

markt: organisatorisch separat wird jede einzelne Maßnahme eindeutig als staatlicher Eingriffsakt deutlich.

Bleibt die Frage, ob der privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt im Vergleich der Privatisierungsvarianten nicht an fehlender Effizienz scheitern muss? Immerhin führt beispielsweise ein Genehmigungsvorbehalt dazu, dass private Rechtsgeschäfte nicht sofort wirksam werden; selbst ein bloßes Eintrittsrecht (z. B. Vorkaufsrecht) stellt den privaten Rechtsverkehr unter einen Vorbehalt und kann zu Verunsicherung führen. Die Antwort auf solche Einwände kann analog zu den bekannten Instrumenten gegeben werden. Bei Bodenverkehrsgenehmigungen hat es sich bewährt, durch Fristbindung eine fiktive Genehmigungserteilung auszulösen. Und in der Preiskontrolle ist die generalisierte Genehmigung von Tarifen möglich, so dass nicht jeder Einzelvertrag unter einen Vorbehalt gestellt werden muss. Insgesamt ist damit auch der privatrechtsgestaltende Verwaltungsakt ein Instrument, das effizient eingesetzt werden kann.

V. Fazit

In Anlehnung an chirurgische Termini kann man das Potenzial des privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakts als Koordinationsmittel zwischen öffentlichem und privatem Recht dadurch charakterisieren, dass man ihn als ein *mini-*

malinvasives Instrument begreift. Mit dem Verwaltungsakt lässt sich das öffentliche Interesse punktgenau und präventiv in den privatrechtlichen Organisationsrahmen einschleusen, ohne neue und unübersichtliche Institutionen für die staatliche Einflussnahme zu schaffen. An die Stelle neuen Organisationsballasts tritt die transparente Einzelingerenz. Dabei wird die demokratische Legitimation des hoheitlichen Handelns auf traditionellen Bahnen geführt – vermittelt durch die Weisungskette der Administration, die ihren Ursprung wiederum im volksgewählten Parlament findet¹¹¹. Die Vorteile sind hier ähnlich wie bei dem ebenfalls altertümlich klingenden Mittel der Konzession: Sachliche und rechtliche Verantwortung bleiben bei der öffentlichen Verwaltung, wohingegen der Betrieb des Geschäftes in private Hand übergeht. Solche Lösungen mögen nicht den Glanz der komplizierten Organisationsprivatisierungen haben, die derzeit *en vogue* sind, doch verdienen sie eine rückbesinnende Reaktivierung, weil mit ihnen ein einfaches Mittel zur Verfügung steht, das die unterschiedlichen Verantwortungsbereiche gleichermaßen transparent wie rechtlich zutreffend erfasst¹¹².

111 Vgl. H. Dreier, DÖV 2002, 537 (538) m. w. N.

112 So E. Schmidt-Aßmann, Öffentliches Recht (Fußn. 75), S. 32 zum Instrument der Konzessionierung.

Bericht

Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht

– Straßenrechtstagung 2003 in Saarbrücken –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am Anwaltsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück*

Während die Beratungen der Straßenrechtler in Deutschland sich früher auf die deutsche Rechtsentwicklung konzentrieren konnten und ein Blick über die Nachbargrenzen kaum gefragt war, wird heute auch das Straßenrecht in Deutschland maßgeblich von der EU in Brüssel und dem EuGH in Luxemburg bestimmt. Vor allem das Richtlinienrecht aber auch die gelegentlichen richterlichen Donnerschläge aus Luxemburg haben in Fachkreisen ein Umdenken eingeleitet, das noch keinesfalls abgeschlossen ist. Denn seit verschiedene straßenrechtliche Großprojekte scheinbar wie aus heiterem Himmel an der Nichteinhaltung europarechtlicher Vorgaben gescheitert sind, ist wohl jedermann klar geworden, dass mit dem Europarecht schon lange nicht mehr zu spaßen ist.

Es lag daher im Trend dieser wachsenden Bedeutung des Europarechts, dass auch das diesjährige Forschungsseminar der Universität des Saarlandes und des Arbeitsaus-

schusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen ganz im Zeichen der europäischen Rechtsentwicklung stand. Die Einladung der bewährten Tagungsleiter Prof. Dr. Willi Blümel (Speyer) und Prof. Dr. Klaus Grupp (Saarbrücken) hatte immerhin mehr als 50 führende Straßenrechtler Deutschlands am 22./23. 9. 2003 bei strahlendem Spätsommerwetter auf dem Universitätscampus in der Saarmetropole versammelt.

Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie in nationales Recht

Das Europarecht ist inzwischen angetreten, den Umgebungslärm, dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums oder auf dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden oder Krankenhäusern sowie anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind, zu verringern. In das Blickfeld sind dabei vor allem der Lärm von Verkehrsmitteln, wie Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie von der Industrie

* Vgl. dazu die Berichte Rieder, DVBl. 2001, 352; Stüer, DVBl. 1995, 1345; ders., DVBl. 1997, 479; ders., DVBl. 1998, 224; ders., DVBl. 1999, 1640; ders., DVBl. 2002, 238; ders., DVBl. 2003, 582.

ausgehender Lärm getreten. Dabei stehen nicht nur Gesundheitsgefährdungen, sondern auch Lärmbelastigungen und vor allem nicht nur Innenschallpegel, sondern auch Außenschallpegel im Visier. Die Umgebungslärm-Richtlinie¹ will eine nachhaltige Verringerung der Lärmbelastung vor allem dadurch erreichen, dass sie die Mitgliedstaaten zu Lärmkarten und Aktionsplänen verpflichtet. Es ist allerdings schon jetzt abzusehen, dass die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Deutschland nicht bis zum vorgeschriebenen Umsetzungszeitpunkt am 18. 7. 2004 erlassen werden können.

Regierungsdirektor *Stefan Strick* vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bonn) stellte zu Beginn der Beratungen die Eckpunkte des europäischen Lärmkonzepts vor: Bis Mitte 2007 sollen die strategischen Lärmkarten ausgearbeitet sein (Art. 7 Umgebungslärm-Richtlinie), die den Mindestanforderungen nach Anhang IV genügen müssen. Insgesamt geht es um die Kartierung von ca. 12 000 km Bundesautobahnen, 41 000 km Bundesstraßen, ca. 80 städtischen Ballungsräumen und 11 Großflughäfen sowie des Schienennetzes von ca. 12 500 km. Ein gutes Jahr später sollen von den zuständigen nationalen Behörden die Aktionspläne ausgearbeitet sein, in denen die Lärmprobleme und Lärmauswirkungen aber auch Lärminderungsmaßnahmen geregelt werden (Art. 8 Umgebungslärm-Richtlinie). Dabei treten vor allem Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, in der Nähe der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60 000 Zügen pro Jahr und Großflughäfen sowie Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern ins Blickfeld. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Die jeweils zu treffenden Maßnahmen sind in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. In einem weiteren Schritt sind die Aktionspläne bis Mitte des Jahres 2013 um entsprechende vorrangige Maßnahmen zu ergänzen. Auch ist eine Information der Öffentlichkeit vorgesehen (Art. 9 Umgebungslärm-Richtlinie). Die einzelnen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten werden von entsprechenden Berichtspflichten begleitet (Art. 11 Umgebungslärm-Richtlinie).

Der enge zeitliche Rahmen für eine angemessene Umsetzung, aber auch die aktuell notwendige Novellierung des Fluglärmsgesetzes sind nach den Worten von *Strick* gute Gründe dafür, die Umsetzung der Richtlinie im BImSchG vorzunehmen. Nach dem Beispiel der Regelungen zum anlagenbezogenen Schallschutz ist vorgesehen, das Wesentliche der Richtlinie im Gesetz selbst umzusetzen; die Anforderungen an Lärmkarten, Aktionspläne und an die jeweiligen Verfahren sollen durch Rechtsverordnungen konkretisiert werden. Die neuen Vorschriften sollen in einem neuen

»Sechsten Teil« des BImSchG mit der Überschrift »Lärminderungsplanung« ihren Platz finden und an das vorhandene Instrument des § 47 a BImSchG anknüpfen, der in den neuen Regelungen aufgeht. Die in den Lärminderungsplänen ausgewiesenen Werte sollen von der Fachplanung bei der Abwägung berücksichtigt werden, also nicht strikt binden. Nach Auffassung des Bundesumweltministeriums sollen die neuen Vorschriften auch den Bereich Fluglärm mit umfassen, soweit es sich um die Kartierung und Aktionsplanung handelt. Dies setzt eine entsprechende Änderung des § 2 BImSchG voraus, wie der Bonner Ministerialbeamte verdeutlichte. Bei der Lärmsanierung wird auch eine summierende Betrachtung verschiedener Lärmquellen erwogen, die in einer Summenkonfliktkarte ausgewiesen werden sollen².

In der *Diskussion* herrschte noch große Unsicherheit über die Auswirkungen des neuen europarechtlichen Lärmkonzepts vor. Während sich Rechtsanwalt *Wolfgang Hendewerk* (DEGES Berlin) zum Sprecher derjenigen machte, die das neue Regelwerk mit offenen Armen empfangen wollen, wurden auch durchaus skeptische Stimmen laut. Die Kritik entzündete sich vor allem an der Gefahr, dass die Richtlinie durch Tochterrichtlinien ergänzt und so zu einem Instrument werde, mit dem der Einzelne Rechtsansprüche gegen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen in die Hand bekomme. Offen sei auch, welche Rechtsqualität die Aktionspläne haben und in welchem Umfang der Bürger dagegen Rechtsschutz suchen könne. Offenbar wird überlegt, für Luftqualitätspläne und Aktionsprogramme den Rechtsweg zum OVG/VGH zu eröffnen, worauf OVG-Vizepräsident *Michael Sauthoff* (Greifswald) die Frage des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle stellte. Verfahrensrechtliche und inhaltliche Anforderungen ließen sich in der Praxis vielfach kaum trennen. Auch bei der Normenkontrolle eines Bebauungsplans etwa im Bereich der Begründung habe sich gezeigt, dass die Übergänge formaler und inhaltlicher Fehler fließend seien. Mehrfach schien auch die Warnung durch, dass man die Vorgaben aus Brüssel nicht einfach auf die leichte Schulter nehmen dürfe und dass überhaupt noch nicht absehbar sei, was am Ende das BVerwG in Leipzig oder gar der EuGH in Luxemburg aus einem solchen Regelwerk mache. Eines aber war den Teilnehmern wohl klar: Die Umgebungslärm-Richtlinie enthält nicht nur unverbindliche Programmsätze, sondern verlangt von den Mitgliedstaaten ein konkretes Handeln, das möglicherweise noch durch Tochterrichtlinien verschärft werden könnte.

Umsetzung der FFH-Richtlinie in das deutsche Straßenrecht

Verschiedene große Straßenprojekte sind in letzter Zeit durch die Vogelschutz- und FFH-Richtlinie³ in eine durchaus beachtliche Schieflage geraten⁴. Zumeist hat

1 Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. 6. 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. EG vom 18. 7. 2002 L189/12); vgl. auch Empfehlungen der Kommission vom 6. 8. 2003 über Leitlinien für die geänderten vorläufigen Berechnungsmethoden für Industrie-, Flug-, Straßenverkehrs- und Eisenbahnlärm und diesbezügliche Emissionsdaten (ABl. EG vom 22. 8. 2003 L 212/49).

2 Zu Summationen verschiedener Lärmquellen *Halama/Stüer*, NVwZ 2003, 132.

3 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. EG vom 25. 4. 1979 Nr. L 103); Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhal-

dies daran gelegen, dass FFH-Gebiete nicht rechtzeitig nach Brüssel gemeldet und die erforderlichen Verträglichkeitsprüfungen nicht zeitgerecht durchgeführt worden sind. Aber noch mehr können sich nicht ausgewiesene (faktische) Vogelschutzgebiete als Hindernisse für die Verkehrsplanung erweisen. Denn ein faktisches Vogelschutzgebiet legt nach Auffassung einiger Gerichte bei erheblichen Eingriffen unüberwindbare Stolpersteine in den Weg, die durch Abwägung nicht überwunden werden können, sondern sich als »rote Ampeln« erweisen, an denen das Vorhaben scheitert. Einziger Ausweg ist da wohl nur die Anerkennung der faktischen Vogelschutzgebiete durch die national zuständigen Stellen und die Überführung unter den Voraussetzungen des Art. 7 FFH-Richtlinie in das niedrigere Schutzniveau des Habitatschutzes. Der Mitgliedstaat muss das Schutzgebiet als solches anerkennen und ein entsprechendes Schutzsystem installieren. Das kann im Einzelfall ganz schön schwierig sein⁵.

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie setzt einerseits entsprechende gesetzliche Grundlagen voraus, die durch die Änderung des BNatSchG seit 1998 geschaffen sind und heute in §§ 32 bis 37 BNatSchG ihren Platz gefunden haben. Zugleich sind aber auch die fachlich geeignetsten Gebiete an die Kommission zu melden, die auf dieser Grundlage eine Liste erstellt. Das Schutzniveau hängt von der Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Gebietes in die Kommissionsliste ab, machte Prof. Dr. Hans-Peter Michler in seinem Vortrag deutlich⁶. Drängt sich ein potenzielles FFH-Gebiet geradezu auf, ist die Zulässigkeit von Projekten an Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zu messen. Das betrifft vor allem Gebiete mit prioritären Lebensräumen oder Arten. Kann die Aufnahme eines Gebietes in die Kommissionsliste nicht sicher vorhergesagt werden – dies gilt vor allem für Gebiete mit nicht prioritären Elementen – darf das Gebiet nach den Worten des Umweltrechtlers an der Fachhochschule Birkenfeld nicht so nachhaltig beeinträchtigt werden, dass es für die Meldung nicht mehr in Betracht kommt (»Pflicht zur Stillhaltung«).

Unverträgliche Projekte sind grundsätzlich unzulässig (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL). Dies gilt vor allem auch dann, wenn zumutbare Alternativen zur Verfügung stehen. Die Hürde für die Verwirklichung derartiger Projekte ist hier nach der Rechtsprechung recht hoch. Vor allem kann die Planfeststellungsbehörde nicht einfach durch abwägende Überwindung von Belangen zur Tagesordnung übergehen. Dem Vorhabenträger dürfen allerdings keine unver-

tung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG vom 22. 7. 1992 Nr. L 206/7).

4 BVerwG, Urteil vom 17. 5. 2002 – 4 A 28.01 –, DVBl. 2002, 1486 – A 44; OVG Koblenz, Urteil vom 9. 1. 2003 – 1 C 10393/01 –, B 50 n Abschnitt 1; Urteil vom 9. 1. 2003 – 1 C 10187/01 –, UPR 2003, 200 – B 50 n Abschnitt 2; vgl. auch VG Oldenburg, Urteil vom 16. 5. 2001 – 1 A 3558/98 –, Emssperrwerk; *Stüer/Hermanns*, DVBl. 2003, 711.

5 *Stüer*, DVBl. 2002, 940; *ders.*, NdsVBl. 2000, 25; *ders.*, NdsVBl. 2003, 177; *Stüer/Spreen*, NdsVBl. 2003, 44.

6 Vgl. demnächst auch das Gutachten zum Leitfaden für Bundesfernstraßen zum Ablauf der Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung nach §§ 34, 35 BNatSchG, erstattet im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn 2003.

hältnismäßigen Opfer abverlangt werden, die mit anderen Gemeinwohlbelangen nicht vereinbar sind⁷, etwa weil sie außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu den damit erzielbaren Vorteilen für Natur und Umwelt stehen. Je schutzwürdiger das Schutzgut ist und je schwerer die Beeinträchtigung wiegt, umso höhere Anstrengungen muss der Vorhabenträger zum Schutz des Gebietes unternehmen, hob *Michler* hervor. Offen ließ der Referent, ob Ausgleichszahlungen, wie sie im deutschen Naturschutzrecht bekannt sind, auch europarechtlich eine Kompensation des Eingriffs bewirken können.

In der *Diskussion* wurde der Blick auf die in den Richtlinien angelegte gestufte Prüfung gerichtet. Einig war sich die Runde, dass zumindest auf der Ebene der Linienbestimmung die Prüfung nach der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie ansetzen müsse. Wird keine Linienbestimmung durchgeführt, sind die Prüfungen nach den vorgenannten Richtlinien in das Raumordnungsverfahren zu integrieren. Gelegentlich kam auch der Eindruck auf, als wenn die Verbände die neuen Prüfungserfordernisse nur als Hebel zur Verhinderung von aus anderen Gründen unliebsamen Projekten einsetzen würden. Die Vorstellung, die Länder könnten jetzt einfach die Meldung für abgeschlossen erklären, erschien einer Mehrheit nicht als der richtige Weg. Es war aber auch klar, dass irgendwann einmal mit der Meldung Schluss sein müsse, wenn die Mitgliedstaaten nach bestem Gewissen ihre besonders wertvollen Gebiete gemeldet hätten, machte der Vorsitzende des 4. Revisionsssenats des BVerwG Dr. *Stephan Paetow* (Leipzig) klar.

Die fachwissenschaftlichen Erkenntnisse seien zumeist dort besonders dicht, wo neue Vorhaben anstünden. »Wenn man nur richtig sucht, wird man fast überall etwas finden«, brachte ein Teilnehmer aus der Hessischen Ministerialverwaltung die allgemeine Meinung auf den Punkt. Gelegentlich machte sich auch Unmut breit, dass die Planfeststellung im Nachhinein an Forderungen gemessen werde, die ihr im Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht bekannt waren und auch nicht bekannt sein konnten, wie Regierungsdirektorin *Jutta Schmidt* vom Mainzer Verkehrsministerium am Beispiel der Hochmoselbrücke deutlich machte. Dr. *Dietmar Hönig* vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Wiesbaden) setzte sich im Zusammenhang mit der Erweiterung des Frankfurter Flughafens dafür ein, den Austausch eines bereits gemeldeten Gebietes gegen ein anderes Gebiet zuzulassen, wenn das Konzept »Natura 2000« hierdurch nicht beeinträchtigt werde.

Die Plan-Umweltprüfung bei der Verkehrswegeplanung

Neue Herausforderungen an die Verkehrswegeplanung ergeben sich auch aus der Plan-UP-Richtlinie, die bis zum 20. 7. 2004 in das deutsche Raumordnungs-, Fachpla-

7 BVerwG, Urteil vom 19. 1. 1998 – 4 A 9.97 –, BVerwGE 107, 1 – A 20 I; Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2.99 –, BVerwGE 110, 302 = DVBl. 2000, 814 – Hildesheim; Urteil vom 24. 8. 2000 – 6 B 23.00 –, DVBl. 2001, 375 – Monbijou.

nungs- und Bauplanungsrecht umgesetzt werden muss⁸. Die Richtlinie stellt durchaus handfeste Forderungen auf. Neben die Projekt-UV⁹ tritt die Plan-UP, die auf bestimmte Pläne und Programme anzuwenden ist, die Rahmen setzende Auswirkungen auf nachfolgende Zulassungsentscheidungen haben. Die auf Projekte bezogene UVP soll daher durch eine Umweltprüfung auf vorgelagerte Pläne und Programme erweitert werden. In welchem Umfang allerdings derartige Pläne der Umweltprüfung unterliegen, ist höchst umstritten. Das Angebot reicht von der hochstufigen Bundesraumordnung über den Bundesverkehrswegeplan, die Bedarfspläne des Bundes, die Landesplanung mit ihren Landesentwicklungsprogrammen und Landesentwicklungsplänen über die Regionalpläne (Gebietsentwicklungspläne) bis zu den Bauleitplänen mit dem Rahmen setzenden Flächennutzungsplan und den Bebauungsplänen. Der Plan-UP-Richtlinie unterliegt die planende Verwaltung und auch die Ministerialverwaltung, soweit sie Gesetze für das Parlament ausarbeitet.

Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* sprach sich strikt dagegen aus, die neuen Prüfungsanforderungen als »Strategische Umweltprüfung« zu bezeichnen, jedenfalls wenn damit die Vorstellung verbunden werde, die fachplanerische Entscheidung aus der isolierten Sicht der Umwelt strategisch zu steuern. Raumordnung und Fachplanung hätten einen Anspruch darauf, nicht durch eine einseitige Umweltsicht fremd gesteuert zu werden und nicht am Ende ihre Kernkompetenz zu verlieren. Zugleich setzte sich der Tübinger Hochschullehrer erwartungsgemäß dafür ein, nur solche Pläne der Plan-UP zu unterziehen, für die ein gesetzliches Erfordernis besteht. Schon aus diesem Grunde scheiden für *Ronellenfitsch* der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne des Bundes als Gegenstände einer verpflichtenden Plan-UP aus¹⁰.

Die Regionalplanung (Gebietsentwicklungsplanung) und die Linienbestimmung sind demgegenüber in Zukunft Gegenstände einer Plan-UP. Das ist nicht ohne Folgen: Pläne und Programme sind dann einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen und auch bei der Prüfung von Alternativen ist wohl etwas genauer hinzusehen, als das bisher vielfach unter Hinweis auf eine planerische Abwägungsentscheidung der Fall war. Auch muss in Zukunft eine zusammenfassende Erklärung darüber Auskunft geben, wie den Belangen der Umwelt Rechnung getragen worden ist und aus welchen Gründen sie anderen Belangen geopfert worden sind. Auch das in der Plan-UP-

Richtlinie vorgesehene Monitoring stellt Gesetzgeber und Verwaltung durchaus vor neue Herausforderungen¹¹.

In der *Diskussion* scheute wohl so mancher davor zurück, mit den »modischen Begriffen aus der Filmbranche« ein für alle Mal Schluss zu machen, wie es der Tübinger Fachplanungsrechtler gefordert hatte. Wenn die Strategische Umweltprüfung nicht als ungebremstes Infiltrat der Umweltschützer, sondern als konzeptioneller Ansatz der Fachplanung verstanden werde, dann habe auch der Begriff durchaus seinen Sinn. Ob sich tatsächlich die Bundesverkehrswegeplanung und die Bedarfsplanung des Bundes auf Dauer als »UP-freie Zone« behaupten können, ist durchaus nicht selbstverständlich. Nach dem Wortlaut der Richtlinie mag das zwar durchaus so erscheinen. Bei einer effektiven Auslegung der Erwägungsgründe spricht nach den Worten von Prof. Dr. *Richard Bartlspurger* (Erlangen) durchaus einiges dafür, auch die hochstufigen Bundesplanungen der Plan-UP zu unterziehen.

Offen blieb in der Diskussion auch, in welcher Form die Öffentlichkeitsbeteiligung auf den verschiedenen Planungs- und Programmstufen durchzuführen ist. Bei der Erarbeitung des Grundrechtekatalogs und der Europäischen Verfassung sind durch den Konvent die Zivilgesellschaften beteiligt worden. Es handelt sich dabei um von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften oder Arbeitgebern, Wirtschaftsverbänden oder Naturschutz- und Umweltverbänden benannte Vertreter¹². Hierdurch könnte vielleicht die Umweltprüfung bei hochstufigen Planungen einen Teil ihres Schreckens verlieren.

Dem wurde teilweise entgegengehalten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der hochstufigen Planung nicht eingeschränkt werden könne, sondern wie die Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung ausgestaltet werden müsse. Eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung müsse aber dann auch mit entsprechenden Präklusionsregelungen verbunden sein.

Einen formalen Verstoß gegen europarechtliche Verfahrensvorschriften hat das BVerwG bisher dann nicht für bedeutungsvoll angesehen, wenn sich der Fehler in der Sache nicht auf die Entscheidung ausgewirkt hat¹³. An die Leipziger Bundesrichter war die Bitte unüberhörbar, diesen Rettungsanker den Planern und Projektträgern auch in Zukunft nicht aus der Hand zu schlagen.

UVP in den Straßengesetzen der Länder

Das europäische Richtlinienrecht richtet sich nicht nur an den Bundesgesetzgeber, sondern weist auch den Ländern Gesetzgebungsaufgaben zu, deren Erledigung vielfach Kopfzerbrechen hervorruft. Die Erkenntnis zu den gesetzgeberischen Mitwirkungserfordernissen der Länder ist allerdings erst allmählich gereift. Heute ist klar, dass

8 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG vom 21. 7. 2001, Nr. L 197, S. 30).

9 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG vom 5. 7. 1985, Nr. L 175, S. 40); Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. 3. 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG vom 14. 3. 1997, Nr. L 73 S. 5).

10 So auch *Stüer*, UPR 2003, 97; zum Habitatschutz in der Bundesverkehrswegeplan *Stüer*, NVwZ 2002, 1164.

11 Zur Plan-UP in der städtebaulichen Planung *Krautzberger/Stüer*, BauR 2003, 1301; *Stüer/Upmeyer*, ZfBR 2003, 114.

12 *Stüer/von Arnim*, DVBl. 2003, 245.

13 BVerwG, Urteil vom 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 –, BVerwGE 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 – Bernhardswald; Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung, 2003, Rdnr. 846.

die UVP-RL zugleich in die Bauordnungen der Länder umgesetzt werden muss, ebenso wie eine Änderung der Landesstraßengesetze unverzichtbar ist. Auch bei der Plan-UP-RL werden sich in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vergleichbare Probleme stellen.

Die Umsetzung der UVP-RL in das Landesrecht ist durchaus unterschiedlich ausgefallen. Bayern etwa hat noch vor dem Bundesgesetzgeber reagiert und sein Straßenrecht mit einer UVP ausgestattet. Andere Länder wie etwa Brandenburg, über deren Umsetzung Ministerialrat *Jupe* (Potsdam) berichtete, sind später auf den Plan getreten, haben aber dafür in detaillierteren Regelungen den europarechtlichen Vorgaben Rechnung getragen. Die Umsetzung ist hier durch eine Kombination von Schwellenwerten für Projektgrößen und Einzelfallprüfungen erfolgt (§ 38 Bbg. StrG).

Die unterschiedlichen Umsetzungskonzepte in den Ländern wurden in der *Diskussion* auch darauf zurückgeführt, dass der Bund ein eigenes Umsetzungskonzept verfolgt habe, dem sich nicht alle Länder anschließen können. Zudem räumt das Europarecht entsprechende Umsetzungsspielräume ein. Immerhin hat die Umsetzung in die Straßengesetze der Länder dazu geführt, dass zuvor eingeleitete Mahnverfahren der Kommission ruhen. Von verschiedenen Diskussionsteilnehmern wurde eine Kombination aus Schwellenwerten und Einzelfallprüfung als richtiger Mittelweg bezeichnet, die UVP einerseits nicht der Beliebigkeit des jeweiligen Gutachters zu überantworten (Ministerialrat *Jürgen Kern*, Wiesbaden) und andererseits den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten. Der Bund habe mit der uneingeschränkten Pflicht zur Einzelfallprüfung bei Bundesstraßen auch für die Straßenbaulastträger der Ortsdurchfahrten die Notwendigkeit geschaffen, schon die Anlage von Mittelinseln oder Busbuchten einer Einzelfallprüfung zu unterziehen (Ltd. Regierungsdirektor *Martin Huber*, Hamburg). Dagegen wurde vor allem auch von Ministerialrat *Siegfried Rinke* (BMVBW Bonn) davor gewarnt, der Gefahr einer Überregulierung zu erliegen. Will der Gesetzgeber auch in Brüssel und Luxemburg bestehen, wird er vielfach um Öffnungs- oder »Angstklauseln« nicht herumkommen.

Luftreinhaltung

Im Mittelpunkt der traditionellen aktuellen Stunde standen die europarechtlichen Anforderungen, die sich aus der Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG des Rates und der Tochterrichtlinie 1999/30/EG¹⁴ ergeben. Nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Konzentrationen von (unter anderem) Stickstoffdioxid und gegebenenfalls Stickstoffoxiden in der Luft die Grenzwerte des Anhangs ab den dort genannten Zeit-

14 Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. 4. 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. EG vom 29. 6. 1999 – L 163/41).

punkten nicht überschreiten. Die Jahresgrenzwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit betragen ab dem 1. 1. 2010 40 µg/m³ NO₂. Die Richtlinie ist durch § 3 der 22. BImSchV umgesetzt worden.

In seiner bisherigen Rechtsprechung hat das BVerwG¹⁵ offen gelassen, welche rechtliche Bedeutung die angeführten Regelungen im Allgemeinen und für straßenrechtliche Planfeststellungen im Besonderen haben, weil die Werte nach Aussage des Gutachters eingehalten waren. Sind die prognostizierten Werte allerdings überschritten, stellen sich eine Reihe von Fragen. Im Anschluss an zwei Urteile des OVG Koblenz¹⁶ und des VGH Mannheim¹⁷ wurde von den Straßenrechtlern die Auffassung vertreten, dass die Richtlinie jedenfalls keine Grenzwerte vorgebe, die sich an die jeweiligen Projektträger richten. Auch der Einzelne könne daher keine Individualansprüche aus der Richtlinie ableiten. Vor allem könne der Grenzwert nicht auf jedes einzelne Grundstück bezogen werden, sondern nur auf großräumige Gebiete und Ballungsräume. Anderenfalls sei die Straßenplanung etwa im Ruhrgebiet aber auch in anderen großstädtischen Ballungsräumen schnell am Ende. Und es könnten Verkehrsinfrastrukturprojekte dann wohl nur noch in der Lüneburger Heide, im Bayerischen Wald oder auf hoher See gebaut werden, wenn diese Projekte nicht dort an der FFH- oder Vogelschutz-RL scheitern, wurde mit leicht sarkastischem Unterton hinter vorgehaltener Hand bemerkt.

Europarecht steht auch im kommenden Jahr auf dem Programm

Die Teilnehmer werden die gastliche Tagungsstätte im Grenzbereich zwischen Deutschland und Frankreich vielleicht am Ende doch überwiegend hoffnungsfroh verlassen haben und sich wohl schon ein wenig auf die nächste Tagung am 27. und 28. 9. 2004 freuen, zu der die Tagungsleiter *Blümel* und *Grupp* die Anwesenden eingeladen haben. Dinge, die man nicht vermeiden kann, sollte man beherzt und mit Freuden angehen, besagt eine alte Lebensweisheit. Das mag für die Plan-UP-Richtlinie wie für die Richtlinien zur Lärmqualität und zur Luftreinhaltung gleichermaßen gelten. Und ein Weiteres war für die verammelten Straßenrechtler Deutschlands tröstlich: Wenn es nach dem Willen der Bundesregierung geht, sind im Umweltrecht unsinnige und überflüssige Regelungen auch in Zukunft nicht zu erwarten¹⁸.

15 BVerwG, Urteil vom 18. 6. 2003 – 4 A 70.01 –.

16 OVG Koblenz, Urteil vom 2. 5. 2003 – 1 C 11563/00.OVG –.

17 VGH Mannheim, Urteil vom 17. 7. 2003 – 5 S 723/02 – Leonberg.

18 Die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drucks. 15/1253 – Entbürokratisierung und Umweltschutz, Frage 5: »Welche Beispiele für unsinnige und überflüssige Regelungen im Bereich des Umweltschutzes gibt es aus der Sicht der Bundesregierung?«) beschied die Bundesregierung daher folgerichtig und fast schon etwas bedauernd: »Das Umweltrecht des Bundes enthält keine unsinnigen Regelungen.« Dass die eine oder andere Vorschrift im Umweltrecht vielleicht überflüssig ist, wollte die Bundesregierung offenbar nicht ganz ausschließen.