

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Willi Blümel (Hrsg.)

PLANFESTSTELLUNG UND FLURBEREINIGUNG

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

---

**SPEYERER** **55**  
**FORSCHUNGSBERICHTE**

ISSN 0179-2326

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE  
VERWALTUNG**  
**BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER**

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

**Forschungsseminar  
am 27./28. Oktober 1986**

**PLANFESTSTELLUNG UND  
FLURBEREINIGUNG  
UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG**

**Wissenschaftliche Leitung:  
Professor Dr. Willi Blümel**

**4., unveränderte Auflage  
SPEYER, OKTOBER 1989**



**Willi Blümel (Hrsg.)**

**PLANFESTSTELLUNG UND FLURBEREINIGUNG  
UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG**

**Speyerer Forschungsberichte 55**



## VORWORT

Dieser Band der Speyerer Forschungsberichte, der sechzehn Monate nach seinem ersten Erscheinen in dritter Auflage vorgelegt wird, enthält die Referate, die in dem von mir geleiteten Forschungsseminar über "Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung" am 27. und 28. Oktober 1986 in Speyer gehalten wurden. Professor Dr.-Ing. *Hans Eilfort* hat sein Referat für die Publikation lediglich um die Darstellung der "Unternehmensflurbereinigungen zum Bau der Bundesautobahn A 81 Stuttgart - Singen" ergänzt; die Referate von *Fritz Kastner* und Universitätsprofessor Dr. *Richard Bartlisperger* sind nur sehr geringfügig überarbeitet sowie mit ausführlichen Nachweisen versehen worden. Auf eine Wiedergabe der eingehenden und teilweise kontroversen Diskussionen unter den 41 Seminarteilnehmern aus Wissenschaft und Praxis<sup>1</sup> muß verzichtet werden. Insoweit sei jedoch auf die Darstellung in den Berichten von Dr. *Bernhard Stürer* für "Die Öffentliche Verwaltung"<sup>2</sup> und *Hans-Peter Michler* für das "Deutsche Verwaltungsblatt"<sup>3</sup> hingewiesen, die in der Zwischenzeit erschienen sind. Auch die Referate von Universitätsprofessor Dr. *Richard Bartlisperger* und *Fritz Kastner* sind - in der hier vorgelegten Form - im "Deutschen Verwaltungsblatt" veröffentlicht worden<sup>4</sup>.

Das Forschungsseminar im Oktober 1986 war das vierte, das vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen durchgeführt wurde<sup>5</sup>. Thematisch schloß dieses Forschungsseminar teilweise

<sup>1</sup> Vgl. im einzelnen das Teilnehmerverzeichnis unten S. 77 ff.

<sup>2</sup> DÖV 1987, 104 ff.

<sup>3</sup> DVBl. 1987, 410 ff.

<sup>4</sup> DVBl. 1987, 1 ff. und DVBl. 1987, 73 ff. (vgl. dazu die Stellungnahme von *Walter Labbé*, DVBl. 1987, 517 f., sowie die Erwiderung von *Kastner*, ebd., S. 519).

<sup>5</sup> Zum ersten gemeinsamen Forschungsseminar am 26./27.04.1982 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 23, 1. Aufl. Juni 1982, 2. Aufl. Februar 1983; *Korbmacher*, Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, DÖV 1982, 517 ff.; *Kastner*, Inwieweit sind enteignungs- und entschädigungsrelevante Entscheidungen im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß zu

unmittelbar an das vorangegangene an: Erneut wurden Probleme der Berücksichtigung von Umweltbelangen bei raumrelevanten Fachplanungsvorhaben, insbesondere bei dem Bau von Fernstraßen, erörtert; den zweiten Schwerpunkt der Veranstaltung bildete das Verhältnis von Flurbereinigung und Planfeststellung. Die Aktualität der in diesem Jahr behandelten Themen zeigt sich nicht nur an neueren Gerichtsentscheidungen zur Flurbereinigung<sup>6</sup> und an den fortdauernden Diskussionen über die Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>7</sup>, sondern auch an dem vom Bundesrat beschlossenen und von der Bundesregierung unterstützten Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Umweltschutzes bei der Raumordnung und im Fernstraßenbau<sup>8</sup>. Die in den erörterten Bereichen auftretenden Fragen sind freilich noch nicht abschließend beantwortet, doch dürften die Ergebnisse des Forschungsseminars dazu einen wichtigen Beitrag bilden.

An dieser Stelle danke ich nochmals den drei Referenten sowie sämtlichen Diskussionsteilnehmern, die zum Erfolg des diesjährigen Forschungsseminars beigetragen haben. Mein Dank gilt weiterhin Dr. *Klaus Grupp* für seine Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung sowie für die redaktionelle Betreuung dieses Forschungsberichts. Schließlich danke ich meinem Assistenten *Hans-Peter Michler*, meinen Sekretärinnen *Erika Kögel* und *Marliese Dietrich* sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer für

---

treffen?, DVBl. 1982, 669 ff.; *Fromm*, Die Bad Dürkheimer Gondelbahn, UPR 1983, 46 ff.; Berichte von *Krämer*, Straße und Autobahn 1982, 405 f., und *Schaeffer*, DVBl. 1982, 687 f.

Zum zweiten gemeinsamen Forschungsseminar am 29./30.10.1984 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, Speyerer Forschungsberichte 42, 1984; *Paetow*, Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, DVBl. 1985, 369 ff.; *Broß*, Zur Teilbarkeit von (fern-)straßenrechtlichen Planungsentscheidungen, DÖV 1985, 253 ff.; Bericht von *Grupp*, DVBl. 1985, 152 ff.

Zum dritten gemeinsamen Forschungsseminar am 28./29.10.1985 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 49, 1986; *Kuschnerus*, Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 1986, 75 ff.; Berichte von *Stüer*, DÖV 1986, 65 ff., und *Michler*, DVBl. 1986, 278 ff.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.03.1985 - 5 C 130.83 - (BVerwGE 71, 108), vom 06.02.1986 - 5 C 40.84 - (BVerwGE 74, 1) und vom 06.03.1986 - 5 C 36.82 - (DÖV 1986, 744).

<sup>7</sup> Vom 27.06.1985 (ABLEG Nr. L 175/40).

<sup>8</sup> BT-Drs. 10/5347.

öffentliche Verwaltung *Hannelore Fehr* und *Heidrun Tußing* sowie nicht zuletzt dem Akademischen Rat Dipl.-Wirtschafts-Ing. *Wilfried Frankenbach* für ihre Mühen bei der Herstellung dieses Forschungsberichts - dem ersten, der mit Hilfe des neuen institutseigenen Textverarbeitungssystems erstellt wurde.

Speyer, im März 1988

*Willi Blümel*



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers</b>	
Prof. Dr. Willi Blümel, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	I
<b>Bedeutung und Aspekte der modernen Flurbereinigung</b>	
Prof. Dr.-Ing. Hans Eilfort, Präsident des Landesamtes für Flurbereinigung und Siedlung Baden-Württemberg	1
<b>Die Wechselbeziehungen von (Fern-)Straßenrecht und Flurbereinigungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung</b>	
Ministerialrat Fritz Kastner, Bundesministerium für Verkehr	23
<b>Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Straßenplanung</b>	
Prof. Dr. Richard Bartlsperger, Universität Erlangen-Nürnberg	39
<b>Verzeichnis der Teilnehmer</b>	77
<b>Seminarprogramm</b>	81



## BEDEUTUNG UND ASPEKTE DER MODERNEN FLURBEREINIGUNG

*Von Professor Dr.-Ing. Hans Eilfort*

### 1. Flurbereinigung im inhaltlichen und zeitlichen Wandel

Es ist noch nicht allzu lange her, da stand das Wort "Flurbereinigung" - neben seiner gesetzlichen Bedeutung - in der öffentlichen Meinung als Synonym für positiv verstandene grundlegende Neuordnungen im politischen Feld, in der Wirtschaft oder Verwaltung. Heute steht dieses gleiche Wort in den Medien, aber auch darüber hinaus, für Kahlschlag der letzten natürlichen Reste im Lande und für die Vergewaltigung unseres Lebensraumes, kurzum für Tabula rasa.

Was hat zu diesem Meinungswandel, zu diesem Akzeptanzverlust der Flurbereinigung in der Öffentlichkeit geführt, vor allem, was hat dazu in so kurzer Zeit geführt? Ist der in der letzteren Feststellung liegende Vorwurf gerechtfertigt? Hat sich die Flurbereinigung im Laufe dieser Zeit so nachteilig verändert oder hat sich ihr Umfeld verändert oder beides? Oder handelt es sich um unterschiedliche Wertungen unveränderter Sachverhalte?

Wenn man auf all diese Fragen eine Antwort sucht, dann muß man sich die Entwicklung der Flurbereinigung zumindest seit dem 2. Weltkrieg vor Augen halten. Besser wäre es noch, den Einstieg in den Entwicklungsweg der Flurneuordnung schon früher zu beginnen, denn gerade im deutschen Südwesten, in dem ich tätig bin, kann sie nicht nur auf eine 300jährige Geschichte zurückblicken, sondern auch auf die wohl reichhaltigste Palette unterschiedlichster Erscheinungsformen: Vereinödungen im Allgäu und in Oberschwaben, Feldwegregulierungen, Feldbereinigungen in Baden und in Württemberg, Umlegungen nach preußischem Recht in Hohenzollern und Umlegungen nach Reichsrecht im ganzen Gebiet erbrachten jeweils sehr verschiedene Ergebnisse, sowohl für die Landwirtschaft als auch im Erscheinungsbild der Landschaft.

Die radikalsten Veränderungen hat es dabei im Zuge der Vereinödungen im 18. Jahrhundert gegeben, nicht nur in landwirtschaftlicher, sondern gerade auch in landschaftlicher Hinsicht. Durch sie wurde damals das Landschaftsbild grundlegend verändert, hin zu dem Typ, der heute dort als die "gewachsene" Allgäulandschaft empfunden und hartnäckig gegen jegliche (neue) Eingriffe verteidigt wird. Die anderen Verfahrensarten hatten nicht diese verändernden Dimensionen, aber alle hatten doch eines gemeinsam:

Es waren Neuordnungen ausschließlich zu dem Zweck, die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden zu verbessern zu dem Ziel und Zweck, die Produktion von Nahrungsgütern und die Wirtschaftskraft der Betriebe zu steigern. Dieser rein agrar-ökonomische Denkansatz blieb auch noch maßgeblich weit in die Zeit nach dem 2. Weltkrieg hinein; es hat wohl kaum einen Zeitraum gegeben, in dem dieser Gedanke auf so einhellige Zustimmung bei allen Gruppen unserer Gesellschaft stieß, wie gerade die Nachkriegszeit. Das ist auch nicht verwunderlich, denn Not und Elend jener Zeit, die ständige Sorge aller Menschen im Land um das tägliche Brot hatten den Stellenwert der Landwirtschaft allgemein und den der Leistungsfähigkeit ihrer Produktionsmethoden im besonderen bei den Menschen in Stadt und Land überdeutlich werden lassen. Aus dieser Situation heraus ist es nur zu verständlich, daß die ersten staatlich-administrativen Regelungen nach dem politischen Umbruch 1945 auch das Instrument der Flurbereinigung zur Verbesserung der Ernährungslage so rasch wie möglich zu aktivieren suchten. Und so nimmt es nicht wunder, daß der § 1 des 1953 vom ersten Deutschen Bundestag verabschiedeten Flurbereinigungsgesetzes als Ziel der Neuordnung bestimmte:

" ... zur Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur kann zersplitterter und unwirtschaftlich geformter ländlicher Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert werden."

Diese Zielbestimmung schloß zwar keineswegs aus, daß der Gesetzgeber - wie übrigens schon die Gesetzgeber der späten Feldbereinigungen und Umlegungen in den dreißiger Jahren - ein reichhaltiges Instrumentarium schuf, mit dessen Hilfe auch ganz andere als landwirtschaftliche Zwecke verfolgt und erreicht werden konnten. Aber die landwirtschaftliche Erzeugung und ihre Verbesserung standen ganz eindeutig im Vordergrund. Und die Wortführer der öffentlichen Meinung jener Zeit warfen der Landwirtschaft vor, rückständig zu sein und nicht rasch genug alles daran zu setzen, um

die Produktion zu steigern und alle modernen technischen Mittel und Hilfen zu dieser Produktionssteigerung anzuwenden. Aber es war sicherlich nicht nur die bittere Erfahrung von Hunger und Not, sondern auch ein ausgeprägtes Wohlwollen an allem Neuen, an allem technisch Perfekten, das diese - damals sehr einhellige - öffentliche Meinung kennzeichnete. Sie forderte vom Träger des politischen Willens auf allen möglichen Gebieten, nicht nur auf dem Gebiet der Flurbereinigung, der Landeskultur, die Förderung moderner Techniken mit der gleichen Inbrunst, wie sie heute den Umweltschutz fordert. Und aus der Not der unmittelbaren Nachkriegszeit heraus entwickelte sich dann im Zuge des Wiederaufbaus unseres Landes eine technisch-ökonomische Euphorie, von der auch die Flurneuordnung nicht ausgenommen war. In dieser Zeit hatten nur wenige Beteiligte Verständnis dafür, wenn Flurbereinigungsfachleute daran erinnerten, daß im § 37 des Flurbereinigungsgesetzes gefordert war: " ... die Flurbereinigungsbehörde hat dabei den Erfordernissen der Landschaftspflege Rechnung zu tragen." Es fand damals kaum Verständnis, wenn für solche Belange größere Konzessionen zu Lasten der betriebswirtschaftlich optimalen Plangestaltungen gemacht werden sollten, obwohl bei allen Flurneuordnungsverfahren auch jener Zeit schon die Naturschutzverwaltung voll eingeschaltet war.

Diese aus dem seinerzeitigen und noch langehin vorherrschenden technisch-ökonomischen Denkansatz gefundenen Neuordnungskonzeptionen mögen manche heutige Zeitgenossen als kaltschnäuzige Landschaftsveränderungen empfinden, aber die damalige Zeit und - was ganz wesentlich ist - auch die damaligen politischen Vorgaben wollten es so und nicht anders. Die mit Macht betriebenen strukturellen Veränderungen im ländlichen Bereich blieben keineswegs auf die Flurbereinigungen beschränkt, sondern umfaßten auch das Gebiet der Mellorationen, der Neulandgewinnungen und der ländlichen Siedlung.

In dem Maße, in dem sich im Zuge des Wiederaufbaus das wirtschaftliche Leben in der Bundesrepublik entwickelte, entstand weiterer Druck auf die Landwirtschaft einerseits dadurch, daß von ihr Rationalisierung und Modernisierung erwartet wurde, andererseits dadurch, daß für Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft interessante gewerbliche Arbeitsmöglichkeiten angeboten wurden. Dies hat in den 60er Jahren zu einer enormen Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft geführt. Es kam sogar dazu, daß in dieser Zeit das Problem der sogenannten Sozialbrache höchste Bedeutung

erlangte und neben anderen die Flurbereinigungs- und Siedlungsverwaltung gefordert war, alles zu unternehmen, um dem entgegenzuwirken.

Eine vergleichbare Entwicklung war in den Dörfern selbst festzustellen: Alte landwirtschaftliche Betriebsgebäude und andere alte Bausubstanzen wurden vom damaligen Zeitgeist ebenso preisgegeben, wie es in den Städten geschah; das Neue, das Moderne, das Funktionale, das Wirtschaftliche war Trumpf! Und auch für die großen Maßnahmen der Infrastrukturentwicklung – insbesondere den Verkehrswegebau – wurde das Instrument Flurbereinigung als Unternehmensflurbereinigung in immer stärkerem Maße in Dienst genommen, wozu es sich natürlich vorzüglich eignete.

Und so kam es dann, daß in vielen Gemeinden neue Autobahnen oder andere Verkehrswege die Initialzündung für eine progressive ländliche Entwicklung durch Flurneuordnung wurden, dort wo sonst vielleicht ländliche Neuordnung noch gar nicht in Gang gekommen wäre.

Jener Zeitgeist und die nachdrücklichen politischen Forderungen, die sich aus ihm entwickelt hatten, haben zweifelsohne auch das Selbstverständnis der damaligen Flurbereinigung erheblich beeinflußt und alle, die in dieser Zeit in diesem Metier tätig waren, haben diese technischen Werke in vollem Bewußtsein ihrer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz gern vollzogen und präsentiert.

Dies alles soll nun aber keineswegs heißen, daß damals gar keine anderen als ökonomischen Gesichtspunkte bei den Planungen der Flurbereinigung Geltung hatten. Auch damals war schon bei den meisten Flurbereinigungsfachleuten ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Bewußtsein für Aspekte des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorhanden; und es wurde auch damals schon manches im Blick auf Landschaftspflege und Ästhetik getan, was heute als ökologische Forderung verkündet wird. Andererseits war es in dieser Zeit aber nicht leicht, so etwas durchzusetzen – es war einfach kein rechter Resonanzboden da, weder bei der ländlichen Bevölkerung noch bei der breiten Öffentlichkeit und auch nicht bei den politisch Verantwortlichen.

Dies wurde erst anders, als langsam, dann aber immer schneller in der Öffentlichkeit ein Bewußtseinswandel sich bemerkbar machte, der, aus welchen Motiven auch immer, eine Abkehr vom weitgehend ökonomisch-technischen

Denken vollzog. Diesen Bewußtseinswandel in weiten Kreisen der Öffentlichkeit - der in Ansätzen schon in den sechziger Jahren auszumachen war - möchte ich nicht in seinen vielfältigen Ursachen analysieren; es kamen hier ganz unterschiedliche Motive zusammen: einmal die Erkenntnis, daß die raschen technischen Entwicklungen auch Folgen zeitigten, die keineswegs nur positiv zu beurteilen waren, die sogar ausgesprochene Schäden nach sich zogen, dann natürlich auch die Vergeßlichkeit in bezug auf das, was in der unmittelbaren Nachkriegszeit erlebt und erlitten wurde, und im geisteswissenschaftlichen Feld eine ganz andere Philosophie und damit auch ganz andere Antworten auf die Sinnfrage des Lebens und den Stellenwert von Fortschritt und Wachstum und anderen vorher hochgepriesenen Entwicklungen. Und auch bei vielen Menschen, die von solchen Fragestellungen gar nicht berührt wurden, war ein deutlicher Bewußtseinswandel zu verspüren und manchmal hatte man geradezu den Eindruck, daß aus dem in kurzer Zeit entstandenen Überfluß geradezu ein Überdruß geworden war. Eine junge Generation wuchs heran, die von den Nöten und Sorgen ihrer Väter nichts mehr wußte, die aber sehr wohl die negativen Folgen eines zu raschen Wachstums registrierte.

Wenn ich dies sage, möchte ich damit keineswegs diesen Bewußtseinswandel diskreditieren, denn im Grunde genommen hat er uns doch sehr viele Tore geöffnet und hat Wege und Möglichkeiten aufgeschlossen, die in den Sehnsüchten der Menschen zweifelsohne ihre Erwartung hatten. Und auch für die Flurbereinigung, für die ländliche Neuordnung war dieser Bewußtseinswandel hilfreich, denn er gestattete es, von der sehr weitgehend ökonomisch-betriebswirtschaftlichen, technischen Betrachtung abzurücken und zu einer mehr umfassenden Behandlungsweise überzugehen. Das, was sich in den vergangenen 10 bis 15 Jahren an Entwicklung in der Flurbereinigung vollziehen konnte, konnte nur auf der Grundlage dieses Bewußtseinswandels geschehen, und wir wissen uns weiterhin in einem Entwicklungsprozeß stehend, dessen Ende noch keineswegs auszumachen ist.

## **2. Grundsätzliche Überlegungen zur modernen Flurbereinigung**

Was charakterisiert nun die heutige Flurneuordnung, was unterscheidet sie von der früheren?

Sie kann sich weder einer einseitigen Wachstums- und Fortschrittseuphorie hingeben noch kann sie sich in die Märchenvorstellung derjenigen begeben, die glauben, man könne die Entwicklung dieser Welt anhalten, man könnte den status quo festhalten oder gar einen status quo ante wiederherstellen und ihn dann museal konservieren. Die Flurbereinigung heute hat sich vielmehr in sehr konkreter Weise mit den Zielkonflikten im ländlichen Bereich auseinanderzusetzen, mit Zielkonflikten, die im Spannungsfeld zwischen ökonomischen Forderungen der dort lebenden Menschen, vorab denen der Landwirte, dann mit den gesamtwirtschaftlichen Interessen nach Landentwicklung und mit den ökologischen Erfordernissen für eine intakte Lebenswelt liegen. Und all diese Anliegen stehen gleichermaßen im öffentlichen Interesse, denn auch das Funktionieren der Landwirtschaft im Ganzen liegt ebenso im öffentlichen Interesse wie die Maßnahmen, die zur Infrastrukturentwicklung dienen oder die von ökologischen Erfordernissen bestimmt sind. Im Grunde genommen ist das Konfliktverhältnis ein Dreiecksverhältnis, in dessen Eckpunkten einmal die Landwirtschaft, im nächsten die Gemeinde- und Landentwicklung und im dritten die ökologischen Bedürfnisse angesiedelt sind.

Hauptanliegen auch der heutigen Flurbereinigung muß es sein, den landwirtschaftlichen Betrieben bessere Bewirtschaftungsbedingungen zu verschaffen, um durch die eintretende Senkung der Betriebskosten die familiäre Einkommenslage zu verbessern. Vom einzelnen Betrieb, der einzelnen Familie her gesehen, darf das, ja muß das sehr wohl privatnützig gesehen werden; dennoch ist gleichermaßen das öffentliche Interesse berührt.

Allerdings begründet sich das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Landwirtschaft heute im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft anders als in der Nachkriegszeit. Die Situation der Landwirtschaft - nicht nur der deutschen - in der Europäischen Gemeinschaft ist äußerst problematisch. Im Grünbuch der EG-Kommission vom 15.07.1985 ist dies in aller Nüchternheit dargelegt. Diese Situationsbeschreibung wird von keiner Seite angezweifelt. Ebenso besteht - zumindest in der Bundesrepublik Deutschland - weitestgehend Einigkeit über die Ziele künftiger europäischer Agrarpolitik, die da sind: Überschüsse abzubauen, Interventionskosten zu senken und die landwirtschaftlichen Betriebseinkommen zu sichern!

Strittig dagegen sind die für notwendig oder gangbar erachteten Wege, diese Ziele überhaupt und möglichst rasch zu erreichen. Dies wird aus der Viel-

zahl der hierzu vorgelegten nationalen Konzepte deutlich. Alle ernst zu nehmenden Konzepte zielen dabei ab auf die unbedingte Erhaltung einer bäuerlichen Landwirtschaft auf der Grundlage des Familienbetriebes.

Aus den grundsätzlichen und weitgehend übereinstimmenden Vorstellungen über die Zielsetzungen einer künftigen Agrarpolitik sowie aus dem Bündel der hierzu vorgeschlagenen Maßnahmen ergibt sich, daß eine Landbewirtschaftung in einem noch festzulegenden Umfang und in einer möglichst umweltverträglichen Weise auf Dauer sicherzustellen ist. Denn eine landwirtschaftliche Bodennutzung ist als Existenzgrundlage unserer Landwirtschaft auch bei flankierenden direkten Einkommensübertragungen zur Ernährungssicherstellung, zur Erhaltung der Kulturlandschaft und zur Bewahrung der Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes unverzichtbar.

Hieraus folgt, daß in einer wie auch immer gearteten künftigen Agrarpolitik auch bei einer Priorität von Markt- und Preispolitik auf eine aktive Agrarstrukturpolitik nicht verzichtet werden können. Keinesfalls wird in einer verantwortungsvoll betriebenen Politik das Überschußproblem etwa dadurch gelöst werden können, daß durch ein bewußtes Belassen der landwirtschaftlichen Betriebe in unwirtschaftlichen Strukturen deren Produktion gedrosselt wird.

Deshalb werden unabhängig von der weiteren Entwicklung der Agrarpolitik die einkommenswirksamen Maßnahmen der Flurbereinigung auch weiterhin von großer Bedeutung sein. Denn die Flurbereinigung bietet die Möglichkeit, das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe vor allem über die Steigerung der Arbeitsproduktivität und über Betriebseinsparungen zu verbessern, ohne gleichzeitig eine Produktionsausweitung zu bewirken (produktionsneutral). Gerade bei stagnierenden oder sogar sinkenden Verkaufserlösen landwirtschaftlicher Produkte wird es für die Landwirtschaft von existentieller Bedeutung sein, die Betriebs- und Produktionskosten zu senken, um noch Betriebsgewinne zu erzielen. Dieser Gesichtspunkt wird aufgrund der zwingenden Notwendigkeit, einerseits die Überschußproduktion einzudämmen und andererseits die landwirtschaftlichen Einkommen zu sichern, an Bedeutung künftig noch gewinnen.

Damit werden auch in Zukunft die Neuordnung des Grundbesitzes und der abgestufte Ausbau der gemeinschaftlichen Anlagen Schwerpunkte der Flur-

bereinigungstätigkeit bilden. Diese Maßnahmen bleiben die unverzichtbare Grundlage für den rationellen Einsatz von Maschinen und Geräten und die damit verbundene Minimierung des Arbeitsaufwands. Zusammen mit der Einsparung von Maschinen- und Unterhaltungskosten sowie der Senkung entsprechender Betriebsmittelkosten wird dadurch eine unmittelbare Einkommensverbesserung für die landwirtschaftlichen Betriebe erreicht (im Gegensatz zu einer agrarpolitisch diskutierten evtl. drastischen Erhöhung der Kosten von produktionssteigernden Betriebsmitteln).

Nach allen Konzepten für eine künftige Agrarpolitik werden für die Landwirtschaftsförderung und damit für die weitere Flurbereinigungstätigkeit ökologische Gesichtspunkte einen immer breiteren Umfang annehmen. Flächendeckende Biotopvernetzungen werden in der Regel und besonders dann, wenn sie nicht zu Einkommenseinbußen für Landwirte führen sollen, nur über das Instrument Flurbereinigung realisiert werden können. Die Erhaltung von Kulturlandschaft in agrarischen Problemgebieten kann mit Hilfe der Flurbereinigung erleichtert werden, wobei flankierende Maßnahmen wie z.B. direkte Einkommensübertragungen die bodenordnerische Tätigkeit nicht überflüssig machen.

Die großzügige Ausweisung oder Erweiterung von Schutzgebieten wird mit Hilfe von Flurbereinigungsverfahren dann in die Wege geleitet werden können, wenn die Gesellschaft bereit ist, für Wirtschafterschwernisse bzw. Produktionseinschränkungen Entschädigungen bzw. Ausgleichsleistungen zu zahlen. Dasselbe gilt sinngemäß für Flächenstillegungen oder Umnutzungen. Auch hier wird die Flurbereinigung in vielen Fällen durch funktionsgerechte Zuordnung der Flächen die Grundlagen dafür schaffen müssen, daß bestimmte Teile einer Gemarkung aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß genommen und einer anderen Nutzung zugeführt werden können.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der beschränkten personellen Ressourcen der Flurbereinigungsverwaltungen müssen die Prioritäten bei der Einleitung neuer Verfahren - von Unternehmensverfahren abgesehen - möglicherweise neu überdacht werden. Zurückhaltung wird man in solchen Gemeinden üben müssen, wo mit dem Ausscheiden zahlreicher Betriebe gerechnet werden muß und die weitere Entwicklung schlecht einzuschätzen ist. Vordringlich aber können in Zukunft Flurbereinigungen dort werden, wo feststeht, daß Flächen in größerem Umfang aus der landwirtschaftlichen

Nutzung ausscheiden und eine Ordnung dieser stillzulegenden oder umzunutzenden (z.B. aufzuforstenden) Flächen erforderlich ist. Überhaupt muß in der Flurbereinigung die künftige Flächenumnutzung eine noch stärkere Beachtung als bisher finden.

Diese Bemühungen werden aber nur dann Erfolg haben können, wenn es gelingt, die ländliche Bevölkerung und ihre politischen Vertreter davon zu überzeugen, daß die Flurbereinigung nicht nur für hauptberufliche Landwirte von Vorteil ist, sondern auch insgesamt zum Nutzen der gesamten Bevölkerung zu einer positiven Entwicklung des ländlichen Raumes und der ländlich geprägten Orte beizutragen vermag.

Der Katalog möglicher Maßnahmen in der Flurbereinigung ist heute nahezu der gleiche wie seit 35 Jahren; er hat sich durch die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes 1976 nur marginal geändert. Aber sehr wohl wird heute davon ein anderer Gebrauch gemacht: Z.B. werden die Wegenetze auch unter Inkaufnahme von Mißformen topographie- und landschaftsgerechter geplant, wasserwirtschaftliche Maßnahmen nur noch sehr zurückhaltend vorgesehen und selbst die vom Gesetzgeber sehr apodiktisch geforderte "Bildung möglichst großer Grundstücke" wird mit den Belangen der Ökologie im Einzelfall sorgfältig abgewogen. Wie überhaupt die Gesichtspunkte der Landschaftspflege und der Ökologie heute in allen Fällen ein sehr hohes Gewicht haben. Das kommt schon allein darin zum Ausdruck, daß vor jeder Planung in der Flurbereinigung eine bis ins einzelne gehende Erfassung und Bewertung aller Landschaftselemente erfolgt. In diesem Gewichtswandel kommt auch die veränderte Definition des Begriffs "Landeskultur" zum Tragen, der nicht mehr nur Maßnahmen zur nachhaltigen Erhöhung der Fruchtbarkeit und Ertragssicherheit landwirtschaftlicher Nutzflächen, insbesondere durch Optimierung des Bodenwasserhaushalts für Kulturpflanzen umfaßt, sondern "alle ökonomischen und ökologischen Aspekte, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte und betreute Landschaft zugrundeliegen" (Begründung zum Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz Baden-Württemberg vom 14.03.1972).

Im Ergebnis sehen deshalb ausgeführte Flurbereinigungen heute deutlich anders aus als die Verfahren der fünfziger und der sechziger Jahre. Wir glauben, dies ist gut so, auch wenn unsere Kritiker aus dem neugrünen Lager dies geflissentlich übersehen und ihre Vorwürfe stets mit Beispielen der

früheren Verfahren begründen. Aber auch bei den Landwirten findet dieser "Stilwandel" noch nicht uneingeschränkte Zustimmung, denn der arbeitswirtschaftliche Erfolg einer Flurbereinigung kann durch diese starke Berücksichtigung ökologischer Forderungen schon etwas beeinträchtigt sein, vor allem aber, weil heute produktionssteigernde Maßnahmen bei der Neuordnung weitgehend wegfallen. Am stärksten wirkt sich das bei Rebverfahren aus, bei denen in einigen Landesteilen deshalb die hohe von uns geforderte Bereitschaft nachläßt.

Von den in Bund und Ländern politisch Verantwortlichen und von den Vertretern der landwirtschaftlichen Berufsorganisationen wird die neue Form der Flurneuordnung uneingeschränkt vertreten. Wir hoffen sehr - und damit komme ich auf die eingangs gestellten Fragen zurück -, daß sich die Einsicht in den Wandel, den die Flurbereinigung im letzten Jahrzehnt durchgemacht hat, auch in den Medien langsam durchsetzt. Wir sind trotz vieler Negativerfahrungen hier nicht ganz unzuversichtlich. Zumindest in der örtlichen und regionalen Berichterstattung über laufende oder durchgeführte Verfahren nimmt das Bemühen um eine sachlich-objektive Darstellung unverkennbar zu.

### 3. Die Unternehmensflurbereinigung

Wenn ich in diesem Kreise, der ja vor allem an der Unternehmensflurbereinigung interessiert ist, bisher nur von der Flurbereinigung im allgemeinen gesprochen habe, so hat das seinen Grund darin, daß die Probleme der Unternehmensflurbereinigung m.E. nicht losgelöst von denen der Regelflurbereinigung richtig eingeordnet und beurteilt werden können.

Der Gesetzgeber hat Ziel und Zweck für eine Unternehmensflurbereinigung in § 87 des Flurbereinigungsgesetzes vorgegeben:

"... wenn der den Betroffenen (durch das Unternehmen) entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden sollen".

Bei der hierin zum Ausdruck kommenden Zielbestimmung hat der Gesetzgeber offensichtlich - man muß wohl sagen: zunächst nur - an den Schutz der Betroffenen und der allgemeinen Landeskultur vor den Auswirkungen bzw. Folgen des Unternehmenseingriffes gedacht. Wenn also zur Folgebewältigung des Eingriffs für den ländlichen Grundbesitz mit der Unternehmensflurberei-

nigung ein Instrumentarium vorgehalten wird, das über die Möglichkeiten des Planfeststellungs- und Enteignungsrechtes hinausgeht, so müssen die hier zu schützenden Güter - landwirtschaftliches Grundeigentum und allgemeine Landeskultur - gegenüber anderem Eigentum und anderen Strukturen einer besonderen Fürsorge bedürftig erscheinen. Damit ist man aber genau in dem Gedanken, der in Ansatz und Ziel der Flurbereinigung allgemein zugrunde liegt. Wer also Flurneuordnung durch Flurbereinigung bei entsprechenden Voraussetzungen bejaht, muß dies auch für die Unternehmensflurbereinigung tun; wer sie pauschal in Frage stellt - aus welchen Motiven auch immer -, muß dies auch bei der Unternehmensflurbereinigung tun.

Wenn der Gesetzgeber bei der Unternehmensflurbereinigung primär die Interessenlage der vom Unternehmen konkret betroffenen Grundeigentümer und die Fürsorge für die allgemeine Landeskultur eindeutig im Vordergrund sieht, so besagt das jedoch keineswegs, daß sie nicht auch für das Unternehmen oder seine Betreiber von Nutzen sein soll. Dies ist unschwer aus dem in § 88 FlurbG bereitgestellten Instrumentarium ersichtlich; aber der Ansatzpunkt ist das erstere. Dies zu betonen, ist für einen Flurbereiniger deshalb heute sehr wichtig, weil in zunehmendem Maße von grundsätzlichen oder konkreten Gegnern neuer Infrastrukturmaßnahmen versucht wird, die Flurbereinigung als Erfüllungsgehilfen zur Durchsetzung großflächiger Eingriffsmaßnahmen hinzustellen.

Rechtlich ist die immer wieder zu hörende Behauptung, "erst die Flurbereinigung macht das Unternehmen und die damit verbundenen Eingriffe möglich", irrelevant, denn eine Maßnahme, für die die Enteignung zulässig ist - und das ist ja eine zwingende Voraussetzung für ein solches Unternehmen -, könnte ja sehr wohl durch Einzelenteignung realisiert werden, soweit die erforderlichen Grundstücke nicht direkt erworben werden können. Aber praktisch - und ich möchte auch sagen: politisch - wäre zumindest in meinem Land manches Unternehmen undurchführbar, gäbe es nicht dieses Ausgleichsinstrument Unternehmensflurbereinigung. Ich denke da an die Bundesbahn-Neubaustrecke Mannheim-Stuttgart, an manche Fernstraßen<sup>1</sup>, an das Prüfgelände in Boxberg, an den Flughafen in Stuttgart.

Und deshalb ist es schon folgerichtig, wenn sich hier der Zorn der grundsätzlichen Gegner solcher Maßnahmen schnell gegen "die Flurbereinigung" als

<sup>1</sup> Vgl. als Beispiel die Darstellung "Unternehmensflurbereinigungen zum Bau der Bundesautobahn A 81 Stuttgart - Singen" (unten S. 19 ff.).

"Landbeschaffer für Verkehrs- und industrielle Großprojekte" richtet. Das hört man dann nicht nur in den Kundgebungen der Gegner oder in Wahlveranstaltungen, sondern kann es neudeutings auch in einem wissenschaftlichen Lehrbuch lesen, wo die "Flurbereinigung als Instrument zur Flächenbeschaffung ... indirekt die Ursache der Lebensraumzerstörung" ist<sup>2</sup>.

Selbst wenn die Flurbereinigung mit solchen verbalen Verunglimpfungen leben können müßte, so ergeben sich vor diesem Hintergrund heute vielfach schon Probleme bei der Herstellung des Einvernehmens über die Verteilung des Landverlustes mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung nach § 87 Abs. 1 S. 2. Es wird von den (gewählten) Vertretern der Berufsverbände, die hier meist unter massivem Druck von Teilen ihrer Basis stehen, - mitunter, wie wir wissen, gegen ihre Überzeugung - verweigert.

Zwar ist die Frage, worauf sich das Einvernehmen der landwirtschaftlichen Berufsvertretung erstreckt und zu welchem Zeitpunkt innerhalb des Flurbereinigungsverfahrens das Einvernehmen vorliegen muß, noch nicht eindeutig geklärt. Nach wohl zutreffender Ansicht wirkt die landwirtschaftliche Berufsvertretung bei der Bestimmung des "größeren Kreises von Eigentümern" i.S. von § 87 Abs. 1 S. 1 FlurbG mit, also letztlich bei der räumlichen Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes. Da die Grenzen des Flurbereinigungsgebietes während des Verfahrens variabel sind, muß zur Mitwirkung bei der Gebietsabgrenzung noch eine zweite Komponente hinzukommen, welche eine Fixierung der Gebietsgröße bei gleichzeitiger Variabilität der Grenzen gewährleistet. Ein entsprechender Parameter ist die Festlegung eines maximalen prozentualen Flächenabzuges innerhalb des Flurbereinigungsgebietes. Damit wird indirekt die Gebietsgröße festgelegt und gleichzeitig das Ausmaß der Betroffenheit geregelt. Daß Gegenstand des Einvernehmens neben der Gebietsgröße hauptsächlich der prozentuale Flächenverlust sein muß, entspricht auch dem tatsächlichen Bedürfnis. Entscheidend für den einzelnen Landwirt in der Praxis ist, welcher prozentuale Flächenverlust ihn konkret treffen wird. Allein dieser Flächenverlust steht neben der Frage, welche Grundstücke des Landwirts in das Gebiet mit einbezogen werden, im Vordergrund des Interesses.

Ich will mich mit der strittigen Rechtsfrage, ob das Einvernehmen der landwirtschaftlichen Berufsvertretung zwingende Anordnungsvoraussetzung ist,

<sup>2</sup> Kaule, Arten- und Biotopschutz, 1986, S. 20.

jedoch nicht weiter auseinandersetzen. Denn unter den dargestellten Umständen ist die Frage letztlich müßig. Die Anordnung einer Flurbereinigung gegen den massiven Widerstand der Betroffenen und der Verbände wäre jedenfalls - ungeachtet der Rechtslage - höchst problematisch.

Wir sind deshalb in einzelnen kritischen Fällen auf den bisher gut funktionierenden Ausweg verfallen, den Unternehmensträgern aufzugeben, vor Anordnung - genauer gesagt: bis zur Aufklärung der voraussichtlichen Flurbereinigungsteilnehmer nach § 5 Abs. 1 FlurbG - in einem genügend groß bemessenen künftigen Flurbereinigungsgebiet Land in dem letztlich zur Erreichung des Einvernehmens notwendigen Umfang aufzukaufen. Ich weiß, daß dieses Verlangen immer wieder auf Unverständnis stößt und auch der eine oder andere von Ihnen wird mir kritisch entgegenhalten, wo denn die unmittelbare Rechtsgrundlage für diese Forderung zu finden sei. Die Erfahrungen zeigen aber, daß wir - mit unserer Variante des bayrischen Landnutzungskonzepts - auf dem richtigen Weg sind. Denn wenn es uns gelingt, in ausreichendem Umfang Land aufzukaufen - und bisher ist dies in allen Problemfällen gelungen -, ist einer der Hauptansatzpunkte für die Gegner des Unternehmens vom Tisch mit der Folge, daß die Einvernehmensherstellung von § 87 Abs. 1 S. 2 FlurbG überflüssig ist; die positive Mitwirkung der Berufsvertretung in der Anordnungsphase war dann bisher auch kein Problem mehr. Selbstverständlich übersehen wir dabei nicht, daß der Landerwerb der Unternehmensträger den von ihnen durch das Unternehmen verursachten Flächenverlust per saldo nicht ersetzt. Die vom Unternehmen beanspruchte Fläche steht nun einmal trotz Landerwerb für die landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr zur Verfügung. Der Landerwerb mindert nur die Eingriffsfolgen für die Bleibenden um den Preis eines allerdings freiwillig hingenommenen Substanzverlustes der Weichenden. Da das Unternehmensverfahren dazu dienen soll, Substanzverluste zu vermeiden, sind wir uns einer gewissen Widersprüchlichkeit unseres Vorgehens durchaus bewußt.

Der Landerwerb hat daneben zwei weitere Aspekte, die ich kurz streifen will. Das künftige Flurbereinigungsgebiet darf nicht danach abgegrenzt werden, in welcher Richtung und Entfernung von der Unternehmenstrasse der Unternehmensträger evtl. die günstigsten Erwerbsmöglichkeiten hat. Dies würde letztlich darauf hinauslaufen, daß der Unternehmensträger durch seine Politik beim Erwerb der Einwurfsgrundstücke die Abgrenzung des Flurberei-

nigungsgebiets unmittelbar bestimmen könnte. Richtlinie für die Abgrenzung sind und bleiben ausschließlich die Kriterien des § 7 FlurbG.

Im Zusammenhang mit dem Landerwerb des Unternehmensträgers sehen wir uns zunehmend mit der Forderung aus Kreisen der Landwirtschaft konfrontiert, die Einwurfsflächen des Unternehmensträgers zum Landabzug nach § 47 FlurbG für die gemeinschaftlichen Anlagen heranzuziehen. Der Grund für diese Forderung ist durchsichtig. Wir haben nicht vor, dieser Forderung nachzugeben, sondern stehen mit den Empfehlungen vom 23. 08.1977 unverändert auf dem Standpunkt, daß die Einwurfsflächen des Unternehmensträgers nach § 47 Abs. 3 FlurbG vom Landabzug für gemeinschaftliche Anlagen zu befreien sind. Den Befreiungsgrund sehen wir darin, daß der Unternehmensträger mit diesen Einwurfsflächen nicht an den Vorteilen der Flurbereinigung in Gestalt der gemeinschaftlichen Anlagen teilnimmt. Oder anders herum gefragt: Welchen Sinn sollte es machen, Flächen, die im Ergebnis die Entschädigung der unmittelbar Enteignungsbetroffenen in Land darstellen, um einen Anteil für gemeinschaftliche Anlagen zu kürzen?

Nach § 87 Abs. 1 Satz 1, 2. Alternative FlurbG kann - wie bereits angedeutet - ein Flurbereinigungsverfahren auch dann angeordnet werden, wenn nur entstehende Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden sollen. Das Einvernehmen der landwirtschaftlichen Berufsvertretung ist hier nicht gefordert. Voraussetzung ist aber, um es nochmals zu betonen, daß kein Landverlust durch das Unternehmen eintritt, so daß eine Verteilung des Landverlustes nicht erfolgen muß. Dieses - wenn Sie so wollen - Ausweichen auf die zweite Anordnungsalternative des § 87 FlurbG führt zwar zunächst zu einer Belastung des Unternehmensträgers im Hinblick auf den oftmals nicht einfachen Landerwerb vor Anordnung der Flurbereinigung. Es dürfte aber in den angesprochenen Problemfällen auch im nachhaltigen Interesse des Unternehmensträgers liegen, die Anordnung der Flurbereinigung von Auseinandersetzungen um die Landaufbringung nach Möglichkeit freizuhalten. Denn dem Einvernehmen der landwirtschaftlichen Berufsvertretung kommt bei der Anordnungsalternative 1 in § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG als Anordnungsvoraussetzung eine so zentrale Bedeutung zu, daß bei Nichterreichbarkeit des Einvernehmens nur die 2. Alternative dieser Bestimmung bleibt, will man sich nicht auf einen langwierigen Rechtsstreit über die Streitfragen zur Rechtsnatur des Einvernehmens einlassen. Ich erinnere mich keines Verfahrens, das das Landesamt in den letzten Jahren angeordnet hat,

wo wir es uns - gerade mit Blick auf das Unternehmen - hätten erlauben können, diese Grundsatzfragen ggf. bis zum Bundesverwaltungsgericht zu klären.

Die lange Dauer und der verwickelte Ablauf der verschiedenen Verwaltungs- und gerichtlichen Verfahren beeinträchtigen ohnehin die zeitgerechte Durchführung von Strukturmaßnahmen in unserem Lande zunehmend. Es wird dadurch auch das Erfordernis der Rechtssicherheit berührt. Diese allgemein zu beobachtende Entwicklung fordert je länger je mehr die oft gestellte Frage heraus, inwieweit die geltende Rechtsordnung im Hinblick auf die Planung und Durchführung raumbedeutsamer Maßnahmen sowie den zeitlichen Rahmen der Entscheidungen noch kalkulierbar und somit funktionsfähig ist.

Man könnte unsere französischen Nachbarn nachgerade darum beneiden, mit welcher Schnelligkeit sie die entsprechenden Planungen umsetzen können.

Die Akzeptanz der Unternehmensflurbereinigung durch die vom Verfahren betroffenen Grundstückseigentümer hängt verständlicherweise sehr von der Akzeptanz des Unternehmens selbst ab. Ist diese nicht gegeben - etwa weil man sich im lokalen Bereich davon keine Vorteile, allenfalls Belastungen verspricht (so etwa bei der schon genannten Neubaustrecke der Bundesbahn) -, muß man damit rechnen, daß selbst Befürworter einer Regelflurbereinigung gegen das Unternehmensverfahren opponieren. Dort, wo das Unternehmen von der überwiegenden Mehrheit begrüßt wird - so etwa beim Prüfgelände in Boxberg -, wird die Unternehmensflurbereinigung auch (oder vielleicht gerade) sogar als Zweitbereinigung selbstverständlich akzeptiert, ja gefordert. Allerdings sind die Zeiten vorbei, in denen auch ein unliebsames Unternehmen leise murrend in Kauf genommen wurde, um überhaupt und möglichst schnell zu einer Neuordnung der Gemarkung zu kommen. Heute ist in den meisten Regionen unseres Landes das hauptberuflich-landwirtschaftliche Element so schwach, daß seine Interessen selbst im kommunalen Bereich nur zu leicht untergehen.

Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, daß die bei der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes an die Rechtsentwicklung angepaßte Möglichkeit des § 87 Abs. 2 FlurbG - Anordnung vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses - kaum noch zu nutzen ist. Dabei könnte - objektiv gesehen - eine frühzeitig angeordnete Flurbereinigung die Position der Grundstückseigentümer im Planfeststellungsverfahren nur verbessern.

Fast überflüssig erscheint es, in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung bei Vorliegen der Voraussetzungen allein im Ermessen der oberen Flurbereinigungsbehörde steht. Sie hat dabei zwischen den Interessen der Betroffenen und den in öffentlichem Interesse liegenden Belangen des Unternehmensträgers abzuwägen und auch und gerade hinsichtlich der Zeitwahl Zweckmäßigkeitssichtspunkte zu bedenken. Es kann auch nicht im Interesse des Unternehmensträgers liegen, durch eine falsche Zeitwahl bei der Anordnung vermeidbare Belastungen für das Unternehmen zu provozieren.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang noch etwas sagen zum Selbstverständnis der Flurbereinigungsbehörden in Unternehmensverfahren. Grundsätzlich gilt natürlich auch hier das, was der Gesetzgeber in § 37 des Flurbereinigungsgesetzes von ihnen verlangt: Neugestaltung und Ordnung unter Abwägung der Interessen aller am Verfahren Beteiligten. Dazu gehören die beteiligten Grundeigentümer und alle sonstigen Rechtsinhaber ebenso wie das beteiligte Unternehmen. Die Flurbereinigungsbehörden sind dabei sowohl Sachwalter berechtigter Teilnehmerinteressen gegenüber dem Unternehmensträger als auch verpflichtet, das in öffentlichem Interesse liegende Unternehmen zu fördern.

Ich halte deshalb dafür, daß die Flurbereinigungsämter in Baden-Württemberg - anders als die teilweise sonst zu beobachtende Praxis - die ihnen durch das Flurbereinigungsgesetz mit Anordnung der Unternehmensflurbereinigung zugewiesene Funktion der Enteignungsbehörde auch der Sache nach und nicht nur in der Rolle des bloßen Erfüllungsgehilfen der für das Unternehmen zuständigen Behörde wahrnehmen. Mit diesem Verständnis läßt sich z.B. eine Vorwegregelung von Entschädigungsleistungen in etwaigen vom Unternehmensträger nachzuweisenden Gestattungsverträgen nur schwerlich in Einklang bringen. Auch sonst sollen die Flurbereinigungsbehörden das Unternehmen fördern. Das gilt beispielsweise für den Grunderwerb im Verfahren, der über Zuteilungsverzichte nach § 52 FlurbG wirksam unterstützt werden kann, als auch für unternehmensbedingte Verhandlungen, die mit den Teilnehmern zu führen sind. Besonders wird diese fördernde Funktion der Flurbereinigungsbehörden im Zusammenhang mit der zeitgerechten vorläufigen Flächenzuweisung über vorläufige Anordnungen nach § 88 Nr. 3 i.V. mit § 36 FlurbG zum Tragen kommen. Zeitgerecht bedeutet aber auch hier: unter Abwägung des Unternehmensinteresses mit den Teilnehmerinteressen. Dabei sind sowohl hinsichtlich der Grunderwerbspreise die für das Unternehmen

geltenden Entschädigungsregelungen maßgeblich als auch für die Nutzungsentschädigung angemessene Beträge festzusetzen, wenn nicht - vorrangig - Ersatzland zur Verfügung gestellt werden kann. Am Rande darf ich hier zur Praxis in Baden-Württemberg, die durch die ständige Rechtsprechung des VGH Mannheim gesichert ist, darauf hinweisen, daß die Festsetzung der Entschädigung nach § 88 Nr. 3 FlurbG erst im Flurbereinigungsplan erfolgt und die vorausgehenden Zahlungen zunächst zum Ausgleich von Härten nach § 36 Abs. 1 S. 2 FlurbG geleistet werden.

Allerdings ist in letzter Zeit in der Praxis ein Auseinanderdriften der Entschädigungsregelung in Flurbereinigungsverfahren und nach Enteignungsgrundsätzen bemerkbar. Das liegt daran, daß in unserem Nachbarland Bayern die Entschädigungen zwischen Unternehmensträger und Bauernverband (ohne Mitwirkung der staatlichen Fachverwaltungen) frei vereinbart werden. Die dabei ausgehandelten hohen Beträge haben von der Landesgrenze ausgehend in unserem Lande die Landwirte aufgeführt, die sich bisher mit den Dekungsbeiträgen zufrieden gegeben hatten, die von unseren landwirtschaftlichen Fachbehörden ermittelt worden waren. Hinzu kommt, daß bei zu hohen Geldentschädigungen es immer schwieriger wird, das Prinzip der vorrangigen Zuweisung von Ersatzland durchzuhalten.

In Baden-Württemberg wird der größere Teil der durch das Unternehmen veranlaßten Flurbereinigungen nach § 87 und § 1, § 37 FlurbG mit identischer Gebietsabgrenzung angeordnet. Das hat seinen Grund darin, daß hier - außer bei Zweitbereinigungen - i.d.R. auch erhebliche landeskulturelle Mängel bestehen, die für sich gesehen eine Regelflurbereinigung erfordern. Ja, es ist manchmal so, daß mit Blick auf eine - etwa in den Generalverkehrsplänen - angekündigte Verkehrsinfrastrukturmaßnahme allfällige Regelflurbereinigungen jahrelang, oft jahrzehntelang, zurückgestellt worden sind, um den Teilnehmern ein doppeltes Verfahren und der Flurbereinigungsverwaltung vermeidbaren Aufwand zu ersparen.

In diesen Fällen wird dann eine Flurbereinigung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Unternehmensfolgeschäden und der Verteilung des Landverlustes abzugrenzen sein, sondern auch so, daß die Ziele nach § 1 und § 37 FlurbG im Wirtschaftsgebiet der Gemeindegemarkung optimal erreicht werden können. Da aber der Unternehmensträger nur für die von ihm verursachten Kosten (Anteil an den Verfahrenskosten und Ausführungskosten) einzutreten hat, hat sich die Flurbereinigungsverwaltung so

geholfen, daß sie einen sog. Einwirkungsbereich als Rechengröße für das Unternehmen definiert hat, in dem die Kostenbeteiligung des Unternehmens-trägers nach § 88 Nr. 8 FlurbG zum Ansatz kommt. Die Verteilung eines nach freihändigem Grunderwerb oder Zuteilungsverzicht evtl. noch verbleibenden Landverlustes nach § 88 Nr. 4 FlurbG erfolgt jedoch im ganzen Flurbereinigungsgebiet.

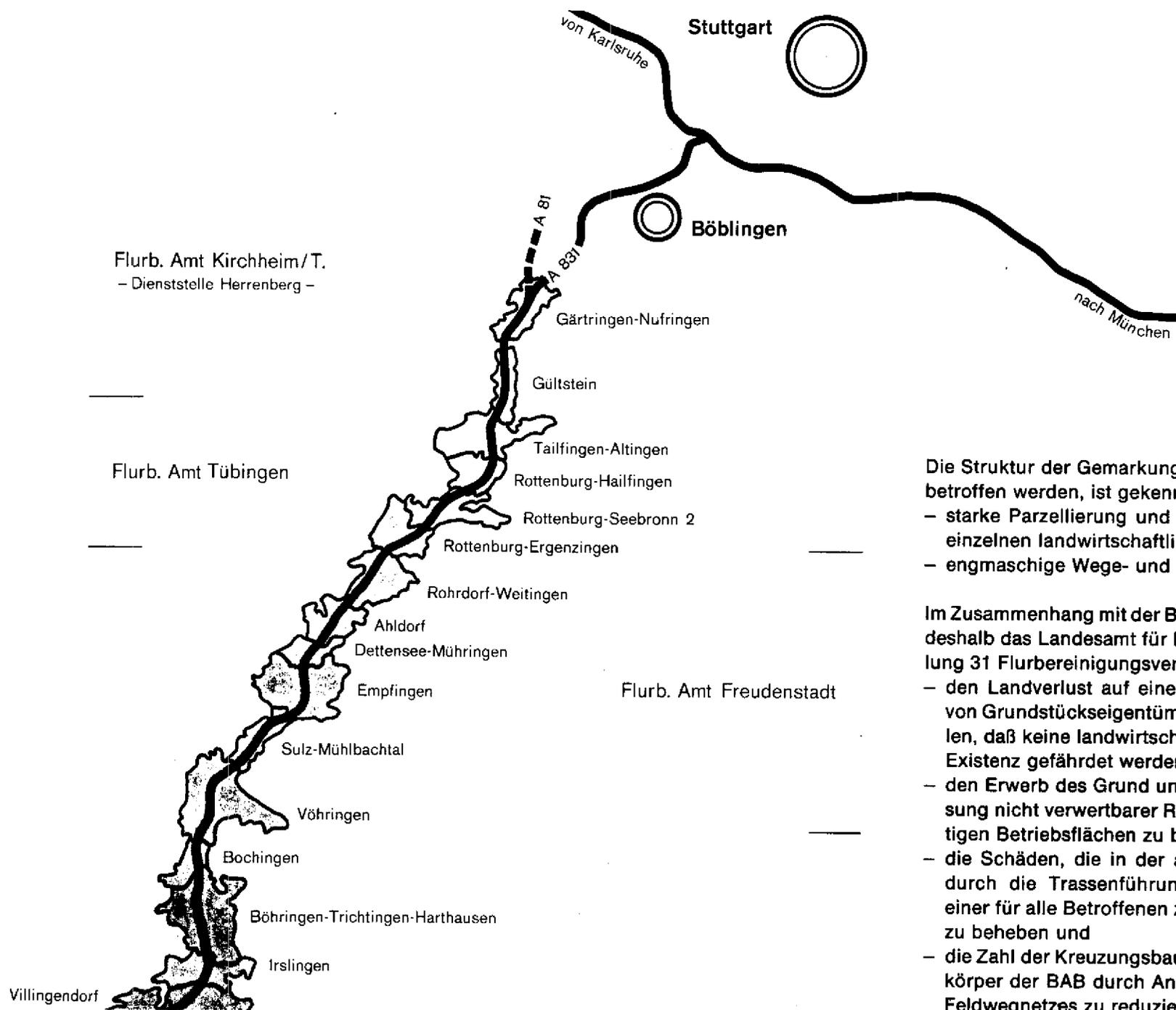
Diese sehr breitflächige Verteilung des Landverlustes liegt zwar einerseits im Interesse der Betroffenen und es ist sicher auch gerechter, in einer möglichst großen Solidargemeinschaft der Teilnehmer den anteiligen Landabzug - dies ist die Enteignung über § 88 Nr. 4 FlurbG - anzubringen. Andererseits provoziert dies aber möglicherweise die Forderung, die Kostenbeteiligung nach § 88 Nr. 8 FlurbG auf das ganze Verteilungsgebiet auszu-dehnen. Verkannt wird dabei dann die Tatsache, daß sich die Wirkungen des Unternehmens auf die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes mit zunehmender Entfernung vom Ort des Eingriffs reduzieren und darum der Einwirkungsbereich nur eine fiktive Rechengröße darstellt, die sämtliche unternehmensbedingten Aufwendungen saldiert.

#### **4. Schlußbemerkung**

Ich habe mich bemüht, in kurzen Zügen Ihnen die Problematik der Flurbereinigung allgemein und die der Unternehmensflurbereinigung im besonderen darzustellen. Ich weiß nur zu gut, daß auch den Straßenbauverwaltungen neue Erkenntnisse, ein veränderter Zeitgeist und andere politische Bewertungen viele neue Probleme beschert haben. Deshalb hoffe ich bei Ihnen Verständnis dafür zu finden, wenn an unserer gemeinsamen Schnittstelle "Unternehmensflurbereinigung" auch bei uns heute nicht mehr alles so einfach läuft wie zu der Zeit, als Flurbereinigung wie auch der Verkehrswegebau noch nicht in so hohem Maße problematisiert waren. Aber viele dieser Probleme lassen sich besser lösen, wenn man die Situation des Partners, sein Umfeld und den Hintergrund seines Auftrages kennt. So habe ich Ihre Einladung zu dieser Veranstaltung gern angenommen und ich hoffe sehr, daß meine Darlegungen für Sie die heutige Flurbereinigung etwas transparenter gemacht haben.

# **Unternehmens- flurbereinigungen zum Bau der Bundesautobahn A 81 Stuttgart-Singen**





Die Struktur der Gemarkungen, die vom Bau der A 81 betroffen werden, ist gekennzeichnet durch

- starke Parzellierung und relativ geringe Größe der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe sowie
- engmaschige Wege- und Grabennetze.

Im Zusammenhang mit der Bauausführung der A 81 hat deshalb das Landesamt für Flurbereinigung und Siedlung 31 Flurbereinigungsverfahren angeordnet, um

- den Landverlust auf einen möglichst großen Kreis von Grundstückseigentümern in der Weise zu verteilen, daß keine landwirtschaftlichen Betriebe in ihrer Existenz gefährdet werden
- den Erwerb des Grund und Bodens ohne Hinterlassung nicht verwertbarer Restflächen auf die endgültigen Betriebsflächen zu beschränken
- die Schäden, die in der allgemeinen Landeskultur durch die Trassenführung verursacht werden, in einer für alle Betroffenen zufriedenstellenden Weise zu beheben und
- die Zahl der Kreuzungsbauwerke und Dolen im Baukörper der BAB durch Anlage eines weitmaschigen Feldwegnetzes zu reduzieren.



Die für den Bau des Zubringers Donaueschingen benötigten Geländeflächen wurden in einem weiteren Flurbereinigungsverfahren, das bereits vor Beginn des Autobahnbaues angeordnet war, bereitgestellt. In die Verfahrensgebiete der Flurbereinigungen wurden aus vermessungstechnischen Gründen auch die vom Autobahnbau betroffenen Waldgebiete einbezogen.

Der Umfang der Autobahnflurbereinigungen ist durch folgende Angaben gekennzeichnet:

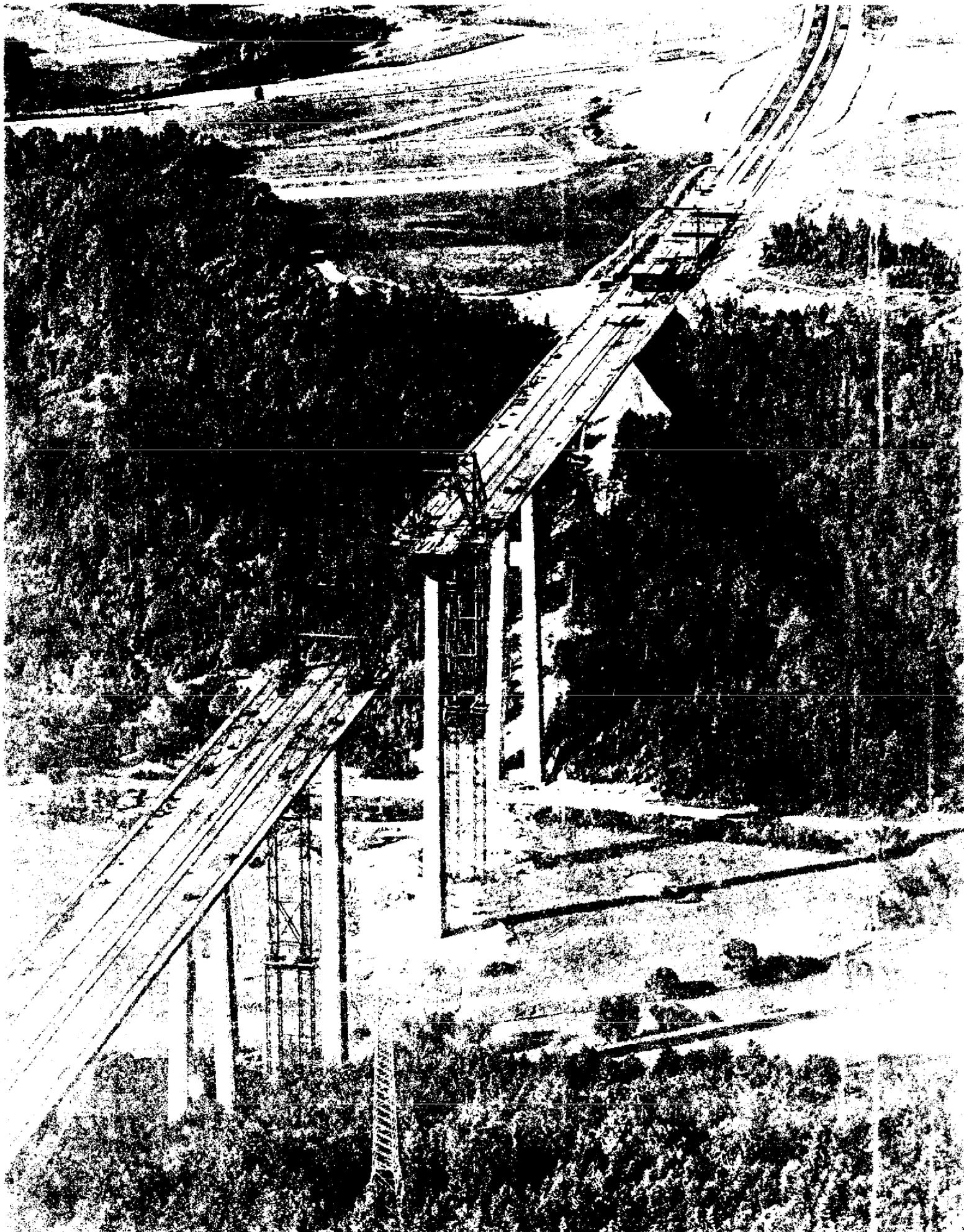
- Vom Autobahnbau betroffene Grundstücke 10 900
- An der Aufbringung des Landbedarfes beteiligte Grundstücke 89 250
- Dem Autobahnamt zugeteilte Flächen 1 150 ha
- Beim Autobahnbau vorübergehend in Anspruch genommene Flächen ca. 280 ha

Von den gesamten in Höhe von 70 Millionen DM veranschlagten Kosten für Grunderwerb, Flurbereinigung und Entschädigungen sind an die Teilnehmergeinschaften der 32 Flurbereinigungsverfahren Zahlungen zu leisten in Höhe von

- 26 Mio. DM für die Zuteilung der o. g. Fläche
- 28 Mio. DM für flurbereinigungstechnische Maßnahmen im Rahmen der Neugestaltung der vom Autobahnbau betroffenen Gewanne und
- 16 Mio. DM für Entschädigungen von Gebäuden, Aufwuchs, Ertragsausfall und vorübergehende Inanspruchnahme von Geländen.

# Autobahnbrücke über den Neckar Flurbereinigung Rohrdorf-Weitingen, Landkreis Freudenstadt

(Luftbild: Manfred Große, freigegeben vom Regierungspräsidium Tübingen, Nr. 42/2024)



**DIE WECHSELBEZIEHUNGEN VON  
(FERN-) STRASSENRECHT UND  
FLURBEREINIGUNGSRECHT UNTER  
BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER  
PLANFESTSTELLUNG**

*Von Fritz Kastner*

**I. Vorbemerkung**

Wer Straßenbaumaßnahmen in Zusammenhang mit Flurbereinigungen bringt, denkt vornehmlich daran, daß die benötigten Flächen im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens bereitgestellt werden können. Das ist zwar das Ergebnis. Vorab oder im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens stellt sich eine Reihe von Fragen rechtlicher Art. Vor allem ergeben sich aus dem Bereich des Planfeststellungsrechts interessante Aspekte für das Verhältnis Straßenrecht zum Flurbereinigungsrecht. Sie sollen anhand des Regel- und des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens dargelegt werden<sup>1</sup>.

**II. Die Regelflurbereinigung**

**1. Aufgaben**

Der Zweck eines Regelflurbereinigungsverfahrens ist in § 1 FlurbG<sup>2</sup> umschrieben. Die dortige Aufgabenstellung - Ordnung des ländlichen Grundbesitzes zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur - macht deutlich, daß die Regelflurbereinigung vor allem ein Instrument der landwirtschaftlichen Bodenordnung sein will. Die Regelflurbereinigung ist

<sup>1</sup> Auf entschädigungsrechtliche Fragen soll in diesem Rahmen grundsätzlich nicht eingegangen werden; hierzu wird auf *Quadflieg*, *Recht der Flurbereinigung*, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Schrifttum verwiesen.

<sup>2</sup> Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 546), geändert durch das Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 01.06.1980 (BGBl. I S. 649) und das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG 1983) vom 17.12.1982 (BGBl. I S. 1777).

ebenso wie die städtebauliche Umlegung grundsätzlich keine Enteignung, da sie den Interessen der Beteiligten dient bzw. Verwirklichung der Eigentumsbindung (Art. 14 Abs. 2 GG) ist<sup>3</sup>. Dazu ist besonders herauszustellen, daß jeder Teilnehmer für seine in das Verfahren eingebrachten Grundstücke - unter Berücksichtigung der Abzüge für gemeinschaftliche Anlagen - mit Land von gleichem Wert abzufinden ist. Schon daraus ergibt sich, daß der Spielraum im Regelflurbereinigungsverfahren für andere Maßnahmen als die in § 1 des Gesetzes umschriebenen beengt ist.

In diesem Zusammenhang ist auch auf § 37 FlurbG einzugehen. Wenn es dort in Absatz 1 Satz 1 heißt, das Flurbereinigungsgebiet sei unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten und den Interessen der allgemeinen Landeskultur sowie der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, und wenn im folgenden Satz 2 neben dem Hauptzweck, die Feldmark nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten neu einzuteilen, u.a. festgelegt wird, Straßen, Gewässer sowie andere gemeinschaftliche Anlagen zu schaffen, so hängt dies alles mit der eingangs erwähnten Aufgabenstellung der Flurbereinigung in § 1 FlurbG zusammen. §§ 1 und 37 FlurbG stehen in engem Verhältnis zueinander<sup>4</sup>. § 37 Abs. 1 FlurbG enthält den Gestaltungsauftrag für die Flurbereinigung, während in Absatz 2 die zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen - wie z.B. die Erfordernisse der Raumordnung, des Umweltschutzes und des öffentlichen Verkehrs - aufgeführt werden.

## **2. Die Bereitstellung von Flächen für eine Straßenbaumaßnahme in einem Regelflurbereinigungsverfahren**

Die Spezialregelung für Wege und Gewässer enthält der Erste Abschnitt des Dritten Teiles des Flurbereinigungsgesetzes (§§ 39 ff. FlurbG). § 39 FlurbG bezieht sich auf den Neubau bzw. die Änderung von Wegen, Straßen, Ge-

<sup>3</sup> BVerwG, Urteile vom 09.11.1957 - I B 145.53 - (BVerwGE 1, 225), vom 06.10.1960 - I C 64.60 - (BVerwGE 12, 1), Beschluß vom 03.06.1961 - I B 19.61 - (DVBl. 1961, 551 = RdL 1961, 190 = Rechtsprechung zur Flurbereinigung [RzF] 1, S. 5); *Quadflieg* [Fußn. 1], Rdnr. 77 ff. zu § 1 FlurbG; *Hegele* in *Seehusen/Schwede*, Flurbereinigungsgesetz, 4. Aufl., Vorbem. zu § 1 FlurbG; *Krohn/Löwisch*, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. Aufl., Rdnr. 194.

<sup>4</sup> *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 6-8 zu § 1 und Rdnr. 1 zu § 37 FlurbG.

wässer und andere gemeinschaftliche Anlagen, soweit es der Zweck der Flurbereinigung erfordert.

Nach § 40 FlurbG ist es im Regelflurbereinigungsverfahren auch zulässig, Land in verhältnismäßig geringem Umfang für Anlagen im öffentlichen Interesse wie öffentliche Straßen und Wege, Eisenbahnen sowie des Naturschutzes bereitzustellen. Die Umschreibung "Land in verhältnismäßig geringem Umfang" deutet zunächst auf eine Straßenbaumaßnahme in nicht zu großen Ausmaßen hin. Für die Verhältnismäßigkeit ist nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.11.1969<sup>5</sup> Maßstab "ein Verhältnis zwischen dem Wert der bereitzustellenden Fläche der öffentlichen Anlage und dem Wert der Gesamtfläche des Flurbereinigungsgebiets herzustellen". Ist die Verhältnismäßigkeit zu bejahen, ist eine Bereitstellung von Flächen für einen nicht zu großen Um- und Ausbau im Rahmen der Regelflurbereinigung möglich. Ob die Verbreiterung einer Bundesautobahn noch mit der gesetzlichen Aufgabenstellung einer Regelflurbereinigung vereinbar ist, erscheint strittig. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 14.03.1985<sup>6</sup> zum Ausdruck bringt, sind die einzelnen Flurbereinigungszwecke im Einklang mit der Zielsetzung des Gesetzgebers wortgetreu zu interpretieren. Förderung der allgemeinen Landeskultur bedeute, wie das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung weiter ausführt, "daß die Flurbereinigungsbehörde mit den Mitteln der Regelflurbereinigung nur einen Neuordnungsbeitrag dieser Anliegen der Raumordnung leisten darf"<sup>7</sup>. Für die Verbreiterung einer Bundesstraße wird ein Neuordnungsbeitrag im Rahmen einer Regelflurbereinigung vertretbar sein, wenn der Träger der Straßenbaulast Flächen erwerben und in das Verfahren einbringen kann oder einzelne Teilnehmer zugunsten des Trägers der Straßenbaulast auf die Abfindung in Land verzichten (§ 52 FlurbG) und dafür einen Geldausgleich erhalten, so daß eine wertgleiche Abfindung der Teilnehmer möglich bleibt. Mit dem BayVGH<sup>8</sup> wird keine Verletzung von § 40 FlurbG gesehen, wenn die Flächen für die Straße über einen Abfindungsverzicht nach § 52 FlurbG aufgebracht werden (ebenso *Hegele*<sup>9</sup>). Von der zuständigen Fachbehörde werden aber konkrete Planvorstel-

<sup>5</sup> - IV C 22.66 - (BVerwGE 34, 199 = RdL 1970, 160 = RZF 40, S. 5).

<sup>6</sup> - 5 C 130.83 - (BVerwGE 71, 108 = DVBl. 1985, 1135 = DÖV 1985, 868 = NVwZ 1985, 739 = RZF 87 I, S. 87).

<sup>7</sup> Vgl. auch OVG Münster - Flurbereinigungsgericht - Urteil vom 21.11.1968 - IX G 2/67 - (RdL 1969, 27 = RZF 37 II, S. 17.1).

<sup>8</sup> BayVGH - Flurbereinigungsgericht - Urteil vom 07.07.1983 - 13 A 82 A. 1099 - (AgrarR 1984, 104 = RZF 21 I, S. 15).

<sup>9</sup> (Fußn. 3) Rdnr. 8 zu § 40 FlurbG.

lungen zu fordern sein. Nicht mit dem Gesetzeszweck für Regelflurbereinigungen wäre es vereinbar, Flächen für den Neubau einer Bundesfernstraße bereitzustellen. Hierfür bietet sich die Unternehmensflurbereinigung an<sup>10</sup>.

### **3. Der Wege- und Gewässerplan sowie die Frage der Mitfeststellung der Straßenpläne im Wege- und Gewässerplan**

Wird die Möglichkeit, den Landbedarf für eine Ausbaumaßnahme im Rahmen eines Regelflurbereinigungsverfahrens zu decken, bejaht, stellt sich die Frage, ob die Pläne für die Maßnahme als Teil des flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplanes gemäß § 41 FlurbG festgestellt werden können oder ob es eines separaten straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens bedarf. Danach ist erst seit der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes im Jahre 1976 zu fragen. Zwar kannte man zuvor die vorläufige Planfeststellung nach § 41 Abs. 3 FlurbG, bei der strittig war, ob es eine echte Planfeststellung mit Konzentrationswirkung war. Dazu wird auf das Rechtsgutachten von *Blümel/Ronellenfitsch*<sup>11</sup> verwiesen, die in ihrer eigenen Stellungnahme von einer echten Planfeststellung mit Konzentrationswirkung ausgehen<sup>12</sup>. Aber auch bei dieser Auffassung stand der Mitfeststellung von Plänen für Straßen und Wege im Wege- und Gewässerplan die Kollisionsklausel des früheren § 41 Abs. 3 Satz 3 FlurbG entgegen, die die Einbeziehung von Maßnahmen nicht zuließ, für welche die Planfeststellung in anderen Gesetzen geregelt war.

In der Neufassung des § 41 FlurbG durch die Novelle 1976 ist in Absatz 3 nicht mehr von vorläufiger Planfeststellung die Rede. Absatz 5 enthält ausdrücklich die Konzentrationswirkung, folgerichtig ist auch die Kollisionsklausel weggefallen. Indessen ergeben sich auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zum straßenrechtlichen Planfeststellungsrecht Grenzen, weil das Verfahren nach § 41 FlurbG im Grundsatz flurbereinigungsspezifisch gestaltet ist. Es kennt kein Anhörungsverfahren der Grundeigentümer; anzuhören sind nach § 41 Abs. 2 FlurbG nur die Träger öffentlicher Belange

<sup>10</sup> Vgl. III, unten S. 29 ff.

<sup>11</sup> Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, Schriftenreihe zur Flurbereinigung, Heft 63.

<sup>12</sup> (Fußn. 11) S. 53 ff. insb. S. 69 ff.

einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung. Im Vordergrund stehen die Teilnehmergeinschaft bzw. deren Vorstand, denen nach § 41 Abs. 6 FlurbG der festgestellte Wege- und Gewässerplan mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen ist, so daß nur der Vorstand klageberechtigt wäre. Der auf dem Rechtsgutachten *Blümel/Ronellenfitsch* beruhenden Regelung liegt der Gedanke zugrunde, in der Zeit zwischen dem Beschluß über die Anordnung eines Regelflurbereinigungsverfahrens und dem Flurbereinigungsplan, in den der zuvor festgestellte Wege- und Gewässerplan aufzunehmen ist, bestehe keine konkrete und echte Sachzuordnung zwischen Eigentümer und Grundstück mehr, da die Grundstücke einer Teilungsmasse zugeflossen seien. Deshalb könne der Vorstand der Teilnehmergeinschaft besser gegen den Plan vorgehen als der einzelne Grundstückseigentümer<sup>13</sup>. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 06.02.1986<sup>14</sup> eine etwaige Rechtsbetroffenheit des einzelnen Teilnehmers gegen bestimmte Festsetzungen im Wege- und Gewässerplan verneint. Durch den ausdrücklichen Vorbehalt der Rechte der Teilnehmer im Flurbereinigungsplan (§ 41 Abs. 5 Satz 3 FlurbG) werde die Planeinheit im Verhältnis zu den Teilnehmern wie auch für die richterliche Nachprüfung (§ 146 FlurbG) gewahrt. Lediglich Gemeinden hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 06.03.1986<sup>15</sup> ein unmittelbares Anfechtungsrecht zugestanden, soweit sie sich gegen Festsetzungen wenden, die ihre Planungs- und Finanzhoheit berühren. Gleiches wird auch für Planungsträger in bezug auf Belange ihrer Planung und der Finanzierung zu gelten haben.

Es bleibt die Frage, ob der vornehmlich der Teilnehmergeinschaft zukommende Rechtsschutz ausreicht, um Einwendungen gegen den Wege- und Gewässerplan zu erheben, wenn Land in verhältnismäßig geringem Umfang für eine Straße bereitgestellt wird. Die Antwort wird differenziert ausfallen müssen. Handelt es sich um eine kleinere Ausbaumaßnahme wie die Anlage eines Parkplatzes oder die Erweiterung einer Straße um einen Radweg oder - je nach Fallgestaltung - um eine Kurvenbegradigung, so wird die Mitplanfeststellung der Straßenbaupläne im Wege- und Gewässerplan sachgerecht

<sup>13</sup> *Blümel/Ronellenfitsch* (Fußn. 11), S. 73 ff., insb. S. 83; *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 260 ff. zu § 41 FlurbG; vgl. auch *von Graevenitz*, AgrarR 1982, 37.

<sup>14</sup> - 5 C 40.84 - (BVerwGE 74, 1 = RzF 36 I, S. 139).

<sup>15</sup> - 5 C 36.82 - (DÖV 1986, 744 = RzF 41 III, S. 13).

sein<sup>16</sup>. Im Ergebnis liegt hier die Betroffenheit in einem relativ geringen prozentualen Landverlust, ohne daß der Maßnahme als solche planungsrechtliche Bedeutung beizumessen wäre. Ist die Straßenbaumaßnahme, wie z.B. die Verbreiterung einer Bundesfernstraße, planerisch nicht so geringfügig, so kann zwar noch eine Landbereitstellung von verhältnismäßig geringem Umfang vorliegen, insbesondere wenn der Träger der Straßenbaulast durch Zuerwerb oder über die Abfindung nach § 52 FlurbG Land bereitstellen kann. Aber abgesehen von dem Fall der gütlichen Einigung mit den Betroffenen, die eine flurbereinigungs- oder eine straßenrechtliche Planfeststellung entbehrlich macht (vgl. § 41 Abs. 4 FlurbG bzw. § 17 Abs. 2 FStrG), kann hier eine Betroffenheit gegeben sein, die nicht mehr im flurbereinigungsspezifischen Wege- und Gewässerplan individuell behandelt werden kann. Es kommt somit darauf an, ob die durch die Maßnahme berührten öffentlichen und privaten Belange einer besonderen Regelung bedürfen. Wird dies bejaht, so wird zur Problembewältigung ein besonderes straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen sein, gegen dessen Ergebnisse im Planfeststellungsbeschluß der Rechtsweg eröffnet wird. Diese Verfahrensweise, die insbesondere dem individuellen Rechtsschutz Rechnung trägt, ist auch mit der Landbereitstellung im Rahmen eines Regelflurbereinigungsverfahrens und damit auch mit § 41 FlurbG vereinbar. Denn diese Vorschrift räumt dem Verfahren über die Feststellung des Wege- und Gewässerplanes keine Ausschließlichkeit ein, so daß Raum für ein straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren bleibt, dessen Ergebnisse in den Wege- und Gewässerplan nachrichtlich übernommen werden<sup>17</sup>. Dabei erhebt sich die Frage, ob im Hinblick auf ein beabsichtigtes Regelflurbereinigungsverfahren eine umfassende Problembewältigung im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß erfolgen muß oder ob hier noch Raum für eine Verlagerung in den Wege- und Gewässerplan bleibt. Dies ist im allgemeinen für die Betroffenheit bei Ausbaumaßnahmen zu bejahen. So erscheint es beispielsweise nicht geboten, über die Änderung von Zufahrten bei Verbreiterung einer Bundesstraße zu entscheiden, wenn das Gebiet in einem Regelflurbereinigungsverfahren neu geordnet wird. Dazu und zur Frage eines Vorbehaltes im Planfeststellungsbeschluß wird im Zusammenhang mit der Unternehmensflurbereinigung noch eingegangen<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Vgl. auch *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 143 zu § 41 FlurbG.

<sup>17</sup> Dazu *Hegele* (Fußn. 3), Rdnr. 18 zu § 41 FlurbG, und *Pausch*, BayVBl 1980, 201; ebenso im Ergebnis *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 55 zu § 41 FlurbG.

<sup>18</sup> Vgl. III 3, unten S. 34 ff.

### III. Die Unternehmensflurbereinigung

#### 1. Voraussetzungen

Die in den §§ 87 - 89 FlurbG geregelte Unternehmensflurbereinigung verfolgt den Zweck, ländliche Grundstücke für eine größere Baumaßnahme wie den Neubau einer Bundesfernstraße, für die die Enteignung zulässig ist, an der benötigten Stelle auszuweisen, den dadurch entstehenden und anderweitig nicht gedeckten Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen und durch das Unternehmen bedingte landeskulturelle Nachteile vermeiden zu helfen. Anlaß eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens ist es somit nicht, die allgemeine Landeskultur zu verbessern, wenngleich meist auch Verbesserungen für die Agrarstruktur damit verbunden sind. Für den Begriff "ländliche Grundstücke in großem Umfang" kommt es nicht auf das Verhältnis zwischen dem in Anspruch genommenen Land und der Gesamtfläche des Flurbereinigungsgebietes an. Auch ist nicht auf die Zahl der Grundstücke, sondern auf die große Inanspruchnahme aus dem einzelnen Grundbesitz abzustellen. Denn wäre der Landverlust der einzelnen Betroffenen für das Unternehmen nur geringfügig, wäre es nicht erforderlich, ihn auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen<sup>19</sup>. Beide Zweckrichtungen eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens - die Verteilung des Landverlustes auf einen größeren Kreis von Teilnehmern und die Vermeidung von Nachteilen für die Landeskultur - stehen selbständig nebeneinander<sup>20</sup>.

Die Zulässigkeit der Enteignung als Verfahrensvoraussetzung bedingt einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß nach § 18 a Abs. 1 FStrG, durch den die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der Folgemaßnahmen festgelegt wird (§ 18 b Abs. 1 FStrG), der noch nicht außer Kraft getreten (vgl. § 18 b Abs. 2 FStrG) und auch vollziehbar ist. Denn nach § 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG schafft ein Planfeststellungsbeschluß die Voraussetzungen dafür, daß die Enteignung zulässig ist<sup>21</sup>. Auch wenn schon frühzeitig Überlegungen und Absprachen über eine Unternehmensflurbereinigung wegen einer Straßenbaumaßnahme bestehen<sup>22</sup>, so kann die Einleitung eines Unterneh-

<sup>19</sup> BVerwG, Urteil vom 05.05.1983 - 5 C 2.81 - (RdL 1983, 293 = RzF 87 I, S. 79).

<sup>20</sup> BVerwG, Beschluß vom 28.12.1978 - 5 B 7.77 - (RzF 87 I, S. 63); *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 42 zu § 87 FlurbG.

<sup>21</sup> Vgl. *Marschall/Schroeter/Kastner*, Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl., Anm. 2 zu § 19 FStrG.

<sup>22</sup> Dazu im einzelnen Nr. 1 der vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) im Einvernehmen mit dem Bundesminister

mensflurbereinigungsverfahrens nicht in den straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschuß aufgenommen werden<sup>23</sup>. Antragsberechtigt ist ausschließlich die zuständige Enteignungsbehörde (§ 87 Abs. 1 FlurbG), die Straßenbau- bzw. die Flurbereinigungsbehörden können nur Anregung geben<sup>24</sup>. Die Einleitung eines Verfahrens nach § 87 FlurbG stellt überdies noch keine Enteignung dar. Nur die für das Unternehmen vorgenommenen Landabzüge sind Gegenstand der Enteignung<sup>25</sup>.

Die Frage, ob der Unternehmensträger den Versuch einer gütlichen Einigung mit den von der unmittelbaren Landinanspruchnahme für das Unternehmen betroffenen Grundstückseigentümern unternehmen muß, wie es die neueren Enteignungsvorschriften (z.B. § 87 Abs. 2 BBauG) oder für das ältere Recht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebieten<sup>26</sup>, ist für die Unternehmensflurbereinigung zu verneinen. § 87 Abs. 1 FlurbG besagt nur, daß nach einem besonderen Gesetz eine Rechtsgrundlage für eine Enteignung gegeben sein und daß diese danach zulässig sein muß<sup>27</sup>.

Insbesondere ist hervorzuheben, daß eine Projektverwirklichung mit dem Instrument der Unternehmensflurbereinigung das gegenüber einer Enteignung mildere, verhältnismäßigere Mittel ist<sup>28</sup>. Deshalb kann, das sei angefügt, die

---

für Verkehr und nach Abstimmung mit den zuständigen Landesministerien bekanntgegebenen Empfehlungen zum Unternehmensflurbereinigungsverfahren unter Anwendung der §§ 87 - 89 FlurbG (GMBL. 1977, 428, berichtet S. 751) mit Änderung in GMBL. 1982, S. 39; auch abgedruckt bei *Quadflieg* (Fußn. 1) nach Rdnr. 22 zu § 87 FlurbG.

<sup>23</sup> OVG Lüneburg - I OVG 228/63 -; *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 91 zu § 87 FlurbG; *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fußn. 21), Anm. 10.3 zu § 19 FStrG.

<sup>24</sup> Vgl. auch BVerwG, Beschluß vom 28.07.1982 - 5 B 34.81 - (RzF 87 I, S. 77).

<sup>25</sup> Hess. VGH - Flurbereinigungsgericht -, Urteil vom 26.08.1969 - F III 165/68 - (RdL 1970, 245 = RzF 87 I, S. 3); BVerwG, Beschluß vom 30.07.1980 - 5 B 25.79 - (RdL 1981, 93 = RzF 87 I, S. 25); BGH, Urteil vom 29.03.1976 (Kölner Randkanal) - III ZR 98/73 - (BGHZ 66, 173); vgl. auch *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 50 zu § 88 FlurbG.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluß vom 18.12.1968 - 1 BvR 638, 673/64 u.a. - (BVerfGE 24, 367, 404); vgl. auch *Kastner* in: *Bartlsperger/Blümel/Schroeter*, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 447, 456 ff.

<sup>27</sup> BVerwG, Beschluß vom 19.06.1970 - IV B 169.69 - (RdL 1970, 194 = RzF 87 I, S. 17); ebenso OVG Koblenz - Flurbereinigungsgericht -, Urteil vom 22.01.1976 - 3 C 20/75 - (RdL 1976, 182 = RzF 87 I, S. 39).

<sup>28</sup> BVerwG, Urteil vom 14.03.1985 - 5 C 130.83 - (Fußn. 6) unter Bezugnahme auf *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 53, und *Hegele* (Fußn. 3), Rdnr. 3, jeweils zu § 87 FlurbG; BayVGH - Flurbereinigungsgericht -, Urteil vom 18.03.1976 - 1:1 XIII 75 - (RzF 87 I, S. 49); OLG Hamburg, Urteil vom 09.12.1960 - 1 U 115/60 - (RzF 87 I, S. 1.1); vgl. auch

landwirtschaftliche Berufsvertretung ihr Einvernehmen nicht davon abhängig machen, daß nur ein bestimmter prozentualer Landabzug erfolgt. Andernfalls würde dies bedeuten, daß es vom Votum der landwirtschaftlichen Berufsvertretung abhängig wäre, ob Einzelenteignungen notwendig werden, die die unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer härter treffen würden als die Lastenverteilung in der Unternehmensflurbereinigung. Das Einvernehmen bezieht sich vielmehr auf die räumliche Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes<sup>29</sup>. Hinzuweisen ist noch darauf, daß ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren auch dann angeordnet werden kann, wenn der Unternehmensträger für die von ihm benötigten Grundstücke außerhalb ausreichend Flächen erworben hat<sup>30</sup>. Denn um das im Planfeststellungsverfahren gebilligte Unternehmen durchführen zu können, ist der Unternehmensträger darauf angewiesen, daß ihm für die erworbenen, in das Verfahren einbezogenen Flächen zumindest ein Äquivalent an Flächen an bestimmter Stelle zugeteilt wird<sup>31</sup>.

Die Regelung in § 87 Abs. 1 FlurbG, die für eine Unternehmensflurbereinigung die Zulässigkeit der Enteignung und damit für den Bereich des Straßenbaus ein straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren voraussetzt, ist sachgerecht. Hier handelt es sich meist um den Neubau einer Bundesfernstraße, der mehrere Belange berührt, so daß ein fachspezifisches Planfeststellungsverfahren mit Anhörung der Betroffenen und Abwägung der öffentlichen und privaten Belange geboten erscheint. Hieraus ergeben sich Wechselbeziehungen zwischen straßenrechtlicher Planfeststellung und Unternehmensflurbereinigung.

Zur Vollständigkeit sei angefügt, daß seit der Novelle 1976 nach § 87 Abs. 2 FlurbG ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren bereits angeordnet werden kann, wenn das Planfeststellungsverfahren für das Unternehmen

---

BGH, Urteil vom 11.11.1976 (Wendehammer) - III ZR 114/75 - (BGHZ 67, 320 = NJW 1977, 388 = RzF 87 I, S. 56.1).

<sup>29</sup> OVG Lüneburg - Flurbereinigungsgericht - Beschluß vom 20.08.1975 - F OVG D 28/75 - (RzF 87 I, S. 35); VGH Baden-Württemberg - Flurbereinigungsgericht - Urteil vom 08.08.1977 - VII 862/77 - (RzF 87 I, S. 59) sowie die eingehenden Erläuterungen bei *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 119 ff. zu § 87 FlurbG.

<sup>30</sup> BVerwG, Urteil vom 28.10.1982 - 5 C 9.82 - (BVerwGE 66, 224, 231, 232 = RdL 1983, 98); ebenso VGH Baden-Württemberg - Flurbereinigungsgericht - Urteil vom 15.03.1984 - 7 S 2985/83 - (RzF 87 I, S. 85 bzw. 4, S. 97).

<sup>31</sup> BVerwG, Beschluß vom 25.10.1984 - 5 B 107.84 - .

eingeleitet ist, nur dürfen die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes (§ 59 Abs. 1 FlurbG) und die vorläufige Einweisung der Beteiligten in den Besitz der neuen Grundstücke (§ 65 FlurbG) erst erfolgen, nachdem der Planfeststellungsbeschluß für das Unternehmen unanfechtbar geworden oder für vorläufig vollziehbar erklärt worden ist (§ 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG). Allerdings sollte ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren unter Anwendung von § 87 Abs. 2 FStrG nicht schon mit der Zuleitung der Pläne an die Anhörungsbehörde (§ 18 Abs. 1 FStrG) angeordnet werden; die Anordnung sollte vielmehr erst erfolgen, wenn die Pläne ausgelegt sind (§ 18 Abs. 3 FStrG), weil sich dann Betroffene gleichzeitig über die Planungsabsichten informieren können.

Der rechtspolitische Sinn der vorgezogenen Anordnung nach § 87 Abs. 2 FlurbG ist darin begründet, daß der Zeitraum zwischen Einleitung des Planfeststellungsverfahrens und dem Planfeststellungsbeschluß durch die Flurbereinigungsbehörde z.B. für die Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes genutzt werden kann<sup>32</sup>. Diese der Verfahrensbeschleunigung dienende Regelung birgt allerdings das Risiko in sich, daß die Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung in's Leere gehen kann, wenn das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren eingestellt oder der Planfeststellungsbeschluß aufgehoben würde. Dann würde § 87 Abs. 3 FlurbG eingreifen, der vorschreibt, daß das Unternehmensflurbereinigungsverfahren einzustellen oder in ein Regelflurbereinigungsverfahren nach §§ 1 und 37 FlurbG bzw. in ein vereinfachtes Verfahren nach § 86 FlurbG umzuwandeln ist. Dabei kommt es auf die Erforderlichkeit und auf das Interesse der Beteiligten an. Umgekehrt kann eine Regelflurbereinigung als Unternehmensflurbereinigung fortgeführt werden, wenn die Voraussetzungen des § 87 Abs. 1 FlurbG vorliegen (§ 87 Abs. 4 FlurbG).

## ***2. Einwendungen von Grundstückseigentümern im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren wegen des (prozentualen) Landverlustes in einem beabsichtigten Unternehmensflurbereinigungsverfahren***

Hier geht es um die Frage, ob Grundstückseigentümer im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren Einwendungen gegen eine Straßenbaumaßnahme

<sup>32</sup> *Quadflieg* (Fußn. 1), Rdnr. 136, *Hegele* (Fußn. 3), Rdnr. 18, jeweils zu § 87 FlurbG.

mit der Begründung erheben können, sie werden durch die Unternehmensflurbereinigung, für die die straßenrechtliche Planfeststellung Voraussetzung ist, in ihren Rechten dadurch beeinträchtigt, daß ihnen ein Landverlust auferlegt wird. Es handelt sich um Fallgruppen, in denen ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren bereits angeordnet wurde (§ 87 Abs. 2 FlurbG) oder sich im Laufe eines Planfeststellungsverfahrens die Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens hinreichend verdichtet. Die Erkenntnisse, daß es zu einem Unternehmensflurbereinigungsverfahren kommen wird, können sich aus der Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungs- und Planfeststellungsbehörden ergeben, die meist durch Landesverwaltungsvorschriften geregelt ist. Nach den Empfehlungen zum Flurbereinigungsverfahren unter Anwendung der §§ 87 - 89 FlurbG<sup>33</sup> sollen die Flurbereinigungsbehörden über die Planungsabsichten des Unternehmensträgers unterrichtet und im Planfeststellungsverfahren beteiligt werden<sup>34</sup>.

In den straßenrechtlichen Planunterlagen kann jedoch nicht auf eine genauere Darstellung der Trassenflächen im Hinblick auf die zu erwartende Umverteilung des Landverlustes im Unternehmensflurbereinigungsverfahren verzichtet werden<sup>35</sup>; andererseits bestehen wegen der Umverteilung in einem Unternehmensflurbereinigungsverfahren Bedenken, im Planfeststellungsbeschluß hinsichtlich der Übernahme eines land- oder forstwirtschaftlich genutzten Restgrundstücks zu entscheiden, wenn ein Flurbereinigungsverfahren zu erwarten ist<sup>36</sup>. Bei einem zu erwartenden Landverlust ist aber dem Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 16.07.1980<sup>37</sup> zuzustimmen, daß Grundstückseigentümer mit der Begründung der Betroffenheit des Eigentums Einwendungen im Planfeststellungsverfahren erheben können und gegen den Planfeststellungsbeschluß klagebefugt sind. Allerdings werden Einwendungen oder Klagen, die sich allein auf einen künftigen prozentualen Landverlust

<sup>33</sup> (Fußn. 22).

<sup>34</sup> Vgl. auch § 5 Abs. 3 FlurbG, der den Planungsbehörden auferlegt, der Flurbereinigungsbehörde unverzüglich mitzuteilen, ob und wie weit Planungen, die das voraussichtliche Flurbereinigungsgebiet berühren, beabsichtigt oder bereits konkretisiert sind. Nach Nr. 10 Abs. 1 der Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (VkB1. 1984, S. 189) soll auch mit den Flurbereinigungsbehörden bei Vorbereitung der Planunterlagen erörtert werden, inwieweit ihre Planungen berührt sind.

<sup>35</sup> So auch A. Forsthoff in ihrer Anmerkung zum Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 16.07.1980 - 5 S 1004/80 - (DÖV 1981, 925, 926).

<sup>36</sup> Vgl. Kastner, DVBl. 1982, 670, 673 = Speyerer Forschungsberichte, Band 23, S. 37, 51.

<sup>37</sup> (Fußn. 35).

stützen, erfolglos bleiben, weil - das sei nochmals herausgestellt - die Landaufbringung in einem Unternehmensflurbereinigungsverfahren dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht<sup>38</sup>. Ist dagegen der straßenrechtliche Planfeststellungsbeschuß unanfechtbar geworden, so können rechtserhebliche Einwendungen gegen den straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschuß bei Feststellung des Flurbereinigungsplanes nicht mehr erhoben werden, vielmehr ist hier von der Zulässigkeit des Vorhabens und der Bindungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses nach § 19 Absatz 2 FStrG auszugehen.

### ***3. Einzelfragen zu den Wechselbeziehungen von Planfeststellung und Unternehmensflurbereinigung***

Im folgenden sollen einige Probleme aus der Wechselwirkung zwischen (fern-) straßenrechtlicher Planfeststellung und Unternehmensflurbereinigung behandelt werden, für die es allerdings keine gefestigte Rechtsprechung gibt und die, soweit feststellbar, im Schrifttum nur wenig behandelt wurden.

#### ***a) Zur Frage der Änderung von planfestgestellten Anlagen durch den Wege- und Gewässerplan***

Wird der Wege- und Gewässerplan, wie es bei einer Unternehmensflurbereinigung als Regel anzusehen ist, festgestellt, nachdem der straßenrechtliche Planfeststellungsbeschuß erlassen wurde, so kann er diesen nicht abändern, da der straßenrechtliche Planfeststellungsbeschuß eine eigenständige Wirkung entfaltet und zugleich so, wie er erlassen wurde, Voraussetzung für eine Unternehmensflurbereinigung ist<sup>39</sup>. Soll etwa eine planfestgestellte Überführung einer Gemeindestraße über eine neue Bundesfernstraße an eine andere Stelle verlegt werden, um sie besser in das gemeindliche Wegenetz - insbesondere in das Netz der Feldwege - integrieren zu können, so wäre hierzu grundsätzlich der Planfeststellungsbeschuß in einem neuen straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu ändern, in dem es nur geboten wäre, den Kreis der Betroffenen in einem vereinfachten Verfahren (§ 18 Abs. 7 FStrG) anzuhören. Die Planfeststellung könnte in diesem Falle wohl unterbleiben, weil es sich um eine Maßnahme von untergeordneter Bedeutung

<sup>38</sup> (Fußn. 28).

<sup>39</sup> Vgl. hierzu III 1, oben S. 29 ff.

handeln würde; hierzu müßte Einvernehmen bestehen (vgl. § 17 Abs. 2 FStrG). Im Hinblick auf die - nach dem Flurbereinigungsgesetz - starke Stellung des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft dürfte es ausreichend sein, wenn mit ihm die Einigung zustandekommt, wobei es seine Aufgabe ist, die Betroffenen zu hören.

b) *Möglichkeiten der Entscheidung über einzelne Maßnahmen im Wege- und Gewässer- bzw. im Flurbereinigungsplan*

Hier geht es um die Frage, ob in den Fällen, in denen Eigentumspositionen Dritter nachteilig berührt werden können<sup>40</sup>, es sich somit auch im Vorfeld der Enteignung um wirkliche Rechtspositionen handelt<sup>41</sup>, eine an sich notwendige Problembewältigung in ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren verlagert werden kann. Diese Frage stellt sich, wenn vor Einleitung des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren angeordnet wurde<sup>42</sup> oder dieses nach den Gesamtüberlegungen vor oder während eines straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens oder aufgrund vorbereitender Gespräche<sup>43</sup> zu erwarten ist.

Bei Prüfung der Frage ist grundsätzlich davon auszugehen, daß Planfeststellung nicht die sektorale Verbindlichkeitserklärung eines Vorhabens bedeutet, vielmehr es ihr Ziel ist, das Vorhaben unter Beachtung der maßgebenden Grundsätze in die Umwelt einzufügen und alles in einen Zustand zu versetzen, der sich als Ergebnis der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange ergibt<sup>44</sup>. Die Planung muß dem Ergebnis der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit Rechnung tragen<sup>45</sup>. Grundsätzlich gebietet das Abwägen, daß der Träger der Straßenbaulast in seinen Plänen entsprechende Maßnahmen einplant und

<sup>40</sup> *Korbmacher*, DÖV 1982, 517 = Speyerer Forschungsberichte, Band 23, S. 1.

<sup>41</sup> *Kastner* (Fußn. 36) unter I 1.

<sup>42</sup> Vgl. III 1, oben S. 29 ff.

<sup>43</sup> Hierzu III 2 (oben S. 32 ff.) und die Empfehlungen (Fußn. 22).

<sup>44</sup> *Fickert*, Planfeststellung für den Straßenbau, Erl. Nr. 2, Tz. 1.

<sup>45</sup> Vgl. § 17 Abs. 1 FStrG; *Weyreuther*, DÖV 1977, 419; *Hoppe*, DVBl. 1977, 136; *Korbmacher* (Fußn. 40), S. 525 ff.; *Schmidt-Aßmann* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, Bundesbaugesetz, Rdnr. 302 ff. zu § 1 BBauG; *Fickert* (Fußn. 44), Erl.Nr. 9, Tz. 33 ff.; *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. Aufl., S. 886 ff.; *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fußn. 21), Anm. 6 zu § 17 FStrG, sowie zum Grundeigentumsschutz bei der Planung von Straßen *Bender*, DVBl. 1984, 301.

diese durch die Feststellung der Pläne für die Ausführung verbindlich werden oder daß die Maßnahmen dem Baulastträger durch Planfeststellungsbeschluß zur Sicherung gegen erhebliche Nachteile auferlegt werden<sup>46</sup>. Etwas anderes gilt, wenn eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist. Dann ist diese nach § 18 a Abs. 3 FStrG im Beschluß grundsätzlich vorzubehalten. Die Aussage im B 42-Urteil vom 14.02.1975<sup>47</sup>, eine nach § 17 Abs. 4 FStrG notwendige Auflage dürfe im Planfeststellungsbeschluß nicht einer späteren Entscheidung vorbehalten werden, hat das Bundesverwaltungsgericht im Frankfurter Flughafen-Urteil vom 07.07.1978<sup>48</sup> eingeschränkt. Danach machen ein Mangel bei der Abwägung und das Unterlassen einer Auflage den Plan zwar objektiv rechtswidrig. Eine Aufhebung bzw. Teilaufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses sei aber nur geboten, wenn es sich um einen Mangel von so großem Gewicht handele, daß die Ausgewogenheit der Gesamtplanung bzw. eines Planungsteiles<sup>49</sup> überhaupt in Frage gestellt worden sei.

Die Behebung von Beeinträchtigungen in die Unternehmensflurbereinigung zu verlagern, erscheint zulässig, sofern dort eine sachgerechte Lösung besser erreicht werden kann als über die straßenrechtliche Planfeststellung, die Straßenplanung als solche nicht tangiert wird und andere Belange nicht beeinträchtigt werden. Dazu ist der Gestaltungsauftrag eines Flurbereinigungsverfahrens in § 37 FlurbG, der auch für die Unternehmensflurbereinigung gilt, ebenso hervorzuheben wie der besondere Auftrag eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens, Nachteile, die für die allgemeine Landeskultur durch das Unternehmen entstehen, zu vermindern<sup>50</sup>. Würde man generell fordern, die Problembewältigung dürfe nur im Planfeststellungsverfahren des Unternehmensträgers erfolgen, so würde der Gestaltungsauftrag

<sup>46</sup> § 17 Abs. 4 FStrG; vgl. z.B. BVerwG, Urteile vom 09.03.1979 - 4 C 41.75 - (BVerwGE 57, 297) und vom 07.09.1979 - 4 C 58 und 59.76 - (BVerwGE 58, 281) sowie Schrifttumszitate unter Fußn. 45.

<sup>47</sup> - IV C 21.74 - (BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713).

<sup>48</sup> - IV C 79.76 u.a. (BVerwGE 56, 112 = DVBl. 1978, 845 = NJW 1979, 74); so auch Urteil vom 22.03.1985 - 4 C 63.80 - (BVerwGE 71, 150 = DVBl. 1985, 896).

<sup>49</sup> Zur Teilbarkeit von Planungsentscheidungen Paeton, DVBl. 1984, 301, und Broß, DÖV 1985, 253 = Speyerer Forschungsberichte, Band 42, S. 1 bzw. S. 19.

<sup>50</sup> Hierzu Quadflieg (Fußn. 1), Rdnr. 46 ff. zu § 87 FlurbG; Kastner, Flurbereinigung und Straßenbau - Rechtsprobleme -, Vortrag im Rahmen einer vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durchgeführten Flurbereinigungsrichtertagung 1979 (vom BML als Broschüre mit anderen Beiträgen veröffentlicht).

der Flurbereinigung unberücksichtigt gelassen. So müßten etwa beim Bau einer neuen Bundesstraße z.B. Zuwegungen oder Durchlässe als Folgemaßnahmen auferlegt werden, obwohl in der Flurbereinigung die landwirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse und das ländliche Wegenetz neu geregelt werden. Als weitere Beispiele seien genannt

- die Anlage von Parallelwegen als Ersatz für die Zufahrten zu einem in die Trasse fallenden Feldweg,
- Ausgleichsmaßnahmen,
- Übernahmeverlangen für Restflächen.

Im Ergebnis kommt es darauf an, wie den einzelnen Belangen am besten Rechnung getragen werden kann, wobei auch dem bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Genüge getan werden muß. Dies führt vielfach zur besseren Problembewältigung in der Unternehmensflurbereinigung als dem verhältnismäßigeren Mittel. Bei naturschutzrechtlichen Ausgleichs- oder Ersatzregelungen kann es im Hinblick auf eine vorgesehene oder beabsichtigte Unternehmensflurbereinigung ausreichend sein, die erforderlichen Maßnahmen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß festzulegen<sup>51</sup>. Die Detailregelungen müßten sodann in dem Wege- und Gewässerplan nach § 41 Abs. 1 FlurbG (z.B. keine Über- oder Unterführung für den landwirtschaftlichen Verkehr wegen Neuordnung des Gebietes und Änderung des Wegenetzes) oder in dem landschaftspflegerischen Begleitplan als Teil des Wege- und Gewässerplans (z.B. Festlegung des Standortes für Ausgleichsmaßnahmen) erfolgen.

Grundsätzlich wird in den straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß ein Vorbehalt auf seine Ergänzung für den Fall aufzunehmen sein, daß das Unternehmensflurbereinigungsverfahren nicht durchgeführt oder die Behebung eines erheblichen Nachteils oder einer erheblichen Belästigung, die grundsätzlich durch Maßnahmen der Flurbereinigung möglich wäre, hier wider Erwarten nicht erfolgen kann<sup>52</sup>. Mit dem Begriff "Vorbehalt" steht es m.E. nicht im Einklang, hilfsweise bereits über Einwendungen im straßenrechtli-

<sup>51</sup> Vgl. *Kuschnerus*, DVBl. 1986, 75, 81 unter Bezugnahme auf ein Urteil des OVG Münster vom 17.05.1985 - 4 C 64.80 - = Speyerer Forschungsberichte, Band 49, S. 43.

<sup>52</sup> So auch *Fickert* (Fußn. 40), Erl.Nr. 27, Tz. 5.

chen Planfeststellungsbeschluß zu entscheiden, falls z.B. eine Viehtrift auch durch Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes nicht entbehrlich wird.

Andererseits erscheint ein Vorbehalt dann nicht zwingend geboten, wenn sich im konkreten Fall ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren aus der Natur der Sache heraus anbietet. Denn es kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß Nachteile, die z.B. durch An- oder Durchschneidungen oder Beeinträchtigung der Zufahrts- bzw. Wegeverhältnisse entstehen würden, für die Betroffenen durch entsprechende Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes oder durch andere Maßnahmen oder durch Entschädigung in Geld ausgeglichen werden können. Ohne Vorbehalt würde für einen Betroffenen ein Anspruch auf ergänzende Planfeststellung bestehen (§ 17 Abs. 6 FStrG), wenn er einen Planfeststellungsbeschluß im Hinblick auf eine allgemein erwartete Unternehmensflurbereinigung unanfechtbar werden ließ, diese aber wider Erwarten nicht angeordnet wird. Im Ergebnis wird, wenn eine Unternehmensflurbereinigung vorgesehen ist, im Zusammenwirken von Straßenbau- und Flurbereinigungsverwaltungen die bessere Problembewältigung möglich sein. Es gilt, die Wechselbeziehungen zwischen Straßen- und Flurbereinigungsrecht zu nutzen.

## LEITLINIEN ZUR REGELUNG DER GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN UMWELT- VERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER STRASSEN- PLANUNG

*Von Professor Dr. Richard Bartlsperger*

Die derzeit in der Bundesrepublik geregelte und praktizierte Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Planung von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen ist schon vor einiger Zeit den Erfordernissen gegenübergestellt worden, die mit dem Begriff einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Vorhaben verbunden werden<sup>1</sup>. Der damalige Vergleich konnte auch bereits auf einen Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat der Gemeinschaft zum Erlaß einer Richtlinie über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben zurückgreifen<sup>2</sup>. Zwischenzeitlich haben sich die Voraussetzungen der Fragestellung verändert. Durch die nunmehr erlassene Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>3</sup> (RL) sind die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft verpflichtet, innerhalb von drei Jahren nach Bekanntgabe der RL die erforderlichen Maßnahmen für eine richtliniengemäße UVP bei öffentlichen und privaten Projekten mit möglichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu treffen (Art. 12 Abs. 1). Die Bekanntgabe an die Mitgliedsstaaten erfolgte am 03.07.1985, die Frist läuft am 02.07.1988 ab<sup>4</sup>. Die UVP steht also vor ihrer Verwirklichung als Rechtsinstitut nach gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Zugleich haben in Erwartung der RL und nach deren Erlaß die Erörterungen um eine Regelung der gemeinschaftsrechtlichen UVP

<sup>1</sup> *Salzwedel*, Umweltverträglichkeitsuntersuchungen bei Verkehrsplanungen, Heft 351 von *Forschung, Straßenbau und Verkehrstechnik* (Hrsg.: Bundesminister für Verkehr), 1981.

<sup>2</sup> Vorschlag v. 1.6.1980, KOM (80) 313 end.; dok. 79, 72/80, ENV 106. *Salzwedel*, aaO, S. 8 und *Cupei*, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), 1986, S. 82. Abdruck des Vorschlags bei *Cupei*, aaO, S. 300 ff.; siehe ferner BT-Drs. 9/166.

<sup>3</sup> 85/337/EWG, ABl. Nr. L 175/40 v. 05.07.1985.

<sup>4</sup> *Cupei* (FN 2), S. 184.

im nationalen Umweltrecht der Bundesrepublik zu einer Umsetzungsdiskussion geführt, in der sich bestimmte Konzepte und Modelle als mögliche Alternativen verfestigt haben<sup>5</sup>. Die Vorstellungen von einer UVP bei der Zulassung von Vorhaben sind daher auch in der Sache gereift. Durch diese Entwicklung sind die Initiativen um eine verwaltungsbehördliche UVP auf eine durch das Gemeinschaftsrecht bestimmte Umsetzungsdiskussion unter fachübergreifenden und eher systemorientierten Gesichtspunkten übergegangen. Die nachfolgenden Ausführungen beteiligen sich daran aus der Sicht der Fachplanung öffentlicher Straßen. Angesichts des bereits erreichten Erkenntnis- und Meinungsstandes kann dies in zusammenfassender Weise geschehen. Grundsätzlich neue Konzepte mit echten Realisierungschancen sind kaum mehr denkbar.

## I. Die institutionelle Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen UVP von Vorhaben

1. Eine wie auch immer gestaltete UVP wird einen Wandel wesentlicher Institutionen unseres Verwaltungsrechts begründen<sup>6</sup>. Sie wird in ihrem Anwendungsbereich die teilweise schon vorhandene "Umweltbewirtschaftung" allgemein einführen<sup>7</sup> und die staatlich repräsentativen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben in noch weitergehendem Maße als bisher der

<sup>5</sup> *Seeliger*, UPR 82, 177 ff.; *Steinberg*, NuR 83, 169 ff.; *Hucke/Seidel/Zimmermann*, Analyse behördeninterner Voraussetzungen für die Durchführung der geplanten EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, UBA-Texte 5/84; *Schoeneberg*, DVBl. 84, 929 ff.; *Bleckmann*, WiV 85, 86 ff.; *Cupei*, WiV 85, 63 ff.; *ders.*, DVBl. 85, 813 ff.; *ders.*, (FN 2) S. 236 ff.; *Erbguth/Schoeneberg*, WiV 85, 102 ff.; *Schemel*, Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EG-Richtlinie und Raumordnungsverfahren, in: Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 1.042, S. 272 ff.; *Sukopp/Hübler/Kiemstedt/Möhler/Schlichter/Winkelbrandt*, Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben; 1985, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Thesen des Arbeitskreises "Verfahrensmäßige Instrumente der Raumordnung zur Berücksichtigung von Umwelterfordernissen", DVBl. 85, 728; *dies.*, Umweltverträglichkeitsprüfung in Raumordnungsverfahren, Arbeitsmaterial Nr. 122, 1986; ferner BR-Drs. 413/80, BT-Drs. 9/166, 10/628, 10/2143.

<sup>6</sup> Zu weitreichenden politischen Vorstellungen, die mit einer UVP verbunden werden, siehe bei *Steinberg*, aaO, 171 und *Cupei*, WiV 85, 63 ff. (63).

<sup>7</sup> Zu diesem Gesichtspunkt *Hoppe*, VVDStRL 38 (1980), 211 ff. (228 ff.) und im vorliegenden Zusammenhang *Erbguth/Schoeneberg*, WiV 85, 102 ff. (114 f.).

unmittelbaren gesellschaftlichen Mitwirkung öffnen. Rechtsbegrifflich ist diese Entwicklung gemeinhin als Planifizierung der Zulassungsverfahren erkannt<sup>8</sup>. Danach beruht die Zulassung eines Vorhabens nicht mehr auf der Feststellung bestimmter rechtsbegründender Genehmigungsvoraussetzungen, sondern auf der umfassenden Abwägung aller einschlägigen öffentlichen und privaten Belange. Wo sich daher der rechtliche Planungsansatz bei Zulassungsverfahren bereits Raum geschaffen hat, wie im Planfeststellungsrecht, wird die Einführung einer UVP keine grundlegende Veränderung der materiellrechtlichen Entscheidungstechnik und des entsprechenden Verwaltungsverfahrens mit sich bringen<sup>9</sup>. Gleichwohl wird die UVP über den im Fachplanungsrecht erreichten Stand der Planifizierung nochmals hinausgehen.

Die UVP hat nach ihrer Intention zunächst nichts zu tun mit der individualrechtlichen Rechtfertigung eines Vorhabens gegenüber einer grundrechtlichen Betroffenheit Dritter. Sie unterscheidet sich von der abwägenden Rechtfertigung eines fachplanerisch konzipierten Vorhabens gegenüber einzelnen "externen" Belangen des Umweltschutzes<sup>10</sup>. Vielmehr ist sie darauf gerichtet, die möglichen Auswirkungen eines Vorhabens auf wesentliche Umweltfaktoren bereichsübergreifend zu ermitteln, einem darauf bezogenen Informations- und Konsultationsvorgang zu unterziehen und umfassend, d.h. integral zu bewerten<sup>11</sup>. Dies bedeutet, daß nicht nur die Genehmigungsverfahren, sondern auch die bestehenden Fachplanungsverfahren einen eigenen umweltökonomischen Verfahrensabschnitt und Entscheidungsbereich erhalten, in dem das betreffende Vorhaben einer Bewertung unter Gesichtspunkten der Umweltbewirtschaftung unterzogen wird. Hierdurch wird sich auch die Fachplanung von Straßen verändern, soweit für diese die UVP förmlich eingeführt wird. Mit der förmlichen UVP wird ein Subsystem innerhalb der Verfahren zur Zulassung von Vorhaben entstehen, das der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit bzw. der planungsrechtlichen Rechtfertigung eines Vorhabens vorgeschaltet ist und diese je nach seiner rechtlichen Verknüpfung mit den Genehmigungsvoraussetzungen und dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot überlagert.

<sup>8</sup> Dazu *Steinberg*, NuR 83, 169 ff. (172 f.) und *Wahl*, DVBl. 82, 51 ff.

<sup>9</sup> *Steinberg*, aaO, 172 ff.; *Erbguth/Schoeneberg*, WiV 85, 102 ff. (112).

<sup>10</sup> Für die Straßenplanung grundsätzlich Urt. des BVerwG v. 14.02.75, BVerwGE 48, 56 ff.

<sup>11</sup> Zum Begriff der gemeinschaftsrechtlichen UVP *Cupei* (FN 2), S. 107 f.

2. In der Bundesrepublik reicht die Grundsatzdiskussion um eine verwaltungsbehördliche UVP in die beginnenden siebziger Jahre zurück<sup>12</sup>. Hervorzuheben sind außer literarischen Arbeiten ein Referentenentwurf des Bundesministers des Innern von 1973 eines Gesetzes zur Durchführung der UVP, der seine letzte, vierte Fassung am 03.05.1986 erhalten hat<sup>13</sup>, sowie von der Umweltministerkonferenz am 27.01.1975 beschlossene "Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen"<sup>14</sup>. Letztere haben zu einem Beschluß der Bundesregierung vom 28.08.1975 über "Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes"<sup>15</sup> und in einigen Bundesländern zu entsprechenden Beschlüssen der Landesregierungen geführt<sup>16</sup>. Anerkannte Erfolge sind diesen Maßnahmen nicht beschieden gewesen<sup>17</sup>. Den "Grundsätzen" ermangelten eine vollständige Umsetzung in den Ressorts, entsprechende rechtliche Sanktionen, rechtssatzmäßige Regelungen, eine Durchführung über den verwaltungsinternen Bereich hinaus unter Beteiligung der Öffentlichkeit und eine generelle Anwendung; dem leistete vor allem eine Subsidiaritätsklausel Vorschub, derzufolge die "Grundsätze" keine Anwendung zu finden brauchten, soweit besondere Bestimmungen zum Schutze der Umwelt vorhanden sind. Den Ansätzen zu einem Bundesgesetz über die UVP sind außer kompetenzrechtlichen Bedenken auch Erwägungen entgegengehalten worden, wonach fachgesetzliche Regelungen ausreichten, eine Selbstkontrolle der Verwaltung genüge, landesplanerische Maßnahmen gleiches leisten könnten und die gemeindliche Selbstverwaltung unzulässig beschränkt werde<sup>18</sup>.

3. Zwischenzeitlich ist die Grundsatzdiskussion um eine verwaltungsbehördliche UVP durch die betreffende RL vom 27.06.1985 vor eine neue Situation gestellt, die ein unverzügliches gesetzgeberisches Handeln notwendig macht. Dadurch sind die Erörterungen auf eine konkrete Aufgabe gelenkt und dem Zwang zu einem Minimalkonsens unterworfen. Sie sind auf eine im institutionellen Ansatz vorgegebene und verbindliche Grundlage gestellt. Mit Rücksicht auf die nach der RL zu erfüllenden Minimalerfordernisse einer

<sup>12</sup> Cupei (FN 2), S. 35 ff.

<sup>13</sup> Darstellung und Abdruck bei Cupei (FN 2), S. 45 ff. und 392 ff.

<sup>14</sup> Cupei (FN 2), S. 52 ff.

<sup>15</sup> GMBL 75, 717; abgedruckt bei Cupei (FN 2), S. 55 ff.; auch bei Salzwedel (FN 1), S. 21 und Steinberg, NuR 83, 169 ff. (170).

<sup>16</sup> Steinberg, aaO und Cupei (FN 2), S. 60 f.

<sup>17</sup> Steinberg, aaO; Schoeneberg, DVBl. 84, 929 ff. (931) und Cupei (FN 2), S. 69 ff.

<sup>18</sup> Zusammenfassend Cupei (FN 2), S. 48 f., hinsichtlich der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzbeurteilung auch S. 280.

verwaltungsbehördlichen UVP von Vorhaben kann von einer gemeinschaftsrechtlichen UVP gesprochen werden, gleichgültig in welcher Weise die Mindestvorgaben des Gemeinschaftsrechts im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik umgesetzt werden. Die RL hindert die Mitgliedsstaaten nicht, gegebenenfalls strengere Regeln für Anwendungsbereich und Verfahren der UVP festzulegen (Art. 13)<sup>19</sup>.

## II. Die gemeinschaftsrechtlichen Zielvorgaben für eine UVP

1. Auch die RL geht bereits auf umweltpolitische Grundsatzbeschlüsse der Gemeinschaft aus den siebziger Jahren zurück<sup>20</sup>. Diese fanden ihren Niederschlag in dem Richtlinienvorschlag der Kommission von 1980 an den Ministerrat und führten schließlich zum Erlaß der RL im Juni 1985. Als Ermächtigungsgrundlagen nimmt die RL Art. 100 und Art. 235 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) in Anspruch<sup>21</sup>. Die erstere Vertragsbestimmung ermächtigt den Ministerrat zum Erlaß von Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Art. 235 begründet eine subsidiäre Rechtsetzungsermächtigung. Sie greift dort Platz, wo die ausdrücklich festgelegten Befugnisse der Gemeinschaft nicht ausreichen, um eines der vertraglich festgelegten Gemeinschaftsziele zu verwirklichen.

Die RL konnte danach weder auf eine umweltspezifische Einzelermächtigung noch auf eine primäre Zwecksetzung des EWGV für den Umweltschutz zurückgreifen. Sie kann aber ihre Regelungen zu einer gemeinschaftsrechtlichen UVP mittelbar auf Art. 100 EWGV stützen, der zur Rechtsangleichung ermächtigt, soweit diese unmittelbar der Herstellung gleicher Markt Voraussetzungen dient<sup>22</sup>. Hierzu kann auch die Angleichung der umweltrechtlichen

<sup>19</sup> Hierzu unter Hinweis auf den einschlägigen Beschluß des Deutschen Bundestages v. 25.11.1983 (BT-Drs. 10/613) *Cupei* (FN 2), S. 186 f.

<sup>20</sup> Aktionsprogramme der Gemeinschaft für den Umweltschutz (ABl. EG Nr. C 112 v. 20.12.73, S. 1 und Nr. C 139 v. 13.06.77, S. 1); in der Präambel ist ferner das Aktionsprogramm von 1983 aufgeführt (ABl. Nr. C 46 v. 17.02.83, S. 1). Dazu *Salzwedel* (FN 1), S. 8; *Cupei*, *WiV* 85, 63 ff. (64 f.); *ders.* (FN 2), S. 72 ff. und *Erbguth/Schoeneberg*, *WiV* 85, 102 ff. (103).

<sup>21</sup> Präambel der RL.

<sup>22</sup> *Bleckmann*, *WiV* 83, 86 ff. (87 m.N.).

Bedingungen gezählt werden, soweit Unterschiede der nationalen Umweltschutzordnungen die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes durch ungleiche Voraussetzungen des Warenverkehrs und durch Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen beeinträchtigen könnten. In diesem Rahmen kann anerkanntermaßen auch eine Optimierung des Umweltschutzes als Begleitziel verfolgt werden<sup>23</sup>. Fragwürdig bleibt hierbei allerdings, ob eine derart begründete Richtlinienkompetenz auch Regelungen zu einer UVP von Maßnahmen der öffentlichen Infrastruktur, wie die Anlage öffentlicher Straßen, deckt. In dieser Beziehung muß auf die von der RL gleichfalls in Anspruch genommene subsidiäre Rechtsetzungsermächtigung des Art. 235 EWGV zurückgegriffen werden<sup>24</sup>. Diese hat lediglich in den Zielsetzungen des EWGV ihre Grenze. Die Einbeziehung öffentlicher Straßen und sonstiger gemeinnütziger Infrastrukturanlagen in den Geltungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen UVP kann insofern bejaht werden, als diese Vorhaben jedenfalls einer Verwirklichung der allgemeinen Wachstums- und Wohlstandsziele nach Art. 2 EWGV dienlich angesehen werden können<sup>25</sup>. Von dieser Rechtsetzungsbefugnis hat die RL für die Anlage öffentlicher Straßen durch Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Nr. 7 Gebrauch gemacht. Danach beansprucht die gemeinschaftsrechtliche UVP zwingende Geltung für den "Bau von Autobahnen" und von "Schnellstraßen".

2. Kraft Gemeinschaftsrechts unterliegen der künftigen gemeinschaftsrechtlichen UVP also nicht alle Straßenanlagen. In ihren Geltungsbereich fallen zum einen die "Autobahnen". Diese gemeinschaftsrechtliche Begriffsbildung ist nicht im Sinne der nationalen Straßenklasse der Bundesautobahnen nach § 1 Abs. 3 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) zu verstehen. Vielmehr sind dazu nach der Zwecksetzung der RL auch Anlagen einer anderen Straßenklasse zu rechnen, soweit diese einen autobahnmäßigen und daher umwelterheblichen Ausbauzustand aufweisen. Aus den gleichen Gründen sind die sogenannten Schnellstraßen erfaßt. Hierunter werden naheliegenderweise öffentliche Straßen, gleich welcher Straßenklasse, mit einem Ausbauzustand zu zählen sein, der demjenigen der Schnellstraßen im Sinne des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15.11.1975 entspricht<sup>26</sup>. Dabei ist eine extensive Umgrenzung

<sup>23</sup> Bleckmann, aaO m.N.

<sup>24</sup> Dazu Nicolaysen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1979, § 7 II.

<sup>25</sup> Salzwedel (FN 1), S. 29 f.

<sup>26</sup> BGBl. II 1983, S. 245; die kategoriale Beschreibung der "Autobahnen" stimmt mit derjenigen in § 1 Abs. 3 FStrG überein (Anlage II, Nr. II

des Anwendungsbereichs der UVP gemeinschaftsrechtlich unbedenklich, weil die RL die Mitgliedsstaaten ausdrücklich nicht hindern will, strengere Regeln für den Anwendungsbereich der UVP festzulegen (Art. 13). Auch besteht die Pflicht zur Durchführung einer UVP bei der Zulassung der betreffenden öffentlichen Straßen unabhängig von der Art des Zulassungsverfahrens. Daher ist es gleichgültig, ob die Zulassung durch eine Planfeststellung nach dem FStrG und dem Landesstraßenrecht oder durch einen gemeindlichen Bebauungsplan erfolgt<sup>27</sup>.

3. Im Zusammenhang der kompetenzrechtlichen Gesichtspunkte des EWGV ist schließlich ein Umstand hervorzuheben, dem für die Auslegung und Umsetzung der RL erhebliche Bedeutung beizulegen ist. Er ergibt sich aus der dargelegten kompetenzrechtlichen Lage, daß die Befugnis der Gemeinschaft zum Erlaß der RL auf den Zweck der marktkonformen Rechtsangleichung nach Art. 100 EWGV beschränkt bzw. auf den Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Zielentwicklung nach Art. 235 EWGV begrenzt war. Diese zunächst und scheinbar kompetenzrechtliche Schwäche der RL bewirkt auf der anderen Seite, daß das für die Mitgliedsstaaten nach Art. 189 Abs. 3 EWGV verbindliche Ziel der RL eine besondere inhaltliche Anreicherung und Verstärkung erfährt. Die Zielbestimmung der RL, die Mitgliedsstaaten nicht nur zur Einführung einer richtliniengemäßen UVP zu verpflichten, sondern damit einen gemeinschaftsrechtlichen Angleichungs- und Entwicklungszweck zu verfolgen, hat einen rechtlichen Eigenwert. Unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten ist die gemeinschaftsrechtliche Angleichung und Entwicklung der nationalen Umweltrechtsordnungen der Hauptzweck der RL<sup>28</sup>. Dies bedeutet, daß der materiellrechtliche Effekt der UVP, d.h. das kompetenzrechtlich lediglich als Begleitziel zulässige Ziel einer Optimierung des Umweltschutzes<sup>29</sup>, im Zweifel durchaus in den Hintergrund zu treten hat gegenüber der verfahrensrechtlichen Institutionalisierung einer UVP. Danach kann es der ge-

---

2); die Kategorie der "Schnellstraßen" bilden die dem Kraftfahrzeugverkehr vorbehaltenen, nur über Anschlußstellen oder besonders geregelte Kreuzungen erreichbaren Straßen, auf denen insbesondere das Halten und Parken verboten sind (Anlage II, Nr. II 3). Siehe dazu Cupei (FN 2), S. 97 und 193.

<sup>27</sup> § 17 Abs. 3 FStrG und vergleichbare Regelungen der Landesstraßengesetze (z.B. Art. 36 Abs. 3 Nr. 2 BayStrWG).

<sup>28</sup> Zum erklärten Angleichungszweck der RL siehe deren Begründung, Nr. II 10; abgedruckt bei Cupei (FN 2), S. 300 ff. (304) und in BT-Drs. 9/166, S. 7 ff. (9); ferner Bleckmann, WiV 85, 86 ff. (87 und 99) sowie Erbguth/Schoeneberg, WiV 85, 102 ff. (103).

<sup>29</sup> Ann. 23.

meinschaftsrechtliche Angleichungs- und Entwicklungszweck bei der Umsetzung der RL notwendig machen, durch Rechtssatz auch dort bestehende Rechtsinstitute umzugestalten und neue Verfahrensregelungen einzuführen, wo der materiellrechtliche Effekt einer UVP bereits erreicht zu sein scheint. Mag daher auch gerade im Fachplanungsrecht öffentlicher Straßen im Zusammenhang mit allgemein geltenden Umweltpflichten, wie aus dem Naturschutzrecht, ein erheblicher Umweltstandard erreicht sein, der einer UVP materiell nahe kommt<sup>30</sup>, so erscheint damit allein das verpflichtende Richtlinienziel keineswegs erfüllt. Vielmehr verlangt die RL, unbeschadet inhaltlicher Defizite bei der UVP öffentlicher Straßen, bereits aus Gründen der gemeinschaftsrechtlichen Angleichung bzw. Entwicklung auch einen eigenen Verfahrensrahmen für die UVP der von ihr erfaßten öffentlichen Straßen. Dies ist für die Modalitäten der Umsetzung in der Straßenplanung festzuhalten.

4. Die danach erforderlichen Umsetzungsregelungen können in einigen Grundsätzen zusammengefaßt werden, die den Rechtsbegriff der gemeinschaftsrechtlichen UVP ausmachen<sup>31</sup>. Gegenstand derselben sind nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 der RL die in ihrem Art. 4 und den damit verbundenen beiden Anlagen aufgeführten öffentlichen und privaten Projekte, die aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes zu erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt führen können. Der hierbei verwendete Umweltbegriff ist durch die in Art. 3 der RL aufgezählten Umweltfaktoren abschließend bestimmt. Als solche gelten Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, die Wechselwirkung zwischen diesen Umweltfaktoren sowie die Sachgüter und das kulturelle Erbe. Bemerkenswert ist daran vor allem die Einbeziehung auch des Denkmalschutzes im Sinne des nationalen Rechts der Bundesrepublik in den Kreis der gemeinschaftsrechtlich zu beachtenden Umweltfaktoren. Im übrigen ist festzuhalten, daß der Bereich der von der UVP zu erfassenden Umweltbelange nicht durch die in der Bundesrepublik vorhandenen fachgesetzlichen Umweltregelungen umgrenzt wird, sondern sich lediglich nach der gemeinschaftsrechtlichen Festlegung des Art. 3 der Richtlinie bestimmt, also auch den nicht gesetzessakzessorischen Umweltschutz erfaßt<sup>32</sup>. Daher empfiehlt sich gegebenenfalls in

<sup>30</sup> Zur praktizierten UVP bei der Straßenplanung *Fickert*, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, Erl. Nr. 9 Rdnr. 4 ff.

<sup>31</sup> Hierzu auf der Grundlage von Art. 1 der RL und zusammenfassend *Cupei* (FN 2), S. 107 f.

<sup>32</sup> Zu dem bereichsübergreifenden Ansatz der RL *Cupei* (FN 2), S. 133 f.

einer allgemeinen gesetzlichen Regelung der UVP eine eigenständige Legalumschreibung der Umwelt-Rechtsgüter im Wege einer wertenden nationalen Interpretation der Umweltfaktoren des Art. 3 der RL. Im übrigen zielt die RL nach ihrer materiellrechtlichen Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 erkennbar darauf ab, die Umweltauswirkungen von Vorhaben potentiell und einschließlich ihrer mittelbaren Folgen zu erfassen, d.h. über eine unmittelbare Gefahrenabwehr hinaus Umweltschutz nach dem Vorsorgeprinzip zu betreiben<sup>33</sup>. Der Prüfungsvorgang ist entscheidungstechnisch durch die Bestimmung des Art. 3 der RL festgelegt, wonach die UVP die Auswirkungen eines Vorhabens identifiziert, beschreibt und bewertet. Dies bedeutet zum einen, daß die auch in der Bundesrepublik zum Teil bestehende Pluralisierung des Umweltschutzrechts in Form einer differenzierten Behördenzuständigkeit, einer vielfachen fachgesetzlichen Anknüpfung sowie einer entsprechenden Vielzahl rechtlicher Maßstäbe überwunden und zusammengeführt werden soll durch eine Kooperation aller Beteiligten in einem Verfahren<sup>34</sup>. Zum zweiten hat die Information über die Umweltauswirkungen eines Vorhabens und deren Bewertung umfassend zu erfolgen, so daß von einer gesamthaften oder integralen Prüfung im Sinne der nationalrechtlich bekannten planungsrechtlichen Abwägung gesprochen werden muß<sup>35</sup>. Bei einer nationalrechtlich wertenden Interpretation der RL stellt sich danach die gemeinschaftsrechtliche UVP im Verwaltungsrechtssystem der Bundesrepublik als Verfahren mit einem typischen Planungsansatz dar, das materiellrechtlich durch das Abwägungsgebot und verfahrensrechtlich durch eine Konzentrationswirkung gekennzeichnet ist.

Verfahrensrechtlich ist der Prüfungsvorgang durch die RL in drei Phasen gegliedert. Die erste besteht in der Vorlage des Projektträgers nach Art. 5 i.V.m. Anhang III der RL, in der dieser das Vorhaben zu beschreiben, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen anzugeben und eine Zusammenfassung seiner Beschreibung und Angaben zu geben hat. Die darin liegende Abweichung von dem im Verwaltungsverfahrensrecht der Bundesrepublik bestimmenden Prinzip der Amtsermittlung wird für die privatnützigen Genehmigungsvorhaben zu Neuerungen führen, dagegen gemeinnützige Planfeststel-

<sup>33</sup> Begründung der RL, Nr. I 3 und II 6 (Nachweise Anm. 28).

<sup>34</sup> Schoeneberg, DVBl. 84, 929 ff. (932 f.) und Erbguth/Schoeneberg, WiV 85, 102 ff. (111 f.).

<sup>35</sup> Zum Erfordernis einer umfassenden und integralen Prüfung Cupei (FN 2), S. 133 f. und im Zusammenhang der Frage einer Verfahrensstufung der UVP ders., aaO, S. 126 ff. und 152 ff.

lungsvorhaben, wie die Fachplanung öffentlicher Straßen, nur in Details betreffen. Der zweite Verfahrensabschnitt gilt dem Informations- und Konsultationsprozeß der UVP nach Art. 6 und 7 der RL. Hierbei geht es um die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Betroffenen sowie um die internationale Verfahrensseite der UVP. Den dritten und abschließenden Verfahrensabschnitt bilden die Bewertung der eingeholten Angaben und die Erstellung eines Prüfungsberichts. Das rechtliche Verständnis des letzteren erschließt sich aus Art. 8 der Richtlinie. Danach sind die in der UVP eingeholten Angaben im Rahmen des jeweiligen Verfahrens über die rechtsverbindliche Zulassung des Vorhabens zu berücksichtigen. Deshalb schließt die UVP nicht mit einer bloß gutachtlichen Stellungnahme ab. Vielmehr hat der Prüfungsbericht die rechtliche Bedeutung einer Entscheidungsvorbereitung für das Zulassungsverfahren<sup>36</sup>. Als Berichtsformel ist denkbar die Feststellung, daß die Umweltauswirkungen des Vorhabens entweder unerheblich, erheblich oder sehr erheblich sind. Hierin liegt zwar rechtlich keine bindende Teilentscheidung für die Zulassung des Vorhabens. Das Ergebnis der UVP kann in der Zulassungsentscheidung durch Abwägung überwunden werden. Die Berücksichtigungspflicht verlangt aber, daß das Ergebnis der UVP in die Zulassungsentscheidung eingeht und daher die fachgesetzlichen Zulassungsvorschriften aufnahmefähige Regelungen erhalten müssen<sup>37</sup>. Dies bedeutet ein Zweifaches. Auch bei einer verfahrensrechtlichen Integration der UVP in die Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren kann diese nicht völlig in dem Entscheidungsvorgang der Zulassungsprüfung aufgehen. Vielmehr verlangt die UVP in jedem Falle den Abschluß in einem eigenen verfahrensrechtlichen Dokument<sup>38</sup>. Zum zweiten müssen die betreffenden Fachgesetze ausdrücklich Berücksichtigungsklauseln aufnehmen<sup>39</sup>, die sich entweder auf eine Abwägungsklausel beschränken oder darüber hinausgehend die Versagung der Zulassung vorschreiben, wenn das Ergebnis der UVP dem Vorhaben entgegensteht. Für das Planfeststellungsrecht ist es naheliegend, in den Regelungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots eine Bestimmung einzufügen, wonach die Planfeststellung eine UVP umfaßt oder das Ergebnis einer UVP zu berücksichtigen hat.

<sup>36</sup> Cupei (FN 2), S. 108, 172 f. und 173 f.

<sup>37</sup> Cupei, aaO.

<sup>38</sup> Dazu Cupei, WiV 85, 63 ff. (69, 71 und 81 f. m.N.) zu den betreffenden RL-Beratungen. Auf der Grundlage der verbindlich gewordenen RL-Fassung handelt es sich um eine Auslegungsfrage, die aus dem Zweck der Berücksichtigungspflicht nach Art. 8 RL in dem dargelegten Sinne zu beantworten ist (Nachw. Anm. 36).

<sup>39</sup> Cupei, aaO, S. 79 und ders. (FN 2), S. 172 f. und 173 f.

Zusammenfassend kann die gemeinschaftsrechtliche UVP definiert werden als ein die Verfahrensvorgaben der RL verwirklichendes, rechtssatzmäßig zu ordnendes Verwaltungsverfahren zur Erfassung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf die wesentlichen Umweltfaktoren mit dem Zweck, die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens vorzubereiten<sup>40</sup>.

5. In der institutionellen Würdigung der gemeinschaftsrechtlichen UVP ist bisher die Auffassung bestimmend, daß es sich um eine bloße Verfahrensregelung handle<sup>41</sup>. Dem ist nur bedingt zuzustimmen. Richtig ist jene Annahme insofern, als die RL selbst und ausdrücklich keine unmittelbaren materiellen Prüfungsmaßstäbe angibt. Jedoch enthält die RL einen materiellrechtlichen Maßstab für die Zulässigkeit von Vorhaben ansatzweise dadurch, daß die in der UVP ermittelten Umweltauswirkungen auf wesentliche Umweltfaktoren bei der Zulassungsentscheidung in der dargelegten Weise zu berücksichtigen sind<sup>42</sup>. Das Gemeinschaftsrecht läßt dagegen offen, welche Rechtswirkungen das nationale Recht mit der Berücksichtigung des Prüfungsergebnisses in den fachbehördlichen Entscheidungsverfahren verbindet. Diese Regelungsaufgabe ist bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie zu lösen.

Danach ist zur Interpretation des Gemeinschaftsrechts abschließend festzustellen, daß die RL keineswegs nur einen verfahrensrechtlichen Umsetzungsauftrag erteilt. Vielmehr enthält die Berücksichtigungspflicht des Art. 8 der Richtlinie auch eine materiellrechtliche Umsetzungsverpflichtung. Diese beschränkt sich allerdings auf die Zielvorgabe der RL, daß das Ergebnis der UVP in die Zulassungsentscheidung eingehen muß. Form und Mittel hierfür sind dem nationalen Recht überlassen. Insbesondere ist es eine Frage des Verwaltungsrechts der Mitgliedsstaaten, welche Rechtswirkungen sich für die Zulassungsentscheidung generell oder je nach ihrer einzelgesetzlichen Regelung daraus ergeben, daß das Ergebnis der UVP die Zulassungsentscheidung vorbereitet und in dieser zu berücksichtigen ist. Der gemeinschaftsrechtlichen UVP ist also im nationalen Recht dem Grunde nach eine Verbindlichkeit für die jeweilige verwaltungsbehördliche Zulassungsentscheidung beizulegen. Dagegen ist es dem nationalen Recht vorbehalten, den Grad der Verbindlichkeit im Wege einer Auslegung der bestehenden fachgesetzlichen Vor-

<sup>40</sup> Vgl. *Cupei* (FN 2), S. 108.

<sup>41</sup> *Schoeneberg*, DVBl. 84, 929 ff. (932 f.); *Bleckmann*, WiV 85, 86 ff. (87 f. und 94); *Erbguth/Schoeneberg*, WiV 85, 102 ff. (104 f. m.N.).

<sup>42</sup> *Bleckmann*, aaO, S. 93 f. und Nachw. Anm. 39.

schriften zu bestimmen oder durch Rechtsetzung neu zu regeln. Letzteres ist jedenfalls überall dort notwendig, wo das betreffende vorhandene Verwaltungsrecht der Mitgliedsstaaten noch keinen Raum für eine Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP gibt. Danach sind bei der Umsetzung der RL materiellrechtlich zwei Aufgaben zu lösen. Die materiellrechtlichen Vorschriften der betroffenen Fachgesetze müssen rechtssatzmäßig und eindeutig gewährleisten, daß das Ergebnis der UVP berücksichtigt werden kann und berücksichtigt wird<sup>43</sup>. Hierbei handelt es sich um die Verwirklichung einer gemeinschaftsrechtlich verpflichtenden Zielvorgabe, also um einen unmittelbaren Umsetzungsvorgang. Ferner hat das nationale Verwaltungsrecht der Bundesrepublik entweder durch allgemeine Regelungen zur UVP oder in den betreffenden Fachgesetzen zu bestimmen, welcher Grad von Rechtsverbindlichkeit für die letztverbindlichen Zulassungsentscheidungen mit der Berücksichtigung der UVP verknüpft ist. Dabei geht es nicht mehr um die Verwirklichung eines gemeinschaftsrechtlich verbindlichen Zieles, also nicht mehr um einen unmittelbaren Umsetzungsvorgang. Vielmehr betrifft diese Regelungsaufgabe die Umsetzungsfolgen im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik. Die hierfür eröffneten Regelungsmodalitäten reichen von der Pflicht zur bloßen Berücksichtigung der UVP als umweltrechtlicher Entscheidungsvorbereitung bis zur vollen Rechtsbindung der Zulassungsentscheidung an das Ergebnis der UVP. Im letzteren Falle müssen die betreffenden Folgeregelungen auch mit hinreichender rechtlicher Bestimmtheit klarstellen, welche Berichtsformel der UVP die Zulassung eines Vorhabens oder ihre Versagung begründet.

### III. Die sogenannten Umsetzungsmodalitäten

Die bisherige Umsetzungsdiskussion in der Bundesrepublik läßt mehrere grundsätzliche Konzepte und Modelle erkennen. Ihre Darstellung und Beurteilung muß sich im vorliegenden Rahmen auf Grundsätzliches beschränken<sup>44</sup>.

1. Eine erste Umsetzungsmodalität kann in Anknüpfung an den erwähnten Referentenentwurf des Bundesministers des Innern von 1973 bzw. 1986

<sup>43</sup> Zur Notwendigkeit rechtssatzmäßiger Regelungen bereits als gemeinschaftsrechtliches RL-Erfordernis *Cupej* (FN 2), S. 279.

<sup>44</sup> Darstellung bei *Cupej* (FN 2), S. 236 ff.

darin gesehen werden, ein eigenes Bundesgesetz über die UVP zu erlassen<sup>45</sup>. Das Konzept des Entwurfs besteht im wesentlichen darin, die UVP nicht in die Fachgesetze zu integrieren, einer eigens zu schaffenden Bundesbehörde zu übertragen und über die auf Einzelvorhaben bezogene gemeinschaftsrechtliche UVP hinaus jedes umweltrechtliche Verhalten von Hoheitsträgern, einschließlich der Rechtsetzung und der Aufstellung von Programmen, zu erfassen. Eine gewisse Modifikation stellt die Erwägung dar, lediglich ein sogenanntes Stammgesetz des Bundes zu erlassen, das Einzelvorschriften in Fachgesetzen vorbehalten würde<sup>46</sup>. Solchen weitgesteckten Erwägungen kann kaum eine Realisierungschance eingeräumt werden. Abgesehen von bundesstaatsrechtlichen Bedenken<sup>47</sup> kann davon ausgegangen werden, daß an der im Beschluß des Bundestages vom 25.11.1983 festgelegten Leitlinie für die Umsetzung der RL festgehalten wird, wonach man auf die "Einfügung zusätzlicher bürokratischer Verfahren sowie auf die Schaffung neuer Behörden verzichten" soll<sup>48</sup>. Hierin kann eine Festlegung auf eine möglichst systemadäquate und rationelle Umsetzung der RL gesehen werden, welche die UVP in bestehende Verfahren integriert und hierbei auf eine vorhandene Behördenstruktur zurückgreift.

2. Diesen Anforderungen würden Überlegungen zu einem zweiten Umsetzungsmodell Rechnung tragen, für das der Erlaß eines sogenannten Leitgesetzes zur UVP kennzeichnend ist, dessen Regelungen in den betreffenden fachgesetzlichen Verfahren zu vollziehen wären<sup>49</sup>. In dieser Richtung sind Erwägungen anläßlich der eingangs erwähnten Untersuchung für den Bereich des Verkehrsplanungsrechts angestellt worden<sup>50</sup>. Sie haben zu dem Vorschlag geführt, in die allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen der §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zu den Planfeststellungsverfahren eine Vorschrift aufzunehmen, wonach eine UVP Bestandteil des Verfahrens zu sein hätte und deren Ergebnisse und abschließende Bewertung in den Planfeststellungsbeschluß aufzunehmen wären<sup>51</sup>. Auf einer ähnlichen Grundüberlegung beruht ein anderer, ausgearbeiteter Vorschlag, in das Bundesnatur-

<sup>45</sup> Cupei (FN 2), S. 238 ff. und 392 ff.

<sup>46</sup> AaO, S. 238 f.

<sup>47</sup> Zur Frage einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für integrierte Umweltschutzregelungen siehe bei *Erbguth*, DÖV 84, 699 ff. (701 ff.) und *ders.*, BayVBl. 81, 577 ff. (579 ff.).

<sup>48</sup> PlPr 10/38 i.V.m. BT-Drs. 10/613.

<sup>49</sup> Cupei (FN 2), S. 240 f.

<sup>50</sup> Anm. 1.

<sup>51</sup> Salzwedel (FN 1), S. 103 f.

schutzgesetz (BNatSchG) eine Leitregelung zur UVP einzufügen und die betreffenden Fachgesetze mit entsprechenden Verknüpfungsregelungen zur Berücksichtigung der UVP zu versehen<sup>52</sup>. Beide vorliegenden Entwürfe für eine Leitregelung dürften mit Schwächen behaftet sein.

Der Vorschlag einer bloßen Grundsatznorm innerhalb der allgemeinen Planfeststellungsregelungen des VwVfG und gegebenenfalls der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder konzentriert sich auf die Fachplanung von Verkehrsanlagen. Seine Verwirklichung würde die durch die RL betroffenen Genehmigungsverfahren, wie etwa nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), nicht erfassen. Auf diese Weise könnte es zwar zu einer allgemeinen Regelung der UVP innerhalb der Planfeststellungsverfahren kommen, wenn die dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensvorrangigen Spezialvorschriften der betreffenden Fachplanungsgesetze sich in einer solchen Harmonisierung des Planfeststellungsrechts vereinigten. Das Konzept schöpft aber nicht die Möglichkeiten einer generellen Regelung der gemeinschaftsrechtlichen UVP für alle betroffenen Zulassungsverfahren aus. Es bleibt unklar, ob sein grundsätzliches Ziel eine einzelgesetzliche Umsetzung der RL ist oder sich wesentlich darauf richtet, die UVP als einheitliches Rechtsinstitut des allgemeinen Verwaltungsverfahrensvorrangs zu regeln. Im übrigen muß es jedenfalls auf Bedenken stoßen, die gemeinschaftsrechtliche UVP weitgehend in der Form einer Verordnungsregelung oder nur von Verwaltungsvorschriften zu ordnen. Dies würde mit großer Wahrscheinlichkeit den mit einer bloßen Grundsatznorm an sich erstrebten Vereinfachungseffekt verfehlen und im Gegenteil zu einem Regelungsperfektionismus auf der Ebene des Verordnungsrechts oder von Verwaltungsvorschriften verleiten. Einer näheren staatsrechtlichen Überprüfung bedürfte es auch, ob eine globale gesetzliche Verordnungsermächtigung zur untergesetzlichen Regelung des Verfahrens einer UVP ausreichen würde. Schließlich wäre bei einer weitgehenden Ordnung der UVP in Verwaltungsvorschriften der Frage nachzugehen, ob dem sowohl der RL zu entnehmenden<sup>53</sup> als auch im staatsrechtlichen Gesetzesvorbehalt begründeten Erfordernis einer hinreichenden rechtssatzmäßigen Regelung genügt wäre.

<sup>52</sup> Darstellung und Abdruck des Vorschlags von *Stich/Porger* (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVPG, Entwurf für den Deutschen Naturschutzring, 1984) bei *Cupei* (FN 2), S. 241 ff.; auf gleicher Linie auch *Carlsen*, NuR 84, 48 ff.

<sup>53</sup> Anm. 43.

Die vorgeschlagene Leitregelung im BNatSchG würde, wenn sie sich innerhalb der Gesetzgebungsmaterie des Naturschutzrechts bewegen würde oder in dieser Richtung einschränkend ausgelegt werden müßte, die UVP bereichsspezifisch beschränken auf eine Verträglichkeitsprüfung an den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzrechts und der Landschaftspflege. Um dies zu vermeiden, liegt dem Vorschlag möglicherweise die bundesstaatsrechtlich fragwürdige Annahme zugrunde, daß der Bund unabhängig von der Rahmenkompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3 GG) eine eigenständige Gesetzgebungsbefugnis zur umfassenden Regelung der UVP in Anspruch nehmen könne<sup>54</sup>. Von den kompetenzrechtlichen Fragen abgesehen, kann es allerdings durchaus naheliegen, die UVP im äußeren Rahmen des Naturschutzrechts zu regeln, weil dieses regelungstechnisch in wesentlichen Bereichen auf eine verfahrensrechtliche Konzentration und eine materiellrechtliche Beachtung in anderen fachbehördlichen Verfahren des Bundes- und Landesrechts nach Art einer sogenannten Huckepack-Methode angelegt ist<sup>55</sup>. Gleichwohl wäre bei einer Regelung der UVP im fachlichen Zusammenhang des Naturschutzrechts eine zentrale Zweckbestimmung der RL mißverstanden. Diese ist nicht auf das Ziel gerichtet, nationale Fachgesetze materiellrechtlich auszuweiten für Zwecke der UVP. Hierbei würde sich die Schwäche einer bereichsspezifischen UVP wieder einstellen. Vielmehr verfolgt die RL das Ziel, daß im Rahmen fachgesetzlicher Zulassungsverfahren (Art. 2 Abs. 2) eine überfachliche und in bezug auf die in der Richtlinie genannten Umweltfaktoren (Art. 3) umfassende UVP durchgeführt wird. Gerade in dieser Überlagerung der Fachgesetze sieht die RL erkennbar die Stärke der UVP. Sie ordnet also die UVP nicht materiellrechtlich bestimmten fachgesetzlichen Bereichen von Umweltsbelangen zu. Vielmehr begreift sie die UVP als ein bereichsübergreifendes Verfahren, das an die einzelnen Zulassungsverfahren anknüpft und in deren Rahmen eine umfassende Ermittlung und Bewertung aller Auswirkungen auf wesentliche Umweltfaktoren zu gewährleisten hat. Soweit deshalb bei der Umsetzung der RL überhaupt eine allgemeine Ordnung der UVP gewählt wird, hat eine solche Regelung ihren Standort außerhalb von Fachgesetzen zu suchen.

3. Aus den dargelegten Gründen sollten für eine Umsetzungsregelung nur zwei Modelle ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Es kann zum einen der Weg gewählt werden, unter Beachtung der bundesstaatsrechtlichen Gesetz-

---

<sup>54</sup> Anm. 47.

<sup>55</sup> Hierzu im vorliegenden Zusammenhang *Cupei* (FN 2), S. 267.

gebungsbefugnisse von Bund und Ländern überhaupt nur eine Regelung der UVP im Wege einzelgesetzlicher Novellierungen oder durch ein sogenanntes Artikelgesetz vorzunehmen<sup>56</sup>. Dies würde im Ergebnis ausschließlich zu einzelnen, eng begrenzten Ergänzungen der einschlägigen Fachgesetze von Bund und Ländern in den betreffenden Bestimmungen über die Vorhabenzulassung führen. Für das FStrG würde es im wesentlichen nur zur Einfügung der UVP in die Regelung zur Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG und zur Planfeststellung nach § 17 Abs. 1 FStrG kommen müssen<sup>57</sup>.

Die Vor- und Nachteile eines solchen Umsetzungsmodells liegen auf der Hand. Es wäre wohl der geringste Gesetzgebungsaufwand erforderlich. Andererseits wären untergesetzliche Ausführungsregelungen zum Verfahren der UVP unvermeidlich und eine Harmonisierung der UVP in den verschiedenen Fachgesetzen wäre schwerlich erreichbar. Vor allem der letztere Nachteil hat erhebliches Gewicht. Die bloß einzelgesetzliche Regelung der UVP würde nicht nur der Harmonisierung des Verwaltungsverfahrensrechts zuwiderlaufen, die politisch erwünscht und in Gang gekommen ist<sup>58</sup>. Sie würde auch den Bemühungen um einen möglichst hohen Harmonisierungsgrad des Umweltrechts<sup>59</sup> entgegenarbeiten. Schließlich würde sie auch weitgehend die Möglichkeiten verschütten, für die UVP allgemeingültige Rechtsgrundsätze und gerichtliche Präjudizien zu schaffen und auf diese Weise ein geschlossenes Rechtsinstitut zu entwickeln. Eine solche Innenharmonisierung der UVP<sup>60</sup> ist nicht nur ein rechtstheoretisches Anliegen, sondern vor allem auch ein Erfordernis der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

Aus diesen Gründen muß es als das nächstliegende Umsetzungsmodell angesehen werden, die dargelegte einzelgesetzliche Novellierung zu verbinden mit einer allgemeinen Verfahrensregelung der UVP in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder, wofür möglichst ein Musterentwurf bestimmend sein sollte<sup>61</sup>. Es erscheint die Einfügung eines eigenen Abschnitts über das Verfahren der UVP in Teil V. der Verwaltungsverfahrensgesetze über Besondere Verfahrensarten geeignet. Rechtsbegrifflich-systema-

<sup>56</sup> Darstellung bei Cupei (FN 2), 246 ff.

<sup>57</sup> Siehe etwa Sukopp u.a. (FN 5), S. 63 ff.

<sup>58</sup> Blümel (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984.

<sup>59</sup> Kloepfer, Systematisierung des Umweltrechts, 1978.

<sup>60</sup> Cupei (FN 2), S. 285 ff.

<sup>61</sup> Es handelt sich im Grunde um die Idee eines Leitgesetzes (Cupei [FN 2], S. 241, 291).

tische Bedenken, daß es sich bei der UVP lediglich um den Teil eines Verwaltungsverfahrens handle, der nicht unmittelbar zum Erlaß eines Verwaltungsaktes führe und, wie bei projektbezogenen Bebauungsplänen oder bei einer Aufnahme der UVP in das Raumordnungsverfahren, überhaupt nicht auf einen Verwaltungsakt bezogen zu sein bräuchte, dürften kaum Gewicht haben. Die UVP hat in jedem Fall einen Bezug auf die einzelaktmäßige Zulassung von Vorhaben. Die Lösung erfordert einen verhältnismäßig geringen Gesetzgebungsaufwand, wenn die Ergänzung der Verwaltungsverfahrensgesetze auf ein den wesentlichen Planfeststellungsvorschriften der §§ 72 ff. VwVfG entsprechendes Maß beschränkt wird, das einerseits als Verfahrensregelung der UVP notwendig ist und andererseits Ausführungsbestimmungen in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erübrigt. Der wesentliche Vorteil eines solchen Umsetzungsmodells besteht darin, daß es die Harmonisierung des Verwaltungsverfahrensrechts und die Innenharmonisierung der UVP<sup>62</sup> gewährleistet.

4. Die Erörterung der in die öffentliche Diskussion eingeführten Umsetzungsmodelle wäre unvollständig, wenn nicht auch noch eine Beurteilung von Erwägungen und Forderungen stattfände, die eine rechtssatzmäßige Regelung überhaupt für entbehrlich halten möchten<sup>63</sup>. Die Motivationen hierfür sind entweder ordnungspolitischer Art, um die Zulassung von Vorhaben nicht noch mehr zu erschweren, oder entspringen dem im Grunde ebenso berechtigten Anliegen, die Aufgaben der Verwaltung nicht noch mehr zu belasten und gerichtlicher Kontrolle zu öffnen<sup>64</sup>.

In diese Richtung gehen einmal Erwägungen, die UVP überhaupt nur behördenintern, möglicherweise durch bloße Verwaltungsvorschrift, zu regeln. Im Ansatz finden solche Überlegungen darin eine Stütze, daß die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Verwirklichung einer Richtlinie nach Art. 189 Abs. 3 EWGV nicht generell eine Umsetzung in rechtssatzmäßiger Weise verlangt. Dies gilt jedoch nach Gemeinschaftsrecht und nach dem Staatsrecht der Bundesrepublik dann nicht, wenn die nationale Verwirklichung der Richtlinie Rechte und Pflichten von Rechtsträgern begründet oder ändert<sup>65</sup>. Dies ist gegenständlich der Fall im Hinblick auf die Vorlagepflichten der Projektträger, die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit und von Betroffenen

<sup>62</sup> Anm. 58 bis 60.

<sup>63</sup> Darstellung bei *Cupei* (FN 2), S. 271 ff.

<sup>64</sup> Siehe aaO, S. 236 f.

<sup>65</sup> Zutreffend *Cupei* (FN 2), S. 279.

sowie die dargelegte, durch Art. 8 der RL begründete Rechtswirkung der UVP als Vorbereitung der Zulassungsentscheidung. Unter diesen Voraussetzungen verlangt der staatsrechtliche Gesetzesvorbehalt eine rechtssatzmäßige Regelung der gemeinschaftsrechtlichen UVP. Dieser läßt auch im Sinne des Gemeinschaftsrechts die Verpflichtung zur vollständigen Verwirklichung der RL nur als erfüllt gelten, wenn die nach dem nationalen Recht hierfür notwendige rechtssatzmäßige Regelung erfolgt.

Gleichen Einwänden sind Überlegungen enthoben, die in den vorhandenen rechtssatzmäßigen Regelungen der Bundesrepublik die Anforderungen der RL bereits umgesetzt sehen oder allenfalls deren entsprechende Interpretation für notwendig halten. Im Grunde geht es dabei um eine in den Einzelheiten und mit dem erforderlichen Maß von Rechtssicherheit schwerlich zu bewältigende Defizitanalyse des Umweltrechts in der Bundesrepublik am Maßstab der RL. Es können darum kaum mehr als allgemeine Gesichtspunkte angeführt werden. Zu Bedenken muß bereits Anlaß geben, daß ein solches Umsetzungsverhalten der Bundesrepublik erhebliche Rechtsunklarheiten im Hinblick auf die Verwirklichung der RL hervorrufen und mit Sicherheit fortdauernd Klagen an den Europäischen Gerichtshof veranlassen würde. Rechtsdogmatisch kann aber auch nicht daran vorbeigegangen werden, daß nicht nur bei den bestehenden Genehmigungsverfahren, sondern auch im Fachplanungsrecht eine in sich umfassende und integrale Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen von Vorhaben im Sinne der Richtlinienvorgaben nicht stattfindet. Vielmehr sind die Zulassungsverfahren weitgehend ressortspezifisch ausgerichtet und geben einer Berücksichtigung von Umweltbelangen lediglich als externe Begleitzwecke bzw. Planungsleitsätze bei der Planung und Zulassung von Vorhaben Raum. Schließlich ist der eingangs herausgestellte Umstand zu beachten, daß die RL mit der gemeinschaftsrechtlichen UVP einen Angleichungs- und Entwicklungszweck innerhalb des Verwaltungsverfahrens der Mitgliedsstaaten verfolgt, der die rechtssatzmäßige Verwirklichung der UVP als eigenes Verfahrensinstrument auch dann erfordert, wenn deren materiellrechtliche Effekte bereits bestehen oder auf andere Weise herbeigeführt werden könnten.

5. Es führt deshalb kein Weg vorbei an einer rechtssatzmäßigen Einrichtung der gemeinschaftsrechtlichen UVP. Die Umsetzungsdiskussion sollte sich daher auf die vorstehend erwähnten rechtssatzmäßigen Umsetzungsmodelle sowie die dabei auftretenden Gesetzgebungsaufgaben und Verfahrens-

fragen konzentrieren. Dabei kommt schon allein dem Umstand an sich Bedeutung zu, daß bei der Verwirklichung der RL ein verfahrensrechtlicher Gesetzgebungsbedarf besteht. Dies spricht letztlich gegen die angeführten Erwägungen, lediglich einzelgesetzliche Regelungen in den jeweiligen Fachgesetzen zu treffen. Das Konzept von nur eng begrenzten einzelgesetzlichen Novellierungen ist ersichtlich mit der Vorstellung verbunden, daß die gemeinschaftsrechtliche UVP keine neuen rechtssatzmäßigen Verfahrensregelungen von nennenswertem Umfang erfordere. Diese Annahme trifft angesichts der verfahrensrechtlichen Richtlinienziele und mit Rücksicht auf den bei ihrer Verwirklichung geltenden staatsrechtlichen Gesetzesvorbehalt nicht zu. Vielmehr erweist sich die Umsetzungsalternative zwischen einer allgemeinen einheitlichen Regelung der gemeinschaftsrechtlichen UVP und ihrer nur einzelgesetzlichen Verwirklichung letztlich als Frage nach dem Geltungsumfang des Gesetzesvorbehaltes. Es geht darum, mit welcher der beiden Alternativen dem Gesetzesvorbehalt für die notwendigen Verfahrensregelungen am zweckmäßigsten entsprochen werden kann.

Eine einheitliche Verfahrensregelung der gemeinschaftsrechtlichen UVP, vor allem in Form einer hier vorgeschlagenen Einfügung eines entsprechenden besonderen Verwaltungsverfahrens in die allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze, hat den Vorteil, daß keine vielfachen neuen Verfahrensregelungen in die betreffenden Fachgesetze aufgenommen werden müssen. Diese werden entlastet. Ferner ist zu berücksichtigen, daß der Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen UVP nach Art. 4 der RL in Verbindung mit deren Anlagen I und II in der Regel jeweils nur bestimmte, in den betreffenden Fachgesetzen geregelte Vorhaben erfassen wird. So wird die Fachplanung öffentlicher Straßen nur in denjenigen Fällen eine UVP einschließen müssen, in denen die Planfeststellung, wie dargelegt, öffentliche Straßen mit dem Ausbauzustand einer sogenannten Schnellstraße betrifft<sup>66</sup>. Dies spricht dafür, die bestehenden Verfahrensregelungen der Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren grundsätzlich unberührt zu lassen und keiner generellen Novellierung zu unterziehen. Es erscheint als das zweckmäßigere Konzept, in den betreffenden Fachgesetzen die gemeinschaftsrechtliche UVP nur materiellrechtlich durch Bestimmungen zu verankern, die eine Berücksichtigung der UVP bei den Zulassungsentscheidungen gewährleisten. Hieraus folgt verfahrensrechtlich, daß die betreffenden fachbehördlichen Verfahren in Fällen, in denen eine gemeinschaftsrechtliche UVP durchzuführen ist, eine

---

<sup>66</sup> Anm. 26.

Ergänzung durch die im allgemeinen Verfahrensrecht hierfür festgelegten Vorschriften erfahren. Dabei wird es darauf ankommen, in den betreffenden Bestimmungen der allgemeinen Verfahrensgesetze eine möglichst weitgehende Verfahrenskonzentration mit den fachbehördlichen Verfahren herbeizuführen. Im Rahmen einer derartigen Leitlinie lassen sich einige grundsätzliche Feststellungen zur Verfahrensordnung der gemeinschaftsrechtlichen UVP treffen.

#### IV. Verfahrensrechtliche Grundsatzfragen der gemeinschaftsrechtlichen UVP

1. Im äußeren Zusammenhang einer einheitlichen Verfahrensordnung der UVP läßt sich in den allgemeinen Verfahrensgesetzen auch der Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen UVP regeln. Dies bietet sich gesetzestechnisch mit Rücksicht darauf an, daß eine allgemeine Verfahrensordnung der UVP entsprechend der bundesstaatsrechtlichen Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse ohnedies im Wege der gespaltenen Gesetzgebung durch das VwVfG des Bundes und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zu erfolgen hat. In gleicher Weise ist die Festlegung des Anwendungsbereichs der gemeinschaftsrechtlichen UVP, d.h. die enumerative Bestimmung der nach Art. 4 der RL einer UVP zu unterziehenden Vorhaben, nach Maßgabe der Zuständigkeit von Bund und Ländern für die betroffenen Rechtsmaterien in gespaltenen Gesetzgebung vorzunehmen<sup>67</sup>. Für die Fachplanung öffentlicher Straßen beispielsweise ist aus den dargelegten Gründen davon auszugehen, daß neben den Bundesautobahnen andere Straßenklassen insofern der gemeinschaftsrechtlichen UVP zu unterstellen sind, als der Ausbauzustand als Schnellstraße erhebliche Umweltauswirkungen auslösen kann. Danach erscheint es notwendig, aufgrund der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Bundesfernstraßen (Art. 74 Nr. 22 GG) bundesgesetzlich die gemeinschaftsrechtliche UVP für die Bundesautobahnen und für die Bundesstraßen mit einem Ausbauzustand von Schnellstraßen anzuordnen, während landesgesetzlich die Straßen des Landesrechts insofern der UVP zu unterstellen sind, als für sie ein Ausbauzustand von Schnellstraßen geplant wird.

Allerdings empfiehlt es sich, die Kataloge der von der gemeinschaftsrechtlichen UVP erfaßten Vorhaben nicht unmittelbar gesetzlich festzulegen. Stattdessen dürfte es, vergleichbar der Enumeration genehmigungsbedürftiger

<sup>67</sup> Ann. 47.

Anlagen nach dem BImSchG, sachgerechter sein, in die betreffenden bundesgesetzlichen Regelungen des VwVfG eine entsprechende Ermächtigung zur Verordnungsgebung durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates aufzunehmen und in die vergleichbaren Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder Verordnungsermächtigungen für die jeweilige Landesregierung. Das aus staatsrechtlichen Gründen in solche gesetzlichen Verordnungsermächtigungen aufzunehmende "Programm"<sup>68</sup> kann in Anlehnung an Art. 2 Abs. 1 der EG-RL dahin formuliert werden, daß die UVP für Vorhaben festgelegt werden muß, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Im übrigen müssen entweder gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen zum Anwendungsbereich der UVP sich innerhalb des Beurteilungsspielraums halten, den hierfür Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anlage II der RL festlegt, und für die zwingend zu erfassenden Vorhaben nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage I der RL gegebenenfalls die Ausnahmetatbestände und Ersatzregelungen gemäß Art. 2 Abs. 3 der RL ebenso im Wege einer sachgerechten Beurteilung bestimmen. Von einer rein fakultativen Entscheidung zum Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen UVP kann in keinem der beiden Fälle gesprochen werden<sup>69</sup>. Für die Fachplanung öffentlicher Straßen kommen, soweit es sich um "Autobahnen" und "Schnellstraßen" handelt, nur Ausnahmeregelungen nach Art. 2 Abs. 3 der RL in Betracht, weil die Anlage von Straßen abschließend im Katalog der zwingend einer gemeinschaftsrechtlichen UVP unterstellten Vorhaben aufgeführt ist (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage I Nr. 7).

2. Zu den notwendigen verfahrensrechtlichen Regelungen im rechtsbegrifflichen Sinne gehört die in Art. 5 i.V.m. Anlage III der RL festgelegte Vorlagepflicht der Vorhabenträger hinsichtlich der möglichen Auswirkungen des betreffenden Vorhabens auf die Umweltfaktoren nach Art. 3 der RL<sup>70</sup>. Insofern gilt es eine Kollision mit dem im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik verankerten Prinzip der verwaltungsbehördlichen Amtsermittlung<sup>71</sup> aufzulösen. Die Problematik bedarf einer genaueren Befassung, als sie im vorliegenden Rahmen möglich und nötig ist. Grundsätzlich erscheint eine

<sup>68</sup> Nachw. zur Rspr. d. BVerfG: *Leibholz/Rinck*, Grundgesetz, Art. 80 Rdnr. 7.

<sup>69</sup> *Bleckmann*, WiV 85, 86 ff. (89) und *Cupei* (FN 2), S. 124, 137 ff.

<sup>70</sup> Dazu *Cupei* (FN 2), S. 142 ff.

<sup>71</sup> *Badura*, in: *Erichsen/Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1986, § 40 II 1, 2.

Regelung denkbar, bei der die gemeinschaftsrechtliche Vorlagepflicht, der Rechtsgrundsatz der verwaltungsbehördlichen Amtsermittlung und die Begrenzungen, die sich für beide aus der Sache ergeben, in Einklang gebracht werden können. Abgesehen von der Eröffnung von Einzelfallbefreiungen in Anlehnung an Art. 5 Abs. 1 lit. a der RL, genügt unter Berücksichtigung der Maßgaben von Art. 5 Abs. 1 lit. b eine generelle Verfahrensregelung, wonach die Vorlagepflicht insoweit besteht, als deren Erfüllung unter Berücksichtigung des Kenntnisstandes und des Prüfungsverfahrens billigerweise verlangt werden kann. Im Planfeststellungsverfahren für öffentliche Straßen ist die Vorlagepflicht im Rahmen der Planvorlage durch die Straßenbaubehörden zu erfüllen (§ 18 Abs. 1 FStrG bzw. die dem § 73 Abs. 1 VwVfG entsprechenden Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder). Die Vorlagepflicht des Vorhabenträgers stellt einen wesentlichen Verfahrensteil der gemeinschaftsrechtlichen UVP dar und wird beträchtliche Auswirkungen für die erforderliche Vollständigkeit der bei der UVP vorzunehmenden planerischen Abwägung und für ihre Rechtskontrolle haben. Dabei kommt aber, wie nach geltender Rechtslage, letztlich der zuständigen Behörde die maßgebliche rechtliche Verantwortung zu.

3. Keine grundsätzlichen Schwierigkeiten werfen die Ziele des Art. 6 der RL zur Verfahrensbeteiligung auf<sup>72</sup>. Der dort vorgeschriebenen Behördenbeteiligung entsprechen die im Planfeststellungsrecht bestehenden Regelungen (§ 18 Abs. 2 FStrG bzw. die dem § 73 Abs. 2 VwVfG entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder). Für die Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet die RL zwischen einer Information der "Öffentlichkeit" und einer Konsultation der "betroffenen Öffentlichkeit". Bei einer nach dem nationalen Recht wertenden Interpretation kann diese Regelung nur bedeuten, daß die Information über das betreffende Vorhaben an eine unbegrenzte Öffentlichkeit zu richten ist, während die Konsultation in Form einer Erörterung mit den Einwendern stattzufinden hat. Auch insofern genügen die bereits vorhandenen Planfeststellungsregelungen (§ 18 FStrG bzw. die dem § 73 VwVfG entsprechenden Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder). Hiervon ist wiederum, wie nach der bestehenden Rechtslage, der Kreis subjektivrechtlich betroffener und demzufolge klagebefugter Rechtsträger zu unterscheiden. Die internationale Information und Konsultation innerhalb der Gemeinschaft ist durch Art. 7 der RL verbindlich vorgegeben und bedarf einer rechtssatzmäßigen Regelung. Jedoch

<sup>72</sup> Dazu *Cupei (FN 2)*, S. 159 ff.

werden dazu kaum Vorschriften notwendig sein, die über die Bestimmungen in der RL hinausgehen. Im Bereich der Straßenplanung wird dieser Verfahrensteil schwerlich einmal von Bedeutung sein.

Problematisch erscheint im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 Abs. 2 und 3 der RL allenfalls die in die Diskussion gebrachte Frage, ob und inwieweit das Anhörungsverfahren durch Gemeinden vermittelt werden soll<sup>73</sup>. Hierzu ist davon auszugehen, daß die RL eine unmittelbare Öffentlichkeitsbeteiligung verlangt, weil nur eine solche dem informationellen Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung genügt, die Betroffenheiten zu ermitteln und der zuständigen Behörde vollständige Bewertungsgrundlagen zuzuführen<sup>74</sup>. Daher können gemeindliche Anhörungsverfahren jedenfalls nur mit der Maßgabe genutzt werden, daß das Ergebnis der Anhörung von der Gemeinde unverändert, d.h. nicht lediglich in Form einer gemeindlichen Bewertung, in das Verfahren der UVP eingeführt wird. Aus der Sicht des Planfeststellungsrechts sind im übrigen Bedenken gegen eine gemeindliche Durchführung von Anhörungsverfahren anzubringen. Würde nämlich zugleich das behördliche Anhörungsverfahren nach dem geltenden Planfeststellungsrecht aufrechterhalten, käme es zu einer Verdoppelung des Anhörungsverfahrens. Es empfiehlt sich daher, an der Durchführung des Anhörungsverfahrens durch die zuständige Behörde nichts zu ändern.

Die Beteiligungsregelungen müssen schließlich unter Beachtung von Art. 9 der RL neue Bestimmungen zur Bekanntgabe der Zulassungsentscheidung enthalten<sup>75</sup>. Eine äußerlich getrennte Bekanntgabe der Ergebnisse der UVP und des Zulassungsverfahrens ist jedenfalls nicht geboten. Unbeschadet des dargelegten Erfordernisses einer selbständigen Dokumentation der UVP kann diese vielmehr als Teil der Zulassungsentscheidung zusammen mit dieser eröffnet werden. Hierfür ermöglicht der in Art. 9 der RL eingeräumte Regelungsvorbehalt für die Mitgliedsstaaten ein Verfahren, in dem eine öffentliche Bekanntmachung und eine Auslegung kombiniert werden können.

<sup>73</sup> Siehe bei *Steinberg*, NuR 83, 169 ff. (176) und den Beschl. d. Ministerkonferenz für Raumordnung v. 01.01.1983 zu "Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung", Schriftenreihe Raumordnung des BMBau, Heft 06.049, S. 24.

Davon zu unterscheiden ist die Beteiligung der Gemeinden selbst in der UVP. Sie sind jedoch nicht Sachwalter von Interessen und Rechten des Einzelnen (Beschl. d. BVerfG v. 08.07.1972, BVerfGE 61, 82 ff. [103 f.]).

<sup>74</sup> *Cupei* (FN 2), S. 160 ff.

<sup>75</sup> AaO, S. 177 ff.

4. Der auf grundsätzlicher Ebene wesentlichste Gesichtspunkt für eine einheitliche Verfahrensordnung der gemeinschaftsrechtlichen UVP betrifft die Frage einer Verfahrenskonzentration mit den Zulassungsverfahren. Keinesfalls darf es zu einer Verdoppelung der Verfahren kommen. Es gäbe keinen Sinn, innerhalb der Planfeststellung öffentlicher Straßen das Verfahren der UVP und zugleich ein Planfeststellungsverfahren nach dem Planfeststellungsrecht durchzuführen. Vielmehr muß das Verfahren der UVP das Planfeststellungsverfahren insofern ersetzen, als das letztere keine weitergehenden Regelungen enthält. Die einheitliche Verfahrensordnung der UVP muß daher entsprechende Ersetzungsregelungen aufnehmen. Für die Planfeststellung öffentlicher Straßen bedeutet ein solches Regelungskonzept, daß künftig zwei Arten von Planfeststellungsverfahren stattfinden werden. Für öffentliche Straßen, die der gemeinschaftsrechtlichen UVP zu unterziehen sind, erfolgt das Planfeststellungsverfahren primär nach den Verfahrensbestimmungen über die UVP, für die übrigen öffentlichen Straßen kann es bei dem bestehenden Planfeststellungsrecht bleiben.

5. Schließlich stellt sich im Zusammenhang einer künftigen Verfahrensordnung für die gemeinschaftsrechtliche UVP die Frage, inwieweit diese auch bereits auf vorbereitende Planungsmaßnahmen für die Zulassung von Vorhaben zu erstrecken ist oder ausschließlich auf der Stufe der letztverbindlichen Zulassungsentscheidung angesiedelt werden soll und kann. Bei der Fachplanung öffentlicher Straßen tritt diese Problematik in der Sache besonders deutlich in Erscheinung. Unbeschadet der Letztverbindlichkeit des Planfeststellungsverfahrens für die Zulässigkeit einer öffentlichen Straße, konkretisiert sich ein Straßenbauvorhaben von der Art, für die eine UVP erforderlich ist, regelmäßig in den Stufen der vorbereitenden Ausbauplanung und der Linienbestimmung, gegebenenfalls in Verbindung mit einem Raumordnungsverfahren nach Landesplanungsrecht. Auf diese Weise hat sich zwar nicht mit rechtsverbindlicher Wirkung, aber faktisch in gewissem Maße eine Planungshierarchie entwickelt. Dies läßt die Frage unausweichlich erscheinen, ob und inwiefern die gemeinschaftsrechtliche UVP gleichfalls die vorbereitenden Stufen der Vorhabenzulassung erfassen kann oder sogar muß.

## V. Rechtsfragen einer Verfahrensstufung der UVP

1. Es ist zu einer generellen und wesentlichen Frage in der Umsetzungsdiskussion geworden, ob im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik die

gemeinschaftsrechtliche UVP in der Form eines gestuften Verwaltungsverfahrens, vor allem anknüpfend an die überwiegend vorhandene Stufung in eine vorbereitende Planung und eine rechtsverbindliche Zulassungsentscheidung, geregelt werden kann oder sogar muß<sup>76</sup>. Für die Straßenplanung stellt sich die Frage dahin, ob eine förmliche UVP nicht nur in der Planfeststellung, sondern auch auf der Stufe vorbereitender Planungsmaßnahmen, nämlich der förmlichen Linienbestimmung und des verbreitet praktizierten Raumordnungsverfahrens nach dem Landesplanungsrecht von sieben Flächenstaaten, durchgeführt werden kann oder muß. An sich können diese grundsätzlichen Erwägungen schon auf die bundesgesetzliche Ausbauplanung der Fernstraßen bezogen werden. Hierin ist jedoch nur eine materiellrechtliche Anforderung zu sehen. Dagegen kann die behördliche UVP nach Gemeinschaftsrecht frühestens auf der Stufe einer konkret projektbezogenen Prüfung von Vorhaben einsetzen<sup>77</sup>.

Generell ist festzustellen, daß es für das Verwaltungsrecht der Bundesrepublik zu einem bewährten Ordnungsprinzip geworden ist, die Zulassung von Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen in einem gestuften Verfahren von Vorbereitungsplanung und Durchführungsentscheidung vorzunehmen. Daher liegt es nahe, auch die UVP von Vorhaben stufenspezifisch zu regeln und durchzuführen. Dabei ist ein wesentlicher Gesichtspunkt, daß sich in der beschriebenen Systematik einer gestuften Vorhabenprüfung in gewissem Maße eine Planungshierarchie entwickelt hat. Sie entfaltet ihre Wirksamkeit dahin, daß die vorbereitenden Planungsentscheidungen zwar die letztverbindliche Zulassungsentscheidung rechtlich nicht oder jedenfalls, wie bei den landesplanerischen Zielbestimmungen im Sinne der Raumordnungsklausel des § 5 Abs. 4 Raumordnungsgesetz (ROG), nur relativ binden, aber faktisch zu einer Präjudizierung der Durchführungsentscheidung führen können<sup>78</sup>.

2. Aus diesen Überlegungen hat sich mehr und mehr im Schrifttum, in einschlägig befaßten Gremien sowie in Entschließungen des Bundestages und der Ministerkonferenz für Raumordnung die Auffassung verfestigt, bei der Umsetzung der RL auch die gemeinschaftsrechtliche UVP in der Form einer Verfahrensstufung einzuführen und hierfür generell das nach dem Landes-

<sup>76</sup> Cupei, DVBl. 85, 813 ff. (819 f.); ders., WiV 85, 63 ff. (77 f.); ders. (FN 2), S. 126 ff. und 152 ff.; Bleckmann, WiV 85, 86 ff. (95 ff.); Erbguth/Schoeneberg, WiV 85, 102 f. (120).

<sup>77</sup> Siehe bei Cupei (FN 2), S. 153.

<sup>78</sup> Für die Fernstraßenplanung Salzwedel (FN 1), S. 79.

planungsrecht von sieben Flächenstaaten praktizierte Raumordnungsverfahren einzusetzen<sup>79</sup>. Ein Rückgriff auf dieses Verfahren hat die Vorteile, daß ein unverhältnismäßiger und unvertretbarer Verwaltungsaufwand vermieden sowie eine Integration der vorgelagerten UVP in die Gesamtplanung erreicht werden kann. Das Raumordnungsverfahren ist auch nach seiner Aufgabenstellung und Verfahrensgestaltung für eine vorgelagerte UVP besonders geeignet<sup>80</sup>. Dies gilt mit Rücksicht auf die umweltspezifische Ausrichtung der Raumordnung, die Gleichartigkeit beider Verfahren im Planungsansatz, die Querschnittsfunktion der Prüfung, die Ausrichtung auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip<sup>81</sup> und die in den Flächenstaaten vorhandene überfachliche Behördenstruktur der Landesplanungsbehörden. Für den Bereich der Fernstraßenplanung bietet es sich an, die UVP auf der Stufe der förmlichen Linienbestimmung, für die Bundesfernstraßen nach § 16 FStrG, in der Verfahrensform eines Raumordnungsverfahrens zu regeln und durchzuführen.

3. In dem Zusammenhang bedarf es einiger grundsätzlicher Feststellungen zur Zulässigkeit und Notwendigkeit einer verfahrensmäßig gestuften UVP nach der RL. Zunächst stellt sich die Frage, ob die RL eine derartige Stufung zuläßt. Dies ist während der Beratungen der RL vielfältig Gegenstand von Vorschlägen und Verhandlungen gewesen<sup>82</sup>. Zu einer ausdrücklichen, in jeder Hinsicht klaren Regelung der Stufungsfrage ist es dabei allerdings nicht gekommen. Gleichwohl lassen sich aus den Vorschriften und aus der erklärten Zwecksetzung der RL recht eindeutige Gesichtspunkte erkennen.

<sup>79</sup> Neben den Nachw. in Anm. 76 *Erbguth*, NuR 82, 161 ff. (165); *Zoubek*, BayVBl. 82, 718 ff. (722); *Hucke u.a.* (FN 5), S. 97 f. und 254; *Schoeneberg*, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, 1984; *Erbguth/Schoeneberg*, WiV 85, 102 ff. (126 m.N.); *Sukopp u.a.* (FN 5), S. 49; *Cupei* (FN 2), S. 255 ff. m.N.; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (FN 5) und *dies.*, Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, Arbeitsmaterial, Nr. 122, 1986; Entschl. Ministerkonferenz für Raumordnung v. 21.03.1985, Beschl. d. Umweltministerkonferenz v. 24.04.1985 und Gesetzgebungsvorschläge zur entsprechenden Ergänzung des Raumordnungsgesetzes, sämtlich abgedruckt bei *Cupei*, aaO, S. 256 ff.; BT-Drs. 10/613, S. 4, 10/870, S. 3 f. und 10/4012, S. 3, 5, 7, 9 sowie 10/2143.

<sup>80</sup> Grundsätzlich *Hoppe/Erbguth*, DVBl. 83, 1213 ff.; *Schoeneberg*, DVBl. 84, 929 ff. (938) und *ders.*, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, 1984; *Bartel/Hucke/Müller* (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik), Untersuchungen zur Eignung des Raumordnungsverfahrens für Zwecke der Umweltverträglichkeitsprüfung, im Auftrag des UBA, 1985.

<sup>81</sup> Dazu *Hoppe*, VVDStRL 38 (1980), 211 ff. (228 ff.) und *Steinberg*, NuR 83, 169 ff. (173).

<sup>82</sup> *Cupei*, WiV 85, 63 ff. (77 f.) und *ders.* (FN 2), S. 126 ff.; *Bleckmann*, WiV 85, 86 ff. (95 ff.).

Jedenfalls kann festgestellt werden, daß es einer Verfahrensstufe der UVP nicht entgegensteht, wenn Art. 2 Abs. 2 der RL die UVP auf die sogenannten Genehmigungsverfahren oder ihnen entsprechende Zulassungsverfahren bezieht. Vielmehr eröffnet die weite Formulierung dieses Richtlinien-Artikels sogar ausdrücklich eine Verfahrensstufe<sup>83</sup>. Die Grenzen ihrer gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit ergeben sich letztlich aus der Zweckbestimmung der gemeinschaftsrechtlichen UVP gemäß Art. 3 und Art. 8 der RL<sup>84</sup>. Danach muß die UVP die möglichen Umweltauswirkungen des betreffenden Vorhabens umfassend und einheitlich erfassen sowie zu einer Dokumentation des Prüfungsergebnisses führen, die als geschlossene Bewertung der möglichen Umweltauswirkungen in der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden kann<sup>85</sup>. Dies besagt zusammengefaßt, daß lediglich eine "gestufte Umweltverträglichkeitsprüfung" in dem materiellrechtlichen Sinne einer geteilten, nicht einheitlichen Prüfung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens unzulässig ist<sup>86</sup>. Dagegen ist es zulässig, die gemeinschaftsrechtliche UVP in "Verfahrensstufen" durchzuführen, auf denen eine stufenspezifisch einheitliche Prüfung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens erfolgt. Hieraus ergeben sich für eine vorgelagerte UVP im Raumordnungsverfahren zwei Anforderungen.

Die UVP kann zwar verfahrensrechtlich in der Weise gestuft werden, daß eine Prüfung der Umweltverträglichkeit in einem Raumordnungsverfahren und im Zulassungsverfahren erfolgt. Hieraus darf jedoch keine Verkürzung der UVP im materiellrechtlichen Sinne resultieren. Auf der Zulassungsstufe muß im Ergebnis eine UVP eröffnet oder vorhanden sein, die sich als vollwertige integrale Prüfung der betreffenden Umweltbelange darstellt. Dies kann einmal in der Weise geschehen, daß die UVP auf der Zulassungsstufe nochmals die gesamte Prüfung durchführt bzw. nachvollzieht. Eine solche Regelung bedeutet, daß einer UVP im Raumordnungsverfahren lediglich die rechtliche Funktion einer Entscheidungsvorbereitung zukommt, die keine stufenspezifische Teilabschichtung der verbindlichen Zulassungsentscheidung enthält, also keine absolute Rechtsbindung der Zulassungsbehörde und keine unmittelbaren Rechtswirkungen im Außenverhältnis begründet. Denkbar und zu-

<sup>83</sup> Diese RL-Bestimmung ist das Ergebnis der Beratungen und der Beschlußfassung zur sogenannten Stufungsfrage; *Cupei* (FN 2), S. 127 f.

<sup>84</sup> Nachdrücklich und ausführlich *Cupei* (FN 2), S. 126 ff. und 152 ff.; ferner *Bleckmann*, *WiV* 85, 86 ff. (99 ff.).

<sup>85</sup> *Cupei* (FN 2), S. 127 f. und 154 f.

<sup>86</sup> *Cupei* (FN 2), S. 152.

lässig wäre jedoch auch eine innerhalb des Verfahrens der UVP verbindliche Teilabschichtung durch ein entsprechend neu gestaltetes Raumordnungsverfahren. Hierfür ist Voraussetzung, daß die vorgelagerte Stufe ihre Prüfung und Schlußbewertung auf stufenspezifische Sachverhalte und Bewertungsgesichtspunkte beschränkt, d.h. im Falle eines Raumordnungsverfahrens ausschließlich eine Beurteilung des Vorhabens an raumbedeutsamen Belangen vornimmt. Sie würde durch die UVP auf der Zulassungsstufe ergänzt. In diesem Falle lägen der verwaltungsbehördlichen Zulassungsentscheidung zwei stufenspezifisch getrennte Dokumente einer UVP zur Berücksichtigung vor, von denen jedes für sich und auf seiner Stufe eine umfassende Prüfung enthält. Die Einheitlichkeit der UVP wäre stufenspezifisch gewahrt. Daher sind einer rechtlichen Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens als vorgelagerter UVP zwei Alternativen mit unterschiedlichen Rechtswirkungen innerhalb des Verfahrens der UVP eröffnet.

Die zweite Anforderung an eine gestufte UVP ist verfahrensrechtlicher Art und verlangt, daß durch die Stufung auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht keine Verkürzung der UVP eintreten darf. Dies leuchtet ohne weiteres für die dargelegte Alternative ein, daß die vorgelagerte UVP in einem Raumordnungsverfahren eine stufenspezifisch verbindliche Teilabschichtung enthielte. Unter dieser Voraussetzung müßte das Raumordnungsverfahren jedenfalls alle Verfahrensvorgaben der RL verwirklichen. Dagegen kann es auf den ersten Blick fraglich erscheinen, ob gleiches auch dann gilt, wenn die vorgelagerte UVP im Raumordnungsverfahren lediglich mit einer rechtlich vorbereitenden Funktion ausgestattet wird. Es könnte die Erwägung angestellt werden, daß insofern nur die letztlich nochmals umfassende und allein rechtsverbindliche UVP auf der Zulassungsstufe die Verfahrenserfordernisse der RL erfüllen müßte. Dies erscheint jedoch mit der nachweislichen Zwecksetzung der RL kaum vereinbar. Für das Gemeinschaftsrecht ist die rechtliche Systematik des nationalen Verwaltungsrechts nicht unmittelbar maßgeblich. Vielmehr bedarf es einer eigenständigen Wertung nach dem Gemeinschaftsrecht, ob eine vorgelagerte UVP mit lediglich vorbereitender Rechtsfunktion gleichwohl im Sinne der RL als Verfahrensstufe der gemeinschaftsrechtlichen UVP anzusehen ist und deshalb alle Verfahrenserfordernisse der RL erfüllen muß. Es kommt also darauf an, ob aus der wertenden Sicht der RL eine vorbereitende UVP konkreter Vorhaben im Raumordnungsverfahren einen Präjudizierungsgrad aufweist, der sie als Teil der gemeinschaftsrechtlichen UVP erscheinen läßt. Für eine Antwort hierzu bedarf es keiner Pra-

xisanalyse der bestehenden oder künftigen Raumordnungsverfahren. Bereits die nachweislichen Vorgänge bei der Entstehung der RL nötigen zu der generellen Feststellung, daß jede Art von rechtsverbindlicher oder bloß vorbereitender Stufung der verwaltungsbehördlichen Zulassungsentscheidung vom Geltungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen UVP erfaßt wird.<sup>87</sup> Nach dem Ergebnis der Richtlinienberatungen zur Stufungsfrage soll jede auf irgendeine Weise die konkrete Zulassungsentscheidung präjudizierende Verfahrensstufe den Anforderungen der RL entsprechen. Dies bedeutet, daß auch eine vorgelagerte UVP in einem Raumordnungsverfahren mit bloß vorbereitender Rechtswirkung eine der RL genügende Verfahrensordnung aufweisen muß. Danach ist eine Verfahrensstufung der gemeinschaftsrechtlichen UVP in Form eines vorgelagerten Raumordnungsverfahrens zulässig, aber in beiden Stufen an die Vorgaben der RL gebunden.

Der Fragenbereich hat im übrigen eine prinzipielle Bedeutung mit entsprechend weitreichenden Folgen. Er betrifft in grundsätzlicher Weise das Verhältnis der im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik verbreiteten gestuften und gespaltenen Zulassungsverfahren zur gemeinschaftsrechtlich verpflichtenden UVP. Hierher gehören nicht nur die anhand des Raumordnungsverfahrens erörterten Vorgänge einer vertikal gestuften Zulässigkeitsprüfung von Vorhaben, sondern auch die Praxis von Teilgenehmigungen sowie die Fälle mehrerer parallel vorgeschriebener Zulassungsverfahren für ein und dasselbe Vorhaben<sup>88</sup>. Im Ausgangspunkt war bei den Entwürfen und Beratungen zur RL für alle diese Verfahren eine klare Regelung für die Frage zu finden, ob das Richtlinienziel einer gesamthaft integralen UVP für die betreffenden Vorhaben überhaupt noch eine Stufung oder eine sonstige Aufspaltung der Zulassungsverfahren zuläßt. Das Richtlinienziel wäre erklärtermaßen verfehlt worden, wenn eine Stufung oder Aufspaltung der Zulassungsverfahren in den nationalen Verwaltungsrechtsordnungen eine integrale UVP hätte vereiteln können. Die Problematik wurde mit der letzten Endes gefundenen und verbindlich gewordenen Fassung des Art. 2 Abs. 2 der RL bewältigt, die sich allerdings nach ihrem Wortlaut nur schwer einer Auslegung erschließt. Im Ergebnis läßt diese Richtlinienbestimmung eine Stufung und Aufspaltung der betreffenden Zulassungsverfahren zu, wie für das Raumordnungsverfahren dargelegt wurde. Sie verlangt jedoch in allen genannten Fällen, daß sämtliche der Zulässigkeitsprüfung eines konkreten

<sup>87</sup> Nachw. Anm. 84.

<sup>88</sup> Cupei (FN 2), S. 154 f.

Vorhabens zugehörigen verwaltungsbehördlichen Verfahren in die UVP einbezogen werden und daß im Ergebnis eine umfassende und einheitliche UVP vorliegt. In den Fällen der vertikalen Stufung bedeutet dies, wie ausgeführt, daß auf jeder Stufe eine stufenspezifisch umfassende und einheitliche UVP nach den Mindestanforderungen der RL stattzufinden hat, so daß im Ergebnis die stufenspezifisch aufgespaltene UVP sich einer einheitlichen UVP zusammenfügt. Man kann deshalb davon sprechen, daß das Richtlinienziel einer umfassenden und einheitlichen UVP eine eigenständige Klammerfunktion derselben für gestufte und aufgespaltene Zulassungsverfahren verpflichtend macht. Hieraus beantwortet sich nicht nur die für das Raumordnungsverfahren vorstehend erörterte Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Verfahrensstufung der UVP zulässig ist. Die nach der RL verpflichtende Klammerfunktion der UVP enthält zugleich das Gebot, die im nationalen Verwaltungsrecht vorhandenen und künftig gewollten Stufungen und Aufspaltungen von Zulassungsentscheidungen in das Verfahren der gemeinschaftsrechtlichen UVP einzubeziehen. Es ist mit anderen Worten im Anwendungsbereich der RL nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, in parallelen und vorgelagerten verwaltungsbehördlichen Verfahren der Zulässigkeitsprüfung von Vorhaben eine gemeinschaftsrechtliche UVP durchzuführen<sup>89</sup>. Lediglich die ein Vorhaben betreffenden, aber noch nicht projektbezogenen Planungen sind von diesem Geltungsanspruch der RL ausgenommen<sup>90</sup>.

Für die Fachplanung der im Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung liegenden öffentlichen Straßen bedeutet diese Rechtslage, daß jedenfalls bereits bei der rechtssatzmäßig geregelten Linienbestimmung der konkreten Anlage, d.h. für die Bundesfernstraßen nach § 16 FStrG, eine stufenspezifische UVP nach der RL stattzufinden hat. In gleicher Weise beurteilt sich die Rechtslage, soweit für eine der betreffenden öffentlichen Straßen ein förmliches Raumordnungsverfahren nach dem Landesplanungsrecht durchgeführt wird. Ein Unterschied zur förmlichen Linienbestimmung liegt lediglich darin, daß es sich nicht um eine fachplanerische Bewertung des Vorhabens durch eine Fachplanungsbehörde handelt. Dies ändert

<sup>89</sup> Im Ergebnis so, wenn auch ausgehend von der Frage der Zulässigkeit einer Stufung, *Cupej* (FN 2), S. 126 ff. und 152 ff., *Bleckmann*, WiV 85, 86 ff. (100 f.), *Sukopp u.a.* (FN 5), S. 49 f. sowie, wenn auch ohne eine klare rechtsdogmatische Folgerung, *Erbguth/Schoeneberg*, WiV 85, 102 ff. (120) und *Salzwedel* (FN 1), S. 79 f. (für die Fachplanung von Straßen).

<sup>90</sup> Ann. 77.

aber an dem nach der RL allein maßgeblichen Umstand nichts, daß bereits die betreffenden Raumordnungsverfahren projektbezogene Verfahren im Sinne der RL sind. Es läßt sich daher mit Rücksicht auf das Richtlinienziel nicht die Folgerung vermeiden, daß diejenigen Raumordnungsverfahren, in denen Straßenbauvorhaben im Anwendungsbereich der RL stufenspezifisch bewertet werden, auch den Vorgaben der RL genügen müssen. Danach ist zur Frage einer vorgelagerten UVP nach Gemeinschaftsrecht im Raumordnungsverfahren zusammenfassend festzustellen, daß eine derartige Stufenregelung gemeinschaftsrechtlich nicht nur zulässig, sondern sogar geboten ist. Eine derart weitreichende Interpretation der RL muß jedenfalls in Rechnung gestellt werden.

Soweit deshalb für die von der RL erfaßten Vorhaben künftig Raumordnungsverfahren nach Landesplanungsrecht durchgeführt werden, sollten diese nach den Vorgaben der RL ausgestaltet werden. Danach dürfte es für die Umsetzung der RL mehr als eine bloße Alternative sein, das Raumordnungsverfahren für Zwecke der gemeinschaftsrechtlichen UVP zu nutzen. Eine rechtlich gesicherte Alternative hierzu scheint nur die Möglichkeit zu sein, für die von der gemeinschaftsrechtlichen UVP erfaßten Vorhaben künftig von einem Raumordnungsverfahren abzusehen, um auf diese Weise die Anforderungen der RL für die betreffenden Raumordnungsverfahren zu vermeiden. Für die Fachplanung öffentlicher Straßen sollte eine solche Option nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Sie würde die betreffende Straßenplanung aus den dargelegten Gründen nicht der Verpflichtung entheben, bei der förmlichen Linienbestimmung der Anlagen eine gemeinschaftsrechtliche UVP öffentlicher Straßen nach Gemeinschaftsrecht in einem entsprechend neu zu gestaltenden Raumordnungsverfahren durchzuführen und das Ergebnis dieses Verfahrens einschließlich der darin dokumentierten UVP der förmlichen Linienbestimmung zugrunde zu legen.

Aus der Sicht der straßenrechtlichen Fachplanung verdient es also Unterstützung, eine vorgelagerte UVP in Form eines nach Gemeinschaftsrecht neu gestalteten Raumordnungsverfahrens generell einzuführen. Dabei stellen sich noch einige grundsätzliche Fragen zur künftigen rechtlichen Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens.

## VI. Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens für Zwecke der gemeinschaftsrechtlichen UVP

1. Das Raumordnungsverfahren ist nach dem ihm kompetenzrechtlich gesetzten Rahmen in der Lage, die Aufgaben einer vorgelagerten UVP nach Gemeinschaftsrecht zu erfüllen. Es hat sich innerhalb der Rechtsmaterie der Raumordnung im Sinne von Art. 75 Nr. 4 GG zu bewegen und kann deshalb die möglichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens nur auf der Stufe raumbedeutsamer Umweltbelange bewerten. Hierin liegt die stufenspezifische Begrenzung seines Befugnisrahmens. Mit dieser Maßgabe können alle in Art. 3 der RL aufgeführten Umweltfaktoren Gegenstand einer raumordnerischen Beurteilung sein.

Das Raumordnungsverfahren bedarf allerdings, neben der Verfahrensangleichung an die dargelegten Vorgaben der RL, auch einer institutionellen Umgestaltung in materiellrechtlicher Hinsicht. Seine bisherige Aufgabe als Instrument zur bloßen Sicherung und Koordinierung förmlich festgelegter landesplanerischer Ziele<sup>91</sup> reicht nicht aus. Um die Funktion einer umfassenden UVP erfüllen zu können, muß es eine eigenständige Plangestaltungsfunktion erhalten. Dem hierfür geltenden Gesetzesvorbehalt und Erfordernis einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung ist durch die gesetzlichen Raumordnungsgrundsätze im ROG und in den Landesplanungsgesetzen zu genügen. Diese sind daher anläßlich einer gesetzlichen Neuregelung des Raumordnungsverfahrens auf ihre Übereinstimmung mit den in der RL für die UVP vorgegebenen Umweltfaktoren zu überprüfen.

Für die Verfahrensgestaltung des Raumordnungsverfahrens ist zu beachten, daß auch das Ergebnis der vorgelagerten raumordnerischen UVP nicht im Raumordnungsbeschluß voll aufgehen darf, sondern ein Teil desselben in einem eigenen Dokument in Erscheinung treten muß<sup>92</sup>. Dieses ist zum ersten ein Teil des Abwägungsmaterials bei der raumordnerischen Abwägung. Ferner muß die UVP der Zulassungsstufe unmittelbar auf das im Raumordnungsverfahren erstellte Prüfungsdokument zurückgreifen können, um die Zweckbestimmung einer letztlich umfassenden und einheitlichen UVP in dem dargelegten Sinne zu gewährleisten. Im übrigen sollte auch für das Raumordnungsverfahren vermieden werden, daß durch die Integration der vorgela-

<sup>91</sup> Schmidt-Aßmann, VBlBW 86, 2 ff. (7 f.).

<sup>92</sup> Cupei (FN 2), S. 261 und Bartel u.a. (FN 80), S. 235.

gerten UVP eine Verdoppelung des Verfahrens erfolgt. Die hier vorgeschlagene allgemeine Verfahrensregelung der UVP in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder sollte in den dabei aufzunehmenden verfahrensrechtlichen Ersetzungsklauseln auch das Raumordnungsverfahren erfassen. Danach würde auch das künftige Raumordnungsverfahren primär dem Verfahren der UVP folgen.

2. Bei einer künftigen Nutzung für Zwecke der gemeinschaftsrechtlichen UVP muß für das Raumordnungsverfahren auch die Frage der daran geknüpften Rechtswirkungen neu aufgegriffen und geregelt werden. Sie betrifft eine Seite des Raumordnungsverfahrens, die bisher institutionell nicht ausgereift ist und recht differenziert beurteilt wird<sup>93</sup>. Es sollte die in dem Zusammenhang gebotene Gelegenheit genutzt werden, eine klare Linie zu finden. Aus dem gegebenen Anlaß stellt sich die angesprochene Alternative, ob ein Raumordnungsverfahren in der Funktion einer UVP von Vorhaben rechtsbegründende Wirkung in Form einer verbindlichen Teilabschichtung der Zulassungsentscheidung haben oder grundsätzlich in der bisherigen Rechtsbedeutung als vorbereitendes Verfahren belassen werden soll. Eine Festlegung in der einen oder anderen Richtung ist weder durch den bundesstaatsrechtlichen Befugnisrahmen der Raumordnung noch durch die Gesetzssystematik des Raumordnungsrechts vorgegeben. Raumordnerische Maßnahmen sind durch die Kompetenzregelung des Art. 75 Nr. 4 GG nur maßstabsgrenzt, aber nicht in ihren Rechtswirkungen auf eine bloße Entscheidungsvorbereitung beschränkt<sup>94</sup>. Auch kennt das ROG alle Arten von Rechtsverbindlichkeit, von der mangelnden Außenrechtswirkung der Raumordnungsgrundsätze (§ 3 Abs. 3) über die "Behördenbindung" landesunmittelbarer Behörden und selbständiger Hoheitsträger (§ 5 Abs. 4), den Bundesvorbehalt (§ 6) bis zur raumordnerischen Untersagungsverfügung gegenüber öffentlichen Trägern (§ 7). Schließlich könnte auch objektiv differen-

<sup>93</sup> Zoubek, Das Raumordnungsverfahren, 1978, S. 154 ff., 158 ff., 167 ff., 198 f. und ders., BayVBl. 82, 718 ff.; Brenken, Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens, in: Raumplanung und Eigentumsordnung (Festschrift Ernst), 1980, S. 47 ff. (50 ff.); Steinberg, NuR 83, 169 ff. (174); Knöpfle/Koch, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 86, 1984; Schmidt-Aßmann, VBlBW 86, 2 ff. (8 ff.).

<sup>94</sup> Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Bundesbaugesetz, Einl. Anh. Rdnr. 80 a; Jarass, BayVBl. 79, 65 ff. (68); jedenfalls ist dem Rechtsgutachten des BVerfG v. 16.06.54 (BVerfGE 3, 407 ff. [425]) nichts anderes zu entnehmen. Siehe ferner bei Zoubek, BayVBl. 82, 718 ff. (721) und Schmidt-Aßmann, aaO, S. 5 und 7.

ziert werden zwischen einer verwaltungsinternen Wirkung positiver Prüfungen und einer unmittelbaren Außenwirkung negativer Beurteilungen gegenüber dem Vorhabenträger; in subjektiver Richtung könnte unterschieden werden zwischen der Bindung landesunmittelbarer Behörden, der Bindung von Behörden anderer Hoheitsträger, der Bindung des Vorhabenträgers und Dritter. Es bieten sich also vielfältige Möglichkeiten rechtsetzender Gestaltungsfreiheit.

Überwiegende Gründe sprechen dafür, dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens und der in ihm eingeschlossenen raumordnerischen UVP eine lediglich relative Bindungswirkung gegenüber den für Genehmigungen und Planfeststellungen zuständigen Behörden in Form der durch die RL mindestens vorgegebenen Berücksichtigungspflicht beizulegen; sie bedeutet eine Pflicht zur abwägenden Berücksichtigung. Zwar sprechen für die unmittelbare Rechtswirkung eines neu gestalteten Raumordnungsverfahrens Gründe einer möglicherweise größeren öffentlichen Akzeptanz sowie einer andernfalls nicht zu übersehenden Inkongruenz von Entscheidungsgehalt und Rechtsschutz; letzteres führt in die Problematik des Rechtsschutzes gegen verwaltungsbehördliche Teilentscheidungen<sup>95</sup>. Auf der anderen Seite begegnet jedoch eine unmittelbare Rechtswirkung von Raumordnungsverfahren erheblichen verwaltungsrechtlichen und prozessualen Bedenken. Das Raumordnungsverfahren sollte seine planerische Gestaltungsaufgabe und Flexibilität behalten. In prozessualer Hinsicht würden vermehrte Rechtsschutzmöglichkeiten in Anknüpfung an ein rechtsbegründendes Raumordnungsverfahren eine erhebliche Steigerung des Verfahrens- und Zeitaufwandes mit sich bringen. Es ist deshalb zu empfehlen, hinsichtlich der Rechtswirkungen einer raumordnerischen UVP nicht über die Formulierung und das Mindestanforderungs der RL hinauszugehen und es bei der Pflicht zur Berücksichtigung des Prüfungsergebnisses zu belassen<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> *Blümel*, DVBl. 73, 442 ff. und *ders.*, DVBl. 75, 698 ff.; zur Zulässigkeit einer Rechtsschutzverlagerung auf die letzte Entscheidungsstufe Beschl. d. BVerwG v. 21.02.73, BayVBl. 73, 274 ff. (275), Beschl. d. BVerfG v. 12.05.80, DVBl. 81, 374 und v. 08.07.82, BVerfGE 61, 82 ff. (110).

<sup>96</sup> *Bartlisperger*, Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, in: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Arbeitsmaterial Nr. 122, 1986, S. 17 ff. (27 ff.) sowie *Brenken*, aaO, S. 4 ff. (10 f.).

Eine Pflicht zur Berücksichtigung des Raumordnungsverfahrens in den nachfolgenden Zulassungsentscheidungen wird zweckmäßigerweise in der notwendigen Neuregelung des Raumordnungsverfahrens im Rahmen des ROG oder der Landesplanungsgesetze bzw. entsprechender Regelungen in den Stadtstaaten festgelegt<sup>97</sup>. Daneben sind korrespondierende Verknüpfungsregelungen in den betreffenden Fachgesetzen rechtlich nicht zwingend<sup>98</sup>. Sie können aber der Klarstellung dienen. Besonders angezeigt erscheint eine solche jedenfalls für die Aufstellung projektbezogener Bebauungspläne sowie für die sonstigen bauplanungsrechtlichen Zulassungstatbestände des nicht beplanten Innenbereichs und des Außenbereichs, soweit es um Vorhaben im Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen UVP geht. Für das Gebiet der Straßenplanung kommt die Einfügung einer entsprechenden Verknüpfungsklausel in der Form einer Berücksichtigungspflicht in die Vorschriften über die förmliche Linienbestimmung und über die planerische Abwägung in Betracht (§ 16 Abs. 1, § 17 Abs. 1 FStrG und entsprechende Bestimmungen für die betreffenden Straßen des Landesrechts).

3. Anders als beim sogenannten Bundesvorbehalt gegenüber landesplanerischen Zielbestimmungen (§ 6 ROG) sollte die Pflicht zur Berücksichtigung eines Raumordnungsverfahrens auch die Behörden des Bundes und bundesunmittelbarer Hoheitsträger einschränkungslos erfassen<sup>99</sup>. Ein Bundesvorbehalt gegenüber dem landesplanerischen Raumordnungsverfahren hat keine bundesstaatsrechtlichen Gründe für sich. Er würde der Sachlogik einer verfahrensgestuften UVP widersprechen und der Absicht zuwiderlaufen, die betreffenden landes- und bundesbehördlichen Zulassungsverfahren mit dem Raumordnungsverfahren in einer einheitlichen Berücksichtigungspflicht zu verknüpfen. Die Verfahrensvereinheitlichung spricht ferner dafür, eine raumordnerische UVP auch für die Stadtstaaten verpflichtend zu machen<sup>100</sup>. Andernfalls würde bei der Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG die dabei erforderliche UVP nicht einheitlich in Raumordnungsverfahren erfolgen können. Als materielle Rechtsgrundlage des Raumordnungsverfahrens kommen insofern die bundesgesetzlichen Raumordnungsgrundsätze und die Flächennutzungspläne in Betracht.

<sup>97</sup> *Bartlsperger*, aaO, S. 40 f.

<sup>98</sup> *Bartlsperger*, aaO, S. 38 f.

<sup>99</sup> *Bartlsperger*, aaO, S. 33 f.

<sup>100</sup> *Bartlsperger*, aaO, S. 34 f.

4. Eine Neuregelung und generelle Einführung des Raumordnungsverfahrens in dem dargelegten Sinne läßt dessen bundesgesetzliche Rahmenregelung im Raumordnungsgesetz geboten erscheinen. Nur auf diese Weise läßt sich gewährleisten, daß die gemeinschaftsrechtliche UVP generell in einem gestuften Verfahren durchgeführt wird und ein Raumordnungsverfahren überall stattfindet, wo eine vorgelagerte Prüfung, wie im Falle der förmlichen Linienbestimmung der betreffenden öffentlichen Straßen, gemeinschaftsrechtlich notwendig ist.

## VII. Ergebnis

Nach den dargelegten Leitlinien sind folgende allgemeinen und spezifisch straßenrechtlichen Regelungen zu empfehlen:

1. In das VwVfG und in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder sollte in "Teil V. Besondere Verfahrensarten" ein eigener Abschnitt über die UVP eingefügt werden, in dem eine einheitliche Regelung der UVP erfolgt. Dabei sind sogenannte Ersetzungsklauseln aufzunehmen, wonach das Verfahren der UVP die entsprechenden Verfahrensteile der Genehmigungs-, Planfeststellungs-, Bebauungsplan- und Raumordnungsverfahren miteinschließt.

2. In das Raumordnungsgesetz sollte folgender § 6 a oder § 7 a aufgenommen werden:

(1) Für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Planungsträger sowie für raumwirksame öffentliche und private Vorhaben von überörtlicher Bedeutung prüfen die für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden in einem förmlichen Verfahren (Raumordnungsverfahren), ob und unter welchen Voraussetzungen eine Übereinstimmung mit den Zielen und den Erfordernissen der Raumordnung und mit den überörtlichen raumbedeutsamen Belangen des Umweltschutzes besteht. Ein Raumordnungsverfahren ist durchzuführen für Vorhaben, für die nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes und der Länder eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist. Im übrigen können die zuständigen Behörden ein Raumordnungsverfahren von Amts wegen oder auf Antrag eines Planungs-, Maßnahmen- oder Vorhabenträgers einleiten.

(2) Die Träger von Planungen, Maßnahmen oder Vorhaben haben hierzu die für das Raumordnungsverfahren geeigneten und erforderlichen Angaben vorzulegen, soweit dies unter Berücksichtigung des Kenntnis-

standes und des Prüfungsverfahrens billigerweise verlangt werden kann. Die Vorlagen müssen insbesondere enthalten

1. eine Beschreibung von Planung, Maßnahme oder Vorhaben unter den Gesichtspunkten der Raumordnung,
2. Angaben zu voraussichtlichen Auswirkungen auf die überörtlichen raumbedeutsamen Belange des Umweltschutzes und über mögliche Maßnahmen zur Vermeidung, Einschränkung oder Ausgleichung solcher nachteiligen Auswirkungen,
3. eine Zusammenfassung der Beschreibung und Angaben.

(3) Die für das Raumordnungsverfahren zuständige Behörde beteiligt die von dem Gegenstand des Verfahrens berührten öffentlichen Planungsträger, anderen Träger öffentlicher Belange und Gemeinden sowie die berührten Vereinigungen, die nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannt sind. Sie gibt das Verfahren öffentlich bekannt und macht seinen Gegenstand mit den Vorlagen einen Monat öffentlich zugänglich. Innerhalb angemessener Frist führt sie eine Anhörung durch. Benachbarten Ländern oder Staaten, die in überörtlichen raumbedeutsamen Belangen des Umweltschutzes berührt werden können, sind der Gegenstand des Verfahrens und die Vorlagen gleichzeitig mit der Unterrichtung der Öffentlichkeit oder auf ihren Antrag hin mitzuteilen. Den Beteiligten, der Öffentlichkeit und den unterrichteten benachbarten Ländern oder Staaten ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens bekanntzugeben.

(4) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist von den in § 4 Abs. 5 genannten Stellen bei Planungen und Maßnahmen sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben zu berücksichtigen.

(5) Das Nähere regeln die Länder. Die Vorschriften dieses Gesetzes über das Raumordnungsverfahren gelten auch für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg.

3. § 16 Abs. 1 FStrG sollte um einen Satz 2 ergänzt werden und folgende Fassung erhalten:

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. Soweit für Bundesfernstraßen nach dem allgemeinen Verfahrensrecht eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist, hat der Linienbestimmung ein Raumordnungsverfahren (§ 7 a Raumordnungsgesetz) voranzugehen; das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist bei der Linienbestimmung zu berücksichtigen.

4. § 17 Abs. 1 FStrG sollte um einen neuen Satz 3 ergänzt werden, sein bisheriger Satz 3 sollte Satz 4 werden; der Absatz sollte folgende Fassung erhalten:

Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. Die Planfeststellung umfaßt eine nach dem allgemeinen Verfahrensrecht vorgeschriebene förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung und berücksichtigt das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (§ 7 a Raumordnungsgesetz). In dem Planfeststellungsbeschluß soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.

5. Entsprechende Regelungen wie unter 3. und 4. sollten für die der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellten Straßen des Landesrechts in die für die Planfeststellung dieser Straßen geltenden Bestimmungen des Landesrechts aufgenommen werden.

6. In das Baugesetzbuch sollte im Zusammenhang mit dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot für die Bauleitplanung eine Regelung aufgenommen werden, wonach bei Bebauungsplänen das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens zu berücksichtigen ist und die Aufstellung von Bebauungsplänen für Vorhaben, die einer förmlichen UVP unterliegen, eine solche UVP umfaßt.

**VERZEICHNIS DER TEILNEHMER**

1. Alexander, Hans  
Ministerialrat,  
Innenministerium des Landes Baden-  
Württemberg,  
Stuttgart
2. Dr. Bartlsperger, Richard  
Professor  
Universität Erlangen-Nürnberg
3. Dr. Blümel, Willi  
Professor, Rektor der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer
4. Dr. Broß, Siegfried  
Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe
5. Bühner, Siegfried  
Ltd. Regierungsdirektor,  
Autobahndirektion Nordbayern,  
Nürnberg
6. Dr.-Ing. Eilfort, Hans  
Professor, Präsident des Landesamtes  
für Flurbereinigung und Siedlung  
Baden-Württemberg,  
Ludwigsburg
7. Dr. Fickert, Hans Carl  
Ltd. Ministerialrat a.D.,  
Ratingen
8. Franz, Peter  
Diplom-Volkswirt,  
Abteilung für angewandte Systemana-  
lyse des Kernforschungszentrums  
Karlsruhe
9. Freund, Lothar  
Vizepräsident des Verwaltungs-  
gerichtshofs Baden-Württemberg,  
Mannheim
10. Dr. Fromm, Günter  
Rechtsanwalt,  
Stellvertretender Verbandsdirektor im  
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe,  
Köln
11. Dr. Grupp, Klaus  
Privatdozent, Institutsreferent des  
Forschungsinstituts für öffentliche  
Verwaltung bei der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer
12. Dr. Heinze, Christian  
Rechtsanwalt,  
München

13. Jörrisen, Juliane  
Diplom-Ingenieur,  
Abteilung für angewandte Systemana-  
lyse des Kernforschungszentrums  
Karlsruhe
14. Josephi, Wilhelm  
Ministerialrat,  
Bundesministerium des Innern,  
Bonn
15. Kastner, Fritz  
Ministerialrat,  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bonn
16. Kern, Jürgen  
Regierungsdirektor,  
Hessisches Ministerium für Wirtschaft  
und Verkehr,  
Wiesbaden
17. Kersten, Josef  
Leitender Ministerialrat,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München
18. Kiepe, Folkert  
Referent des Deutschen Städtetages,  
Köln
19. Krämer, Helmut  
Regierungsdirektor,  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bonn
20. Kuschnerus, Ulrich  
Richter am Obergerverwaltungsgericht,  
Obergerverwaltungsgericht für das  
Land Nordrhein-Westfalen,  
Münster
21. Läßple, Ernst-Christian  
Regierungsdirektor,  
Bundesministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten,  
Bonn
22. Dr. Lang, Stephan  
Forschungsreferent,  
Forschungsinstitut für öffentliche  
Verwaltung bei der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer
23. Lendermann, Paul  
Landesverwaltungsdirektor,  
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,  
Münster
24. Marschall, Ernst A.  
Ministerialdirigent a.D.,  
München-Solln
25. Meyer-Rutz, Eckart  
Regierungsdirektor,  
Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit,  
Bonn

26. Michler, Hans-Peter  
Wissenschaftlicher Assistent,  
Hochschule für Verwaltungswissen-  
schaften Speyer
27. Dr. Niehues, Norbert  
Richter am Bundesverwaltungsgericht,  
Berlin
28. Dr. Paetow, Stefan  
Richter am Bundesverwaltungsgericht,  
Berlin
29. Dr. Ronellenfitsch, Michael  
Professor,  
Universität Bonn
30. Schlosser, Friedrich  
Regierungsdirektor,  
Hessisches Landesamt für Straßenbau,  
Wiesbaden
31. Dr. Schmidt, Jörg  
Richter am Verwaltungsgerichtshof,  
Verwaltungsgerichtshof Baden-  
Württemberg,  
Mannheim
32. Dr. Schnebelt, Günter  
Richter am Verwaltungsgerichtshof,  
Verwaltungsgerichtshof Baden-  
Württemberg,  
Mannheim
33. Schulze Froning, Herbert  
Ltd. Landesverwaltungsdirektor,  
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,  
Münster
34. Siegel, Wolfram  
Ltd. Regierungsdirektor a.D.,  
Kiel
35. Springob, Johannes  
Ministerialrat,  
Ministerium für Stadtentwicklung,  
Wohnen und Verkehr des Landes  
Nordrhein-Westfalen,  
Düsseldorf
36. Dr. Steiner, Udo  
Professor,  
Universität Regensburg
37. Dr. Stüer, Bernhard  
Rechtsanwalt,  
Münster
38. Wendrich, Klaus  
Ministerialrat,  
Niedersächsisches Ministerium für  
Wirtschaft und Verkehr,  
Hannover
39. Wichary, Kurt  
Landesverwaltungsdirektor,  
Landschaftsverband Rheinland,  
Köln

40. Dr. Wittmann, Johann  
Vorsitzender Richter am Bayerischen  
Verwaltungsgerichtshof,  
München
41. Dr. Zeitler, Herbert  
Ministerialdirigent,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München

**SEMINARPROGRAMM****Montag, 27. Oktober 1986**

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,  
Professor Dr. *Willi Blümel*,  
Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- 14.10 Uhr Bedeutung und Aspekte der modernen Flurbereinigung  
Referent: Professor Dr.-Ing. *Hans Eilfort*,  
Präsident des Landesamtes für  
Flurbereinigung und Siedlung  
Baden-Württemberg, Ludwigsburg
- Diskussion
- 16.30 Uhr Rechtsprobleme zwischen Flurbereinigung und Straßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung  
Referent: Ministerialrat *Fritz Kastner*,  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bonn
- Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

**Dienstag, 28. Oktober 1986**

- 9.00 Uhr Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Straßenplanung  
Referent: Professor Dr. *Richard Bartlsperger*,  
Universität Erlangen-Nürnberg
- Diskussion
- 12.00 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule
- 13.30 Uhr "Aktuelle Stunde"
- 14.30 Uhr 31. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"

