

Fachplanungsrecht – Grundlagen

– Rechtsprechungsbericht 2000/2001 –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück,
und Referendar am Kammergericht Dr. *Caspar David Hermanns*, Berlin*

Das Fachplanungsrecht ist weiterhin in Bewegung. Neue Impulse sind vom Gesetzgeber ausgegangen, der in dem am 3. 8. 2001 in Kraft getretenen Artikelgesetz die EG-UVP- und IVU-RL umgesetzt hat¹. Inzwischen ist auch das neue BNatSchG in Kraft getreten². Und weitere Gesetzesnovellierungen stehen an. Die EG-Plan-UVP-RL³ muss bis Mitte des Jahres 2004 in nationales Recht umgesetzt werden. Sie führt für alle Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, eine systematische Umweltprüfung ein. Künftig werden daher nicht nur der Flächennutzungsplan, sondern auch – das zeichnet sich wohl schon jetzt ab – alle Bebauungspläne – von bestandswahrenden Plänen abgesehen – einer Umweltprüfung unterliegen, deren Ergebnisse in einem Umweltbericht festzuhalten sind⁴. Auch an der Landes- und Regionalplanung oder auch an der Bedarfsplanung für Verkehrswege wird die Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung wohl nicht vorbeigehen. Große Aufgaben also, die keinen allzu langen Aufschub dulden. Da freut sich die Praxis, dass die Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht, über die hier berichtet werden soll, in geordneten Bahnen verläuft.

I. Planfeststellungsverfahren

Die verfahrensrechtlichen Grundlagen der Planfeststellung waren vor allem von der Bedeutung der Antragstellung, den Erfordernissen der Anhörung, der Beteiligung der Naturschutzvereine, dem Einwendungsausschluss, den Begründungs- und Darlegungserfordernissen und den Wirkungen der Planfeststellung bestimmt.

1. Antragstellung

Mit seinem Antrag und dem darin vorgestellten konkreten Konzept bestimmt der Vorhabenträger den Genehmi-

gungsgegenstand. Solange er mit seinem Vorhaben ein Gesamtkonzept verfolgt, kann bei einer Abschnittsbildung nicht dahingestellt bleiben, ob auch der zunächst ausgeklammerte Teil des Vorhabens verwirklicht werden kann. Der Vorhabenträger kann sich dem Einwand, dass dem Gesamtvorhaben keine unüberwindbaren Hindernisse entgegenstehen dürfen, nur entziehen, indem er den weitergehenden Genehmigungsantrag zurücknimmt und damit ein eingeschränktes Vorhaben zur Genehmigung stellt. Insoweit ist auch die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung an den Antrag des Vorhabenträgers gebunden⁵. Beantragt ein Vorhabenträger für die Änderung einer Anlage eine Planfeststellung oder Plangenehmigung und entscheidet die zuständige Behörde auf diesen Antrag, dass für die Änderung wegen unwesentlicher Bedeutung eine förmliche Entscheidung entfällt (vgl. § 18 Abs. 3 AEG), hat diese Entscheidung eine den Vorhabenträger selbständig belastende Rechtswirkung. Gegen den Verwaltungsakt ist daher eine kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage des Vorhabenträgers statthaft⁶.

Zwar hat der Vorhabenträger keinen Anspruch auf Erlass einer Planungsentscheidung in dem Sinne, dass bei Vorliegen bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen dem Antrag zwingend stattzugeben wäre. Er hat allerdings einen Anspruch darauf, dass das Planungsermessen sich auf alle abwägungserheblichen Aspekte erstreckt⁷. Der Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbehörde steht daher kein eigenständiges Versagungsermessen mehr zu, wenn dem Vorhaben bei einer nachvollziehenden planerischen Abwägung keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen⁸.

2. Anhörungsverfahren

Der Umfang der Unterlagen, die im Verfahren der Offenlegung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, bestimmt § 73 VwVfG. Zu dem nach § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG auszulegenden Plan gehören allerdings nicht alle Unterlagen, die für die umfassende Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens der Planung bedeutsam sein können. Ausreichend ist es vielmehr, dass der Einzelne den Grad seiner Betroffenheit und das Einwendungsinteresse abschätzen kann. Ob daher die Auslegung vom Planungsträger eingeholter Gutachten erforderlich

* Im Anschluss an *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 513; *dies.*, DVBl. 2000, 1428. Zum Umweltrecht *Stüer/Hönig*, DVBl. 2000, 1189; *dies.*, DVBl. 2001, 1179; zur Bauleitplanung *Stüer/Rude*, DVBl. 1999, 210; *dies.*, DVBl. 2000, 312; zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben und zum Rechtsschutz *dies.*, DVBl. 1999, 299; *dies.* DVBl. 2000, 390; www.stueer.de. Zur Städtebaugesetzgebung *Krautzberger*, DVBl. 2002, 285.

1 Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. 7. 2001, BGBl. I S. 1950.

2 Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG).

3 Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197/30. Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie müssen vor dem 21. 6. 2004 erlassen sein (Art. 13 Plan-UVP-RL).

4 Gegenwärtig wird der Anteil der UVP-pflichtigen Bebauungspläne auf etwa 20 bis 25 % geschätzt.

5 BVerwG, Urteil vom 11. 7. 2001 – 11 C 14.00 –, DVBl. 2001, 1848.

6 VGH Mannheim, Urteil vom 13. 4. 2000 – 5 S 1136/98 –, NVwZ 2001, 101, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 15. 1. 1982 – 4 C 26.78 –, BVerwGE 64, 325 = DVBl. 1982, 359 = NJW 1982, 1546.

7 BVerwG, Urteil vom 14. 2. 1975 – IV C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373; zur Bauleitplanung Urteil vom 24. 9. 1998 – 4 CN 2.98 –, BVerwGE 107, 215 = DVBl. 1999, 100.

8 VGH Mannheim, Urteil vom 13. 4. 2000 – 5 S 1136/98 –, NVwZ 2001, 101, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 –, BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 235 = NVwZ 1995, 598.

ist, hängt davon ab, ob die mit der Auslegung bezweckte Anstoßwirkung ohne die Unterlagen zu einem wesentlichen Punkt verfehlt würde⁹.

Die Anhörungsbehörde darf auch einem privaten Vorhabenträger Einwendungen nach § 73 Abs. 4 VwVfG in nicht anonymisierter Form zur Stellungnahme überlassen (§ 73 Abs. 6 VwVfG)¹⁰. Werden nach der Durchführung des Erörterungstermins weitere Gutachten eingeholt, müssen diese nicht zum Gegenstand einer neuerlichen Anhörung gemacht werden, wenn sie keine Änderung der Planung nach sich ziehen und die Gutachten sowie deren Verwertung Belange anderer nicht erstmals oder stärker als bisher berühren¹¹.

Ein Planfeststellungsbeschluss ist nicht nichtig, wenn die Behörde im Planfeststellungsverfahren Einwendungen gegen den Plan nicht mündlich erörtert hat¹². Der Planfeststellungsbeschluss dürfte wegen einer Nichterörterung erst dann nichtig sein, wenn der Fehler Auswirkungen auf die Entscheidung hatte (§ 46 VwVfG). Im Übrigen kann eine erforderliche Erörterung auch noch während des Gerichtsverfahren nachgeholt werden (§ 45 VwVfG).

3. Vereinsteilung – Verbandsklage

Durch das neue BNatSchG ist die Verbandsklage auch auf Bundesebene eingeführt. § 61 BNatSchG gewährt den nach § 59 BNatSchG oder den entsprechenden Landesregelungen anerkannten Vereinen ein Vereinsklagerecht gegen Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 BNatSchG und gegen Planfeststellungsbeschlüsse, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Die Rechtsbehelfe sind nur zulässig, wenn der Verein geltend macht, dass der angefochtene Verwaltungsakt Vorschriften des BNatSchG oder der auf seiner Grundlage erlassenen Regelungen oder auch anderen Vorschriften widerspricht, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen. Der Verein muss zudem in seinen satzungsmäßigen Aufgaben berührt werden und sich im Verfahren entsprechend beteiligt haben. Mit nicht von ihm vorgebrachten Einwendungen ist er ausgeschlossen (§ 61 Abs. 3 BNatSchG)¹³. Für neu eingeleitete Fachplanungsverfahren

gilt die Verbandsklage gegenüber Bundesbehörden unmittelbar. Die Länder haben eine Schonfrist von drei Jahren, innerhalb derer die Verbandsklage in das Landesrecht umzusetzen ist, soweit entsprechende Regelungen nicht bereits erlassen sind. Die Verbandsklage ist damit nicht nur auf Bundesebene, sondern künftig auch auf Landesebene weit gefasst und bezieht sich auch auf andere Rechtsvorschriften wie etwa das UVPG oder das BImSchG, soweit die Vorschriften bei der jeweiligen Vorhabenzulassung zumindest auch Belange des Natur und Landschaftsschutzes wahren wollen. Daneben treten wie bisher die Beteiligungsrechte des § 59 BNatSchG¹⁴.

Im Rahmen der Beteiligung gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG¹⁵ muss jeder Naturschutzverband grundsätzlich individuell unterrichtet werden, es sei denn, die Planfeststellungsbehörde hat sich mit dem jeweiligen Naturschutzverband über die Einsichtnahme in die Sachverständigengutachten und damit über die Art und Weise der Erfüllung der Beteiligungsverpflichtung anderweitig verständigt¹⁶.

Anerkannte Naturschutzvereine haben keinen Anspruch darauf, dass mit ihnen das Benehmen hergestellt wird. Ihre Mitwirkung ist eine spezifische Form der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit deren Hilfe Vollzugsdefizite im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgeglichen und der Sachverstand der Verbände genutzt werden soll. Die Naturschutzvereine sind außen stehende Sachwalter der Interessen der Natur, nicht aber auch Träger öffentlicher Belange, selbst wenn sie in der Verwaltungspraxis gelegentlich so behandelt werden sollten¹⁷. Daran hat sich auch durch die auf Bundesebene eingeführte Verbandsklage nichts geändert. Demgemäß haben die Naturschutzvereine keinen Anspruch auf einen ständigen Dialog oder Abstimmungsprozess mit der Planfeststellungsbehörde. Dem Beteiligungsrecht eines anerkannten Naturschutzverbandes kann vielmehr grundsätzlich durch eine einmalige Anhörung hinreichend Rechnung getragen werden. Eine erneute Beteiligung der Naturschutzvereine ist aber bei Planänderung dann erforderlich, wenn hierdurch der Aufgabenbereich der Vereine erstmals oder stärker als bisher betroffen wird (§ 73 Abs. 8 VwVfG). Das Beteiligungserfordernis entfällt nicht schon deshalb, weil die Planfeststellungsbehörde bei einer saldiehenden Gesamtbetrachtung zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege auch nach erfolgter Planänderung im gleichen Umfang gewahrt sind¹⁸.

9 BVerwG, Urteil vom 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 = NVwZ 2001, 673, mit Hinweis auf Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 –, BVerwGE 75, 214 = DVBl. 1987, 573 = NVwZ 1987, 578; Urteil vom 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 –, BVerwGE 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 = NVwZ 1996, 381; Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, UPR 1998, 388.

10 BVerwG, Urteil vom 14. 8. 2000 – 11 VR 10.00 –, NVwZ-RR 2000, 760 = UPR 2000, 464. Die Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG mit Beschluss vom 25. 9. 2000 – 1 BvR 1708/00 – nicht zur Entscheidung angenommen.

11 OVG Schleswig, Beschluss vom 19. 10. 2000 – 4 M 63/00 –, NordÖR 2001, 357.

12 OVG Lüneburg, Beschluss vom 6. 7. 2000 – 3 M 561/00 –, NuR 2001, 642 = NVwZ-RR 2001, 362.

13 Vgl. dazu auch OVG Koblenz, Beschluss vom 27. 9. 2001 – 1 B 10290/01.OVG – 1 B 10464/01. OVG – Hochmoselbrücke.

14 § 29 BNatSchG a. F. Zum Überlegungsrecht s. §§ 69 bis 72 BNatSchG.

15 § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG a. F.

16 VGH Mannheim, Urteil vom 23. 3. 2001 – 3 S 134/00 –, NVwZ-RR 2001, 728.

17 OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. 10. 2000 – 7 M 3440/00 –, DÖV 2001, 523 = NdsVBl. 2001, 142 = NVwZ-RR 2001, 435; VGH Mannheim, Urteil vom 23. 3. 2001 – 3 S 134/00 –, NVwZ-RR 2001, 728.

18 VGH Mannheim, Urteil vom 23. 3. 2001 – 3 S 134/00 –, NVwZ-RR 2001, 728, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 12. 11. 1997 – 11 A 49.96 –, BVerwGE 105, 348 = DVBl. 1998, 334 = NVwZ 1998, 395.

Durch § 58 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG¹⁹ wird kein umfassendes Akteneinsichtsrecht gewährt. Vielmehr ist der Beteiligungsanspruch auf die einschlägigen Sachverständigengutachten beschränkt. Hierzu zählen allerdings nicht nur solche im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG, sondern auch vergleichbare sachverständige Stellungnahmen Dritter oder beteiligter Behörden. Für andere Gutachten und Stellungnahmen, die Vorfragen oder andere Aspekte der planerischen Abwägung betreffen, besteht für eine Beteiligung der Naturschutzvereine kein Bedürfnis, da sie sich allenfalls mittelbar auf Belange des Naturschutzes oder der Landschaftspflege auswirken können. Ein zusätzliches Beteiligungserfordernis besteht auch dann nicht, wenn eine thematisch einschlägige Einwendung im Erörterungstermin nicht mehr aufrechterhalten wird²⁰ oder von einem Planfeststellungsverfahren rechtmäßig abgesehen wird²¹. Denn solange nicht ein an sich gebotenes Planfeststellungsverfahren umgangen und rechtswidrig ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt wird, fehlt es an einer Verletzung des Beteiligungsrechts der anerkannten Naturschutzvereine²².

In welchem Umfang neben den Beteiligungsrechten nach § 58 BNatSchG Verbandsklagerechte eingeräumt sind, bestimmt sich bisher nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen. Mit der Verbandsklage nach dem Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz etwa kann lediglich eine Verletzung des BNatSchG, des Landespflegegesetzes oder einer aufgrund dieser Gesetze ergangenen Rechtsvorschrift gerügt werden. Auf die Auswahl der Streckenführung bezieht sich die Verbandsklage nach Auffassung des OVG Koblenz nicht, da sich die hierbei zu treffende Abwägung zwischen Alternativtrassen nach Bestimmungen des FStrG richtet. Deren Verletzung könne der Naturschutzverband nach der rheinland-pfälzischen Gesetzeslage von vornherein nicht rügen²³.

4. Präklusion

Die mit den Beschleunigungsgesetzen eingeführten Präklusionsregelungen sind schon seit einiger Zeit in der Praxis angekommen. Werden Einwendungen nicht rechtzeitig erhoben, gehen sie auch im nachfolgenden Gerichtsverfahren unter (§ 73 Abs. 3, 4 VwVfG). Die Planfeststellungsbehörde ist nicht befugt, von einer eingetretenen Präklusion abzusehen. Sie ist zwar nicht gehindert, verspätet vorgetragene Einwendungen von Amts wegen – insbesondere im Rahmen der ihr aufgetragenen Abwägung – zu berücksichtigen. Es werden hierdurch jedoch für den Bür-

ger keine Möglichkeiten eröffnet, verspätet vorgetragene Einwendungen gleichwohl mit einer Klage zu verfolgen. Der Einwendungsführer bleibt materiell mit seinem Vorbringen präkludiert. Maßgebend für die Beurteilung einer rechtmäßig durchgeführten öffentlichen Auslegung der Planungsunterlagen ist die ortsübliche Bekanntmachung. Erfolgt diese durch den Abdruck im Amts- und Mitteilungsblatt, ist die vorgesehene »Zustellung« durch Einwurf in Briefkästen aller einzelnen Haushalte nicht rechtsbegründend für die Wirksamkeit der öffentlichen Bekanntmachung²⁴.

Auch ein mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung Planbetroffener muss während des Planaufstellungsverfahrens einen objektiv-rechtlichen Mangel der Planung im Sinne einer »Thematisierung« rügen²⁵. Die Präklusionsregelungen zielen auf eine materielle Verwirkungspräklusion ab. Es wird von ihnen jegliches gegen die Planfeststellung gerichtetes oder in ihrem Rahmen zu berücksichtigendes Vorbringen rechtlicher oder tatsächlicher Art hiervon erfasst. Dementsprechend müssen innerhalb der Einwendungsfrist nicht nur die eigenen und etwa beeinträchtigte öffentliche Belange vorgetragen werden, sondern auch andere rechtliche Bedenken gegen die Planfeststellung²⁶. Der Einwendungsführer muss im Zeitpunkt der Erhebung der Einwendungen Inhaber der betroffenen Rechte sein. Erwirbt ein Betroffener erst im Anschluss an den Ablauf der Einwendungsfrist das Grundstückseigentum, kann er sich auf seine früher vorgebrachten Einwendungen, die nur von dem Eigentümer erhoben werden können²⁷, nicht berufen²⁸. Macht ein Einwender geltend, die teilweise Inanspruchnahme seines Grundstücks könne durch eine geringfügige Verschiebung der Trasse vermieden werden, ist er mit einer erst verspätet vorgebrachten Rüge, es bestehe kein Bedürfnis für das Vorhaben, ausgeschlossen²⁹. Die Einwendung muss der Planfeststellungsbehörde die Erkenntnis vermitteln, welche Belange betroffen sind und ob ein zusätzlicher Aufklärungsbedarf besteht. Wendet sich ein Eigentümer gegen jegliche Inanspruchnahme seines Grundstücks und verweist er dabei auf Lösungen, bei denen das Grundstück nicht oder weniger beeinträchtigt

19 § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG a. F.

20 VGH Mannheim, Urteil vom 23. 3. 2001 – 3 S 134/00 –, NVwZ-RR 2001, 728, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 12. 11. 1997 – 11 A 49.96 –, BVerwGE 105, 348 = DVBl. 1998, 334 = NVwZ 1998, 395.

21 BVerwG, Beschluss vom 27. 10. 2000 – 11 VR 14.00 –, DVBl. 2000, 1864 = NVwZ-RR 2001, 88.

22 OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. 10. 2000 – 7 M 3440/00 –, DÖV 2001, 523 = NVwZ-RR 2001, 435, 436, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 14. 5. 1997 – 11 A 43.96 –, BVerwGE 104, 367 = DVBl. 1997, 1123 = NVwZ 1998, 279.

23 OVG Koblenz, Beschluss vom 27. 9. 2001 – 1 B 10290/01.OVG – Hochmoselbrücke.

24 BVerwG, Beschluss vom 11. 2. 2000 – 4 VR 17.99 –, mit Hinweis auf Gerichtsbescheid vom 30. 7. 1998 – 4 A 1.98 –, NVwZ-RR 1999, 162.

25 VGH Mannheim, Urteil vom 9. 10. 2000 – 5 S 1883/99 –, DVBl. 2001, 405 = VBIBW 2001, 278 mit eingehender Begründung zur Präklusionswirkung; ebenso die Parallelentscheidung VGH Mannheim, Urteil vom 9. 10. 2000 – 5 S 1888/99 –, VBIBW 2001, 315, 316.

26 OVG Koblenz, Urteil vom 2. 3. 2001 – 1 A 11447/00 –, DVBl. 2001, 1301 = NVwZ-RR 2001, 714, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 24. 5. 1996 – 4 A 38.95 –, DVBl. 1997, 51 = NVwZ 1997, 489.

27 BVerwG, Urteil vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 = DVBl. 1983, 899.

28 VGH Mannheim, Urteil vom 9. 10. 2000 – 5 S 1888/99 –, VBIBW 2001, 315.

29 VGH Mannheim, Urteil vom 9. 10. 2000 – 5 S 1883/99 –, DVBl. 2001, 405 = VBIBW 2001, 278; Urteil vom 9. 10. 2000 – 5 S 1888/99 –, VBIBW 2001, 315.

wird, ist es Aufgabe der Planfeststellungsbehörde, derartige Alternativen zu prüfen³⁰.

5. *Aufklärung des Sachverhalts – Begründungserfordernis*
Belange, die für die Planfeststellungsbehörde nicht ohne weiteres erkennbar sind, wie beispielsweise bestimmte Gebäudebeschaffenheiten oder spezielle bauliche Besonderheiten mit Auswirkungen auf die Kosten des Lärmschutzes, müssen vom Betroffenen selbst vorgetragen werden. Auf derartige in der Sphäre des Betroffenen liegenden Umstände bezieht sich die behördliche Aufklärungspflicht nicht³¹. Fehlerhafte Begründungen einer Planungsentscheidung sind als Verfahrensfehler nur dann erheblich, wenn sie sich auf die materiellrechtliche Abwägung und damit auf den Inhalt der Entscheidung auswirken³². Auch eine fehlerhafte Sachverhaltsaufklärung ist erst dann beachtlich³³. Landwirten ist es wegen der Flächengebundenheit der landwirtschaftlichen Betriebe zumutbar, auf der Grundlage der Bekanntmachung ihre Betroffenheit in Eigentums- und Pachtflächen darzulegen und die konkrete Art der Bewirtschaftung im Anhörungsverfahren geltend zu machen³⁴.

6. Wirkung der Planfeststellung

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ist der Zeitpunkt seines Erlasses³⁵. Für die Auslegung seiner Regelungen ist nicht entscheidend, was die Behörde gewollt oder gedacht hat, sondern der objektive Erklärungswert und Sinngehalt ihrer Äußerung. Dabei sind die äußere Form der Erklärung, die Abfassung, die Begründung und alle sonstigen Umstände heranzuziehen (§§ 177, 133 BGB). Aufgrund der Formgebundenheit des Planfeststellungsverfahrens und auch der Entscheidung selbst ist dabei für einen konkludenten Erklärungsgehalt kein Raum. Wird das Anliegen von Betroffenen in einem Planfeststellungsbeschluss nicht behandelt, hat der Planfeststellungsbeschluss hierzu keine Regelung getroffen³⁶.

II. Plangenehmigung – Verzicht auf Planfeststellung

Die Zulassung eines Vorhabens der Fachplanung bedarf grundsätzlich eines Planfeststellungsverfahrens, an dessen Stelle allerdings bei geringeren Auswirkungen des Vorhabens ein Plangenehmigungsverfahren treten kann. Nach dem Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP- und IVU-RL ist eine Plangenehmigung in der Regel nur noch

dann zulässig, wenn das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist. Widerspricht ein Betroffener der Inanspruchnahme seines Eigentums, war eine Plangenehmigung nach einigen Fachplanungsgesetzen bisher gleichwohl zulässig, wenn seine Rechte nicht wesentlich beeinträchtigt wurden³⁷. Zwar ist auch das gemeindliche Eigentum ein Recht im Sinne dieser Bestimmung. Eine wesentliche Beeinträchtigung scheidet aber aus, wenn das ohnehin bereits einer öffentlichen Zweckbindung unterliegende Eigentum für andere Gemeinwohlbelange nutzbar gemacht werden soll, also lediglich der Gemeinwohlbelang ausgetauscht wird³⁸.

Ferner ist eine ein Plangenehmigungsverfahren von vornherein ausschließende Rechtsbeeinträchtigung Dritter auch bei bloßen Lärm- und Abgasbelästigungen nicht gegeben. § 18 Abs. 2 Satz 1 AEG nimmt nur den direkten Zugriff auf fremde Rechte in Bezug. Denn bei jeder raumbesprechenden Planung ist eine wertende Einbeziehung der Belange Dritte geboten, so dass nur der direkte Zugriff auf Rechte Dritter gemeint sein kann³⁹. Dieser Zugriff muss darüber hinaus gegen den Willen des Inhabers erfolgen⁴⁰. Weder der aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgende Anspruch, dass die gemeindlichen Belange in die Abwägung eingestellt werden⁴¹, noch das Beteiligungsrecht eines anerkannten Naturschutzvereins nach § 58 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG⁴² gewährt einen Schutz vor Beeinträchtigungen oder einer Inanspruchnahme durch das zugelassene Vorhaben⁴³. Erst die Verbandsklage begründet hier materielle Abwehrrechte.

Auf eine Planfeststellung oder Plangenehmigung kann nur verzichtet werden, wenn abwägungserhebliche Belange nicht beeinträchtigt werden. Diese Schwelle ist recht niedrig. Auch nur indirekte Betroffenheiten können bereits abwägungserheblich sein mit der Folge, dass dann auf ein förmliches Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren nicht verzichtet werden kann. Vorbela-

30 BVerwG, Urteil vom 16. 10. 2001 – 4 A 42.01 –, DVBl. 2002, 275.

31 BVerwG, Beschluss vom 11. 1. 2001 – 4 B 37.00 –, NVwZ 2001, 1398.

32 BVerwG, Urteil vom 25. 10. 2001 – 11 A 30.00 – 110-kV-Bahnstromleitung.

33 VGH München, Beschluss vom 5. 3. 2001 – 8 ZB 00.3490 –, DÖV 2001, 697 = NuR 2001, 465 = NVwZ-RR 2001, 579.

34 BVerwG, Urteil vom 25. 10. 2001 – 11 A 30.00 – 110-kV-Bahnstromleitung.

35 BVerwG, Urteil vom 11. 1. 2001 – 4 A 13.99 –, DVBl. 2001, 669 = BauR 2001, 900 = NVwZ 2001, 1154.

36 OVG Lüneburg, Urteil vom 3. 5. 2001 – 7 K 4341/99 –, DVBl. 2001, 1307 = NordÖR 2001, 444.

37 BVerwG, Urteil vom 15. 12. 1995 – 4 A 19.95 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 – B 192 Waren.

38 BVerwG, Urteil vom 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 = NVwZ 2001, 673.

39 BVerwG, Beschluss vom 31. 10. 2000 – 11 VR 12.00 –, DVBl. 2001, 405 = BauR 2001, 928 = NuR 2001, 226 = NVwZ 2001, 90; VGH Mannheim, Urteil vom 13. 4. 2000 – 5 S 1136/98 –, NVwZ 2001, 101 = UPR 2000, 400 –, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 27. 11. 1996 – 11 A 100.95 –, NVwZ 1997, 994 = UPR 1997, 149 = RdL 1997, 137.

40 BVerwG, Urteil vom 20. 12. 2000 – 11 A 7.00 –, NVwZ-RR 2001, 360 = UPR 2001, 351, mit Hinweis auf Urteil vom 27. 11. 1996 – 11 A 100.95 –, NVwZ 1997, 994 = UPR 1997, 149.

41 BVerwG, Beschluss vom 31. 10. 2000 – 11 VR 12.00 –, DVBl. 2001, 405 = BauR 2001, 928 = NuR 2001, 226 = NVwZ 2001, 90, mit Hinweis auf Urteil vom 18. 3. 1987 – 7 C 31.85 –, BVerwGE 77, 134 = DVBl. 1987, 1000, sowie Urteil vom 14. 12. 1994 – 11 C 18.93 –, BVerwGE 97, 203 = DVBl. 1995, 242 = NJW 1995, 1690.

42 § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG a. F.

43 OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. 10. 2000 – 7 M 3440/00 –, DÖV 2001, 523 = NdsVBl. 2001, 142 = NVwZ-RR 2001, 435, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 22. 3. 1995 – 11 A 1.95 –, BVerwGE 98, 100 = DVBl. 1995, 1006 = NVwZ 1996, 392; Urteil vom 14. 5. 1997 – 11 A 43.96 –, BVerwGE 104, 367 = DVBl. 1997, 1123 = NVwZ 1998, 279.

tungen können sich zwar schutzmindernd auswirken. Bei einer Erhöhung der Belastungen ist jedoch auch hier ein förmliches Verfahren erforderlich⁴⁴. Wird auf ein Planfeststellungsverfahren verzichtet, können dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde allerdings auch nicht die mit einer Planfeststellung verbundenen Verfahrenserleichterungen zugute kommen⁴⁵.

III. Abwägungsgebot

Nach wie vor nehmen die rechtlichen Anforderungen, die das Abwägungsgebot an die Fachplanung stellt, eine zentrale Rolle in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ein.

1. Grundlagen

Eine Planungsentscheidung leidet nicht schon deshalb an einem Abwägungsmangel, weil die Gewichtung der Belange zulässigerweise auch anders hätte ausfallen können. Eine Fehlengewichtung liegt erst vor, wenn die getroffene Entscheidung objektiv nicht vertretbar ist⁴⁶. Die gerichtliche Kontrolle ist auch hier auf Abwägungsfehler beschränkt⁴⁷. Ebenso wie die planerische Gestaltungsfreiheit unterliegt auch die zweiseitige Interessenbewertung rechtlichen Anforderungen. Die sachgerechte Interessenbewertung setzt eine ordnungsgemäße, die gesetzliche Wertung nachvollziehende Abwägung im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung voraus. Die Behörde muss sich bilanzierend mit dem Für und Wider der Planung auseinandersetzen. Geht die Behörde jedoch von unzutreffenden Annahmen aus, können sich daraus Fehlbeurteilungen ergeben⁴⁸. Die gerichtliche Kontrolle von Prognoseentscheidung beschränkt sich darauf, ob der zu Grunde gelegte Sachverhalt zutreffend ermittelt worden ist, die Prognose methodisch einwandfrei durchgeführt ist und die Ergebnisse einleuchtend begründet worden sind⁴⁹.

Bei einer Wahrunterstellung muss der für die Abwägung maßgebende Sachverhalt noch hinreichend sachgerecht erfasst worden sein. Der als zutreffend unterstellte Sachverhalt darf die Gesamtkonzeption der Planung nicht in einem wesentlichen Punkt betreffen. Denn die Planung und Gesamtkonzeption des Vorhabens darf sich nicht von der Realität entfernen und in wesentlichen Teilen nur noch auf Unterstellungen aufgebaut sein⁵⁰.

Die Fachplanung hat unter den Voraussetzungen des § 38 BauGB Vorrang vor der Bauleitplanung. Materielle Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses wird das genannt. Allerdings kommt dieser Vorrang des Fachplanungsrechts nur den Planfeststellungsbeschlüssen und vergleichbaren Zulassungsentscheidungen zu. In der Konkurrenz zwischen Fachplanung und Bauleitplanung hat § 38 BauGB auch Vorwirkungen bezogen auf ein zwar eingeleitetes aber noch nicht abgeschlossenes Planfeststellungsverfahren. Hier hat die Bauleitplanung bereits Rücksicht auf die in Aussicht genommene Fachplanung zu nehmen, obwohl diese noch nicht rechtsverbindlich ist.

Mit § 2 der 16. BImSchV hat der Verordnungsgeber einen Problemtransfer auf konkurrierende Planungsträger nicht zulassen wollen. Einer durch Planauslegung bereits verfestigten Planungsabsicht der eisenbahnrechtlichen Fachplanung kann deswegen nicht durch einen Bebauungsplan entgegengewirkt werden, der in diesem Bereich die bauliche Gebietsqualifizierung zum Nachteil des Vorhabenträgers ändert, ohne Schutzvorkehrungen festzusetzen⁵¹.

2. Nebenbestimmungen – vorbehaltene Entscheidungen – Schutzauflagen – Entschädigungen – nachträgliche Anordnungen

In der Praxis der Planfeststellung geht es zumeist nicht um alles oder nichts, sondern um die Frage, wie den Belangen der Planbetroffenen durch sachgerechte Ausgleichsentscheidungen Rechnung getragen werden kann. Schutzauflagen und andere Nebenbestimmungen sowie Entschädigungsregelungen oder vorbehaltene Entscheidungen und nachträgliche Anordnungen sind daher häufig wichtiger als ein Streit um Grundsatzfragen.

Ein Auflagenvorbehalt ist allerdings nur unter den Voraussetzungen des § 74 Abs. 3 VwVfG zulässig. Nur wenn sich im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses nachteilige Wirkungen weder mit der für eine Anordnung nach § 74 Abs. 2 Sätze 2 und 3 VwVfG hinreichenden Zuverlässigkeit voraussagen noch dem Bereich nicht voraussehbarer Wirkungen nach § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG zuordnen lassen, kann gemäß § 74 Abs. 3 VwVfG die Frage eines Ausgleichs einer späteren abschließenden Prüfung und Entscheidung vorbehalten bleiben. Ein Entscheidungsvorbehalt ist etwa zulässig, wenn sich aufgrund besonderer Anhaltspunkte die konkrete Möglichkeit abzeichnet, dass nachteilige Wirkungen in absehbarer Zeit eintreten werden, ihr Ausmaß sich jedoch noch nicht abschätzen lässt. Einzelfragen dürfen einer nachträglichen Regelung daher nur insoweit vorbehalten bleiben, wie eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist⁵².

Eine »Lärmschutzgarantie«, die über das in § 41 BImSchG verlangte Lärmschutzniveau hinausgeht, kann nicht durch ein planerisches Ermessen gerechtfertigt wer-

44 VGH Mannheim, Urteil vom 13. 4. 2000 – 5 S 1136/98 –, NVwZ 2001, 101, 103.

45 VGH Mannheim, Beschluss vom 5. 3. 2001 – 10 S 2700/00 –, NuR 2001, 517 = NVwZ-RR 2001, 562.

46 BVerwG, Urteil vom 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 = NVwZ 2001, 673.

47 VGH Mannheim, Urteil vom 14. 12. 2000 – 5 S 2716/99 –, DVBl. 2000, 1367 = VBIBW 2001, 362, und Urteil vom 23. 3. 2001 – 5 S 428/00 –, VBIBW 2001, 481, jeweils mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 14. 2. 1975 – IV C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373.

48 BVerwG, Urteil vom 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 = NVwZ 2001, 673.

49 BVerwG, Urteil vom 11. 7. 2001 – 11 C 14.00 –, DVBl. 2001, 1848, mit Hinweis auf Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 –, BVerwGE 75, 214 = DVBl. 1987, 573 = NVwZ 1987, 578.

50 VGH Mannheim, Urteil vom 14. 12. 2000 – 5 S 2716/99 –, DVBl. 2000, 1367 = VBIBW 2001, 362, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 27. 3. 1980 – 4 C 34.78 –, DVBl. 1980, 999 = NJW 1981, 241.

51 BVerwG, Beschluss vom 13. 11. 2001 – 9 B 57.01 –, DVBl. 2002, 276 = UPR 2002, 75, im Anschluss an Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 33-35.83 – BVerwGE 77, 285 = DVBl. 1987, 907.

durch die Nutzung der Straße entstehen, die gebaut oder geändert wird. Lärmimmissionen, die durch die baulichen Maßnahmen an anderen Verkehrswegen hervorgerufen werden, werden durch diese Vorschrift nicht erfasst⁷⁶.

Eine Gemeinde kann mit eigenen Planungen eine Fachplanung grundsätzlich nur abwehren, wenn ihre eigene Planung hinreichend konkretisiert und verfestigt ist. Gleichwohl muss die Planfeststellungsbehörde auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend Rücksicht nehmen⁷⁷. Je stärker eine Gemeinde jedoch schon von ihrer geografischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotenzial her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe zumutbar. So kann eine Gemeinde in landschaftlich wertvollem Gebiet durch diese Lage ebenso an weiterer Planung gehindert sein, wie eine Kommune, die sich in der Nähe eines Flughafens oder einer Industriezone befindet⁷⁸.

Der aus dem Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde folgende Anspruch darauf, dass ein Träger überörtlicher Fachplanung bei der Betätigung seines Planungsermessens das Interesse der Gemeinde an der Gestaltung ihres Ortsbildes nicht unberücksichtigt lässt, wird von dem sich aus § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG auch für die Plangenehmigung ergebenden Anspruch der Gemeinde auf gerechte Abwägung ihrer Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen uneingeschränkt umfasst⁷⁹.

Eine Fremdenverkehrsgemeinde hat zwar einen Anspruch darauf, dass ihre besondere Struktur und Aufgabenstellung bei einer Fachplanung in die Abwägung eingestellt und rechtsfehlerfrei behandelt wird. Einen Anspruch darauf, dass sich diese Struktur nicht verändert, haben solche Gemeinden aber nicht. Dies hat das OVG Koblenz⁸⁰ am Beispiel der Hochmoselbrücke⁸¹ verdeutlicht. Ein im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eingeholtes Gutachten hatte ergeben, dass im unmittelbaren Nahbereich der Hochmoselbrücke Einbußen im Fremdenverkehr nicht ausgeschlossen werden können. Diese Beeinträchtigungen würden aber in der Gesamtbilanz durch die bessere Erreichbarkeit der Mosel-Region wieder ausgeglichen. Abgesehen davon könne sich das Interesse

einer Fremdenverkehrsgemeinde auf Schonung und unveränderte Bewahrung der den Fremdenverkehr ermöglichenden Verhältnisse gegen eine überregionale Straßenplanung nicht notwendigerweise durchsetzen⁸². Das gilt auch für betroffene Winzer und Beherbergungsbetriebe⁸³.

5. Fehlerbeachtlichkeit

Ein Abwägungsfehler im Verfahren ist nur dann beachtlich, wenn er auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist, wenn also nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses besteht. Allein die abstrakte oder hypothetische Möglichkeit reicht nicht aus⁸⁴.

Eine gerichtliche Nachermittlung und in engen Grenzen damit auch eine Defizitbehebung sind grundsätzlich möglich, so weit dadurch nicht in den Spielraum der Planfeststellungsbehörde eingegriffen wird⁸⁵. Der Wortlaut des § 17 Abs. 6c FStrG gebietet es nicht, die getroffene Fehlerfolgenregelung eng auszulegen und nicht auch auf die naturschutzrechtliche Abwägung zu erstrecken. Zwar ist in dieser Vorschrift in erster Linie die planerische Abwägung gemeint, doch ist die Planungsentscheidung insgesamt eine einheitliche Entscheidung, die nicht allein durch die planerische Gestaltungsfreiheit, sondern gerade auch durch rechtliche Gebote und Verbote gekennzeichnet ist⁸⁶.

Nochmals bekräftigt hat das BVerwG seine Auffassung zum Erfordernis der Fehlerkausalität. Das Fehlen einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung allein indiziert danach noch keinen Abwägungsmangel. Es ist vielmehr weiter zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass als Folge der Unterlassung abwägungserhebliche Umweltbelange außer Acht gelassen oder fahrlässig gewichtet worden sind⁸⁷. Dies gilt zumindest dann, wenn ein Verfahren eingehalten worden ist, das de facto den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen kann⁸⁸. Es spricht einiges dafür, diese Überlegungen auch etwa zur Rechtfertigung der Unbeachtlichkeitsregelung in § 214 Abs. 1 a BauGB heranzuziehen⁸⁹.

76 BVerwG, Urteil vom 26. 1. 2000 – 4 C 53.99 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 156.

77 BVerwG, Urteil vom 11. 1. 2001 – 4 A 12.99 –, DVBl. 2001, 669 = DÖV 2001, 692 = NVwZ 2001, 1160, mit Hinweis auf Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 –, BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 = NVwZ 1997, 169; Urteil vom 26. 2. 1999 – 4 A 47.96 –, DVBl. 1999, 1526 = NuR 2000, 627 = NVwZ 2000, 560 = UPR 1999, 271 – A 14.

78 BVerwG, Urteil vom 11. 1. 2001 – 4 A 12.99 –, DVBl. 2001, 669 = BayVBl. 2001, 350 = DÖV 2001, 692 = NVwZ 2001, 1160.

79 BVerwG, Beschluss vom 31. 10. 2000 – 11 VR 12.00 –, DVBl. 2001, 405 = BauR 2001, 928 = NuR 2001, 226 = NVwZ 2001, 90.

80 OVG Koblenz, Beschluss vom 12. 9. 2001 – 1 B 10286/01.OVG – Ürzig; 1 B 10456/01.OVG – Zeltingen-Rachtig.

81 Das im Zuge der Bundesstraße 50 zu errichtende Brückenbauwerk soll in einer Höhe von ca. 150 m den Talgrund der Mosel überspannen. Die Brücke gehört zu einer neuen Fernstraße (A 60/B 50), die in ihrem Endzustand den belgisch-niederländischen Raum mit dem Rhein-Main-Gebiet verbinden wird.

82 OVG Koblenz, Beschluss vom 12. 9. 2001 – 1 B 10286/01.OVG – Ürzig; 1 B 10456/01.OVG – Zeltingen-Rachtig.

83 OVG Koblenz, Urteil vom 13. 3. 2002 – 1 C 11800/01.OVG –, Hochmoselbrücke.

84 VGH Mannheim, Urteil vom 23. 3. 2001 – 5 S 428/00 –, NVwZ-RR 2001, 728 = VBIBW 2001, 481, mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 16. 8. 1995 – 4 B 92.95 –, NuR 1996, 402 = NVwZ-RR 1996, 68 = UPR 1995, 445; ebenso VGH Mannheim, Urteil vom 14. 12. 2000 – 5 S 2716/99 –, DVBl. 2000, 1367 = VBIBW 2001, 362.

85 VGH München, Beschluss vom 5. 3. 2001 – 8 ZB 00.3490 –, DÖV 2001, 697 = NuR 2001, 465 = NVwZ-RR 2001, 579.

86 BVerwG, Urteil vom 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 = NVwZ 2001, 673; VGH Mannheim, Urteil vom 14. 12. 2000 – 5 S 2716/99 –, DVBl. 2001, 1367 = VBIBW 2001, 362; Urteil vom 23. 3. 2001 – 5 S 428/00 –, VBIBW 2001, 481, jeweils mit Hinweis auf Urteil vom 9. 2. 1995 – 5 S 1648/94 –, VBIBW 1995, 275 = NuR 1996, 297.

87 BVerwG, Beschluss vom 29. 5. 2000 – 11 B 65.99 –, mit Hinweis auf Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – A 60.

88 EuGH, Urteil vom 11. 8. 1995 – C-431/92 –, DVBl. 1996, 424.

hinnehmen. Die Zumutbarkeitsgrenze ist aber dann überschritten, wenn ein bisher existenzfähiger Gewerbebetrieb⁶³ aufgrund der Verwirklichung dieser Planung zur Aufgabe gezwungen würde. Auch unterhalb dieser Schwelle sind Nachteile im gesetzlichen Sinne anzunehmen, wenn die Beeinträchtigungen so gewichtig und substanzschmälernd sind, dass sie dem Betroffenen unter Abwägung aller Vor- und Nachteile billigerweise nicht entschädigungslos zugemutet werden können⁶⁴. Derartige Belange sind abwägungsrelevant, während Fragen der Entschädigung, beispielsweise solche der Bereitstellung von Ersatzland, dem nachfolgenden Enteignungsverfahren vorbehalten werden können und deshalb im Planfeststellungsbeschluss nicht erörtert werden müssen⁶⁵.

Wird die vorgegebene Grundstückssituation schwer und unerträglich beeinträchtigt und überschreiten die zu erwartenden Immissionen die Grenze zur faktisch enteignenden Planauswirkung oder verschlechtert sich die Grundstückssituation aus anderen Gründen unzumutbar, hat die planende Behörde ein Wahlrecht. Sie muss die Beeinträchtigungen durch Umplanungen entweder auf ein zumutbares Maß verringern oder durch Planung die Voraussetzungen für eine Enteignung und Entschädigung schaffen⁶⁶. Die freie Sicht eines im Außenbereich gelegenen Wohnhauses durch eine geplante Autobahn hat allerdings bei der Planabwägung kein besonderes Gewicht⁶⁷.

4. Kommunale Belange in der Abwägung

Eine Gemeinde ist nicht Sachwalterin ihrer Bürger und muss sich hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen eine fachplanerische Zulassungsentscheidung auf ihre eigenen Belange beschränken. Auch über die Eigentumsgarantie ist die Gemeinde nicht in einer dem Privateigentümer vergleichbaren Lage⁶⁸. Eine Gemeinde kann daher einen Planfeststellungsbeschluss wegen dessen enteignungsrechtlicher Vorwirkung nicht mit der Begründung angreifen, öffentliche, sie nicht in ihrer Planungshoheit schützende

Belange seien nicht mit dem ihr zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden, da sie nicht Grundrechtsträgerin ist und sich deshalb nicht wie Private auf Art. 14 Abs. 3 GG berufen kann⁶⁹.

Auch einer Gemeinde, deren Entwicklungsmöglichkeiten bereits durch andere Flächeninanspruchnahmen erheblich eingeschränkt sind, kann zugemutet werden, sich bei ihrer weiteren Planung auf eine wichtigen überörtlichen Belangen dienende Bundesautobahn einzustellen⁷⁰. Die vom BVerwG zugunsten potentiell grundrechtsbetroffener Anwohner entwickelte Rechtsprechung zur Berücksichtigung von Lärmgesichtspunkten⁷¹ kann daher auf eine Gemeinde nicht übertragen werden⁷². Auch hat eine Gemeinde keinen Anspruch darauf, dass die Planfeststellung ein vollständiges und fehlerfreies Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzkonzept beinhaltet. Die Vollzugshoheit bezüglich des Natur- und Landschaftsschutzrechts liegt vielmehr bei Landes- oder Bundesbehörden, weshalb Gemeinden gegen Eingriffe, die im Rahmen dieser Vollzugshoheit in Bund und Länder zugelassen werden, nicht wehrfähig sind, auch wenn sie sich auf Flächen im Gemeindegebiet beziehen⁷³. Eine Gemeinde kann daher nicht gerichtlich klären zu lassen, ob Eingriffe in Biotopflächen im Rahmen eines eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens einen naturschutzrechtlichen Kompensationsbedarf auslösen. Das allgemeine Interesse, das Gemeindegebiet vor einem Vorhaben der Fachplanung zu verschonen, reicht für die Geltendmachung einer Verletzung der Planungshoheit nicht aus⁷⁴. Das gilt auch dann, wenn sich die Gemeinde durch naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen allein auf ihrem Gebiet – und nicht auch auf dem Gebiet einer Nachbargemeinde – beschwert fühlt⁷⁵.

Die gemeindliche Wirtschaftsstruktur wird von vielfältigen Faktoren beeinflusst, die nicht bereits jeder für sich als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts besonderen Schutz genießen. Das lediglich allgemeine Interesse, von Fachplanungen verschont zu bleiben, ist in der fachplanerischen Abwägung regelmäßig überwindbar. Ein Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen an einer Umleitungsstrecke lässt sich nicht aus der Verkehrslärmschutzverordnung herleiten. § 41 BImSchG beschränkt sich auf Anforderungen zur Begrenzung der Verkehrsgeräusche, die

63 Zur Existenzfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe VGH Mannheim, Urteil vom 14. 12. 2000 – 5 S 2716/99 –, DVBl. 2000, 1367 = VBIBW 2001, 362, mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 31. 10. 1990 – 4 C 25.90 –.

64 OVG Lüneburg, Urteil vom 3. 5. 2001 – 7 K 4341/99 –, DVBl. 2001, 1307 = NordÖR 2001, 444, mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 27. 1. 1988 – 4 B 7.88 –, DÖV 1988, 697 = NVwZ 1988, 534.

65 BVerwG, Urteil vom 11. 1. 2001 – 4 A 13.99 –, DVBl. 2001, 669 = BauR 2001, 900 = NVwZ 2001, 1154, mit Hinweis auf Urteil vom 28. 1. 1999 – 4 A 18.98 –, BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 = NVwZ-RR 1999, 629 – A 71.

66 BVerwG, Urteil vom 31. 1. 2001 – 11 A 6.00 –, DVBl. 2001, 1306 = NVwZ-RR 2001, 653 = UPR 2001, 352, mit Hinweis auf Urteil vom 23. 1. 1981 – 4 C 4.78 –, BVerwGE 61, 295 = DVBl. 1981, 932 = NJW 1981, 2137; Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 –, BVerwGE 75, 214 = DVBl. 1987, 573 = NVwZ 1987, 578; Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 17–19.84 –, BVerwGE 77, 295 = DVBl. 1987, 1011 = NJW 1987, 2884.

67 VGH München, Urteil vom 29. 8. 2000 – 8 A 99.40047 u. 8 A 99.40048 –, DVBl. 2001, 670 = BayVBl. 2001, 665, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 28. 10. 1993 – 4 C 5.93 –, DVBl. 1994, 697 = NVwZ 1994, 686.

68 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 = DVBl. 1983, 899.

69 BVerfG, Beschluss vom 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80 –, BVerfGE 61, 82 = DVBl. 1982, 940 – Sasbach.

70 BVerwG, Urteil vom 11. 2. 2001 – 4 A 12.99 –, DVBl. 2001, 669 = NVwZ 2001, 1160, mit Hinweis auf Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 –, BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914.

71 BVerwG, Urteil vom 28. 10. 1998 – 11 A 3.98 –, BVerwGE 107, 350 = DVBl. 1999, 861, und Urteil vom 17. 11. 1999 – 11 A 4.98 –, BVerwGE 110, 81 = DVBl. 2000, 796.

72 BVerwG, Urteil vom 12. 4. 2000 – 11 A 23.98 – Uelzen–Stendal.

73 BVerwG, Beschluss vom 17. 4. 2000 – 11 B 19.00 –, DVBl. 2001, 1366 = BayVBl. 2001, 58 = NVwZ 2001, 88.

74 BVerwG, Urteil vom 12. 12. 1996 – 4 C 14.95 –, DVBl. 1997, 729 = NVwZ 1997, 904 – A 7.

75 BVerwG, Beschluss vom 17. 4. 2000 – 11 B 19.00 –, DVBl. 2000, 1366 = BayVBl. 2001, 58 = NVwZ 2001, 88.

den. Hat sich die Planfeststellungsbehörde auf das Lärmschutzniveau der genannten Vorschrift festgelegt und werden diese Werte nach den zutreffenden Berechnungen nicht erreicht, fehlt es an Auswirkungen der Planung, die im Entscheidungszeitpunkt gewiss oder prognostisch sicher abschätzbar sind. Das allgemeine Risiko einer fehlerhaften Prognose ist kein Fall der Unmöglichkeit einer abschließenden Entscheidung⁵³. Hierzu gehören auch solche Auswirkungen, deren zukünftiger Eintritt zwar theoretisch denkbar ist, sich aber mangels besonderer Anhaltspunkte nicht konkret absehen lässt⁵⁴.

Sind die möglichen Schäden einer Planfeststellung im Einzelnen noch nicht hinreichend überschaubar und bezifferbar, kann die Planfeststellungsbehörde über einen Entschädigungsanspruch dem Grunde nach entscheiden⁵⁵, wobei dann die Bemessungsgrundlagen im Planfeststellungsbeschluss anzugeben sind⁵⁶. Auch ist es zulässig, zum Schutz von Gemeindestraßen Auflagen hinsichtlich deren Nutzung während der Bauausführung zu treffen⁵⁷. Sind Schutzauflagen zur Gewährleistung einer abwägungsfehlerfreien Planung erforderlich und wird die Planung gleichwohl ohne diese Schutzauflagen bestandskräftig, können Schutzvorkehrungen oder Entschädigungszahlungen wegen nachteiliger Wirkungen des Vorhabens grundsätzlich nicht mehr verlangt werden⁵⁸. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Plangenehmigung und für das Vorliegen der von § 28 Abs. 1 a Nr. 1 PBefG geforderten schriftlichen Einverständniserklärung der Betroffenen ist der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung⁵⁹.

3. Private Belange in der Abwägung

Soll durch das Vorhaben Grundeigentum enteignend in Anspruch genommen werden, so hat dies prinzipiell ein besonderes Gewicht. Nachteilige Beeinträchtigungen, die nicht zu einer unmittelbaren Grundstücksinanspruchnahme führen, sind demgegenüber prinzipiell von gerin-

gerem Gewicht⁶⁰. Im Einzelfall können allerdings auch mittelbare Grundstücksbetroffenheiten durchaus erheblich sein. Dabei ist ein objektiver Maßstab anzulegen. Eine besondere naturnahe Lebensweise etwa kann der Kläger nicht schutzerhöhend in die Abwägung einbringen, wie das OVG Koblenz dargelegt hat. Der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes hatte darauf verwiesen, dass er und seine materiell anspruchslose Familie schon seit langem von einem ökologischen Landbau lebe. Diese Existenz werde durch den Straßenbau vernichtet. Denn ein intakter Naturraum als Anbaugelände sei für den Kläger eine unabdingbare Voraussetzung für die Vermarktung seiner Produkte⁶¹.

Eine derartige Klage sei bereits unzulässig, weil die Straßenplanung eindeutig keine eigenen Rechte des Klägers verletze, betonte das Gericht. Dem Kläger gehörende Grundstücke würden für den Straßenbau nicht in Anspruch genommen. Eine Gesundheitsgefährdung durch Verkehrslärm, Abgase oder eine Verunreinigung der von ihm genutzten Trinkwasserquelle sei nicht zu befürchten. Dass der Kläger sich genötigt sehe, infolge des Straßenbaus seine Betätigung als Saatgutvermehrung auf den bisher dafür genutzten Flächen aufzugeben, gehe letztlich auf seine persönliche Überzeugung und auf den außergewöhnlich strengen Maßstab zurück, den er selbst an seine Tätigkeit anlege. Die Saatgutvermehrung sei auch trotz einer geringfügig höheren Schadstoffbelastung objektiv möglich. Rein subjektiv geprägte Umstände könnten einem planfeststellungsbedürftigen Vorhaben nicht entgegeng gehalten werden.

Die Klage habe in der Sache aber auch dann keinen Erfolg, wenn sie als zulässig behandelt werde. Die mit dem Planfeststellungsbeschluss vorgenommene Interessenabwägung sei nämlich rechtlich nicht zu beanstanden. Zwar habe die Behörde auf der Grundlage von objektiv-betriebswirtschaftlichen Erwägungen einen existenzfähigen landwirtschaftlichen Betrieb verneint. Dies bedeute aber nicht, dass die Interessen des Klägers im Zusammenhang mit seiner organisch-biologischen Saatgutvermehrung in der planerischen Abwägung nicht angemessen berücksichtigt worden wären. Vielmehr seien diese Belange durchaus gesehen worden, hätten die Behörde jedoch nicht zu einer inhaltlich anderen Planungsentscheidung veranlasst. Insgesamt habe sie sich bei der Abwägung im Rahmen des ihr gesetzlich eingeräumten, vom Gericht nur eingeschränkt überprüfaren planerischen Gestaltungsspielraums gehalten⁶².

Anlieger von Verkehrswegen müssen unvermeidbare Auswirkungen von Verbesserungsarbeiten wie auch von Arbeiten, die durch das Hinzukommen neuer Verkehrssysteme bedingt sind, im Rahmen des Zumutbaren und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

52 BVerwG, Urteil vom 22. 11. 2000 – 11 C 2.00 –, BVerwGE 112, 221 DVBl. 2001, 405 = DÖV 2001, 691 = NVwZ 2001, 429 = UPR 2001, 148; OVG Lüneburg, Urteil vom 3. 5. 2001 – 7 K 4341/99 –, DVBl. 2001, 1307 = NordÖR 2001, 444.

53 OVG Lüneburg, Urteil vom 3. 5. 2001 – 7 K 4341/99 –, DVBl. 2001, 1307 = NordÖR 2001, 444.

54 BVerwG, Urteil vom 22. 11. 2000 – 11 C 2.00 –, BVerwGE 112, 221 = DVBl. 2001, 405 = DÖV 2001, 691 = NVwZ 2001, 429 = UPR 2001, 148.

55 BVerwG, Urteil vom 31. 1. 2001 – 11 A 6.00 –, DVBl. 2001, 1306 = NVwZ-RR 2001, 653 = UPR 2001, 352.

56 BVerwG, Urteil vom 31. 1. 2001 – 11 A 6.00 –, DVBl. 2001, 1306 = NVwZ-RR 2001, 653 = UPR 2001, 352, mit Hinweis auf Urteil vom 22. 3. 1985 – 4 C 15.83 –, BVerwGE 71, 166, = DVBl. 1985, 900 = NJW 1986, 80; Urteil vom 11. 11. 1988 – 4 C 11.87 –, DVBl. 1989, 358 = NVwZ 1989, 255.

57 OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. 10. 2000 – 7 M 3440/00 –, DÖV 2001, 523 = NdsVBl. 2001, 142 = NVwZ-RR 2001, 435.

58 OVG Lüneburg, Urteil vom 3. 5. 2001 – 7 K 4341/99 –, DVBl. 2001, 1307 = NordÖR 2001, 444, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 22. 6. 1979 – 4 C 8.76 –, BVerwGE 58, 154; Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 17-19.84 –, BVerwGE 77, 295 = DVBl. 1987, 1011 = NJW 1987, 2884.

59 BVerwG, Beschluss vom 13. 11. 2001 – 9 VR 9.01 –.

60 Hönig, Fachplanung und Enteignung. Anforderungen der Eigentumsgarantie an die projektbezogene Fachplanung, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht, Bd. 6, Osnabrück 2001.

61 OVG Koblenz, Urteil vom 22. 11. 2001 – 1 C 10395/01-OVG – Hochmoselbrücke.

62 OVG Koblenz, Urteil vom 22. 11. 2001 – 1 C 10395/01-OVG – Hochmoselbrücke.