

Bericht

Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung

– Forschungsseminar des Forschungsinstitutes für öffentliche Verwaltung Speyer und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster*

Raumbezogene Fachplanungen lassen sich heute ohne sorgfältige Berücksichtigung von Gesichtspunkten des Natur- und Landschaftsschutzes und anderer Umweltbelange nicht mehr umsetzen. Diese inzwischen Gemeingut gewordene Erkenntnis fordert eine verfahrensrechtliche und an den materiellen Belangen des Umweltschutzes orientierte Einbindung der Umweltbelange in das jeweilige Fachplanungsrecht. Zugleich gilt es, durch eine stärkere Berücksichtigung umweltrelevanter Belange planungsbedürftigen Großvorhaben auch in der Bevölkerung eine bessere Akzeptanz zu verleihen.

Diesem wichtigen Anliegen widmete sich das diesjährige Forschungsseminar „Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung“, das – einer guten Tradition folgend – vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. 10. 1986 in Speyer veranstaltet wurde. Die Leitung lag auch in diesem Jahr in den bewährten Händen von Prof. Dr. Willi Blümel, der die Beratungen als Vorsitzender des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ leitete und die fachkundigen Mitglieder und Gäste zugleich als Rektor der Hochschule begrüßen konnte.

Die Beratungen des ersten Arbeitstages standen ganz im Zeichen des Verhältnisses zwischen Straßenplanung und Flurbereinigung. Prof. Dr. Hans Eilfort berichtete aus seiner der Praxis verpflichteten Sicht als Präsident des Landesamtes für Flurbereinigung und Siedlung Baden-Württemberg, Ludwigsburg über „Bedeutung und Aspekte der modernen Flurbereinigung“. Ministerialrat Fritz Kastner, der Stellvertretende Vorsitzende des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“, konnte in seinem Referat über „Rechtsprobleme zwischen Flurbereinigung und Straßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung“ auf die reichhaltigen Erfahrungen seiner langjährigen Tätigkeit im Bundesministerium in Bonn zurückgreifen. Die Beratungen des zweiten Arbeitstages wurden durch ein engagiert vorgetragenes Referat von Prof. Dr. Richard Bartlspurger, Erlangen-Nürnberg, über „Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung“ grundgelegt.

* Anmerkung der Schriftleitung: Über das Forschungsseminar „Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts“ berichtete der Verfasser in DÖV 1986, S. 65, über den Achten Deutschen Verwaltungsrichtertag in Saarbrücken in DÖV 1986, S. 646.

Langfristig angelegte Flurbereinigung sieht sich – wie Eilfort zu Beginn seines Referates skizzierte – seit einigen Jahren einem zunehmenden gesellschaftlichen Bewußtseinswandel ausgesetzt, an dem die Ergebnisse landchaftlicher Neuordnung kritisch gemessen werden. Standen zunächst die Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Steigerung der Agrarproduktion im Vordergrund, so stellte die Einsicht von den Grenzen des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts und die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung von Aspekten des Natur- und Landschaftsschutzes die Flurbereinigung vor völlig neue Anforderungen. Dieser allgemeine auch durch die Medien begleitete Wertewandel, der Flurbereinigung in vielfach überzogener Kritik als Kahlschlag, Landschaftsvergewaltigung und agrarökonomisch orientierte Ausbeute der natürlichen Lebensgrundlagen bezeichnete, blieb auf Denkansatz, Methoden und Einzelmaßnahmen der Flurbereinigung nicht ohne tiefgreifende Wirkung. Neben agrarökonomische Aspekte der Produktivitätssteigerung, der Einkommenssicherung und der Sicherung der Versorgung der Bevölkerung sind daher verstärkt Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege getreten, die als Sicherung der natürlichen Umwelt, Erhaltung und Wiederherstellung gewachsener Biotop, naturnaher Gewässer und Landschaftsausbau sowie andere ökologische Zielsetzungen neu formuliert wurden.

Unter diesem veränderten Zielhorizont entwickelte sich die Flurbereinigung über die Verbesserung agrarischer Lebens- und Produktionsverhältnisse hinaus zu einem multifunktionalen Instrument zur Verwirklichung ökonomischer, ökologischer und gewandelter gesellschaftlicher Zielvorstellungen. Biotoperhaltung, naturnaher Gewässerausbau, Renaturierung, Wiederaufforstung, Entsiegelung von Flächen, Biotopmanagement oder landschaftsbezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind dafür einige der zentralen Stichwörter.

Dieser Bewußtseinswandel hat nicht nur die Regelflurbereinigung erfaßt, sondern bestimmt auch die Unternehmensflurbereinigung, die nach § 87 FlurbG bei der Planung von Bundesfernstraßen, Eisenbahnen, Kanälen, Flughäfen und anderen planungsbedürftigen Großvorhaben durchgeführt werden kann. Werden für ein solches Vorhaben ländliche Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen, so kann der den Betroffenen entstehende Landverlust durch eine Unternehmensflurbereinigung auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder es können Nachteile für die allgemeine Landes-

kultur besser ausgeglichen werden. *Eilfort* berichtete, daß nach seinen Erfahrungen in der Praxis die Unternehmensflurbereinigung durch Landankauf des Unternehmensträgers Landverluste der Eigentümer vermeiden helfe und daher im Falle der Landinanspruchnahme durch Fachplanungsvorhaben die Unternehmensflurbereinigung besser als die allgemeine Regelflurbereinigung in der Lage sei, für die Betroffenen Härten zu vermeiden. Vielfach stoße die Herstellung des Einvernehmens, das hinsichtlich des Ausmaßes der Verteilung des Landverlustes nach § 87 I 2 FlurbG erforderlich sei, auf Schwierigkeiten. Die Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens und die Hinzuziehung eines Grundstücks zum Flurbereinigungsgebiet nach § 7 FlurbG hänge allerdings von dem Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung nicht ab, da dieses sich ausschließlich auf die erst zu einem späteren Zeitpunkt zu regelnde Verteilung des etwaigen Landverlustes beziehe. In der Diskussion wurde diese Auffassung bestätigt und als Rezept empfohlen, durch frühzeitigen Landerwerb seitens des Unternehmensträgers das Ausmaß der Landabgabe zu reduzieren und so denkbare Widerstände der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen abzubauen.

Eilfort beklagte, daß gerade im Zuständigkeitsbereich seines Landesamtes vielfach von den Trägern des Unternehmens im Vorfeld des Flurbereinigungsverfahrens an die betroffenen Grundstückseigentümer zu hohe Geldentschädigungen bezahlt würden, was besonders bei einem Scheitern eines Planfeststellungsverfahrens oder auch bei einer Kombination zwischen Regelflurbereinigung und Unternehmensflurbereinigung mißlich sei. In der Diskussion wurde als Begründung dafür darauf verwiesen, daß die Entschädigungsleistung sich nach dem Recht des Unternehmensträgers richte und damit den für dieses Rechtsgebiet geltenden Eigengesetzlichkeiten folge. Im Falle der Verzahnung stellen sich auch im Hinblick auf die erforderliche Kostenbeteiligung des Unternehmensträgers und bei der Abgrenzung der Kostenfaktoren nach § 87 Nr. 8 FlurbG in der Praxis schwierige Probleme, die es durch eine stärkere Harmonisierung und ein Aufeinanderzugehen von Flurbereinigung und Straßenplanung zu überwinden gelte.

Das Zusammenwirken von Flurbereinigung und Planfeststellung stand auch im Mittelpunkt des zweiten Grundsatzreferates von *Kastner*. Wird durch ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben Land in mehr als verhältnismäßig geringem Umfang in Anspruch genommen (§ 40 FlurbG), stellt sich die Frage einer Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG. So kann etwa die Verbreiterung einer Bundesstraße noch im Rahmen einer Regelflurbereinigung möglich sein, während beim Neubau einer Bundesautobahn oder Bundesstraße die Vorteile einer Flurbereinigung mit ihren Lastenverteilungsfunktionen nur über eine Unternehmensflurbereinigung genutzt werden können. Die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung stellt – wie *Kastner* unter Hinweis auf das *Boxberg-Urteil* des BVerwG erläuterte – für den betroffenen Grundstückseigentümer keine Enteignung dar. Da durch eine Unternehmensflurbereinigung regelmäßig die Möglichkeit besteht, den eintretenden Eigentumseingriff auf mehrere Grundeigentümer zu verteilen und durch freihändigen Landankauf Landabgaben weitgehend zu

verhindern, stellt sich eine so ausgestaltete Flurbereinigung bezogen auf die Grundsätze der Lastenverteilung und des geringstmöglichen Eingriffs als gegenüber der Einzelenteignung milderes Mittel dar. Der Ermessensrahmen der Einleitungsbehörde – so erklärte *Kastner* – werde daher vielfach reduziert sein, wenn eine Unternehmensflurbereinigung aus den vorgenannten Gründen beantragt werde.

Ein wichtiges Instrument zugleich auch der Koordinierung zwischen Flurbereinigung und Planfeststellung ist der Wege- und Gewässerplan nach § 41 FlurbG, der seit der Neufassung von § 41 V FlurbG mit Konzentrationswirkung ausgestattet ist. Der flurbereinigungsrechtliche Planfeststellungsbeschluß ist nach § 41 VI FlurbG dem Träger des Vorhabens und dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen und kann auch von den in ihrer Planungshoheit betroffenen Gemeinden angefochten werden. Der einzelne Teilnehmer hat demgegenüber kein Anfechtungsrecht.

Das Verhältnis zwischen Wege- und Gewässerplan und Planfeststellungsbeschluß sowie die gegen beide Pläne bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten bestimmten auch die weiteren Ausführungen von *Kastner*. Insbesondere stelle sich die Frage, ob ein von einer späteren Flurbereinigung Betroffener bereits gegen den fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß klagen könne, obwohl er unmittelbar durch das planfestgestellte Vorhaben nicht berührt werde. Eingehend erörterte *Kastner* Harmonisierungs- und Vorrangüberlegungen im Verhältnis zwischen flurbereinigungsrechtlichem Wege- und Gewässerplan einerseits und fernstraßenrechtlichem Planfeststellungsbeschluß andererseits. Bei einer Regelflurbereinigung müsse der Wege- und Gewässerplan infolge seiner Konzentrationswirkung auch die gestaltende Kraft haben, eine bereits abgeschlossene Straßenplanung zu ändern. Dies gelte sowohl für den fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß als auch für eine Straßenplanung durch Bebauungsplan. Im Gegensatz dazu seien bei der Unternehmensflurbereinigung die Ausweisungen des Wege- und Gewässerplanes an den fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß gebunden. Seien hier Korrekturen erforderlich, müsse der fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschluß nach § 17 II FStrG geändert werden. Ohnehin könne insoweit nur im Einvernehmen mit dem jeweiligen Eigentümer der Verkehrsanlage eine Veränderung vorgenommen werden (§ 45 I Nr. 9, S. 2 FlurbG).

In der Diskussion fand die von *Kastner* vorgetragene Abgrenzung der Regelflurbereinigung von der Unternehmensflurbereinigung Zustimmung. Die Kraft der Regelflurbereinigung, in verhältnismäßig geringem Umfang Gelände für öffentliche Verkehrsanlagen zur Verfügung zu stellen (§ 41 FlurbG), werde überschritten, wenn etwa wegen eines größeren Landbedarfs, wegen der Lärmauswirkungen oder anderer bewältigungsbedürftiger Problemstellungen eine fernstraßenrechtliche Fachplanung unausweichlich sei. So könne etwa die Verbreiterung einer Verkehrsfläche um einen Radweg durchaus im Wege- und Gewässerplan eines Regelflurbereinigungsverfahrens ausgewiesen werden, während bereits bei einer Kurvenbegradigung etwa wegen der eintretenden stärkeren Lärmbelastung für die Anwohner ein fernstraßen-

rechtliches Planfeststellungsverfahren erforderlich werde. Da der einzelne Teilnehmer nicht bereits gegen den Wege- und Gewässerplan, sondern erst gegen den Flurbereinigungsplan Klage erheben könne, müsse in solchen Fällen durch einen fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß die Rechtsschutzmöglichkeit der betroffenen Grundstückseigentümer gewahrt werden. Einen breiten Raum in der Diskussion nahm auch die Frage des Verhältnisses zwischen Wege- und Gewässerplan und fernstraßenrechtlichem Planfeststellungsbeschluß ein, wobei die von *Kastner* vorgetragenen Leitlinien bestimmend waren. Der Vorrang des fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses in der Unternehmensflurbereinigung wurde auch mit dem rechtsstaatlichen Gebot der Problembewältigung begründet, das ggf. einen Anspruch auf Planergänzung um Schutzauflagen nach § 17 IV FStrG verleihe.

Die Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften v. 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl Nr. L 175/40 v. 5. 7. 1985) (UVP-Richtlinie) in innerstaatliches Recht bildete den Beratungsgegenstand des zweiten Arbeitstages. Von besonderem Interesse waren dabei die Verzahnungen der Umweltverträglichkeitsprüfung mit der Straßenplanung. *Bartlsperger* verwies in seinem Grundlagenreferat auf den doppelten gemeinschaftsrechtlichen Bezug, den die Richtlinie als kompetenzielle Rechtsgrundlage für sich in Anspruch nehmen könne. Die unterschiedlichen Rechtsvorschriften für die Umweltverträglichkeitsprüfungen in einzelnen Mitgliedsstaaten können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, so daß durch die Richtlinie eine Angleichung der Rechtsvorschriften nach Art. 100 EG-Vertrag vorzunehmen war. Zugleich verfolgt die Richtlinie das Anliegen, allgemeine Grundsätze für eine Umweltverträglichkeitsprüfung aufzustellen und so eine gemeinschaftsrechtliche Zielverwirklichung voranzubringen. (Art. 235 EG-Vertrag).

Gegenstand der Richtlinie sind Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Im Bereich des Straßenbaus zählen dazu Autobahnen und Schnellstraßen unabhängig von ihrer Einstufung in eine bestimmte Straßenklasse. Die UVP-Richtlinie ist nach Art. 12 I bis Mitte des Jahres 1988 in innerstaatliche Rechtsvorschriften umzusetzen. Dabei sind die in Art. 6 und 7 der UVP-Richtlinie dargestellten Informations- und Beteiligungsrechte festzulegen. Besondere Bedeutung hat das Gebot, die nach der Richtlinie eingeholten Angaben über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen (Art. 8 UVP-Richtlinie). Dies setzt die Erstellung eines Prüfberichtes über die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung voraus.

Die Richtlinie enthält zwar unmittelbar nur verfahrensrechtliche Regelungen, hat aber über das Berücksichtigungsgebot zugleich Auswirkungen auf die materielle Prüfung der Umweltbelange im Rahmen der rechtsstaatlich gebotenen Abwägung. Hier haben die Mitgliedsstaaten jedoch einen Regelungsspielraum, der im Rahmen der Verfahrensvorgaben und des Berücksichtigungsgebotes unterschiedliche nationale Lösungen gestattet, worauf *Bartlsperger* verwies.

Die Öffentliche Verwaltung – Februar 1987 – Heft 3

Die verfahrensrechtlich gebotenen Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung können dabei in einem eigenen Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung geregelt oder auch jeweils in die Fachgesetze integriert werden. Grundlegende Verfahrensregelungen könnten auch in einem Stammgesetz niedergelegt werden, das durch Einzelregelungen in den jeweiligen Fachgesetzen zu ergänzen wäre. So könnten etwa die Planfeststellungsverfahrensvorschriften des VwVfG um Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung ergänzt werden oder in das BNatSchG Leitlinien für eine Umweltverträglichkeitsprüfung aufgenommen werden. *Bartlsperger* beschrieb die Nachteile dieser auf die Planfeststellungen (§ 72 VwVfG) oder Naturschutzbelange (BNatSchG) begrenzten Ergänzungen und sprach sich für eine Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in die jeweiligen Fachgesetze aus. Eine gesetzliche Regelung sei zwar europarechtlich nicht zwingend, erscheine jedoch wegen des rechtsstaatlichen Gebotes des Gesetzesvorbehaltes und aus Gründen der erforderlichen Harmonisierung des Umweltrechts und der Integration in die fachgesetzlichen Regelwerke sowie aus Gründen der Rechtssicherheit unausweichlich. Eine untergesetzliche Regelung ausschließlich durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften reiche daher nicht aus.

Für den Bereich der fernstraßenrechtlichen Fachplanung schlug *Bartlsperger* ein zweistufiges Verfahren vor, das aus einem Raumordnungsverfahren als Bestandteil des Linienbestimmungsverfahrens auf einer ersten Stufe und einem Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Berücksichtigung der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens auf einer zweiten Stufe bestehen soll. Das Raumordnungsverfahren, das die Länder heute fakultativ anordnen können, soll danach als zwingendes Verfahrenserfordernis für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Planungsträger sowie für raumwirksame öffentliche und private Vorhaben von überörtlicher Bedeutung verbindlich eingeführt werden¹.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung findet in diesem Mo-

¹ *Bartlsperger* schlug neben einer Ergänzung des BROG um ein für die Länder verbindliches Raumordnungsverfahren (§ 7 a BROG) folgende Gesetzesänderungen vor:

§ 16 I FStrG: „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. Das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (§ 7 a Raumordnungsgesetz) ist zu berücksichtigen.“
 § 17 FStrG: „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 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.“

§ 1 Abs. 6 BauGB: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Bebauungspläne haben das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (§ 7 a BROG) zu berücksichtigen. Die Aufstellung von Bebauungsplänen, deren Festsetzungen zu erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt führen können, umfaßt eine Umweltverträglichkeitsprüfung.“

dell in einem zweigestuften Verfahren statt. Das Raumordnungsverfahren muß dabei nach Auffassung von *Bartlsperger* die notwendige Flexibilität behalten, um Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigungspflicht, wie sie in der UVP-Richtlinie vorgegeben ist, verlangt keine einseitige Bevorzugung bestimmter Umweltbelange und ist auch nicht auf eine strikte Bindung der Fachplanung an die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung angelegt. Das rechtsstaatliche Abwägungsgebot ermöglicht vielmehr bei einer prinzipiellen Gleichrangigkeit aller planungsrelevanten Belange das Vor- und Zurückstellen privater und öffentlicher Interessen und ein Austarieren unterschiedlicher Gewichte, die bei Planungsentscheidungen zu berücksichtigen sind. Auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen wollte *Bartlsperger* die Umweltverträglichkeitsprüfung verortet wissen.

Die prozessualen Belastungen, die von Verfahrensregelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung ausgelöst werden, können allerdings erheblich sein, worauf *Bartlsperger* verwies: Klagen Dritter, der Vorhabenträger und der Antragsteller dürften dabei nicht ausufern, weshalb die Rechtsprechung des BVerwG zum Klagerecht des von einer Straßenplanung betroffenen Grundstückseigentümers, der sich danach auch auf andere öffentliche Belange berufen kann, kritisch überdacht werden müsse. Dabei gelte es, die Grenzen des Individualschutzes dort zu ziehen, wo die individuellen Belange nicht mehr betroffen seien und das Vorhaben durch ausreichende öffentliche Belange gerechtfertigt werde.

In der anschließenden Diskussion weitete sich der Blick auf den Stand der Umsetzung der UVP-Richtlinie in den anderen Mitgliedsstaaten. Teilweise seien die Vorarbeiten schon recht weit vorangeschritten, wie berichtet wurde. Einen breiten Raum nahm auch die Frage der Straffung, Verselbständigung und Bindungswirkung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Fachplanungsverfahren ein. Unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung als eigenständiges Dokument neben die Begründung der Fachpläne trete oder etwa in einem eigenen Abschnitt deren integraler Bestandteil sei. Die gestufte Einbeziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in Fachplanungsverfahren, wie sie *Bartlsperger* vorgeschlagen habe, dürfe nicht zu einer Ausuferung des Rechtsschutzes führen. Dies gelte insbesondere für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, wie es sich mit dem Linienbestimmungsverfahren nach § 16 FStrG verbinde. Begrüßt wurde die vorgeschlagene Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in die jeweilige Fachplanung, weil in erster Linie die betroffenen Fachplanungszuständigkeiten auch im Hinblick auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gefragt seien und bei einer isolierten Beurteilung durch eine eigenständige Umweltbehörde die Gefahr einer ungunstigen Verselbständigung und unausgewogener Einseitigkeiten bestehe.

Ob die Umweltverträglichkeitsprüfung bereits in einem für alle Bundesländer verbindlich durchzuführenden Raumordnungsverfahren ihren Platz finden müsse oder nicht erst bei der konkreten Planfeststellung besser aufgehoben sei, wurde unterschiedlich beurteilt. *Bartlsperger* hielt dem entgegen, daß wegen der für das Linienbe-

stimmungsverfahren gebotenen Bindung an das Raumordnungsverfahren die Umweltverträglichkeitsprüfung bereits in diesen ersten Planungsabschnitt einbezogen werden müsse. Ob die gestufte Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung schon durch die UVP-Richtlinie vorgegeben sei, blieb dabei letztlich offen.

Die aktuelle Stunde, in der traditionsgemäß fernstraßenrechtliche Fragestellungen im Mittelpunkt stehen, wurde weitgehend bestimmt von dem Verhältnis der Enteignungsschädigung bei schwerer und unerträglicher Beeinträchtigung durch eine Straße zur fachplanungsrechtlichen Billigkeitsentschädigung in § 17 IV 2 FStrG bei Überschreiten der fernstraßenrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle. Nach dieser Vorschrift hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast einen Anspruch auf Entschädigung in Geld, wenn einerseits die fernstraßenrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschritten wird und andererseits Lärmschutzeinrichtungen an der Straße in der Form des aktiven Schallschutzes mit dem Vorhaben unvereinbar sind oder ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen. Diese Vorschrift gewährt eine einfachgesetzliche Billigkeitsentschädigung (bereits) im Vorfeld enteignender Eingriffe, d. h. für nachteilige Einwirkungen des straßenrechtlichen Planvorhabens unterhalb der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle.

Der BGH hatte im Urt. v. 6. 2. 1986 dazu die Auffassung vertreten, daß § 17 IV 2 FStrG sich ausschließlich auf die fachplanungsrechtliche Billigkeitsentschädigung unterhalb der Enteignungsschwelle beziehe und daher der Rechtsweg zu den Zivilgerichten gegeben sei, wenn die Verkehrsimmissionen die Enteignungsgrenze überschreiten, während im Bereich der fachplanungsrechtlichen Billigkeitsentschädigung über § 17 IV 2 FStrG der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen steht. Im zur Entscheidung anstehenden Fall hatte der BGH allerdings angenommen, daß wegen der Überschreitung der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeit und der im Planverfahren von der Behörde abgegebenen Erklärungen der Rechtsweg zu den Zivilgerichten gegeben sei.

Diese Spaltung des Rechtsweges auf die Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit fand in der Diskussion nicht ungeteilte Zustimmung. Die Trennung einer einheitlichen Immissionsbeeinträchtigung in einen enteignenden und einen darunter liegenden, die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitenden Bereich sei nicht sachgerecht und führe insbesondere zu Schwierigkeiten, wenn der Betroffene den Planfeststellungsbeschuß nicht angefochten habe, weil er die Beeinträchtigungen nicht für schwer und unerträglich gehalten habe, später jedoch eine Überschreitung der Enteignungsgrenze festgestellt werde. Hier sei eine einheitliche Abwicklung über § 17 IV 2 FStrG sinnvoller. Eingehend erörtert wurde dabei auch die Frage, ob angesichts der Untätigkeit des Gesetz- und Ordnungsgebers die Rechtsprechung feste Immissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung vorliegender Gesetzentwürfe und technischer Regelwerke vorschreiben dürfe.

So konnte auch bei der diesjährigen Tagung jeder, der sich den Anliegen des Straßenrechts verbunden fühlt, aus den Beratungen reichhaltigen Nutzen für seine tägliche

Arbeit ziehen und auch in den zahlreichen Fachgesprächen am Rande der Tagung den Blick über die Grenzen des engeren eigenen Betätigungsfeldes erweitern. Die Veranstaltung, die traditionsgemäß von einem Empfang des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften eingeraumt wurde, endete mit einer Verabschiedung von Ministerialdirigent *Ernst A. Marschall*, der als Nestor des We-

ge- und Straßenrechts zu den Gründungsmitgliedern des Arbeitsausschusses gehörte. Die Referate werden in den „Speyerer Forschungsberichten“ des Forschungsinstitutes veröffentlicht werden. Bei der nächsten Fachtagung im Herbst 1987 werden Fragen der fernstraßenrechtlichen Ausbauplanung sowie technische, medizinische sowie juristische Fragen der Schadstoffimmissionen im Mittelpunkt der Beratungen stehen.

Rechtsprechung

LV NW Art. 2, 3, 78 (Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse)

1. Ausübung von Staatsgewalt ist nicht nur die Wahrnehmung echter Hoheitsbefugnisse, sondern der Gesamtbereich öffentlicher Verwaltung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der von ihnen getragenen Einrichtungen des öffentlichen Rechts.

2. Die Sparkassen sind aufgrund ihres besonderen Status als öffentlich-rechtliche Anstalten und des ihnen gesetzlich zugeordneten öffentlichen Auftrags Teil der öffentlichen Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie sind dem Demokratieprinzip unterworfen.

3. Bedienstetenvertretungen oder Personalversammlungen können demokratische Legitimation nicht vermitteln. Sie sind weder Volk noch eine vom Volk legitimierte Vertretung.

4. Das Sozialstaatsprinzip ist nicht geeignet, die Unterbrechung demokratischer Legitimations- und Verantwortungsstränge zu rechtfertigen.

– *VerfGH NW, Urt. v. 15. 9. 1986 – VerfGH 17/85 –*

Art. III Nr. 2 des Gesetzes zur Arbeitnehmer-Mitbestimmung in öffentl.-rechtl. Unternehmen (Mitbestimmungs-ArtikelG) v. 26. 6. 1984 (GV NW 362) änderte das SparkassenG (SpkG) dahin, daß die dem Verwaltungsrat der Sparkasse angehörenden Dienstkräfte der Sparkasse nicht mehr durch die Vertretung des Gewährträgers, sondern durch die Dienstkräfte der Sparkasse unmittelbar gewählt werden. Der VerfGH NW erklärte diese Änderung des SpkG auf die Verfassungsbeschwerden mehrerer Gemeinden und Kreise für nichtig.

Aus den Gründen:

II. 1a) ... Demokratische Legitimation ist nur gewährleistet, wenn eine vom Volk oder von seiner gewählten Vertretung ausgehende ununterbrochene Legitimationskette aller mit Staatsgewalt betrauten Amtswalter vorhanden ist (vgl. BVerfGE 44, 125 [139] = DÖV 1977, S. 282 mit Anmerkung von *Karl-Heinz Seifert*; 47, 253 [271 f.]; *Kriele*, VVDStRL Heft 29 S. 45 [63]; *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl., § 18 II 4, jew. m. w. N.). Die demokratisch legitimierende Berufung ist individuell für jeden Amtswalter erforderlich (vgl. BVerfGE 38, 258 [271] = DÖV 1975, S. 675 mit Anmerkung von *Harald G. Kundoch*; 47, 253 [272, 275]; 52, 95 [130] = DÖV 1980, S. 615 [Ls.]; *Herzog*, in: *Maunz-Dürig-Herzog-Scholz*, Art. 20 II Rdnr. 53; *Ossen-*

bühl, Grenzen der Mitbestimmung im öffentl. Dienst, S. 39; *Püttner*, DVBl. 1984, 165 [166]; *HessStGH*, Urt. v. 30. 4. 1986, UA S. 52).

Sofern die Berufung durch Wahlen erfolgt, müssen diese die demokratische Legitimation dadurch sichern, daß entweder das Volk oder seine Vertretung oder anderweitig demokratisch legitimierte Organe wählen. Gruppen- oder Bedienstetenvertretungen sind weder Volk noch eine vom Volk legitimierte Vertretung. Sie sind auch nicht Teilvolk, wie etwa das Volk in Gebietskörperschaften. Sie können daher demokratische Legitimation nicht vermitteln. Entbehrt das Wahlorgan – auch nur zum Teil – der demokratischen Legitimation, so besitzt keines der von ihm gewählten Mitglieder die für die Berufung gebotene individuelle Legitimation. Die Legitimationskette ist nicht mehr ununterbrochen. Es kommt nicht darauf an, ob es sich bei den auf diese Weise Gewählten nur um eine Minderheit handelt.

b) Demokratische Legitimation ist nach dem GG und der Landesverfassung geboten, wenn „Staatsgewalt“ ausgeübt wird. Damit wird nicht nur die Wahrnehmung echter Hoheitsbefugnisse, sondern vielmehr der Gesamtbereich öffentlicher Verwaltung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der von ihnen getragenen Einrichtungen des öffentlichen Rechts erfaßt. Es soll keine vom Volk nicht legitimierten (und kontrollierten) Bereiche verwaltender Tätigkeit geben, unabhängig davon, ob es sich um obrigkeitliche Hoheitsverwaltung, schlichte Hoheitsverwaltung oder verwaltungsprivatrechtliche Tätigkeit handelt (vgl. BVerfGE 9, 268 ff.; 47, 253 [273 f.]; *Herzog*, aaO, Rdnrn. 52 f.; *Ehlers*, Verwaltung in Privatrechtsform, S. 124; *Püttner*, Die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl., S. 135). Für Tätigkeiten der Hoheitsverwaltung ergibt sich dies schon daraus, daß diese in den Formen des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden. Aber auch die in den Rechtsformen des Privatrechts ausgeübte Tätigkeit gehört dann zum Funktionsbereich öffentlicher Verwaltung, wenn sie durch öffentlich-rechtlich organisierte Rechtsträger des Staates oder der ihm ein- oder angegliederten Institutionen in Erfüllung unmittelbar oder mittelbar vorgegebener öffentlicher Aufgaben wahrgenommen wird. Auch diese Verwaltungstätigkeit unterliegt dem Demokratieprinzip. Allenfalls „unwichtige Aufgaben“ könnten auszunehmen sein (vgl. BVerfGE 47, 253 [274]).

c) Eine „abgestufte Stringenz“ oder bereichsspezifische