

besonders für die finanziellen Belastungen, die nach negativem Abschluß eines Asylverfahrens den Transportunternehmen auferlegt werden.

Da sich aber Art. 31 GFK ausschließlich an die vertragschließenden Staaten wendet, wird keinerlei subjektive Rechtsstellung des Flüchtlings begründet; er wird lediglich durch einen Rechtsreflex begünstigt. Allerdings ist Art. 31 GFK durch die Transformation nach Art. 59 Abs. 2 GG Bundesrecht geworden. Daher führen die oben dargestellten Sanktionen zur Rechtswidrigkeit der Sichtvermerksvorschriften, soweit sie einem durch die Genfer Flüchtlingskonvention geschützten Flüchtling die Flucht in die Bundesrepublik versagen.

Die Sichtvermerksvorschriften verstoßen auch gegen Art. 33 Nr. 1 GFK, weil die Bundesrepublik keinen Flüchtling in ein Gebiet zurückweisen darf, in dem er an Leben und Freiheit bedroht ist. Die Verweigerung der Zureise in die Bundesrepublik durch die sanktionierten Sichtvermerksvorschriften gleicht aber in den faktischen Auswirkungen einer Zurückweisung in das Verfolgerland⁴⁵. Auch wenn sich diese Konsequenzen bereits am Ausgangspunkt der Flucht zeigen und in das Ausland vorverlagert sind, darf sich die Bundesrepublik nicht ih-

⁴⁵ Gemeinschaftskommentar (Anm. 4), § 7 AsylVfG RdNr. 16; anders wohl die Auslegung durch die Bevollmächtigtenkonferenz von 1951, in: *Walter Kälin*, Das Prinzip des non-refoulement, 1982, S. 104 (105, Fn. 1).

rer Pflicht aus Art. 33 GFK entziehen. Werden daher Flüchtlinge i. S. d. Art. 1 lit. A Nr. 2 GFK von dem mittelbaren Druck der Sichtvermerksvorschriften erfaßt, so verstößt dies gegen Art. 33 Nr. 1 GFK.

Durch Art. 3 der Folterkonvention⁴⁶ wird die Bundesrepublik eine ähnliche Verpflichtung eingehen. So darf niemand dorthin zurückgeschickt werden, wo er gefoltert wird⁴⁷. Auch dies setzt voraus, daß überhaupt eine Möglichkeit der Zureise in die Bundesrepublik besteht. Ist dies durch hoheitliche Maßnahmen tatsächlich unterbunden worden, so liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 der Folterkonvention vor, weil die Verpflichtung zum „non-refoulement“⁴⁸ außer Kraft gesetzt wird und nunmehr bedeutungslos ist.

Als weiteres Ergebnis läßt sich daher festhalten, daß die Sichtvermerksvorschrift auch gegen Vorschriften aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Folterkonvention verstößt.

⁴⁶ UNO-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 10. 12. 1984 in: *EuGRZ* 1985, S. 131 ff.

⁴⁷ *Manfred Nowak*, Die UNO-Konvention gegen die Folter vom 10. 12. 1984, *EuGRZ* 1985, S. 109 (113).

⁴⁸ Hierzu *Gilbert Gornig*, Das „non-refoulement“-Prinzip, ein Menschenrecht „in statu nascendi“, *EuGRZ* 1986, S. 521 ff.; *Kay Hailbronner / Albrecht Randelzhofer*, Zur Zeichnung der UN-Folterkonvention durch die Bundesrepublik Deutschland, *EuGRZ* 1986, S. 641 (643 f.).

Bericht

Bedarfsplanung – Planfeststellung – Immissionsschutz

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

Von Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster*

Die fernstraßenrechtliche Planfeststellung gerät im Zeichen eines gestiegenen Umweltbewußtseins der Bevölkerung in einen zunehmenden Rechtfertigungszwang, der sich über den Lärmschutz hinaus auf alle umweltrelevanten Faktoren bezieht. Die Mehrstufigkeit der Straßenplanung als (vorbereitende) Bedarfsplanung, Linienbestimmung und Planfeststellung erzeugt dabei zusätzliche Problemfelder der Verfahrensgestaltung, der internen Bindungswirkung und des Rechtsschutzes, die es insbesondere dann zu bedenken gilt, wenn sich im Zeichen reduzierter Planungen zwischen Bedarfsplanung und Planfeststellung Disharmonien ergeben, die ausgleichsbefähigt sind. Die Bewältigung von Schadstoffimmissio-

nen bei Straßenplanungen sowie die Probleme mehrstufiger Planverfahren standen unter dem Generalthema „Bedarfsplanung – Planfeststellung – Immissionsschutz“ auch im Mittelpunkt des Forschungsseminars, das am 26./27. Oktober 1987 auf Einladung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen in der Hochschule Speyer stattfand. Die wissenschaftliche Leitung lag dabei in den bewährten Händen von Prof. Dr. *Willi Blümel*, dem Vorsitzenden des Ausschusses „Straßenrecht“, der bei seiner Eröffnungsansprache die Ausschlußmitglieder und Gäste aus allen Bereichen von Wissenschaft, Ministerial- und nachgeordneter Straßenbauverwaltung, aus Rechtsprechung und Anwaltschaft begrüßen konnte. Die Anwesenheit zahlreicher Bundesrichter der Fachsenate des BVerwG und des BGH, aber auch von Vertretern

* *Anmerkung der Schriftleitung*: Der Verfasser hat bereits mehrfach über Forschungsseminare in Speyer berichtet (vgl. etwa *DÖV* 1986, S. 65, *DÖV* 1987, S. 104 und auch *DÖV* 1986, S. 646).

aus Wissenschaft, Forschung und Ministerialverwaltung ermöglichte eine Problemerkörterung nicht nur über die Grenzen der Gerichtszweige hinweg, sondern weitete zugleich den Blick für interdisziplinäre Lösungsansätze, deren die Straßenplanung im Spannungsfeld zwischen Recht und Technik so dringend bedarf.

Baudirektor *Jürgen Ullrich* vom Bundesministerium für Verkehr, Bonn, stellte an den Beginn seines Referates über „Beurteilung und Minderung von Luftverunreinigungen an Straßen“ eine nüchterne Bilanz der bereits eingetretenen Umweltschäden. Nach dem Umweltschadensbericht der Bundesregierung 1986 seien mehr als die Hälfte der bundesdeutschen Waldflächen geschädigt. Stickoxyde, Staub, Ruß, Blei, Monoxyd, Schwefeldioxyd und Kohlenwasserstoff seien dabei die wichtigsten Schadensursachen. Die Belastung von Luft, Boden und Wasser wirke sich – zum Teil verstärkt über die Nahrungskette – schädigend auf Menschen, Tiere, Pflanzen und die Umwelt aus. Besonders die Kombination verschiedener toxischer Wirkstoffe führe dabei oft zu chronischen Erkrankungen etwa der Atemorgane oder durch die Einlagerung von Blei im Knochenmark zu vielfach erst zu spät zu erkennenden Dauer- und Langzeitschäden. Kleine Staub- und Rußpartikel könnten dabei ungehindert in die Lunge dringen und hier krebserregende Wirkungen haben.

Der Referent berichtet auf dieser Grundlage von einer Modelluntersuchung des TÜV Rheinland, aus der sich erste Näherungswerte für die durch den Straßenverkehr verursachten Luftbelastungen entnehmen lassen. Das Modell bedürfe jedoch der Aktualisierung, da die Verteilung der Schadstoffimmissionen sich mit Veränderung der Wirkungsparameter erheblich ändern könne. Für die Ausbreitungskurve seien etwa die Windverhältnisse, die umgebene Bebauung, eine Dammlage, Gleich- oder Tiefelage, bestehende Lärmschutzmaßnahmen, vorhandene Bepflanzungen oder die Entfernung von der Schadstoffquelle entscheidend. Mit Maßnahmen an der Straße lasse sich allerdings der Umfang der Schadstoffe regelmäßig nur wenig reduzieren. Allenfalls die Verteilung könne durch straßenbauliche und Immissionsschutzmaßnahmen beeinflusst werden. So komme dem Bemühen um schadstoffärmere Kraftfahrzeuge, der Einführung des bleifreien Benzins, des Dreiwegekatalsators und der Abgas-Sonderuntersuchung (ASU) erhebliche Bedeutung zu. Die Forderung von *Ullrich*, auf diesem Wege voranzuschreiten, wurde in der Diskussion unterstützt. Zugleich wurde aber auch davor gewarnt, das Auto als „Dreckschleuder“ zu verteufeln. Der Anteil des Straßenverkehrs an den Umweltbelastungen bedürfe der differenzierten Betrachtung. Die Verringerung der Geschwindigkeit durch die Einführung von Tempo 100 bedeute dabei nur eine relative Entlastung, wie überhaupt beklagt wurde, daß im Gegensatz zu den Lärmbeeinträchtigungen nur geringe Möglichkeiten bestünden, die Schadstoffbelastung des Autoverkehrs durch technische Maßnahmen an der Straße zu reduzieren. Die Erkenntnis über die toxischen Wirkungszusammenhänge würden zudem dadurch erschwert, daß die Meßmethoden sehr aufwendig und die gutachtliche Begleitung recht schwierig sei. Die rechtliche Bewertung der Schadstoffbelastung stehe zudem erst am Anfang. Grenzwerte für die Bestimmung der Zumut-

barkeitsgrenze seien ebensowenig vorhanden wie methodisch abgesicherte Meßverfahren, die eine verlässliche Beurteilung der Schadstoffauswirkungen ermöglichen. Es nimmt daher nicht wunder, daß einerseits der Ruf nach dem Gesetzgeber aufkam, andererseits aber auch die Vermutung geäußert wurde, daß bei fehlenden normativen Vorgaben – ähnlich wie beim Lärmschutz – die Rechtsprechung in die Bresche springen müsse.

Auch das ideenreiche Referat von Prof. Dr. *Udo Steiner*, Universität Regensburg, zur „Berücksichtigung verkehrsbedingter Schadstoffimmissionen bei der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung“ war von dem Bemühen gekennzeichnet, durch eine rechtliche Einordnung der Schadstoffimmissionen planungsrechtliche Lösungen in einem Bereich aufzuzeigen, der bisher noch wenig durchforstet ist. Da es an verlässlichen Meßmethoden bereits für die Ist-Belastung fehlt, führt die Prognose über künftige Schadstoffbelastungen beim Bau von Straßen nicht selten zu erheblichen Unsicherheiten. Die planerische Entscheidung muß daher vielfach auf unsicherer, tatsächlicher Grundlage getroffen werden. § 2 I Nr. 7 ROG hält hier den Grundsatz bereit, daß für die Reinhaltung der Luft ausreichend Sorge zu tragen ist. § 50 BImSchG bezieht sich mit dem Begriff „Umwelteinwirkungen“ nicht nur auf Verkehrsgeräusche, sondern auch auf Schadstoffimmissionen sowie Luftverunreinigungen und entwickelt den Grundsatz, daß bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Damit ist zugleich das System der Gewichtung, Ausbalancierung, Überwindungsmöglichkeit und der Abwägung für Schadstoffimmissionen verbindlich festgeschrieben. Für Straßenplanungen fordert § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG, daß dem Träger der Straßenbaulast im Planfeststellungsbeschluß die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen ist, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen notwendig sind. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast einen Anspruch auf angemessene Entschädigungen in Geld (§ 17 Abs. 4 S. 2 FStrG). Vergleichbar zu den Verkehrsgeräuschen stellt sich auch bei Schadstoffimmissionen dabei die Frage der Erheblichkeit und der Zumutbarkeit.

Staubeinwirkungen bleiben – wie *Steiner* darlegte – regelmäßig unterhalb der Erheblichkeitsschwelle des § 17 Abs. 4 FStrG wie auch Verschmutzungen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind. Auch Geruchsbildungen liegen in ihrer Intensität vielfach unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle. Das fachplanungsrechtliche Bewältigungsgebot in § 17 Abs. 4 FStrG sei durch die Grundrechtsgewährleistungen in Art. 2 Abs. 2 und 14 GG zu ergänzen und bei der Planfeststellung umzusetzen. Schwierigkeiten in der Einordnung der Schadstoffimmissionen bereite dabei etwa der Nachbarschutz, der Übergang von der Beeinträchtigung des sozialen Wohlbefindens bis hin zu krankheitsbildenden Eingriffen sowie die

Abgrenzung der Gefährdung im Sinne einer Risikoerhöhung von der tatsächlich gegebenen Gefahr. Eingehend widmete sich *Steiner* der Bewältigung einer non-liquet-Situation mit der Frage der Beweislastverteilung, die in einem Bereich unsicherer tatsächlicher Erkenntnismöglichkeiten besonders wichtig und vielfach entscheidungserheblich ist. Grundsätzlich trägt die Planfeststellungsbehörde die Beweislast für die Richtigkeit ihrer Tatsachenangaben.

Bei der Risikoverteilung im Bereich der Schadstoffimmissionen empfahl *Steiner*, eine Parallele zu den gerichtlichen Kontrollgrundsätzen bei Prognoseentscheidungen zu ziehen. Sei die Erarbeitung der tatsächlichen Grundlagen hinsichtlich der Schadstoffimmissionen methodisch einwandfrei und auch der Schluß auf das Nichtvorliegen erheblich belastender Schadstoffimmissionen bei einer ex-ante-Betrachtung plausibel, so trage der Betroffene das Risiko, daß trotz dieser nicht angreifbaren Entscheidungsgrundlagen die Belastungswerte das zumutbare Maß überschreiten. Anderenfalls würden an den Bau von Verkehrsanlagen überspannte Anforderungen gestellt. Möglicherweise komme aber in diesen Fällen ein Anspruch auf nachträgliche Anordnungen nach § 17 Abs. 4 FStrG in Betracht. *Steiner* setzte sich zum Schutz der Betroffenen vor Schadstoffimmissionen für eine Verbesserung der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnismöglichkeiten ein, zu der es keine Alternative gebe.

In der von *Blümel* mit großer Umsicht geleiteten Diskussion wurde empfohlen, Lösungsansätze zur rechtlichen Einordnung und Bewältigung der Schadstoffimmissionen bei der Straßenplanung aus einer Parallele zum Verkehrslärmschutz zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund sei eine Abstufung der Schädlichkeit vorzunehmen, wobei die nachweisbaren Gesundheitsbeeinträchtigungen auf der einen und die nicht mehr erheblichen Belästigungen, bei der das Risiko einer Gefahrenlage praktisch ausgeschlossen sei, auf der anderen Seite der Skala möglicher Schadstoffimmissionen stehen. Über weite Teile wurde die Diskussion auch von der Frage bestimmt, ob sich ein wirksamer Schutz vor Schadstoffimmissionen den Grundrechten in Art. 2 und 14 GG entnehmen lasse und welche Parallelen, aber auch Unterschiede, hier zum Lärmschutz bestünden. Allgemein wurde dabei die Auffassung geteilt, daß die rechtliche und fachwissenschaftliche Einordnung der Schadstoffimmissionen gegenwärtig noch am Anfang steht und erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um mit dem hinsichtlich der technischen und rechtlichen Bewältigung weiterentwickelten Lärmschutz gleichzuziehen.

Neuland betrat auch Ministerialrat *Johannes Springob* vom Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes NW, Düsseldorf, mit seinem Vortrag über „Ausweisung in Bedarfsplänen und Planfeststellung“. Es war dabei ein besonderes Anliegen des Referenten, die Entwicklungslinien der Rechtsprechung des BVerwG zu verdeutlichen und weiterführende Schlußfolgerungen für das künftige Handeln daraus zu ziehen. Bei schrumpfenden Finanzmitteln und steigenden Widerständen gegen den Neubau von Straßen gerät der stufenweise oder gegenüber den ursprünglichen Planungen reduzierte Ausbau in das Blickfeld des Interesses. „Längsgeteilte Dringlichkeit“ verstanden als der stufenweise

Ausbau von mehrbahnigen Straßen ist dabei die plastische Umschreibung dieses Vorgangs. Die Mehrstufigkeit des Planverfahrens von der Bedarfsplanung nach dem Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen über das Linienbestimmungsverfahren (§ 16 FStrG) bis hin zur nachfolgenden Planfeststellung (§ 17 Abs. 4 FStrG), aber auch Abweichungen zwischen Straßenplanung und Straßenausbau sowie Änderungen der Planung im Planaufstellungsverfahren werfen dabei eine Fülle von Problemen auf, die es in diesem Zusammenhang zu lösen gilt. Nach den jeweils einen Zeitraum von 15 Jahren umfassenden Gesetzen über den Ausbau der Bundesfernstraßen erfolgt der Ausbau nach Dringlichkeit, die im Bedarfsplan bezeichnet ist, und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel. Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft der Bundesminister für Verkehr, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung unter Beachtung des ROG anzupassen ist. Zur Verwirklichung des Ausbaus nach dem Bedarfsplan werden drei Fünfjahrespläne aufgestellt. Sie bilden den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne. Entsprechende Regelungen finden sich auf Landesebene. Nach § 16 Abs. 1 FStrG bestimmt der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und die Linienführung der Bundesfernstraßen. Nach § 17 Abs. 1 FStrG dürfen Bundesstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt worden ist. Bei der Planfeststellung sind die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. Auf Bundesebene vollzieht sich die Straßenplanung daher dreistufig: Der Ausbauplanung (Bedarfsplanung, Aufgabenplanung) folgt die Planung und Bestimmung der Linienführung der einzelnen Bundesfernstraße, worauf das eigentliche Planfeststellungsverfahren folgt, was *Springob* an zahlreichen Fallbeispielen verdeutlichte. Im Unterschied zum Entwicklungsgebot in § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB, wonach der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist, besteht eine derart enge Verbindung zwischen Bedarfsplan, Linienbestimmung und Planfeststellung im Fernstraßenrecht nicht. Der Bedarfsplan ist vielmehr eine vorgeschaltete Planungsstufe, die lediglich mittelbar auf das Verfahren, das den Weg für den Bau einer Bundesfernstraße freigibt, einwirkt. Auf dem Wege vom Bedarfsplan über den Ausbauplan als Mehrjahresprogramm bis hin zum Mitteleinsatz im jährlichen Straßenbauplan wird das Vorhaben zeitlich und finanziell konkretisiert. Auf dem Wege vom Ausbauplan über die Bestimmung der Linienführung und Streckencharakteristik zur Planfeststellung wird das Vorhaben sachlich konkretisiert.

Bei der Planfeststellung nach § 17 FStrG ergeben sich formelle Bindungen der Planfeststellungsbehörde aus dem für die Planung vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren. Materielle Schranken folgen für die fernstraßenrechtliche Planung insbesondere aus dem Erfordernis einer der fernstraßenrechtlichen Zielsetzung entsprechenden Rechtfertigung des konkreten Planvorhabens, aus den gesetzlichen Planungsleitsätzen und aus den Anforderungen des Abwägungsgebotes. Bei Planungen in längsgeteilter Dinglichkeit empfahl *Springob*, sowohl die erste Ausbaustufe als auch den Endausbauzustand öffentlich auszulegen und in dem Sinne planfestzustellen,

daß beide Ausbaustufen Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses sind. Eine unmittelbare Bindung der Planfeststellung an den Bedarfsplan lehnte *Springob* jedoch ab. Das BVerwG habe vielmehr in der Entscheidung vom 12. 8. 1983 zutreffend ausgeführt, daß der mit dem Ausbaugesetz aufzustellende Bedarfsplan die Prüfung der Erforderlichkeit einer Bundesfernstraße weder ersetze noch verbindlich präjudiziere. Der Regelungsgehalt der Bedarfsplanung erschöpfe sich in einer internen Bindung der Verwaltung vor allem im Hinblick auf inhaltsmäßige und zeitliche Prioritäten. Im übrigen könne das Gericht die Analyse der Verkehrsbedürfnisse und ihre Würdigung durch die Gesetzgebungsorgane durchaus im Rahmen seiner Tatsachenfeststellung als Element der Planrechtfertigung mit erheblichem indiziellen Gewicht berücksichtigen.

Ändert sich die Bedarfsplanung, so führt dieser Umstand nicht automatisch zur Funktionslosigkeit eines inzwischen ergangenen Planfeststellungsbeschlusses. Wird allerdings das mit einem Planfeststellungsbeschluß verfolgte Ziel einer autobahnmäßigen Anschließung eines Raumes durch die Änderung des Bedarfsplans aufgegeben und soll statt dessen nur eine Bundesstraße gebaut werden, so hat die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluß nach § 18d FStrG aufzuheben. *Springob* legte dar, daß diese Vorschrift sowohl für bereits begonnene als auch nicht begonnene Vorhaben, bestandskräftige und nicht bestandskräftige Beschlüsse gelte. Das durch § 17 Abs. 1 FStrG vorgeschriebene Abwägungsgebot verlange schon bei der Planung einer Bundesfernstraße, die unterschiedlichen Rechtswirkungen hinsichtlich der Anbauverbotszonen und der Baubeschränkungen (§ 9 Abs. 1 und 2 FStrG), die unterschiedlichen Qualifikationsmerkmale und die unterschiedlichen Gesamtbelastungen einer Bundesautobahn und einer Bundesstraße in die Entscheidung einzubeziehen. Dabei stehe die Einstufung als Bundesautobahn oder als Bundesstraße nicht im behördlichen Ermessen. Die Qualifikationsmerkmale seien nach dem erstrebten Endausbauzustand, nicht nach den Einzelschritten zu seiner Verwirklichung zu beantworten. Bei nachträglichen Planänderungen gebiete § 18c Abs. 1 FStrG die Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens, damit alle abwägungserheblichen Belange berücksichtigt werden könnten. Die Verpflichtung zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nach § 18d FStrG bestehe nicht nur im öffentlichen Interesse. Der betroffene Grundstückseigentümer habe vielmehr unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes in diesen Fällen einen Rechtsanspruch auf Änderung der Planung. *Springob* schloß sein mit vielen Beispielfällen und Anschauungsmaterial ausgestattetes Referat mit der Empfehlung an die Rechtsprechung, der Straßenplanung genügend Raum und Flexibilität für notwendige Anpassungsprozesse und Planänderungen zu belassen.

Die Diskussion wurde von der Frage bestimmt, welche Bindungen zwischen den einzelnen Planungsstufen bestehen, wobei die grundlegenden Aussagen des Referenten weitgehend Zustimmung fanden. Von Mitgliedern des BVerwG wurde erläutern hervorgehoben, das von der Rechtsprechung entwickelte gestufte Kontrollschema diene dazu, die Gerichtskontrolle mit Strukturen zu versehen, wolle eine individuelle Prüfung jedoch nicht

verdrängen. Aus dieser Sicht könne die Ausweisung eines Vorhabens im Bedarfsplan zwar durch ihre Seriosität und Überzeugungskraft indizielle und kontrollentlastende Wirkungen haben, nicht jedoch die gerichtliche Prüfung ersetzen. Diese Entkoppelung des Bedarfsplans vom Planfeststellungsverfahren führe allerdings auch dazu, daß die Erforderlichkeit des Vorhabens nicht sozusagen automatisch aus den vorbereitenden Planungen abgeleitet werden kann. Ergebe sich aus einer Änderung der Planung eine Reduzierung des Vorhabens, so könne der davon Betroffene einen Anspruch auf Änderung bzw. Beseitigung des Planfeststellungsbeschlusses oder – bei Fortfall des Enteignungszwecks – einen Anspruch auf Rückenteignung haben. Werde aus einer vierspurigen Autobahn im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine zweispurige Bundesstraße, so stelle sich die Frage, ob es sich dabei um ein aliud oder ein minus handele. Es überwog dabei die Meinung, daß der Planfeststellungsbeschluß als zentrales, für den Bürger mit Außenwirkung ausgestattetes Verfahren anzusehen sei, dessen nachträgliche Änderungen wiederum ein förmliches Verfahren erfordere. Die Bindungen, die sich aus den vorangehenden Planungsstufen ergäben, seien dabei weniger formal im Sinne des Entwicklungsgebotes, sondern inhaltlich im Hinblick auf die Planrechtfertigung, die Problembewältigung und die Abwägung.

Im Mittelpunkt der Aktuellen Stunde standen die Entscheidungen des BVerwG (Urt. v. 22. 5. 1987 – 4 C 17 – 19.84 – und – 4 C 33-35.83 – DÖV 1987, S. 913) zum Verkehrslärmschutz. Es ging dabei einerseits um die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze bei durch den Neubau einer Straße hervorgerufenem Verkehrslärm sowie andererseits um die Abgrenzung von Art. 14 Abs. 1 und 3 GG im Bereich beeinträchtigender Verkehrslärmimmissionen und um die Frage, ob über derartige Ausgleichsansprüche im Verwaltungsrechtswege zu entscheiden ist, wenn diese zugleich mit Ausgleichsansprüchen nach § 17 Abs. 4 FStrG geltend gemacht werden. Nach § 41 Abs. 1 BImSchG ist beim Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen unbeschadet des § 50 BImSchG sicherzustellen, daß durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch die Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Das BVerwG hat aus dieser sachlich mit § 17 Abs. 4 FStrG übereinstimmenden Zumutbarkeitschwelle für die Fernstraßenplanung unmittelbar geltendes Recht abgeleitet und es insoweit als unschädlich angesehen, daß die Rechtsverordnung, zu deren Erlaß die Bundesregierung in § 43 BImSchG ermächtigt ist, bis heute fehlt. Das Berufungsgericht habe sich an den in BVerwGE 51, 15 entwickelten Überlegungen orientiert, wenn es davon ausgehe, daß – vorbehaltlich einer Würdigung des Einzelfalls – für ein von anderen Störfaktoren nicht vorbelastetes Wohngebiet die Grenze des noch zumutbaren Straßenlärms etwa bei einem äquivalenten Dauerschallpegel (Außenpegel) von 55 dB(A) am Tage und 45 dB(A) in der Nacht erreicht werde. In der Diskussion wurde zu bedenken gegeben, daß diese Werte, die in der Praxis vor Ort schnell verselbständigt und als Normersatz behandelt würden, für die Straßenverwaltung, aber auch die Städte und Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Träger der Straßenbaulast, zu erheblichen finanziellen Belastungen führen könnten. Es sei daher möglicher-

weise sachgerechter gewesen, die Ergebnisse der Sachverständigenanhörungen zum Verkehrslärmschutzgesetz auszuwerten, die aus der fachwissenschaftlichen Sicht höhere Grenzwerte vorgeschlagen hätten. Die anwesenden Mitglieder des BVerwG hoben demgegenüber hervor, daß die in der Entscheidung enthaltenen Werte auf tatrichterlicher Würdigung beruhten und schon deshalb nicht verallgemeinerungsfähig seien. Zudem bleibe die Möglichkeit, die Lärmgrenzwerte durch Rechtsverordnung oder Gesetz nach oben zu korrigieren. Eingehend wurde auch die Frage der plangegebenen Vorbelastung erörtert, zu der das BVerwG die Auffassung vertreten hat, daß die Ansprüche der Anwohner auf die für das Baugebiet gesetzlich vorgeschriebenen technischen Lärmschutzvorkehrungen nicht geschmälert, der passive Schallschutz jedoch ausgeschlossen werden könne.

Zur Abgrenzung von Art. 14 Abs. 1 und 3 GG im Bereich beeinträchtigender Verkehrslärmimmissionen und zum Verhältnis des enteignungsrechtlichen Entschädigungsanspruchs zum einfachgesetzlichen Billigkeitsanspruch nach § 17 Abs. 4 FStrG vertritt das BVerwG die Auffassung, daß der von einer Straßenplanung Betroffene eine Planergänzung nur im Verwaltungsrechtswege erstreiten könne. Verneine die Planfeststellungsbehörde – sei es ausdrücklich, sei es durch stillschweigendes Übergehen – einen Zahlungsanspruch, so obliege es dem Betroffenen, die ihn belastende Verwaltungsentscheidung im Verwaltungsrechtsweg anzugreifen und ggf. einen Anspruch nach § 17 Abs. 4 FStrG auf Planergänzung geltend zu machen. Unterlasse er dies, werde die ihn belastende Entscheidung bestandskräftig. Er könne dann mit dem Anspruch – auch wenn es sich um einen Entschädigungsanspruch wegen Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) handeln sollte und er dies geltend machen wolle – nicht mehr vor den ordentlichen Gerichten durchdringen. Der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten sei nach Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG im übrigen nur hinsichtlich der Höhe der Entschädigung, nicht jedoch hinsichtlich des Anspruchgrundes eröffnet (BVerfGE 58, 300). In der Diskussion wurde die Notwendigkeit einer klaren und einfach hand-

habaren Zuständigkeitsverteilung zwischen Verwaltungsgerichten und Zivilgerichten hervorgehoben. Bei aller Freude an theoretischen Denkmodellen dürfe der Rechtssuchende am Ende nicht auf der Strecke bleiben. Die Mitglieder der Fachsenate von BVerwG und BGH sahen diese Gefahr nicht, wenn die neu gefundenen Abgrenzungskriterien in die Praxis umgesetzt würden. Wenn die Gewährung einer Entschädigung grundsätzlich nur „durch das Nadelöhr des Planfeststellungsbeschlusses“ möglich sei, müsse der Betroffene zunächst vor den Verwaltungsgerichten Rechtsschutz gegen die Planung suchen. Komme es hinsichtlich der Höhe der Entschädigung noch zu Meinungsverschiedenheiten, so könne sich ggf. ein Rechtsstreit vor den Zivilgerichten anschließen. Aus Harmonisierungsgründen sei dabei eine Bindung der Zivilgerichte an die Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte erforderlich. Ausführlich wurde auch die Frage besprochen, ob der Verkehrslärm als Realakt einzustufen sei, für den der Gesetzgeber zwar eine Billigkeitsentschädigung nach Art. 14 Abs. 1 GG gewähren könne, der aber nicht als Eigentumsentzug von hoher Hand und damit als Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG anzusehen sei. Für derartige Entschädigungsansprüche sei der Verwaltungsrechtsweg auch dann gegeben, wenn dem betroffenen Eigentümer wegen der faktischen Eingriffsintensität und den Grundsätzen des enteignenden Eingriffs ein Anspruch auf Übernahme einzuräumen sei.

Die Forschungsseminare zum Straßenrecht in Speyer haben sich in der interessierten Fachwelt einen festen Platz als wichtiges Diskussionsforum zu allen aktuellen Fragen des Fernstraßenrechts erobert. Die Tagungen – als Expertengespräche in kleinem Kreis auf hohem Niveau konzipiert – entfalten durch zahlreiche Anstöße zu vertiefenden Studien und weiterführenden Diskussionen für einen größeren Interessentenkreis in Wissenschaft und Praxis unverzichtbare Dauerwirkung und bleibende Aktualität. Auf die im Herbst stattfindende nächste Jahrestagung zum Straßenrecht, die sich den Rechtsproblemen der Sondernutzung und der Straßenplanung durch Bebauungsplan widmen wird, darf man schon jetzt gespannt sein.

Rechtsprechung

BBauG §§ 30ff., 131 (Erschließungsbeitrag, Zu- und Abfahrtsverbot)

1. In qualifiziert beplanten Baugebieten bestimmt sich der Inhalt dessen, was § 131 Abs. 1 BBauG an (wegemäßiger) Erschließung verlangt nach dem Inhalt des Bauungsplans.

2. Grundstücke in Wohngebieten werden durch eine Anbaustraße in der Regel dann erschlossen i.S. des § 131 Abs. 1 BBauG, wenn die Straße – bei Hinterliegergrundstücken ggf. unter Inanspruchnahme eines vermittelnden (privaten) Zuwegs – die Möglichkeit eröffnet, mit Personen- und Versorgungsfahrzeugen an ihre Grenze

zu fahren und sie von da ab zu betreten (im Anschluß an Urteil v. 20. 8. 1986 – BVerwG 8 C 58.85 – Buchholz 406.11 § 127 BBauG Nr. 49 S. 47 [48f.]). Diese Möglichkeit wird durch ein bauplanungsrechtliches Zu- und Abfahrtsverbot grundsätzlich nicht aufgehoben.

BVerwG, Urt. v. 3. 11. 1987 – 8 C 77.86 – (OVG Lüneburg)

Aus den Gründen: II. ... Das OVG hat entschieden, der angefochtene Erschließungsbeitragsbescheid sei insoweit fehlerhaft als die Bekl. u.a. zu Lasten des Kl. den vom D.-Weg erschlossenen Flurstücken ... die satzungsmäßige Vergünstigung wegen Mehrfacherschließung ge-