

Rechtsetzung für das Recht der Angestellten und Arbeiter in der Kirche ebenso unter den Vorbehalt kirchlicher Autonomie gestellt wie die Kompetenz zum Erlaß der kirchlichen Beamten- oder der Pfarrergesetze. Gerade im Arbeitsrecht zeigt sich das besondere Selbstverständnis der Kirche als einer Kirche des Friedens, die auch im Arbeitsrecht ihre eigenen Wege zur Streitbeilegung gehen muß. Die Kampfordnung des Arbeitsrechts mit Streik und Aussperrung ist dem Wesen der Kirche grundsätzlich fremd. Sie ist durch eine andere Ordnung zu ersetzen, die die Kirche glaubt in ihrem „Dritten Weg“ gefunden zu haben.

Übrig bleibt die Rechtswegproblematik, d. h. die Frage, ob die staatlichen Gerichte für die Entscheidung von Streitigkeiten aus den Rechtsverhältnissen, die durch den „Dritten Weg“ geordnet sind, zuständig sind. Daß die staatlichen Gerichte nicht angerufen werden können, solange es sich um beamtenrechtliche Statusfragen handelt, ist allgemeine Meinung und durch eine umfangreiche Rechtsprechung gesichert¹⁹. Fraglich ist jedoch, wie es im Arbeitsrecht, d. h. in den kirchenrechtlichen Rechtsverhältnissen, die privatrechtlich geordnet sind, steht. Es geht dabei um die Frage, ob das kirchliche Gericht auch über derartige Fragen entscheiden kann. Hält man Kirchenrecht auch im Bereich des privatrechtlichen Arbeitsrechts für möglich, so kann die Zuständigkeit der kirchlichen Gerichte begründet werden. Allerdings ist diese Rechtsmeinung zwei Einwänden ausgesetzt:

Die Kirche kennt nach ihrer Verfassung nur Verfassungs- und Verwaltungsgerichte, nicht dagegen Arbeitsgerichte²⁰. Insofern bleibt, soweit das kirchliche Recht hier nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit für sich in An-

spruch nimmt, eine Lücke. Sobald eine derartige Lücke auftaucht, greift der Staat ein, weil das Rechtsstaatsprinzip als für alle geltendes Gesetz die Möglichkeit einer gerichtlichen Entscheidung verlangt; für Rechtsstreitigkeiten muß eine neutrale, unabhängige Instanz bestehen, die nach Prinzipien des Rechts entscheidet²¹. Der Gedanke, daß im Rechtsstaat kein rechtsschutzloser Raum bestehen darf, ist einer der übergeordneten Gedanken, in dessen Rahmen sich die Kirche auch unter dem Gesichtspunkt des Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV einzuordnen hat.

Bei derartigen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten liegen oft staatliche, d. h. weltliche und kirchliche Gesichtspunkte in bunter Gemengelage. Soweit das staatliche Gericht eingreift, kann es die kirchlichen Gesichtspunkte nicht nachprüfen, sondern muß der Kirche das lassen, was der Kirche ist. Anderenfalls würde sie in den garantierten Entscheidungsspielraum der Kirche eingreifen. Diesen Entscheidungsspielraum muß das staatliche Gericht hinnehmen.

Die Gesichtspunkte der kirchlichen Ordnung können dabei so überwiegend werden, daß sie zum zentralen, u. U. sogar fast zum einzigen Gesichtspunkt werden, aus dem heraus der Streit zu entscheiden ist. Ist das so, so würde das staatliche Gericht seine Kompetenz überschreiten, wenn es den Fall zu seinem eigenen machen würde. Hier endet die Zuständigkeit der staatlichen Gerichtsbarkeit. Freilich setzt das voraus, daß die Kirchen Gerichte zur Verfügung stellen, bzw. ihre eigene Kompetenzordnung so einrichten, daß die kirchlichen Gerichte derartige Fragen entscheiden können.

19 BVerfG (Vorprüfungsausschuß), ZevKR 24 (1979), 389 = NJW 1980, 1041. Dazu kritisch *Hermann Weber*, NJW 1980, 1042f.; *Axel Frhr. v. Campenhausen*, (Anm. 5) S. 200f. – vgl. ferner BVerfGE 18, 387f.; 41, 334.

20 *Hartmut Maurer*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der evangelischen Kirche, 1958; *ders.*, Grundprobleme der kirchlichen Gerichtsbarkeit, ZevKR 17 (1962), 48ff.

21 *Ulrich Scheuner*, Religionsfreiheit unter dem Grundgesetz, in: *Schriften zum Staatskirchenrecht*, 1973, S. 50ff.; *Axel Frhr. v. Campenhausen*, Der Rechtsschutz der kirchlichen Bediensteten, in: *Festschrift für Ruppel*, 1968, S. 262ff. (266) m.w. Nachw.; *Wolfgang Rüfner*, Rechtsschutz gegen kirchliche Rechtshandlungen und Nachprüfung kirchlicher Entscheidungen durch staatliche Gerichte, in: *HdbStKR*, (Anm. 5), S. 759ff., 789; *Roman Herzog*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz* (Anm. 5), Art. 20 Erl. VII RdNr. 11.

Bericht

Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts

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

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster*

Die Beanspruchung der Naturgüter sowie die Beeinträchtigung von Naturhaushalt und Landschaftsbild sind in

den letzten Jahren bei der Bevölkerung zunehmend auf Kritik gestoßen. Nicht zuletzt das gestiegene Umweltbewußtsein hat dabei auch in der wissenschaftlichen Begleitung von Fachplanungsvorhaben zu einer stärkeren Orientierung an den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes beigetragen. Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwal-

* *Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (37) war mehrere Jahre wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Raumplanung und öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.*

tungswissenschaften Speyer und der Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – eine Vereinigung von ausgewiesenen, besonders sachkundigen Straßenrechtlern – zeigten daher Gespür für diese aktuelle Entwicklung und Mut zugleich, als sie in ihrem Forschungsseminar am 28./29. Oktober 1985 unter dem Thema „Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts“ die Berücksichtigung von Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes bei der fernstraßenrechtlichen Planung in den Mittelpunkt stellten.

Unter der umsichtigen Leitung von Prof. Dr. Willi Blümel, dem Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, wurden die Beratungen der Mitglieder des Arbeitsausschusses und der geladenen Gäste von Prof. Dr.-Ing. Ruprecht Rümmler, Essen, mit einem eindrucksvollen Referat „Zur Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung“ aus naturwissenschaftlich-technischer Sicht grundgelegt. Die „Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung“ behandelte Ltd. Ministerialrat a. D. Hans Carl Fickert, Ratingen, aus der Sicht eines anerkannten, erfahrenen Praktikers. Richter am OVG NW Ulrich Kuschnerus, Münster, betrat mit seinem neue Fragestellungen aufzeigenden Referat zur „Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans“ weitgehend Neuland auf einem Felde, das noch der juristischen und naturwissenschaftlich-technischen Erschließung bedarf.

Rümmler berichtete über die in die Fachplanung integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), wobei er auf seine Erfahrungen aus seiner früheren Tätigkeit beim Landschaftsverband Rheinland zurückgreifen konnte. Insbesondere seit dem Inkrafttreten der neuen Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 1985) werden unter Anerkennung des Prinzips der gemeinwohlverpflichteten staatlichen Daseinsvorsorge die Umweltbelange mit den Aufgaben der Verkehrswegeplanung gleichrangig behandelt. Die integrierte UVP wird in den fachspezifischen Planungsprozeß eingebracht und findet ihren Ausdruck in landespflegerischen Fachbeiträgen, zu denen in der Stufenfolge des Planungsverfahrens gehören:

- die ökologische Beurteilung der Straßenplanung in Form einer „Risikoanalyse“ auf der Ebene der Bedarfsermittlung,
- die Empfindlichkeitsuntersuchung der Landschaft gegenüber dem Planungsvorhaben in Form einer UVP auf der Ebene der Linienführung,
- der „landschaftspflegerische Begleitplan“ auf der Ebene der Entwurfsbearbeitung und
- der „landschaftspflegerische Ausführungsplan“ auf der Ebene der baureifen Planung.

Die Risikoanalyse beinhaltet eine Vorprüfung zur Feststellung des Grades der Umwelterheblichkeit des beabsichtigten Vorhabens in Relation zur Belastbarkeit der betroffenen Landschaft. Aus dieser ökologischen Untersuchung sollte bei Aufnahme der Straße in den Bedarfsplan zugleich hervorgehen, ob eine Umweltverträglichkeitsstudie zu erstellen ist oder ob diese wegen der Geringfügigkeit des zu erwartenden Eingriffs in Natur und Landschaft entfallen kann. Die Umweltverträglichkeitsstudie dient der Linienfindung der Straße und der Auswahl trassengeeigneter Korridore, die durch Abwägung

des Flächenanspruchs der Verkehrswegeplanung gegenüber anderen Ansprüchen an den Planungsraum einzugrenzen sind. Der landschaftspflegerische Begleitplan, der an der Rechtsverbindlichkeit im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens teilnimmt, stellt die vom Träger der Straßenplanung zum Ausgleich des Eingriffs oder als Ersatz zu leistenden Maßnahmen der Landschaftspflege, des Naturschutzes und – wenn Siedlungsbereiche betroffen sind – auch der Grünordnung im einzelnen parzellenscharf dar.

Rümmler schilderte dabei an eindrucksvollen Beispielen landschaftspflegerische Maßnahmen und zeichnete die Entstehung eines landschaftspflegerischen Begleitplans an Fällen der Praxis nach: In einer Bestandsanalyse sei der gegenwärtige Zustand von Natur und Landschaft einschließlich einer Bewertung der visuellen Landschaftsstruktur und der ökologischen Funktionen des Naturhaushaltes aufzunehmen. Die Ermittlung der Eingriffswirkungen des Vorhabens für die ökologischen Funktionen des Naturhaushaltes und der visuellen Landschaftsstruktur schließe sich an. Sodann seien die vorgeesehenen Ausgleichsmaßnahmen zur Wiederherstellung des Landschaftsbildes sowie zur Gewährleistung gleichartiger und gleichwertiger ökologischer Funktionen des Naturhaushaltes im gestörten Eingriffsbereich darzustellen. Bei nicht ausgleichbaren Eingriffen seien Ersatzmaßnahmen auszuweisen, die außerhalb des Landschaftsraumes eine Eingriffskompensation ermöglichen. Die Realisierung des Vorhabens begleite der „landschaftspflegerische Ausführungsplan“, der die baureife Ausarbeitung der Inhalte des landschaftspflegerischen Begleitplans und eventuelle Auflagen aus dem Planfeststellungsverfahren darstelle.

Ebenfalls an Beispielen der Praxis behandelte Rümmler das gestufte Instrumentarium zur Bewältigung straßenbaulicher Eingriffe und ihrer Wirkungen durch Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung von Beeinträchtigungen, zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen sowie durch Ersatzmaßnahmen und Ausgleichsabgaben. Ökologische Beeinträchtigungen seien danach durch eine umweltschonende Straßenplanung möglichst zu vermeiden und zu mindern (§ 8 Abs. 1 und 2 BNatSchG). Die Bewertung des Eingriffs falle dabei je nach Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes unterschiedlich aus. Deshalb stelle sich jeweils die Frage, bis zu welchem Ausmaß das betroffene Landschaftspotential Eingriffe entweder relativ schadlos ertragen oder aber schließlich nicht mehr bewältigen könne. Der Referent setzte sich in diesem Zusammenhang für eine landschaftsgerechte Linienführung mit landschaftsangepaßter Trassenführung nach Lage und Höhe, sorgfältige Eingliederung der Entwurfs Elemente sowie ökologisch begründete ingenieur-biologische und landespflegerische Maßnahmen zur Minderung nachteiliger Auswirkungen des Straßenbauvorhabens ein.

Bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen müsse das Landschaftsbild möglichst durch strukturbezogene Ausgleichsmaßnahmen wiederhergestellt oder neu gestaltet werden (§ 8 Abs. 4 BNatSchG). Als Beispiele wurden die Tunnelung zur Wahrung eines möglichst ungestörten Landschaftsbildes in Landschaftsräumen mit hoher Reliefenergie, Troglagen, Geländeausformungen und -mo-

dellierungen mit dem Ziel des Sichtschutzes, die Aufständigung zur teilweisen Aufhebung visueller Trennwirkungen und Horizontalabschirmungen in Tallagen, ästhetisch ansprechende Brückenbauwerke sowie Sichtschutz- oder Großbaumpflanzungen genannt. Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes könne durch funktionsbezogene gleichartige oder gleichwertige Ausgleichsmaßnahmen wiederhergestellt werden. Die Erhaltung von Vegetationsbahnen in Tallagen zur Gewährung des Luftaustausches durch Brücken oder Aufständigungen, Tunnelungen, die Neuanlage von Wild- und Kleintierdurchlässen, von Biotopen (Moore, Sümpfe, Naßwiesen, Trockenrasen, Zwergstrauch- oder Wacholderheiden), Sumpf-, Bruch- und Auwäldern oder sonstige Aufforstungsmaßnahmen, Verpflanzungen wertvoller Pflanzenarten der „roten Liste“ und Aussiedlung gefährdeter Tierarten aus dem Trassenbereich, Renaturierung von Gewässern und die Rekultivierung aufgegebenen Trassenstücke wurden hier als Beispiele an zahlreichen Lichtbildern dokumentiert.

Nicht ausgleichbare straßenbauliche Eingriffe müßten nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts durch gleichwertige Ersatzmaßnahmen außerhalb des engeren Landschaftsraums ausgeglichen werden (§ 8 Abs. 9 BNatSchG). Ausgeräumte Landschaftsteile könnten durch Bepflanzung aufgewertet werden, ein Feuchtbiotop könne an die Stelle eines zerstörten Trockenrasens treten, Ersatzaufforstungen zur Gründung ökologisch bedeutsamer Waldbestände seien ebenso in Betracht zu ziehen wie die Anlage von Sukzessionsflächen anstelle von in Anspruch genommenen Waldflächen. Auch ein Biotopmanagement zur Verbesserung der Lebensbedingungen für im betroffenen Lebensraum lebende oder anzusiedelnde seltene Pflanzen- oder Tierarten könnten einen Ersatz für den Eingriff schaffen.

Anstelle einer Ersatzmaßnahme kann dem Planungsträger nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts eine Ausgleichszahlung auferlegt werden. In der Praxis kann die angestrebte Wahrung und Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege durch eine Ausgleichsabgabe nach Auffassung des Referenten kaum erreicht werden, zumal sie vielen als eine Art „Ablatzahlung“ erscheine, die sich von dem eigentlichen Gesetzgebungsziel entferne. In der Summe bewertete *Rümler* das neue gesetzliche Instrumentarium als hilfreich, um den ökologischen Belangen stärker als bisher Rechnung tragen zu können. Von diesem Bemühen sei die in NW erarbeitete Anleitung zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Straßenplanung ebenso gekennzeichnet wie die zur Zeit beim Bundesminister für Verkehr in Aufstellung befindlichen Richtlinien zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau. Diese Regelwerke und Richtlinien bedürfen jedoch nach Auffassung des Referenten der Ergänzung durch gesammelte modellhafte Lösungen zum Ausgleich bestimmter, immer wiederkehrender Eingriffe und Eingriffswirkungen, der Festlegung von Erheblichkeitsschwellen zur Bestimmung des Grades von Eingriffs- und Ausgleichswirkungen sowie Positiv- und Negativkriterien zu Eingriffs- und Ausgleichstatbeständen.

Die Diskussion wurde von der begrifflichen Abgrenzung

zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und den dabei jeweils geltenden Grundsätzen und Prinzipien beherrscht. Ausgleichsforderungen würden dabei vielfach überzogen, etwa wenn für die Inanspruchnahme von Waldflächen eine Ersatzanpflanzung gefordert werde, die bereits im Jahr der Anpflanzung einen völligen Ausgleich des Eingriffs bringen solle. Oft sei der Baumbestand auch überaltert oder ökologisch von minderer Qualität, was bei dem Umfang der Ausgleichsmaßnahme zu berücksichtigen sei. Problematisch sei insbesondere die Ersatzmaßnahme, weil sie vielfach den Landschaftsraum verlasse und daher im engeren räumlichen Zusammenhang keinen Ausgleich bringe. Amerikanische Beispiele in großen Landschaftsräumen könnten dabei nicht unbesehen auf die kleinräumigeren Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland übertragen werden. Die Bewertung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sei vielfach auch von subjektiven, bis zu ästhetischen Beurteilungen reichenden Einstellungen abhängig. Die naturwissenschaftlich-technische oder juristische Beurteilung finde hier vielfach ihre Grenze. Im internationalen Vergleich schneide die Bundesrepublik recht gut ab. Auch die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ENV 92 v. 14. 5. 1985) stelle die innerdeutschen Verwaltungen daher kaum vor unlösbare Probleme.

Für eine Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung sprach sich *Fickert* in seinem mit Überzeugung und Engagement vorgetragenen Referat aus. Er ging dabei auf materielle und verfahrensmäßige Fragestellungen bei der Bewältigung ökologischer Probleme ein. Die Ökologie als die Lehre vom Naturhaushalt spiele bei der fernstraßenrechtlichen Planung als Wald- und Gewässerschutz sowie beim Schutz der bebauten und un bebauten Umwelt eine zentrale Rolle. Sie finde im BNatSchG, im BWaldG, im WHG und in den entsprechenden Landesgesetzen ihre Rechtsgrundlage.

§ 8 BNatSchG stellt ein externes, zwingendes Planungserfordernis auf, wobei die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes bereits Elemente der Abwägung sind. Neben der Abwägungsvorschrift in § 17 Abs. 1 BFernStrG und der Schutzanlagenvorschrift in § 17 Abs. 4 BFernStrG hat § 8 BNatSchG daher eine eigenständige Bedeutung. Der landschaftspflegerische Begleitplan, in dem der Planungsträger die zum Ausgleich des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen hat (§ 8 Abs. 4 BNatSchG), tritt als einzig verpflichtender Nebenplan an die Seite des im übrigen mit Konzentrationswirkung ausgestatteten (§ 18 b Abs. 1 BFStrG) fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses.

Fickert sprach sich für eine einschränkende Auslegung landesrechtlicher Natur- und Landschaftsschutzregelungen aus, wo der im BNatSchG vorgezeichnete Rahmen überschritten werde. Besonders die Ausgleichsabgabe, die bei nicht möglichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen je nach Landesrecht angeordnet werden könne, stieß auf Kritik des Referenten, insbesondere wenn es an einem auskömmlichen, auch in räumlicher Hinsicht nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen dem Eingriff und der Ausgleichsabgabe fehle. Der Vorrang des Bun-

desrechts sei auch bei Länderregelungen nach § 8 Abs. 8 BNatSchG zu beachten, durch die der Begriff des Eingriffs i. S. des § 8 Abs. 1 BNatSchG modifiziert werde. Nach § 8 Abs. 5 BNatSchG werden die fachplanerischen Entscheidungen im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden getroffen. Landesrechtliche Einvernehmensregelungen im Sinne einer Zustimmungsnotwendigkeit der Landschaftsbehörden seien daher bedenklich.

Eingriffe in Natur und Landschaft unterliegen dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot, woraus zugleich folgt, daß die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes auf einer abstrakten begrifflichen Ebene gegenüber den Belangen des Straßenbaus weder vor- noch nachrangig sind. Es bedarf vielmehr einer Abwägung im Einzelfall, wobei die Eingriffsvermutung durch den Vorhabenträger widerlegt werden kann. Versiegelungen von Flächen im Zusammenhang mit Straßenbaumaßnahmen stellen dabei nach Auffassung des Referenten nicht automatisch natur- und landschaftrechtlich ausgleichsbedürftige Eingriffe dar.

Im Verhältnis zum BWaldG und den Landesforstgesetzen sah *Fickert* einen Vorrang des in seinem Anwendungsbereich umfassenderen und später erlassenen BNatSchG, zumal es an vergleichbaren speziellen Anordnungen im BWaldG fehle. Auch die landesrechtlichen Natur- und Landschaftsgesetze, in denen die Belange des Waldes Regelungsgegenstände seien, bestätigten den Vorrang des Naturschutzrechts. Vor diesem Hintergrund sei es auch zweifelhaft, ob bei Eingriffen in Natur- und Landschaft eine Rekultivierungsabgabe oder eine Walderhaltungsabgabe erhoben werden könne. Mit kritischen Fragen begleitete der Referent insbesondere auch die hessische Regelung, nach der bei nicht möglichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Ausgleichsabgabe an die Stiftung Hessischer Naturschutz abzuführen sei.

Das Verhältnis von Wassergewinnung und Straßenentwässerung müsse von dem allgemeingültigen Grundsatz der Vorbelastung bestimmt werden (vgl. auch § 17 Abs. 6 BFernStrG). Die gegenteilige Entscheidung des BVerwG v. 13. 9. 1985 – 4 C 47.82 –, die sich für einen Vorrang der Wassergewinnung auch gegenüber einer bereits vorhandenen Straßenentwässerung ausspricht, fand beim Referenten keine Zustimmung (vgl. auch *Stüer*, Wassergewinnung und Straßenentwässerung im Widerstreit, Natur und Recht, 1982, S. 140).

Auch in der Diskussion wurde Kritik an der Ausgleichsabgabe laut, die nicht über den Umweg der Verbandsfinanzierung zu einem Anwachsen der Naturschutzprozesse beitragen dürfe. Von dem Eingriff weit entfernte Ersatzmaßnahmen außerhalb des Landschaftsraumes seien allerdings ebenfalls sehr problematisch. Auch dürfe der Straßenbau nicht durch den Natur- und Landschaftsschutz so teuer werden, daß jede sinnvolle Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Zukunft bereits an den Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen scheitere.

Die Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans bei fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren behandelte *Kuschnerus* vor dem Hintergrund seiner reichhaltigen richterlichen Erfahrung. Die Bedeutung des landschaftspflegerischen Begleitplans sah er in der

Kompensationswirkung, die darauf abziele, vorhabensbedingte Funktionsstörungen im Wirkungsgefüge von Naturhaushalt und Landschaftsbild physisch-real auszugleichen, die sich durch bestimmte technische Ausgestaltungen des Vorhabens nicht vermeiden oder beheben lassen. Zu solchen Kompensationen ist der Träger des Vorhabens ergänzend zu den aus seiner Fachkompetenz folgenden Aufgaben gesetzlich verpflichtet. Die erforderlichen Maßnahmen sind von der Planfeststellungsbehörde bei Feststellung des ihr unterbreiteten Plans – in aller Regel im landschaftspflegerischen Begleitplan nach § 8 Abs. 4 BNatSchG – verbindlich zu regeln. Wie bei anderen Kompensationsplanungen – z. B. Folgemaßnahmen und Schutzanlagen im Sinne des Planfeststellungsrechts – ist auch die hinreichende Erfüllung der naturschutzrechtlichen Kompensationspflicht bei der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung eine der Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit des Vorhabens und damit für dessen Zulassung.

Die im landschaftspflegerischen Begleitplan zu treffenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zielen als Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Ausgleich ab. Sie unterscheiden sich nach Auffassung von *Kuschnerus* nur in gradueller Hinsicht. Die Festlegung bestimmter Maßnahmen setze eine hinreichende Ermittlung der ökologischen Grunddaten voraus. Sowohl bei der Auswahl der zu kompensierenden Funktionsstörungen als auch bei der näheren Umschreibung der Kompensationsmaßnahmen bestehe allerdings ein planerischer Freiraum der Verwaltung, der sich hinsichtlich der wertenden Entscheidungselemente als „Bewertungsspielraum“ und hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Zielvorgabe in einzelne Maßnahmen als „planerische Gestaltungsfreiheit“ bezeichnen lasse. Es könne sich dabei nur um eine approximative Kompensation der Eingriffsfolgen handeln, die in erster Linie aus der Sicht der jeweiligen Fachwissenschaft beurteilt werden müsse. Gebunden sei die planende Verwaltung allerdings an das gesetzlich vorgegebene Ziel eines möglichst weitgehenden Ausgleichs durch die festzusetzende Maßnahme. Die planerische Gestaltungsfreiheit sei daher insoweit eingeschränkt, als zwischen der gestörten Funktion und der von der Kompensationsmaßnahme wahrzunehmenden Aufgabe weitgehende Identität bestehen müsse. Die Kompensationsmaßnahme müsse ferner auf den Ort der Störung funktional zurückwirken können und dürfe – nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts – den betroffenen Landschaftsraum nicht verlassen. Der Respekt vor der eigenverantwortlichen Entscheidung der planenden Verwaltung gebiete eine richterliche Zurückhaltung bei der Kontrolle konkreter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, wenn im landschaftspflegerischen Begleitplan nach gesetzmäßiger verwaltungsinterner Abstimmung sachgerechte, für den Richter rational nachvollziehbare Lösungen gefunden worden seien.

Das dem Träger des Vorhabens zustehende Enteignungsrecht erstreckte sich auch auf außerhalb der Grenzen des Vorhabens gelegene Grundflächen, die für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen benötigt werden, weil der Träger des Vorhabens mit ihrer Verwirklichung zugleich einer ihm gesetzlich auferlegten Pflicht nachkomme. Die Enteignung für eine sachgerecht begründete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme sei dabei zulässig, wenn für das

Vorhaben selbst ein derart gewichtiger Gemeinwohlbelang streite, daß dieser auch die zusätzliche Inanspruchnahme der Ausgleichs- oder Ersatzfläche rechtfertige.

Kuschmerus setze sich für die Beachtung des Bestimmtheitsgebotes bei vorzusehenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein. Sie seien in aller Regel mit Nutzen und möglichen nachteiligen Folgen so genau zu umschreiben wie die für das Vorhaben selbst zu treffenden Festsetzungen. Wegen ihrer Kompensationsfunktion könne die verbindliche Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur unter besonderen Umständen aus der Planungsentscheidung ausgeklammert und einer späteren Regelung vorbehalten werden.

In der Diskussion wurden Unterschiede in der Abgrenzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen deutlich. Es sei gerade kennzeichnend für die Ersatzmaßnahme, daß sie den eingriffsbetroffenen Landschaftsraum verlasse, sich auf benachbarte Räume beziehe und eine enge räumlich-funktionale Rückkoppelung fehle. Der Referent setze sich demgegenüber für eine stärkere Verbindung und funktionale Zuordnung zwischen Eingriff, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme innerhalb eines Landschaftsraumes ein. Keine Übereinstimmung ergab sich auch bei der Beurteilung des Verhältnisses von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme und dem fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebot. Insbesondere blieb offen, ob der vom Referenten dargestellte Bewertungsfreiraum bei Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes mit den Grundsätzen für die gerichtliche Kontrolle der Abwägung zutreffend umschrieben wird oder ob es sich dabei um eine neuartige Kategorie behördlichen Wirkens und richterlicher Überprüfung handelt. Da der landschaftspflegerische Begleitplan die Grundlage für Enteignungsmaßnahmen bilden könne, seien die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Planrechtfertigung und an die Abwägung besonders zu beachten, wurde zu bedenken gegeben.

Die Beratungen endeten mit einer „aktuellen Stunde“, in der aus dem Kreise der Teilnehmer über Erfahrungen mit der Verbandsklage in Hessen, über die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in innerstaatliches Recht, den Anspruch auf Widerruf eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses nach § 49 VwVfG sowie über den Regensburger Versuch mit einer „Wohnverkehrsstraße“ berichtet wurde. An die einzelnen Beratungsgegenstände schloß sich jeweils eine lebhaft Diskussionsrunde an, die dem Meinungsaustausch diene.

Die Veranstaltung, die durch ein gemeinsames Abendessen auf Einladung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer abgerundet wurde, brachte besonders durch den intensiven Gedankenaustausch der einzelnen Tagungsteilnehmer reichhaltigen Ertrag für alle, denen an einer in die natürliche Umgebung eingepaßten Straßenplanung gelegen ist. Einigkeit bestand dabei darüber, daß die natur- und landschaftsschutzrechtlichen Vorschriften insbesondere in § 8 BNatSchG eine wünschenswerte Verstärkung ökologischer Belange bei der Fachplanung bewirkt haben, so unvollständig und auslegungsbedürftig sich die Einzelregelungen auch bei näherer Betrachtung erweisen mögen. Es war eine weitere Erkenntnis der Beratungen, daß nur durch ein Zusammenwirken aller am Planungsgeschehen Beteiligten die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes den erforderlichen Stellenwert bei Fachplanungen erhalten und in konkrete Schutz-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umgesetzt werden können. Der Rechtsprechung kommt dabei die nicht immer leichte Aufgabe zu, bei Einhaltung der verfahrensrechtlichen Anforderungen und bei Plausibilität der angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im landschaftspflegerischen Begleitplan der planenden Verwaltung jene Freiräume zu eröffnen, deren sie zur eigenverantwortlichen Gestaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Straße und natürlicher Umwelt bedarf.

Rechtsprechung

BV Art. 100, 101 (Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen)

1. Wegen des grundrechtlich gesicherten Persönlichkeitsrechts der Personen, über die bei den Polizeibehörden Kriminalakten geführt werden, erscheint es nach Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV geboten, daß der Gesetzgeber die Materie regelt, die bisher Gegenstand der Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen ist. Dabei sind die erforderlichen Abgrenzungen zwischen den Rechten des einzelnen und dem Interesse der Allgemeinheit vorzunehmen.

2. Es ist nicht zweifelhaft, daß es im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung überwiegende Interessen des Allgemeinwohls gibt, über Informationen aus Kriminalakten zu verfügen; Datenschutz darf nicht zum Tatenschutz werden.

– *BayVerfGH, Entsch. v. 9. 7. 1985 – Vf. 44–VI–84 –*

Gegenstand der erfolglos gebliebenen Verfassungsbeschwerde ist das Urteil des BayVGh v. 27. 9. 1983 (NJW 1984, 2235 = BayVBl. 1984, 272). Das Gericht hatte die Forderung des Bf. zurückgewiesen, den beklagten Freistaat Bayern zu verpflichten, die über ihn beim Polizeipräsidium M. geführten Kriminalakten zu vernichten. Die Aktenführung beruht auf den Richtlinien des Bayer. Staatsministeriums des Innern v. 13. 11. 1981 für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS). Derartige Richtlinien gelten mit annähernd gleichem Inhalt auch für die Polizeien des Bundes und der anderen Bundesländer (zur Bundesfassung vgl. GMBI. 1981, S. 119).

Aus den Gründen:

V. 3. [Die] Darlegungen des BayVGh würdigen zwar das Klagebegehren am Maßstab des Grundrechts des Bf. auf Handlungsfreiheit. Die angefochtene Entscheidung entnimmt diesem Grundrecht Schranken für die Anlegung, Führung und Aufbewahrung von Kriminalakten und hält im Hinblick hierauf eine gesetzliche Eingriffsnorm für geboten. Das Gericht verkennt aber die Bedeutung und