

Aber auch bei weit voneinander entfernt liegenden Gemeinden läßt sich die Kompetenz für die Anknüpfung kultureller, sportlicher, wirtschaftlicher und allgemein informationeller Austauschbeziehungen ohne weiteres begründen. Die Gemeinden haben geradezu die Pflicht, ihren Bürgern im Rahmen ihrer Leistungskraft ein Höchstmaß an Informationsmöglichkeiten – und das sind vor allem Informationen aus erster Hand – zu bieten. Hinzu kommen Ausweitung der Bildung in den örtlichen Schulen und in den Einrichtungen der Weiterbildung, die Steigerung der Attraktivität sportlicher Wettkämpfe, Unterstützung des Eigenengagements der Bürger in Vereinen und Bürgerinitiativen und nicht zuletzt auch medienwirksame Werbung. Entscheidend ist dabei immer der „Herkunfts- oder Wirkungsbezug zu den Lebensinteressen der örtlichen Raumgemeinschaft“⁴⁰.

Ausgeschlossen ist hingegen die Begründung von Partnerschaften mit dem Ziel, primär oder ausschließlich auf die Verhältnisse in der Partnerstadt oder auf deren Bürger einzuwirken. Von daher gehören beispielsweise die zuweilen als Zweck kommunaler Partnerschaften genannten erhöhten „Ausreisemöglichkeiten für Bewohner der DDR und nicht nur offizielle Delegationen von Funktionären“⁴¹ nicht in den Kompetenzbereich der Organe kommunaler Selbstverwaltung. Sicher ist es erstrebenswert, daß sich hier – wie überall – möglichst viele Menschen begegnen und daß – wie es im Text des Abkommens zwischen Saarbrücken und Cottbus von 1987 heißt – „Bürger beider Städte sich näher kommen und sich gegenseitig verstehen lernen“⁴². Aber auch Bürgerkontakte mit „offiziellen Delegationen“ dienen der Verwirklichung des Grundrechts der Informationsfreiheit in der örtlichen Gemeinschaft. Hingegen wird der kommunale Kompetenzbereich dort überschritten, wo Gemeinden in Partnerschaftsverträgen Sachverhalte regeln, die nach der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung dem Landes- oder dem Bundesgesetzgeber vorbehalten sind⁴³. Letztlich geht es natürlich bei kommunalen Partnerschaftsbeziehungen über die Staatsgrenzen hinweg – wie bei allen grenzüberschreitenden Kontakten von Trägern öffentlicher Gewalt – um Friedenssicherung und damit um ein „hochpolitisches“ Ziel; denn Frieden ist Grundlage aller menschl-

chen Existenz und damit auch Grundlage der Grundrechtsverwirklichung, für die zu sorgen der eigentliche innerstaatliche Zweck von Bund, Ländern und Gemeinden unter dem Grundgesetz ist⁴⁴. Aber diese Teilhabe der Gemeinden an dem umfassenden Ziel der Friedenssicherung ist nach Sinn und Zweck des Organisationsprinzips vertikaler Gewaltenteilung klar zu trennen von der Frage des Umfangs der Zuständigkeiten. Die dezentrale Zielverwirklichung unter Einhaltung der Kompetenzgrenzen hat sich in der Nachkriegszeit als äußerst effektiv erwiesen. Die friedenssichernden Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich sind nicht von Städten und Gemeinden verhandelt und abgeschlossen worden, sondern von den zuständigen Bundesorganen unter Einbeziehung des Parlaments. Aber die tatsächlichen Voraussetzungen für diese Verträge und ihre spätere Ausfüllung mit Leben und die tatsächlich erfahrbare Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland sind von einer unvorstellbaren Welle konkret-individueller kommunaler Kontakte mitgeschaffen und mitgetragen worden; dabei konnte diese Partnerschaftsbewegung keineswegs an Traditionen anknüpfen, sondern war durch Vorurteile von „Erbfeindschaften“, vor allem aber durch die nationalsozialistische Herrschaft, zwei Weltkriege und die unmittelbaren Kriegsfolgen in ihrer Entstehungszeit mit schwersten Hypotheken belastet⁴⁵.

Die Gemeinden können sich auch heute ihren verfassungsrechtlich geschützten Handlungsspielraum nur bewahren, wenn sie sich in dem Rahmen halten, für den sie verantwortlich sind: Für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Sie bewirken auf diese Weise ein Höchstmaß an Kontakt-, Entfaltungs- und Informationsmöglichkeiten für ihre Bürger und versetzen ihre Bürger in die Lage, ihre Meinung zu bilden und in Politik und schließlich in Recht umzusetzen. Ohne Freiheit, ohne Entscheidungsspielraum gibt es keine verantwortliche Entscheidung – das gilt für jeden Bürger, das gilt für die Organe der Gemeinden und das gilt auch für die Abgeordneten in den Landtagen und im Bundestag, die deshalb auf ein freies Mandat angewiesen sind und darauf auch nicht verzichten dürfen. Auf Freiheit und Eigenverantwortlichkeit gegründete, gestufte und begrenzte Entscheidungsmacht ist nicht immer leicht zu handhaben; aber sie hat die breiteste Basis – und die gibt der Sicherung des Friedens die größte Kraft.

40 Vgl. *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1989, 148 f. mit zahlreichen weiteren Anregungen. Siehe auch den Bericht über eine Ansprache von Staatssekretär *Priesnitz* über innerdeutsche Städtepartnerschaften, in: *Der Städtetag* 1988, 809 f.

41 So *Ress* (Fußn. 38), RdNr. 97; vgl. auch *Windelen*, in: *Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), *West-Ost-Beziehungen auf kommunaler Ebene*, 1987, S. 126 ff.

42 Zitiert nach *Ress* (Fußn. 38), RdNr. 99 m.N. in Fußn. 344.

43 Näher dazu *Blumenwitz* (Fußn. 3), S. 760; *von Mutius*, *Örtliche Aufgabenerfüllung*, in: *Festgabe für von Unruh*, 1983, S. 234 m.w.N.; *Heberlein* (Fußn. 3), S. 112 f. – Aus der Rechtsprechung siehe *VG Würzburg*, BayVBl. 1986, 51/52 zur Frage von Gemeinderatsbeschlüssen zur Lagerung etc. von Massenvernichtungswaffen; *Hofmann*, BayVBl. 1986, 55; *Reigl*, BayVBl. 1986, 56 ff.

44 Vgl. *Starck*, *Frieden als Staatsziel*, in: *Festschrift für Carstens*, Band 2, 1984, S. 871: *Frieden ist die begriffliche Voraussetzung für den empirischen Staat. – In der Präambel des Grundgesetzes wird das Ziel des Deutschen Volkes formuliert, „dem Frieden der Welt zu dienen“; gemäß Art. 26 Abs. 1 GG sind „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören ... verfassungswidrig“.*

45 Ausführlich zur Entwicklung, Bedeutung und Statistik der Partnerschaftsbeziehungen zwischen deutschen und französischen Städten und Gemeinden *Heberlein* (Fußn. 3), S. 8–13.

Bürgerbeteiligung ohne Grenzen – Rechtsweg ohne Ende?

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster*

Neubau und Ausbau sicherer und umweltverträglicher Straßen in dem durch die Bedürfnisse des modernen Verkehrs bestimmten Umfang liegen im Interesse der Allgemeinheit.

Gleichwohl stößt die Straßenplanung auf eine Fülle von Hindernissen, deren Überwindung eine unangemessen lange Zeitdauer in Anspruch nimmt oder an ihnen sogar scheitert. Der Arbeitskreis VI des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1989 in Goslar hat sich der Frage angenommen, inwieweit rechtliche Schwierigkeiten für diese Situation verantwortlich sind und welche Wege zu ihrer Lösung zur Verfügung stehen. Im Einklang mit dem Gebot eines fairen Verwaltungsverfahrens und eines effektiven Rechtsschutzes ist dabei ein Beitrag zur

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf Einladung der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaften e.V. – Deutsches Verkehrswissenschaftliches Seminar – vor dem Arbeitskreis VI: „Straßenplanung im Konfliktfeld öffentlicher und individueller Interessen“ am 26. 1. 1989 auf dem 27. Deutschen Verkehrsgerichtstag in Goslar gehalten hat.

Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Straßenplanung und des Straßenbaus in der Bundesrepublik Deutschland zu leisten.

Öffentliche Planung ist beim Bürger zumeist nicht hoch im Kurs. Die Verfahren sind zu unübersichtlich und zu kompliziert, die Beteiligung geht nicht selten über die Köpfe der Betroffenen hinweg. Nichtbeteiligte führen das Wort. Schlimmer noch: Die Projekte etwa einer Autobahn, eines Flughafens, einer Mülldeponie, eines Kraftwerks oder anderer Großvorhaben stoßen durchweg auf Ablehnung. Da gerät die planende Verwaltung leicht in die Defensive und ist bereits mehr als zufrieden, wenn sie trotz einiger Blessuren das Vorhaben dann doch noch über die politische, verfahrensmäßige und juristische Bühne bringt. Auch die gerichtliche Auseinandersetzung bietet dabei erheblich Tücken. Wer enttäuschte Straßenplaner nach der Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses aus dem Gerichtssaal hat gehen sehen, der weiß, welche Probleme angesprochen werden. Ist Bürgerbeteiligung nicht am Ende ein „Spiel ohne Grenzen“ – führt der gerichtliche Instanzenzug nicht zu einem „Rechtsweg ohne Ende“? Die Antworten werden je nach Sichtweise sehr unterschiedlich ausfallen. Der Vorhabenträger wird bei allem Verständnis für die Forderung, mehr Demokratie zu wagen und eine umfassende Bürgerbeteiligung sicherzustellen, an einem Verfahrensabschluß in überschaubaren Zeiteinheiten interessiert sein. Die Front der Vorhabengegner wird – wenn sich das Projekt nicht bereits kurzfristig verhindern läßt – eine lange Verfahrensdauer begrüßen und einen langen Marsch durch die Gerichtsinstitutionen bereitwillig einkalkulieren. Ist hier überhaupt ein Ausweg in Sicht? Kann es eindimensionale Lösungen geben? Ist die Parole „es wird nun kurzer Prozeß gemacht“ die richtige Antwort? Fragen über Fragen, die wohl kaum in einer Richtung zu beantworten sind, wenn der Rechtsstaat nicht auf der Strecke bleiben soll. Man wird vielmehr nach vermittelnden Lösungen Ausschau halten müssen.

Mitwirkungsrechte und Mitwirkungslasten

Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz gegen Straßenplanungen sind daher behutsam auszubauen. Die Bürgerbeteiligung ist sowohl im allgemeinen Bauleitplanverfahren aber auch im Planfeststellungsverfahren in den letzten Jahren erheblich verstärkt worden. Die interessierten Bürger haben Gelegenheit, im Rahmen der Offenlegung der Planunterlagen ihre Anregungen und Bedenken gegen das Vorhaben vorzubringen. Damit wird für die Behörde das Informationsmaterial angereichert und die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen gestärkt. Den erweiterten Mitwirkungsrechten der Betroffenen müssen Mitwirkungslasten entsprechen¹. Belange, die im förmlichen Planverfahren nicht geltend gemacht sind, braucht der Planer nur zu berücksichtigen, wenn sie offensichtlich sind, sich ihm also geradezu aufdrängen². Nicht derart offenbar erkennbare Belange nehmen demgegenüber am Abwägungsmaterial nicht teil. Verspätet vorgebrachte Einwendungen können nach § 73 Abs. 6 VwVfG im Einwendungstermin erörtert werden. Dies steht jedoch im behördlichen Ermessen. Die darin zum Ausdruck kommende formelle Präklusion ist durch Gesetzesänderung im Sinne einer materiellen Präklusionsregelung dahingehend zu ergänzen, daß solche nicht fristgemäß erhobenen Einwendungen auch im Gerichtsverfahren nicht mehr geltend gemacht werden können.

Die Zulässigkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes setzt Betroffenheit in eigenen Rechten voraus. Der Bürger ist nicht allgemeiner Sachwalter des Gemeinwohls. Der nicht im Sinne

klassischer Enteignung in Anspruch genommene Nachbar kann nur die Verletzung eigener abwägungserheblicher Belange rügen³. Er ist daher darauf begrenzt, seine eigenen Betroffenheiten vorzutragen und kann daher eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nur erreichen, wenn seine eigenen Rechte nicht in die Abwägung eingestellt oder durchschlagend auf das Abwägungsergebnis fehlgewichtet worden sind.

Planfeststellung und Bebauungsplan

Die Straßenplanung kann in den Formen des Planfeststellungsbeschlusses oder des Bebauungsplans erfolgen. Mit dem unterschiedlichen Rechtscharakter, der nicht immer einheitlichen Zielsetzung und dem verschiedenartigen Instrumentarium hängt zusammen, daß beide Handlungsformen voneinander abweichen und nicht beliebig austauschbar sind. Es ist jedoch anzustreben, die Instrumente Planfeststellung und Bebauungsplan hinsichtlich des Verfahrens, der Rechtsschutzmöglichkeiten und der Schutzauflagen zugunsten der Betroffenen zu harmonisieren und damit eine instrumentelle Rochade leichter zu ermöglichen.

Treffen verschiedene Fachplanungen zusammen, kann es zu Schwierigkeiten in der Abgrenzung der Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten kommen. Durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Fachplanungen dürfen einerseits keine Rechtsschutzdefizite auftreten. Zugleich ist auf Koordination und Harmonisierung hinzuwirken. Das BVerwG will hier dem Vorhabenträger die Kompetenz einräumen, auch Folgemaßnahmen mitzuerledigen, wenn dadurch die originären Planungskompetenzen für die anderen Anlagen im Kern nicht angetastet werden. Folgemaßnahmen dürfen daher über Anschluß und Anpassung nicht wesentlich hinausgehen⁴. Planungskoordination mit anderen Trägern öffentlicher Belange oder privaten Beteiligten ist möglich, wenn hierdurch die Offenheit des förmlichen Planverfahrens nicht beeinträchtigt wird. Subjektive Abwägungssperren ergeben sich erst bei Vereinbarungen und Absprachen, die das Abwägungsverfahren in eine Schiefelage geraten lassen.

Verfahrensstraffung

Die Zeitspanne zwischen dem Beginn der Entwurfsplanung und dem Planfeststellungsbeschuß beträgt bei Fernstraßen nicht selten 20 Jahre. Hinzu kommt gegebenenfalls noch der gerichtliche Instanzenzug. Es liegt auf der Hand, daß in einem solchen Zeitraum die ursprünglichen Planungen vielfach überholt sind und eine zeitnahe Straßenplanung scheitern muß. Aus der Sicht der Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden ist daher eine Verkürzung der Dauer des Planaufstellungsverfahrens dringend geboten. Dies ist eine Aufgabe des Gesetzgebers. Im Zuge der Novellierung der Bestimmungen des FStRG über die Planfeststellung von Bundesfernstraßen durch das 3. Rechtsbereinigungsgesetz (BR-Drs. 510/88) sollten mit Rücksicht auf die Besonderheiten der Straßenplanung folgende Regelungen vorgesehen bzw. beibehalten werden: Die Auslegung der Pläne sollte lediglich in der Gemeinde notwendig sein, in deren Bereich die Bundesfernstraße liegt. Entsprechende Regelungen sind auch für die öffentliche Bekanntmachung des Erörterungstermins und des Planfeststellungsbeschlusses vorzusehen. Durch geeignete Vorschriften sollte sichergestellt werden, daß die Träger öffentlicher Belange binnen angemessener Frist Stellung nehmen, und zugleich geregelt werden, in welchem Umfang sie an ihre im Rahmen des Verfahrens abgegebenen Stellungnahmen gebunden sind⁵.

3 BVerwGE 48, 56 = BayVBl. 1975, 540 (Leitsätze) einerseits und BVerwGE 67, 74 = BayVBl. 1983, 599 andererseits.

4 BVerwG, DVBl. 1988, 844.

5 So auch die Beschlußempfehlung des Arbeitskreises VI des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstages.

1 So auch die Beschlußempfehlung des Arbeitskreises VI des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstages.

2 BVerwGE 59, 87 = BayVBl. 1980, 88.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. 8. 1988 (BR-Drs. 335/88) sollten folgende Regelungen getroffen werden: Von einer Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfahren der Linienbestimmung nach § 16 FStrG sollte abgesehen werden, da die Öffentlichkeit im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren umfassend mitwirkt. Die Möglichkeiten des vereinfachten Verfahrens bei Planaufstellung und bei Planänderung nach § 18 Abs. 7 und 8 FStrG sollten beibehalten werden. Die Verfahrensvorschriften sollten auf die im 3. Rechtsbereinigungsgesetz vorgesehenen Regelungen abgestimmt werden, damit die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht zu einem eigenständigen Verfahren wird. Der Gesetzgeber sollte durch Übergangsvorschriften sicherstellen, daß das Gesetz auf bereits abgeschlossene oder eingeleitete Verfahren keine Anwendung findet⁶.

Planänderung

Die Änderung der Planung, des zu berücksichtigenden Sachverhalts, der technischen Standards oder der gesetzlichen Grundlagen dürfen nicht dazu führen, daß das eingeleitete Verfahren von vorn begonnen werden muß. Auch nachträgliche Änderungen abgeschlossener Planverfahren müssen vereinfacht möglich sein. Hier kann die Rechtsprechung auf der Basis der geltenden gesetzlichen Regelungen einen wichtigen Beitrag etwa dadurch leisten, daß bei aufgehobenen Planfeststellungsbeschlüssen eine Wiederholung beginnend mit dem fehlerhaften Verfahrensteil ermöglicht wird.

Abwägungsgebot und Konfliktbewältigung

Planung ist durch Rechtsbindung und Planungsfreiraum gekennzeichnet. Die Straßenplanung hat dabei im Spannungsfeld raumrelevanter städtebaulicher und straßenrechtlicher Nutzungskonflikte einen am Abwägungsgebot orientierten Interessenausgleich zu leisten. Das Gebot der Konfliktbewältigung verlangt dabei, daß alle der Planung zuzurechnenden Konflikte möglichst einer Lösung zugeführt werden. Das Abwägungsgebot darf dabei nicht überspannt werden. Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials fordert nur die Berücksichtigung der mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange⁷. Belange, die in diesem Filter hängenbleiben – also geringfügig, nicht schutzwürdig oder nicht erkennbar sind, sich dem Planer also nicht aufdrängen –, brauchen in die straßenrechtliche Abwägung nicht eingestellt zu werden und fallen auch bei der Konfliktbewältigung aus. Die Konfliktbewältigung kann sich dabei auf die Lösung der wirklich wichtigen und erkennbaren Probleme beschränken. Sie darf nicht mit völliger Konfliktfreiheit oder Konfliktbeseitigung gleichgesetzt werden. Um jede Kleinigkeit braucht sich der Vorhabensträger nicht zu kümmern⁸.

Weder Verfahrens- noch Inhaltskontrolle dürfen überzogen werden. Dabei ist mehr auf die inhaltliche Richtigkeit, Ausgewogenheit und Plausibilität der Planung als auf zu dezidierte Verfahrenskontrolle Bedacht zu nehmen. Die Anforderungen an das Gebot der Problembewältigung und die Feinkörnigkeit der Planung dürfen nicht überspannt werden. Vorgezogene Konfliktbewältigung oder Konflikttransfer in Nachfolgeverfahren ist zulässig, wo diese eine Problembewältigung zu leisten vermögen. Hier können etwa Schutzauflagen nach § 17

Abs. 4 FStrG oder nachträgliche Planergänzungen nach § 17 Abs. 6 FStrG⁹ den gebotenen Interessenausgleich leisten. Der Anspruch auf nachträgliche Planergänzung nach § 17 Abs. 4 Satz 2 FStrG will damit eine tatsächliche Entwicklung erfassen, mit der die Beteiligten im Zeitpunkt der Planaufstellung verständigerweise nicht zu rechnen brauchten. § 17 Abs. 4 FStrG will nachteilige Vorhabensauswirkungen durch entsprechende Schutzauflagen kompensieren. Inzwischen hat das BVerwG erfreulicherweise auch für den Bebauungsplan diese Kompensationsmöglichkeit eröffnet: § 9 Nr. 24 BauGB erstreckt die Befugnis, bauliche und sonstige technische Vorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen aufzunehmen, zwar nicht auf die Möglichkeit der Kostentragung. Ein Anspruch auf Schutzauflagenersatz folgt in diesen Fällen aber aus dem allgemeinen Rechtssatz über den notwendigen Ausgleich zwischen störender und gestörter Nutzung im öffentlich-rechtlichen Nachbarschaftsverhältnis¹⁰. Zurückhaltung der Planung kann auch mit Hinweis auf nachfolgendes Verwaltungshandeln¹¹ gerechtfertigt werden. So kann etwa die Lösung der Verkehrsprobleme dem Straßenverkehrsrecht überlassen werden, soweit dieses zu entsprechenden Regelungen und Konfliktbewältigungen in der Lage ist. Auch muß die Möglichkeit bestehen, durch „Selbstverpflichtung“ des Vorhabenträgers oder privatrechtliche Vereinbarungen das förmliche Planverfahren zu entlasten, wenn dort die Konfliktbewältigung geleistet werden kann. Die dadurch Begünstigten können aus solchen Zusicherungen auch (vollstreckbare) Rechtsansprüche ableiten. Ergeben sich Schwierigkeiten in der Umsetzung oder bei der späteren Bewältigung der so verschobenen Konflikte, sind solche Defizite im Verwaltungsvollzug durch entschädigungsrechtliche Kompensationslösungen auszugleichen. Der (partielle) Konflikttransfer in andere Verfahren oder informelles Verwaltungshandeln kann dabei nur gelingen, wenn diese Regelungen auch konfliktlösungsfähig in dem Sinne gemacht werden, daß sie die sichere Gewähr für eine Problembewältigung bieten.

Kontrolldichte – Gerichtsverfahren

Besondere Sorgen bereitet den Vorhabensträgern und den Planfeststellungsbehörden der Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Hier kann nur Augenmaß und eine Konzentration auf das Wesentliche die gebotene Handlungsmaxime sein. Dies gilt nach allen Seiten: Der Richter ist weder Gesetzgeber noch Kommunalpolitiker oder Sachverständiger. Die Gerichtskontrolle hat daher den notwendigen Abstand gegenüber Politik, Gesetzgebung und Technik zu wahren. Aus diesem Prinzip ist einerseits abzuleiten, daß der Richter sich nicht sozusagen ungefragt auf die Fehlersuche begeben darf und auch nicht – abgesehen von eindeutigen Fehlsamkeiten und offensichtlichen Wertungswidersprüchen – seine eigenen Erwägungen und Wertungen an die Stelle der autonomen Entscheidung der Planer setzen darf. Zugleich hat das BVerwG deshalb den Richter aber auch gehindert gesehen, unvollständig zusammengestelltes Abwägungsmaterial durch die Nachermittlung von nach Lage der Dinge einzustellenden Belangen sozusagen nachträglich aufzubessern und den Ermittlungsfehler hierdurch von Gerichts wegen zu heilen. Dies gelte etwa für eine nach Landesrecht erforderliche Verkehrsanalyse¹². Die Abgrenzung einer unzulässigen Nachermittlung von Belangen und der zulässigen Aufklärung des Sachverhalts ist hier gewiß schwierig und wohl auch noch im Fluß.

6 So auch die Beschlußempfehlung des Arbeitskreises VI des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstages.

7 BVerwGE 59, 87 = BayVBl. 1980, 88.

8 BVerwG, DVBl. 1988, 844.

9 BVerwG, DVBl. 1988, 964.

10 BVerwG, BayVBl. 1989, 87 = DVBl. 1988, 1167.

11 BVerwG, DVBl. 1988, 1273 (Hamburger Verwaltungsgebäude).

12 BVerwG, DVBl. 1988, 844.

Der Ablauf des Gerichtsverfahrens bedarf dringend der Reform. Mögen sich Federkiel, Stehpult und Gerichtsschreiber noch einige Zeit gegenüber moderner Informationstechnologie behaupten und der Computer erst langsam in die Amtsstuben Einzug halten, ist eine Straffung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrensablaufs unumgänglich. Das Bild der noch in der dritten Generation die Prozeßkuh melkenden Anwälte sollte zur Karikatur verkommen. Dazu müssen alle ihren Beitrag leisten: Der Gesetzgeber sollte durch wirksame Beschleunigungsnovellen die Entscheidungszeiten verkürzen, die Beteiligten verpflichtet werden, möglichst mit der Klageerhebung bzw. Erwidern alle wesentlichen Argumente und Beweismittel vorzubringen, der Richter sollte durch Klagebegründungsfristen und frühzeitige Terminierung zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. Der Gesetzgeber wird darüber hinaus zu prüfen haben, ob und auf welche Weise das Verwaltungsprozeßrecht mit dem Ziel der Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ergänzt werden kann¹³.

Antragsrechte auf vorläufigen Rechtsschutz im Eilverfahren können wirksam werden, wenn sie nicht zeitnah nach Wirksamwerden der Planung bzw. nach Baubeginn geltend gemacht werden. Außerdem könnte die VwGO dahingehend ergänzt werden, daß Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs innerhalb einer gewissen Zeit nach Bekanntgabe der Anordnung der sofortigen Vollziehung zu stellen sind. Statt schrankenloser Planunwirksamkeit ist auf eine Begrenzung der Fehlerfolgen hinzuwirken. Das VwVfG könnte etwa dahingehend ausgebaut werden, daß für die gerichtliche Kontrolle nur bestimmte Fehler beachtlich sind (numerus clausus der Wirksamkeitsvoraussetzungen), Verfahrensfehler innerhalb einer bestimmten Zeit gerügt werden müssen und auch Mängel in der Abwägung unter bestimmten Voraussetzungen geheilt werden können bzw. unbeachtlich sind.

Lärmschutz

Ein wichtiger Konfliktbereich bei der Planung von Straßen ist das Problem des Lärmschutzes. Hier sind insbesondere durch die Zunahme des Straßenverkehrs und die dadurch veranlaßten neuen Verkehrsanlagen neue Aufgaben auf die Straßenplanung zugekommen, die der Bewältigung harren. Die Fragen des Lärmschutzes sind in der Vergangenheit nicht gelöst worden. Die Gewährung ausreichenden Lärmschutzes ist in erster Linie Aufgabe des Gesetz- und Verordnungsgebers, der für den Bereich des Verkehrslärmschutzes seiner Aufgabe bisher nicht hinreichend nachgekommen ist (§ 41 ff BImSchG). Das BVerwG hat dieses Defizit in verschiedenen Entscheidungen zunächst hervorgehoben und schließlich mit einem Paukenschlag¹⁴ eigene Werte für die Planung von Straßen in Wohngebieten vorgegeben (55/45 dB[A] tags/nachts). Allerdings sind dem Gesetz- und Verordnungsgeber auch weiterhin

13 So auch die Beschlußempfehlung des Arbeitskreises VI des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstages.

14 *BVerwG*, NJW 1987, 2884.

Möglichkeiten zum Handeln offengehalten worden. Inzwischen sind die Beratungen zu einer 16. Rechtsverordnung nach § 43 BImSchG weitgehend abgeschlossen. Darin ist auch das Berechnungsverfahren zur Lärmessung einbezogen (vgl. 16. BImSchVO, BR-Drs. 661/89 vom 27. 11. 1989). Eine differenzierende Betrachtung ist dabei jedenfalls angezeigt. Zugleich gilt es, die Brücke zu den naturwissenschaftlich-technischen Erkenntnissen zu schlagen, die in den rechtlichen Bereich zu übertragen sind.

Der Jurist sieht sich bei der rechtlichen Bewertung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse einem Gestrüpp unterschiedlicher technischer Begriffe und Regelwerke gegenüber, bei denen er leicht den Überblick zu verlieren droht. Die rechtliche Bewertung hat die Aufgabe, wertende Elemente der Zumutbarkeit und Billigkeit sowie Abwägungsgesichtspunkte¹⁵ in die Einzelfallentscheidung einzubringen¹⁶. Insbesondere im Bereich des Verkehrslärmschutzes¹⁷ ist zwischen der Lärmvorsorge beim Bau neuer Straßen – hier gilt die planungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle¹⁸ – und der Lärmsanierung an bestehenden Straßen – hier gilt die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle¹⁹ – zu unterscheiden. Wird die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschritten, ist für diesen enteignenden Eingriff²⁰ nach Aufopfungsgrundsätzen Entschädigung zu leisten²¹. Vor allem gilt es dabei, Wertungswidersprüche zwischen der zivilrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Beurteilung zu vermeiden und auch zivilrechtliche Abwehransprüche auszuschließen, wenn die öffentlich-rechtliche Bewertung auch unter Berücksichtigung des Schutzauftraggebotes in § 17 Abs. 4 FStrG einen Ausgleich nicht für erforderlich hält. Der Primärrechtsschutz hat dabei grundsätzlich Vorrang vor der entschädigungsrechtlichen Kompensation²².

So kann nur durch gemeinsames Handeln bei Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen dazu beigetragen werden, daß die Straßenplanung nicht an einer grenzenlosen Bürgerbeteiligung und an einem Rechtsweg ohne Ende scheitert. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, durch Regelungen der materiellen Präklusion und durch eine Begrenzung der Fehlerfolgen die Rechtssicherheit in die Straßenplanungen zu erhöhen. Die Betroffenen haben dabei ihre Belange möglichst frühzeitig vorzutragen und an dem Planungsprozeß mitzuwirken. Vor allem aber hat auch die Rechtsprechung durch richtiges Augenmaß in der gerichtlichen Kontrolle darauf hinzuwirken, daß Planung nicht für die Beteiligten zum unübersehbaren Glücks- oder Nullsummenspiel wird.

15 *BVerwGE* 51, 15 = *BayVBl.* 1976, 658.

16 *BVerwGE* 68, 62 = *BayVBl.* 1984, 186 (liturgisches Glockengeläut); *BVerwG*, *BayVBl.* 1989, 20 = *DVBl.* 1988, 967 (Feueralarmsirene).

17 *Peine*, *DÖV* 1988, 937.

18 *BVerwGE* 77, 285 = *BayVBl.* 1987, 662.

19 *BGH*, *BauR* 1988, 204.

20 *BGHZ* 91, 20.

21 *BGHZ* 66, 220; 97, 114 = *BayVBl.* 1986, 537.

22 *BVerfGE* 58, 300 (Naßauskiesung).

Bericht

Rechtsstudium in Yale¹

1989 war ein gutes Jahr, um in Yale zu studieren: Die Yale Bulldogs schlugen die Harvard Crimson im Football und George

1 Zur Vorbereitung eines Aufenthaltes an einer amerikanischen Rechtsschule empfiehlt sich die Lektüre des Aufsatzes von Mirjan Damaška, *A Continental Lawyer in an American Law School: Trials and Tribulations of Adjustment*, *University of Pennsylvania Law Review*, Band 116 (1968), S. 1363 ff.

Bush, ein „Yalie“, wurde Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika. Andere Ereignisse, wie etwa die bevorstehende Abtreibungsentscheidung in *Webster c. Reproductive Health Services*, die juristische (Teil-) Bewältigung der Iran-Contra Affaire oder der (gescheiterte) Übernahmeversuch von Consolidated Goldfields durch Minorco boten zudem zahlreiche Möglichkeiten, das Jurastudium durch außercurrikuläre Diskussionen mit Professoren und Studenten zu bereichern.

Im akademischen Jahr 1988/89 studierte ich als *graduate fellow* (*Master of Laws*, LL.M.) an der *Yale Law School*. Diese Rechtsschule, eine der kleinsten und prestigeträchtigsten Amerikas, ist