung der bürokratischen Fachplaner wird der „politischen“ (unsachlichen) Entscheidung gegenübergestellt. Die Nutzwertanalyse soll die Sachentscheidung stützen. Tatsächlich wird nur das verkehrstechnische Vorverständnis der Fachplaner zu Lasten der Raumordnung und allgemeiner politischer Überlegungen kaschiert und stabilisiert.

Im Rahmen einer anderen Form der Verkehrs- und Straßenplanung, nämlich der Investitionsplanung des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, zeigen sich ähnliche Ergebnisse. Ganz grob gesehen widerspricht diese Fachplanung des Bundes und der Länder (vertikale Ressort-Bruderschaft) der Regionalpolitik im Rahmen der Raumordnung und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ um genau 180°.

Bei der Wirtschaftsstrukturverbesserung geht es zur Zeit um Größenordnungen von jährlich 0,7 Milliarden DM Bundesmittel und bei dem Bundesanteil nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz um jährlich 2,1 Milliarden DM. Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz fließen die Mittel nach den Programmen von Bund und Ländern ganz überwiegend in den Ausbau von Nahverkehrssystemen und damit in Zusammenhang stehende städtebauliche Maßnahmen in Verdichtungsräumen. Der Tendenz nach konterkarieren diese mehr als doppelt so hohen Mittel alle Bemühungen um die Förderung strukturschwacher ländlicher Räume.

Daß dies Jahr um Jahr so weiter gemacht wird, ohne daß überhaupt „Aufregung“ über diesen Aufhebungseffekt entsteht, ist bemerkenswert. Das liegt einmal daran, daß die Verkehrs- und Straßenplanung als Fachplanung nicht ausreichend in die übergreifenden öffentlichen Planungsarten eingepaßt ist. Das liegt zum anderen daran, daß die Zielformulierung der Raumordnungspolitik und der Strukturverbesserungspolitik seit Jahren durch das Fehlen konkreter Aussagen gekennzeichnet ist. Der Raumordnungsbericht 1974 umschreibt etwa die derzeitigen Hauptaufgaben der Raumordnungspolitik in folgender Weise: „... für die Bevölkerung in allen Teilräumen des Bundesgebietes die räumlichen Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen“. Weiter heißt es: „Die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen bedeutet für die Raumordnungs-

politik, in allen Teilräumen neben gesunden Umweltbedingungen ein bestimmtes Mindestangebot an Arbeitsplätzen, Wohnungen, Versorgungs-, Freizeit- und Kommunikationsmöglichkeiten zu erreichen". Ähnlich unanwendbar formuliert das Bundesraumordnungsprogramm.

Aus der Verpflichtung zur Herstellung vergleichbarer Lebensverhältnisse wird für den Bereich der Wirtschaftsstrukturverbesserung seit dem 4. Rahmenplan die Förderbedürftigkeit nach den drei Kriterien Arbeitskraftreserven, Einkommensrückstand und Infrastrukturausstattung abgeleitet. Ziel der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist der Abbau von regionalen Einkommensrückständen und die Einleitung eines selbsttragenden regionalen Wachstums. Diese Zielvorstellungen werden jedoch in den konkreten Rahmenplänen auf eine fast reine Arbeitsplatzförderung reduziert. Diese Arbeitsplatzförderung wiederum wird in Form der Subventionierung privater Investitionen unter bestimmten Voraussetzungen betrieben. Wegen der undifferenzierten Vergabe dieser Fördermittel geht die Verbindung zwischen dem eigentlichen Oberziel und dem „Instrument“, nämlich bestimmte Subventionen für private Investitionen auszugeben, jedoch weitgehend verloren.

Nebenbei ist auch hier festzustellen, daß nach § 6 Abs. 2 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes der prozentuale Anteil der für jedes Land zur Verfügung stehenden Mittel sich nach dem Gleichheitskriterium unter den Ländern, nämlich nach den zugelassenen Kraftfahrzeugen richtet. Auch dies ist sicher kein Maßstab für die Förderungsbedürftigkeit nach Raumordnungs- und Wirtschaftsstrukturverbesserungs-Gesichtspunkten.

### III. Mögliche Lösung

Die sieben Ansätze des II. Teils der Untersuchung dürften meine These untermauert haben, daß die Straßenplanung als eine der wichtigsten und wirksamsten Fachplanung einen tendenziell unangemessenen Vorrang bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel hat, an der Politik weitgehend vorbeiläuft und in das übrige öffentliche Planungssystem unzureichend eingepaßt ist.

Wenn man diese These als wahrscheinlich zutreffend unterstellt, muß nach einer möglichen Verbesserungskonzeption gesucht werden. Ich will mich der Notwendigkeit, eine solche Konzeption anzudeuten, nicht entziehen. In Rahmen dieses Vortrags kann dies jedoch nur andeutungsweise geschehen. Folgendes Planungssystem für die Bundesrepublik könnte eine Lösung oder zumindest Milderung der Probleme bringen. Dabei sollte man sich darüber im klaren sein, daß die Einführung eines solchen Systems nicht kurzfristig, sondern nur schrittweise und langfristig (also vielleicht erst in einem Jahrzehnt oder später) möglich sein wird.

Wenn sich die Wirksamkeit der vertikalen und sektoralen Verbundplanung (Mehr-Ebenen-Fachplanung), wozu auch die Straßenplanung auf Bundes- und Länderebene gehört, als übermächtig und nicht ausreichend eingepaßt erwiesen hat, dann ist die horizontal integrierende Entwicklungsplanung zu fördern. Durch eine generelle Pflicht zur integrierten Entwicklungsplanung

aller wichtigen staatlichen und kommunalen Haupteinheiten der öffentlichen Verwaltung ist der imperialistisch wirkenden sektoralen Verbundplanung entgegenzusteuern. Alle Haupteinheiten der öffentlichen Verwaltung müssen ohne hierarchischen Einpassungszwang mittelfristige rahmenartige Entwicklungsplanungen mit Raum-, Zeit- und Ressourcenbezug für ihre eigenen Aktivitäten und Aufgaben als vorwiegend politisches Steuerungsinstrument aufstellen. Durch eine Verpflichtung zum „Ressourcenausgleich im Planungszeitraum“ für diese integrierte Entwicklungsplanung aller Haupteinheiten der öffentlichen Verwaltung ist die Notwendigkeit der horizontalen Bilanzierung zu betonen und (ähnlich wie im Haushaltswesen) durch ein rechtlich vorgeschriebenes Verfahren sicherzustellen.

Aus dieser Grundentscheidung ergeben sich folgende Elemente der Konzeption:

- (1) Nach dem Vorbild des Haushaltsgrundsätzgesetzes muß ein „Planungsgrundsätzgesetz“ vom Bund erlassen werden.
- (2) Allen Haupteinheiten des politisch-administrativen Systems (Bund, Länder, Regionalverbände, Kreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) muß die generelle Pflicht zur integrierten Entwicklungsplanung auferlegt werden.
- (3) Wenige, einheitlich zu verwendende Planungsgrunddaten werden jährlich von einem unabhängigen Sachverständigenrat erarbeitet.
- (4) Es müssen einheitliche Planungszeiträume (10 Jahre mit zwei 5-Jahres-Abschnitten) und einheitliche Planungsräume (nur Verwaltungsräume) festgelegt werden.
- (5) „Nachtragsplanungen“ und ein „rollendes“ System der 10-Jahres-Planung sind einheitlich vorzuschreiben.
- (6) Planungsbeiräte der jeweils unteren Ebene sind bei der nächsthöheren Ebene einzurichten.

Bei dem Planungsgrundsätzgesetz sollte es sich um ein reines Verfahrensgesetz handeln. Zum materiellen Inhalt der Entwicklungsplanungen auf den verschiedenen Ebenen darf das Gesetz keinerlei Festlegungen treffen. Zur Verfahrensregelung muß jedoch gehören, daß die Festlegungsintensität der Entwicklungsplanungen auf allen Ebenen rahmenartig bleiben muß. Die relativ dichteste Rahmenplanung muß auf der Gemeindeebene und die relativ lockerste Rahmenplanung auf der Bundesebene aufgestellt werden. Bei Bund, Ländern, Regionaleinheiten, Kreisen und kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Gemeinden darf die integrierte Entwicklungsplanung niemals so dicht werden, daß sie auch nur in Teilen den Charakter von Fachplanung hat. So sollten für die Straßenplanung nur die wesentlichen Maßstäbe für die Ausbaumaßnahmen und ihre Gewichtung im Verhältnis zueinander in die Entwicklungsplanung aufgenommen werden. Fachplanungen der jeweiligen Ebene sollten immer eine erheblich höhere Regelungsintensität haben als die Entwicklungsplanung.

In der Aufbau- und Ablauforganisation des politisch-administrativen Gesamtsystems der Bundesrepublik sind die immer weiter um sich greifenden vertikalen „Verbünde“ generell zu bekämpfen. Die „Gemeinschaftsaufgaben“ unterschiedlichster Art zwischen Bund und Ländern, zwischen Bund, Ländern und Kommunen, zwischen Ländern und Kommunen und zwischen

Gemeindeverbänden und Gemeinden sind nicht mehr weiter auszubauen, sondern eher abzubauen. So sollte etwa zwischen Bund und Ländern die Vollkompetenz der Krankenhausfinanzierung, der Gemeindeverkehrsfinanzierung, der Städtebauförderung, des Hochschulbaus und des sozialen Wohnungsbaus wieder zurück auf die Länder gegeben werden. Die Aufgabe der Wirtschaftsstrukturverbesserung, der Forschungsförderung für Einrichtungen mit überregionaler Bedeutung könnten in die volle Bundeskompetenz gegeben werden.

Generell muß ein gewisses Maß an „negativer Koordination“ (ja sogar „Unordnung“) als nicht zu hoher Preis für die politisch-sozialen Vorteile des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung in Kauf genommen werden, womit zugleich auch die positive Seite eines gewissen Maßes an „ungleichwertigen Lebensverhältnissen“ wieder zu entdecken ist.

Die fatale „Koffer-pack-Situation“ des Uneinsichtigen muß für die öffentliche Planung insgesamt beendet werden. Planungs-„Koffer“ dürfen nicht mehr dauernd so gepackt werden, daß erst der Finanzminister bei der Haushaltsaufstellung mit der „großen Schere“ kommt, die überstehenden Teile abschneidet und schließlich den Koffer durch „Draufsetzen“ schließt. Wir sollten schon vorher überlegen und gar nicht soviel hineinstopfen wollen, dann geht ein „Koffer“ auch zu, wenn man eine sehr lange Reise ins Ungewisse vor sich hat.

## Aussprache zum Referat von Frido Wagener

Im Mittelpunkt der Diskussion stand zunächst die Frage der „vertikalen Fachbruderschaft“. Während einige Seminarteilnehmer versuchten, der vertikalen Fachbruderschaft positive Seiten abzugewinnen und rügten, daß das „Geschäft durch die Politiker gestört werde“, sahen andere in der Auflösung der Ressortkumpanei und ähnlicher Verbindungen eine Chance für die künftige stärkere planerische Initiative der Parlamente.

Im Anschluß hieran verdeutlichte Wagener seine Vorstellungen. Danach komme es darauf an, den Politikern den nötigen Freiraum zu schaffen, damit sie integrierend auf die Planung einwirken könnten. Nötig sei eine Koordinierung der Planung. Dies werde ermöglicht durch eine Entwicklungsplanung auf allen Ebenen, die durch ein Planungsgrundsatzgesetz geregelt werden solle. Durch ein solches Gesetz werde natürlich nicht „ruckartig alles besser“. Es fehle noch an einem richtigen Planungsverständnis in der Bundesrepublik. Bei der Planung komme es lediglich darauf an, immer zu wissen und nachvollziehen zu können, wie weit man von dem entfernt sei, was man einmal geplant habe. Am besten sei das 80 : 20-Konzept, da man die letzten 20 % des Plans ohnehin nie verwirklichen könne. Das Planungsverständnis sei auch deshalb fehlerhaft, weil die Planer sich überwiegend juristisch ausrichteten und hierarchisch dächten.

Das Entwicklungsplansystem, wie es Wagener sich vorstellt, geht dahin, den Haushaltsplan zu einem nicht ganz so grob wie bisher gefaßten 5-Jahres-Finanzplan auszuweiten und ihn durch räumliche Festlegungen zu ergänzen. Dieser Plan sei noch einmal um einen zweiten Plan im Zeitraum von 5 Jahren auszuweiten, wobei die Aussagedichte für den zweiten Zeitraum weiter zurückgenommen werden müsse. Wenn man alles gleichzeitig laufen lasse, sei die Entwicklung für einen 10-Jahreszeitraum räumlich, finanziell und nach Maßnahmen rahmenartig festgelegt.

Gegen dieses Konzept wurde eingewandt, daß die dargestellte Entwicklungsplanung wahrscheinlich gar nicht realisierbar sei und daß ihr durch neue Programme — wie etwa ein Investitionsprogramm zur Arbeitsbeschaffung — die Grundlagen entzogen werden könnten.

Wagener räumte ein, daß auch er sehr skeptisch sei, daß es aber zu ernsthaften Störungen unseres Systems komme, wenn die bisherige Form der Planung weiterbetrieben werde. Aushilfe biete der Zwang zum Verfahren. Der Zeitpunkt für ein Planungsgrundsatzgesetz sei vorerst nicht gegeben. Gleichwohl müsse man sich jetzt schon Gedanken machen, wie ein solches Gesetz aussehen könnte. Daß die vorgegebenen Zahlen bei der Planung später mit den Sollzahlen nicht übereinstimmten, schrecke ihn gar nicht. Ein Plan müsse nicht voll erfüllt werden. Planung sei nur der Übergang vom Zufall zum Irrtum.

# Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG<sup>1)</sup>

Prof. Dr. Felix Weyreuther, Berlin

Nach geltendem Recht ist ein fernstraßenrechtlicher Plan nur dann rechtmäßig, wenn bei seiner Feststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange hinreichend abgewogen wurden. So besagt es § 17 Abs. 1 Satz 2 des Bundesfernstraßengesetzes in der Neufassung vom 1. Oktober 1974<sup>2)</sup>. Ein ähnliches Abwägungsgebot enthalten — mit wenig sinnvoll wechselndem Wortlaut — mehrere andere, im weiteren oder engeren Sinne planungsrechtliche Vorschriften<sup>3)</sup>. Alle diese in Einzelgesetzen aufgestellten planungsrechtlichen Abwägungsgebote werden nach einer namentlich auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurückgehenden<sup>4)</sup>, mittlerweile wohl allgemein anerkannten Ansicht<sup>5)</sup> durch ein aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip abzuleitendes, also dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnendes<sup>6)</sup> und in diesem Sinne „rechtsstaatliches Abwägungsgebot“<sup>7)</sup> überhöht und damit zugleich zusammengehalten.

Wer das in seiner Bedeutung erfassen will, muß sich zunächst den Begriff des Abwägens wenigstens im Umriß vergegenwärtigen. Das ist mit der Annahme erreicht, daß es sich beim Abwägen um ein Verfahren der Entscheidungsfindung handelt, bei dem kollidierende Belange (oder auch Argumente) zueinander bewertend in Beziehung gesetzt und auf Grund dessen in der Entscheidungsfindung einige von ihnen gegenüber anderen vorgezogen werden<sup>8)</sup>. Diesem Abwägen zugeordnet ist das „Abwägungsmaterial“<sup>9)</sup>, d. h. die Gesamtheit der jeweils einschlägigen Belange, und zu ihnen gehört bei der

Raumplanung „selbstverständlich und in hervorragender Weise“<sup>10)</sup> das planungsbetroffene Eigentum.

Die auf dieses Abwägen gerichteten (Abwägungs-)Gebote haben für die Planung „überragende Bedeutung“<sup>11)</sup>. Das kann man allerdings so nicht sagen, ohne in die Gefahr von Mißverständnissen zu geraten. Gelegentlich wirken Berufungen auf planerische Abwägungsgebote, als handele es sich bei der Abwägung um ein ganz ungewöhnliches und schon im Ansatz planspezifisches Phänomen. Davon kann indessen keine Rede sein<sup>12)</sup>. Jede fehlerfreie Ermessensausübung setzt ein hinreichendes Abwägen der betroffenen Interessen voraus<sup>13)</sup>. Recht besehen ist es mithin so, daß nicht das Erfordernis eines angemessenen Abwägens, sondern allenfalls das eines gerade planerischen Abwägens, d. h. des Abwägens in seiner Verbindung mit dem Vorgehen des Planens, zu einem planspezifischen Abwägen führen kann<sup>14)</sup>. Diese Erkenntnis bringt in Verlegenheit. Mit ihr ist die Weiche in Richtung auf den Begriff der Planung gestellt, und diesen Begriff zu bestimmen, bereitet bekanntlich außerordentliche Schwierigkeiten<sup>15)</sup>. Es ist ja sogar schon behauptet worden, daß es „einen umfassenden Planungsbegriff weder gibt noch . . . geben kann“<sup>16)</sup>. Das geht nun allerdings, da dann das Wort „Planung“ ein Unwort wäre, gewiß zu weit. Aber mit dieser Einsicht ist noch nicht viel gewonnen. Den damit aufgeworfenen Fragen kann hier nicht weiter nachgegangen werden. Für den vorliegenden Zusammenhang muß folgendes genügen: Ein wesentlicher Teil des Bemühens um einen umfassenden Begriff der Planung endet mit nicht nur recht formalen, sondern zudem auf verhältnismäßig wenige Merkmale reduzierten Definitionen<sup>17)</sup>. Dagegen ist an sich nichts einzuwenden, doch liegt in der Natur der Sache, daß derlei Begriffsbestimmungen infolge ihrer Weite nicht sonderlich ergiebig zu sein pflegen<sup>18)</sup>. Wer auf Grund dessen zu stärkeren Farben vorzudringen sucht, muß jedoch entdecken, daß für das Wesen der Planung zwar durchaus weitere Merkmale in Anspruch genommen werden können, dies aber unter zwei den Ertrag schmälern den Vorbehalten steht. Erstens ist es so, daß zumindest die meisten Merkmale die Planung nicht sozusagen scharfkantig kennzeichnen,

<sup>1)</sup> Der Beitrag ist auch abgedruckt in DOV 1977, 419 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. zur — damit übereinstimmenden — Rechtslage vor dieser Neufassung BVerwG, Urteile vom 23. Oktober 1968, IV C 84.67 — Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 10 S. 1 [2], vom 14. Februar 1969, IV C 215.65 — BVerwGE 31, 263 [271] und vom 14. Februar 1975, IV C 21.74 — BVerwGE 48, 56 [63].

<sup>3)</sup> Insbesondere die §§ 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG 1960, 1 Abs. 7 BBauG 1976, 2 Abs. 2 BROG, 1 Abs. 4 Satz 3 StBauFG, 1 Abs. 2 und 5 Abs. 2 BNatSchG sowie 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG.

<sup>4)</sup> Urteile vom 30. April 1969, IV C 6.68 — Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 12 S. 6 [10], vom 12. Dezember 1969, IV C 105.66 — BVerwGE 34, 301 [307], vom 20. Oktober 1972, IV C 14.71 — BVerwGE 41, 67 [68] und vom 11. Mai 1973, IV C 39.70 — Buchholz 406.11 § 173 BBauG Nr. 12 S. 7 [9]; ferner Beschluß vom 8. Mai 1972, VII B 134.71 — Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 24 S. 5 [7] und Urteil vom 13. Juli 1973, VII C 6.72 — BVerwGE 44, 1 [10].

<sup>5)</sup> Siehe dazu vor allem BGH, Urteil vom 30. Januar 1975, III ZR 18/72 — BRS 29, 7 [9], Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs S. 179, Hoppe BauR 1970, 18, Hußla EPlar I 3 BVerwG 4.69/6 und Redeker DOV 1971, 762.

<sup>6)</sup> BVerwGE 34, 301 [307] (Anm. 4).

<sup>7)</sup> So BVerwG, Beschluß vom 21. September 1971, IV B 104.71 — Buchholz 406.11 § 173 BBauG Nr. 9 S. 5 und Urteil vom 14. März 1975, IV C 44.72 — Buchholz 406.21 § 1 BauRegVO Nr. 1 S. 1 [4].

<sup>8)</sup> Vgl. BVerwGE 34, 301 [308 f.] Anm. 4).

<sup>9)</sup> BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1974, IV C 50.72 — BVerwGE 45, 309 [322].

<sup>10)</sup> So BVerwG, Urteil vom 1. November 1974, IV C 38.71 — BVerwGE 47, 144 [154].

<sup>11)</sup> So BVerwGE 34, 301 [307] (Anm. 4); ebenso Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Nachbarklagen, in Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, S. 317 und Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts S. 84.

<sup>12)</sup> Mißverständlich daher z. B. Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag S. 185 („Kennzeichnend für die Planung . . . ist . . . im Gegensatz zum subsumtionären Normvollzug die Abwägung von Interessen . . .“).

<sup>13)</sup> „ . . . Ermessensfehler . . . die mangelnde Sorgfalt bei der Abwägung der Gründe und Gegengründe“ (W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, 1913 S. 348; im gleichen Sinne etwa Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Auflage S. 197).

<sup>14)</sup> Ähnlich — im Zusammenhang mit der Gegenüberstellung von allgemeinem Verwaltungs-ermessen und sogen. Planungsermessen — Badura (Anm. 5) S. 164 f., Schmidt-Assmann VVDSiRL 34, 252 und 257 sowie BVerwG, Urteil vom 26. November 1976, IV C 69.74 S. 14 (Es frage sich, ob das Vorhaben „eine spezifisch planerische . . . Abwägung erfordert“).

<sup>15)</sup> Darüber Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 1 S. 667 ff., Obermayer VVDSiRL 18, 144 f und Ossenbühl (Anm. 12) S. 25.

<sup>16)</sup> So Ossenbühl (Anm. 12) S. 52.

<sup>17)</sup> Siehe statt aller Scheuner DOV 1965, 542: „Der Plan des Verwaltungsrechts ist eine hoheitliche Anordnung mit bestimmtem festgelegtem Endziel, einer Ordnung, die er erreichen und dann festhalten will“.

<sup>18)</sup> Ähnlich — aber mit im Ergebnis überziehender Kritik — Ossenbühl (Anm. 12) S. 50 f und ihm zustimmend Hoppe, Planung (Anm. 15) S. 668.

sondern für sie lediglich typisch sind und daher am Rande des Planbegriffes gleichsam zerlaufen. Zweitens kommt hinzu, daß die in Betracht zu ziehenden Merkmale — man braucht nur etwa an die Finalität oder an die Abhängigkeit von Prognosen zu denken — weit davon entfernt sind, für den Begriff der Planung in einer Weise einschlägig zu sein, die es gestattete, sie anderen Begriffen vorzuenthalten. Das ist zwar bei Begriffen keine Besonderheit, führt aber bei der Planung dazu, daß man noch betonter als sonst immer alle ihre Eigentümlichkeiten im Blick behalten muß, wenn man nicht Gefahr laufen will, daß einem der Gegenstand entgleitet. Das hervorzuheben, besteht hier nicht zuletzt deshalb Anlaß, weil es einer Darlegung, die einigermaßen übersichtlich geraten soll, nicht erspart bleibt, gegen diese Erkenntnis zu verstoßen. So werden denn auch die folgenden Ausführungen darin einseitig sein, daß eine der Eigenarten des Planens beherrschend in den Vordergrund treten wird, nämlich das, was ich in Gegenüberstellung zur Bewältigung von Interessengegensätzen die spezifisch planerische Gestaltung von Interessengeflechten nennen möchte<sup>19)</sup>. Die in dieser Einseitigkeit liegende Vereinfachung kann unter den gegebenen Umständen hingenommen werden, weil die weiteren Überlegungen nicht auf das Planen als solches, sondern auf das Planen nur im Zusammenhang gerade mit dem planerischen Abwägen zielen. Das befreit freilich nicht von der Notwendigkeit, sich diese — die Dinge zwangsläufig ein wenig verzeichnende — Einseitigkeit bewußt zu halten.

Die spezifisch planerische Gestaltung von Interessengeflechten hat man oft zu beschreiben versucht<sup>20)</sup>. So heißt es etwa bei Obermayer<sup>21)</sup>, das „wesentliche Merkmal des Planes“ sei „darin zu erblicken, daß er eine Reihe von Maßnahmen vorsieht, die zueinander in einem unlösbaren Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit stehen“. Schmidt-Assmann<sup>22)</sup> spricht von einem „Geflecht untereinander verwobener Festsetzungen, die . . . überhaupt nur in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit effektiv werden“, und das Bundesverwaltungsgericht<sup>23)</sup> schildert diesen Tatbestand mit den Worten, daß es „bei der Planung . . . durchweg um einen Ausgleich mehr oder weniger zahlreicher, in ihrem Verhältnis zueinander komplexer Interessen“ gehe, „die überdies meist in eigentümlicher Weise miteinander verschränkt“ seien, „so daß dem einen Interesse nichts zugestanden werden“ könne, „ohne in einer Art Kettenreaktion zahlreiche andere Interessen zu berühren“. Dieser Diagnose läßt sich nicht etwa entgegenhalten, daß, wenn man die einzelne Frage nur je-

weils präzise genug stelle, stets eine klare Zweiteilung der für und der gegen eine bestimmte Planung streitenden Interessen das Ergebnis sein müsse<sup>24)</sup> und daß es daher letztlich doch allemal zu einer nur gleichsam eindimensionalen Interessenkonfrontation komme. Selbst wenn das im Ansatz richtig sein sollte — was es so allgemein schwerlich ist — bliebe einzuwenden, daß das Bild einer Interessenkonfrontation nur durch die Herauslösung einzelner Fragen und damit eben gerade unter Sprengung der Planungszusammenhänge erreicht werden kann<sup>25)</sup>. Festzuhalten bleibt somit, daß es die Planung typischerweise mit der Gestaltung von Interessengeflechten zu tun hat und daß von dort her auch das spezifisch planerische Abwägen seinen Gehalt gewinnt. Nicht — wie man sonst über die Ermessensausübung zu sagen pflegt — die „Abwägung der Gründe und Gegengründe“<sup>26)</sup>, sondern das gewissermaßen an einem Mosaik bastelnde, immer wieder auch scheinbar bereits gesicherte Teilergebnisse wieder in Frage stellende Erwägen und erneute Abwägen sind für das planerische Abwägen charakteristisch<sup>27)</sup>.

Nun mag man allerdings einen Moment zögern, das auch für die Fachplanung anzuerkennen. Diesem Zweifel ist zuzugeben, daß das Phänomen der Gestaltung von Interessengeflechten bei der überfachlichen Gebietsplanung, also insbesondere bei der Bauleitplanung, eben wegen ihrer eigenartigen Gebietsbezogenheit deutlicher hervortritt, als es für Vorgänge der Fachplanung im allgemeinen und für fernstraßenrechtliche Planfeststellungen im besonderen zutrifft. Die Fachplanung ist vergleichsweise — jedenfalls als Objektplanung — für eine Konfrontationsbetrachtung, d. h. dafür anfälliger, auf ein schlichtes Gegeneinander von Interessen zurückgeführt zu werden. Das steht jedoch der Sache nicht an. Als Beleg mag vorerst ein Argument genügen, das auf den ersten Blick vielleicht ein wenig vordergründig zu sein scheint: Jene Gebietsbezogenheit etwa der Bauleitplanung ist ja in dem Sinne relativ, daß das geplante Gebiet mehr oder weniger umfangreich sein kann und daß sich bei jedem Plan vorstellen läßt, er werde durch mehrere (Teil-)Pläne gleichen Inhalts ersetzt. In der Zuspitzung führt das auf die Frage, ob auch die Beplanung eines einzigen und gar nicht einmal sonderlich großen Grundstücks

<sup>19)</sup> Vergleichbare Gegenüberstellung in BVerwG Buchholz 407.4 § 17 FStRG Nr. 12 S. 6 [10] (Anm. 4).

<sup>20)</sup> Siehe über die im Text wiedergegebenen Formulierungen hinaus etwa Bachof VVDStRL 18, 192, Forsthoff VVDStRL 18, 191, Häberle VVDStRL 30, 103 f., Herzner EPlar I 1 BVerwG 7.74/34, Imboden VVDStRL 18, 133 und 215, Ipsen VVDStRL 18, 182, Ossenbühl (Anm. 12) S. 163, Schmidt-Assmann VVDStRL 34, 236, Schröder DOV 1975, 310, Wolff/Bachof (Anm. 13) S. 78 und Zacher VVDStRL 34, 285.

<sup>21)</sup> VVDStRL 18, 149; ebenso im Anschluß daran Beenken, Zur Überprüfbarkeit der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz S. 24 und 37 sowie (mit gewissen Einschränkungen S. 97 f.) Schmidt-Assmann, Grundfragen (Anm. 11) S. 65.

<sup>22)</sup> Grundfragen (Anm. 11) S. 97; ähnlich auch DOV 1974, 542.

<sup>23)</sup> Buchholz 407.4 § 17 FStRG Nr. 12 S. 6 [10] (Anm. 4); ferner BVerwGE 34, 301 [309] (Anm. 4), Urteil vom 26. November 1976, IV C 69.74 S. 14 sowie OVG Münster, Urteil vom 12. April 1972, VII A 844/71 — BRS 25, 21 [23], Badura (Anm. 5) S. 179 f., Gelzer BauR 1975, 146, Hoppe, Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag S. 123, Hußla EPlar I 3 BVerwG 4.69/6 f. und Steiger, Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtlichem Problem, in Fortschritte des Verwaltungsrechts (Anm. 11) S. 424.

<sup>24)</sup> So könnte beispielsweise die Formulierung „ . . . vorgeschriebene Abwägung, verstanden als eine Erwägung über das Für und Wider der beabsichtigten Ausweisung“ (OVG Münster, Urteil vom 12. April 1972, VII A 844/71 — BRS 25, 21 [23]) (miß-)verstanden werden.

<sup>25)</sup> Darin liegt eine der Schwächen, das Abwägungsgebot — wie vor allem in § 1 BBauG — mit dem (auch in dieser Aneinanderreihung schwer durchschaubaren) Zusatz „gegeneinander und untereinander“ anzureichern, ein Zusatz, der zwar nicht notwendig auf eine eindimensionale Konfrontation bezogen werden muß, darauf jedoch leicht bezogen werden kann. Typisch für ein solches — überdies die ambivalente Stellung der öffentlichen Belange verkennendes — Mißverständnis OVG Lüneburg, Beschluß vom 22. Mai 1969, VI B 29/69 — BRS 22, 20 f.; § 1 BBauG gebiete eine Abwägung „in dreifacher Hinsicht: Öffentliche Belange untereinander, öffentliche und private Belange gegeneinander und private Belange untereinander“.

<sup>26)</sup> W. Jellinek (Anm. 13) S. 348; vgl. auch Schröder DOV 1975, 310 (in Gegenüberstellung zum planerischen Abwägen).

<sup>27)</sup> Diese Behauptung gibt Anlaß, in Erinnerung zu bringen, was oben über den Begriff der Planung gesagt wurde: Wer nur auf dieses eine Merkmal des angeblich planerischen Abwägens blickt, muß einsehen, daß beispielsweise die dem Erlaß eines Gesetzes vorangehenden gesetzgeberischen Erwägungen nicht selten in das damit unmissene Erwägungs- und Abwägungsschema passen. Was man aus dieser „Verwandtschaft“ terminologisch (oder gar sachlich; vgl. Schröder DOV 1975, 310) für Schlüsse ziehen will, muß auf sich beruhen. Jedenfalls ergibt sich die weitere Eingrenzung des wahrhaft planerischen Abwägens aus den Merkmalen, die im Vorangegangenen vernachlässigt wurden, namentlich aus dem „Gebot der Konkretisierung“ (zu ihm BVerwG, Urteile vom 16. März 1973, IV C 66.69 — BVerwGE 42, 5 [8] und vom 30. Januar 1976, IV C 27.74 — Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 15 S. 1 [5 f.] sowie OVG Münster, Urteil vom 25. März 1975, XI A 1319/73 — BRS 29, 41.

noch eine zulässige Gebietsplanung sein könne. Das wird in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung einhellig bejaht<sup>28)</sup>. Dieses Zugeständnis steht aber unter der Voraussetzung, daß die Planung unter den jeweils gegebenen Umständen in der Tat als nur ein verselbständigter Ausschnitt der weitergehenden, sie umgreifenden Gebietsplanung anerkannt werden kann<sup>29)</sup>. Nichts anderes gilt für die Fachplanung. Auch sie genießt das — wie sich noch zeigen wird — Privileg, nach den Regeln über das planerische Abwägen beurteilt zu werden, unterliegt dafür aber andererseits der Anforderung, eben nicht nur als eine Objektplanung im engeren Sinne, sondern als legitim verselbständigter Ausschnitt umfassenderer Planungszusammenhänge begreifbar zu sein.

Die raumplanerische Gestaltung von Interessengeflechten wirkt so gut wie immer auf Privateigentum ein. In dieser Auswirkung und um dieser Auswirkung willen muß sie sich der in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltenen Eigentumsgewährleistung stellen. Die Beziehung zwischen der Raumplanung und der Eigentumsgewährleistung ist — anders ausgedrückt — ein Teil „des dialektischen Verhältnisses von verfassungsrechtlich garantierter Freiheit ... und dem Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung“<sup>30)</sup>. Und innerhalb dieses dialektischen Verhältnisses folgt aus der Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des Privateigentums<sup>31)</sup>, daß sich jede eigentumsrelevante Planung, um vor der Eigentumsgewährleistung bestehen zu können, mit dieser Gewährleistung gewissermaßen auseinandersetzen, und das heißt vor allem: sich vor ihr rechtfertigen lassen muß<sup>32)</sup>. Das gilt unabhängig davon, in welchem Ausmaß die Planung auf das von ihr betroffene Eigentum einwirkt, also unabhängig auch davon, ob sie sich in den Grenzen des als Eigentumsbindung entschädigungslos Zumutbaren hält oder diese Grenzen — zulässigerweise und gegen Entschädigung — überschreitet<sup>33)</sup>.

Das erst eigentlich Heikle der Beziehung zwischen Raumplanung und Privateigentum ist nicht die von der Planung ausgehende — ohnehin mit diesem Wort nur höchst mißverständlich bezeichnete — Eigentumsbelastung als solche, sondern die weithin evidente Ungleichheit dieser Belastung. „Die Problematik des Planes“, so hat Imboden<sup>34)</sup> auf der Staatsrechtslehrtagung vom Oktober 1959 hervorgehoben, „liegt ... im Verhältnis der Planung zum Gleichheitssatz“. Das trifft gerade für die Raumplanung zu<sup>35)</sup>, und wenn es, wie gesagt, notwendig ist, Akte der Raumplanung vor dem Forum des

Art. 14 GG zu rechtfertigen, dann liegen vor allem an dieser Stelle die Schwierigkeiten. Wir leben — man kann das täglich in den Zeitungen nachlesen — in einer Zeit, in der die bekannte Anrufung — und nicht nur Anrufung — des Heiligen Florian und seiner Bereitschaft, die Häuser anderer anzuzünden, eine immer beherrschendere Rolle spielt. Das darf man für die Ebene der Raumplanung nicht einfach der Rückläufigkeit des Gemeinsinnes anlasten wollen. Gewiß ist auch daran etwas. Aber in jener Haltung kommt doch zugleich deutlich zum Ausdruck, wie schwer es fällt, planerische Entscheidungen — etwa Standortentscheidungen mit besonders spektakulären Zumutungen — dem Rechtsgefühl nahezubringen. Wir Juristen helfen uns — zumindest, wenn wir selbst nicht betroffen sind — dank des Bundesgerichtshofs<sup>36)</sup> mit der bekannten Differenzierung von Pflichtigkeit und Pflicht. Das ist jedoch nichts anderes als eine ausgesprochene juristische Konstruktion eines — wie mit diesen Worten nicht in Zweifel gezogen werden soll — als unausweichlich erkannten Ergebnisses. Wie labil darauf das Rechtsgefühl reagiert, läßt sich an Hand der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs mit dem bekannten Kiesabbau-Urteil vom 15. Januar 1973 belegen<sup>37)</sup>, in dem der Bundesgerichtshof — das ist eine Feststellung und keine Bewertung — ersichtlich seinem Rechtsgefühl nachgegeben, die Zufälligkeit der Belastung gerade des Klägers beschworen<sup>38)</sup> und sich damit für den konkreten Fall von der Anwendung seiner Pflichtigkeitstheorie dispensiert hat, obgleich doch diese Theorie letztlich gerade dafür gut ist, (planerisch legitime) „Zufälle“ rechtlich abzudecken<sup>39)</sup>.

Akte der Raumplanung können vorwiegend nicht mit Unterstützung des Gleichheitssatzes, sondern sie müssen im allgemeinen geradezu gegen ihn gerechtfertigt werden. Den dafür notwendigen Rechtfertigungsgrund liefert — abgesehen von einer sozusagen prinzipiellen Verfolgung von Gemeininteressen —, die „zweckrationale Folgerichtigkeit räumlich geometrischer Ordnung“<sup>40)</sup>. Diese Folgerichtigkeit nun — ob für den Betroffenen mehr als ein magerer Trost oder nicht — ist untrennbar mit dem oben geschilderten Phänomen der Gestaltung von Interessengeflechten verbunden. Wer planerische Folgerichtigkeit darzulegen hat, kommt nicht mit einer einfachen Gegenüberstellung von Interessen und einer Entscheidung für eine der beiden Seiten aus, sondern muß argumentierend auf Zusammenhänge, Festpunkte, Drittinteressen, kurzum: auf die Einbettung in Interessengeflechte zurückgreifen. Aber die Folgerichtigkeit nur als solche tut es verständlicherweise nicht. Sie tut es nur als solche schon deshalb nicht, weil Folgerichtigkeit Alternativen nicht ausschließt. Die Wahl zwischen mehreren Alternativen aber kann dann nicht mit der Folgerichtigkeit, sondern erst mit dem sie unterstützenden Abwägen begründet werden. Mit einem Satz läßt sich das —

<sup>28)</sup> BVerwG, Beschluß vom 6. November 1968, IV B 47/68 — Buchholz 406.11 § 8 BBauG Nr. 1 S. 1 [2], Urteil vom 10. September 1976, IV C 39/74 — BauR 1977, 31 [34], OVG Berlin, Urteil vom 8. Mai 1970, II B 16/69 — BRS 23, 1 [4], VGH Kassel, Beschluß vom 15. März 1968, R IV 2/66 — BRS 20, 31 [35 f], OVG Lüneburg, Urteil vom 19. November 1964, I A 274/62 — BRS 15, 23, VGH Mannheim, Beschlüsse vom 12. November 1968, II 703/67 — BRS 20, 10 [12] und vom 29. Oktober 1969, II 313/68 — BRS 22, 2 [3], OVG Münster, Urteil vom 25. Januar 1968, X A 122/67 — BRS 20, 17 [19], OVG Saarland, Urteile vom 27. September 1965, II R 22/65 — BRS 16, 16 [17 f] und vom 17. Oktober 1969, II R 46/69 — BRS 22, 13 f.

<sup>29)</sup> So besonders klar Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht S. 58 f und im Anschluß daran OVG Berlin BRS 23, 1 [4] (Anm. 28).

<sup>30)</sup> BVerfG, Beschluß vom 23. April 1974, 1 BvR 6/74 — BVerfGE 37, 132 [140].

<sup>31)</sup> BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, 2 BvL 5/74 — BVerfGE 38, 348 [370]; weitere Nachweise Verfasser BauR 1974, 10 Anm. 10.

<sup>32)</sup> Darüber BVerwGE 34, 301 [305], 45, 309 [312] und 48, 56 [60] (Anm. 4, 9 und 2).

<sup>33)</sup> Vgl. BVerwG BauR 1977, 31 [36 f] zu § 17 BBauG (Anm. 28).

<sup>34)</sup> VVDStRL 18, 118.

<sup>35)</sup> Vgl. dazu vor allem Balscheit, Die Rechtsnatur des Planes S. 38, Beenken (Anm. 21) S. 80 ff, Dittus DVBl 1957, 330, Imboden VVDStRL 18, 122 f und 124 sowie Ritter DOV 1976, 804.

<sup>36)</sup> Urteile vom 20. Dezember 1956, III ZR 82/55 — BGHZ 23, 30 [33], vom 3. März 1958, III ZR 157/56 — BGHZ 27, 15 [23 f.] und vom 15. Januar 1973, III ZR 113/70 — BGHZ 60, 126 [131 f.]; dazu auch Balscheit (Anm. 35) S. 61 ff., Dittus DVBl 1957, 330, Imboden VVDStRL 18, 129 f. und Beenken (Anm. 21) S. 80 ff.

<sup>37)</sup> III ZR 113/70 — BGHZ 60, 126.

<sup>38)</sup> A.a.O. S. 134 und 137.

<sup>39)</sup> Dazu Beenken (Anm. 21) S. 81 und 83.

<sup>40)</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Juni 1960, I C 163/59 — BVerwGE 11, 14 [17 f.]; ebenso oder ähnlich Buchholz 406.11 § 8 BBauG Nr. 1 S. 1 f. (Anm. 28), BauR 1977, 31 [34] (Anm. 28), OVG Berlin BRS 23, 1 [4] (Anm. 28), Balscheit (Anm. 35) S. 38, Imboden VVDStRL 18, 124, Klaus Meyer DVBl 1968, 495, Ritter DOV 1976, 804 und Schmidt-Assmann, Grundfragen (Anm. 11) S. 81 und 111.

schlagwortartig — wohl dahin zusammenfassen, daß die Raumplanung, wenn sie denn schon ungleich trifft, wenigstens äußerlich folgerichtig und innerlich abgewogen sein müsse.

Die Folgerichtigkeit als planerischer Rechtfertigungsgrund bedarf aber nicht nur der Ergänzung durch ein tragfähiges Abwägen, sondern zugleich bedingt sie dieses Abwägen als spezifisch planerisch. Die Planungsbetroffenheit von Eigentum und die hinter ihr stehende Folgerichtigkeit sind eben in Wahrheit keine Angelegenheiten der Konfrontation. Das Eigentum wird nicht einfach nur betroffen, sondern es wird in einen Regelungszusammenhang hineingezogen und in diesem Regelungszusammenhang umgestaltet. Es wird in einem bestimmten Umfang in das Abwägungsmaterial gleichsam eingebracht<sup>41)</sup>, und die damit entstehende Gliederung der Interessen hat auch mit dem einiges gemeinsam, was man für das Umlegungsrecht den „Gedanken der gemeinsamen Interessenlage“ genannt hat<sup>42)</sup>. Deshalb überhaupt muß es zu diesem eigenartigen planerischen Abwägen, und das heißt in dem hier gegebenen Zusammenhang jetzt vor allem: muß es dahin kommen, daß über das Instrument planerischen Abwägens andere Regeln maßgebend werden, als sie sich für die eindimensionale Konfrontation zwischen öffentlichen und privaten Interessen aus den sogenannten allgemeinen Grundsätzen ergeben<sup>43)</sup>. Das zahlt sich beispielsweise an mancher Stelle dessen aus, was man in Beziehungen eindimensionaler Konfrontation dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuschreiben pflegt. Besonders instruktiv tritt das bei jenen anerkanntermaßen auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zurückgehenden<sup>44)</sup> Regelungen zutage, nach denen enteignende Eingriffe voraussetzen, daß die Bereitstellung von geeigneten Grundstücken der öffentlichen Hand nicht möglich ist<sup>45)</sup>. Für die Geltung einer solchen Regelung lassen Planung und planerisches Abwägen keinen Raum<sup>46)</sup>. Wichtiger aber ist und bleibt dies: Das planerische Abwägen vermag unter Ablösung von sonst einschlägigen Grundsätzen Eigentumspositionen zu überwinden, weil und soweit ihm ungeachtet aller ungleichen Auswirkung der Rechtfertigungsgrund planerischer Folgerichtigkeit zur Seite steht. Die Folgerichtigkeit trägt das planerische Abwägen, ebenso wie umgekehrt die Folgerichtigkeit als Rechtfertigungsgrund nur oder allenfalls erträglich ist, weil sie von einem Erwägen getragen wird, das allen Anforderungen des Gebotes planerischer Abwägung genügt.

Die jeweils betroffenen Eigentumspositionen sind, wie schon eingangs hervorgehoben, notwendiger Bestandteil des einschlägigen Abwägungsmaterials, und sie müssen deshalb — grundsätzlich — im Zuge des Abwägens zumindest gesehen und mit dem ihnen zustehenden Gewicht in Rechnung gestellt werden<sup>47)</sup>. Das gilt für das Eigentum in der vollen Reichweite des verfassungsrechtlichen Begriffes und Schutzes. Zu fragen bleibt aber, wann dieses Eigentum — und das heißt naturgemäß vor allem: das Grundeigentum — von einer Raumplanung denn nun „betroffen“ wird. Mit der Antwort auf diese Frage hat man keine Schwierigkeiten bei den von der Planung unmittelbar in Anspruch genommenen Flächen, und das noch um so weniger, wenn es sich um eine Inanspruchnahme handelt, die auf eine Eigentumsentziehung hinausläuft<sup>48)</sup>. Weit schwieriger ist es dagegen festzulegen, unter welchen Voraussetzungen eine Planung auch für die Umgebung der von ihr unmittelbar erfaßten Flächen eigentumsrelevante Bedeutung hat. Wer sich darüber schlüssig werden will, tut gut daran, zunächst einen Blick auf die der Planung vorgegebene Rechtslage zu werfen. Zu ihr ergibt sich: Der Bundesgerichtshof hat in dem bekannten Wannseevillen-Fall ausgesprochen, daß „die verfassungsmäßige Eigentumsgarantie nicht den Schutz dagegen“ umfasse, „daß durch die Bauleitplanung die Nutzbarkeit anderer Grundstücke geändert wird“<sup>49)</sup>. Dem hat sich das Bundesverwaltungsgericht im Grundsatz angeschlossen<sup>50)</sup>. Diese Regel der, wenn man es so nennen will, Unverbundenheit kennt jedoch Ausnahmen. Erstens steht es — in welchen Grenzen auch immer — dem Gesetzgeber frei, das Eigentum durch Beziehungen zu anderem Eigentum anzureichern. Schon das Nachbarrecht des BGB ist dafür ein Beispiel<sup>51)</sup>, und das wird besonders deutlich, wenn man dazu einen Blick auf das zum Schallschutz ergangene Urteil des Bundesgerichtshofs vom 20. März 1975<sup>52)</sup> wirft, in dem das enteignungsfähige Eigentum als durch die Wertentscheidung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes angereichert angesehen wird. Einen weiteren Beleg liefert aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Beziehung, in die Bauwichtigregelungen zum verfassungsmäßig geschützten Eigentumsinhalt treten können<sup>53)</sup>. Um eine Ausnahme von anderer Art geht es bei dem, was in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte<sup>54)</sup> als Nachbarschutz direkt aus Eigentum praktiziert<sup>55)</sup> und was tatbestandlich dadurch gekennzeichnet wird, daß eine bestimmte Grundstücksnutzung die vorgegebene Situation nachhaltig verändert und als Folge dessen

<sup>41)</sup> Vgl. BVerwGE 47, 144 [154] (Anm. 10): „Dabei kann sich ein abwägungserheblicher Belang nur innerhalb dieses Rahmens (sc. innerhalb der Abwägung) durchsetzen; wird er — nach den gegebenen Umständen ohne Verstoß gegen das Abwägungsgebot — hinter andere Belange zurückgestellt, so kann er dem — dann zu billigenden — Abwägungsergebnis nicht jenseits der Abwägung ein weiteres Mal entgegengehalten werden“; ebenso Bielenberg EPLaR II 5 BGH 3.75/10 und Verfasser BauR 1975, 5.

<sup>42)</sup> BGH, Urteil vom 26. November 1954, V ZR 58/53 — BGHZ 15, 268 [282], BVerwG, Urteil vom 10. September 1976, IV C 39.74 S. 20 (insoweit in BauR 1977, 31 [34] nicht abgedruckt); siehe außerdem BVerwG, Beschlüsse vom 9. November 1954, I B 145.53 — BVerwGE 1, 225 [227 f.] und vom 20. Februar 1956, I B 97.55 — BVerwGE 3, 156 [157] sowie BGHZ 27, 15 [23] (Anm. 36) und Urteil vom 12. Oktober 1959, III ZR 48/58 — BGHZ 31, 49 [54].

<sup>43)</sup> Vgl. BVerwG Buchholz 407.4 § 17 FStRG Nr. 12 S. 6 [10] (Anm. 4) und Beschluß vom 8. Mai 1972, VII B 134.71 — Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 24 S. 5 [7], VGH Mannheim, Beschluß vom 13. November 1975, II 650/75 — BauR 1976, 180 [181], dazu auch Breitling EPLaR I 2a OVG Berlin 5.70/20, Hußla EPLaR I 3 BVerwG 4.69/6 f., Pagendam EPLaR I 2a OVG Berlin 5.70/14 und 15 f. sowie (für einen besonders gelagerten Fall abweichend) OVG Lüneburg, Beschluß vom 5. November 1975, I C 3/74 — BRS 29, 51 [57].

<sup>44)</sup> BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 1966, IV C 57.65 — Buchholz 406. 33 § 10 LBG Nr. 1 S. 1 [2 f.].

<sup>45)</sup> §§ 87 Abs. 2 Nr. 1 BBauG und 11 Abs. 2 Buchst. b LBG.

<sup>46)</sup> So mit Recht VGH Mannheim BauR 1976, 180 [181] (Anm. 43).

<sup>47)</sup> Welche (und ob überhaupt) Rechtsfolgen eintreten, wenn das nicht geschieht — siehe dazu insbesondere BVerwGE 45, 309 [314 f.] (Anm. 9) — ist hier nicht zu erörtern.

<sup>48)</sup> BVerwGE 47, 144 [154] (Anm. 10).

<sup>49)</sup> Urteil vom 22. Mai 1967, III ZR 124/66 — BGHZ 48, 46 [50].

<sup>50)</sup> Etwa im Urteil vom 14. Juni 1968, IV C 13.66 — Buchholz 406.42 § 13 RGAo Nr. 7 S. 24 [27] und in den Beschlüssen vom 5. Mai 1970, IV B 158.69 — Buchholz 406.11 § 1 BBauG Nr. 2 S. 12 [13] und vom 16. März 1976, IV B 186.75 — Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 169 S. 5 f.

<sup>51)</sup> Hierher gehören außerdem überhaupt alle unmittelbaren Eingriffe in das Eigentum im Sinne BVerwG, Urteil vom 26. März 1976, IV C 7.74 — Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 26 S. 9 [11 f.].

<sup>52)</sup> III ZR 215/71 — BGHZ 64, 220 [223 ff.].

<sup>53)</sup> Buchholz 406.42 § 13 RGAo Nr. 7 S. 24 [27] (Anm. 50).

<sup>54)</sup> Zurückgehend auf BVerwG, Urteil vom 13. Juni 1969, IV C 234.65 — BVerwGE 32, 173.

<sup>55)</sup> BVerwG, Urteile vom 19. September 1969, IV C 18.67 — Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 25 S. 53 [56], vom 3. März 1972, IV C 4.69 — Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 97 S. 47 [50], vom 14. Dezember 1973, IV C 71.71 — BVerwGE 44, 244 [246 ff.] und vom 21. Juni 1974, IV C 14.74 — Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 148 S. 165 [168], VGH Kassel, Urteil vom 6. Juni 1971, IV OE 47/69 — BRS 24, 68 (70), OVG Koblenz, Urteil vom 27. Mai 1970, I A 30/69 — BRS 23, 98 f., OVG Lüneburg, Urteil vom 6. Juli 1971, I A 166/69 — BRS 24, 66 [67], OVG Münster, Urteil vom 12. April 1972, VII A 844/71 — BRS 25, 21 [31].

ein anderer Eigentümer — zwar nur mittelbar, aber — schwer und unerträglich getroffen wird<sup>56)</sup>, was, wie einigermaßen offenkundig ist, ein Betroffensein von materiell als Enteignung zu wertender Qualität meint<sup>57)</sup>.

Wer auf der mit alledem erreichten Grundlage die Frage beantworten will, wie sich Planung und Eigentumsbetroffenheit zueinander verhalten, der steht vor der Einsicht, daß sich diese Frage — so vorbereitet — auch dahin stellen läßt, ob im Zusammenhang mit einer planerischen Entscheidung nur das an Eigentumspositionen beachtet zu werden braucht, was ohne die Planung, aber unter sonst gleichen Voraussetzungen in dieser Richtung aus sich wehrfähig wäre. Das ist zu verneinen. Dem Eigentum steht über diese Grenzen hinaus Planungs- und Abwägungsbeachtlichkeit zu. Auch das folgt aus der die Planung kennzeichnenden Interessenverflechtung. Der Grund ist letztlich einfach der, daß die Situation, um deren planerische Gestaltung es jeweils geht und die als Abwägungsmaterial sowohl die zu gestaltenden Positionen als auch einen wesentlichen Teil der Argumente für gerade diese Gestaltung zu liefern hat, überhaupt nicht sinnvoll zu erfassen wäre, wenn sie vorweg gleichsam durch das Sieb unmittelbar eigentumsrechtlicher Wehrfähigkeit gepreßt würde<sup>58)</sup>. Und damit wiederum hängt zusammen — eine Erkenntnis, die für die Fachplanung wohl ohnehin auf der Hand liegt —, daß bei den Gebietsplänen ungeachtet der gern mit dem Worte „Schicksalsgemeinschaft“ belegten intensiven Verflechtung der Interessen der unmittelbar Planbeteiligten<sup>59)</sup> die Beachtlichkeit von Eigentumspositionen nicht strikt an den Plan Grenzen halt machen kann<sup>60)</sup>. Daß das Maß der Entfernung in der Regel ein deutliches Gefälle der Beachtlichkeit schafft, steht auf einem anderen Blatt.

Es ist angebracht, die mit alledem angedeutete Weite der als planungs- bzw. abwägungserheblichen Eigentumspositionen noch einmal zu unterstreichen: Abwägungsspezifisch sind im Grunde nicht jene Eigentumsbelastungen, die sich der Eigentümer unmittelbar unter Berufung auf sein verfassungsrechtlich geschütztes Eigentum verbitten kann, also insbesondere nicht solche Belastungen, die für die betroffenen Grundstücke schwer und unerträglich sind. Bei ihnen vielmehr endet die Kraft des planerischen Abwägens<sup>61)</sup>; hier greift im wesentlichen Art. 14 Abs. 3 GG mit seinen Anforderungen an die Zulässigkeit enteignender Eingriffe und seiner unausweichlichen Entschädigungspflicht durch. Das planerische Abwägen hat es seiner Eigenart nach vornehmlich mit den vor dieser Zone liegenden, mit den sozusagen offenen Eigentumspositionen zu tun. Sie sind es, die durch Planung überwunden werden können und die voraussetzungsgemäß um so leichter zu überwinden sind, je weniger gewichtig die betroffene Position und je minder intensiv

der Eingriff ist. Aber gerade diese Überwindbarkeit der offenen Eigentumspositionen ist es, die den Grundregeln planerischen Abwägens korrespondiert; das ist — anders ausgedrückt — der Bereich, in dem durch spezifisch planerische Rechtfertigung etwas auszurichten, zur Unbedenklichkeit einer Planung eine spezifisch planerische Rechtfertigung aber auch notwendig ist.

Es drängt sich auf, diesen Überlegungen noch einige Bemerkungen zum Rechtsschutz anzufügen und dabei vor allem ein paar Worte der Erläuterung einer mehrfach kritisierten<sup>62)</sup>, dabei aber meist mißverstandenen Würdigung im sogenannten B-42-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Februar 1975<sup>63)</sup> zu sagen, — eine Würdigung, nach der der „durch eine fernstraßenrechtliche Planung Betroffene ... unter Berufung auf eine Verletzung des Abwägungsgebots eine gerichtliche Planprüfung lediglich im Hinblick auf die nachteilige Berührung gerade seiner eigenen Belange, nicht jedoch eine schlechthin umfassende Planprüfung“ soll „erreichen“ können.

Zur Einführung mag — dem Rechtsschutz im allgemeinen geltend — in Kürze dies klargestellt werden: Wenn die Raumplanung für sich in Anspruch nehmen darf, Eigentumspositionen abwägend überwinden zu können, dann ist damit das Gebot angemessener Rechtsschutzgewährung aufgerufen, ohne daß darüber noch groß etwas gesagt zu werden braucht<sup>64)</sup>. Diese Rechtsschutzgewährung wirft bei den Raumplänen von Rechtssatzqualität Probleme von eigener, bei der Planfeststellung nicht wiederkehrender und deshalb hier nicht auszubreitender Art auf. Soweit die Raumpläne Verwaltungsakte sind, vollzieht sich die Rechtsschutzgewährung zu einem beträchtlichen Anteil nach den Vorschriften über die verwaltungsgerichtliche Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, und dann wirkt sich die subjektivrechtliche Konzeption dieser Klageformen<sup>65)</sup> — wenn man es so nennen will — rechtsschutzeinschränkend aus. Kraft dieser Konzeption gehört es zu den Erfolgsvoraussetzungen insbesondere einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage, daß sich die mit ihr bekämpfte objektive Rechtswidrigkeit gleichsam spiegelbildlich als Verletzung auch eines subjektiven Rechts des Klägers darstellt<sup>66)</sup>. Das ist der Punkt, an den die oben wiedergegebene Stellungnahme des B-42-Urteils anknüpft, und er ist es auch, der zum Beispiel Schwabe zu der Behauptung veranlaßt hat, daß dann bei der Planfeststellung „ein Rechtsschutz insoweit nur auf dem Papier“ stehe<sup>67)</sup>. Diese Kritik ist ernst zu nehmen, und es wäre ganz unangemessen, wollte man so tun, als sei die in den subjektivrechtlichen Anforderungen liegende Beschränkung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes praktisch nicht sonderlich erheblich und mehr oder weniger nur akademischen Aufhebens würdig<sup>68)</sup>. Verschweigen darf man allerdings ebensowenig, daß es um Probleme geht, bei denen die Effektivität, aber nicht

<sup>56)</sup> BVerwGE 32, 173 [179] (Anm. 54).

<sup>57)</sup> Vgl. vor allem BVerwG Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 148 S. 165 [170] (Anm. 55).

<sup>58)</sup> Anderenfalls könnte auch gar nicht erreicht werden, daß ein Plan alle ihm anzurechnenden Konflikte zu bewältigen und alle betroffenen Belange zu einem gerechten Ausgleich zu bringen hat; siehe dazu Verfasser BauR 1975, 5 f. und Gelzer BauR 1975, 148.

<sup>59)</sup> Beispielsweise BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1973, IV C 71.71 — Buchholz 406.11 § 12 BBauG Nr. 3 S. 1 [10].

<sup>60)</sup> BVerwG, Urteile vom 16. April 1971, IV C 66.67 — Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 90 S. 27 [33 f.] und vom 26. November 1976, IV C 69.74 S. 14, OVG Lüneburg, Beschluß vom 23. April 1970, I C 3/69 — BRS 23, 49 [50], VGH Mannheim, Beschlüsse vom 22. Juli 1966, I 131/65 — BRS 17, 16 [20], vom 22. Juli 1969, III 595/67 — BRS 22, 27 [28] und vom 15. März 1973, II 949/70 — BRS 27, 38 [39], Gelzer BauR 1975, 147 f. und Verfasser BauR 1975, 5; unzutreffend daher Hoppe DVBl 1964, 170 mit der Ansicht, § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG (1960) beziehe sich nur „auf das gesamte vom jeweiligen Bebauungsplan erfaßte Gebiet“.

<sup>61)</sup> BVerwGE 47, 144 [154] (Anm. 10); zustimmend Schmidt-Assmann VVDStRL 34, 264 Anm. 147.

<sup>62)</sup> Namentliche von Blümel DVBl 1975, 707, Rehbinder ZRP 1976, 159 und Schwabe NJW 1976, 159.

<sup>63)</sup> IV C 21.74 — BVerwGE 48, 56 [66] (Anm. 2).

<sup>64)</sup> Es ist unbestritten, daß sich „unmittelbar aus dem Eigentum ein verfassungskräftiger Anspruch auf einen effektiven Rechtsschutz“ ergibt; siehe dazu statt aller BVerwGE 37, 132 [141] (Anm. 30).

<sup>65)</sup> Darüber näher Verfasser, Verwaltungskontrolle durch Verbände ? S. 4 f., 15 und 75 ff. mit weiteren Nachweisen S. 4 (Anm. 14).

<sup>66)</sup> Verfasser, Verwaltungskontrolle (Anm. 65) S. 5 und 75 mit weiteren Nachweisen S. 5 (Anm. 18); vgl. ferner aus der Rechtsprechung etwa BVerwG, Urteil vom 23. August 1974, IV C 29.73 — Buchholz 310 § 124 VwGO Nr. 8 S. 8 [11].

<sup>67)</sup> NJW 1976, 159.

<sup>68)</sup> Siehe Verfasser, Verwaltungskontrolle (Anm. 65) S. 75 f.

minder auch die realen Möglichkeiten verwaltungsgerichtlicher Kontrolle in Frage stehen<sup>69)</sup>). Das alles kann hier nicht weiter vertieft werden; die weiteren Ausführungen beschränken sich auf den Versuch, auf der Grundlage dessen, was sich zum planerischen Abwägen und zu seinem Verhältnis zum Eigentum ergeben hat, aufzuklären, daß und inwiefern ein Teil der erwähnten Kritik an dem im B-42-Urteil eingenommenen Standpunkt vorbeigeht.

Vorweg muß, weil das nicht immer gehörig beachtet wird, das Bedürfnis nach strenger Trennung der Ebenen einerseits des objektiven Rechts und andererseits der subjektiven Rechte in Erinnerung gebracht werden. Wie weit sich objektivrechtlich ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot auswirkt, hängt vornehmlich von den Grundsätzen ab, die für die Teilbarkeit von Verwaltungsakten gelten. Läßt sich bei einer Planfeststellung ein Abwägungsfehler auf einen bestimmten Feststellungsteil lokalisieren, dann können außerhalb dieses Bereiches subjektive Rechte nicht verletzt sein, weil es insoweit bereits an der objektiven Rechtswidrigkeit der Planfeststellung fehlt.

Die Kritik am B-42-Urteil scheint dieses Urteil dahin zu verstehen, daß sich schlechthin kein Planbetroffener auf etwas anderes als auf die abwägungsfehlerhafte Behandlung seiner eigenen Belange berufen könne. Dem ist entgegenzuhalten, daß das Urteil seine von der Kritik bekämpfte Aussage ausdrücklich auf das subjektive Recht auf Abwägung, d. h. auf das im Sinne der sogenannten Schutznormtheorie<sup>70)</sup> dem objektivrechtlichen Abwägungsgebot korrespondierende Recht auf Abwägung beschränkt<sup>71)</sup>. Nicht in Rede steht bei jener Würdigung mithin, welche Möglichkeiten der Abwehr demjenigen eröffnet sind, der geltend machen kann, durch die Planfeststellung in einem anderen subjektiven Recht verletzt zu sein. Infolgedessen stellt sich vor allem die — mit jenen Sätzen nicht beantwortete<sup>72)</sup> und, wie andere Stellen der Entscheidung ergeben, mit ihnen auch nicht präjudizierte<sup>73)</sup> — Frage, ob und inwieweit eine Abwehrmöglichkeit unmittelbar unter Berufung auf das Eigentum gegeben ist. Dazu ergibt sich: Die Fähigkeit raumplanerischer Maßnahmen, sich abwägend über hinderliche Eigentumspositionen hinwegsetzen zu können, bedeutet subjektivrechtlich, daß in dieser Reichweite ein Eigentumsschutz nur als Abwägungsschutz stattfindet<sup>74)</sup>. Aber das hat seine Grenzen eben in den Grenzen der dabei vorausgesetzten Fä-

higkeit. Und diese Fähigkeit reicht nach dem früher Gesagten insbesondere nicht, um ohne weiteres aus sich die Zulässigkeit von Maßnahmen zu ergeben, die materiell enteignende Qualität haben. Das wird vor allem deutlich in Fällen, in denen die Planfeststellung eine förmliche Eigentumsentziehung erfordert. Dann sind in dieser Richtung unabhängig vom Umfang des subjektiven Rechts auf angemessenes Abwägen „für den Erfolg der Klage (fast) alle Verstöße gegen das objektive Recht ausreichend, weil der Betroffene mit Rücksicht auf die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG ein umfassendes subjektives Recht darauf hat, nicht objektiv fehlerhaft enteignet zu werden“<sup>75)</sup>). Gegenüber einer Eigentumsentziehung kann sich der Betroffene somit auf „fremde“ Abwägungsfehler, sofern sie zu dem Eigentumseingriff objektiv in Beziehung stehen<sup>76)</sup>, gerade so wie auf eine unzureichende Bekanntgabe stützen, ohne befürchten zu müssen<sup>77)</sup>, mit diesem Argument an einer prozeßrechtlich-subjektivrechtlichen Hürde zu scheitern. Und das gilt nicht nur für die Eigentumsentziehung, sondern für alle Planbelastungen, die in dem gekennzeichneten Sinne die Kraft des planerischen Abwägens überschreiten.

Dem sei noch eine weitere Klarstellung hinzugefügt: Blümel hält den hier erörterten Standpunkt des B-42-Urteils nach grundsätzlicher Billigung für bedenklich, soweit er — wie vermeintlich in diesem Urteil — „im Ergebnis dazu führt, daß der von der geplanten Neubaustrecke einer Bundesstraße Betroffene trotz des vorangegangenen Massenverfahrens nur in seiner Isoliertheit gesehen und ihm daher . . . seine vorrangigen Einwendungen gegen die Linienführung — entgegen der bisherigen Rechtsprechung — wegen des Übergewichts der öffentlichen Interessen für das Vorhaben . . . praktisch abgeschnitten werden“<sup>78)</sup>). Damit berühren sich Überlegungen, die Scholz auf der Staatsrechtslehrertagung 1975 vorgetragen hat<sup>79)</sup> und die in ihrer Anwendung auf den hier interessierenden Punkt ebenfalls etwa darauf hinauslaufen, daß ein Planungsbetroffener zwar vielleicht keine fremden Belange geltend machen, daß aber auf das Gewicht seiner eigenen Belange von Einfluß sein könne, ob sie für Belange anderer Planbetroffener repräsentativ sind. Zu diesen Vorschlägen soll hier nur darauf aufmerksam gemacht werden, daß das Bundesverwaltungsgericht auf anderem Wege und, wie ich meine, systemadäquat im Ergebnis durchaus in die Nähe dessen kommt, was Blümel und Scholz erreichen wollen.

Unlängst wurde auf einer Veranstaltung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgende Rechnung vorgehalten: Würden von einer Planfeststellung zehn Personen betroffen, deren Position die Wertigkeit von je Eins habe, und stehe hinter der Planfeststellung ein öffentlicher Belang von der Wertigkeit Zwei, so führe die Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts trotz des eindeutigen Mißverhältnisses von Zehn zu Zwei dazu, daß jeder Betroffene mit seinem Angriff auf die Planfeststellung unterliege, weil sein eigener Belang dem gegenüberstehenden öffentlichen Belang mit Eins zu

<sup>69)</sup> Auch dazu Verfasser, Verwaltungskontrolle (Anm. 65) S. 76 f.; ferner etwa Schmidt-Assmann VVDStRL 34, 237 f.

<sup>70)</sup> Vgl. zu dieser Bezeichnung etwa Scholz VVDStRL 34, 199 und zur Sache selbst z. B. BVerfG, Beschluß vom 17. Dezember 1969, 2 BvR 23/65 — BVerfGE 27, 297 [307].

<sup>71)</sup> BVerwGE 48, 56, [66 ff.] (Anm. 63). Der dagegen von Schwabe NJW 1976, 159 erhobene Einwand, ein solches Recht könne nicht bestehen, weil ihm — da die Abwägung selbst nicht derart spaltbar sei — keine Pflicht sinnvollen Inhalts gegenüberstehe, geht offensichtlich fehl. Rechtsgutorientierte Pflichten, d. h. namentlich solche (sich etwa aus § 823 Abs. 1 BGB ergebende) Pflichten, bestimmte Rechtsgüter nicht zu verletzen, haben infolge dieser Rechtsgutbezogenheit so gut wie nie (in dem von Schwabe gemeinten Sinne) eine abspaltbare Beziehung zu einem bestimmten Tun.

<sup>72)</sup> Auch BVerwGE 47, 144 [154] (Anm. 10) hat diese Frage mit den in Anm. 41 wiedergegebenen Sätzen nicht (verneinend) beantwortet.

<sup>73)</sup> Das Gegenteil ergibt sich aus den Ausführungen auf S. 36 des Urteils. Dort heißt es: „ . . . Planfeststellungsbeschluß . . . insoweit, als er Teilflächen des Grundstücks des Klägers für die Änderung der . . . Kreisstraße . . . in Anspruch nimmt. Insoweit greift der Plan . . . unmittelbar in das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum ein und führt insoweit zu einer subjektiven Rechtsbetroffenheit des Klägers ganz unabhängig davon, ob in dem zuvor erörterten Sinn eine Rechtsverletzung durch eine — sich zu seinen Lasten auswirkende — Verletzung des Abwägungsgebots gegeben ist“ (siehe DVBl 1975, 720).

<sup>74)</sup> Diese Bedeutung hat die in Anm. 41 wiedergegebene Erwägung in BVerwGE 47, 144 [154].

<sup>75)</sup> Verfasser, Verwaltungskontrolle (Anm. 65) S. 74.

<sup>76)</sup> Das hat das Urteil vom 14. Februar 1975 (Anm. 63) für den dort entschiedenen Fall verneint (S. 36 f. des Urteils).

<sup>77)</sup> Ausnahmen sind insbesondere bei solchen (objektiven) Rechtswidrigkeiten denkbar, die auf einen Verfahrensmangel zurückgehen; siehe dazu Verfasser DVBl 1972, 98.

<sup>78)</sup> DVBl 1975, 707.

<sup>79)</sup> VVDStRL 34, 203 ff.

Zwei nicht gewachsen sei. Auf Vorhalte dieser Art<sup>80)</sup> ist zu erwidern, daß das so nicht zutrifft. Es mag außer Betracht bleiben, daß die geschilderte Darstellung in das Bild einer Konfrontation abgeleitet und man wohl auch darüber streiten kann, ob eine derart zum Rechnen auffordernde Erwägung der Sache ansteht<sup>81)</sup>. Wenn dieser Faden gleichwohl einmal aufgenommen wird, stellt sich heraus: Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet bekanntlich bei der Plankontrolle zwischen dem Abwägungsvorgang und dem Abwägungsprodukt<sup>82)</sup> und stellt überwiegend ähnliche Anforderungen sowohl an den Vorgang als auch an das Produkt<sup>83)</sup>. Zu diesen Anforderungen gehört, daß auch beim Abwägungsvorgang „gewichtige Belange nicht einfach übersehen werden“ dürfen und die „Gewichtung ... nicht in einer Weise“ erfolgen darf, „durch die die objektive Wichtigkeit eines dieser Belange völlig verfehlt“ wird<sup>84)</sup>. Wer sich das zu eigen macht und auf dieser Grundlage die Aufgabe stellt, das in dem erwähnten Beispiel eintretende Mißverhältnis von Zehn zu Zwei im Abwägungsvorgang zu rechtfertigen, gerät offensichtlich in Schwierigkeiten. Denn er muß zu rechtfertigen suchen, wie der Behörde im Abwägungsvorgang keine handgreifliche und deshalb bedenkliche Untergewichtung der betroffenen (zehn) Individualbelange unterlaufen sein sollte<sup>85)</sup>, wenn sie bei der Berücksichtigung von zehn Positionen der Wertigkeit Eins dennoch zu einer Summe gelangt ist, die dem gegenüberstehenden Wert Zwei nicht gewachsen war<sup>86)</sup>. Selbstverständlich kann man darüber streiten, ob die in dieser Überlegung praktizierte — bisher allerdings wohl recht einhellig mit Beifall bedachte<sup>87)</sup> — Unterscheidung von Abwägungsvorgang und Abwägungsprodukt einleuchtet. Bei darauf gerichteten Zweifeln ginge es indessen um etwas wesentlich anderes, als die Kritik am B-42-Urteil bisher in Frage zu stellen versucht hat.

## Aussprache zum Referat von Felix Weyreuther

Die Aussprache gab dem Referenten Gelegenheit, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts — insbesondere die B-42-Entscheidung — besser verständlich zu machen und gegen kritische Bedenken zu verteidigen.

Weyreuther betonte, daß das Bundesverwaltungsgericht nicht im Sinn habe, die Kontrollbäume in den Himmel wachsen zu lassen. Das Gericht versuche vielmehr, eine mittlere Linie anzusteuern.

Die Seminarteilnehmer vertraten einhellig die Meinung, daß nach Möglichkeiten gesucht werden müsse, die Auswirkungen von Planungsfehlern räumlich zu begrenzen. Weyreuther erklärte in diesem Zusammenhang, daß im Zweifel von der Teilbarkeit von Planungsfehlern auszugehen sei. Dabei spiele allerdings neben der Fehlerkausalität auch die Plankausalität eine Rolle. Führe also ein Vorhaben durch die Punkte A und B und liege dort ein Fehler vor, so könne sich ein Grundstückseigentümer im Punkt C auf diesen Fehler berufen, auch wenn die Rechtswidrigkeit im Bereich A—B sich nicht als Abwägungsfehler oder als sonstiger Fehler im Punkt C auswirke.

Bedenken wurden dagegen geäußert, Abwägungskriterien der Bauleitplanung auf die Fachplanung zu übertragen. In beiden Fällen könne nicht das Gleiche gelten. Wenn bei der Fachplanung zu viele Gesichtspunkte berücksichtigt werden müßten, gelange man zu einer Planfeststellung im Übermaß. Hierauf erwiderte Weyreuther, hinsichtlich der formalen Abwägungsregeln bestünden keine prinzipiellen Unterschiede zwischen der Bauleitplanung und den Fachplanungen. Für jede Planung gelte der Grundsatz der Problembewältigung. Danach könne man von jedem Plan verlangen, daß er die Probleme, die er antreffe, und erst recht die Probleme, die er heraufbeschwöre, auch bewältige. Im Detail stelle sich das Gebot der Problembewältigung bei den beiden Planarten freilich unterschiedlich dar.

Wie Weyreuther einräumte, war schwacher Punkt seiner Ausführungen die Zweiteilung derjenigen Personen, die durch die Planung subjektiv rechtlich eindeutig getroffen seien und abwägungsrechtlich alles geltend machen könnten und derjenigen Personen, die eine Planprüfung nur im Hinblick auf die Verletzung eigener Belange erreichen könnten. Zwischen den Extremfällen der enteignenden Eingriffe und der Eingriffe in lediglich durch die Situation vermittelte Eigentümerpositionen gebe es sehr viele Fälle, bei denen das letzte Wort zur Grenzziehung noch nicht gesprochen sei. Weyreuther wurde entgegengehalten, beim Lärmschutz komme es nicht darauf an, ob eine Straße etwa 3 Meter an einem Grundstück vorbeiführe. Ein nicht unmittelbar an die Straße angrenzendes Grundstück werde vielleicht noch mehr durch den Lärm betroffen. Darüber hinaus wurde bezweifelt, ob die Differenzierung zwischen Art. 2 GG und Art. 14 GG überhaupt zulässig sei. Demgegenüber erklärte Weyreuther, daß die vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheidenden Fälle eindeutig unter dem Aspekt des Art. 14 GG entwickelt worden seien. Bei der Frage, wann sich ein in seinem Eigentum wahrhaft oder scheinbar Betroffener gegen diesen Eigentumseingriff wehren könne, unterscheide der IV. Senat des Bundesverwaltungsgerichts zwischen unmittelbaren und mittelbaren Eingriffen. Gegen un-

<sup>80)</sup> Ähnlich auch Schwabe NJW 1976, 159: „... die für ein Projekt ... sprechenden öffentlichen Belange werden fast ausnahmslos gewichtiger sein als die Belange eines einzelnen Betroffenen ...“.

<sup>81)</sup> Daß sie bei all ihren Gefahren sehr plastisch sein kann, zeigt sich beispielsweise bei W. Jellinek (Anm. 13) S. 347.

<sup>82)</sup> Insbesondere BVerwGE 45, 309 [313], 47, 144 [146] und 48, 56 [64] (Anm. 9, 10 und 2).

<sup>83)</sup> BVerwGE 45, 309 [315] (Anm. 9).

<sup>84)</sup> BVerwGE 45, 309 [315] (Anm. 9).

<sup>85)</sup> An einer handgreiflichen Untergewichtung könnte es allenfalls fehlen, wenn eine größere Anzahl der betroffenen privaten Belange überhaupt nicht in Rechnung gestellt wurde. Aber dann begegnet eben das Bedenken.

<sup>86)</sup> Darin klingt etwas von jener „Division“ an, die Schwabe NJW 1976, 159 für das Abwägungsprodukt mit Recht zurückweist, die aber ihren Platz findet, wenn man Abwägungsvorgang und Abwägungsprodukt sorgfältig unterscheidet.

<sup>87)</sup> Zustimmend etwa Hoppe, Planung (Anm. 15) S. 704, Papier DVBl 1975, 461, Schlez BauR 1974, 291, Scholz VVDStRL 34, 170 (Anm. 103) und Schröder DOV 1975, 309.

mittelbare Eingriffe könne sich ein Betroffener immer wehren, gegen mittelbare Eingriffe nur, wenn diese Eingriffe schwer und unerträglich seien. Bei der Differenzierung nach Klasse 1 und 2 dürfe nicht nur auf die Ent eignungsqualität abgestellt werden, weil dies dazu führen würde, daß Eigentümer, die sich vor der Planung unabhängig von der Schwere und Unerträglichkeit des Eingriffs hätten wehren können, sich innerhalb der Planung nicht mehr wehren könnten. Wenn man in der vorplanerischen Situation zwischen mittelbaren und unmittelbaren Beeinträchtigungen differenziere und eine schwere und unerträgliche Beeinträchtigung hiervon nur ein Unterfall sei, dann könne in der planerischen Situation nicht einseitig Art. 14 Abs. 3 GG der einen Gruppe und Art. 14 Abs. 1 und 2 GG der anderen Gruppe zugeordnet werden. Denn dann käme man dazu, daß die Planung in eklatanter Weise rechtsschutzschwächend und legitimationschwächend wirke.

Der weitere Verlauf der Aussprache diene der Klärung von Einzelfragen sowie der Erläuterung der B-42-Entscheidung. Weyreuther bekräftigte seine ablehnende Haltung gegenüber der Verbandsklage, brachte seine Neigung zum Ausdruck, den Begriff des Nachteils im Sinn von § 47 VwGO mit dem subjektiven Recht nach § 42 Abs. 2 VwGO gleichzusetzen, und sprach sich für eine stärkere Berücksichtigung des vorbeugenden Rechtsschutzes aus. Dem vorbeugenden Rechtsschutz sei vor dem stufenweisen Rechtsschutz der Vorzug zu geben, weil man sich dort zu Unrecht die Frage erspare: „Muß es denn schon heute sein?“

In seinem Schlußwort warf der Seminarleiter die Frage auf, ob die Verwaltungsgerichte mit Differenzierungen, wie sie in der Diskussion teilweise angeklungen seien und die vom normalen Bürger nicht mehr verstanden würden, noch ihrer Befriedigungsfunktion gerecht würden.

## Rechtsprobleme des Schallschutzes an Verkehrswegen

Ministerialrat Hans-Wolfgang Schroeter,  
Bonn - Bad Godesberg

### I. Einleitung

Der Mensch hat die Art seiner Fortbewegung durch die Erfindung des Automobils grundlegend geändert. Vorher, seit dem Zeitalter des Kyros von Persien bis zum 19. Jahrhundert blieb die Geschwindigkeit, mit der der Mensch reiste, so gut wie unverändert. Wie Valery sagt, kam Napoleon mit derselben Langsamkeit voran wie Caesar. Erst das 19. Jahrhundert beschleunigte den Menschen, zunächst durch die Eisenbahn, dann durch das Automobil<sup>1)</sup>.

Erkauft wurde diese Entwicklung unter anderem durch ein kaum vorstellbares Ansteigen des Verkehrslärms. Seit Beginn dieses Jahrhunderts ist der durchschnittliche Straßenverkehrslärm um das Achtfache gestiegen. Fast jeder zweite Stadtbewohner klagt heute über Störungen durch Straßenverkehrslärm<sup>2)</sup>.

Die Straßenplanung, als isolierte Fachplanung betrieben, bemühte sich, den durch die rasante Motorisierung verursachten Bedarf an Straßen durch den Neubau und Ausbau des Straßennetzes zu befriedigen. Sie erbrachte seit den 50er Jahren erstaunliche Leistungen. Sie nahm aber zunächst nicht die Auswirkungen des Verkehrslärms zur Kenntnis. Dieser Vorwurf ist nicht ihr allein zu machen. Auch die Städteplanung der Kommunen übersah das Lärmproblem und wies in den Bebauungsplänen Baugebiete an verkehrsreichen Straßen aus.

Davon kann sich jeder überzeugen, der über die Autobahnen in den Ballungsgebieten fährt. Nach einer Statistik aus dem Jahre 1970 lag bei 94 % der Autobahnen (4 300 km) der äquivalente Dauerschallpegel am Rande der Bauverbotszone nach § 9 FStrG zwischen 65 und 71 dB (A)<sup>3)</sup>. Fragen des Schallschutzes begannen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bei der Verkehrswegeplanung, insbesondere von Straßen, eine immer größere Rolle zu spielen.

In einer begreiflichen Reaktion empfanden die Bürger, daß es eine Toleranzgrenze geben müsse, bei deren Überschreiten die mit der Motorisierung verbundenen Nachteile die Vorteile der individuellen Mobilität überwiegen. Sie begannen sich zur Wehr zu setzen, um Wohnung und Garten vor den übermächtigen Einwirkungen des Straßenverkehrs und der durch ihn verursachten Geräusche zu schützen. Heute ist kaum mehr eine Straßenpla-

<sup>1)</sup> Ivan Illich, Die sogenannte Energie-Krise oder Die Lähmung der Gesellschaft, 1974, S. 35

<sup>2)</sup> Muthesius, Der Städtetag 1976, 619

<sup>3)</sup> Busch, Schutz vor Verkehrslärm, Erfahrungen am Bundesfernstraßenbau, Kampf dem Lärm, 1972, Heft 6

nung von einiger Bedeutung möglich, bei der sich nicht Bürgerinitiativen zu Wort melden und zahlreiche Individualeinwendungen in Planfeststellungsverfahren zu verzeichnen sind, ganz überwiegend wegen der befürchteten Schallimmissionen.

Es ist nicht möglich, die sehr zahlreichen Rechtsprobleme des Schallschutzes an Verkehrswegen, besser gesagt an Straßen und Schienenwegen, einigermaßen umfassend darzustellen. Ich beschränke mich darauf, die Entwicklung der Rechtsprechung bis zum Inkrafttreten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und die Rechtslage nach dessen Inkrafttreten zu skizzieren sowie einige Gesichtspunkte für ihre Verbesserung zu nennen.

## II. Entwicklung bis zum Inkrafttreten des BImSchG

Die eingangs genannte Entwicklung spiegelt sich — wenn auch zögernd — in der Rechtsprechung wider. Bis zur Schaffung des BImSchG hat keine höchstrichterliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Frage vorgelegen, in welchem Umfang Schutzauflagen nach § 17 Abs. 4 FStrG und den vergleichbaren Bestimmungen der Straßengesetze der Länder, ferner nach § 36 BbG, in der Planfeststellung anzuordnen sind.

Die vorliegenden wichtigsten Entscheidungen des VGH Mannheim<sup>4)</sup> vom 22. 2. 1972 und des OVG Münster<sup>5)</sup> vom 20. 2. 1974 gehen zutreffend davon aus, daß dem Träger der Straßenbaulast Auflagen zu Schallschutzvorrichtungen zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren und Nachteile zu machen sind (2. Alternative des § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG). Die Notwendigkeit bejaht der VGH Mannheim „wenn der Verkehrslärm das Maß des Erträglichen und Zumutbaren übersteigt“<sup>6)</sup>. Die Ortsüblichkeit von Verkehrslärm entbindet den Baulasträger nicht von seiner Verpflichtung zu Lärmschutzanlagen. Die Lärmschutzeinrichtungen an der Straße werden als Anlagen im Sinne von § 17 Abs. 4 FStrG qualifiziert. Ähnlich stellt das OVG Münster auf die Zumutbarkeit ab. Beide Urteile lassen erkennen, daß mit dem klassischen planfeststellungsrechtlichen Instrumentarium Rechtsgrundlagen bereits vorhanden waren, die es ermöglichten, die notwendigen Schallschutzmaßnahmen vorzusehen. Was fehlte, waren Immissionswerte als Maßstab, um die Zumutbarkeit von Verkehrslärm zu beurteilen. Der Regierungsentwurf zum 2. FStrAndG<sup>6.1)</sup> sah in § 8 a eine Entschädigungsvorschrift zugunsten des Eigentümers vor, wenn infolge des Baues oder der wesentlichen Änderung einer Bundesfernstraße die ortsübliche Benutzung eines Grundstücks mit baulichen Anlagen durch Straßenverkehrslärm, der den äquivalenten Dauerschallpegel von 75 dB (A) übersteigt, beeinträchtigt wird<sup>6.2)</sup>. Die Vorschrift wurde nicht Gesetz, weil inzwischen das BImSchG erlassen worden war<sup>6.3)</sup>.

<sup>4)</sup> NJW 1972, 1589

<sup>5)</sup> VkB. 1974, 359

<sup>6)</sup> vgl. auch VGH Kassel, DVBl. 65, 607, ferner Beschluß des OVG Lüneburg v. 22. 2. 1973 — II OVG B 12/73, nicht veröffentlicht

<sup>6.1)</sup> BGBl. 1974, 1401

<sup>6.2)</sup> BT-Drucksache 7/1265

<sup>6.3)</sup> BT-Drucksache 7/1828

Der BGH befaßte sich schon früher in dem sogen. Hemsbach-Urteil vom 22. 12. 1967<sup>7)</sup> mit der Frage, ob Ausgleichsansprüche wegen Verkehrslärms bestehen, der von vorhandenen Straßen auf benachbarte Wohngrundstücke einwirkt.

Im Anschluß an die Entscheidung des Reichsgerichts in RGZ 159, 129 verneinte der BGH für den Regelfall Ausgleichsansprüche nach § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB. Jedenfalls bei von altersher angelegten Straßen mit Durchgangsverkehr in Ortsmitte könnten die Anlieger auch für wesentliche Beeinträchtigungen durch gesteigerten Straßenverkehrslärm in aller Regel keinen Geldausgleich beanspruchen, weil die Voraussetzung der Unzumutbarkeit nicht gegeben sei. Dort müsse von vornherein mit Steigerungen des Verkehrs und mit verstärkten unvermeidlichen Beeinträchtigungen gerechnet werden, was mit der technischen Entwicklung in modernen Staaten zwangsläufig verbunden sei und der Bevölkerung neben Nachteilen auch gleichwertige Vorteile bringe. Das zumutbare Maß der Beeinträchtigung könne nur ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen überschritten sein, auf die hier nicht weiter einzugehen ist.

Dem sogen. Breitscheid-Urteil des BGH vom 30. 10. 1970<sup>8)</sup> lag der Fall zugrunde, daß Lärmimmissionen an einer nach rechtskräftiger Planfeststellung neu gebauten Autobahn auf ein benachbartes Wohngrundstück außerhalb des bebauten Gebietes einwirkten. Der BGH wertete den Klageanspruch als Anspruch auf Entschädigung wegen enteignenden Eingriffs, da der Eigentümer wegen der Planfeststellung und der Widmung der Straße den Verkehrslärm zu dulden habe und es sich daher nur um einen hoheitlichen Eingriff handeln könne. Der Anspruch sei aber nicht gegeben, wenn der Betroffene die Beeinträchtigung bei privatrechtlicher Nutzung nach § 906 BGB dulden müßte, ohne Ausgleich fordern zu können<sup>9)</sup>. Zur Frage der Ortsüblichkeit hat der BGH in dem Urteil ausgeführt:

„Die lästigen Auswirkungen auch des überörtlichen Verkehrs sind ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Lasten, denen sich auch Eigentümer solcher Grundstücke, die bisher abseits dieser Störquellen gelegen haben, nicht entziehen können. In diesem größeren Rahmen gesehen, sind und werden die starken Konzentrationen des fließenden Fernverkehrs außerhalb der Siedlungsgebiete, insbesondere der Wohngebiete, in den Außengebieten eingerichtet und geführt, soweit es sich nicht um Strecken handelt, die unmittelbar an Ballungsgebiete heran oder dicht um ihre Zentren herumführen.“

## III. Die gegenwärtige Rechtslage unter Berücksichtigung des BImSchG

Ich gehe jetzt dazu über, die gegenwärtige Rechtslage unter Berücksichtigung des BImSchG darzustellen und zu würdigen. Wichtige Hinweise sind auch der Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht zu entnehmen, obwohl sie

<sup>7)</sup> NJW 1968, 549

<sup>8)</sup> NJW 1971, 94

<sup>9)</sup> vgl. auch Kastner, NJW 1975, 2319

nicht zum BImSchG ergangen ist. Der Regierungsentwurf zum BImSchG hatte keine Bestimmungen über den Schallschutz an Verkehrswegen vorgesehen, da zusätzlich notwendige Regelungen den Fachgesetzen überlassen bleiben sollten<sup>10)</sup>, und zwar in dem richtigen Gedanken, daß der Schallschutz gegenüber Verkehrswegen nicht in ein Gesetz über Immissionsschutz gegenüber gewerblichen Anlagen paßt. Auf Initiative des Innenausschusses des Bundestages wurden dann dennoch die bekannten §§ 41—43 BImSchG eingefügt<sup>11)</sup>, offenbar beeindruckt durch die Aktualität des Lärmproblems, in einer Phase der Reformfreudigkeit.

1. § 50 BImSchG war die einzige Vorschrift im Regierungsentwurf, die auch auf Verkehrswege anzuwenden ist. Sie bestimmt, daß bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden.

Das Gebot, Wohngebiete vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen, kann schon den Grundsätzen der Raumordnung entnommen werden, insbesondere § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG, § 16 FStrG, als Verfahrensvorschrift gefaßt, ist auch als materiell-rechtliche Raumordnungsklausel anzusehen<sup>11.1)</sup>. § 50 BImSchG bringt inhaltlich insoweit nichts Neues oder Zusätzliches<sup>12)</sup>. Schon in Nr. 4 der Hinweise zu § 16 FStrG vom 2. 1. 1974<sup>12.1)</sup> hatte der BMV darauf hingewiesen, daß raumordnerische Belange in die Abwägung einzubeziehen sind. Nach § 1 Abs. 4 BBauG a. F. (= § 1 Abs. 7 n. F.) sind die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. § 50 BImSchG hat insoweit keinen neuen oder zusätzlichen Inhalt, sondern verdeutlicht nur schon bisher Gebotenes<sup>12.2)</sup>. Er hat auch die Stellung des Immissionsschutzes in der Planungssystematik nicht verändert. In seinem bekannten B 42-Urteil vom 14. 2. 1975<sup>13)</sup> hat der BVerwG den Immissionsschutz zwar als einen abwägungserheblichen Belang angesehen; er bestimmt aber nicht als planerischer Leitsatz das eigentliche Ziel der fernstraßenrechtlichen Planung, die als Fachplanung ganz ebenso wie diejenige des Luftverkehrsgesetzes oder des Wasserhaushaltsgesetzes auf die optimale Erfüllung der Aufgaben des Fachplanungsbereiches ausgerichtet ist. An dieser Beurteilung hat die wohl auf kosmetische Wirkung bedachte Schaffung des § 50 BImSchG nicht geändert<sup>14)</sup>.

2. Nach § 41 Abs. 1 BImSchG ist bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen und Schienenwegen unbeschadet des § 50 sicherzustellen, daß keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgläusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik

vermeidbar sind. Dieses Gebot gilt nicht nur für den Lärmschutz bei der Bauausführung, sondern auch für denjenigen, der gegenüber dem Betrieb auf der fertigen Straße erforderlich ist<sup>15)</sup>.

Anders als die Bestimmung des § 50 BImSchG wird man den § 41 als einen strikt zu beachtenden externen, weil nicht im FStrG oder einem sonstigen Fachplanungsgesetz geregelten Planungsleitsatz in dem vom BVerwG in seinem Urteil vom 14. 2. 1975<sup>16)</sup> geprägten Sinne zu verstehen haben. Die erforderlichen Schutzmaßnahmen gegen Verkehrslärm sind in die fachplanerischen Überlegungen zwingend einzubeziehen. Geschieht dies nicht, ist der Planfeststellungsbeschuß rechtswidrig. Es besteht insoweit kein Ermessensspielraum für die Planung. Vielmehr „ist sicherzustellen“, daß schädliche Umwelteinwirkungen vermieden werden. Dies kann planerisch zum Beispiel dadurch bewirkt werden, daß eine neue Straße so geführt wird, daß sie keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrslärm verursacht. Ist das nicht möglich, können andere Vorkehrungen an der Straße, wie Wände, Wälle, Abdeckungen, Tunnel in Betracht kommen.

Das strikte Gebot des § 41 BImSchG braucht nur dann nicht eingehalten zu werden, wenn schädliche Umwelteinwirkungen nach dem Stand der Technik unvermeidbar sind (§ 41 Abs. 1 letzter Halbsatz) oder wenn — nach Absatz 2 — die Kosten der Schutzmaßnahme in keinem Verhältnis zum Schutzzweck stehen würden.

Auf die begrifflichen Unzulänglichkeiten dieser Regelung ist schon Korbmacher eingegangen<sup>17)</sup>. Ich möchte hier die Frage erörtern, ob die Vorschrift gegenüber § 17 Abs. 4 FStrG und den vergleichbaren Fachplanungsgesetzen Zusätzliches an materiellem Inhalt gebracht hat.

Zur Beantwortung der Frage ist ein Vergleich zwischen § 41 BImSchG und § 17 Abs. 4 FStrG notwendig, den ich hier stellvertretend für die entsprechenden Vorschriften der Landesstraßengesetze, für § 29 Abs. 2 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und für § 74 Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG (verbindlich z. B. für Planfeststellungen von Neubaustrecken der Deutschen Bundesbahn) anführe.

a) § 17 Abs. 4 FStrG schließt in gleicher Weise wie § 41 BImSchG ein Planungsermessen aus. Sind Auflagen zum Schutze der benachbarten Grundstücke notwendig, so hat die Planfeststellungsbehörde sie festzusetzen<sup>18)</sup>.

Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche, die nach § 41 BImSchG zu vermeiden sind, ist in § 3 Abs. 1 BImSchG definiert. Es sind solche Geräuschimmissionen, „die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen“.

Dieselben Begriffe werden in § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG in der Fassung des 2. FStrÄndG verwandt, der sich inhaltlich übrigens nicht von der vorher geltenden Fassung unterscheidet, wie das BVerwG im Stuttgarter Urteil

<sup>10)</sup> Kastner, Straße und Autobahn 1974, 215; Fickert, BauR 1976, 1

<sup>11)</sup> Kastner und Fickert, s. Fußnote 10

<sup>11.1)</sup> Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970 S. 162

<sup>12)</sup> Korbmacher DOV 1976, 1; Kastner, s. Fußnote 10; entgegen Reinhardt, NJW 1974, 1226 und Fickert, s. Fußnote 10, bringt § 50 keine zusätzliche Konkretisierung; ebenso Nedden DVBl. 1977, Heft 6

<sup>12.1)</sup> VkBl. 1974, 76

<sup>12.2)</sup> Korbmacher, s. Fußnote 12, mit weiteren Nachweisen; Nedden, s. Fußnote 12

<sup>13)</sup> DVBl. 1975, 713, mit dem die für das BBauG entwickelte Rechtsprechung zum Abwägungsgebot auf die Straßenplanung übertragen wird, vgl. Flachglasurteil v. 5. 7. 1974, BVerwGE 45/309

<sup>14)</sup> Korbmacher, s. Fußnote 12; Ule, Bundesimmissionsschutzgesetz, zu § 50 II

<sup>15)</sup> Kastner, s. Fußnote 10; Reinhardt, s. Fußnote 12, Fickert, s. Fußnote 10

<sup>16)</sup> s. Fußnote 13; Korbmacher, s. Fußnote 12

<sup>17)</sup> s. Fußnote 12

<sup>18)</sup> Marschall/Schroeter/Kastner. Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl., Anm. 10.8 zu § 17

E 48/56

vom 21. 5. 1976<sup>19)</sup> hervorgehoben hat. Auch der entsprechenden Vorschrift des § 74 Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG, die sich nur im Wortlaut unterscheidet, bestätigt das BVerwG denselben Inhalt. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß § 41 Abs. 1 BImSchG gegenüber § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG in alter und neuer Fassung in bezug auf den Schallschutz an Straßen keine zusätzlichen Anforderungen gebracht hat. Dasselbe gilt für § 29 Abs. 2 PBefG und die Landesstraßengesetze, soweit sie eine § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG vergleichbare Vorschrift haben. Der 1. April 1974, der Tag des Inkrafttretens des BImSchG, ist insoweit kein entscheidendes Datum. Wenn man will, kann man mit Korbmacher eine dogmatische Ergänzung darin sehen, daß die Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrslärm nunmehr ausdrücklich als Planungsleitsatz in dem o. g. Sinne zu beachten ist. Im Ergebnis bestand diese Notwendigkeit schon durch § 17 Abs. 4 FStrG. Denn die planende Verwaltung hat auch von sich aus das Gebot des § 17 Abs. 4 FStrG zu beachten. Nur wenn sie es unterläßt, besteht Anlaß zu Schutzauflagen im Planfeststellungsbeschluß. In diesem Sinne verstehe ich die Kritik von Nedden an der Klassifizierung als Planungsleitsatz durch das Bundesverwaltungsgericht<sup>19.1)</sup>.

b) Das Gebot des § 41 Abs. 1 BImSchG braucht ausnahmsweise dann nicht eingehalten zu werden, wenn die Verkehrsgerausche nach dem Stand der Technik unvermeidbar sind (§ 41 Abs. 1 letzter Halbsatz) oder soweit die Kosten der Schutzmaßnahmen außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen (Absatz 2). Dann hat der Eigentümer einen Anspruch auf Entschädigung in Geld nach § 42 BImSchG.

Gleiches ist in § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG i. d. F. des 2. FStrÄndG geregelt. Auflagen können unterbleiben, wenn sie mit dem Vorhaben unvereinbar sind oder ihre Kosten außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen; der Betroffene hat dann gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Das gleiche bestimmt mit etwas anderen Worten § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG.

Die Unvereinbarkeit mit dem Vorhaben wird dann gegeben sein, wenn bei einer bestimmten, aus zwingenden Gründen erforderlichen Gestaltung des Vorhabens Schutzauflagen technisch nicht durchführbar sind. Die Unvereinbarkeit ist mit der technischen Unmöglichkeit im Sinne des § 41 Abs. 1 letzter Halbsatz BImSchG gleichzusetzen<sup>20)</sup>.

Die Regelung in § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG für den zweiten Ausnahmefall — Unverhältnismäßigkeit der Kosten — hat wörtlich dieselbe Fassung wie § 41 Abs. 2 BImSchG.

Die entsprechenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes stimmen somit in diesem Punkt mit denen des jetzt geltenden § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG in der Fassung des 2. FStrÄndG überein. Folgt man der Auffassung des BVerwG in seinem Urteil vom 14. 2. 1975<sup>21)</sup>, daß die Möglichkeit, von Schutzauflagen vor Inkrafttreten des 2. FStrÄndG am 7. 7. 1974 abzusehen,

nicht gegeben war, so hat § 41 BImSchG diese Möglichkeit in Verbindung mit der Entschädigung nach § 42 BImSchG für den Schallschutz schon seit dem 1. 4. 1974 geschaffen.

Seit dem Inkrafttreten des § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG n. F. ist jedoch diese Vorschrift anzuwenden. Wenn deren Satz 1 eine umfassende Bedeutung beizulegen ist, wie Korbmacher nachgewiesen hat<sup>22)</sup>, so muß dasselbe für den Satz 2 gelten, der anstatt des Gebotes von Auflagen in den zwei genannten Ausnahmefällen einen Ersatzanspruch in Geld gewährt. Die zweite Wirkung des BImSchG ist in bezug auf die Bundesfernstraßenplanfeststellung demnach nur vorübergehend. Dasselbe gilt z. B. für die Planfeststellungen nach Bundesbahngesetz (BbG), PBefG und nach den Landesstraßengesetzen, soweit diesen Gesetzen eine § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG entsprechende Vorschrift fehlt. Für die Bundesbahnplanfeststellung ist seit seinem Inkrafttreten das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes mit seinem § 74 Absatz 2 S. 3 maßgebend. Für die Planfeststellung nach PBefG ist dieselbe Feststellung zu treffen (§ 1 Abs. 2 VwVfG), allerdings mit Einschränkungen. Soweit die Länder Verwaltungsverfahrensgesetze mit einer dem § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG entsprechenden Bestimmung erlassen haben, gilt die landesrechtliche Vorschrift wegen § 1 Abs. 3 VwVfG. Für die Straßenplanfeststellungen wird die Ausnahmeregelung des § 41 in Verbindung mit § 42 BImSchG dann anzuwenden sein, wenn die Landesstraßengesetze die § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG entsprechenden Bestimmungen der Landes-Verwaltungsverfahrensgesetze wegen ihrer subsidiären Wirkung gegenüber gleichlautendem oder entgegengesetztem Landesrecht diese Lücke noch nicht ausgefüllt haben.

Die Vergleiche zwischen FStrG und BImSchG sind in bezug auf den Schallschutz angestellt worden. Der Vollständigkeit halber ist zu bemerken, daß § 17 Abs. 4 FStrG sich nicht auf den Schallschutz beschränkt, sondern inhaltlich wesentlich weiter geht, weil er in seiner 2. Alternative umfassend den Schutz der benachbarten Grundstücke auch vor sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen regelt. Dasselbe ist von den anderen genannten Planfeststellungsbestimmungen zu sagen.

3. Ich komme jetzt zu § 42 BImSchG. Danach hat der Eigentümer einer betroffenen Anlage, wenn Schallschutzeinrichtungen am Verkehrsweg wegen technischer Unmöglichkeit oder unverhältnismäßiger Kosten unterbleiben müssen, einen Anspruch auf Entschädigung in Geld, die für Schallschutzmaßnahmen an den baulichen Anlagen in Höhe der erbrachten notwendigen Aufwendungen zu leisten ist. Der Ausgleichsanspruch<sup>23)</sup> hat im FStrG, im VwVfG oder anderen Planfeststellungsgesetzen keine Entsprechung. Zu fragen ist, welche Bedeutung die Vorschrift gegenüber § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG bzw. den anderen genannten Bestimmungen hat. Kastner meint<sup>24)</sup>, daß die Bestimmung des BImSchG „Vorrang“ habe, weil sie nach § 17 Abs. 4 S. 3 FStrG unberührt bleibe. Ausschließlich nach ihr solle sich die Entschädigung für Lärmschutzmaßnahmen an Gebäuden richten. Diese Auffassung bedarf nach den Urteilen des BVerwG vom 21. 5. 1976 ergänzender Überlegungen. Das BVerwG hält Nachteile im Sinne des § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG

<sup>19)</sup> DVBl. 1976, 779, vgl. ferner Schroeter, Straße und Autobahn 1976, 403

<sup>19.1)</sup> s. Fußnote 12

<sup>20)</sup> s. Fußnote 18, Anm. 10.10 zu § 17 FStrG

<sup>21)</sup> s. Fußnote 13, kritisch hierzu Marschall/Schroeter/Kastner, s. Fußnote 18, Anm. 10.10 zu § 17 FStrG

<sup>22)</sup> s. Fußnote 12

<sup>23)</sup> Zur Frage, ob es sich um einen Ausgleichsanspruch oder einen Entschädigungsanspruch handelt, s. Kastner, Fußnote 9

<sup>24)</sup> s. Fußnote 10; ähnlich Nedden, s. Fußnote 12, Fickert, s. Fußnote 10

dann für erheblich und daher ausgleichspflichtig, wenn sie unzumutbar sind. Nach der Fassung des 2. FStrAndG wird für Belästigungen das gleiche zu gelten haben; diese gewerberechtlich geprägten Begriffe gehen ineinander über, wie schon das pr.OVG im 9. Band festgestellt hat<sup>25)</sup>. Die Zumutbarkeit von Verkehrslärm hat sich an der konkreten Situation der Umgebung zur Straße zu orientieren. Bei ausschließlich oder vorwiegend zum Wohnen bestimmten Gebieten ergibt sich die zumutbare Lärmbelastigung aus ihrer Bestimmung zum Wohnen. Das BVerwG hat hierzu in seinen bekannten Urteilen vom 21. 5. 1976 ausgeführt: „Dieser Begriff des Wohnens umfaßt . . ., wie sich aus der auf die Benutzung der Grundstücke (und nicht nur wie bei § 42 BImSchG, auf die baulichen Anlagen) bezogenen Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG ergibt, seinem Gegenstand nach sowohl das Leben innerhalb der Gebäude als auch die angemessene Nutzung des Außenbereichs wie Balkone, Terrassen, Hausgärten, Kinderspielplätze und sonstige Grün- und Freiflächen<sup>26)</sup>“. In diesem Umfang sind unzumutbare Beeinträchtigungen auch nach § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG zu entschädigen, wenn Maßnahmen nach Satz 1 unterbleiben müssen. Somit sind, über § 42 BImSchG hinausgehend, nach dem FStrG auch unzumutbare Beeinträchtigungen von derartigen Freiflächen zu entschädigen. In Betracht kommen wird in erster Linie eine Entschädigung wegen Minderung des Grundstückswertes, zusätzlich zu der Entschädigung für passive Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen. Nach § 42 Abs. 2 BImSchG bleiben Vorschriften, die weitere Entschädigung gewähren, ausdrücklich unberührt. Die Bedeutung des vom BImSchG gewährten Ausgleichsanspruchs wird daher lediglich darin zu sehen sein, daß er — in Verbindung mit einer bisher nicht erlassenen Rechtsverordnung über Immissionsgrenzwerte — Maßstäbe für die an baulichen Anlagen erforderlichen Schallschutzanlagen geben kann.

Nur vorübergehend für die Zeit vom Inkrafttreten des BImSchG bis zum Inkrafttreten des 2. FStrAndG eröffnet § 42 BImSchG allein die Möglichkeit der Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen, wenn Schutzauflagen nach § 41 BImSchG unterbleiben müssen. In diesem Zeitraum existierte nach dem zitierten Urteil des BVerwG vom 14. 2. 1975 nämlich die subsidiäre Entschädigungsmöglichkeit des § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG noch nicht<sup>27)</sup>. Allerdings wird man einen nach dem 1. 4. 1974 geltend gemachten Ausgleichsanspruch nicht allein auf § 42 BImSchG stützen können, wenn in einem unanfechtbar gewordenen Planfeststellungsbeschuß festgestellt wurde, daß Schutzauflagen wegen des Lärmschutzes nicht in Betracht kommen oder solche erst gar nicht gefordert wurden. Der Ausgleichsanspruch setzt nämlich voraus, daß Schutzauflagen an sich notwendig wären und nur aus technischen Gründen oder wegen unverhältnismäßig hoher Kosten unterbleiben mußten. Solche Ansprüche müßten auf § 17 Abs. 6 FStrG mit seinen besonderen Voraussetzungen gegründet werden, nämlich daß die Wirkungen des Vorhabens — hier die Wirkungen des Verkehrslärms — unvorhersehbar waren. § 51 VwVfG (Wiederaufgreifen des Verfahrens) ist nach § 72 Abs. 1 VwVfG nicht anzuwenden; gleiches gilt für die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen<sup>27.1)</sup>.

<sup>25)</sup> Pr. OVG Bd. 9, S. 350

<sup>26)</sup> DVBl. 1976, 779; 784; 786; 788

<sup>27)</sup> DVBl. 1975, 713

<sup>27.1)</sup> vgl. Schroeter, Straße und Autobahn, 1976, 313

Die gleichen Erwägungen gelten für das Verhältnis von § 42 BImSchG zu § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG, also für die Planfeststellung nach BbG und — sofern wegen § 1 Abs. 3 VwVfG nicht Landesrecht gilt — nach PBefG, ferner zu den § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, soweit diese für die Planfeststellung nach PBefG oder nach den Landesstraßengesetzen anzuwenden sind. Auf die Ausführungen in Nr. 2 lit. b kann Bezug genommen werden.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß der materielle Ertrag der Gesetzgebung zu den §§ 41 und 42 BImSchG in bezug auf Straßen und Schienenwege, für die eine Planfeststellung nach Fachplanungsrecht von Bund und Ländern vorgeschrieben ist, gering ist, zum Teil hinter den schon vorher de lege lata gegebenen Anforderungen zurückbleibt. Bedeutung haben die Vorschriften nur für solche Verkehrswege, die keiner Planfeststellung bedürfen. Das sind bei den Straßen im wesentlichen die Gemeindestraßen, die in Bauleitplänen nach Bundesbaugesetz ausgewiesen werden.

4. Dagegen hat das BImSchG, das mit dem Anspruch geschaffen wurde, in den §§ 41—43 „eine entscheidende Verbesserung des Umweltschutzes im Bereich des Straßenbaues und des Baues von Schienenwegen“ zu bringen<sup>28)</sup>, die wichtigste Regelung überhaupt nicht getroffen:

Die Festsetzung von verbindlichen Immissionsgrenzwerten. Es kann keine Rede davon sein, daß „erstmalig für diesen Bereich eine unter dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes lückenlose Regelung vorgesehen (wurde)“<sup>29)</sup>.

Das Fehlen von Immissionsgrenzwerten hat erstens für § 42 BImSchG Bedeutung. Mit Korbmacher<sup>30)</sup> ist darauf hinzuweisen, daß die Entschädigungsregelung zur Zeit leer läuft, weil die für ihre Anwendung notwendigen Immissionsgrenzwerte nach der zu erlassenden Verordnung fehlen.

Die Immissionsgrenzwerte haben genauso große Bedeutung für die Anwendung des § 41 BImSchG. Die gesetzliche Ermächtigung gestattet auch die Festlegung von Immissionsgrenzwerten nach § 41 BImSchG. Sie markieren die Schädlichkeit der Umwelteinwirkungen nach § 41 BImSchG. Die Entschädigung nach § 42 BImSchG greift nur subsidiär dann ein, wenn das Gebot des § 41 BImSchG nicht eingehalten werden kann, weil die beiden Ausnahmetatbestände gegeben sind, die schon erwähnt wurden. Der Zusammenhang der beiden Vorschriften ist lückenlos; er muß systematisch ebenso gesehen werden wie der von § 17 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 FStrG<sup>31)</sup>.

Das Fehlen von Immissionsgrenzwerten hat sich für die Lösung von Schallschutzfragen im Verkehrswegebau nachteilig ausgewirkt. Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen ist wegen seiner Ungenauigkeit unpraktisch, für seine Legaldefinition in § 3 BImSchG gilt dasselbe<sup>32)</sup>, ebenso für die mit dieser Legaldefinition übereinstimmende Formulierung in § 17

<sup>28)</sup> Innenausschuß des Bundestages, BT-Drucksache 7/1513, S. 7 zu §§ 35 d—35 f

<sup>29)</sup> Erklärung des Bundesinnenministers vor dem Bundesrat, Protokoll der 401. Sitzung am 15. 2. 1974

<sup>30)</sup> s. Fußnote 12

<sup>31)</sup> Schroeter, DVBl. 1976, 759; Fickert, BauR 1976, 1; a. A. Nedden, s. Fußnote 12, dessen Ansicht u. a. deshalb nicht geteilt werden kann, weil der Vorsorgeaspekt auch für § 42 BImSchG gilt; er wird nur mit anderen Mitteln befriedigt

<sup>32)</sup> Korbmacher, s. Fußnote 12

Abs. 4 FStrG und den vergleichbaren Wendungen<sup>33)</sup> in § 74 Abs. 2 VwVfG und in den Landesstraßengesetzen.

Die Judikative, auf Kontrolle angelegt, erscheint überfordert, diese unbestimmten Begriffe so auszufüllen, daß die Verwaltung genau weiß, was sie zu leisten hat, und die Bürger ihre Ansprüche kennen, die sie auf diesem Gebiet stellen können. Damit soll nicht die Bedeutung der vier Urteile des BVerwG vom 21. 5. 1976 geschmälert werden. Sie haben verdienstvoll erste Maßstäbe für die Bewältigung der Schallschutz-Problematik erarbeitet.

Eine DIN-Norm, die sich zu Immissionswerten beim Bau von Straßen und Schienenwegen äußert, gibt es nicht. Die Vornorm DIN 18005 behandelt den Schallschutz im Städtebau und legt keine Immissionsgrenzwerte, sondern Planungsrichtpegel für die städtebauliche Planung fest, die möglichst eingehalten werden sollen, die aber lediglich als einer von mehreren wichtigen Belangen in die Abwägung nach § 1 Abs. 4 BBauG einzubeziehen sind. Andere Belange können im Einzelfall vorgehen. Solche Werte sind dem § 50 BImSchG zuzuordnen, nicht aber dem strikt einzuhaltenden § 41<sup>34)</sup>.

Problematisch erscheint im übrigen das Ausfüllen des unbestimmten Rechtsbegriffes der Zumutbarkeit unter Zuhilfenahme von DIN-Normen. DIN-Normen sind technische Regelwerke, ausgearbeitet von Ausschüssen, die der Selbstverwaltung der Wirtschaft zuzurechnen sind. Über die Zumutbarkeit von Verkehrslärm gibt es keine objektiven wissenschaftlichen, allgemeingültigen Erkenntnisse. Über den Stellenwert des Schallschutzes ist politisch zu entscheiden. Die Grenze setzen Art. 2 und 14 GG. Jedenfalls für das hier interessierende Gebiet muß bezweifelt werden, ob ein DIN-Ausschuß in der Lage und vor allem legitimiert ist, eine in sozialer, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht so bedeutende Entscheidung zu treffen, wie es die über Immissionsgrenzwerte ist. Denn mit der Festlegung von Immissionsgrenzwerten wird über den Zielkonflikt zwischen den verständlichen Bestrebungen um erhöhten Lärmschutz und den Anforderungen an den Bau von Straßen und Schienenwegen befunden. Die Entscheidung hat erhebliche finanzielle Auswirkungen auf alle öffentlichen Hände, die Baulastträger von Straßen und Schienenwegen sind. Ich verweise auf die Zahlen, die ich im Deutschen Verwaltungsblatt 1976, 759, veröffentlicht habe. Sie haben sich inzwischen im wesentlichen bei neueren Schätzungen bestätigt.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Festlegung von Immissionsgrenzwerten eine eminent politische Entscheidung ist. Es ist nach der Rechtsprechung des BVerfG Sache des Gesetzgebers, solche Grundsatzentscheidungen durch Gesetz selbst zu treffen<sup>35)</sup>. Leider hat der Gesetzgeber des BImSchG diese Entscheidung der Exekutive durch Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen zugeschoben und damit das Kernproblem des Schutzes vor

<sup>33)</sup> BVerwG, s. Fußnote 26

<sup>34)</sup> Muthesius, s. Fußnote 2; Schroeter, s. Fußnote 31, Fickert, s. Fußnote 10; die an der Praktikabilität orientierten Erwägungen von Vogel, BauR 1976, 20, berücksichtigen nicht die Rechtslage; sie verkennt auch Klosterkötter, Kampf dem Lärm, 1976, 1

<sup>35)</sup> BVerfGE 40/249; Bedenken gegen die Verordnungsermächtigung äußern Korbmacher, s. Fußnote 12, und Nedden, ebenda

Verkehrslärm ungelöst gelassen. Hier zeigt sich eine bemerkenswerte Abstinenz der Politik gegenüber wichtigen, das Zusammenleben in diesem Gemeinwesen angehenden Fragen. Sie zeigt sich auch darin, daß in der 7. Legislaturperiode keine Rechtsverordnungen zustande kamen, obwohl die beteiligten Kreise (§ 51 BImSchG) zweimal zu dem Entwurf einer Straßenschallschutzverordnung und einmal zum Entwurf einer Schienenschallschutzverordnung gehört wurden<sup>36)</sup>. Ein ähnliches Entscheidungsdefizit ist heute bei der so aktuellen Behandlung der Fragen um den Bau von Atomkraftwerken zu konstatieren. Gerichte müssen über Probleme befinden, die einer Lösung durch politische Instanzen bedürfen.

Die Entstehungsgeschichte des BImSchG gibt Anlaß zu der Annahme, daß der Gesetzgeber sich durch Ausparung der Werte nicht eindeutig zu den finanziellen Folgen bezüglich des Schallschutzes bekennen wollte. Der Finanzausschuß des Bundesrates hatte sich im zweiten Durchgang gerade wegen der weitreichenden finanziellen Konsequenz für eine Streichung der §§ 41—43 BImSchG ausgesprochen. Der Bundesrat wurde vom Bundesinnenminister damit beruhigt, daß die Entscheidung über die Kosten erst mit der Festlegung von Immissionsgrenzwerten in den mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Verordnungen fallen würde<sup>37)</sup>. Nicht gewürdigt wurde, daß jedenfalls § 41 BImSchG mit seinem Inkrafttreten auch ohne Rechtsverordnungen anwendbares Recht wurde. So hat der Gesetzgeber den Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und dem Bau von Verkehrswegen recht unvollkommen gelöst. Die unbefriedigende Rechtslage behindert in zunehmendem Maße die Planungsarbeit für Verkehrswege, ebenso aber die Bauleitplanung der Kommunen.

5. Bezüglich der bestehenden Straßen ist zu bemerken, daß der BGH seine Zurückhaltung in der Beurteilung von Entschädigungsansprüchen wegen Verkehrslärms in seiner Entscheidung vom 20. 3. 1975 — Reuterstraßen-Urteil<sup>38)</sup> — unter dem Eindruck des BImSchG aufgegeben hat. Bei der Würdigung der Zumutbarkeit von Straßenverkehrslärms sei nunmehr dessen Wertentscheidung für den Schutz von Wohngebieten vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu beachten. Diese Wertentscheidung schließe es grundsätzlich aus, eine zumutbare Beeinträchtigung nur ganz ausnahmsweise, bei besonders schwerer Einwirkung anzunehmen.

Anzumerken ist zu dem Urteil, daß der Gesetzgeber des BImSchG die Geltung der Vorschriften über den von Straßen und Schienenwege ausgehenden Verkehrslärm gerade nicht auf bestehende Verkehrswege ausdehnen wollte, weil ihm die finanzielle Folgen nicht überschaubar schienen. Dies hat Kastner an Hand der Gesetzgebungsmaterialien nachgewiesen<sup>39)</sup>.

Weiter muß man fragen, ob der BGH die Bedeutung des BImSchG mit seiner These nicht überschätzt hat, das dort für die Rechtsverordnung über den Immissionsgrenzwert enthaltene „Programm“ lasse sich dahin bestimmen, daß der Bereich der entschädigungslosen Sozialbindung des Eigentums durch Immissionsgrenzwerte allgemein abgesteckt werden sollte, es also

<sup>36)</sup> Muthesius, s. Fußnote 2

<sup>37)</sup> Schroeter, s. Fußnote 31

<sup>38)</sup> NJW 1975, 1406, BayVBl. 1975, 626 mit Anm. von Kersten

<sup>39)</sup> s. Fußnote 9

nicht mehr auf die Unzumutbarkeit nach Lage des Einzelfalles ankommen solle. Gegen diese weitreichende These spricht vor allem der schon zitierte Wille des Gesetzgebers, die bestehenden Straßen gerade nicht in die Regelungen des BImSchG einzubeziehen. Gegen sie ist ferner ins Feld zu führen, worauf Kersten hingewiesen hat<sup>40)</sup>, daß § 17 Abs. 6 und 7 FStrG den Betroffenen nach rechtskräftiger Planfeststellung, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen (spätere, nicht vorhersehbare Wirkungen) Anspruch auf nachträgliche Schutzanlagen bzw. angemessene Entschädigung in Geld einräumt, die zumindest auch als Enteignungsentschädigung einzuordnen ist<sup>41)</sup> und die bezüglich der Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen auf § 42 Abs. 2 und 3 BImSchG verweist. Der BGH mag dieser Frage nicht nachgegangen sein, weil nach dem Sachverhalt ein vorgängiger Planfeststellungsbeschuß nicht ersichtlich ist.

Solche und andere Fragen zeigen die unübersichtliche Situation de lege lata, verursacht durch eine halbherzige Gesetzgebung, die den Schallschutz für bestehende Straßen ungeregelt läßt. Bürger und Verwaltung wissen nach wie vor nicht, welche Ansprüche bei Lärmimmissionen von bestehenden Verkehrswegen sie stellen können bzw. zu erfüllen haben. Die Maßstäbe, die der BGH im Reuterstraßen-Urteil aufstellt, reichen — verständlicherweise — dazu nicht aus. Was hier vorliegt, ist ein Defizit an Gesetzgebung.

Eine Rechtsprechung, die sich mit den von bestehenden Schienenwegen ausgehenden Lärmeinwirkungen befaßt, ist nicht ersichtlich.

#### IV. Gesetzgeberische Lösungen

Im letzten Teil dieser Ausführungen sollen einige Grundsätze angedeutet werden, die bei einer Verbesserung der gegenwärtigen unzulänglichen Rechtslage beachtenswert erscheinen. Die Bundesregierung hat in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 betont, sie werde unter anderem „die Arbeit konzentrieren auf die . . . Bekämpfung des Verkehrslärms“<sup>42)</sup>. Entscheidungen darüber sind noch nicht gefallen. Es kann hier ferner nicht die abgestimmte Auffassung des Bundesverkehrsministeriums vorgetragen werden, sondern nur eine ganz persönliche Ansicht.

1. Eine gesetzliche Neuregelung des Schallschutzes an Straßen und Schienenwegen sollte bei § 41 BImSchG beginnen. Der dort verwandte Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen hat sich als nicht brauchbar erwiesen. Er sollte durch verbindliche Immissionsgrenzwerte ersetzt werden. Daß der Gesetzgeber und nicht der Ordnungsgeber dazu aufgerufen ist, habe ich schon erörtert.

In den Entwürfen für Schallschutzverordnungen hatte man einen einzigen Immissionsgrenzwert vorgesehen, dessen Höhe offengelassen war<sup>43)</sup>. Dieses

<sup>40)</sup> s. Fußnote 38

<sup>41)</sup> K o r b m a c h e r zu der vergleichbaren Entschädigung nach § 17 Abs. 4 s. 2 FStrG, s. Fußnote 12

<sup>42)</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1976, 1285

<sup>43)</sup> S c h r o e t e r, s. Fußnote 31; M u t h e s i u s, s. Fußnote 2

Konzept wird man im Lichte der Urteile des BVerwG vom 21. 5. 1976<sup>44)</sup> überprüfen müssen. Es spricht einiges dafür, mehrere Immissionsgrenzwerte, differenziert nach Art der betroffenen Baugebiete, festzusetzen. Man könnte auf die Einteilung in der Baunutzungsverordnung zurückgreifen. Allerdings wird die dort für die Städteplanung vorgenommene sehr feine Einteilung für die Zwecke des Schallschutzes bei Verkehrswegen kaum nötig, sondern unpraktisch sein. Für sie dürfte eine Zusammenfassung in drei Gruppen ausreichen.

Bei der Festsetzung der Höhe von Immissionsgrenzwerten hat der Gesetzgeber Art. 2 und 14 GG zu beachten. Sein Spielraum ist größer als der des Ordnungsgebers nach § 43 BImSchG. Die von diesem festgesetzten Immissionsgrenzwerte müßten an § 41 BImSchG, den „schädlichen Umwelteinwirkungen“ gemessen werden; für andere, z. B. Erwägungen der finanziellen Belastung, ist kein Raum. Das hat das BVerwG im Stuttgarter Urteil deutlich gesagt<sup>44.1)</sup>. Der oben erörterte Begriff des Zumutbaren im Sinne des § 17 Abs. 4 FStrG bezeichnet nach Auffassung des BVerwG „nicht die Schwelle, jenseits deren sich ein Eingriff in das Eigentum . . . in einem enteignungsrechtlichen Sinn als ‚unzumutbar‘ erweist. Der hier zur Rede stehende Begriff der ‚Unzumutbarkeit‘ kennzeichnet vielmehr noch im Vorfeld dessen, was der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten fordert, die der hier maßgebenden einfachgesetzlichen Güterabwägung folgende Grenze, von der ab dem Betroffenen eine nachteilige Einwirkung der Straße auf seine Rechte . . . billigerweise nicht mehr zugemutet werden soll.“ In diesem Sinne hält das BVerwG für bestimmte Fälle einen Immissionsgrenzwert von 55 dB (A) für den Tag und 45 dB (A) für die Nacht für „einleuchtend“<sup>45)</sup>. Dieser in einem höchstrichterlichen Urteil nicht häufig anzutreffende Ausdruck dürfte darauf hindeuten, daß das BVerwG in einem ersten Bemühen einen Grenzwert markiert hat, von dem der Ordnungsgeber in begrenztem Rahmen abweichen kann, wenn er andere „einleuchtende“ Gründe dafür hat.

Der Gesetzgeber hätte sich an Art. 2 und 14 GG zu orientieren. Dennoch wäre jede Illusion fehl am Platze, daß diese Bestimmungen einen kaum begrenzten Spielraum für die Festsetzung von Werten zuließen.

Deshalb wird zu prüfen sein, ob zwei weitere Gesichtspunkte aus der zitierten Rechtsprechung des BVerwG gesetzlich verankert und ausgeformt werden sollten, nämlich die geräuschmäßige Vorbelastung und die plangegebene Vorbelastung<sup>45.1)</sup>.

a) Dem Gesichtspunkt der geräuschmäßigen Vorbelastung liegt die Überlegung zugrunde, daß die Art des Baugebietes nicht das einzige Kriterium für die Höhe des zumutbaren Verkehrslärms sein kann. War ein allgemeines Wohngebiet schon vor der Inbetriebnahme der Straße von vorhandenen Verkehrsanlagen oder benachbarten Industriegebieten einer hohen Geräuschbelastung ausgesetzt, so kann sich seine Schutzwürdigkeit nicht allein nach einem Geräuschpegel für „die“ Wohngebiete bestimmen.

<sup>44)</sup> s. Fußnote 26

<sup>44.1)</sup> s. Fußnote 19; N e d d e n, s. Fußnote 12

<sup>45)</sup> s. Fußnote 19

<sup>45.1)</sup> vgl. S c h r o e t e r, Fußnote 19

„Schutzwürdig . . . ist ein solches Gebiet vielmehr nur insoweit, als das Hinzutreten der Verkehrsgeräusche zu den übrigen Geräuschquellen den Pegel des Gesamtgeräusches in beachtlicher Weise erhöht und als gerade in dieser Erhöhung eine zusätzliche unzumutbare Belastung liegt“<sup>46)</sup>. Die Feststellung von Geräuschvorbelastungen hat sich allerdings als problematisch erwiesen. Messungen werden als viel zu aufwendig an Zeit und Geld abzulehnen sein. Nach Überlegungen von Fachleuten<sup>47)</sup> müßte — insbesondere zur ausreichenden Berücksichtigung unterschiedlicher Wetterlagen, die den Schall auf größere Entfernung stark beeinflussen — 1 Monat lang, verteilt über das ganze Jahr, gemessen werden. Jeder Meßtag mit 4 Meßstunden kostet zur Zeit über 1 000,— DM. Ferner sind die Messungsergebnisse nicht reproduzierbar. Nahe liegt es, ebenso wie für die Ermittlung des voraussichtlichen Verkehrslärms Berechnungen anzustellen. Mit ihnen können allerdings nur genau auszumachende Geräuschquellen erfaßt werden, nicht aber der diffuse Grundgeräuschpegel eines Gebietes.

Der Gesichtspunkt der Geräuschvorbelastung könnte auch bei der Festlegung von Immissionsgrenzwerten für die wesentliche Änderung von Verkehrswegen Bedeutung haben, wenn man ihn nicht schon bei der Wesentlichkeit der Änderung berücksichtigt<sup>47.1)</sup>. Denn auch der von der vorhandenen, aber zu ändernden Straße ausgehende Verkehrslärm ist eine Geräuschvorbelastung, die bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Verkehrslärms nach der Änderung in Rechnung zu stellen ist.

b) Als plangegebene Vorbelastung bezeichnet das BVerwG in zwei der Urteile vom 21. 5. 1976 den Umstand, wenn erst nach Festlegung der Straßenführung das Gebiet durch Bauleitpläne entsteht oder die Betroffenen ihre Wohnungen errichten oder kaufen (Stuttgarter Urteil)<sup>48)</sup> oder wenn die Gemeinde in Kenntnis der Straßenplanung einen Bebauungsplan beschließt (Mannheimer Urteil)<sup>49)</sup>. Dieser Gedanke findet sich bereits in § 42 Abs. 2 BImSchG, aus dem zu schließen ist, daß eine Beeinträchtigung durch Verkehrslärm zumutbar ist, wenn die betroffene bauliche Anlage bei Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder bei Auslegung der Bauleitpläne mit ausgewiesener Wegeplanung bauaufsichtlich noch nicht genehmigt war.

2. Die in § 41 BImSchG geregelten Tatbestände, die die Voraussetzungen enthalten, bei deren Vorliegen die Immissionsgrenzwerte überschritten werden dürfen, geben zu zahlreichen Zweifelsfragen Anlaß. Hierauf hat Korbmacher<sup>50)</sup> eingehend hingewiesen, auf dessen Ausführungen hier Bezug zu nehmen ist. Eine gesetzliche Neufassung sollte diese Voraussetzungen in einer für Bürger und Verwaltung brauchbareren Weise regeln.

3. Wegen der in Teil III dargestellten Problematik ist das Verhältnis zwischen § 42 BImSchG und § 17 Abs. 4 FStrG bzw. den anderen genannten Planfeststellungsbestimmungen von Bund und Ländern zu klären. Der Ge-

<sup>46)</sup> BVerwG, s. Fußnote 19

<sup>47)</sup> Bundesanstalt für Straßenwesen, Köln

<sup>47.1)</sup> zum Begriff der wesentlichen Änderung Kastner, s. Fußnote 10; Fickert, s. Fußnote 12, Reinhardt und Nedden ebenda, Schroeter, s. Fußnote 31

<sup>48)</sup> s. Fußnote 19

<sup>49)</sup> DVBl. 1976, 784

<sup>50)</sup> s. Fußnote 12

setzgeber wird insbesondere zu entscheiden haben, ob der Schallschutz das gesamte Grundstück umfassen oder auf die baulichen Anlagen eingeschränkt werden soll.

4. Da der BGH die Auffassung vertritt, bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Verkehrslärm an bestehenden Straßen sei die Wertentscheidung des BImSchG zu berücksichtigen<sup>51)</sup>, ist eine abgewogene Aussage des Gesetzgebers zu dieser Frage von weitreichender praktischer und finanzieller Bedeutung wünschenswert. Der Sinn der Regelung, daß nur die Nachbarn von bestehenden Verkehrswegen bei einer wesentlichen Änderung vor Verkehrslärm geschützt werden sollen, erschließt sich unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG nur schwer. Insbesondere im Bereich der Bundesfernstraßen sind wegen der starken Neubautätigkeit seit Inkrafttreten des Verkehrsfinanzgesetzes von 1955<sup>52)</sup> zahlreiche Fälle zu verzeichnen, in denen nach heute üblichen Maßstäben Schallschutz gewährt würde, dies aber nachträglich nicht möglich ist, weil eine rechtskräftige Planfeststellung entgegensteht und weil die Voraussetzungen des § 17 Abs. 6 FStrG nicht gegeben sind. Vor allem bestehen keine klaren Lösungsmöglichkeiten für Fälle, in denen der eine Streckenabschnitt derselben Bundesfernstraße vor Jahren ohne Schallschutzmaßnahme planfestgestellt und in Betrieb genommen wurde, für den benachbarten Streckenabschnitt jetzt Schallschutzmaßnahmen angeordnet wurden. Was fehlt, sind Immissionsgrenzwerte, die die Zumutbarkeit markieren, nach deren Überschreiten der Anspruch auf Enteignungsschädigung gegeben ist. Zu klären wären ferner das Verhältnis zu § 17 Abs. 6 FStrG und die weitere Frage, ob das Bedürfnis nach einer Regelung für bestehende Straßen nur bei bestimmten Straßengattungen zu bejahen ist, zweifellos eine Frage von weitreichender Bedeutung, insbesondere für die Kommunen.

Damit bin ich am Ende des Änderungskataloges.

Nicht ansprechen möchte ich die Frage, ob die gesetzliche Neuregelung in einem eigenen Gesetz, vergleichbar dem Fluglärmgesetz, oder durch Änderung der §§ 41—43 BImSchG getroffen werden soll. Hier werden außerrechtliche Überlegungen eine nicht geringe Rolle spielen. Gesetzestechisch wünschenswert wäre ein Herauslösen der Schallschutzregelung für Verkehrswege aus ihrer jetzigen gewerberechtlichen Umgebung.

Die notwendigen Verbesserungen werden mit Sicherheit nicht durch Rechtsverordnungen nach § 43 BImSchG zu erreichen sein. Die gesetzliche Ermächtigung reicht hierzu nicht aus.

<sup>51)</sup> s. Fußnote 38

<sup>52)</sup> BGBl I S. 166

## Aussprache zum Referat von Hans-Wolfgang Schroeter

In der Diskussion wurde zunächst die von Schroeter verneinte Frage aufgegriffen, ob § 42 BImSchG lex specialis zu § 17 Abs. 4 FStrG sei. Dem Referenten wurde entgegengehalten, aus der Entstehungsgeschichte des § 42 BImSchG folge eindeutig der Wille des Gesetzgebers, eine Spezialbestimmung zu schaffen. Schroeter stimmte dieser Würdigung der Gesetzgebungsmaterialien zu, vertrat aber die Ansicht, daß es dem Gesetzgeber nicht gelungen sei, seinen Willen einwandfrei zu verwirklichen. § 42 Abs. 2 BImSchG sehe nunmehr vor, daß weitergehende Ansprüche unberührt bleiben, und ein solcher weitergehender Anspruch sei der Anspruch nach § 17 Abs. 4 FStrG. Hierauf wurde erwidert, daß man dann fast drei Jahre vergeblich auf die Schallschutzverordnung gewartet habe.

Andere Seminarteilnehmer bezweifelten die Relevanz der Unterscheidung, da die Begriffe in § 17 Abs. 4 FStrG und § 41 BImSchG weitgehend deckungsgleich seien.

Anschließend wurde die eventuelle gesetzliche Regelung der Entschädigungsgrenzwerte und Planungsrichtwerte erörtert. In diesem Zusammenhang hielt Schroeter den Beschluß der Umweltministerkonferenz vom 19.11.1976 für überholt, da er die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung zum Bundesfernstraßengesetz und zum Fachplanungsrecht nicht berücksichtige.

Gegen die Festlegung von Planungsrichtwerten wurde aus dem Teilnehmerkreis eingewandt, daß die in der DIN 18005 vorgesehenen Werte in der Regel überschritten werden müßten. Eine Regelung, die praktisch nicht eingehalten werden könne, sei wenig sinnvoll. Auch Schroeter hielt Planungsrichtwerte unter der Voraussetzung für überflüssig, daß man die Immissionsgrenzwerte niedrig ansetzt.

Für die gesetzliche Regelung ergab die Aussprache eine Reihe von Vorschlägen. So wurde ausgeführt, ein abgestuftes System entschärfe das Problem der Grenzbereiche. Die gesetzliche Verankerung eines solchen Systems hielt Schroeter für außerordentlich schwierig. Angesichts der mehrfach hervorgehobenen generellen Schwierigkeiten einer gesetzlichen Regelung von Grenz- und Richtwerten äußerte der Seminarleiter die Befürchtung, daß auch in Zukunft mit einer Fülle von Prozessen bis hin zum Bundesverfassungsgericht zu rechnen sei.



## Teilnehmerverzeichnis

Alexander, H.	Ministerialrat, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Bartlsperger, Richard	Professor, Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen
Dr. Blümel, Willi	Professor, Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer
Dr. Braun, Erich	Leitender Ministerialrat, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Bruns, Bernhard	Regierungsdirektor, Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz, Koblenz
Corell, Klaus	Oberbaurat, Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz, Koblenz
Czaja, Kurt	Ministerialrat, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München
Dr. Fickert, Hans Carl	Ministerialrat, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Dr. Fromm, Günter	Rechtsanwalt, Stellvertretender Verbandsdirektor im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, Köln
Gasper, Fritz	Abteilungsleiter, Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz, Koblenz
Hennig, Fritz	Regierungsdirektor, Senator für Bau- und Wohnungswesen, Berlin
Holst	Regierungsdirektor, Bundesverkehrsministerium, Bonn

Dr. Hoppe, Werner Professor,  
Westfälische Wilhelms-Universität,  
Münster

Kahl, Otto Ministerialrat,  
Ministerium für Wirtschaft und Ver-  
kehr des Landes Schleswig-Holstein,  
Kiel

Dr. Karwath, Peter Rechtsanwalt,  
Erlangen

Kastner, Fritz Ministerialrat,  
Bundesverkehrsministerium,  
Bonn

Dr.-Ing. Kayser, H. Ministerialdirigent,  
Vorsitzender der Forschungsgesell-  
schaft für das Straßenwesen e. V.,  
Ministerium für Wirtschaft, Mittel-  
stand und Verkehr des Landes  
Nordrhein-Westfalen,  
Düsseldorf

Kern, Jürgen Regierungsrat,  
Hessisches Ministerium für Wirtschaft  
und Technik,  
Wiesbaden

Dr. Kleinvogel, Manfred Richter am Hessischen Verwaltungs-  
gerichtshof,  
Kassel

Kölpin, Wolfgang Ministerialrat,  
Ministerium für Wirtschaft, Mittel-  
stand und Verkehr des Landes  
Nordrhein-Westfalen,  
Düsseldorf

Krämer Regierungsdirektor,  
Bundesverkehrsministerium,  
Bonn

Dr. Kreft, Friedrich Professor,  
Vorsitzender Richter am Bundes-  
gerichtshof a. D.,  
Karlsruhe-Durlach

Kröner, Herbert Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe

Dr. Krohn, Günter Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe

Lendermann Landesverwaltungsdirektor,  
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,  
Münster

Marschall, Ernst A. Ministerialdirigent a. D.,  
München-Solln

Dr. Muthesius, Thomas Hauptreferent,  
Deutscher Städtetag,  
Köln

Dr. Nedden, Gerhard Leitender Ministerialrat a. D.,  
Hannover-Kirchrode

Dr. Ortloff, Karsten-Michael Richter am Verwaltungsgericht,  
Berlin

Dr. Peetz, Hans Günter Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe

Reichmann, Holger Regierungsrat,  
Freie und Hansestadt Hamburg —  
Baubehörde — (Baurechtsamt),  
Hamburg

Dr. Reinhardt Oberregierungsrat,  
Bundesverkehrsministerium,  
Bonn

Reither, Hans-Günther Oberregierungsrat,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München

Dr. Ronellenfisch, Michael Wissenschaftlicher Assistent,  
Hochschule für Verwaltungswissen-  
schaften,  
Speyer

Schäfermeyer, Josef Vorsitzender Richter am Ober-  
verwaltungsgericht,  
Münster

Schmidt, Horst Oberregierungsrat,  
Ministerium für Wirtschaft, Mittel-  
stand und Verkehr des Landes  
Nordrhein-Westfalen,  
Düsseldorf

Dr. Schrödter, Hans Präsident a. D.,  
Lüneburg

Schroeter, Hans-Wolfgang Ministerialrat,  
Bundesverkehrsministerium,  
Bonn

Dr. Siebel, Peter Oberbaurat,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München

Siegel, Wolfram Leitender Regierungsdirektor,  
Landesamt für Straßenbau und Stra-  
ßenverkehr Schleswig-Holstein,  
Kiel

Dr. Stein, Arno Leitender Ministerialrat,  
Ministerium für Wirtschaft und  
Verkehr Rheinland-Pfalz,  
Mainz

Dr. Steiner, Udo Professor,  
Universität Bielefeld,  
Bielefeld

Supper, Helmut	Landschaftverband Rheinland, Köln
Tetzel, Klaus	Wissenschaftlicher Assistent, Universität Erlangen-Nürnberg,
Dr. Tidow, Alfred	Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe
Dr. Wagener, Frido	Professor, Hochschule für Verwaltungswissen- schaft, Speyer
Weber, Monika	Referentin, Hochschule für Verwaltungswissen- schaft, Speyer
Wendrich	Regierungsdirektor, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Hannover
Dr. Weyreuther, Felix	Professor, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Berlin
Dr. Zeitler, Herbert	Ministerialdirigent, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

