

Machtmißbrauchs, die Wiedergewinnung des Vertrauens in den Rechtsstaat, Ziele, die ihnen durch eine Kammer am ehesten gewährleistet schienen. Diese Motive decken sich frappant mit denen der Begründer der Verwaltungsge-

richtsbarkeit nach 1945 im Westen¹¹⁸. Sie stellen einen Teil unserer Rechtskultur dar.

118 Dokument in OVGE Ergänzungsband (Fußn. 17), S. 158 ff.

Rechtsprobleme des Straßenrechts

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

Die Verkehrswegeplanung in Deutschland steht vor einem tiefgreifenden Umbruch, der nach der ordnenden Hand von Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung verlangt. Es gibt dabei wohl kaum einen Politikbereich, in dem der Bürger dessen Ergebnisse so hautnah spürt wie in der Verkehrspolitik. Transportwünsche und Schutz von Natur und Umwelt, Bewegungsfreiheit und Dauerstau, Urbanität der Innenstädte und Erschließung der Fläche sind Stichworte, die beim Bürger auf Resonanz stoßen. Und mit der Zustandsbeschreibung werden plakative Forderungen verbunden: »Freie Fahrt für freie Bürger«, absoluter Vorrang für den öffentlichen Personennahverkehr, sofortiger Stopp des Straßenbaus oder autofreie Innenstädte sind Extreme, zwischen denen die Politik vermitteln und ausgleichen muß. Mit welchen Konzepten kann der rapide anwachsende Verkehr bewältigt werden? Sind die bestehenden gesetzlichen Grundlagen ausreichend und dauern die bisherigen Planverfahren nicht zu lange, um kurzfristige Erfolge zu gewährleisten? Ist unser Rechtsschutzsystem noch durchzuhalten oder bedarf es auch hier kräftiger Einschnitte in das Netz rechtlicher Sicherungen, um zu verhindern, daß dringend notwendige Ergänzungen der Verkehrsinfrastruktur nicht am Ende an Widerständen einzelner scheitern? Sind wir auf die neuen Herausforderungen und Mobilitätserwartungen der Bevölkerung in Deutschland und Europa durch ein ausreichendes rechtliches Handlungsinstrumentarium vorbereitet?¹

1. Ausgangspunkte und Verkehrskonzepte

Die Eröffnungsbilanz zu den Verkehrswegen in Deutschland hat neben positiven Elementen auch Problembereiche, aus denen sich Fragen an Recht und Politik ergeben. Die öffentlichen Verkehrsmittel haben vielfach auch

wegen mangelnder Attraktivität nicht die gewünschte Bedeutung². Die Großstädte und überregionalen Autobahnverbindungen ersticken nicht selten im Verkehrsinfarkt. In den neuen Bundesländern ist das Verkehrsweernetz unzureichend und geht vielfach über das Niveau der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht hinaus. Dem steht eine drastische Zunahme des Verkehrs in den alten und neuen Bundesländern gegenüber. Nach vorliegenden Prognosen wird die Zahl der Personenwagen in Deutschland von jetzt 36 Mio. bis zum Jahre 2010 auf mehr als 45 Mio. anwachsen. In den neuen Bundesländern wird sich die Zahl der Personenwagen in diesem Zeitraum sogar verdoppeln. Der Güterverkehr auf der Straße wächst in dieser Zeit um 95 %, auf der Schiene um 55 % und auf den Binnenwasserstraßen um 84 %. Im Transitverkehr durch Deutschland wird sich der Güterverkehr verdoppeln und der Personenverkehr um 180 % zulegen. Der Güterverkehr in Ost-West-Richtung wird sogar auf das Achtfache anwachsen³.

Die Bundesregierung plant, diese Entwicklungen im Sinne einer »umweltgerechten Mobilität« zu steuern und einen Bundesverkehrswegeplan vorzulegen, der den Zeitraum bis zum Jahre 2010 umfassen soll⁴. Der Verkehrsminister setzt dabei auf einen Ausbau aller Verkehrswege⁵. Neben einer Reform der Bahn⁶ und einer Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs⁷ soll auch die Stra-

1 Vgl. zum aktuellen Stand der Diskussion Willi Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 105, 2. Aufl., Februar 1992, mit Beiträgen von Michael Ronellenfitsch, Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmegesetze, S. 5; ders., Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten, S. 107; Bernhard Stüer, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem, S. 21, und die dort wiedergegebene umfangreiche Dokumentation zum Gesetzgebungsverfahren des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes und der Entwürfe zu Investitionsmaßnahmegesetzen sowie die Tagungsberichte »Verkehrswegeplanung in Deutschland«, Petra Bülow, DÖV 1992, 213; Martin Pfeil, DVBl. 1991, 1351; Joachim Würkner, LKV 1992, 20. Vgl. auch die Empfehlungen des Arbeitskreises VI »Beschleunigung der Verkehrswegeplanung« des 30. Deutschen Verkehrsgerichtstags vom 29. bis 31. 1. 1992 in Goslar. Vgl. auch bereits die Empfehlungen des Arbeitskreises VI »Straßenplanung im Konfliktfeld öffentlicher und individueller Interessen« des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstags vom 25. bis 27. 1. 1989 in Goslar, DVBl. 1989, 295; Bernhard Stüer, Bürgerbeteiligung ohne Grenzen – Rechtsweg ohne Ende?, BayVBl. 1990, 39.

2 Der Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs am Berufsempfängerverkehr beträgt etwa in den Städten Wiesbaden nur 15 %, Krefeld 15 %, Kassel 16 %, Osnabrück 14 %, Darmstadt 19 % und Marl lediglich 6 %. Im Einkaufsverkehr zum Stadtzentrum werden gelegentlich durchaus höhere Anteile erreicht: Köln 55 % der Stadtbewohner (44 % der Stadtumbewohner), Düsseldorf 32 % (42 %), Duisburg 29 % (23 %), Bonn 45 % (43 %), Krefeld 24 % (24 %), Freiburg 56 % (45 %), Mühlheim 27 % (24 %) und Erlangen 32 % (24 %). In vielen Städten sind die öffentlichen Verkehrsmittel nur mit 10 % beteiligt, während 90 % der Wege mit privaten Verkehrsmitteln zurückgelegt werden.

3 Selbst bei strengsten Einschränkungen wird der Personenstraßenverkehr im Jahr 2010 am Gesamtverkehrsaufkommen einen Anteil von 88 Prozent, der Güterstraßenverkehr einen Anteil von 52 % haben.

4 Vgl. dazu die Regierungserklärung des Bundesverkehrsministers vor dem Deutschen Bundestag in der Plenarsitzung am 19. 3. 1992 und die anschließende Plenardebatte.

5 8,1 Mrd. DM sind für Fernstraßen vorgesehen: mit 3,85 Mrd. DM soll das Schienennetz ausgebaut werden.

6 Über eine Änderung des GG sind weitgehende Privatisierungsmaßnahmen im Rahmen der Bahnreform angestrebt.

7 In stark belasteten Gebieten sollen dabei Bahn und Bus absoluten Vorrang erhalten. Der öffentliche Personennahverkehr soll regionalisiert und zugleich durch eine zweckgebundene Verwendung eines Teils der Mineralölsteuer auf eine neue Grundlage gestellt werden, vgl. auch die Beschlüsse der 37 Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungsminister auf ihrer Konferenz am 5./6. 2. 1992 auf Schloß Krickenbeck (NW).

ßeninfrastruktur ausgebaut und der Verkehr durch elektronische Hilfsmittel besser gesteuert werden⁸. Wichtige Funktionen erhalten dabei die »Schnittstellen« zwischen den einzelnen Verkehrseinrichtungen. Güterverkehrszentren⁹, an denen Güter auf Lastwagen, Bahn, Schiff oder Flugzeug verteilt werden und die im Trend der »just-in-time-Produktion«¹⁰ liegen, bilden die Drehscheibe eines Verkehrssystems, das auf ausgewogene Lastenverteilung und Kooperation angelegt ist. Weitere Schwerpunkte der Verkehrspolitik sind eine verstärkte Privatisierung und eine Angleichung der Marktbedingungen in Europa¹¹.

In den östlichen Bundesländern hat das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VwpBG)¹² die Grundlage für den dringend erforderlichen Ausbau des Verkehrswegenetzes im Beitrittsgebiet geschaffen. Die Bundesregierung beabsichtigt, die wesentlichen Elemente dieser Regelungen auf die Verkehrswegeplanung in ganz Deutschland zu übertragen und hierdurch auch in den westlichen Bundesländern den zeitlichen Planungsbedarf für den Ausbau des Verkehrswegenetzes im Bereich von Straße, Schiene und Luftverkehr erheblich abzukürzen¹³. Denn das bisherige Planungsverfahren, das sich von der Rahmenplanung über die Zwischenstufen Voruntersuchung, Raum-

ordnung, Linienbestimmung, RE.-Entwurf¹⁴ und Planfeststellung¹⁵ bis hin zur Ausführungsplanung und Ausführung erstreckt und ggf. noch von Gerichtsverfahren¹⁶ begleitet ist, wird von vielen als zu kompliziert und zu langwierig empfunden¹⁷.

Diese Vorstellungen sind allerdings durchaus nicht unumstritten. Die »Giftschrank« genannte autogerechte Innenstadt müsse im Interesse der Erhaltung gewachsener Stadtstrukturen zu einer autofreien Innenstadt umgestaltet werden, lautet die Forderung¹⁸. Das explosive Wachsen des Verkehrs nach der Öffnung Osteuropas müsse mit einem Ausbau des Schienennetzes statt weiterer Autobahnen beantwortet werden. Vorrangiges Ziel müsse die Verkehrsvermeidung statt einer auf Wachstum der Verkehrsströme angelegte Politik sein. 20 000 verkehrsberuhigte Zonen, 1000 Busspuren und 50 000 bewirtschaftete Parkplätze seien in Deutschland erforderlich, um die Wohnqualität in dem erforderlichen Umfang zu sichern¹⁹. Der Rechtsschutz des Bürgers dürfe nicht eingeschränkt, sondern müsse im Gegenteil weiter ausgebaut werden²⁰.

8 Für die Einrichtung elektronischer Verkehrsbeeinflussungsanlagen sieht die Bundesregierung bis zum Jahre 1995 550 Mio. DM vor.

9 Güterverkehrszentren zeichnen sich durch eine besondere Standortgunst im Nahbereich der Wirtschaftszentren aus, dienen dem Güterumschlag im Bereich von Straße, Schiene, Luft und Wasser und werden vielfach durch Containerbahnhöfe ergänzt. Zusätzliche Anforderungen kommen auf solche Zentren bei Gefahrguttransporten zu.

10 »Just in time« ist die moderne Produktionsvariante, bei der Bauteile von einer Firmenwerkstatt erst auf Abruf produziert und transportiert werden. Das reduziert die Lagerkosten.

11 Vgl. auch die Beschlüsse der Ministerkonferenz (Fußn. 7): »Internationale Verkehre sind insbesondere durch Einführung eines EG-konformen Abgabesystems an den Wegekosten zu beteiligen«, heißt es etwas verklausuliert im Hinblick auf den 1991 vor dem Europäischen Gerichtshof gescheiterten Versuch, für schwere Lkw eine Straßenbenutzungsgebühr einzuführen. In diesem Bereich sind »Vignetten« zu 100 DM für Pkw und 200 DM für Lkw im Gespräch.

12 Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 16. 12. 1991, BGBl. I 2174. Das Gesetz ist am 19. 12. 1991 in Kraft getreten. Vgl. zur verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Bewertung Michael Ronellenfitsch. Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern und im Land Berlin, DVBl. 1991, 920; ders., Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Rechtsgutachten, Berlin 1991 (maschinenschriftlich); Jan Viebrock, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP, Informationsdienst Umweltrecht 3/1991, 113; Gäßner/Groth/Klinski, Überprüfung der Recht- und Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum VwpBG, im Auftrag von Greenpeace e. V. erstattet, Berlin, September 1991 (maschinenschriftlich).

13 Die Erfolge der Verkehrspolitik sollen durch ein Bündel flankierender Maßnahmen gesichert werden: Durch technische Verbesserungen sollen die Umweltbelastungen, die Schadstoffemissionen, der Kraftstoffverbrauch und die Lärmentwicklung der Kfz verringert und eine weitgehende Wiederverwertbarkeit der Altfahrzeuge sichergestellt werden. Diese Ziele und die damit verbundene Umlegung der sozialen und ökologischen Kosten soll durch gesetzgeberische Maßnahmen und marktwirtschaftliche Instrumente durchgesetzt werden. Darüber hinaus sollen für besonders verbrauchts-, abgas- und lärmarme Kfz Benutzervorteile gewährt werden, vgl. dazu die Beschlüsse der Ministerkonferenz (Fußn. 7).

14 Zeitaufwendig und »dornenreich« ist bereits der Weg der verwaltungsinternen Planung: Einleitung des Planfeststellungsverfahrens, Prüfung der Planfeststellungsunterlagen durch die Zentralverwaltung der Straßenbaubehörde, Aufstellung der Planfeststellungsunterlagen, Prüfung des Entwurfs durch den Bundesverkehrsminister, den Landesverkehrsminister und die Zentralverwaltung der Straßenbaubehörde, Aufstellung des Entwurfs durch das Bauamt. Umfangreich sind die zu erstellenden Planfeststellungsunterlagen, vgl. Ulrich Kuschnerus, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, Vortrag, gehalten auf dem Verkehrsgerichtstag 1992 in Goslar. Danach muß für etwa 10 km neue Straße mit über 100 qm Plänen und einem Textbuch von 600 Seiten gerechnet werden. Neben die eigentlichen Planfeststellungsunterlagen mit Erläuterungsbericht, Bauwerksverzeichnis, Grunderwerbsverzeichnis und Übersichtskarten und -plänen, Querschnitten, Lageplänen, Höhenplänen und Grunderwerbsplänen treten schalltechnische Untersuchungen mit Erläuterungsbericht, Berechnungen, Übersichtskarten und -plänen, Lageplänen, Höhenplänen und Querprofilen, ein landschaftspflegerischer Begleitplan mit Erläuterungsbericht und Plänen sowie wasserrechtliche Berechnungen mit Erläuterungsbericht, Berechnungen mit Tabellen und Plänen.

15 Das eigentliche Planfeststellungsverfahren dauert vielfach länger als fünf Jahre, wobei sich die Zeiträume von der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens bis zur Offenlegung, der Sammlung und Stellungnahme zu den Einwendungen, der Durchführung des Erörterungstermins, der Stellungnahme der Anordnungsbehörde bis zum Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses summieren, vgl. dazu Kuschnerus (Fußn. 14), UPR 5/1992.

16 Die gerichtlichen Eilverfahren lassen sich zumeist innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr abschließen. Hauptverfahren können demgegenüber mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

17 Vgl. auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 1: Die Verwaltungsvorgänge bei Planungs- und Vorhabensträgern sind zu verbessern durch Konzentration auf aktuelle Vorhaben, durch staatliches Projektmanagement für besonders wichtige Vorhaben, durch einen gestrafften Instanzenzug bei Aufstellung und Prüfung der Planunterlagen, durch mehr Kontinuität und Einheitlichkeit bei den inhaltlichen Vorgaben für die Planung sowie durch verbesserte Ausstattung aller beteiligten Instanzen.

18 So auch in der Plenardebatte im Deutschen Bundestag am 19. 3. 1992.

19 So Karl-Otto Schallaböck vom Institut für Klima, Umwelt, Energie auf einer Tagung zur flächenhaften Verkehrsberuhigung in den Städten am 19. 3. 1992 in Berlin

20 So auch die Forderung von Gäßner/Groth/Klinski, VwpBG-E (Fußn. 12), 1991.

Erheblicher politischer Zündstoff hat sich auch durch das neue Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und die Absicht der Bundesregierung, diese Regelungen für die Verkehrswegeplanung in ganz Deutschland zum Vorbild zu nehmen, angehäuft.

2. Beschleunigung der Verkehrswegeplanung auch in den alten Bundesländern?

Welche Änderungen enthalten die neuen Regelungen des VwpBG gegenüber der bisherigen Verkehrswegeplanung, deren Planungszeitraum auf bis zu 20 Jahre angesetzt werden muß, und empfiehlt es sich, die Grundelemente dieser Regelungen in das straßenrechtliche Planungssystem der alten Bundesländer zu übertragen?

2.1 Anwendungsbereich

Das VwpBG schafft für die fünf neuen Bundesländer und das Land Berlin ein zeitlich begrenztes Sonderrecht, das für die Planung des Baus und der Änderung von Bundesfernstraßen, Verkehrswegen der Bundeseisenbahnen, Bundeswasserstraßen, Verkehrsflughäfen, Straßenbahnen und Verkehrswegen zwischen den östlichen Bundesländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes Anwendung findet²¹. Für Neubau- und Änderungsplanungen von Bundesfernstraßen ist das Gesetz – wie auch für alle anderen Verkehrswegeplanungen mit Ausnahme des Eisenbahnbaus²² – bis zum 31. 12. 1995 befristet²³. Das Gesetz umfaßt nicht nur die Neubauplanung der genannten Verkehrsprojekte, sondern auch die Änderungsplanung, also etwa den Ausbau vorhandener Verkehrswege oder die Änderung von Planungen vor Durchführung der Baumaßnahme.

Besonders umstritten war in den parlamentarischen Beratungen der ursprüngliche Vorschlag, den Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf die »Fernverkehrswege zwischen diesen Ländern und den Wirtschaftszonen«

der westlichen Bundesländer zu erstrecken²⁴. Eine solche weite Formulierung hätte die Verkehrswegeplanung auch im gesamten Gebiet der Bundesrepublik bis etwa in das Ruhrgebiet hinein oder an die Rheinschiene sowie nach München aufgrund der neuen Beschleunigungsvorschriften ermöglicht. Durch die Begrenzung auf die nächsten Knotenpunkte des Hauptverkehrsnetzes ist sichergestellt, daß der Anwendungsbereich des Gesetzes auf die unmittelbaren Verknüpfungspunkte im Bereich der alten Bundesländer beschränkt bleibt. Die näheren Einzelheiten dazu bestimmt der Bundesverkehrsminister in einer mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Rechtsverordnung (Fernverkehrswegebestimmungsverordnung)²⁵. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß der Anwendungsbereich des Gesetzes in den Bereich der alten Bundesländer hinein auf ganz besondere, ausgewählte Projekte beschränkt bleibt²⁶. Der Geltungsbereich des VwpBG könnte dadurch immerhin über die Grenzen der neuen Bundesländer hinaus auch in den Bereich der alten Bundesländer etwa bis nach Hamburg, Braunschweig, Kassel oder Frankfurt erstreckt werden.

Es sollte erwogen werden, den Anwendungsbereich des VwpBG vom Grundsatz her auch auf den Bereich der alten Bundesländer zu beziehen²⁷. Denn auch hier besteht ein Bedürfnis, die erforderlichen Planungen in überschaubaren Zeitabschnitten durchzuführen. Wenn zwischen den ersten Konzeptionen und dem Bau von Verkehrswegen vielfach ein Zeitraum von mehr als 20 Jahren vergeht, so liegt dies an der langen Verfahrensdauer der Vorplanung und der Planfeststellung. Eine Beschleunigung der Verkehrswegeplanung ist daher vom Grundsatz her auch in den alten Bundesländern geboten. Allerdings ist bei den einzelnen Regelungen des VwpBG jeweils zu fragen, ob das Beschleunigungsinteresse eine Übertragung in das Straßenrecht für die alten Bundesländer rechtfertigt oder der Anwendungsbereich des Gesetzes auf die Sondersituation in den östlichen Bundesländern begrenzt bleiben sollte.

2.2 Linienbestimmungsverfahren

Das Linienbestimmungsverfahren für Bundesfernstraßen ist beibehalten worden und liegt weiterhin beim Bundesverkehrsminister, der nach § 16 BFStrG nur im Einvernehmen mit den für die Raumordnung zuständigen Ministern²⁸ entscheiden darf. Das förmliche ministerielle Einvernehmen ist zwar durch § 2 Abs. 1 VwpBG entfallen. Die Einbindung der Minister findet jedoch im Rahmen der

21 Vgl. zu den Beratungen des VwpBG Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, Drucks. 12/1092 vom 29. 8. 1991; Stellungnahme des Bundesrates vom 5. 7. 1991, Drucks. 12/1092, Anlage 2; Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Drucks. 12/1092, Anlage 3; Antrag der Gruppe Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drucks. 12/1118 vom 5. 9. 1991; Antrag der SPD-Fraktion, Drucks. 12/1328 vom 16. 10. 1991; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Drucks. 12/1474 vom 6. 11. 1991; Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, BR-Drucks. 663/91 vom 8. 11. 1991; Entschließung des Deutschen Bundestages in Drucks. 12/1474 Nr. 3 zu BR-Drucks. 663/91 vom 8. 11. 1991; Empfehlung der Ausschüsse zum VwpBG BR-Drucks. 663/1/91; Antrag des Landes Hessen zum VwpBG BR-Drucks. 663/2/91 vom 27. 11. 1991; Antrag des Landes Berlin zum VwpBG vom 28. 11. 1991, BR-Drucks. 663/3/91; Gesetzesantrag des Freistaates Bayern: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes, BR-Drucks. 294/91 vom 14. 5. 1991.

22 Für die Planung von Verkehrswegen der Bundeseisenbahnen kann das Gesetz bis zum 31. 12. 1999 angewendet werden.

23 § 1 Abs. 1 VwpBG. Nach der Übergangsregelung in § 11 Abs. 2 VwpBG sind Verkehrswegeplanungen nach den Vorschriften des Gesetzes zu Ende zu führen, wenn sie bis zu diesem Zeitpunkt begonnen worden sind. Die Planung gilt als begonnen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr, mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde sowie mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

24 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, Drucks. 12/1092 vom 29. 8. 1991; § 1 Abs. 1 Nr. 4 VwpBG-E.

25 Der inzwischen vorliegende Entwurf der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung sieht etwa im Bereich Hessen/Thüringen zwölf Lückenschlüsse vor, von denen offenbar die umstrittenste Planung der Bau der Autobahn A 44 zwischen Kassel und Eisenach ist. Die rot-grüne Koalition in Hessen hat bereits angekündigt, daß sie sich notfalls gegen eine Bundesanweisung zur Wehr setzen werde, wie dies bereits gegenüber der Weisung des Bundesumweltministers in Sachen Siemens-Brennelemente geschehen sei.

26 So Gesetzesbegründung der Bundesregierung, Drucks. 12/1092 vom 29. 8. 1991, Begründung zu § 1.

27 So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nrn. 4 ff.

28 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundesminister für Wirtschaft.

Geschäftsordnung der Bundesregierung statt²⁹. Nach wie vor ist das Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder herzustellen. Neu ist die Einführung einer Frist von vier Monaten, nach deren Ablauf das Benehmen als hergestellt gilt, wenn die zuständige Landesplanungsbehörde nicht rechtzeitig Einwendungen erhebt.

Gegen eine Ausweitung dieser Regelungen auf die Straßenplanung in ganz Deutschland bestehen keine Bedenken³⁰. Es sind lediglich interne Verfahrensregelungen betroffen, die sich auf die Rechte der Bürger nicht auswirken. Eine Straffung des Linienbestimmungsverfahrens muß auch in den alten Bundesländern im Interesse einer beschleunigten Verkehrswegeplanung liegen.

2.3 UVP und Raumordnungsverfahren

Besonders umstritten waren im Gesetzgebungsverfahren zum VwpBG die Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zum Raumordnungsverfahren. Da beide Verfahren erst seit kurzem verbindlich vorgeschrieben sind³¹, mußten Änderungen in diesem Bereich erwartungsgemäß auf erhebliche Widerstände stoßen. Das VwpBG sieht vor, die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bereits im Linienbestimmungs- bzw. Raumordnungsverfahren, sondern erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durchzuführen. Gegenüber einer solchen Konzentration der UVP auf das Planfeststellungsverfahren ist eingewandt worden, daß bereits zuvor grundlegende Entscheidungen gefallen sind, bei denen die UVP nicht ausfallen dürfe. Eine frühzeitige UVP sei auch im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben unverzichtbar. Eine UVP lediglich auf der Planfeststellungsstufe werde diesen Anforderungen nicht gerecht.

Auch der im VwpBG vorgesehene Wegfall des Raumordnungsverfahrens wurde mit Kritik begleitet. Wenn durch § 6 a ROG das Raumordnungsverfahren erst kürzlich zwingend eingeführt worden sei, so dürfe diese zusätzliche Verfahrenssicherung nicht für das Beitrittsgebiet wieder entfallen. Gerade die Verkehrswegeplanung in den östlichen Bundesländern sei auf ein förmliches Raumordnungsverfahren mit UVP zwingend angewiesen. Nur so könne eine auch an ökologischen Belangen ausgerichtete Verkehrswegeplanung gelingen.

Das VwpBG integriert die Öffentlichkeitsbeteiligung als wesentliches Teilstück der UVP in das Planfeststellungsverfahren. Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens ist den beteiligten Ländern freigestellt. Durch diese Regelungen soll es den Ländern erlaubt sein, Raumordnungsverfahren wie bisher durchzuführen oder auch darauf im Interesse beschleunigter Planverfahren zu verzichten. Diese Regelung erscheint für die Verkehrswegeplanung in den östlichen Bundesländern vertretbar.

Bei der Verkehrswegeplanung in den alten Bundesländern sollten die gestufte UVP und das Raumordnungsverfahren beibehalten werden. Die erst seit kurzem erreichten Verfahrenssicherungen sollten im Interesse einer mög-

lichst umfassenden Berücksichtigung von Umweltbelangen in den alten Bundesländern nicht aufgegeben werden. Allerdings könnte erwogen werden, das Linienbestimmungs- und Raumordnungsverfahren zusammenzuführen³².

2.4 Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens

Die Dauer der Planfeststellungsverfahren soll durch die Einführung verbindlicher Fristen für die Verfahrensgestaltung abgekürzt werden. Hierzu verpflichtet § 3 Abs. 1 VwpBG die Anhörungsbehörde, innerhalb eines Monats nach Eingang der Planunterlagen die Stellungnahme der zu beteiligenden Behörden³³ und der Gemeinden³⁴ einzuholen. Zu den Erläuterungen gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgeblich gewesen sind³⁵. Die Behörden haben sodann ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten vorzulegen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwpBG). Zugleich soll ein schneller Beginn des Offenlegungsverfahrens dadurch gesichert werden, daß die Gemeinden den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang der Planunterlagen auszulegen haben. Rechtzeitig vorher muß bereits die öffentliche Bekanntmachung der beabsichtigten Auslegung erfolgen³⁶. Auf drei Monate verkürzt wird auch der Zeitraum zwischen dem Ende der Einwendungsfrist und dem Abschluß der Erörterungen nach § 73 Abs. 6 VwVfG. Die Anhörungsbehörde gibt sodann innerhalb eines weiteren Monats ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 VwVfG ab. Neu ist eine Präklusionsregelung³⁷ für Behördeneinwendungen, die – wenn sie erst nach dem Erörterungstermin eingehen – grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt werden müssen (§ 3 Abs. 4 VwpBG)³⁸. Dies gilt allerdings nicht für Belange, die auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen. Eine solche Einschränkung ist wegen rechtsstaatlicher

32 So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 2.

33 Vgl. dazu § 72 Abs. 2 VwVfG.

34 Vgl. dazu § 73 Abs. 3 VwVfG.

35 Zu dieser Klarstellung sah sich der Gesetzgeber im Hinblick darauf veranlaßt, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP erst im Planfeststellungsverfahren erfolgt und die Erläuterungen zum Plan daher wegen der Anforderungen in der Richtlinie des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), DVBl. 1987, 829, auch Alternativen und Begründungen enthalten müssen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit bezieht sich daher nicht nur auf Details der Planfeststellung (parzellenscharfe Darstellung), sondern auch auf die Linienführung und die wichtigsten Alternativen, vgl. Art. 4 bis 6 UVP-RL sowie §§ 6 und 9 UVPG. Zu weiteren Einzelheiten *Hoppe/Püchel*, Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem BImSchG, DVBl. 1988, 1 ff. Der Öffentlichkeit muß dabei deutlich werden, daß die Linienbestimmung nicht endgültig, sondern noch Gegenstand der Erörterung im Planfeststellungsverfahren ist, so die Bundesregierung, Begründung des VwpBG-E, Drucks. 12/1092, Anlage 1 S. 9.

36 So § 3 Abs. 2 VwpBG.

37 Vgl. zur Präklusion Christoph *Degenhart*, Präklusion im Verwaltungsprozeß, in: FS für Christian-Friedrich Menger, 1985, S. 621 ff.; *Haupt*, Ausschlußfristen im Einwendungsverfahren des öffentlichen Rechts, Diss. Bonn 1987.

38 Vgl. Michael *Ronellenfitsch*, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 105, 1991 (Fußn. 1), S. 172.

29 So die Gesetzesbegründung der Bundesregierung, Drucks. 12/1092 vom 29. 8. 1991, Begründung zu § 1.

30 So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 2.

31 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-G) vom 12. 2. 1990 (BGBl. I 205); § 6 a des Raumordnungsgesetzes (ROG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 25. 7. 1991 (BGBl. I S. 1726, 1883).

Garantien im Bereich der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials verfassungsrechtlich wohl unverzichtbar³⁹.

Bei der Änderung eines Verkehrsweges braucht in Abweichung von § 73 Abs. 6 VwVfG kein Erörterungstermin durchgeführt zu werden. Die Behörde soll vielmehr auch ohne einen Erörterungstermin über die bekanntgewordenen Einwendungen entscheiden⁴⁰.

Abgesehen von der neuen Präklusionsregelung für verspätet erhobene Einwendungen und dem Verzicht auf einen Erörterungstermin bei Planänderungen waren die in § 3 VwpBG enthaltenen Verfahrensverkürzungen auch nach dem bisherigen Recht durchaus möglich. Das Gesetz schreibt diese Verfahrensgestaltung für die Verkehrswegeplanung in den neuen Bundesländern lediglich verbindlich vor und stellt damit sicher, daß die Planfeststellung nicht durch Nichtäußerung oder Widerstände verfahrensbeteiligter Behörden verlängert wird. Zugleich richtet sich der gesetzliche Appell auch an die Anhörungsbehörde und die Planfeststellungsbehörde, die zu einer möglichst beschleunigten Verfahrensgestaltung verpflichtet werden. Es ist zu erwarten, daß durch diese engere Terminkette, die der Gesetzgeber den Beteiligten vorschreibt, in der Praxis der Planfeststellungsverfahren in den neuen Bundesländern eine beachtliche Beschleunigung erreicht werden kann.

Die verfahrensbeschleunigenden Regelungen in § 3 VwpBG eignen sich durchaus auch für eine Übertragung auf die Straßenplanung in ganz Deutschland. Durch entsprechende gesetzliche Vorgaben könnte das Planfeststellungsverfahren wesentlich gestrafft und im Interesse schnellerer Entscheidungen beschleunigt werden. Dabei sollte auch erwogen werden, die bisherige Trennung von Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde aufzugeben⁴¹.

2.5 Plangenehmigung

Eine erhebliche Beschleunigung wird auch von den erweiterten Möglichkeiten ausgehen, anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung zu erteilen, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Rechts einverstanden erklärt haben und mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt worden ist (§ 4 Abs. 1 VwpBG)⁴². Die Plangenehmigung wird dabei mit der Konzentrationswirkung⁴³ des § 75 Abs. 1 VwVfG ausgestattet (§ 4 Abs. 2 VwpBG). Um die Voraussetzungen der Plangenehmigung zu klären, ist allerdings eine materielle UVP durchzuführen, bei der die Auswirkungen des Vorhabens auf Umweltbelange ermittelt, bewertet und in die abschließende Gesamtentscheidung

eingestellt werden. Dieses Vorgehen schreibt die UVP-RL verbindlich vor. Der Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 VwpBG erstreckt sich auf alle Neubau- und Änderungsplanungen, bei denen Grundstücke anderer nicht in Anspruch genommen werden müssen oder sich die betroffenen Rechtsträger mit der Inanspruchnahme des Grundeigentums und der darauf lastenden Rechte einverstanden erklärt haben⁴⁴. Sind lediglich Nachbarn von den Auswirkungen der Maßnahme betroffen, sind ihre Belange zwar ggf. in einer individuellen Anhörung zu ermitteln. Einwendungen schließen eine Plangenehmigung in diesen Fällen jedoch nur dann aus, wenn sie – der unmittelbaren Grundstücksinanspruchnahme vergleichbar – schwer und unerträglich und damit enteignend betroffen werden⁴⁵.

Die erweiterten Möglichkeiten der Plangenehmigung nach § 4 VwpBG eignen sich durchaus als Vorbild für eine bundeseinheitliche Regelung⁴⁶. Es könnte hierdurch erreicht werden, daß Planungen, die in Rechte Dritter nicht eingreifen oder bei denen sich kein Widerstand der unmittelbar Betroffenen zeigt, schnell abgeschlossen werden können. Die Beschleunigung des Planverfahrens ist in solchen Fällen sachgerecht.

2.6 Verwaltungsgerichtsverfahren

Den Rechtsschutz gegenüber Verkehrswegeplanungen im Bereich der östlichen Bundesländer konzentriert § 5 Abs. 1 VwpBG auf eine Instanz beim BVerwG⁴⁷ und trägt dadurch zu einer Straffung des Gerichtsverfahrens bei⁴⁸. Auch das Eilverfahren wird dadurch zeitlich beschleunigt, daß die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung hat⁴⁹ und der Eilantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO nur inner-

39 Vgl. dazu BVerwG, Beschluß vom 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 –, BVerwG 59, 87 = DVBl. 1980, 233 m. Anm. Karl-August *Bettermann*, S. 237 (Normenkontrolle).

40 Begründet wird der Verzicht auf einen Erörterungstermin in Fällen der Änderung eines Verkehrsweges (nicht bei einem Neubau) z. B. bei Verbreiterungen vorhandener Trassen, Beseitigung von unübersichtlichen Kurven und Kuppen, Begradigung von Trassen oder Bau von Lärmschutzanlagen mit der Überlegung, daß in einem Erörterungstermin kaum neue Gesichtspunkte zu erwarten seien, so die Bundesregierung, Begründung des VwpBG-E, Drucks. 12/1092, Anlage 1 S. 9.

41 So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 3.

42 Vgl. dazu Michael *Ronellenfisch*, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung 1990, 323.

43 Vgl. dazu *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, 3. Aufl. 1986, S. 243.

44 Vgl. zu diesem Unterschied zwischen der unmittelbaren Grundstücksinanspruchnahme und den lediglich nachbarlichen Betroffenheiten BVerwG, Urteil vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, DVBl. 1983, 899 = BVerwGE 67, 74, einerseits, und Urteil vom 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, DVBl. 1975, 713 = BVerwGE 48, 56 (B 42 Schutzauflagen), andererseits.

45 Zu denken ist etwa an Straßenplanungen, die das benachbarte Grundeigentum zwar nicht unmittelbar in Anspruch nehmen, es jedoch in seinen Nutzungsmöglichkeiten etwa durch eine Insellage des Grundstücks oder Straßenhochbauten völlig entwerten. Hier steht die Planung vor einer Wahlmöglichkeit, die sich aus dem Verbot des enteignungsrechtlichen Konflikttransfers ergibt: Die Beeinträchtigungen sind entweder auf das enteignungsrechtlich Zumutbare zu reduzieren oder das Nachbargrundstück ist mit Enteignungs- und Entschädigungsfolge in Anspruch zu nehmen, BVerwG, Urteil vom 21. 5. 1976 – 4 C 80.74 –, DVBl. 1976, 799 = BVerwGE 51, 15 (Stuttgarter Degerloch); BVerfG, Beschluß vom 30. 11. 1988 – 1 BvR 1301/84 –, DVBl. 1989, 352 = BVerfGE 79, 174 (Anliegergrundstück); BGH, Urteil vom 17. 4. 1986 – III ZR 202/84 –, DVBl. 1986, 998 = BGHZ 97, 361.

46 So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 5.

47 Eine erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG besteht bereits in den Fällen des § 50 VwGO.

48 Die Senate für Verwaltungssachen bei den Bezirksgerichten wären gegenwärtig wohl noch überfordert. Oberverwaltungsgerichte in den alten Bundesländern für zuständig zu erklären, wäre nicht nur wegen deren Ortsferne unglücklich, so auch *Ronellenfisch*, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 105, 1991 (Fußn. 1), S. 177.

49 Eine solche Umkehr des Grundsatzes, daß Widerspruch und Klage aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 1 VwGO) ist verfassungsrechtlich durchaus zulässig (vgl. auch § 80 Abs. 2, § 187 Abs. 3 VwGO). Lediglich eine Verwaltungspraxis, die das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehrt, ist nach Auffassung des BVerfG verfassungswidrig, so BVerfG, Beschluß vom 18. 7. 1973 – 1 BvR 23, 155/73 –, BVerfGE 35, 382 (402).

halb eines Monats nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt werden kann (§ 5 Abs. 2 VwpBG). Der Eilantrag ist innerhalb von sechs Wochen zu begründen (§ 5 Abs. 3 VwpBG).

Mit diesen Regelungen wird zu einem frühen Zeitpunkt Klarheit über die Frage einer sich anschließenden gerichtlichen Auseinandersetzung geschaffen und durch die gesetzten Fristen zugleich in einem überschaubaren Zeitraum Rechtssicherheit über die Bestandskraft der Planung herbeigeführt. Die Zuständigkeit des BVerwG wird allerdings mit dem Umstand erkauft, daß das grundsätzlich auf Revisionsverfahren eingerichtete Gericht auch als Tatsacheninstanz mit der Sachaufklärung befaßt sein wird. Die Richter werden diese Aufgabe bei einer wünschenswerten personellen Verstärkung des Gerichts gewiß bewältigen.

Die Begrenzung der Frist für den Eilantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf einen Monat sollte im Interesse der Verfahrensstraffung bundeseinheitlich eingeführt werden⁵⁰. Hierdurch könnte auch in den alten Bundesländern baldige Klarheit über den Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses geschaffen werden.

Im Gegensatz zu den neuen Bundesländern sollten in den alten Bundesländern die Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe erstinstanzlich zuständig bleiben, weil diese Regelung sich bewährt hat und die Möglichkeiten der Nichtzulassungsbeschwerde bzw. der Revision zum BVerwG die erforderliche Rechtseinheitlichkeit gewährleistet. Bei einer erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG für Verkehrswegeplanungen im gesamten Bundesgebiet würde das Gericht dagegen übermäßig mit Verfahren belastet⁵¹.

2.7 Vorzeitige Besitzeinweisung

Wesentlich erleichtert und gestrafft sind auch die Regelungen der vorzeitigen Besitzeinweisung. Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Verkehrswegeplanung benötigten Grundstücks unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Plans in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

Die vorzeitige Besitzeinweisung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings nur dann zulässig, wenn der sofortige Beginn von Bauarbeiten unumgänglich ist und das planfestgestellte Vorhaben eine spätere Enteignung legitimiert. Dies haben die Enteignungsbehörden jeweils bei der vorzeitigen Besitzeinweisung zu prüfen. Jedenfalls trägt die Verkehrswegeplanung auch in den östlichen Bundesländern nicht sozusagen die Planrechtfertigung bereits ohne weitere Prüfung in sich. Im Falle der Plangenehmigung nach § 4 VwpBG ist eine vorzeitige Besitzeinweisung nicht möglich und wohl auch nicht erforderlich, weil mit der Plangenehmigung ohnehin nicht in Eigentumsrechte Dritter gegen ihren Willen eingegriffen werden kann.

Ähnlich wie im Planfeststellungsverfahren werden durch § 7 VwpBG auch für die vorzeitige Besitzeinweisung

enge Terminketten gesetzt, die alle Beteiligten zu einer Mitwirkung an einer beschleunigten Verfahrensdurchführung anhalten: Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrags mit einer vorherigen Ladungsfrist von drei Wochen mündlich zu verhandeln. Einwendungen sind rechtzeitig vorher bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist den Beteiligten spätestens innerhalb von zwei Wochen nach dem Erörterungstermin zuzustellen. Für die eintretenden Vermögensnachteile ist Entschädigung zu leisten.

Von diesen gesetzlichen Fristen, die allerdings auch nach dem bisherigen Verfahren durchaus eingehalten werden konnten, werden in der Praxis nicht unerhebliche Zeitverkürzungen ausgehen. Es empfiehlt sich daher, diese Verfahrensregelungen auch in das Recht der Verkehrswegeplanung in den alten Bundesländern zu übernehmen⁵². Bei Beachtung rechtsstaatlicher Anforderungen kann hierdurch ein Beschleunigungseffekt erreicht werden, der dem Verkehrswegebau zugutekommt, ohne die Rechtsstellung der davon Betroffenen unzulässig zu verkürzen.

2.8 Ungeklärte Eigentumsverhältnisse

Für die neuen Bundesländer vereinfacht § 8 VwpBG das Verfahren bei ungeklärten Eigentumsverhältnissen. Hier hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. Eine Übertragung dieses für die östlichen Bundesländer erforderlichen Sonderrechts auf die alten Bundesländer ist nicht erforderlich⁵³.

2.9 Enteignung

Sonderregelungen enthält § 9 VwpBG auch hinsichtlich der Enteignungsentschädigung, des Enteignungsverfahrens und des gerichtlichen Verfahrens, wobei die entsprechenden Regelungen des BauGB für anwendbar erklärt werden. Die Vorschrift ist angesichts der noch fehlenden landesrechtlichen Enteignungsvorschriften sinnvoll. Eine Übertragung auf die alten Bundesländer ist nicht erforderlich.

2.10 Beachtlichkeit von Abwägungsmängeln

Über das VwpBG hinaus sollte erwogen werden, in das Planfeststellungsrecht eine Regelung aufzunehmen, wonach Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind⁵⁴. Erhebliche Mängel sollten nur zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können⁵⁵. Die Vorschläge liegen in der Tendenz der Rechtsprechung, eine Heilung fehlerhafter Planfeststellungsbeschlüsse nach Maßgabe des

⁵⁰ So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 7.

⁵¹ Auch in den Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1) wird eine erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG nicht vorgeschlagen.

⁵² So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 7.

⁵³ Auch in den Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1) wird dies nicht vorgeschlagen.

⁵⁴ Vgl. zu den Wirksamkeitsvoraussetzungen in der Bauleitplanung die entsprechende Regelung in § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

⁵⁵ So auch die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages (Fußn. 1), Nr. 10.

§ 76 VwVfG auch noch im Gerichtsverfahren vorzusehen⁵⁶.

3. Investitionsmaßnahmegesetze

Durch die Übertragung des wesentlichen Regelungsinhalts des VwpBG auf das Verkehrswegeplanungsrecht in ganz Deutschland sowie einige flankierende gesetzgeberische Maßnahmen kann der erforderliche Beschleunigungseffekt im Straßenbau erzielt werden. Investitionsmaßnahmegesetze, mit denen ohne Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigung abschließend die Voraussetzungen für die Verkehrswegeplanung in den östlichen Bundesländern oder gar in ganz Deutschland geschaffen werden sollen, sind demgegenüber nicht erforderlich. Zudem werfen Investitionsmaßnahmegesetze verfassungsrechtliche Fragestellungen auf, die im Hinblick auf die Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 und 3 GG, die Rechtsweggarantie in Art. 19 Abs. 4 GG, das Rechtsstaatsgebot in Art. 20 Abs. 3 GG und die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG nicht lösbar sind. Die Absicht, mit Investitionsmaßnahmegesetzen zur Umsetzung der Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit« in einer Art »Legalplanung« oder »Legalverwaltung« bei der Projektplanung aber auch gegenüber Widerständen kurzen Prozeß zu machen⁵⁷, sollte daher nicht weiter verfolgt werden. Ein Investitionsmaßnahmegesetz, das zu einem Wegfall wesentlicher Verfahrenssicherungen, zu einem Kahlschlag bei Bürgerbeteiligung und UVP und zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der am Planungsprozeß Beteiligten führt, ist nicht erforderlich und verfassungsrechtlich unzulässig⁵⁸.

4. Verkehrslärmschutz

Neue Entwicklungen zeichnen sich auch zum Verkehrslärmschutz ab. Mit Erlaß der 16. BImSchV⁵⁹ ist der Ordnungsgeber den ihm durch § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG erteilten Regelungsauftrag nachgekommen und hat den Verkehrslärmschutz für den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen sowie von Schienenwegen auf eine neue rechtliche Basis gestellt⁶⁰. War

bisher eine Einzelfallbeurteilung nach dem in vielen Bereichen unscharfen Maßstab der Zumutbarkeit⁶¹ erforderlich, so kann nunmehr im Bereich der Lärmvorsorge bei Straßen und Schienenwegen auf die Immissionsgrenzwerte in § 2 der 16. BImSchV zurückgegriffen werden. Außerdem ist durch ein der 16. BImSchV beigefügtes Berechnungsverfahren⁶² sichergestellt, daß die Berechnung der Beurteilungspegel an Straßen nach einheitlichen Maßstäben und Berechnungsmethoden erfolgt.

Die Verordnung gilt für den Neubau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen und von Schienenwegen. Für Straßenbaumaßnahmen ist die Änderung dabei nach § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV wesentlich, wenn (1) eine Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kfz-Verkehr erweitert wird, (2) durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht erhöht wird oder (3) der Beurteilungspegel bereits vor der Änderung bei 70 dB(A) tags oder 60 dB(A) nachts lag und durch einen erheblichen baulichen Eingriff weiter erhöht wird⁶³.

§ 2 Abs. 1 der 16. BImSchV schreibt für Neubau- und Änderungsplanungen der vorgenannten Art die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten vor, wobei hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit zwischen vier verschiedenen Nutzungsarten differenziert wird⁶⁴. Die Anlagen- und Gebietsart ergibt sich dabei in beplanten Gebieten aus den Festsetzungen der Bebauungspläne. Die Schutzbedürftig-

– 4 C 33-35.88 –, DVBl. 1987, 913 = BVerwGE 77, 285 (Meersburg); Urteil vom 20. 10. 1989 – 4 C 12.87 –, DVBl. 1990, 419 = BVerwGE 84, 31 (Eichenwäldchen); BVerfG, Beschluß vom 30. 11. 1988 – 1 BvR 1301/84 –, DVBl. 1989, 352 = BVerfGE 79, 174 (194) (Anliegergrundstück); BGH, Urteil vom 17. 4. 1986 – III ZR 202/84 –, DVBl. 1986, 998 = BGHZ 97, 361.

61 Vgl. neben den Nachw. in Fußn. 60, BVerwG, Urteil vom 21. 5. 1976 – 4 C 24.75 –, DVBl. 1976, 784 = BVerwGE 51, 35 (Mannheim-Schwetzig); Urteil vom 21. 5. 1976 – 4 C 38.74 –, DVBl. 1976, 786 = BVerwGE 51, 6 (Darmstadt-Süd); DVBl. 1976, 799 (Stuttgart-Degerloch) (45); Urteil vom 23. 1. 1981 – 4 C 4.78 –, DVBl. 1981, 932 = BVerwGE 61, 295 (Schallschutz); Urteil vom 4. 6. 1986 – 7 C 76.84 –, DVBl. 1987, 373 = BVerwGE 74, 234 (Straßenverkehrslärm); Beschluß vom 28. 8. 1987 – 4 N 1.86 –, DVBl. 1987, 1273 (Hamburger Verwaltungsgebäude); Beschluß vom 14. 9. 1987 – 4 B 179 u. 180.87 –, BauR 1989, 56 = NVwZ 1988, 363 (Ortsumgebung); Urteil vom 25. 3. 1988 – 4 C 1.85 –, NVwZ 1989, 252 (Abgase); Urteil vom 4. 5. 1988 – 4 C 2.85 –, NVwZ 1989, 151 (»Judex non calculat«); Beschluß vom 20. 12. 1989 – 7 B 188.89 –, DVBl. 1990, 774 (Omnibuslinienverkehr); Beschluß vom 3. 4. 1990 – 4 B 50.89 –, DVBl. 1990, 789 (LS) = UPR 1990, 336 (Autobahn); Urteil vom 12. 12. 1990 – 4 C 40.87 –, DVBl. 1991, 810 (Verkehrslärmschutzverordnung); Beschluß vom 18. 12. 1990 – 4 N 6.88 –, DVBl. 1991, 442 (Gewerbegebiet-Nord); Urteil vom 29. 1. 1991 – 4 C 51.89 –, DVBl. 1991, 1142 (München II).

62 Vgl. dazu § 3 der 16. BImSchV und Anlage 1: Berechnung der Beurteilungspegel an Straßen.

63 Die letztgenannte Schwelle findet auf Gewerbegebiete keine Anwendung.

64 Krankenhäuser, Schulen, Kurheime und Altenheime; 57 dB(A) tags/47 dB(A) nachts, reine und allgemeine Wohngebiete und Kleinsiedlungsgebiete; 59 dB(A) tags/49 dB(A) nachts; Kerngebiete, Dorfgebiete und Mischgebiete 64 dB(A) tags/54 dB(A) nachts; Gewerbegebiete 69 dB(A) tags/59 dB(A) nachts. Die Werte liegen damit etwa für Wohngebiete deutlich über der Zumutbarkeitsschwelle, deren Festlegung das BVerwG aufgrund tatrichterlicher Bewertung im Einzelfall mit 55 dB(A) tags/45 dB(A) nachts nicht beanstandet hat, vgl. BVerwG (Fußn. 60); BVerwGE 77, 285 (Meersburg).

56 Die »fehlerhaft zugeknöpfte Weste« braucht also nicht ganz wieder von vorn aufgeklopft zu werden, vgl. dazu BVerwG, Beschluß vom 24. 10. 1991 – 7 B 65.91 –, DVBl. 1992, 310 (nachträgliche Änderung Planfeststellungsbeschlusses): »Planfeststellungsbeschlüsse dürfen grundsätzlich auch noch während eines gerichtlichen Verfahrens geändert werden, um Rechtsmängel zu beseitigen. Diese Möglichkeit nachträglicher Änderungen gilt auch für ursprünglich rechtswidrige Planfeststellungsbeschlüsse, derartige Konstellationen bilden geradezu einen Hauptanwendungsfall der genannten Vorschrift.« Vgl. zu den Heilungsmöglichkeiten eines fehlerhaften Bebauungsplans Beschluß vom 24. 5. 1989 – 4 NB 10.89 –, DVBl. 1989, 1064 (LS) = NVwZ 1990, 258 (fehlende Ausfertigung); OVG Münster, Beschluß vom 30. 3. 1990 – 7 B 3551/89 –, DVBl. 1990, 1119 m. Anm. Hans Karsten Schmaltz (Fehlerfolgen nichtiger Bebauungspläne).

57 Der Bundesverkehrsminister will in zwei Pilotprojekten Investitionsmaßnahmegesetze für eine Eisenbahnstrecke im Bereich Stendal sowie für ein kürzeres Straßenstück im Bereich Halle-Magdeburg erproben.

58 Vgl. dazu Michael Ronellenfisch, DÖV 1991, 771; Bernhard Stüer, Investitionsmaßnahmegesetz als Verfassungsproblem, DVBl. 1991, 1333, sowie die Beiträge in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland (Fußn. 1), S. 5 ff.; 21 ff.; 107 ff.; jeweils m. w. N.

59 Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des BImSchG (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12. 6. 1990 (BGBl. I 1036).

60 Diese Lückenschließung war von der Rechtsprechung mehrfach angemahnt worden, vgl. BVerwG, Urteil vom 22. 5. 1987

keit von Anlagen und Gebieten, für die der Bebauungsplan keine Festsetzungen enthält oder die im nichtbeplanten Innenbereich oder Außenbereich⁶⁵ liegen, ist unter entsprechender Anwendung des in § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV enthaltenen Beurteilungsschemas zu bestimmen.

Das BVerwG hat sich in drei neueren Entscheidungen⁶⁶ mit der Anwendung und Auslegung der 16. BImSchV befaßt und dabei folgende Grundsätze aufgestellt:

Die in § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV vorgenommene Stufung der Immissionsgrenzwerte in vier Schutzkategorien ist nicht abschließend. Auch andere Gebiete können nach § 2 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV entsprechend schutzbedürftig sein. Dabei kann sich die Schutzbedürftigkeit maßgeblich nach einer in einem derartigen Gebiet stattfindenden Wohnnutzung bestimmen. Jedoch ist eine Wohnnutzung keine Voraussetzung dafür, die Schutzbedürftigkeit eines bestimmten Gebietes überhaupt zu begründen. Ob ein Gebiet oder eine Anlage unter Verkehrslärmschutzgesichtspunkten schutzbedürftig ist, bestimmt sich danach, ob die Art der Nutzung Lärmschutz verlangt⁶⁷.

Mit diesen Aussagen öffnet das BVerwG den Katalog der vier Schutzkategorien in § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV auch für andere Gebiete und Anlagen, die zwar nicht ausdrücklich in dem Nutzungskatalog genannt sind, jedoch eine vergleichbare Schutzbedürftigkeit für sich beanspruchen können. Abgeleitet wird diese Öffnung aus der Gleichstellungsklausel in § 2 Abs. 2 der 16. BImSchV, wonach sonstige im Bebauungsplan festgesetzte Anlagen und Gebiete oder solche, für die der Bebauungsplan keine Festsetzungen enthält, sowie Nutzungen im nichtbeplanten Innenbereich und im Außenbereich entsprechend der Schutzbedürftigkeit zu beurteilen sind. So kann auch ein Kleingartengebiet, das zugleich der Erholung dient, grundsätzlich gegen Verkehrslärm entsprechend dem Tagesimmissionswert für ein Dorfgebiet schutzbedürftig sein. Das BVerwG verweist in diesem Zusammenhang auf die Ermächtigungsgrundlage in § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG, der auf den Schutz der Nachbarschaft abstellt⁶⁸. Bei einer Wohnbebauung ist der Schutz nicht auf den Innenwohnbereich beschränkt. Auch der sog. Außenwohnbereich ist grundsätzlich, wenn auch nicht in gleichem Maße wie der Innenwohnbereich, schutzwürdig⁶⁹. Dies gilt auch für Kleingärten, die zugleich der Freizeitnutzung und Erholung dienen⁷⁰.

65 Für die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit von baulichen Anlagen im Außenbereich scheidet der für reine und allgemeine Wohngebiete sowie Kleinsiedlungsgebiete geltende Immissionsgrenzwert allerdings aus, vgl. § 2 Abs. 2 der 16. BImSchV.

66 BVerwG, Beschluß vom 19. 2. 1992 – 4 NB 11.91 –, (Freizeitzentrum); Beschluß vom 13. 3. 1992 – 4 B 39.92 –, (Verkehrslärmgutachten); Beschluß vom 17. 3. 1992 – 4 B 230.91 –, (Kleingärten)

67 BVerwG, Beschluß vom 17. 3. 1992 – 4 B 230.91 –, (Kleingärten); Beschluß vom 13. 3. 1992 – 4 B 39.92 –, (Verkehrslärmgutachten).

68 Es handelt sich dabei um einen konkretisierbaren Personenkreis, der mit einer gewissen Regelmäßigkeit bestimmten Immissionen ausgesetzt ist oder – bezogen auf den Verkehrslärm – sich im Einwirkungsbereich von Straßen und Schienenwegen aufhält.

69 BVerwG (Fußn. 45), DVBl. 1976, 799 (Stuttgart-Degerloch); Urteil vom 29. 1. 1991 – 4 C 51.89 –, DVBl. 1991, 1142 (München II); Beschluß vom 17. 3. 1992 – 4 B 230.91 –, (Kleingärten).

70 Das BVerwG verweist in diesem Zusammenhang auf BVerfG, Beschluß vom 12. 6. 1979 – 1 BvL 19/76 –, BVerfGE 52, 1 (35)

Hoffnung gibt das BVerwG auch den Gemeinden, deren Einrichtungen durch Lärmeinwirkungen betroffen sind. Ebenso wie ein privater Grundstückseigentümer kann danach auch die Gemeinde als Trägerin solcher kommunaler Einrichtungen nach Maßgabe der 16. BImSchV Schutz vor unzumutbaren Lärmeinwirkungen verlangen⁷¹. Diese Einschätzung des BVerwG ist besonders deshalb zu begrüßen, weil nach dem Sasbach-Beschluß des BVerfG⁷² der Eindruck entstehen konnte, als ob die Gemeinde gegenüber hoheitlichen Einwirkungen auf ihr Grundeigentum nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch einfachgesetzlich schutzlos wäre⁷³. Inwieweit einfachgesetzlich geschützte Rechtspositionen den Gemeinden etwa gegenüber hoheitlichen Fachplanungsentscheidungen Klagebefugnis i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO gewähren, bleibt daher eine weiterhin spannende Frage.

Klare Worte hat das BVerwG auch zu einem überzogenen Gutachterstreit im Gerichtsverfahren gefunden. Ein Tatsachengericht kann sich grundsätzlich ohne Verstoß gegen seine Aufklärungspflicht auf eine gutachterliche Stellungnahme stützen, die eine Behörde im Verwaltungsverfahren oder auch während des Gerichtsverfahrens eingeholt hat⁷⁴. Unerheblich ist dabei auch, ob der Kläger selbst über die erforderliche Sachkunde verfügt oder zur sachgerechten Beurteilung von technischen Zusammenhängen nur durch Hinzuziehen eigener Fachgutachter in der Lage ist⁷⁵.

Nachträgliche Auflagen wegen nicht voraussehbarer Wirkungen des planfestgestellten Vorhabens auf das Recht eines anderen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG können nur beansprucht werden, wenn das planfestgestellte Vorhaben selbst unvorhersehbare Auswirkungen hat. Eine sich nach erfolgter Planfeststellung in der Nachbarschaft des Vorhabens wie auch immer vollziehende Gebietsveränderung

(Kleingarten); BVerwG, Urteil vom 1. 2. 1980 – 4 C 43.76 –, Buchholz 406.11 § 131 BBauG Nr. 32; Urteil vom 2. 9. 1983 – 3 C 73.80 –, BVerwGE 68, 6 (11) = BauR 1983, 566.

71 So BVerwG, Beschluß vom 17. 3. 1992 – 4 B 230.91 –, (Kleingarten) unter Hinweis auf BVerwGE 51, 6 (Fußn. 61); Urteil vom 15. 4. 1977 – 4 C 3.74 –, BVerwGE 52, 226 = DÖV 1977, 822 (Kelsterbach); Urteil vom 7. 7. 1976 – 4 C 79.76 –, DVBl. 1978, 845 = BVerwGE 56, 110 (Frankfurt); Urteil vom 30. 5. 1984 – 4 C 58.81 –, DVBl. 1984, 1075 = BVerwGE 59, 256 (München II).

72 BVerfG, Beschluß vom 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80 –, DVBl. 1982, 940 = BVerfGE 61, 82; vgl. auch Beschluß vom 23. 3. 1988 – 1 BvR 686/86 –, DVBl. 1988, 575 (Grundrechtsschutz Rundfunkanstalten); BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, Beschluß vom 16. 5. 1989 – 1 BvR 705/88 –, NJW 1990, 1783 (Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen).

73 Vgl. zur Wehrfähigkeit gemeindlicher Eigentumsbelange auf der einfachgesetzlichen Ebene BVerwG, Urteil vom 30. 5. 1984 – 4 C 58.81 –, DVBl. 1984, 1075 = BVerwGE 69, 256 (München II); Urteil vom 1. 7. 1988 – 4 C 15.85 –, NVwZ 1989, 247 (Enteignungsrecht Hochspannungsleitung); Beschluß vom 13. 7. 1989 – 4 B 140.88 –, DVBl. 1989, 1065 (LS) = BauR 1989, 703 (Scheffenacker III); VGH Kassel, Urteil vom 1. 11. 1989 – 8 A 2902/88 –, DVBl. 1990, 123 (Brennelemente); VGH Mannheim, Urteil vom 19. 6. 1989 – 5 S 3056/87 –, UPR 1990, 39 (Stuttgart II); VGH München, Urteil vom 6. 6. 1989 – 8 B 87.308 –, UPR 1990, 32 = BayVBl. 1990, 48 (Gemeindenachbarklage wasserrechtliche Planfeststellung); Urteil vom 27. 7. 1989 – 20 B 81 D I –, DVBl. 1990, 114 (München II).

74 So BVerwG, Beschluß vom 13. 3. 1992 – 4 B 39.92 –, (Verkehrslärmgutachten) unter Hinweis u. a. auf BVerwGE 56, 110 (Fußn. 71).

75 Vgl. zu den Grenzen gerichtlicher Erkenntnismöglichkeiten BVerwG (Fußn. 61), NVwZ 1989, 151 (»Judex non calculat«).

stellt keine unvorhersehbare Wirkung des Vorhabens i. S. des § 75 Abs. 2 VwVfG dar⁷⁶. Damit hat das BVerwG zu Recht einen Planergänzungsanspruch in Fällen ausgeschlossen, bei denen die Emissionen einer Straße den Prognosen entsprechen, sich jedoch infolge von Änderungen in der Umgebung oder auf dem Nachbargrundstück selbst ein erhöhtes Schutzbedürfnis ergibt.

Deutlich unterscheidet das BVerwG zwischen notwendigen Lärmschutzmaßnahmen nach Maßgabe der 16. BImSchV und der vorgelagerten Frage, welche Auswirkungen der Straßenplanung in die Abwägung einzustellen sind⁷⁷. Bei der Änderung öffentlicher Straßen sind Lärmschutzmaßnahmen nach der 16. BImSchV nur vorzusehen, wenn diese Änderung in dem Sinne wesentlich ist, daß eine Straße einen zusätzlichen Fahrstreifen erhält, sich der Verkehrslärm um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts erhöht oder bereits in dieser Größenordnung liegt und durch einen erheblichen baulichen Eingriff weiter erhöht wird. Für in diesem Sinne nicht wesentlichen Änderungen bestehender Straßen ist die 16. BImSchV nicht anwendbar.

Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs der 16. BImSchV bewirkt jedoch nicht zugleich auch eine entsprechende Beschränkung des Abwägungsmaterials. Auch Lärmeinwirkungen, die unterhalb der wesentlichen Änderung i. S. des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV liegen, können im Einzelfall abwägungserheblich sein. Ob eine planbedingte Zunahme des Verkehrslärms zum notwendigen Abwägungsmaterial⁷⁸ gehört und deshalb für die davon Betroffenen einen Nachteil i. S. des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO darstellt, richtet sich vielmehr nach den Umständen des Einzelfalls⁷⁹. Eine Regel dahin gehend, daß bereits die Erhöhung des Dauerschallpegels um ein bestimmtes Maß oder nur das Erreichen der in § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV genannten Schallpegels die Abwägungserheblichkeit begründet, läßt sich nach Auffassung des BVerwG nicht aufstellen. Bei Vorliegen besonderer Gegebenheiten kann das Interesse von Anwohnern an der Vermeidung einer Verkehrszunahme selbst dann zum notwendigen Abwägungsmaterial gehören, wenn die damit verbundene Lärmzunahme – bezogen auf einen rechnerisch ermittelten Dauerschallpegel – für das menschliche Ohr kaum wahrnehmbar ist⁸⁰. Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sind alle durch die Planung betroffenen Belange zu berücksichtigen, deren Eintritt wahrscheinlich und die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind⁸¹. Belange, die in diesem Filter hängenbleiben – also geringfügig, nicht schutzwürdig oder nicht erkennbar sind, sich dem Planer also nicht aufdrängen –, brauchen in die Abwägung nicht eingestellt zu werden und fallen auch bei der von der Planung zu leistenden Kon-

fliktbewältigung⁸² und der nachvollziehenden gerichtlichen Kontrolle aus. Dies bedeutet jedoch nicht, daß eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens erst dann zum Bestandteil der Abwägung wird, wenn sie Maßnahmen des Lärmschutzes auslöst. Auch ein Verkehrsaufkommen, das unter der in § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV festgelegten Schwelle einer erheblichen Änderung liegt und eine Erhöhung des Beurteilungspegels von weniger als 3 dB(A) bewirkt, kann ein beachtlicher Belang sein und daher zum Abwägungsmaterial gehören. Insoweit verweist das BVerwG mit Recht auf eine Einzelfallbeurteilung, bei der etwa die absolute Steigerung des Verkehrsaufkommens oder die bisherige Schutzwürdigkeit der betroffenen Nachbarnutzung von Bedeutung sein können⁸³. Die Konzeption des BVerwG zur Bedeutung der 16. BImSchV für die abwägende Planungsentscheidung ist überzeugend.

Diese Grundsätze gelten übrigens nicht nur für die Straßenplanung durch Bebauungsplan, sondern auch für straßenrechtliche Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren, in denen ebenfalls eine Abwägung unterschiedlicher Interessen und Betroffenheiten erfolgt. Zugleich hat das BVerwG mit der in der Praxis nicht selten anzutreffenden Vorstellung aufgeräumt, daß in die Planung nur der auf dem jeweiligen Betriebsgrundstück erzeugte Lärm zu berücksichtigen sei, während eine durch die Ausweisung bewirkte Erhöhung des Verkehrslärms auf der Straße unbeachtet bleiben könne. Die deutlichen Hinweise des BVerwG werden daher vor allem für die Planung und Genehmigung gewerblicher und industrieller Vorhaben den Blick dafür schärfen, daß auch die Umweltauswirkungen in der Umgebung einschließlich etwaiger Mehrbelastungen des öffentlichen Verkehrssystems in eine ganzheitliche Betrachtung eingestellt werden müssen. Gleichwohl muß das Einzelvorhaben bei einem solchen planerischen Vorgehen nicht scheitern, wenn es auf die Umgebung die gebotene Rücksicht nimmt, am Gebot der möglichsten Schonung schutzbedürftiger Nutzungen orientiert ist und auch im übrigen dem Abwägungsgebot genügt. So gesehen ist die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte des § 2 der 16. BImSchV nicht der erste Planungsschritt, sondern stellt sich in einem zweiten Schritt als zusätzliches

76 So BVerwG, Beschluß vom 13. 3. 1992 – 4 B 39.92 –, (Verkehrslärmgutachten). Denn maßgeblich sind die von diesem Vorhaben ausgehenden Wirkungen und nicht die Wirkungen der Umgebung auf das Vorhaben.

77 Vgl. dazu BVerwG, Beschluß vom 19. 2. 1992 – 4 NB 11.91 –, (Ferienhausgebiet).

78 Vgl. zur Zusammenstellung des Abwägungsmaterials Werner Hoppe, Die »Zusammenstellung des Abwägungsmaterials« und die »Einstellung der Belange« in die Abwägung »nach Lage der Dinge« bei der Planung, DVBl. 1977, 136.

79 So BVerwG, Beschluß vom 19. 2. 1992 – 4 NB 11.91 – (Ferienhausgebiet).

80 So wörtlich der Leitsatz BVerwG, Beschluß vom 19. 2. 1992 – 4 NB 11.91 – (Ferienhausgebiet).

81 BVerwG (Fußn. 39), BVerwGE 59, 87 (Normenkontrolle).

82 Vgl. zu den Notwendigkeiten der Konfliktbewältigung und den Möglichkeiten des Konflikttransfers BVerwG, Urteil vom 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, DVBl. 1975, 767 = BVerwGE 45, 309 (Delog Detag); Urteil vom 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, DVBl. 1975, 713 = BVerwGE 48, 56 (B 42 Schutzaufgaben); Urteil vom 12. 12. 1975 – 4 C 71.73 –, BVerwGE 50, 49 (Tunnelofen Mittelwert); DVBl. 1976, 799 (Fußn. 45), (Stuttgart-Degerloch); Urteil vom 15. 4. 1977 – 4 C 100.74 –, BVerwGE 52, 237 (Ploching Dreieck); Beschluß vom 17. 2. 1984 – 4 B 191.83 –, DVBl. 1984, 343 = BVerwGE 69, 30 (Reuter Kraftwerk); DVBl. 1987, 1273 (Fußn. 61) (Hamburger Verwaltungsgebäude); Urteil vom 11. 3. 1988 – 4 C 56.84 –, BauR 1988, 448 = NVwZ 1989, 659 (Gemeinbedarfsfläche); Beschluß vom 6. 3. 1989 – 4 NB 8.89 –, DVBl. 1989, 661 (Hotel Parkhaus); DVBl. 1989, 1065 (Fußn. 73) (Scheffacker III); Beschluß vom 8. 8. 1989 – 4 NB 2.89 –, DVBl. 1989, 1103 (Planungstorso); DVBl. 1990, 419 (Fußn. 60) (Lärmschutz Eichenwäldchen). Vgl. auch Bernhard Stüer, Bauleitplanung im Konflikt, StuGR 1989, 8 ff.

83 So kann etwa eine erhebliche Steigerung des Verkehrsaufkommens zu einem Feriengebiet wegen der Auswirkungen auf die Nachbarschaft als Abwägungsmaterial bedeutsam sein, obwohl sich die Verkehrsimmissionen lediglich um ca. 1,5 dB(A) erhöhen und daher (knapp) unterhalb der Hörbarkeitsschwelle von 2 dB(A) liegen, so BVerwG, Beschluß vom 19. 2. 1992 – 4 NB 11.91 –, (Ferienhausgebiet).

Sicherungsinstrumentarium dar, schädliche Umwelteinwirkungen zum Schutze der Nachbarschaft in Grenzen zu halten. Dabei entspricht es auch im Straßenbau einem allgemeinen Planungsgrundsatz, schädliche Umwelteinwirkungen aus Gründen der Vorsorge nach Möglichkeit ganz zu vermeiden⁸⁴ und solche Konflikte erst gar nicht entstehen zu lassen, statt sie erst sozusagen im nachhinein durch Schutzmaßnahmen zu mildern. Diesem Vorrang der Konfliktvermeidung vor der Konfliktreduzierung⁸⁵ entspricht eine weite Fassung des Abwägungsmaterials, zu dem bei einer Straßenplanung auch nachteilig betroffene Belange rechnen, die sich zwar etwa im Hinblick auf die Erhöhung des Verkehrsaufkommens für den einzelnen belastend aus-

wirken, die Schwelle der wesentlichen Änderung einer Straße i. S. des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV nicht erreichen.

Die neuen Herausforderungen in Deutschland und Europa verlangen auch in der Verkehrswegeplanung schnelles, zugleich aber auch abgewogenes Handeln im Interesse der Verbesserung der Lebens- und Umweltverhältnisse in ganz Deutschland. Hierzu sind vor allem Politik und Gesetzgebung aufgerufen, die durch verlässliche und in die Praxis umsetzbare Rechtsgrundlagen die Voraussetzungen für einen zeitnahen, aber ebenso behutsamen Ausbau des Straßennetzes schaffen müssen. Dabei gilt es, zwischen extremen Lösungen einen Mittelweg zu beschreiten, der den gestiegenen Verkehrsbedürfnissen in Deutschland, aber auch den Umweltbelangen gleichermaßen Rechnung trägt. Verwaltung und Rechtsprechung stehen bereit, derart abgewogene Konzepte in die Realität umzusetzen.

84 Vgl. dazu den in § 50 BImSchG niedergelegten Grundsatz.

85 Vgl. Werner Hoppe, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, 2. Aufl. 1981, Rdnr. 307.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 5 GG; § 14 BauNVO; § 12 BauO NW

Zur Berücksichtigung des Grundrechts auf Informationsfreiheit bei der Zulassung eines Funkantennenmastes (Leit-satz der Redaktion).

BVerfG, Beschluß des Ersten Senats (3. Kammer) vom 11. 12. 1991 – BvR 1541–1543/91 –

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfassungsbeschwerden sind zulässig, aber nicht begründet. Auch bei einer im Hinblick auf die grundlegende Bedeutung des Grundrechts auf Informationsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Staat (BVerfGE 7, 198, 208; 27, 71, 81) gebotenen intensiveren verfassungsrechtlichen Nachprüfung der Anwendung und Auslegung einfachen Rechts (vgl. BVerfGE 18, 85, 93) ist nicht zu erkennen, daß die angegriffenen Entscheidungen auf dem von den Beschwerdeführern – Bf. – gerügten Verfassungsverstoß beruhen.

Das Grundrecht der Informationsfreiheit, das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, ist wie das Grundrecht der Meinungsfreiheit eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie (BVerfGE 7, 198, 208; 27, 71, 81 f.). Eine Informationsquelle ist nach der Rspr. des BVerfG allgemein zugänglich, wenn sie technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, d. h. einem individuell nicht bestimmbareren Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Dabei richtet sich die allgemeine Zugänglichkeit allein nach tatsächlichen Kriterien. Zeitungen und andere Massenkommunikationsmittel wie Rundfunk und Fernsehen sind daher von Natur aus allgemein zugängliche Informationsquellen (BVerfGE 27, 71, 83 f.; 33, 52, 65; 35, 307, 309; vgl. auch EGMR, NJW 1991, 620 ff.). Das Grundrecht auf Informationsfreiheit findet gemäß Art. 5 Abs. 2 GG seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Allerdings gilt wie bei der Meinungsfreiheit auch hier, daß es wegen der grundlegenden Bedeutung der Informationsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Staat (BVerfGE 27, 71, 81 f.) nicht folgerichtig wäre, die sachliche Reichweite dieses Grundrechts jeder Relativierung

durch einfaches Gesetz zu überlassen. Das grundrechtsbeschränkende Gesetz muß deshalb seinerseits im Lichte des beschränkten Grundrechts ausgelegt (vgl. BVerfGE 7, 198, 208 st. Rspr.; zuletzt 82, 43, 50 [= DVBl. 1990, 928]) und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angewendet werden (vgl. BVerfGE 71, 162, 181; 74, 297, 337 [= DVBl. 1987, 834]).

Unter Anwendung dieser Grundsätze fallen die Errichtung und der Betrieb des Funkantennenmastes der B. in den Schutzbereich des Grundrechts auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Antennenanlage ist zum Empfang von Radiosendungen im Kurz-, Mittel- und Langwellenbereich bestimmt, die ihrerseits allgemein zugängliche Informationsquellen darstellen. Die zur Erschließung dieser Informationsquellen erforderlichen technischen Voraussetzungen sind vom Schutzbereich der Informationsfreiheit mitumfaßt. Das OVG hat zwar erkannt, daß das Grundrecht auf Informationsfreiheit im vorliegenden Fall einschlägig sein könnte; die Bf. rügen aber zu Recht, daß das OVG keine Abwägung zwischen den durch die angewendeten bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Normen geschützten Belangen und dem Grundrecht der Bf. im konkreten Fall vorgenommen hat. Das OVG hat vielmehr unter Hinweis auf die Schranken der allgemeinen Gesetze aus Art. 5 Abs. 2 GG darauf erkannt, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG den Bf. kein Recht einräumt, unabhängig von bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorschriften an jedem beliebigen Standort eine ihren Bedürfnissen entsprechende Antennenanlage zu errichten.

Die Verfassungsbeschwerden sind aber dennoch nicht begründet, weil nicht zu erkennen ist, daß die Entscheidungen des OVG auf der Unterlassung der konkreten Abwägung beruhen (BVerfGE 18, 85, 92 ff.; st. Rspr.). Eine Entscheidung beruht nicht auf einem Verfassungsverstoß, wenn sich aus der Entscheidung selbst oder aus anderen offensichtlichen Umständen entnehmen läßt, daß eine erneute, verfassungsgemäße Rechtsanwendung mit Sicherheit wiederum zum Nachteil der Bf. ausfallen müßte (BVerfGE 35, 324, 344 [= DVBl. 1973, 955]). Das ist hier der Fall. Auf der Grundlage der vom OVG getroffenen