

Fachplanungsrecht

Projekte von zumeist herausgehobener Bedeutung werden aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen in Fachplanungsgesetzen zugelassen. Es handelt sich etwa um Fernstraßen, Eisenbahnen, Straßenbahnen, Magnetschienenbahnen, Flughäfen, Steinkohlenbergbau oder Braunkohlentagebau, Wasserwegeprojekte wie Flußvertiefungen oder Sperrwerksbauten, Deponien, Müllverbrennungsanlagen oder Auskiesungsvorhaben. Die Vorhabenzulassung wird in den jeweiligen Fachplanungsgesetzen geregelt. Ergänzend sind die Regelungen des VwVfG heranzuziehen. Es wird die privilegierte und die nicht privilegierte Fachplanung unterschieden. Die privilegierte Fachplanung hat nach § 38 BauGB Vorrang vor der Bauleitplanung. Neben den fachplanerischen Anforderungen sind die Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nicht mehr zu prüfen. Das Fachplanungsrecht bestimmt vielmehr die Reichweite seiner Geltung im Sinne einer materiellen Konzentrationswirkung selbst. Die nicht privilegierte Fachplanung hat diesen Anwendungsvorrang vor der Bauleitplanung nicht. Privilegiert ist die Fachplanung nach § 38 BauGB, wenn sie überörtlich ist und in der Form der Planfeststellung oder mit deren Wirkungen ergeht. Der Planfeststellungsbeschluß hat nach § 75 I 2 VwVfG eine formelle Konzentrationswirkung. Durch den Planfeststellungsbeschluß werden anderer behördliche Entscheidungen und Zulassungen ersetzt. Daneben werden die gebundene und die abwägungsdirigierte Zulassungsentscheidung unterschieden. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen hat der Antragsteller auf die Zulassungsentscheidung einen Anspruch. Bei der abwägungsdirigierten Zulassungsentscheidung besteht in der Fachplanung lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Abwägung. In der Bauleitplanung ist nicht einmal ein Anspruch auf Planaufstellung gegeben.

Bau- und Fachplanungsrecht haben trotz dieser Besonderheiten mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Vor allem sind es die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen an jede rechtsstaatliche Planung, die das Planungsrecht über die Grenzen der städtebaulichen Planung und der Fachplanung hinweg eint. Die Planung ist in dem Sinne abwägungsdirigiert, daß die Entscheidungen der planenden Stelle den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes unterliegen.¹ Planung und Abwägung sind damit unzertrennlich. Diese Zusammengehörigkeit von Planung und Abwägung als sozusagen zwei Seiten derselben Medaille folgt aus der das Eigentum regelnden, umgestaltenden und im Ernstfall auch überwindenden Kraft öffentlicher Planung. Der Planungsträger ist zu derart weitreichenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nur befugt, wenn er dazu durch eine umfassende Interessenabwägung legitimiert wird. Eine einseitige, ausschließlich an Genehmigungsansprüchen ausgerichtete Zulassungsentscheidung wird diesen verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten nicht gerecht. Aus diesem Grunde ist der gebundenen Zulassungsentscheidung zumeist ein Planungsverfahren vorgelagert, in dem die verfassungsrechtlich gebotene umfassende Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Belange einschließlich einer Ausgleichsentscheidung grundgelegt wird. Die eigentliche abwägungsdirigierte Planungsentscheidung hat dabei bereits auf der Ebene der Bauleitplanung durch die Gemeinde oder im nicht beplanten Innenbereich oder Außenbereich durch eine Planungsentscheidung des Gesetzgebers stattgefunden. Das Verfahren ist damit zweistufig und besteht aus einer abwägungsdirigierten Planungsentscheidung und einer nachfolgenden gebundenen Zulassungsentscheidung. Im Gegensatz dazu sind die Entscheidungen im Fachplanungsrecht vielfach einstufig in dem Sinne, daß sie sowohl die Planungs- als auch die Zulassungsentscheidung enthalten. Derartige Entscheidungen des Fachplanungsrechts müssen daher auch die Abwägungselemente enthalten, die für eine rechtsstaatliche Planung kennzeichnend sind. Im Bau- und Fachplanungsrecht ergeben sich daher übergreifende Strukturen, die nicht nur in allen Regelungen des weit verzweigten Fachplanungsrechts durchscheinen, sondern zugleich auch das Bau- und Fachplanungsrecht zu einem einheitlichen planungsrechtlich geprägten System verbinden.

I. Verfahren der Planaufstellung

Seit langem wird beklagt, daß die Planung von Verkehrswegen und -anlagen, für die durchweg nach der technischen Fachplanung ein öffentlich-rechtliches Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, oft viele Jahre und damit wesentlich zu lange dauert. Vielfach schließt sich dann noch ein langwieriges verwaltungsgerichtliches Verfahren an. So konnte es geschehen, daß Planungs-, Zulassungs- und Klageverfahren bei Großvorhaben nicht selten einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren eingenommen haben. War dies in der alten Bundesrepublik mit ihrer voll entwickelten Infrastruktur vielleicht noch hinzunehmen, so ließen sich solche Zeiträume für den „Aufschwung Ost“ nicht mehr vertreten. Denn mit einer Planung von Verkehrswegen im „Schneckentempo“ konnte eine nach westlichen Maßstäben darniederliegende Verkehrsinfrastruktur kurzfristig nicht von Grund auf erneuert werden. Dieser Handlungsbedarf rief den Gesetzgeber auf den Plan, der durch drei Gesetzesvorhaben auf die neuen Entwicklungen reagiert hat: Das Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin² (**Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz**) ermöglichte es ein gutes Jahr nach der Wiedervereinigung, die für

¹ Grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- *BVerwGE* 34, 301 = *DVB1.* 1970, 414 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 23 -- Abwägungsgebot; Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- *BVerwGE* 48, 56 = *DVB1.* 1975, 713 = *NJW* 1975, 1373 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 50 -- B 42; Urt. v. . 2. 1978 -- 4 C 25.75 -- *BVerwGE* 55, 220 = *DVB1.* 1979, 63 = *NJW* 1978, 2308 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 466 – Kiesweiher; vgl. auch *Stüer*, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1637.

² *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz* v. 14. 12. 1991 (*BGB1.* I S. 2174).

eine öffentliche Planung erforderlichen Rechtsgrundlagen in kürzerer Frist zu schaffen. Das **Planungsvereinfachungsgesetz** übertrug die neuen Regelungen der Planungsvereinfachung auch auf das Fachplanungsrecht der alten Länder. Durch das **Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz** wurden zusätzliche Beschleunigungsregelungen geschaffen.

1. Beschleunigungsgesetze

In die Verwirklichung von Verkehrsprojekten sind seit dieser Zeit von der öffentlichen Hand gegründete, **privatrechtlich organisierte Unternehmen** eingebunden. Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde im Vorgriff auf den Infrastrukturleitplan des Bundesverkehrswegeplanes am 9.4.1991 ein verkehrswegeübergreifendes Konzept vom Bundeskabinett verabschiedet. Dies Konzept umfaßt die **17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“**, zu denen 9 Schienenprojekte, 7 Fernstraßenprojekte und ein Wasserstraßenprojekt gehören. Das Investitionsvolumen aller 17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ betrug insgesamt 67,5 Milliarden DM. Die Fernstraßenprojekte lagen dabei zu 80 % auf dem Gebiet der neuen Länder. Die Straßenbauverwaltungen in den neuen Ländern befanden sich nach der deutschen Wiedervereinigung noch im Aufbau und auch deshalb erschien es für die verkehrspolitischen Entscheidungsträger geboten, neue Wege im Planungsrecht und beim Planungsmanagement zu beschreiten. Mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz wurde die rechtliche Grundlage für eine beschleunigte Verwirklichung der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ geschaffen, um sie möglichst rasch und erfolgreich umzusetzen. Die Planung und der Bau der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ wurde an Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH übertragen, denen eine Schlüsselrolle bei der Verfahrensbeschleunigung in den neuen Ländern zugeschrieben wird.

Da sich das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz aus der Sicht seiner Befürworter durchaus bewährt hatte,³ war es nur eine Frage der Zeit, bis die Grundsätze des für die neuen Bundesländer geltenden Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes auf für das übrige Bundesgebiet übernommen wurden. Dies ist mit dem Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege⁴ geschehen. Weitere Beschleunigungen vor allem im Hinblick auf den gerichtlichen Rechtsschutz sind durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 (InvWoBauG)⁵ eingeführt worden. Das GenBeschlG⁶ hat zusätzliche Beschleunigungseffekte vor allem dadurch ermöglicht, daß der Verwaltung verschiedene verfahrensstraffende Modelle an die Hand gegeben werden, die eine zeitnahe Durchführung der Planungsverfahren begünstigen.

Das **Planungsvereinfachungsgesetz** besteht aus einem sog. Artikelgesetz.⁷ Das Gesetz enthält also keine eigenständigen, originären Regelungen in der Form eines geschlossenen Gesetzeswerks, sondern es ändert -- im wesentlichen gleichlautend -- die verschiedenen Verkehrswegegesetze des Bundes. Durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, das Planungsvereinfachungsgesetz, das Investitions- und Wohnbaulandgesetz und das GenBeschlG ist das Planverfahren gestrafft und zugleich ein ausufernder Rechtsschutz zurückgeschnitten worden. Das **GenBeschlG** betont das Anliegen eines zügigen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahrens und verpflichtet die Genehmigungsbehörde, die Verfahren einfach, zweckmäßig „und zügig“ durchzuführen. Verfahrensvereinfachende und verfahrensbeschleunigende Wirkungen sollen insbesondere herbeigeführt werden durch

- die Beschränkung der Folgen von Verstößen gegen Verfahrens- oder Formvorschriften,
- die ausdrückliche Beschreibung umfassender Beratungspflichten und beschleunigender Verfahrensmodelle für den Bereich von wirtschaftlich relevanten Genehmigungsverfahren,
- die Straffung des Planfeststellungsverfahrens durch Einführung von Fristen und Präklusionsregelungen im Anhörungsverfahren,
- die Einführung eines einfacheren Plangenehmigungsverfahrens statt des vielfach aufwendigeren Planfeststellungsverfahrens und
- die Abmilderung der Auswirkungen von Abwägungsmängeln im Planfeststellungsverfahren und

³ *Stüer* DVBl. 1991, 1333; *ders.* DVBl. 1992, 547; kritisch zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

⁴ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz -- PIVereinfG) v. 17. 12. 1993 (BGBl. I S. 2123).

⁵ Investitions- und Wohnbaulandgesetz v. 24. 4. 1993 (BGBl. I S. 466); vgl. zu Nachweisen über die Literatur *Stüer* DVBl. 1995, 649 Fnte. 22.

⁶ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz -- GenBeschlG) v. 12. 9. 1996 (BGBl. I 1354); vgl. *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 90.

⁷ Geändert wurden folgende Fachplanungsgesetze: BundesbahnG, BundesfernstraßenG, BundeswasserstraßenG, LuftverkehrsG, PersonenbeförderungsG und EisenbahnkreuzungsG sowie die VwGO, das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und das UVPg.

Plangenehmigungsverfahren.⁸

Zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren hält das GenBeschlG für die gebundene Zulassungsentscheidung verschiedene Schritte der Verfahrenskoordination bereit, zu denen die Zügigkeit des Genehmigungsverfahrens (§ 71 b VwVfG), die Beratungs- und Auskunftspflichten (§ 71 c VwVfG), das Sternverfahren (§ 71 d VwVfG) sowie die Antragskonferenz (§ 71 e VwVfG) gehören. Das Planfeststellungsverfahren ist gestrafft und generell mit einer materiellen Präklusion versehen worden (§ 73 IV 3 und 4 VwVfG). Zugleich wurde die Möglichkeit der Plangenehmigung ausgebaut (§ 74 VI und VII VwVfG) und die Heilungsklausel in § 75 I a VwVfG dem PIVereinfG angepaßt. Die Regelungen des GenBeschlG verstehen sich offenbar vor dem Hintergrund einer „Meistbegünstigungsklausel“ zugunsten der Verfahrensbeschleunigung. Grundsätzlich sind die Regelungen des VwVfG nur anzuwenden, soweit die jeweiligen Fachgesetze keine Spezialregelungen enthalten. Das würde bedeuten, daß die Änderung des VwVfG durch das GenBeschlG nur dort wirksam werden könnte, wo die jeweiligen Fachgesetze keine Regelungen bereithalten. Das Ziel des GenBeschlG geht aber weiter. Die Änderungen des VwVfG sollen sich nach Sinn und Zweck des GenBeschlG offenbar auf alle Fachplanungs- und Genehmigungsverfahren auswirken, unabhängig davon, ob die bisherigen Fachgesetze entsprechende Beschleunigungsregelungen enthielten. Die Beschleunigungsregelungen des GenBeschlG gehen daher den Fachplanungsgesetzen auch dann vor, wenn diese einen geringeren Grad an Beschleunigungseffekt haben. Einen kleinen Schönheitsfehler haben die Neuregelungen des VwVfG allerdings aus der Sicht der Beschleunigungsbefürworter noch: Die Beschleunigungsregelungen finden nur Anwendung, wenn das VwVfG des Bundes von der verfahrensführenden Verwaltungsbehörde anzuwenden ist. Solange die Länder die Neuregelungen nicht in das jeweilige Landesrecht übertragen haben, werden sie nicht wirksam bei Verwaltungsverfahren, die nach dem jeweiligen VwVfG des Landes durchgeführt werden.⁹

2. Plangenehmigung

Innerhalb des traditionellen Planfeststellungsrechts sollte durch die Plangenehmigung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden. An die Stelle eines Planfeststellungsverfahrens kann nach der durch das GenBeschlG eingeführten Regelung in § 74 VI VwVfG eine Plangenehmigung treten, wenn **Rechte anderer** nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den **Trägern öffentlicher Belange** das Benehmen hergestellt worden ist (§ 74 VI VwVfG). Der wesentliche Unterschied zwischen Planfeststellung und Plangenehmigung besteht darin, daß bei der Plangenehmigung eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht stattfindet. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung. Auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsrecht keine Anwendung (§ 74 VI 2 VwVfG). Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren (§ 74 VI 3 VwVfG). Das **GenBeschlG** übernahm die bereits im **VerkPIBG** und **PIVereinfG** insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen eingeführte Plangenehmigung in das VwVfG. Im PIVereinfG wurde **allerdings hinsichtlich der Voraussetzungen zwischen den einzelnen Anwendungsbereichen unterschieden. Während es nach § 17 I a FStrG und § 28 I a PBefG für ausreichend angesehen wird, daß Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden, ist eine Anwendung der § 18 II AEG, § 14 I a WaStrG und § 8 II LuftVG nur zulässig, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden.** Entsprechend dem übergreifenden Charakter des VwVfG ist die Plangenehmigung nach § 74 VI VwVfG nur vorgesehen, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich einverstanden erklärt haben. Der Verzicht auf die Enteignungsmöglichkeit, die etwa in § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG bei geringfügiger Eigentumsinanspruchnahme nicht ausgeschlossen ist, wird im GenBeschlG damit begründet, daß das vereinfachte Verfahren der Plangenehmigung keine ausreichende Grundlage für eine Enteignung darstelle.¹⁰

Durch die Möglichkeit einer Plangenehmigung soll das Verfahren in Fällen vereinfacht werden, in denen Rechte Dritter nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums einverstanden erklärt haben (§ 74 VI Nr. 1 VwVfG). Außerdem muß mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt sein (§ 74 VI Nr. 2 VwVfG). Mit einer Rechtsbeeinträchtigung, die nur im Einverständnis der Betroffenen ein Planfeststellungsverfahren nicht erforderlich macht, ist der direkte Zugriff auf fremde Rechte gemeint, nicht aber die bei jeder raumbeanspruchenden Planung gebotene wertende Einbeziehung der Belange Dritter in die Abwägungsentscheidung.¹¹ Eine Entscheidung im Benehmen mit der Planfeststellungsbehörde

⁸ Gesetzentwurf der *Bundesregierung*. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz -- GenBeschlG) Drs. 13/3995 v. 6. 3. 1996; Beschlußempfehlung und Bericht des *Innenausschusses* (4. Ausschuß) Drs. 13/5085 v. 26. 6. 1996.

⁹ Die Landesgesetzgeber haben eigene Verwaltungsverfahrensgesetze erlassen. Nur Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen haben sich für eine dynamische Verweisung entschieden. In den übrigen Bundesländern setzt eine Anwendung der Verfahrensvorschriften i.d.F. des GenBeschlG durch Landesbehörden eine Umsetzung in die landesrechtlichen VwVfG voraus.

¹⁰ Gesetzentwurf der *Bundesregierung*. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) Drs. 13/3995 v. 6. 3. 1996.

¹¹ *BVerwG*, B. v. 29. 12. 1994 -- 7 VR 12.94 -- Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3 -- Elektrifizierung Camburg-Probstzella; *Stüer DVBl*. 1997, 328.

verlangt keine Willensübereinstimmung. Gefordert wird nicht mehr als die gutachtliche Anhörung der anderen Behörde, die dadurch Gelegenheit erhält, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen. Ihre Zustimmung i. S. einer Einvernehmensregelung ist nicht erforderlich. Das Einverständnis der Betroffenen ist nur im Hinblick auf die unmittelbar enteignungsrechtlich betroffenen Grundstückseigentümer erforderlich. Wird durch das Vorhaben privates Eigentum nicht unmittelbar in Anspruch genommen, so bedarf es der Zustimmung von betroffenen Grundstückseigentümern nicht. Der Anwendungsbereich der Plangenehmigung ist damit durch das **GenBeschlG** auf alle Fälle ausgedehnt worden, in denen für das Vorhaben Grundeigentum nicht unmittelbar in Anspruch genommen werden muß und die Träger öffentlicher Belange beteiligt worden sind. Werden allerdings von den Trägern öffentlicher Belange gravierende Einwendungen erhoben, so kann dies ein Indiz dafür sein, daß das Plangenehmigungsverfahren nicht die Kraft hat, dem Vorhaben entgegenstehende Belange zu überwinden. Das gilt auch für die Fälle, in denen auf der Grundlage einer solchen Zulassungsentscheidung Grundeigentum in Anspruch genommen werden muß. Hier enden die Möglichkeiten der Plangenehmigung an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft des enteignend betroffenen Grundeigentümers (§ 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG). Greift das Vorhaben unmittelbar in privates Eigentum ein, bedarf es grundsätzlich einer Planfeststellung, wenn sich der betroffene Grundeigentümer nicht einverstanden erklärt. Planfeststellung und Plangenehmigung unterscheiden sich damit im wesentlichen dadurch, daß die Planfeststellung in der Lage ist, auch privates Grundeigentum zu überwinden, während die Plangenehmigung über diese in die Enteignung gehenden Möglichkeiten grundsätzlich nicht verfügt. Die Plangenehmigung setzt also beim beabsichtigten unmittelbaren Zugriff auf privates Eigentum in der Regel die Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundeigentümer voraus. Dem entspricht, daß die Plangenehmigung keine enteignungsrechtlichen Vorwirkungen hat (§ 74 VI 2 VwVfG). Im übrigen steht die Plangenehmigung der Planfeststellung gleich. Ist durch das Vorhaben kein privates Grundeigentum unmittelbar betroffen, finden die Möglichkeiten der Plangenehmigung erst an durchgreifenden Einwendungen der Träger öffentlicher Belange ihre Grenzen. Im Rahmen einer Plangenehmigung ist das Verfahren zur Planfeststellung mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durchzuführen. Es sind vielmehr (lediglich) die Träger öffentlicher Belange und die etwa mittelbar betroffenen Grundstückseigentümer anzuhören. Auch im Falle der Genehmigungserteilung findet ein Widerspruchsverfahren nicht statt (§ 74 VI 3 VwVfG), so daß auch gegen die Plangenehmigung unmittelbar eine verwaltungsgerichtliche Klage statthaft ist. Die Anlage zu § 3 UVPG sieht eine **UVP** im Falle der Plangenehmigung nicht vor, sondern beschränkt das Erfordernis der UVP auf Fälle der Planfeststellung. Im übrigen bestimmt die UVP-Richtlinie das Erfordernis einer UVP projektbezogen. Ein Projekt, das bereits Gegenstand einer umfassenden UVP war, muß dieser nicht deswegen teilweise erneut unterzogen werden, weil in einer vorweggenommenen Zulassungsentscheidung wie etwa der angefochtenen Plangenehmigung bestimmte Teilaspekte des Projekts einer abschließenden Regelung zugeführt worden sind. Eine die Vermeidung von Doppelprüfungen einschränkende Vorgabe ist der UVP-Richtlinie nicht zu entnehmen.¹²

Wenn ein Vorhaben durch Plangenehmigung zugelassen wird, entfällt die Mitwirkung der anerkannten **Naturschutzverbände** nach § 29 II 1 Nr. 4 BNatSchG. Die Entscheidung, anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung zu erteilen, bedarf auch nicht der Zustimmung der anerkannten Naturschutzverbände.¹³ Anerkannte Naturschutzverbände sind keine Träger öffentlicher Belange. Der Erlaß einer Plangenehmigung setzt daher nicht voraus, daß mit ihnen nach den einschlägigen Regeln über die Plangenehmigung¹⁴ ein Benehmen hergestellt worden ist.¹⁵ Die Regelungen über die Plangenehmigung¹⁶ sind auch keine die anerkannten Naturschutzverbände schützende Norm. Sie können eine Plangenehmigung nicht erfolgreich mit der Begründung anfechten, Rechte Dritter seien beeinträchtigt. Das Beteiligungsrecht der anerkannten Naturschutzverbände nach § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG wird allerdings verletzt, wenn die Zulassungsbehörde ein an sich gebotenes Planfeststellungsverfahren umgeht. Die Erteilung einer Plangenehmigung setzt ebenfalls nicht voraus, daß durch das Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind.¹⁷

3. Verzicht auf förmliches Verfahren

Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von **unwesentlicher Bedeutung** (§ 74 VII VwVfG). Diese liegen vor, wenn (1) andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und (2) Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind. Auf ein förmliches Verfahren kann danach verzichtet werden, wenn öffentliche Belange nicht betroffen sind und die Rechte unmittelbar betroffener Grundstückseigentümer nicht beeinträchtigt werden. Ein förmliches Verfahren kann daher nur entfallen, wenn seitens der unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer kein Widerstand zu erwarten ist.

¹² BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1123 = NuR 1997, 506 - Rheinbek-Wohltorf-Aumühle.

¹³ BVerwG, Urt. v. 22. 3. 1995 -- 11 A 1.95 -- BVerwGE 98, 100 -- Mittellandkanal Drömling; B. v. 7. 7. 1995 -- 11 VR 11.95 -- NVwZ 1996, 393 - Wriezener Alte Oder.

¹⁴ § 74 VI Nr. 2 VwVfG; § 18 II Nr. 2 AEG.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1123 = NuR 1997, 506 - Rheinbek-Wohltorf-Aumühle.

¹⁶ § 74 VI Nr. 1 VwVfG; § 18 II 1 Nr. 1 AEG.

¹⁷ BVerwG, B. v. 21. 12. 1994 -- 4 B 266.94 -- DVBl. 1995, 532 -- Zwergstrauch- und Wacholderheide.

4. Antrag und Planunterlagen

Verbleibt es bei der Notwendigkeit eines Planfeststellungsverfahrens, so sind vorrangig die jeweiligen Vorschriften der Fachplanungsgesetze anzuwenden. Soweit diese keine besonderen Regelungen enthalten, greifen §§ 72 ff. VwVfG ein. Nach § 73 I VwVfG ist der Plan, dessen Feststellung beantragt wird, bei der Anhörungsbehörde einzureichen. Diese hat insbesondere die Vollständigkeit der Planunterlagen zu prüfen und die weiteren Verfahrenshandlungen vorzubereiten. Antragsteller ist der Träger des Vorhabens. Der Plan besteht nach § 73 I 2 VwVfG aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Außer den Plänen ist auch der Erläuterungsbericht, der den Anlaß des Vorhabens sowie den Ist- und Sollzustand zeigt, Gegenstand der Antrags. Die Unterlagen müssen über alle für die Beurteilung des Vorhabens wichtigen Gesichtspunkte Auskunft geben. Insbesondere sind die betroffenen Grundstücke einschließlich der dem Vorhaben benachbarten Grundstücke hinreichend kenntlich zu machen. Welche Planunterlagen ausgelegt werden müssen, ist im Gesetz nicht abschließend geregelt, sondern bestimmt sich im Rahmen des Informationszwecks nach den jeweiligen Notwendigkeiten des Einzelfalls. Bei Vorhaben, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, hat der Träger des Vorhabens auch die Umweltauswirkungen darzustellen. Außerdem muß gegebenenfalls nach § 8 IV BNatSchG ein landschaftspflegerischer Begleitplan beigelegt werden. Auch Gutachten und andere Unterlagen können zu den Planunterlagen gehören, wenn sie für die Bewertung des Vorhabens bedeutungsvoll sind.¹⁸ Die Namen der Grundstückseigentümer dürfen im ausgelegten Plan allerdings aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht genannt werden.¹⁹

5. Zusammentreffen von Planfeststellungen

Treffen nach § 78 I VwVfG mehrere selbständige Vorhaben, für deren Durchführung Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind,²⁰ derart zusammen, daß für diese Vorhaben oder für Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist,²¹ und ist mindestens eines der Planfeststellungsverfahren bundesrechtlich geregelt, so findet für diese Vorhaben oder für deren Teile nur ein Planfeststellungsverfahren statt.²² Zuständigkeiten und Verfahren richten sich nach den Rechtsvorschriften über das Planfeststellungsverfahren, das für diejenige Anlage vorgeschrieben ist, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt (§ 78 II 1 VwVfG).²³

Ein Vorhaben des Fachplanungsrechts i. S. des § 78 I VwVfG ist die in einem konkreten Plan ausgeformte Gestaltungsabsicht des Baulastträgers. Über sie hat die Planfeststellungsbehörde zu entscheiden und nach ihr bestimmt sich ihre Zuständigkeit. Die Belange eines anderen (passiven) Kreuzungsbeteiligten sind im Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen. Die Funktionsfähigkeit der jeweils anderen Anlage ist durch Folgemaßnahmen i. S. von § 75 I VwVfG sicherzustellen.²⁴ Die Vorschriften werden allerdings eng ausgelegt -- wohl mit der Begründung, daß die damit verbundene kompetenzerweiternde Wirkung und die Ausdehnung der Konfliktbewältigung²⁵ auf weitere Problembereiche Grenzen²⁶ haben muß. So besteht etwa die Notwendigkeit einer nur einheitlichen Entscheidung nicht,

¹⁸ *BVerwG*, Urt. v. 14. 4. 1978 -- 4 C 68.76 -- DVBl. 1978, 618.

¹⁹ *BVerfG*, B. v. 14. 10. 1987 -- 1 BvR 1244/87 -- BVerfGE 77, 121 = DVBl. 1987, 1263 = NVwZ 1988, 237 -- Stuttgart.

²⁰ *BVerwG*, B. v. 23. 12. 1992 -- 4 B 188.92 -- DVBl. 1993, 449 -- Containerbahnhof.

²¹ Zur einheitlichen Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde für notwendige Folgemaßnahmen des Vorhabens nach § 75 I S. 1 VwVfG vgl. *BVerwG*, B. v. 3. 8. 1995 -- 11 VR 22.95 -- UPR 1995, 399 -- Ersatzstraße; B. v. 31. 8. 1995 -- 11 VR 14.95 -- RdL 1995, 335 -- Reinbek-Wentorf. Dazu gehören alle Regelungen außerhalb der eigentlichen Zulassung des eisenbahnrechtlichen Vorhabens, die für eine angemessene Entscheidung über die aufgeworfenen Konflikte erforderlich sind, *BVerwG*, Urt. v. 9. 3. 1979 -- 4 C 4.75 -- BVerwGE 57, 297 = DVBl. 1980, 287; Urt. v. 26. 5. 1994 -- 7 A 21.93 -- NVwZ 1994, 1002 -- Vorsfelde-Lehrte.

²² Zur Konkurrenz von Fachplanungsverfahren *Blümel* Die Planfeststellung. Zweiter Teil, Speyer 1994; *Stüer* DVBl. 1995, 1345.

²³ *BVerwG*, Urt. v. 12. 2. 1988 -- 4 C 55.84 -- NVwZ-RR 1988, 60 = DVBl. 1988, 855 -- Schifferstadt; Urt. v. 12. 2. 1988 -- 4 C 54.84 -- Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 3; B. v. 19. 12. 1989 -- 4 B 224.89 -- NVwZ 1990, 463 -- Kelheim; B. v. 3. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- NVwZ 1993, 565 = DVBl. 1993, 167 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1054 -- Sachsendamm; B. v. 23. 12. 1992 -- 4 B 188.92 -- NVwZ 1993, 980 = DVBl. 1993, 449 -- Containerbahnhof; Urt. v. 26. 5. 1994 -- 7 A 21.93 -- NVwZ 1994, 1002 -- Vorsfelde-Lehrte.

²⁴ *BVerwG*, Urt. v. 12. 2. 1988 -- 4 C 55.84 -- NVwZ-RR 1988, 60.

²⁵ Zum Grundsatz der Konfliktbewältigung *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42.

²⁶ Zu den Grenzen der Konfliktbewältigung *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = NVwZ 1984, 235 = DVBl. 1984, 343 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter.

wenn planerisch erhebliche Belange des einen Verfahrens in anderen Verfahren durch Verfahrensbeteiligung und durch Berücksichtigung im Rahmen der planerischen Abwägung angemessen erfaßt werden. Die enge Auslegung dieser Vorschrift ist berechtigt, solange aus dem Sachzusammenhang mehrerer Planungen eine Pflicht zur einheitlichen Verfahrensführung abgeleitet wird. Das *BVerwG* hat allerdings inzwischen eine etwas weitgehendere Auslegung des § 78 VwVfG ermöglicht. Bei Verkehrsbauten ist eine räumliche Überschneidung der Trasse ein starkes Indiz für die Anwendbarkeit von § 78 VwVfG. Ebenso kann bei einer Parallelführung von Trassen an die Notwendigkeit einer einheitlichen Planungsentscheidung zumindest dann gedacht werden, wenn Schwierigkeiten der Geländetopographie nur durch eine gemeinsame Baumaßnahme der Vorhabenträger überwunden werden können²⁷

6. Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei Vorhaben nach der Anlage zu § 3 UVPG ist eine UVP durchzuführen. Die UVP richtet sich nach den Vorschriften des UVPG und den ergänzend heranzuziehenden Regelungen in der EG-UVP-Richtlinie. Für die Linienbestimmung und Genehmigung von Flugplätzen (§ 15 UVPG), Raumordnungsverfahren und Zulassungsverfahren (§ 16 UVPG), die Aufstellung von Bauleitplänen (§ 17 UVPG), bergrechtliche Verfahren (§ 18 UVPG) und Flurbereinigungsverfahren (§ 19 UVPG) sind gesonderte Regelungen getroffen.

Das UVPG dient der Umsetzung der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (EG-UVP-Richtlinie).²⁸ Die UVP-RL schreibt in Art. 4 I den Mitgliedsstaaten für bestimmte Projekte, die in ihrem Anhang I aufgeführt sind, die Durchführung einer UVP vor. Es handelt sich dabei um ein rechtlich geordnetes, mehrphasiges Verfahren zur frühzeitigen Ermittlung und Bewertung möglicher Auswirkungen eines Projektes auf die Umwelt. Die UVP erfaßt die verschiedenen Wechselwirkungen der betroffenen Umweltfaktoren untereinander. Die Ergebnisse der UVP sollen in einem möglichst frühzeitigen Zeitpunkt bei der Entscheidung berücksichtigt werden, worin das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip zum Ausdruck kommt. Die UVP soll die Beeinträchtigungen und Auswirkungen eines Vorhabens vor dessen Durchführung überprüfen. Sie ist umfassend, integrativ und fachübergreifend. Hierdurch soll den Schwächen einer lediglich sektoralen Betrachtung entgegengewirkt werden. Dieses Ziel soll über eine Identifikation, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens verwirklicht werden. Dabei muß sich die Prüfung auch auf mögliche ökologische Wechselwirkungen erstrecken. Das Ergebnis der UVP ist dann gem. Art. 8 EG-UVP-Richtlinie im Rahmen der nachfolgenden Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen. Die UVP ist nach Art. 1 I, II, Art. 4 EG-UVP-Richtlinie grundsätzlich vorhabenbezogen. Dabei wird zwischen Vorhaben, die zwingend einer UVP unterzogen werden müssen (Art. 4 I EG-UVP-Richtlinie), und solchen Vorhaben unterschieden, bei denen die Durchführung einer UVP im Ermessen des Mitgliedsstaates steht (Art. 4 II EG-UVP-Richtlinie). Die Klassifizierung rechtfertigt sich damit, daß die Projekte der Anlage I (z. B. Raffinerien, Wärmekraftwerke und Autobahnen) mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen verbunden sind. Die UVP dient vor allem der **Informationsbeschaffung** und soll gewährleisten, daß die Umweltbelange ausreichend bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Damit ist eine stärkere Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden (Art. 6 und 9 EG-UVP-Richtlinie). Die umweltrechtlichen Belange sind nach Art. 3, 8 EG-UVP-Richtlinie zu bewerten und bei der Entscheidung zu berücksichtigen. **Bewertungskriterien** sind die in Art. 3 EG-UVP-Richtlinie genannten Schutzgüter Mensch, Fauna, Flora, Boden und Wasser. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen hat im Rahmen der Gesamtentscheidung zu erfolgen. Dabei ist über eine lediglich begutachtende Funktion hinaus eine abwägende Bewertung der Umweltbelange in der Abwägung mit anderen Belangen erforderlich.²⁹ Allerdings liefert die EG-UVP-Richtlinie keine Maßstäbe, welche diese Pflichten konkretisieren. Mit der Bewertung ist keine Präjudizierung der späteren Entscheidung i. S. eines einseitigen Vorrangs verbunden. So gehört es auch nicht zur Aufgabe der Bewertung, unter Abwägung mit gegenläufigen wirtschaftlichen und anderen Belangen festzustellen, ob ein Umweltisiko zumutbar ist. Bewertungskriterien sind die in Art. 3 EG-UVP-Richtlinie genannten Rechtsgüter wie Menschen, Fauna, Flora, Boden und Wasser. Die Berücksichtigung der UVP und die in diesem Rahmen vorzunehmende Bewertung der Umweltbelange ist in die **Gesamtentscheidung** einzubringen. Dabei ist eine Abwägung zwischen den verschiedenen gegenläufigen Belangen unter Einstellung der Umweltbelange vorzunehmen. Die UVP führt allerdings nicht dazu, daß die Umweltbelange einen prinzipiellen oder relativen Vorrang genießen. Die ökologischen Belange sind vielmehr neben anderen in die abwägende Gesamtentscheidung einzubringen und dort zu verarbeiten.³⁰

²⁷ *BVerwG*, B. v. 28. 11. 1995 -- 11 VR 38.95 -- DVBl. 1996, 270 = NVwZ 1996, 389 – Tiergartentunnel; Urt. v. 18.4.1996 – 11 A 86/95 – *BVerwGE* 101, 73 - Tiergartentunnel. Allerdings sind auch im Falle des § 78 I VwVfG die Grundsätze der Abschnittsbildung zu beachten.

²⁸ Vom 27. 6. 1985 (85/337/EWG), geändert durch die Richtlinie des Rates v. 3.3.1997 (97/11/EG) - ABl Nr. L 73, 5 - (UVP-Richtlinie).

²⁹ Zu weiteren Einzelheiten *Schmidt* Einführung in das Umweltrecht § 1 Rdn. 27.

³⁰ *Schmidt* Einführung in das Umweltrecht § 1 Rdn. 27.

Die **UVP-Richtlinie** ist durch das **UVPG** in das deutsche Recht umgesetzt worden.³¹ Die UVP ist danach unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die UVP ist in bestehende Verfahrensabläufe integriert worden. Es sind daher weder neue Behörden, noch gesonderte UVP-Verfahren eingeführt worden. Die UVP ist auf der Ebene der Vorhabenzulassung oder auf der Ebene der Planung denkbar. Neben die **Vorhaben-UVP** tritt daher die **Plan-UVP**. Die Ergebnisse der UVP können aber nur dann nach Art. 8 UVP-Richtlinie bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden, wenn sie zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vorliegen und in die Entscheidung einfließen können. Bei mehrstufigen Entscheidungsprozessen wird es daher regelmäßig nicht genügen, die UVP erst auf der letzten Zulassungsstufe durchzuführen. Auch wichtige Vorentscheidungsphasen müssen daher von der UVP begleitet werden. Auch dies führt zu einer Plan-UVP. **UVP-pflichtig** sind nach der **Anlage zu § 3 UVPG** alle bedeutsamen Planfeststellungsverfahren. Auch verschiedene immissionsschutzrechtliche Vorhaben sind UVP-pflichtig.

Die **EG-UVP-Richtlinie** ist dabei **unmittelbar** anzuwenden, soweit sie nicht durch den nationalen Gesetzgeber rechtzeitig umgesetzt worden ist. Im Gegensatz zu Verordnungen, die unmittelbare Geltung auch für die Bürger der Mitgliedsstaaten entfalten, richten sich die Richtlinien grundsätzlich nicht unmittelbar an die Bürger, sondern (nur) an die Mitgliedsstaaten. Richtlinien entfalten nur dann eine unmittelbare Wirkung auch zugunsten der Bürger, wenn die europarechtlichen Regelungen sich an den Bürger richten und so konkret sind, daß es keiner zusätzlichen Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber bedarf. Die EG-UVP-Richtlinie enthält verschiedene verfahrensrechtliche Bestimmungen zur Durchführung einer UVP im jeweiligen nationalen Zulassungsrecht. Die europarechtlichen Bestimmungen sind ausreichend konkret, wenden sich (auch) unmittelbar an den Bürger und bedürfen insoweit keines zusätzlichen Vollzuges.³² Ob die EG-UVP-Richtlinie auch materiellrechtliche Auswirkungen hat, ist fraglich. Unmittelbare materiellrechtliche Wirkungen kommen der EG-UVP-Richtlinie wohl nicht zu. Nach der Rechtsprechung des BVerwG hat das Umweltrecht durch die UVP-Richtlinie keine materielle Anreicherung erfahren. Vielmehr enthält sich die gemeinschaftsrechtliche Regelung materiellrechtlicher Vorgaben. Sie beschränkt sich – so das *BVerwG* – auf verfahrensrechtliche Anforderungen im Vorfeld der Sachentscheidung, zu der ein Bezug nur insoweit hergestellt wird, als das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 8 "im Rahmen des Genehmigungsverfahrens" zu berücksichtigen ist. Insoweit unterscheidet die UVP-Richtlinie sich deutlich von anderen Richtlinien, durch die die Mitgliedsstaaten mit Hilfe von Schutzstandards dazu angehalten werden, konkrete Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen. Sie verlangt nur, daß die Zulassungsbehörde das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung in ihre Erwägungen einbezieht, schreibt aber nicht vor, welche Folgerungen hieraus zu ziehen sind.³³ Daß der Rat der Europäischen Gemeinschaften in der Präambel der UVP-Richtlinie mitteilt, er habe die Richtlinie unter anderem in der Erwägung erlassen, daß die Umweltauswirkungen eines Projekts auch mit Rücksicht auf die Bestrebung beurteilt werden müßten, die menschliche Gesundheit zu schützen, ändert daran nichts.

Zudem reicht eine **abstrakte Verletzung der EG-UVP-Richtlinie für einen Klageerfolg gegen ein Fachplanungsvorhaben nicht** aus.³⁴ Die Verletzung der eigenen Rechtsstellung des Klägers muß vielmehr konkret belegbar sein. Es spricht überwiegendes dafür, daß die EG-UVP-Richtlinie hinsichtlich der Verfahrensgarantien keine weitergehenden Rechte schaffen wollte als das nationale Recht. Die Verletzung nationaler Verfahrensvorschriften führt aber nur dann zu einer Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung, wenn konkret dargelegt wird, daß durch den Verfahrensfehler die Rechte des Klägers nachteilig betroffen sind.³⁵ Die Versagung einer kausalitätsunabhängigen Klagemöglichkeit stellt die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Verfahrensanforderungen der UVP-Richtlinie vor deutschen Gerichten entsprechenden nationalen Verfahrensanforderungen gleich. Sie erschwert die Geltendmachung von Verstößen gegen die UVP-Richtlinie auch nicht übermäßig, da bei möglichen Ermittlungs- und Bewertungsdefiziten in bezug auf Umweltauswirkungen infolge des Verfahrensverstößes die Berufung des enteignend Betroffenen darauf Erfolg hat. Mehr fordert EG-Recht nicht.³⁶ Die Verletzung von Verfahrensbestimmungen zur UVP ist daher nur dann beachtlich, wenn sich der Fehler auf das Abwägungsergebnis auswirkt.³⁷ Es ist daher im Einzelfall zu

³¹ Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben (85/337/EWG) v. 12. 2. 1990 (BGBl. I, S. 205), geändert durch die Richtlinie des Rates v. 3.3.1997 (97/11/EG) - ABl Nr. L 73, 5 - (UVP-Richtlinie).

³² Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60; Urt. v. 12.12.1196 -- 4 C 29.94 -- DVBl. 1997, 798 -- Nesselwang-Füssen.

³³ *BVerwG*, Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 19.94 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 113 S. 108.

³⁴ So *BVerwG*, Urt. v. 8. 6. 1995 -- 4 C 4.94 -- BVerwG 98, 339 = NVwZ 1996, 381 = DVBl. 1995, 1012 -- B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60.

³⁵ *BVerwG*, Urt. v. 28. 2. 1996 -- 4 A 27.95 -- NVwZ 1996, 1011 -- Berlin Tempelhof A 100

³⁶ So *BVerwG*, Urt. v. 8. 6. 1995 -- 4 C 4.94 -- BVerwG 98, 339 = NVwZ 1996, 381 = DVBl. 1995, 1012 -- B 16 Bernhardswald unter Hinweis auf *EuGH*, Urt. v. 19. 11. 1991 -- C- 6/90 und C-9/90 -- *EuGHE* 1991, 5357 -- Frankovich. Die gegen die Entscheidung des *BVerwG* erhobenen Verfassungsbeschwerden hat das *BVerfG* mit B. v. 9. 2. 1996 -- 1 BvR 1752/95 und 1 BvR 1820/95 -- nicht zur Entscheidung angenommen.

³⁷ *BVerwG*, B. v. 30. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- NVwZ 1993, 565; B. v. 21. 7. 1994 -- 4 VR 1.94 -- DVBl. 1994, 1197 = NVwZ 1995, 383 - B 16.

prüfen, ob als Folge der Unterlassung einer europarechtlich vorgeschriebenen UVP abwägungserhebliche Umweltbelange außer acht gelassen oder fehlgewichtet worden sind. Die UVP-Richtlinie ist auch nicht geeignet, fehlende Umweltstandards zu ersetzen oder Defizite im Bereich der Untersuchungsmethoden und der Bewertungsmaßstäbe zu kompensieren.³⁸

Zweck des UVPG ist es sicherzustellen, daß bei den in der Anlage 1 zu § 3 UVPG ausgeführten Vorhaben zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen (1) die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden und (2) das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird (§ 1 UVPG). Es soll dabei sichergestellt werden, daß möglichst frühzeitig Auswirkungen auf die Umwelt umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Außerdem soll das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben berücksichtigt wird (§ 1 UVPG). Die UVP ist nach § 2 I UVPG allerdings nur ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die UVP umfaßt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf (1) Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, sowie (2) Kultur- und sonstiger Sachgüter. Die UVP wird unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführt. Das UVPG findet nach der Subsidiaritätsklausel des § 4 UVPG nur dann Anwendung, soweit andere Rechtsvorschriften die UVP nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen dem UVPG nicht entsprechen.

Die UVP beginnt mit der **Abgrenzung des Untersuchungsrahmens**. Sobald der Träger des Vorhabens die zuständige Behörde über das geplante Vorhaben unterrichtet, soll diese mit ihm entsprechend dem jeweiligen Planungsstand und auf der Grundlage geeigneter, vom Träger des Vorhabens vorgelegter Unterlagen den Gegenstand, Umfang und die Methoden der UVP sowie sonstige für die Durchführung der UVP erhebliche Fragen erörtern (**Scoping-Verfahren**, § 5 UVPG). Hierzu können auch andere Behörden, Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden (§ 5 2 UVPG). Die zuständige Behörde soll den Träger des Vorhabens über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der UVP sowie über Art und Umfang der nach § 6 UVPG voraussichtlich beizubringenden Unterlagen unterrichten. Der Träger des Vorhabens hat die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der zuständigen Behörde zu Beginn des Vorhabens vorzulegen, in dem die UVP geprüft wird. Inhalt und Umfang der Unterlagen nach § 6 I UVPG bestimmen sich nach den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgeblich sind. Zudem regelt § 6 UVP den **Mindestinhalt der Angaben**, die den Unterlagen beigefügt werden müssen:

- Beschreibung des Vorhabens mit Angabe über Standort, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden,
- Beschreibung von Art und Menge der zu erwartenden Emissionen und Reststoffe, insbesondere der Luftverunreinigungen, der Abfälle und des Anfalls von Abwasser sowie sonstigen Angaben, die erforderlich sind, um erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt durch das Vorhaben feststellen und beurteilen zu können,
- Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden, vermindert oder soweit wie möglich ausgeglichen werden, sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft,
- Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden.

Eine **allgemein verständliche Zusammenfassung** der vorgenannten Angaben ist beizufügen (§ 6 III UVPG). Außerdem sind den Unterlagen Beschreibungen der technischen Verfahren, der Umwelt, der geprüften Alternativen sowie technische Lücken oder fehlende Kenntnisse beizufügen (§ 6 IV UVPG). Nach § 6 III Nr. 4 UVPG müssen die Unterlagen des Vorhabenträgers eine Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden enthalten. Nach § 2 II 1 UVPG sind bei der UVP auch Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Dem Gesetz ist jedoch nicht zu entnehmen, daß die Umweltverträglichkeitsstudie eine **textliche Darstellung** auch der **Wechselwirkungen** enthalten muß. Davon ist in § 6 III Nr. 4 UVPG nicht die Rede.³⁹ Auch ist der Vorhabenträger im Planfeststellungsverfahren im Hinblick auf § 6 IV Nr. 4 UVPG nicht verpflichtet, nochmals eine **Alternativenprüfung** zu sämtlichen Trassenvarianten vorzulegen, sofern bereits ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde. Das ergibt sich aus § 16 III 1 UVPG. Danach soll im Planfeststellungsverfahren hinsichtlich der im Raumordnungsverfahren ermittelten und beschriebenen Umweltauswirkungen von den Anforderungen der §§ 5 bis 8 und 11 UVPG insoweit abgesehen werden, als diese Verfahrensschritte bereits im Raumordnungsverfahren erfolgt sind. Auch ist eine **Abschichtung von Alternativen** in dem Sinne zulässig, daß bereits in früheren Verfahrensstadien ausgeschiedene Alternativen nicht erneut in die abschließende Entscheidung mit einer entsprechenden Neubewertung aufgenommen

³⁸ Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- *BVerwGE* 100, 238 = *DVB1.* 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 19.94 -- *DVB1.* 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 26.94 -- *BVerwGE* 100, 388 = *DVB1.* 1996, 914 -- Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 1.95 -- *DVB1.* 1996, 915 -- Autobahnring München A 99; Urt. v. 12.12.1996 -- 4 C 29.94 -- *DVB1.* 1997, 798 -- Nesselwang-Füssen.

³⁹ *BVerwG*, Urt. v. 21. 12. 1995 -- 11 VR 6.95 -- *NVwZ* 1996, 869 = *DVB1.* 1996, 676 -- Erfurt-Leipzig/Halle.

werden müssen.⁴⁰ Und es besteht auch keine Verpflichtung, alle denkbaren Möglichkeiten der Trassenführung einer gleich intensiven Prüfung zu unterziehen.⁴¹ Nicht zu beanstanden ist vielmehr, wenn in einem gestuften Planungsverfahren eine schrittweise Reduzierung der Anzahl der Varianten unter gleichzeitiger Intensivierung der Untersuchung erfolgt. Die zuständige Behörde holt sodann die Stellungnahmen der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 7 UVPG). Besondere Vorschriften enthält § 8 UVPG für eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung.

Auf der Grundlage der Unterlagen ist eine **Beteiligung der Öffentlichkeit** nach § 9 UVPG vorzunehmen. Die zuständige Behörde hat danach die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 6 UVPG anzuhören. Das Anhörungsverfahren muß den Anforderungen des § 73 III bis VII VwVfG entsprechen. Werden die Verfahrensunterlagen geändert, so kann von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind (§ 9 I UVPG). Die bekannten Betroffenen und Einwendungsführer sollen von dem Ergebnis der Prüfung unterrichtet werden (§ 9 II UVPG).

Mängel der ausgelegten Unterlagen nach § 6 UVPG können im Laufe des weiteren Verfahrens der UVP ausgeglichen werden. § 11 I UVPG fordert mit der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens einschließlich der Wechselwirkungen nicht ohne weiteres auch eine rechenhafte und saldierende Gegenüberstellung der von dem Vorhaben zu erwartenden Einwirkungen auf die verschiedenen Umweltschutzgüter nach standardisierten Maßstäben. Für die Frage, ob bei der Planfeststellung eines UVP-pflichtigen Vorhabens die gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist, kommt es darauf an, ob das Verfahren so, wie es tatsächlich durchgeführt worden ist, den Anforderungen von UVPG und EG-UVP-Richtlinie genügt. Die EG-UVP-Richtlinie verbietet übrigens nicht die Planfeststellung (und Umweltverträglichkeitsprüfung) einer Bundesfernstraße in Abschnitten.

Auf der Grundlage der vom Vorhabenträger eingereichten Unterlagen (§ 6 UVPG), der behördlichen Stellungnahmen (§§ 7, 8 UVPG) sowie den Äußerungen der Öffentlichkeit (§ 9 UVPG) erarbeitet die zuständige Behörde eine **zusammenfassende Darstellung** der Auswirkungen des Vorhabens auf die in § 2 I 2 UVPG genannten Schutzgüter einschließlich deren Wechselwirkungen. Die zusammenfassende Darstellung kann in der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens erfolgen (§ 11 S. 4 UVPG). Die zuständige Behörde bewertet die Umweltauswirkungen des Vorhabens sodann auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und berücksichtigt diese Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge i. S. der §§ 1, 2 I 2 und 4 UVPG nach Maßgabe der geltenden Gesetze (§ 12 UVPG).⁴²

Sondervorschriften enthält das UVPG für die Linienbestimmung für Bundesfernstraßen und die Genehmigung von Flugplätzen (§ 15 UVPG) sowie Raumordnungsverfahren und Zulassungsverfahren (§ 16 UVPG), die Aufstellung von Bebauungsplänen (§ 17 UVPG), für bergrechtliche Verfahren (§ 18 UVPG) und Flurbereinigungsverfahren (§ 19 UVPG).

7. Behördenstellungennahmen

Die Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, sind nach § 7 UVPG einzuholen. Die Anhörung wird in der Regel von einer Anhörungsbehörde durchgeführt, die durch Gesetz oder Rechtsverordnung dazu ermächtigt ist. Die Anhörungsbehörde wird sozusagen als Hilfsorgan der Planfeststellungsbehörde tätig und bereitet deren Entscheidung vor. Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde können aber auch identisch sein, wenn das einschlägige Fachplanungsgesetz dies vorsieht. Die Bestimmung der Anhörungsbehörde erfolgt durch Gesetz oder aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage.

Das **Anhörungsverfahren** wird, soweit keine spezialgesetzlichen Regelungen eingreifen (§72 I VwVfG) nach § 73 VwVfG durchgeführt. Der Träger des Vorhabens hat nach § 73 I VwVfG den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Der Plan besteht aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Die Anhörungsbehörde holt innerhalb eines Monats die Stellungnahme der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 73 II VwVfG). Das Anhörungsverfahren ist als förmliches Verfahren ausgeformt. Es besteht aus der Einholung der Stellungnahmen der beteiligten Behörden, der Unterrichtung der Planbetroffenen in der Regel durch öffentliche Auslegung, der Entgegennahme von Einwendungen und deren Erörterung in einer mündlichen

⁴⁰ BVerwG, Urt. v. 8. 6. 1995 -- 4 C 4.94 -- BVerwG 98, 339 = NVwZ 1996, 381 = DVBl. 1995, 1012 -- B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 19.94 -- DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 26.94 -- BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 - Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 1.95 -- DVBl. 1996, 915 -- Autobahnring München A 99.

⁴¹ BVerwG, B. v. 26. 6. 1992 -- 4 B 1 -- 11.92 -- Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89; B. v. 16. 8. 1995 -- 4 B 92.95.

⁴² BVerwG, Urt. v. 21. 12. 1995 -- 11 VR 6.95 -- NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 -- Erfurt-Leipzig/Halle; B. v. 8.1.1997 - 11 VR 30.95 - Staffelstein; zum Hauptsachenverfahren Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 70.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Staffelstein.

Verhandlung. Anhörungsbehörde ist diejenige Behörde, die das Anhörungsverfahren durchzuführen hat. Dies ist zumeist nach Maßgabe des jeweiligen Landesrecht die Bezirksregierung. Die Landesgesetze sehen zum Teil eine Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde vor. Dies dient der grundrechtsschützenden Wirkung des Verwaltungsverfahrens.⁴³ Eine Trennung der beiden Behörden ist aber verfassungsrechtlich nicht erforderlich.⁴⁴ Der Gesetzgeber kann daher eine Anhörung auch durch die Planfeststellungsbehörde vorsehen. Gegenstand des Verfahrens ist das Vorhaben in der in dem Plan dargelegten Gestalt. Die Anhörungsbehörde hat von sich aus zu prüfen, ob die vorgelegten Unterlagen vollständig und ausreichend sind, und ggf. beim Vorhabensträger Ergänzungen anzufordern.

Die Anhörungsbehörde fordert die beteiligten **Behörden**, die Träger der vom Vorhaben berührten öffentlichen Belange sind, unter Übersendung der Planunterlagen zur Stellungnahme auf. Behörde ist jede Organisationseinheit, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt (§ 1 IV VwVfG), gleichgültig, ob dies in hoheitlicher Form (durch Genehmigung, Erlaubnis, Planfeststellung oder Verwaltungsakt), in schlichthoheitlicher Weise (z. B. durch Erfüllung der Aufgaben aus einer öffentlich-rechtlichen Bau-, Betriebs- oder Unterhaltungslast) oder in privatrechtlicher Gestaltungsform geschieht.⁴⁵ Unter Behörden fallen insbesondere die Landesplanungs-, Flurbereinigungs-, Wasserwirtschafts-, Straßenbau- und Bergbehörden, die Kreisverwaltungsbehörde in ihrer Funktion als allgemeine Ordnungs-, Straßenverkehrs- und Landschaftsschutzbehörde und als Baubehörde, die Forstbehörde, die Landwirtschaftskammer oder eine andere nach Landesrecht für die Förderung der Landwirtschaft zuständige Stelle, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, die Wehrbereichsverwaltung, Bundesvermögensverwaltung für die von den Stationierungstruppen benutzten militärischen Anlagen oder die Hafenbehörden. Eine Behördenbeteiligung ist erforderlich, wenn der öffentlich-rechtliche Aufgabenbereich der Behörde betroffen ist. Werden lediglich privatrechtliche Interessen wie etwa das Eigentum berührt, ist eine Beteiligung nicht als Behörde, sondern als Träger privater Rechte geboten.⁴⁶ Zu beteiligen sind auch die nach § 29 BNatSchG anerkannten **Naturschutzverbände**, sofern das Vorhaben mit einem Eingriff in Natur und Landschaft gem. § 8 BNatSchG verbunden ist. Die anerkannten Naturschutzverbände sind nicht wie Behörden als Träger öffentlicher Belange am Verfahren beteiligt,⁴⁷ haben aber eine besondere Stellung und Funktion, die sie von sonstigen Vereinigungen unterscheidet. Eine unterbliebene Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände führt zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses und zwar unabhängig davon, ob bei der Planung Belange von Natur und Landschaft tatsächlich übergangen worden sind. Allerdings kann die Anhörung des anerkannten Naturschutzverbandes auch noch nach Klageerhebung⁴⁸ und auch noch im Anschluß an die gerichtliche Entscheidung nachgeholt werden. Auch die **Gemeinden**, auf deren Gebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll (Standortgemeinden) sind als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Das in Art. 28 II 1 GG verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsrecht gewährt ihnen bei überörtlichen aber ortsrelevanten Planungen unabhängig von einer ausdrücklichen gesetzlichen Zuerkennung ein Recht auf Beteiligung, das sich in Informations- und Anhörungsrechte gliedert.⁴⁹

Die Anhörungsbehörde hat den zu beteiligenden Behörden die wesentlichen Planunterlagen zu übersenden und innerhalb eines Monats nach Zustellung der vollständigen Planunterlagen um Stellungnahme zu ersuchen. § 73 II VwVfG besagt nicht, daß die Anhörungsbehörde -- von sich aus und damit gleichsam unaufgefordert -- den zu beteiligenden Trägern öffentlicher Belange, deren Zuständigkeiten berührt sein könnten, sämtliche **Planunterlagen** zu übersenden hat. Die Anhörungsbehörde hat die zu beteiligenden Behörden soweit von dem Vorhaben zu unterrichten, daß diese erkennen können, ob ihre Zuständigkeit berührt wird und ob es angezeigt ist, sich aus diesem Grunde näher um den Inhalt der beabsichtigten Planung zu kümmern.⁵⁰ Eine Information über alle Einzelheiten des Vorhabens ist dazu nicht erforderlich.

In mehreren Fachgesetzen sind **Fristverkürzungen** für die Trägerbeteiligung vorgesehen. Die Einholung der Stellungnahmen ist durch die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags zu veranlassen (§ 17 III a FStrG, § 10 II 1 Nr. 2 LuftVG, § 29 I a Nr. 1 PBefG, § 3 I 1 VerkPIBG). Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb einer vor der Anhörungsbehörde festzusetzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht übersteigen darf (§ 17 IIIb 1 FStrG § 10 II 1 Nr. 3 S. 1 LuftVG, § 29 I a Nr. 2 PBefG, § 20 I 1 AEG, § 17 I 1 WaStrG). Später eingehende Stellungnahmen der Behörden brauchen bei der Zulassungsentscheidung nicht berücksichtigt zu werden, es sei denn, daß die vorgetragenen öffentlichen Belange bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen (§ 17 Nr. 1 S. 2 WaStrG, § 10 II 1 Nr. 3 S. 2 LuftVG). Weitere Fristregelungen für die Abgabe der Stellungnahmen enthält das **GenBeschG** für alle Planfeststellungsverfahren. Die **Behörden** haben, soweit spezialgesetzliche

⁴³ BVerwG, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = NVwZ 1985, 578 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 191 -- München II.

⁴⁴ BVerwG, B. v. 2. 10. 1979 -- 4 N 1.79 -- BVerwGE 58, 344 = NJW 1980, 1706

⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 24. 1. 1991 -- 2 C 16.88 -- BVerwGE 87, 310 = NJW 1991, 2980.

⁴⁶ Dürr in Kodal/Krämer, Kap. 35 Rdn. 5.21 (S. 1082).

⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1123 = NuR 1997, 506 - Rheinbek-Wohlthorff-Aumühle.

⁴⁸ BVerwG, Urt. v. 31. 10. 1990 -- 4 C 7.88 -- BVerwGE 87, 62 = NVwZ 1991, 162.

⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen.

⁵⁰ BVerwG, B. v. 11. 4. 1995 -- 4 B 61.95 -- Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8.

Planfeststellungsregelungen nicht anzuwenden sind, nach § 73 III a VwVfG ihre Stellungnahmen innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist, die **drei Monate** nicht überschreiten darf, abzugeben. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen werden nicht mehr berücksichtigt, es sei denn, die vorgebrachten Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sie sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung (§ 73 III a VwVfG). Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen (§ 73 IV 3 und 4 VwVfG). Einwendungen, die nicht rechtzeitig eingehen, brauchen daher grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt zu werden. Allerdings bezieht sich dies nur auf Einwendungen, die der Behörde nicht bereits bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen. Nicht rechtzeitig erhobene Einwendungen müssen auch dann berücksichtigt werden, wenn sie für die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung von Bedeutung sind. § 73 IV VwVfG enthält eine **materielle Präklusion** in dem Sinne, daß Einwendungen, die nicht innerhalb der gesetzlichen Frist erhoben worden sind, auch im gerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden können. Die Regelung ist aus dem PlanVereinfG und § 5 III VerkPIBG in das allgemeine Planfeststellungsrecht übernommen worden⁵¹ und gilt daher auch für solche Planfeststellungsverfahren, die bisher in den gesetzlichen Grundlagen solche materiellen Präklusionsregelungen nicht enthielten.⁵² Eine materielle Präklusion hat zur Folge, daß Einwendungen Betroffener nicht nur für das Verwaltungsverfahren, sondern auch für das Gerichtsverfahren ausgeschlossen werden. Materielle Präklusionen sollen die Konfliktlage zwischen Bürgerbeteiligung, planerischer Informationsaufarbeitung und effektivem Rechtsschutz einerseits und dem Ziel einer behördlichen Verfahrensbeschleunigung und Rechtssicherheit andererseits zum Ausgleich bringen⁵³. Sie sind - soweit durch entsprechende Verfahrensregelungen hinreichend abgesichert - mit Art. 19 IV GG vereinbar⁵⁴. Erforderlich ist allerdings eine ausreichende Anstoßwirkung durch eine öffentliche Bekanntmachung, so daß die betroffenen Rechtsträger ihre Belange zur Geltung bringen können⁵⁵. Die Präklusion bezieht sich auf unmittelbare oder mittelbare Eigentumsbeeinträchtigungen, die mit dem Vorhaben verbunden sind. Hierbei handelt es sich nicht um Rechtspositionen, die auf privatrechtlichen Titeln beruhen.⁵⁶ Einwendungen sind daher auch im Hinblick die unmittelbare Eigentumsinanspruchnahme abgeschnitten sind, wenn sie nicht rechtzeitig geltend gemacht werden. Einer ausdrücklichen Rechtsmittelbelehrung bedarf es in den Fällen der gesetzlichen Anordnung einer Präklusionsfrist nicht.⁵⁷

Die Einwendungsfrist des § 73 IV VwVfG hat für das gerichtliche Verfahren, das einem Planfeststellungsverfahren folgt, materiell-rechtlichen Charakter.⁵⁸ Die durch das GenBeschlG für alle Planfeststellungsverfahren eingeführte **Verwirkungspräklusion** erstreckt sich nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Vorschrift ebenso wie zuvor schon die vergleichbaren Regelungen des Atom- und Immissionsschutzrechts,⁵⁹ des Wasserstraßenrechts⁶⁰ und des Fernstraßenrechts⁶¹ auch auf das nachfolgende verwaltungsgerichtliche Verfahren. Ein derartiger Ausschluß ist grundsätzlich **verfassungsrechtlich unbedenklich**.⁶² Eine unzumutbare Verkürzung berechtigter Belange der betroffenen Bürger stellt die auferlegte Mitwirkungslast nicht dar.⁶³ Der Einwendungsausschluß gilt im Ergebnis auch für einen **Rechtsnachfolger**, der erst im Anschluß an die Offenlegung das Grundstück erworben hat.⁶⁴

⁵¹ Gesetzentwurf der *Bundesregierung*. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) Drs. 13/3995 v. 6. 3. 1996.

⁵² *Hermanns in Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 144 (156).

⁵³ *BVerwG*, Urt. v. 24.5.1996 - 4 A 38.95 - DVBl. 1997, 51 (52).

⁵⁴ *BVerfG*, B. v. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80 - BVerfGE 61, 82 (109) = DVBl. 1982, 940.

⁵⁵ *BVerwG*, B. v. 3.7.1996 - 11 A 64/95 - NVwZ 1997, 391 (392).

⁵⁶ So für das Wasserstraßenrecht *BVerwG*, B. v. 13.3.1995 - 11 VR 5.95 - NVwZ 1995, 904 - Mttellandkanal Buchholzer Bogen.

⁵⁷ *BVerwG*, Urt. v. 17.2.1997 - 4 A 41.96 - LKV 1997, 328 = NVwZ 1997, 998 - Schönberg A 20.

⁵⁸ *BVerwG*, B. v. 12. 12. 1992 -- 7 ER 300.92 -- NVwZ 1993, 266 zu § 36 IV 1 BBahnG in der durch Art. 31 des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes v. 28. 6. 1990 (BGBl I S. 1221) entstandenen Fassung; B. v. 19. 3. 1995 -- 11 VR 2.95 -- NVwZ 1995, 905 zu § 17 Nr. 5 WaStrG i. d. F. des PIVereinfG v. 17. 12. 1994 (BGBl I S. 2123).

⁵⁹ *BVerwG*, Urt. v. 17. 7. 1980 -- 7 C 101.78 -- BVerwGE 60, 297.

⁶⁰ *BVerwG*, Urt. v. 6. 8. 1982 -- 4 C 66.79 -- BVerwGE 66, 99.

⁶¹ *BVerwG*, B. v. 12. 2. 1996 -- 4 A 38.95 -- DVBl. 1996, 684 -- Nieder Seifersdorf.

⁶² *BVerfG*, B. v. 8. 7. 1982 -- 2 BvR 1187/80 -- BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, 2173 = DVBl. 1982, 940 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1105* -- Sasbach.

⁶³ *BVerwG*, B. v. 12. 2. 1996 -- 4 A 38.95 -- DVBl. 1996, 684 = UPR 1996, 236 -- Nieder Seifersdorf.

⁶⁴ *BVerwG*, B. v. 12. 11. 1992 -- 7 ER 300.92 -- NVwZ 1993, 266 zu § 36 IV 1 BBahnG; B. v. 12. 2. 1996 -- 4 A 38.95 -- DVBl. 1996, 684 = UPR 1996, 236 -- Nieder Seifersdorf; Urt. v. 23.8.1996 - 4 A 30.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 - Berliner Autobahnring.

Die von den Trägern öffentlicher Belange vorgetragene Stellungnahmen binden die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden nicht. Allerdings sind die abgegebenen Stellungnahmen Teil der abzuwägenden Belange und mit den ihnen zukommenden Gewichten in die Abwägung einzustellen.

8. Planauslegung

Private Beteiligte und die interessierte Öffentlichkeit werden von dem Vorhaben durch ein Offenlegungsverfahren in Kenntnis gesetzt. Der Plan ist auf Verlangen der Anhörungsbehörde in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, **einen Monat** zur Einsicht **auszulegen** (§ 73 III 1 VwVfG). Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 73 III 2 VwVfG). Auf die öffentliche Auslegung ist von der Gemeinde vor Beginn durch **öffentliche Bekanntmachung** hinzuweisen (§ 73 V 1 VwVfG). Die früher geltende Wochenfrist für die vorhergehende Bekanntmachung der Offenlage ist durch das GenBeschlG gestrichen worden. Die Bekanntmachung hat das Vorhaben so deutlich zu beschreiben, daß ein Interessierter erkennen kann, ob er betroffen sein könnte. Im übrigen richten sich die Erfordernisse der Bekanntmachung nach Landesrecht. Reicht danach die Veröffentlichung im Bekanntmachungsteil eines von der Gemeinde herausgegebenen Amtlichen Anzeigers aus, so verstößt die sich daraus ergebende Obliegenheit jedes ortsansässigen Grundstückseigentümers, zur Vermeidung der Präklusion sein Grundstück betreffende Bekanntmachungen dieser Art zur Kenntnis zu nehmen und erforderlichenfalls fristgerecht Einwendungen zu erheben, nicht gegen Art. 19 IV GG. Die nach Landes- bzw. Ortsrecht erforderliche Bekanntmachung genügt auch den Anforderungen der EG-UVP-RL und des UVP-G, wenn für die Projektdurchführung eine UVP erforderlich ist. Ist etwa die Bekanntmachung der Auslegung des Plans allein im Amtlichen Anzeiger ortsüblich, so verstößt es nicht gegen Art. 6 der EG-UVP-RL, wenn sich die Unterrichtung der Öffentlichkeit von dem Projekt auf diese Bekanntmachung und die anschließende Auslegung beschränkt.

a) Zweck der Planauslegung

Die Offenlegung erfüllt einen **doppelten Zweck**: Sie dient der Informationsgewinnung und dem Schutz der Betroffenen. Das Abwägungsmaterial wird durch weitere Erkenntnisse über betroffene Belange verbreitert. Zugleich dient das Offenlegungsverfahren der Grundrechtsverwirklichung. Mit der Planauslegung sind vielfach bereits Rechtsfolgen (Anbaubeschränkungen oder akzessorische Veränderungssperren) verbunden. Zu beteiligen ist jeder, in dessen Rechte oder rechtlich geschützte Interessen bei Ausführung des Vorhabens eingegriffen wird. Dazu gehören etwa die Eigentümer von Grundstücken, die bei Verwirklichung des Vorhabens ganz oder teilweise enteignet werden müßten, und ferner auch die Eigentümer von Grundstücken, die durch eine Dienstbarkeit dinglich belastet würden. Aber auch Eigentümer von Grundstücken, deren Anliegerverhältnis geändert werden soll (Verlegung oder Aufhebung von Zuwegungen, Hauseingängen oder Treppen), sind zu beteiligen. Die Anhörungsbehörde veranlaßt die Auslegung des Plans in der **Gemeinde**, auf die sich das Vorhaben unmittelbar auswirkt. Die Auslegung der Unterlagen hat also nicht nur in der Standortgemeinde, sondern ggf. auch in den anderen Gemeinden zu erfolgen, die von dem Vorhaben betroffen werden. Dies hat die Anhörungsbehörde nach den ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnismitteln zu beurteilen.⁶⁵ Die Auslegung ist durch die Gemeinde zu bewirken, die allerdings insoweit keine eigenen Rechte wahrnimmt, sondern als „verlängerter Arm“ der Anhörungsbehörde tätig wird. Die Gemeinde ist daher auch dann zur Auslegung verpflichtet, wenn sie das Vorhaben für rechtswidrig und mit ihren Belangen für unvereinbar hält. Die Bekanntmachung über die bevorstehende Offenlegung dient der Information der Planbetroffenen. Diese Funktion ist zumeist bereits dann erfüllt, wenn die Auslegung den potentiell Planbetroffenen Anlaß für die Prüfung gibt, ob ihre eigenen Belange betroffen sind. Die Planauslegung hat daher in einer Weise zu erfolgen, die geeignet ist, dem interessierten Bürger und den interessierten Gemeinden ihr Interesse an Information und Beteiligung durch Anregungen und Bedenken geltend zu machen („Anstoßfunktion“).⁶⁶

b) Auslegungszeit

Die Auslegungsdauer beträgt einen Monat, wobei der erste Tag der Auslegung mitzurechnen ist (§ 187 II BGB).⁶⁷ Der jeweilige Fristbeginn für die Auslegung und die Einwendungsmöglichkeiten ist in der Bekanntmachung zu benennen. Das Ende der Auslegung muß nicht datumsmäßig benannt werden, obwohl sich dies empfiehlt.⁶⁸ Eine längere, über einen Monat hinausgehende Auslegung ist unschädlich.⁶⁹ Die Frist kann auch noch während der Auslegung verlängert werden. Dies wird insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die erste Bekanntmachung eine zu kurze Auslegungsfrist angegeben hat. In der Bekanntmachung ist auch auf den Auslegungsort und die Zeiten der

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 6. 12. 1985 -- 4 C 59.82 -- BVerwGE 72, 282 = DVBl. 1986, 416 = NJW 1986, 1508 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 88 -- A 62 -- Landstuhl.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 27. 5. 1983 -- 4 C 40, 44 u. 45.81 -- BVerwGE 67, 206 = DVBl. 1983, 901 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 142; Urt. v. 6. 7. 1984 -- 4 C 22.80 -- BVerwGE 69, 344 = NJW 1985, 1570 -- Plankennzeichnung.

⁶⁷ GmS-OGB, Urt. v. 6. 7. 1972 -- GmS-OGB 2/71 -- BVerwGE 40, 363 = NJW 1972, 2035.

⁶⁸ BVerwG, B. v. 8. 9. 1992 -- 4 NB 17.92 -- NVwZ 1993, 475.

⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 27. 5. 1983 -- 4 C 40, 44 u. 45.81 -- BVerwGE 67, 206 = DVBl. 1983, 901.

Einsichtsmöglichkeiten hinzuweisen. Es genügt die Auslegung während der allgemeinen Besuchszeiten. Unschädlich ist auch, wenn das Auslegungslokal an einem Tag etwa aufgrund besonderer Umstände (Betriebsausflug oder Silvester⁷⁰) geschlossen ist. Nur wenn die Besuchszeiten zu kurz sind, um eine allgemeine Einsichtnahme zu ermöglichen, ist eine angemessene Verlängerung der Zeiten für die Einsicht vorzunehmen. Während der Offenlegungszeiten kann jedermann den Plan einsehen, auch wenn er eine individuelle Betroffenheit nicht darlegt oder nachweist. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann nach § 73 IV VwVfG bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Die Gemeinden haben die Einwendungsmöglichkeiten vorher bekanntzumachen. Auch sind in der Bekanntmachung die Einzelheiten der Einsichtnahme zu benennen. Nicht ortsansässige Personen sollen nach Möglichkeit individuell benachrichtigt werden. Die unterbliebene Benachrichtigung hat jedoch keinen Einfluß auf den Lauf der Präklusionsfrist gem. § 73 IV 1 VwVfG.

§ 3 VerkPIBG enthält für die **Verkehrsprojekte Deutsche Einheit** ebenso wie auch das GenBeschlG Regelungen über Verfahrensverkürzungen bei der Trägerbeteiligung und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach § 3 I VerkPIBG veranlaßt die Anhörungsbehörde die Einholung der Stellungnahmen der Behörden sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgebend gewesen sind. Andere Linienführungen können dabei etwa auch wegen ihrer **höheren Konfliktrichtigkeit** ausgeschlossen werden. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus. Sie machen die Auslegung vorher ortsüblich bekannt. Eine Anhörung der ortsansässigen Planbetroffenen durch individuelle Benachrichtigung ist gem. § 3 II VerkPIBG nicht erforderlich. Diese speziellere Bestimmung geht gem. § 1 I VwVfG dem § 28 VwVfG vor. § 3 II VerkPIBG geht davon aus, daß die ortsübliche Bekanntmachung der Planauslegung ausreicht, um die ortsansässigen Betroffenen auf die Planung hinzuweisen; eine individuelle Benachrichtigung ist daneben nicht erforderlich.⁷¹ Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 V 3 VwVfG benachrichtigt werden. Wenn der in einer Gemeinde von einem Vorhaben Betroffene in einer anderen Gemeinde von der Anstoßwirkung der dortigen Bekanntmachung des Vorhabens erreicht wird, scheidet er aus dem Kreis der „nicht ortsansässigen Betroffenen“ i. S. des § 3 II 3 VerkPIBG aus.⁷²

c) Einwendungsberechtigte

Das Einwendungsverfahren soll sicherstellen, daß jedermann, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, von dem Plan Kenntnis erhält und sich hierzu äußern kann. Darüber hinaus dient das Einwendungsverfahren der Verbreitung des Abwägungsmaterials. „Jeder“ ist jede natürliche oder juristische Person wie Bürger oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts. § 73 IV VwVfG gewährt Einwendungsrechte allerdings nur den in ihren Interessen Betroffenen. Es ist also für den Erfolg der Einwendungen erforderlich, daß eigene Belange des Einwendungsführers betroffen werden. Damit scheidet **Jedermanns-Einwendungen** aus. Die Einwendung muß vielmehr einen Bezug zu den eigenen Belangen des Einwendungsführers haben. Die Betroffenheit in eigenen Belangen ist allerdings weiter als die Verletzung rechtlich geschützter Interessen, die eine Klagebefugnis nach § 42 II VwGO gewährt. Es ist vielmehr ausreichend, daß Belange betroffen sind, die zum Abwägungsmaterial gehören.⁷³ Auch rechtlich nicht geschützte wirtschaftliche, ideelle, soziale und sonstige Interessen gehören dazu. Ebenso ist ein Mieter einwendungsberechtigt. Er ist bei Abweisung seiner Einwendungen klagebefugt, wenn er geltend machen kann, daß seine Besitzrechte etwa durch eine vorgesehene Grundstücksinanspruchnahme beeinträchtigt werden.⁷⁴ Im übrigen sind Ansprüche des Mieters oder Pächters nur gegenüber dem Eigentümer bzw. Verpächter geltend zu machen.⁷⁵

Ist das **Vorhaben UVP-pflichtig**, hat die Behörde nach § 9 UVPG die **Öffentlichkeit** zu den Umweltauswirkungen nach § 6 UVPG anzuhören. Das Anhörungsverfahren muß den Anforderungen des § 73 III bis VII VwVfG entsprechen. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben kann daher jedermann als Teil der Öffentlichkeit Einwendungen erheben. Eine Begrenzung auf die eigenen berührten Belange oder gar die eigenen rechtlich geschützten Belange findet nicht statt. Insoweit ist das Einsichts- und Einwendungsrecht nach § 73 VwVfG durch § 9 UVPG erweitert worden.

⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 13. 9. 1985 -- 4 C 64.80 -- NVwZ 1986, 740 = BauR 1986, 59 = BayVBl. 1986, 153 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 146 -- Ledigenwohnheim.

⁷¹ BVerwG, Urt. v. 28.2.1996 - 4 A 28.95 - NJW 1996, 2113 – Straßentunnel, mit Hinweis auf Urt. v. 16.8.1995 - 11 A 2.95 - RdL 1995, 315.

⁷² BVerwG, Urt. v. 16. 8. 1995 -- 11 A 2.95 -- NVwZ 1996, 267 -- 110 kV-Bahnstromleitung.

⁷³ BVerwG, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 26 – Normenkontrolle.

⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 1.2.1997 – 4 A 36.96 – DVBl. 1998, 44 unter Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung.

⁷⁵ BVerwG, B. v. 28. 11. 1995 -- 11 VR 38.95 -- DVBl. 1996, 270 = NVwZ 1996, 389 = DVBl. 1996, 270 -- Tiergartentunnel.

Nach § 73 III VwVfG wird der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, ausgelegt. Der Plan besteht nach § 73 I 2 VwVfG aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Auch Gutachten können auslegungspflichtig sein.⁷⁶ § 73 V VwVfG normiert damit i.S. der Vorgaben des Art. 6 III der UVP- Richtlinie, wie die Öffentlichkeit zu unterrichten ist. Ferner wird der "betroffenen Öffentlichkeit" Gelegenheit gegeben, sich vor Durchführung des Projekts zu äußern. Das ergibt sich aus § 73 IV VwVfG. Danach kann jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den (ausgelegten) Plan erheben. Diese Einwendungen sind durch die Anhörungsbehörde mit dem Träger des Vorhabens, mit den Behörden, mit den Betroffenen sowie mit den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern (§ 73 VI 1 VwVfG). Damit erfüllt das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht Art. 6 III der UVP-Richtlinie insoweit, als es bestimmt, in welcher Weise die "betroffene" Öffentlichkeit angehört werden soll. Wenn das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht neben der schriftlichen Stellungnahme auch eine mündliche Erörterung der erhobenen Einwendungen vorsieht, geht es über die sich aus Art. 6 III der UVP-Richtlinie ergebende Pflicht zur Beteiligung der "betroffenen" Öffentlichkeit hinaus.⁷⁷ Auch der Hinweis auf das befristete Einwendungsrecht potentiell Planbetroffener (§ 9 I 2 UVPG, § 73 IV 4 VwVfG) in der ortsüblichen Bekanntmachung der Planauslegung schränkt die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht unzulässig ein. Soweit gegen die Regelung des deutschen Verfahrensrechts aus dem Gebot der Frühzeitigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung EG-rechtliche Bedenken hergeleitet werden, sind diese jedenfalls hinsichtlich eines Verfahrens der Planfeststellung nicht begründet. Das Gebot der Frühzeitigkeit ist eine verständliche Problemsicht, um möglichst frühzeitige und umfassende Informationen über die Auswirkungen des Vorhabens zu erhalten. Diese Informationen sollen eine sachgerechte planerische Entscheidung gerade auch im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit des Vorhabens fördern. Es mag dabei dahinstehen, ob und in welcher Weise dem Gebot der Frühzeitigkeit rechtliche Verbindlichkeit zukommt oder ob es sich eher um einen Programmsatz handelt, der eine richtlinienkonforme Auslegung nahelegen soll. Das deutsche Verfahrensrecht ermöglicht die Berücksichtigung eines substantiellen Vorbringens der "betroffenen" Öffentlichkeit in einer Phase der Planungsarbeiten, in der eine Änderung der bisherigen planerischen Überlegungen noch offen ist. Das Anhörungsverfahren ist auf diese Möglichkeit jedenfalls rechtlich ausgerichtet. Daß in diesem Zeitpunkt tatsächliche "Bindungen" bereits entstanden sein können, läßt sich zwar nicht ausschließen. Jedes förmliche Verfahren steht jedoch vor dieser Schwierigkeit, tatsächliche Bindungen oder tatsächliche Einschätzungen nicht verhindern zu können. Derartige Bindungen müssen erst dann als rechtlich erheblich angesehen werden, wenn die Planfeststellungsbehörde sich von ihnen nicht mehr "befreien" kann.⁷⁸ Das ist indes eine Frage des Einzelfalles und stellt die Richtlinienkonformität der Öffentlichkeitsbeteiligung nach deutschem Verwaltungsverfahrenrecht nicht bereits als solche in Frage.

Die Einwendungen sind schriftlich oder zur Niederschrift der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde zu erklären (§ 73 IV VwVfG). Werden die Einwendungen zur Niederschrift erklärt, sind sie förmlich in einem Protokoll festzuhalten. Es reicht daher nicht aus, daß die Einwendungen lediglich inhaltlich in einem Aktenvermerk festgehalten werden. Auch eine lediglich mündliche Erklärung ist nicht ausreichend. Die Behörde hat auf eine ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens hinzuwirken, wenn die Einwendungen bei ihr durch Vorsprache erhoben werden. Die Einwendungen müssen hinreichend substantiiert sein. Es müssen daher die betroffenen Rechtsgüter bezeichnet und die befürchtete Beeinträchtigung benannt werden. Ein bloßes „Nein“ zum Vorhaben genügt daher nicht.

d) Präklusion

Die Frist, während der Einwendungen erhoben werden können, endet gem. § 73 IV 1 VwVfG zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist.⁷⁹ Das Gesetz kennt **formelle** und **materielle Präklusionswirkungen**. Formell ist eine Präklusionswirkung dann, wenn verspätet erhobene Einwendungen im weiteren Verfahren nicht mehr berücksichtigt werden müssen. Materiell ist die Präklusionswirkung dann, wenn die nicht rechtzeitig erhobenen Einwendungen auch materiell in einem weiteren Verfahren (Widerspruchs- oder Klageverfahren) nicht mehr geltend gemacht werden können.

Im Verfahren nicht rechtzeitig erhobene Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist **ausgeschlossen** etwa im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 III 3 BImSchG,⁸⁰ im fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 IV 1 FStrG, im wasserwegerechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 Nr. 5 WaStrG, im atomrechtlichen Verfahren nach § 7 I AtomVfV,⁸¹ im

⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214.

⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 8.6.1995 - 4 C 4.94 – BVerwGE 98, 339 = DVBl 1995, 1012 – B 16; Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 29.94 – DVBl. 1997, 798 – Nesselwang-Füssen.

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - 4 C 50.72 – BVerwGE 45, 309 – Delog-Detag.

⁷⁹ Gesetzentwurf der *Bundesregierung*. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) Drs. 13/3995 v. 6. 3. 1996.

⁸⁰ BVerwG, B. v. 29. 9. 1972 -- 1 B 76.71 -- DVBl. 1973, 645 = GewArch 1974, 19; Urt. v. 29. 8. 1986--7 C 52.84 -- DVBl. 1987, 258 = NVwZ 1987, 131.

⁸¹ BVerwG, Urt. v. 17. 7. 1980 -- 7 C 101.78 -- BVerwGE 60, 302; B. v. 12. 11. 1992 -- 7 ER 300.92 -- NVwZ 1993, 266.

eisenbahnrechtlichen Verfahren nach § 20 II 1 AEG.⁸² Durch § 73 IV 3, 4 VwVfG i. d. F. des **GenBeschlG** ist diese materielle Präklusion auch auf alle anderen Planfeststellungsverfahren ausgedehnt worden. Danach sind mit Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Voraussetzung für den Lauf der Frist ist, daß gem. § 73 IV VwVfG ordnungsgemäß auf die Frist und die Präklusion bei Versäumung der Frist hingewiesen worden ist. Diese prozessuale Sperrwirkung gilt auch für nicht rechtzeitig dargelegte enteignungsrechtliche Vorwirkungen. Der Einwendungsausschluß hat materielle Wirkungen. Er erstreckt sich auch auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren und führt zum Verlust der Möglichkeit, Abwehransprüche durchzusetzen.⁸³ Ob die Behörde gleichwohl die materiell präkludierten Einwendungen berücksichtigen kann, wird unterschiedlich beurteilt. Jedenfalls verliert der Einwendungsführer das Recht, im Verfahren eine Erörterung zu verlangen oder in nachfolgenden Rechtsbehelfsverfahren eine Kontrolle in diesem Bereich zu erreichen (§ 73 IV VwVfG). Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind, sofern nicht die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung nach § 32 VwVfG gegeben sind, nur noch Ergänzungen und Präzisierungen zu bereits während der Frist erhobenen Einwendungen möglich. Im übrigen gilt in fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren auch in seinem durch das PlanVereinfG und das GenBeschlG geänderten Inhalt unverändert jene materielle Präklusion,⁸⁴ wie sie in der Rechtsprechung zur Ermittlung der abwägungserheblichen Belange⁸⁵ entwickelt worden ist.⁸⁶ Nicht rechtzeitig geltend gemachte Einwendungen brauchen im Planfeststellungsbeschluß daher nur berücksichtigt zu werden, wenn sie der Behörde bereits bekannt sind oder sie sich geradezu aufdrängen.⁸⁷ Den erweiterten Rechten der Planbetroffenen korrespondieren daher verstärkte **Mitwirkungslasten**.⁸⁸ Werden die eigenen Belange nicht rechtzeitig in den förmlichen Beteiligungsverfahren geltend gemacht, so gehen die Rechte der Betroffenen in dem Sinne unter, daß mit ihnen die Planung nicht aufgehoben werden kann. Dies stellt an die Verfahrensbeteiligten und deren Verfahrensbevollmächtigte erhöhte Anforderungen. Der Einwendungsführer ist daher zur Vermeidung von Rechtsnachteilen gezwungen, seine Belange bereits während der Einwendungsfrist vorzubringen. Zur Wahrung der Frist ist erforderlich, die Einwendungen dem Grunde nach zu erheben. Eine ergänzende und detaillierte Begründung kann auch nach Ablauf der Einwendungsfrist noch vorgebracht werden. Die Behörde muß lediglich erkennen können, in welche Richtung die Einwendungen gehen. Einzelheiten können nachgetragen werden. Zu den beachtlichen Einwendungen zählen lediglich diejenigen, die im Offenlegungsverfahren vorgebracht werden. Früher vorgebrachte Einwendungen sind von den Behörden nur insoweit zu berücksichtigen, als sie noch aktuell sind. Das wird in der Regel nur dann der Fall sein, wenn es um ein im wesentlichen nicht verändertes Vorhaben geht. Einwendungen in einem früheren Verfahrensstadium etwa zu anderen Planvarianten sind allerdings von der Behörde auch weiterhin zu berücksichtigen, wenn die Betroffenheit trotz der Planänderung bestehen geblieben ist. Wird ein Vorhaben in mehreren verfahrensselbständigen Abschnitten geplant, muß der Betroffene seine Rechte durch Einwendungen in allen Verfahren geltend machen, durch die er betroffen ist. Die Erhebung von Einwendungen in einem früheren Planfeststellungsverfahren für einen anderen Abschnitt desselben Vorhabens reicht dazu nicht aus. Die formale Selbständigkeit der für jeden Abschnitt einzeln durchzuführenden Planfeststellungsverfahren schließt es aus Gründen der Rechtssicherheit aus, Einwendungen, die in einem dieser Verfahren erhoben wurden, damit zugleich als in allen oder einzelnen folgenden Verfahren erhoben anzusehen.⁸⁹

⁸² *BVerwG*, B. v. 12. 11. 1992 -- 7 ER 300.92 -- NVwZ 1993, 266 = DVBl. 1993, 168 -- Taigatrommel. Die Vorschrift wird vom *BVerwG* für verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt, *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 unter Hinweis auf Urt. v. 24.5.1996 - 4 A 38.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119; B. v. 8. 7. 1982 -- 2 BvR 1187/80 -- BVerfGE 61, 82 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1105 – Sasbach; Urt. v. 6. 8. 1982 -- 4 C 66.79 -- BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 -- Rhein-Main-Donau-Kanal.

⁸³ *BVerwG*, Urt. v. 6. 8. 1982 -- 4 C 66.79 -- BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 -- Rhein-Main-Donau-Kanal. Zum Einwendungsausschluß nach § 3 I AtAnIV auch Urt. v. 17. 7. 1980 -- 7 C 101.78 -- BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = NJW 1981, 359 = *Hoppe/Stüer* RzB Nr. 470 -- Atomrecht.

⁸⁴ *BVerwG*, B. v. 13. 3. 1995 -- 11 VR 5.95 -- NVwZ 1995, 905 = DVBl. 1995, 1025 -- Buchholzer Bogen; Urt. v. 6. 8. 1982 -- 4 C 66.79 -- BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 -- Rhein-Main-Donau-Kanal. Zum Einwendungsausschluß nach § 3 I AtAnIV auch Urt. v. 17. 7. 1980 -- 7 C 101.78 -- BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = NJW 1981, 359 = *Hoppe/Stüer* RzB 1995 Rdn. 470 -- Atomrecht.

⁸⁵ *BVerwG*, Urt. v. 13. 9. 1985 -- 4 C 64.80 -- BRS 44 Nr. 20; B. v. 11. 4. 1995 -- 4 B 61.95 -- Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8.

⁸⁶ Im übrigen ist die Klage nach § 5 III S. 1 VerkPIBG innerhalb von 6 Wochen nach Klageerhebung zu begründen. Innerhalb dieser Frist muß der Kläger die ihn beschwerenden Tatsachen so konkret angeben, daß der Lebenssachverhalt, aus dem er den mit der Klage verfolgten Anspruch ableitet, unverwechselbar feststeht. Das schließt späteren vertiefenden Vortrag nicht aus, so *BVerwG*, Urt. v. 30. 9. 1993 -- 7 A 14.93 -- NVwZ 1994, 371 = DVBl. 1994, 354 -- Gifhorn.

⁸⁷ Zur Zusammenstellung des Abwägungsmaterials grundlegend *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = *Hoppe/Stüer* RzB 1995 Rdn. 26 -- Normenkontrolle.

⁸⁸ *BVerwG*, B. v. 18. 9. 1995 -- 11 VR 7.95 -- NVwZ 1996, 399 = NuR 1996, 88 – Wasserwerk; Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 30.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 – Berliner Autobahnring.

⁸⁹ *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504.

Der gesetzlich angeordneten materiellen Präklusion unterliegen auch **Rechte der Gemeinden** oder kommunaler Organisationen, die mit selbständigen Rechten versehen sind. Auch diese haben ihre Belange als Teil der Einwendungsführer innerhalb der gesetzten Ausschlussfristen im Einwendungsverfahren vorzutragen. Geschieht dies nicht fristgemäß, so gehen auch die gemeindlichen Rechte unter.

e) **Datenschutz**

Die Offenlage der Planfeststellungsunterlagen muß nach Auffassung des *BVerfG* in anonymisierter Form erfolgen. Dasselbe gilt für den Planfeststellungsbeschluß. Insbesondere muß sichergestellt werden, daß eine öffentliche Bekanntmachung von nichtanonymisierten Daten unterbleibt. Das *BVerfG* leitet dies aus dem Grundrecht auf **informationelle Selbstbestimmung**⁹⁰ ab. Eine Datenübermittlung „auf Vorrat“ an einen unbestimmten Kreis der Öffentlichkeit sei nicht zulässig. Die Angaben seien daher in verschlüsselter Form in die Unterlagen aufzunehmen. Die Zuordnung der individuellen Einwendungen könne durch eine Betriebsnummer erfolgen, die dem jeweiligen Einwendungsführer bekanntgemacht werde. Auch unter Berücksichtigung des gerade in Massenverfahren besonders wichtigen Gesichtspunkts der Verwaltungspraktikabilität fehle es daher an hinreichenden Gründen dafür, daß jede individuelle Einwendung in einer Weise beschrieben werden müsse, die mit der Preisgabe personenbezogener und nichtanonymisierter Daten an eine unübersehbare Vielzahl unbekannter Dritter verbunden wäre.⁹¹ Auf die Rüge, es sei etwa bei der Auslegung der Grunderwerbspläne der Datenschutz verletzt, kann die Rechtswidrigkeit der Planfeststellung allerdings nicht gestützt werden. Denn es erscheint ausgeschlossen, daß ein solcher Fehler sich auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt haben könnte. Es fehlt somit an dem Kausalzusammenhang, ohne den ein Verfahrensfehler nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führt.

f) **Rückleitung der Planunterlagen**

Nach Ablauf der Einwendungsfrist gibt die Gemeinde die ausgelegten Planunterlagen mit den eingegangenen Einwendungen und Anregungen an die Anhörungsbehörde zurück. Damit ist das Amtshilfverfahren der Gemeinde abgeschlossen. Ihre eigene Stellungnahme als Selbstverwaltungskörperschaft ist im Rahmen der Behördenbeteiligung abzugeben. Soweit eine materielle Präklusion angeordnet ist, muß auch die Gemeinde zur Vermeidung von Rechtsnachteilen ihre Einwendungen rechtzeitig geltend machen.

9. **Erörterung**

Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern. Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen (§ 73 VI 2 VwVfG). Die Träger öffentlicher Belange, der Träger des Vorhabens und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Bei mehr als 50 Einwendungen kann eine öffentliche Benachrichtigung vorgenommen werden (§ 73 VI 4 VwVfG). Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht wird, die in diesem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird (§ 73 VI 5 VwVfG). Der Erörterungstermin kann bereits mit der Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung bestimmt werden (§ 73 VII VwVfG). Für die **Verkehrsprojekte Deutsche Einheit**, die unter das **VerkPIBG** fallen, ist eine Erörterung nicht erforderlich.

Die **mündliche Erörterung** dient der Verhandlung mit den Trägern öffentlicher Belange und den privaten Einwendungsführern unter der Leitung der Anhörungsbehörde. Tageszeit und Dauer des Erörterungstermins bestimmt der Verhandlungsleiter nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 24 I 2 VwVfG). **Gegenstand der Erörterung** sind die während der Einwendungsfrist erhobenen Einwendungen und die Stellungnahmen der Behörden. Die in § 73 VI 1 VwVfG a. F. vorgesehene Möglichkeit, auch verspätete Einwendungen zu erörtern, dürfte nicht für Einwendungen gelten, die materiell präkludiert sind. Ein Spielraum für die Anhörungsbehörde dürfte in diesen Fällen nach den Gesetzesänderungen nicht (mehr) bestehen. Ziel der Erörterung ist es, die vorgetragenen Bedenken durch Änderung des Vorhabens oder Schutzauflagen auszuräumen oder die Entscheidungsbasis der Planfeststellungsbehörde zu verbreitern. Die durch die Interessenwahrnehmung der Beteiligten entstehenden Kosten haben die Einwendungsführer selbst zu tragen. Eine Kostenerstattung findet nicht statt. Der Verhandlungsleiter hat sitzungspolizeiliche Befugnisse, die sich als Annexkompetenz aus § 24 I VwVfG ergeben. Über den Verlauf des Erörterungstermins ist eine **Niederschrift** aufzunehmen.

⁹⁰ *BVerfG*, Urt. v. 15. 12. 1983 -- 1 BvR 209/83 -- BVerfGE 65, 1 = DVBl. 1984, 128 = NJW 1984, 419 -- Volkszählung.

⁹¹ *BVerfG*, B. v. 24. 7. 1990 -- 1 BvR 1244/87 -- DVBl. 1990, 1041 = NVwZ 1990, 1162 -- Stuttgart.

10. Planänderung während der Planaufstellung

Wird der Plan während des Aufstellungsverfahrens geändert, muß eine neue öffentliche Auslegung erfolgen, wenn die **Grundzüge** der Planung geändert werden. Gleiches gilt, wenn das Vorhaben in einem anderen Bereich verwirklicht werden soll oder eine andere Gemeinde betroffen ist. Bei nur **geringfügigen Änderungen**, die nur bestimmte öffentliche oder private Belange betreffen, genügt es, die Änderungen den beteiligten Trägern öffentlicher Belange oder privaten Betroffenen zur Kenntnis zu bringen und ihre (schriftliche) Stellungnahme dazu einzuholen. Eine erneute mündliche Stellungnahme ist nicht zwingend. Die Abgrenzung der Planänderung von einem neuen Vorhaben beurteilt sich danach, ob die Identität des Vorhabens gewahrt bleibt oder es sich nunmehr um ein nach Art, Gegenstand oder Betriebsweise in wesentlicher Hinsicht andersartiges Vorhaben handelt.⁹²

Dritte sind nach § 73 VIII VwGO am Planänderungsverfahren nur dann zu beteiligen, wenn sie durch die Planänderung erstmalig oder stärker als bisher betroffen werden.⁹³ Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereiche einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Dabei brauchen nur die **unmittelbaren Folgen der Planänderung** selbst berücksichtigt zu werden. Anderenfalls wäre bei der prinzipiellen Verflochtenheit aller Belange in der Abwägung eine sinnvolle Begrenzung des Kreises der erneut zu Beteiligten kaum noch zu bewerkstelligen. Der Vereinfachungszweck der Regelung wäre dann nicht mehr gewährleistet. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Regelung sind nicht begründet. Der auch durch das Verfahrensrecht zu gewährleistende Grundrechtsschutz wird nicht in Frage gestellt, wenn bei Änderungen eines Plans nach § 73 VIII VwVfG, die das Gesamtkonzept nicht berühren, nur diejenigen erneut beteiligt werden, deren Belange durch die Planänderungen selbst unmittelbar berührt werden. Wirkt sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen, wenn dies nach Lage der Dinge erforderlich ist (§ 73 VIII 2 VwVfG). Mußten sich schon zum Zeitpunkt der Einleitung des Anhörungsverfahrens bestimmte Trassenvarianten aufdrängen, dann waren die entsprechenden Unterlagen bereits mitauszulegen, damit die von dem Vorhaben Betroffenen ihre Einwendungen auch darauf stützen konnten. Ist das nicht geschehen, war grundsätzlich das Anhörungsverfahren fehlerhaft und muß wiederholt werden. Allerdings wirkt sich dieser Fehler nicht aus, wenn die Variante im Laufe des Anhörungsverfahrens erörtert wird und damit seinen Zweck erfüllt, Betroffenheiten und Möglichkeiten ihrer Vermeidung oder Minderung als Abwägungsmaterial für die Planungsentscheidung offen zu legen. Außerdem können Fehler unvollständig ausgelegter Planunterlagen nach § 45 VwVfG unbeachtlich sein. Fehlerhafte Anhörungen können danach bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden. Dies gibt der Behörde Gelegenheit, auch später erkannte Verfahrensfehler zu heilen.⁹⁴ Werden erst nach Abschluß des Anhörungsverfahrens neue Planungsalternativen bekannt, so ist ein weiteres Anhörungsverfahren nur dann geboten, wenn sie geeignet sind, den Umfang oder die Art der Betroffenheit von Beteiligten in von dem Vorhaben berührten Belangen und die Möglichkeit der Abhilfe in einem grundlegend anderen Lichte erscheinen zu lassen. Daß nach Abschluß des Anhörungsverfahrens neue Umstände entstehen oder bekannt werden, die für die Planungsentscheidung erheblich sein können, dürfte vor allem bei Großprojekten mit erheblichen Auswirkungen und einem gesteigerten Interesse der Öffentlichkeit eher die Regel als die Ausnahme sein. Neue Gesichtspunkte können daher nicht stets zu dem Erfordernis einer erneuten Offenlage führen. Diese ist vielmehr nur dann unverzichtbar, wenn die Grundkonzeption der Planung geändert wird.⁹⁵

11. Stellungnahme der Anhörungsbehörde

Die Anhörungsbehörde gibt zu dem Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine **Stellungnahme** ab und leitet diese möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und den nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu (§ 73 IX VwVfG). Hat keine Erörterung stattgefunden, so erfolgt die Abgabe einer Stellungnahme 6 Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist (vgl. § 17 III c 5 FStrG, § 10 II 1 Nr. 5 S. 3 LuftVG, § 29 I a 1 Nr. 5 S. 3 PBefG). Die Anhörungsbehörde hat gegenüber der Planfeststellungsbehörde eine dienende Funktion. Die Entscheidung über die erhobenen Einwendungen steht der Planfeststellungsbehörde zu. Die Stellungnahme der Anhörungsbehörde soll sich erstrecken auf die Äußerungen der Behörden, die Einwendungen und Anregungen, über deren Erledigung unter dem Vorbehalt der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde eine Einigung mit dem Vorhabenträger erzielt worden ist, sowie die aufrechterhaltenen Einwendungen und Anregungen. Die Anhörungsbehörde verbindet damit einen Vorschlag für die Entscheidung der

⁹² BVerwG, Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 18.91 -- BVerwGE 90, 96 -- Sondermülldeponie; *Stüer* DVBl. 1990, 36; *Kuschnerus* DVBl. 1990, 236.

⁹³ BVerwG, B. v. 12. 6. 1989 -- 4 B 101.89 -- NVwZ 1990, 366 -- Radweg; Urt. v. 5.3.1997 - 11 A 25.95 - DVBl. 1997, 831 = NuR 1997, 435 - Sachsenwald.

⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.1196 -- 4 C 29.94 -- DVBl. 1997, 798 -- Nesselwang-Füssen; kritisch gegenüber einer zu weitreichenden Heilungsmöglichkeit *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 18.91 -- BVerwGE 90, 96 -- Abfalldeponie; B. v. 12. 6. 1989 -- 4 B 101.89 -- Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 3.

Planfeststellungsbehörde und fügt eigene Äußerungen hinzu, soweit die Anhörungsbehörde Trägerin eigener Belange ist, die von dem Vorhaben berührt werden. Sie teilt ferner mit, ob sie Stellungnahmen ihr nachgeordneter, ihren Weisungen unterworfenen Behörden der unteren Verwaltungsstufe ergänzen, abändern oder u. U. zurückziehen will. Die Anhörungsbehörde benennt Auflagen, die sie im Interesse des Gemeinwohls oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für erforderlich hält. Auch Zusagen oder Absprachen zwischen dem Träger des Vorhabens und Einwendungsführern sind an die Planfeststellungsbehörde weiterzuleiten.

Die Anhörungsbehörde kann ferner die **zusammenfassende Darstellung** nach § 11 UVPG über die Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur und sonstige Sachgüter einschließlich ihrer Wechselwirkungen anfertigen. Diese zusammenfassende Darstellung kann aber nach § 11 I UVPG auch erst in dem Planfeststellungsbeschluß erfolgen. Zuständige Behörde ist auch für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen die Behörde, die für das verwaltungsbehördliche Verfahren im Sinne des § 2 I 1 UVPG zuständig ist, deren unselbständiger Teil die Umweltverträglichkeitsprüfung ist, also die für die Zulassungsentscheidung zuständige Behörde. Fallen - wie hier - im Planfeststellungsverfahren Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde auseinander, so ist die Planfeststellungsbehörde zuständig. Dies ergibt sich schon daraus, daß die zusammenfassende Darstellung gemäß § 11 S. 4 UVPG in der Begründung der Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens erfolgen kann, für die allein die Planfeststellungsbehörde verantwortlich zeichnet.⁹⁶

Die Behörde ist allerdings nicht zu einer rechnerischen Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen verpflichtet. Auch muß sie sich nicht an übergreifenden Standards und saldierenden Maßstäben ausrichten. „Verrechnungseinheiten“, die es erlauben würden, z. B. verschmutztes Wasser gegen eine saubere Luft oder zerstörte Natur gegen die Vermeidung von Lärmbelastungen für Wohnsiedlungen oder umgekehrt Lärmbelastungen gegen die Erhaltung von Natur aufzurechnen, begegnen Bedenken. Derartige Modelle könnten vor allem bei schematischer und unkritischer Anwendung die Gefahr in sich bergen, eine Befundgenauigkeit und Prognosesicherheit in bezug auf das Zusammenwirken von für die Umwelt und deren Schutz bedeutsamen Faktoren vorzutauschen und damit eine **Scheinrationalität** zu erzeugen, die einer sachgerechten und die tatsächlichen Gegebenheiten berücksichtigenden Bewertung nach § 12 UVPG wenig dienlich wäre. Dies schließt allerdings nicht aus, Standards und saldierende Maßstäbe, wenn sie nicht absolut gesetzt, sondern als eine Methode zur Veranschaulichung der Wertigkeit von Schutzgütern, der Quantität und Qualität von Einwirkungen auf diese sowie der Wechselwirkungen unter den Schutzgütern angewandt werden, eine Hilfestellung für die Bewertung der Umweltauswirkungen insgesamt sowie für die darauf gründende behördliche Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens zu betrachten. Vom Gesetz gefordert ist die Anwendung standardisierender und saldierender Verfahren jedoch jedenfalls solange nicht, wie nicht eben solche Standards und Saldierungsmethoden in den nach § 20 UVPG von der Bundesregierung zu erlassenden Verwaltungsvorschriften als „Kriterien und Verfahren zur Beschreibung und Bewertung“ sowie als „Grundsätze für die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen“ vorgegeben sind.

12. Alternativenprüfung

Die Planfeststellungsbehörde hat in die Abwägung auch **Alternativen** einzubeziehen, die nach Lage der Dinge ernsthaft in Betracht kommen. Die Behörde wird bei der Alternativenabwägung nicht auf eine „optimale“ Trassenführung zu verpflichten.⁹⁷ Die Alternativenüberprüfung unterliegt damit auch **nicht dem Optimierungsgebot**. So kann etwa die Planfeststellungsbehörde von einer vorgeschlagenen Änderung des geplanten Vorhabens Abstand nehmen, wenn sich damit neue Beeinträchtigungen für andere Betroffene ergeben.⁹⁸ Auch ist die Planfeststellungsbehörde nicht dazu verpflichtet, eine Trassenführung zu wählen, die privates Eigentum nicht in Anspruch nimmt.⁹⁹ Die engere Auswahl mehrerer Alternativen erfordert auch nicht stets die Entwicklung und Gegenüberstellung ausgearbeiteter Konzepte für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Auch greifen Einwendungen von Betroffenen nicht, wenn sie sich lediglich am „St.-Floriansprinzip“ ausrichten, also Alternativen vortragen, die zwar zu einer Entlastung der Betroffenen führen, zugleich aber andere Eigentümer ebenso umfangreich oder aber noch stärker belasten.¹⁰⁰ Zudem darf die Behörde nach dem Grundsatz der **abgeschichteten Planung** verfahren. Planungsalternativen, die nach einer Art Grobanalyse in einem früheren Planungsstadium nicht in Betracht kommen, dürfen für die weitere Detailprüfung und damit auch (im Detail) für die förmliche UVP ausgeschlossen werden.¹⁰¹ Das vorherige Ausscheiden verschiedener

⁹⁶ BVerwG, Urt. v. 5.3.1997 - 11 A 25.96 - Sachsenwald.

⁹⁷ In diesem Sinne BVerwG, Urt. v. 26. 7. 1993 -- 4 A 5.93 -- Ortsumgehung B 174; vgl. zur Alternativenüberprüfung Hoppe/Grotefels § 7 Rdn. 89 ff.

⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 26. 5. 1994 -- 7 A 21.93 -- NVwZ 1994, 1002 = UPR 1994, 342 -- Vorsfelde-Lehrte.

⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 26. 7. 1993 -- 4 A 5.93 -- Ortsumgehung B 174.

¹⁰⁰ BVerwG, Urt. v. 28.2.1996 - 4 A 28.95 - NJW 1996, 2113 = UPR 1996, 359 – Straßentunnel.

¹⁰¹ So BVerwG, Urt. v. 8. 6. 1995 -- 4 C 4.94 -- BVerwG 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 = NVwZ 1996, 381 -- B 16 Bernhardswald; B. v. 16. 8. 1995 -- 4 B 92.95 -- UPR 1995, 445 = ZUR 1995, 332 -- Variantenvergleich. Insoweit steht nur eine allgemeine Plausibilitätsprüfung an, so Urt. v. 28. 2. 1996 -- 4 A 27.95 -- NVwZ 1996, 1011 = UPR 1996, 270 -- Berlin Tempelhof A 100.

Alternativtrassen ist daher rechtlich zulässig. Diese Trassen brauchen nicht bis zuletzt in die Abwägung einbezogen zu werden. Bei einer Alternativenprüfung ist es der Planungsbehörde daher nicht verwehrt, die Untersuchungen auf diejenigen Varianten zu beschränken, die nach dem aktuellen Planungsstand noch ernsthaft in Betracht kommen. Andere Linienführungen können dabei etwa auch wegen ihrer **höheren Konfliktrichtigkeit** im naturschutzrechtlichen Bereich oder im Hinblick auf die Inanspruchnahme privaten Eigentums ausgeschieden werden. Auch die UVP braucht sich daher auf die bereits vorab zulässigerweise ausgeschiedenen Alternativtrassen nicht zu erstrecken.¹⁰² Auch das Vermeidungsgebot des § 8 BNatSchG gilt nicht absolut. So ist etwa die Planungsbehörde auch durch naturschutzrechtliche Vorschriften nicht zur Wahl einer ökologisch günstigsten Planungsalternative verpflichtet.¹⁰³

13. Abschnittsbildung

Die Planfeststellung kann in **Abschnitten** erfolgen.¹⁰⁴ Dritte haben grundsätzlich keinen Rechtsanspruch darauf, daß über die Zulassung eines Vorhabens insgesamt, vollständig und abschließend in einem einzigen Bescheid entschieden wird.¹⁰⁵ Die Abschnittsbildung darf allerdings nicht zu einer **Verkürzung des Rechtsschutzes** von Planbetroffenen führen.¹⁰⁶ Eine Abschnittsbildung kann Dritte in ihren Rechten verletzen, wenn sie deren durch Art. 19 IV GG gewährleisteten Rechtsschutz faktisch unmöglich macht, wenn sie dazu führt, daß die abschnittsweise Planfeststellung dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung nicht gerecht werden kann, oder wenn ein dadurch gebildeter Streckenabschnitt der eigenen sachlichen Rechtfertigung vor dem Hintergrund der **Gesamtplanung** entbehrt.¹⁰⁷ Insbesondere muß die Planung in dem jeweiligen Abschnitt dem Einwand standhalten, daß eine andere Planungsvariante bei einer auf die Gesamtplanung bezogenen Betrachtung vorzugswürdig sei. Der Grundsatz der umfassenden Problembewältigung kann die Planfeststellungsbehörde allerdings dazu veranlassen, in jedem Abschnitt die Möglichkeit der Weiterführung der Strecke über den jeweiligen Abschnitt hinaus und die sich daraus ergebenden Zwangspunkte in die Entscheidung einzubeziehen. Diese Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach Art eines „**vorläufigen positiven Gesamturteils**“ gewährleistet auch für die Umweltverträglichkeitsprüfung eine hinreichende Verknüpfung der Abschnitte zu einem Gesamtprojekt. Für die **fernstraßenrechtliche Fachplanung** hat das *BVerwG* aus diesen Zusammenhängen das Erfordernis abgeleitet, daß jeder Abschnitt eine selbständige **Verkehrsfunktion** haben muß.¹⁰⁸ Dies bedeutet allerdings nicht, daß die übrigen Planfeststellungsabschnitte bereits Gegenstand eines konkreten Planungsverfahrens sein müssen, und schon gar nicht, daß diese Verfahren einen bestimmten Stand erreicht haben müssen. Der Zweck der Abschnittsbildung ist es, ein Gesamtvorhaben in Teile zu zerlegen, die nicht zuletzt im Interesse der Planbetroffenen eine praktikable und effektiv handhabbare sowie eine leichter überschaubare Planung ermöglichen. Der hiermit verbundene Vorteil würde wieder zunichte gemacht, wenn die Planungsbehörde schon die Planfeststellung für einen bestimmten Streckenabschnitt zum Anlaß nehmen müßte, um auch in anderen Abschnitten planerische Aktivitäten zu entfalten. Durch die abschnittsweise Planung sollen im Gegenteil die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß ein Teil des Problemstoffs, der im Rahmen der Gesamtplanung zu bewältigen ist, sachangemessen abgeschichtet werden kann.

Für die **eisenbahnrechtliche Planfeststellung** wird die Forderung einer selbständigen Verkehrsfunktion bei einer abschnittswisen Planung allerdings nicht erhoben. Ist die Planfeststellung für benachbarte Abschnitte rechtsverbindlich, weil die Beschlüsse nicht angefochten worden sind oder die Anfechtung erfolglos war, so sind die dadurch entstandenen Zwangspunkte auch der Beurteilung weiterer Abschnitte zugrunde zu legen. Im Rahmen der Anfechtung dieser Abschnitte kann daher nicht mehr das Gesamtkonzept der Planung infrage gestellt werden, soweit es bereits durch die rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlüsse verbindlich festgestellt worden ist.

Fehler in der Abschnittsbildung sind im übrigen nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind (vgl. § 75 I a 1 VwVfG). Von Einfluß gewesen ist ein Mangel nur dann, wenn nach den Umständen des Einzelfalles die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses besteht. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn sich an Hand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände ergibt,

¹⁰² Vgl. dazu auch *BVerwG*, B. v. 16. 8. 1995 -- 4 B 92.95 -- Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 104.

¹⁰³ *BVerwG*, Urt. v. 7.3.1997 -- 4 C 10.96 -- A 94.

¹⁰⁴ *BVerwG*, Urt. v. 26. 6. 1981 -- 4 C 5.78 -- *BVerwGE* 62, 342 = *DVBl.* 1981, 936 = *NJW* 1981, 2592; B. v. 5. 6. 1992 -- 4 NB 21.92 -- *UPR* 1992, 348 = *NVwZ* 1992, 1093 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 12 -- Straßenplanung; Urt. v. 26. 6. 1992 -- 4 B 1 -- 11.92 -- *DVBl.* 1992, 1435 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 42 -- B 31 -- Kircharten; B. v. 12. 2. 1996 -- 4 A 38.95 -- *DVBl.* 1996, 684 = *UPR* 1996, 236 -- Nieder Seifersdorf; Urt. v. 14.10.1996 -- 4 A 35.96 -- Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 123 -- A 38 Halle-Leipzig; Urt. v. 12.12.1996 -- 4 C 29.94 -- *DVBl.* 1997, 798 -- Nesselwang-Füssen.

¹⁰⁵ *BVerwG*, Urt. v. 9. 9. 1988 -- 7 C 3.86 -- *BVerwGE* 80, 207 = *NVwZ* 1989, 52 = *NuR* 1990, 210 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 477 -- Mülheim-Kärlich Erste Teilgenehmigung.

¹⁰⁶ So auch *Blümel in Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 17.

¹⁰⁷ *BVerwG*, B. v. 29. 11. 1995 -- 11 VR 15.95 -- Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 7 -- Hamburg-Büchen-Berlin.

¹⁰⁸ *BVerwG*, B. v. 11. 1. 1992 -- 4 B 205.92 -- Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 92.

daß sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Abwägungsergebnis abgezeichnet hätte.¹⁰⁹ Denn nach der Rechtsprechung des *BVerwG* führt die Nichteinhaltung von Verfahrensbestimmungen für sich genommen noch nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses. Hinzukommen muß vielmehr, daß sich der formelle Mangel auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt haben kann. Ein solcher Kausalzusammenhang ist nur dann gegeben, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte.¹¹⁰ Fehlt die selbständige Verkehrsbedeutung eines Abschnitts, so kann der darin liegende Fehler dadurch geheilt werden, daß nach dem Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses oder ergänzender Regelungen mit dem Abschnitt erst begonnen werden darf, wenn die Nachbarabschnitte unanfechtbar planfestgestellt sind.¹¹¹

Wird ein Vorhaben in mehreren verfahrenselbständigen Abschnitten geplant, muß der Betroffene seine Rechte durch Einwendungen in allen Verfahren geltend machen, durch die er betroffen ist. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Gesetz eine Präklusion für den Fall der Nichterhebung von Einwendungen vorsieht (§ 73 IV 1 VwVfG). Die Erhebung von Einwendungen in einem früheren Planfeststellungsverfahren für einen anderen Abschnitt desselben Vorhabens reicht dazu nicht aus. Die Ausschlußwirkung des § 73 IV 1 VwVfG und der gleichlautenden Regelungen in den verschiedenen Fachplanungsgesetzen wird durch das öffentliche Interesse daran gerechtfertigt, Rechts- und Verkehrssicherheit in bezug auf den Bestand der künftigen Planfeststellung, soweit sie den ausgelegten Unterlagen entspricht, innerhalb einer angemessenen Frist herbeizuführen. Jedenfalls dann, wenn die Abschnittsbildung rechtlich nicht zu beanstanden ist, ist es deshalb jedem, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, grundsätzlich zumutbar, Einwendungen gegen den einen bestimmten Planfeststellungsabschnitt betreffenden Plan innerhalb der dafür geltenden Einwendungsfrist auch dann nochmals zu erheben, wenn er sich bereits am Planfeststellungsverfahren für einen anderen Abschnitt mit Einwendungen beteiligt hat. Die formale Selbständigkeit der für jeden Abschnitt einzeln durchzuführenden Planfeststellungsverfahren schließt es aus Gründen der Rechtssicherheit aus, Einwendungen, die in einem dieser Verfahren erhoben wurden, damit zugleich als in allen oder einzelnen folgenden Verfahren erhoben anzusehen.¹¹²

14. Rechte der Gemeinden

Auf die Gemeinden kommen im Planfeststellungsverfahren ebenso wie auf den Bürger¹¹³ Mitwirkungslasten zu.¹¹⁴ Werden konkrete Rechtsbeeinträchtigungen gemeindlicher Belange nicht rechtzeitig dargelegt, so fallen sie bei der Abwägung und im Rechtsschutz aus. Eine Gemeinde, die etwa durch ein Vorhaben nicht in ihren materiellen Rechten beeinträchtigt wird, kann den ergangenen Planfeststellungsbeschuß nicht mit der Begründung anfechten, sie sei am Verwaltungsverfahren nicht ordnungsgemäß beteiligt worden.¹¹⁵ Wird die Verletzung der Planungshoheit geltend gemacht, so muß die Gemeinde darlegen, welche Pläne berührt sind, welchen Inhalt sie haben und in welchem Planungsstadium sie sich befinden.¹¹⁶ Die Gemeinden sind dabei auf eigene Belange beschränkt. Wird eine solche konkrete Verletzung eigener gemeindlicher Rechte nicht vorgetragen, handelt die Planfeststellungsbehörde nicht abwägungsfehlerhaft, wenn sie von sich aus solche Ermittlungen nicht anstellt. Fehlt es an einer beachtlichen konkretisierten Planung, so kann die von einer Neubaustrecke ausgehende Schallbelastung nur dann in die Planungshoheit einer Gemeinde eingreifen, wenn die Realisierung des Vorhabens der Gemeinde tatsächlich jede Entwicklungschance nähme und ihr gewissermaßen ihr eigenes Gemeindegebiet für jede der Sache nach naheliegende Planung entzöge.¹¹⁷

¹⁰⁹ *BVerwG*, Urt. v. 2. 2. 1996 -- 4 C 42.95 -- NVwZ 1996, 905 = DVBl. 1996, 691 -- Meißen.

¹¹⁰ *BVerwG*, Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 69, 256; B. v. 30. 8. 1995 -- 4 B 185.95 -- NVwZ-RR 1996, 253 = DVBl. 1996, 49.

¹¹¹ *BVerwG*, Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60; vgl. auch Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 19.94 -- DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 26.94 -- BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 -- Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 1.95 -- DVBl. 1996, 915 -- Autobahnring München A 99.

¹¹² *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504.

¹¹³ *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26 -- Normenkontrolle.

¹¹⁴ *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = NJW 1979, 64 = DVBl. 1978, 845 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen; zur Planungshoheit *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 2 Rdn. 16.

¹¹⁵ *BVerwG*, B. v. 15. 10. 1991 -- 7 B 99.91 -- ZfW 1992, 422 = DVBl. 1992, 62 = NJW 1992, 256 = VkBl. 1991, 796 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1185 -- Rheinhafen.

¹¹⁶ *BVerwG*, Urt. v. 30. 9. 1993 -- 7 A 14.93 -- DVBl. 1994, 354 = NVwZ 1994, 371 -- Gifhorn; B. v. 9. 2. 1996 -- 11 VR 45.95 -- NVwZ 1996, 1021 -- Boitzenburg-Lüneburg.

¹¹⁷ *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 28.96 -- Gröbers.

Die Gemeinden haben zwar nicht verfassungsrechtliche,¹¹⁸ wohl aber einfachgesetzliche Möglichkeiten, sich auf gemeindliches **Eigentum** zu berufen.¹¹⁹ Es muß allerdings eine konkrete Betroffenheit in gemeindlichen Belange dargelegt werden. Eine Berufung auf andere öffentliche Belange kommt der Gemeinde im Gegensatz zum enteignend betroffenen Eigentümer nicht zu. Soll auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses in Eigentum der Gemeinde eingegriffen werden, so unterliegt ein solcher Eingriff nicht den verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 14 III GG, weil sich eine Gemeinde gegenüber Eingriffen des Staates verfassungsrechtlich nicht auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG berufen kann. Auch wenn eine Gemeinde Eigentümerin von in Anspruch genommenen Grundstücken ist, entfällt für sie als Hoheitsträgerin im Anfechtungsprozeß gegen die Planfeststellung daher die umfassende objektiv-rechtliche Planprüfung, die ein privater Eigentümer, gestützt auf Art. 14 III 1 GG, beanspruchen könnte.¹²⁰ Die Gemeinde kann daher den Planfeststellungsbeschuß nicht mit der Begründung angreifen, öffentliche, nicht ihre Planungshoheit betreffende Belange, wie solche des Umweltschutzes, seien nicht oder nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden. Der Gemeinde kommen auch nicht deshalb "wehrfähige" Positionen zu, weil der Allgemeinheit oder einzelnen Privatpersonen, die ihre Rechte selbst geltend machen können, ein Schaden droht.¹²¹ Das Eigentum der Gemeinde ist allerdings in der Planfeststellung nicht schutzlos. Es ist vielmehr als betroffener Belang in die Abwägung einzustellen. Der Umfang des Schutzes ist dabei nach den jeweils betroffenen Nutzungen zu bewerten. Wird das Grundeigentum für kommunale Zwecke etwa im Zusammenhang mit einer kommunalen Einrichtung genutzt, ist der Stellenwert des gemeindlichen Eigentums gewichtiger als bei einem Grundstück, dessen Nutzung mit kommunalen Zwecken nicht unmittelbar im Zusammenhang steht.¹²²

15. Planfeststellungsbeschuß

Der Planfeststellungsbeschuß wird von der Planfeststellungsbehörde erlassen (§ 74 I 1 VwVfG). Im Planfeststellungsbeschuß entscheidet sie zugleich über die Einwendungen, über die bei der Erörterung keine Einigung erzielt werden konnte. Die Planfeststellungsbehörde hat dem Träger des Vorhabens nach § 74 II 2 VwVfG Vorkehrungen oder die Einrichtung und Unterhaltung von Auflagen aufzuerlegen, die zum Wohle der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 74 II 3 VwVfG).

a) Behördenidentität

Die **Identität** von **Planfeststellungsbehörde** und **Vorhabenträger** stellt weder einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip dar, noch führt sie zu einer unzulässigen Verkürzung des Rechtsschutzes.¹²³ Demgemäß sind in einem solchen Fall auch keine erhöhten Anforderungen an die gerichtliche Aufklärungspflicht nach § 86 I VwGO zu stellen.¹²⁴ Auch die Anhörungsbehörde kann mit der Planfeststellungsbehörde identisch sein, wenn dies gesetzlich angeordnet ist. Die Trennung dieser Funktionen, wie sie etwa im Fachplanungsrecht üblich ist, kann aber wesentlich dazu beitragen, die Gefahr und den äußeren Anschein zu vermeiden, daß der Planfeststellungsbehörde die notwendige Distanz gegenüber dem Vorhabenträger fehlt.¹²⁵

b) Befangenheit

Nach § 20 I VwVfG darf für eine Behörde nicht mitwirken, (1) wer selbst Beteiligter ist, (2) wer Angehöriger eines Beteiligten ist, (3) wer einen Beteiligten kraft Gesetzes oder Vollmacht allgemein oder in diesem Verwaltungsverfahren

¹¹⁸ BVerfG, B. v. 8. 7. 1982 -- 2 BvR 1187/80 -- BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, 2172 = DVBl. 1982, 940 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1105 -- Sasbach.

¹¹⁹ BVerwG, Urt. v. 17. 7. 1980 -- 7 C 101.78 -- BVerwGE 60, 297 = NJW 1981, 359 = DVBl. 1980, 1001 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 470 -- Wyhl; Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 18.91 -- BVerwGE 90, 96 = NVwZ 1993, 364 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1187 -- Abfalldeponie; Urt. v. 13. 2. 1995 -- 11 VR 2.95 -- NVwZ 1995, 905 = UPR 1995, 268 -- Buchholzer Bogen.

¹²⁰ BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 -- 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 -- Autobahnring München-West - Allach.

¹²¹ BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 65.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Schaffelstein-Coburg.

¹²² BVerwG, Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 18.91 -- ZfBR 1992, 182 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1187 -- Sonderabfalldeponie; Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 69, 256 = DVBl. 1984, 1075 = NVwZ 1984, 718 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1171 -- München II Flughafen; Urt. v. 29. 1. 1991 -- 4 C 51.89 -- BVerwGE 87, 332 = DVBl. 1991, 1142 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 69 -- München II; Urt. v. 24. 11. 1994 -- 7 C 25.93 -- BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 -- Sonderabfallumschlagsanlage.

¹²³ BVerwG, Urt. v. 27. 7. 1990 -- 4 C 26.87 -- NuR 1991, 121 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1278 -- Sperrgrundstück; B. v. 25. 9. 1990 -- 4 CB 30.89 -- Hoppe/Stüer RzB Rdn. 583 -- Rangierbahnhof München-Nord.

¹²⁴ BVerwG, B. v. 24. 2. 1992 -- 7 CB 29.91 -- Containerbahnhof München zum inzwischen durch das AEG aufgehobenen § 36 BBahnG.

¹²⁵ BVerwG, B. v. 9. 4. 1987 -- 4 B 73.87 -- NVwZ 1987, 886 = DöV 1987, 356.

vertritt, (4) wer Angehöriger einer Person ist, die einen Beteiligten in dem Verfahren vertritt, (5) wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt ist oder bei ihm als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist; dies gilt nicht für den, dessen Anstellungskörperschaft Beteiligte ist, (6) wer außerhalb seiner amtlichen Eigenschaft in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist.

c) Behördliche Mitwirkung

Der Planfeststellungsbeschluß bedarf nicht des Einvernehmens (Zustimmung, Genehmigung) einer anderen Behörde. Vielmehr wird eine derartige, bei sonstigen Entscheidungen notwendige Mitwirkung durch den Planfeststellungsbeschluß ersetzt. Allerdings kann eine auf Bundes- oder Landesrecht beruhende verwaltungsinterne Mitwirkung erforderlich sein. Bei Meinungsverschiedenheiten kann auch eine Weisung des Bundes- oder Landesministers einzuholen sein.

d) Bewertung der Umweltauswirkungen

Soweit das Vorhaben UVP-pflichtig ist, hat die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG zu bewerten. Die Bewertung der Umweltauswirkungen ist bei der abschließenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen.

e) Verwertung von Sachverständigengutachten

Zur Ermittlung der entscheidungserheblichen Sachverhalte kann die Planfeststellungsbehörde **Gutachter** einschalten und ihnen spezielle Aufträge zur Ermittlung und Bewertung des Sachverhalts erteilen. Der Planfeststellungsbehörde ist es aber auch unbenommen, bei ihrer Entscheidung Gutachten zu berücksichtigen, die nicht von ihr, sondern von Verfahrensbeteiligten oder von anderen Behörden eingeholt worden sind.¹²⁶ Je unzweifelhafter ein Gutachten als Ausdruck der Sachkunde, Unparteilichkeit und Objektivität zu beurteilen ist, desto unbedenklicher eignet es sich als maßgebliche Stütze für die Planungsentscheidung.¹²⁷ Der Grundsatz der fairen Verfahrensführung steht dem nicht entgegen. Er gebietet der Planfeststellungsbehörde, Neutralität gegenüber den beteiligten Interessen zu wahren, verwehrt es ihr aber nicht, sämtliches Material zu verwerten, das sich aus ihrer Sicht als entscheidungsrelevant erweist, unabhängig davon, von welcher Seite es in das Verfahren eingeführt worden ist. Ob sich die Planfeststellungsbehörde mit einem einzigen Gutachten zufrieden geben darf oder die Einholung weiterer Gutachten erforderlich ist, hängt von der Überzeugungskraft der Gutachten ab. Die Notwendigkeit ein weiteres Gutachten einzuholen, wird sich nur dann ergeben, wenn das erste Gutachten erkennbar von nicht zutreffenden oder unvollständigen Sachverhaltsannahmen ausgeht oder die angewendeten Methoden nicht den anerkannten Regeln der Technik oder dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Auch kann eine gutachterliche Überprüfung erforderlich werden, wenn das vorliegende Gutachten durch substantiierte Einwendungen von Beteiligten oder der Planfeststellungsbehörde selbst erschüttert worden ist.¹²⁸ Ein Sachverständiger kann gemäß § 65 I 2 VwVfG i. V. mit § 406 ZPO nur im Rahmen des behördlichen Verfahrens abgelehnt werden. Die Anbringung eines Ablehnungsgesuchs gegenüber dem Gericht im anschließenden Gerichtsverfahren ist nicht mehr zulässig, wenn es nicht auf neue, erst später entstandene Vorgänge gestützt wird.¹²⁹

f) Begründung

Der Planfeststellungsbeschluß ist nach § 74 I 2 i. V. mit § 69 II 1 VwVfG schriftlich zu begründen. Die Begründung muß erkennen lassen, welche Gründe für die Entscheidung maßgeblich gewesen sind. Bei umfangreichen Vorhaben und komplexen Entscheidungsstrukturen empfiehlt es sich, den Planfeststellungsbeschluß so aufzubauen, daß er nach einem verfügbaren Teil mit den erforderlichen Nebenbestimmungen aus einem das Vorhaben darstellenden allgemeinen Teil, sich anschließenden fachlichen Teilen vor allem im Bezug auf die einzelnen Umweltmedien und einzelnen Einwendungsteilen besteht, in denen die jeweiligen Einwendungen auf der Grundlage der bereits vorangehenden allgemeinen Teile behandelt werden. Hierdurch ist eine Bündelung der fachlichen Gesichtspunkte möglich. Zugleich können Wiederholungen bei der Behandlung der einzelnen Einwandergruppen weitgehend vermieden werden.

g) Konflikttransfer

Soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, kann diese nach § 74 III VwVfG vorbehalten werden. Nach dieser Vorschrift ist im Planfeststellungsbeschluß eine abschließende Entscheidung dann vorzubehalten, wenn diese der Planfeststellungsbehörde noch nicht möglich ist. Hierbei ist der Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses maßgebend. Auf diesen Zeitpunkt bezogen müssen sich die für die Bewältigung des Problems notwendigen Kenntnisse

¹²⁶ BVerwG, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = DVBl. 1987, 573 = NVwZ 1987, 578 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 191 -- Flughafen München II -- Erdinger Moos.

¹²⁷ BVerwG, B. v. 23. 2. 1994 -- 4 B 35.94 -- DVBl. 1994, 763 = NVwZ 1994, 688 -- Spiegelvariante.

¹²⁸ BVerwG, Urt. v. 6. 2. 1985 -- 8 C 14.84 -- BVerwGE 71, 38; Urt. v. 15. 10. 1985 -- 9 C 3.85 -- Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 38; B. v. 26. 6. 1992 -- 4 B 1 -- 11.92 -- DVBl. 1992, 1435 = NVwZ 1993, 572 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 13 -- B 31 -- Abschnittsbildung.

¹²⁹ BVerwG, B. v. 24. 5. 1991 -- 7 B 148.24 -- BayVBl. 1992, 219 = NVwZ 1991, 1187.

nicht mit vertretbarem Aufwand klären lassen.¹³⁰ Auch dann ist ein Vorbehalt nur dann zulässig, wenn der Planungsträger davon ausgehen darf, daß der noch ungelöst gebliebende Konflikt im Zeitpunkt der Plandurchführung in einem anderen Verfahren in Übereinstimmung mit seiner eigenen planerischen Entscheidung bewältigt wird. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Problemregelung in dem hierfür vorgesehenen Planungsverfahren zwar noch aussteht, aber nach den Umständen des Einzelfalles lösbar erscheint.¹³¹ Ein solcher Konflikttransfer in ein Nachfolgeverfahren setzt allerdings voraus, daß dadurch die Rechte der Betroffenen ausreichend gewahrt bleiben.¹³² Auch eine Konfliktverlagerung auf einen anderen Planungsträger ist dabei zulässig, sofern die Problemregelung in dem hierfür vorgesehenen Planungs- oder Genehmigungsverfahren zwar noch aussteht, aber nach den Umständen des Einzelfalles bei vernünftiger Betrachtungsweise objektiv zu erwarten ist.¹³³ Die Planfeststellungsbehörde muß dadurch ohne Abwägungsfehler ausschließen können, daß eine Lösung des offengehaltenen Problems durch die getroffenen Feststellungen in Frage gestellt wird. Außerdem dürfen die mit dem Vorbehalt unberücksichtigt gebliebenen Belange kein solches Gewicht haben, daß die Planungsentscheidung nachträglich als unausgewogen erscheinen kann. Der Vorbehalt setzt deswegen eine Einschätzung der später zu regelnden Konfliktlage zumindest in ihren Umrissen voraus. Überhaupt sind alle Teilfragen, die ihrer Natur nach von der Planungsentscheidung abtrennbar sind, nach Auffassung des *BVerwG* grundsätzlich einer nachträglichen Lösung zugänglich.¹³⁴ So ist auch die Praxis, die Bauausführung aus der Planfeststellung auszuklammern, rechtlich nicht zu beanstanden, soweit der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt und die Beachtung der entsprechenden technischen Regelwerke sichergestellt ist.¹³⁵

h) Zustellung und Bekanntmachung

Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger des Vorhabens, den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, zuzustellen. Eine Ausfertigung des Beschlusses ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Plans in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. Der Ort und die Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber den übrigen Betroffenen als zugestellt. Darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen (§ 74 IV VwVfG).¹³⁶ Das Gebot, den verfügenden Teil des Planfeststellungsbeschlusses öffentlich bekanntzumachen, verlangt nicht in jedem Fall die wörtliche Wiedergabe der mit dem Beschluß getroffenen Verfügungen. Auch eine inhaltliche Bezeichnung der wesentlichen Merkmale des Vorhabens und der dazu getroffenen Regelungen genügt, wenn die Bekanntmachung für die Betroffenen eine hinreichende Anstoßfunktion hat.¹³⁷ Vereinfachte Bekanntmachungsmöglichkeiten sieht § 74 V VwVfG im Falle von Masseneinwendungen vor. Hier kann eine individuelle Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses entfallen. Sind außer an den Träger des Vorhabens mehr als 50 Zustellungen des Planfeststellungsbeschlusses vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachungen ersetzt werden (§ 74 V 1 VwVfG). Dem Planfeststellungsbeschluß ist nach § 74 I 2 i. V. mit § 69 II 1 und § 37 III VwVfG die **Unterschrift** oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten beizufügen.

16. Wirkungen der Planfeststellung

Nach § 75 I 1 VwVfG wird durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt.¹³⁸ Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen,

¹³⁰ *BVerwG*, B. v. 17.12.1985 – 4 B 214.85 – Buchholz 445.4 § 31 WHG Nr. 10; B. v. 23.2.1994 – 4 B 35.94 – NVwZ 1994, 688 = DVBl. 1994, 763 – Spiegelvariante; Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 29.94 – DVBl. 1997, 798 – Nesselwang-Füssen

¹³¹ *BVerwG*, B. v. 28.8.1987 – 4 N 1.86 – NVwZ 1988, 351 = DVBl. 1998, 1273 – Parkanlage; Urt. v. 18.12.1987 – 4 C 32.84 – NVwZ 1989, 145 – Ortsumgehung Rottal; Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 29.94 – DVBl. 1997, 798 – Nesselwang-Füssen; kritisch zu einer Konfliktlösung in Nachfolgeverfahren *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 17.

¹³² *BVerwG*, B. v. 15. 12. 1994 -- 7 VR 13.94 -- Lückenschluß Bahnstrecke.

¹³³ *BVerwG*, B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 105.94 -- NVwZ 1995, 322 -- A 33; B. v. 30. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- Buchholz 406 401 § 8 BNatSchG Nr. 13; Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 68.78 -- *BVerwGE* 61, 307 = DVBl. 1981, 935 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 114 -- A 93; Urt. v. 21. 12. 1995 -- 11 VR 6.95 -- NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 -- Erfurt-Leipzig/Halle.

¹³⁴ *BVerwG*, B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 105.94 -- NVwZ-RR 1995, 322 = UPR 1995, 227 -- A 33.

¹³⁵ *BVerwG*, Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 5.96 – DVBl. 1997, 856 = NuR 1997, 503 - Bahnstromfernleitung Wörlsdorf - Roth; Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 70.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Staffelstein.

¹³⁶ *Busch* DVBl. 1991, 1190.

¹³⁷ *BVerwG*, Urt. v. 27. 5. 1983 -- 4 C 40, 44 u. 45.81 -- *BVerwGE* 67, 206 = DVBl. 1983, 901 = NJW 1984, 188 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 142 -- Flughafen München II.

¹³⁸ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2145.

Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Nach § 75 I 2 VwVfG werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Planung Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Der Planfeststellungsbeschuß hat danach umfassende Rechtswirkungen wie Genehmigungs-, Konzentrations-, Gestaltungs-, Ausschluß- und Ausgleichswirkung. **Genehmigungswirkung:** Der Vorhabenträger hat mit dem Planfeststellungsbeschuß die Genehmigung zur Ausführung des Vorhabens. **Konzentrationswirkung:** Der Planfeststellungsbeschuß ist umfassend. Nach anderen Vorschriften ggf. erforderliche behördliche Entscheidungen werden durch den Planfeststellungsbeschuß grundsätzlich ersetzt (§ 73 I 1 VwVfG). § 75 I 2 VwVfG ordnet eine formelle Konzentrationswirkung an. Durch den Planfeststellungsbeschuß werden anderer behördliche Entscheidungen und Zulassungen ersetzt. Ob der Planfeststellungsbeschuß zugleich auch eine materielle Konzentrationswirkung hat, bestimmt das jeweilige Fachrecht und für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben § 38 BauGB. Danach bestimmt das jeweilige Fachrecht im Falle der privilegierten Fachplanung seinen Geltungsbereich selbst und kann das Bauplanungsrecht für nicht anwendbar erklären. **Gestaltungswirkung:** Mit dem Planfeststellungsbeschuß werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens einerseits und den durch den Plan Betroffenen andererseits rechtsgestaltend geregelt (§ 75 I 2 VwVfG). **Ausschlußwirkung:** Nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses sind Ansprüche auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen (§ 75 I 1 VwVfG). **Ausgleichswirkung:** Die Planfeststellungsbehörde ist entsprechend den Regelungen zur Ausgleichsentscheidung verpflichtet, unter bestimmten Voraussetzungen dem Vorhabenträger Schutzmaßnahmen oder die Zahlung einer angemessenen Entschädigung in Geld an die durch das Vorhaben Betroffenen aufzuerlegen. Soweit dies nicht spezialgesetzlich geregelt ist, greift § 74 II 2 und 3 VwVfG.

Mitzuregeln sind nach § 75 I 1 VwVfG auch die **notwendigen Folgemaßnahmen** der Planfeststellung. Darunter sind alle Regelungen außerhalb der eigentlichen Zulassung des Vorhabens zu verstehen, die für eine angemessene Entscheidung über die durch die Baumaßnahme aufgeworfenen Konflikte erforderlich sind.¹³⁹ Das Gebot der Problembewältigung kann es allerdings nicht rechtfertigen, andere Planungen mitzuerledigen, obwohl sie ein eigenes umfassendes Planungskonzept erfordern.¹⁴⁰ Insoweit unterliegt der Begriff der notwendigen Folgemaßnahmen wegen seiner kompetenzerweiternden Wirkung räumlichen und sachlichen Beschränkungen. Die Maßnahmen dürfen über Anschluß und Anpassung nicht wesentlich hinausgehen, damit die für andere Anlagen bestehende originäre Planungskompetenz nicht in ihrem Kern angetastet wird.¹⁴¹ Überschreitet das erstrebte Konzept zwar die Zuständigkeit des Planungsträgers, wäre es aber bei einem Zusammenwirken mehrerer Planungsträger durchaus zu verwirklichen, kann die Planungsbehörde verpflichtet sein, den anderen Planungsträger „anzustoßen“, sich im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Optimierung der Planung mit einer großräumigeren Alternative auseinanderzusetzen und ggf. ein Vorhaben in dieser Richtung zu entwickeln. Dies könnte dann nach § 78 VwVfG miterledigt werden. Die Planfeststellung kann allerdings auch aus Vorhaben anderer Fachplanungsträger ihre Legitimation beziehen.

Der **Planfeststellungsbeschuß** ist unmittelbar mit der **Anfechtungsklage** angreifbar. Ein vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren wird nicht durchgeführt (§ 68 I 2 1. Alt. VwGO i. V. mit § 70 VwVfG7). Soll mit der Klage die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses erreicht werden, so ist die Anfechtungsklage die richtige Klageart. Werden demgegenüber lediglich Schutzauflagen begehrt, ist dies durch Verpflichtungsklage geltend zu machen.¹⁴²

II. Verfahrensfehler

Nicht jeder Verfahrensfehler führt zur Unwirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung. §§ 44 bis 46 VwVfG enthalten vielmehr Regelungen über die Auswirkung von Mängeln auf die Bestandskraft von Verwaltungsakten, zu denen auch die Planfeststellung und die Plangenehmigung zählen.¹⁴³

I. Nichtigkeit nach § 44 VwVfG

Nach § 44 I VwVfG ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem **besonders schweren Fehler** leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände **offenkundig** ist. Ohne Rücksicht auf das Vorliegen der vorgenannten Voraussetzungen ist ein Verwaltungsakt unter den in § 44 II VwVfG genannten Voraussetzungen nichtig. Es handelt sich dabei um schwere Verfahrensmängel. Die in § 44 III VwVfG benannten Verfahrensmängel wie etwa Fehler in der örtlichen Zuständigkeit (Nr. 1), ein Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot (Nr. 2), fehlerhafte Mitwirkungshandlungen eines Ausschusses (Nr. 3) oder die unterbliebene Mitwirkung einer anderen Behörde (Nr. 4)

¹³⁹ *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1994 -- 7 A 21.93 -- NVwZ 1994, 1002 = Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 30 -- Vorsfelde-Lehrte.

¹⁴⁰ *BVerwG*, Urt. v. 12. 2. 1988 -- 4 C 54.84 -- Buchholz 316 § 75 VwGO Nr. 3 -- Schifferstadt; B. v. 24. 8. 1987 -- 4 B 129.87 -- NVwZ 1988, 532 -- Rangierbahnhof München-Nord.

¹⁴¹ *BVerwG*, Urt. v. 12. 2. 1988 -- 4 C 54.84 -- Buchholz 316 § 75 VwGO Nr. 3 -- Schifferstadt; Urt. v. 26.50.94 -- 7 A 21.93 -- UPR 1994, 342 = NVwZ 1994, 1002.

¹⁴² Der Anfechtungsantrag wandelt sich daher in einem Verpflichtungsantrag. Eine Anfechtungsklage, die sich auf die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses richtet, wäre unzulässig.

¹⁴³ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2148

führen demgegenüber nicht zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Es können aber Gründe für eine Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses gegeben sein. Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil, so ist der Planfeststellungsbeschuß im ganzen nichtig, wenn der nichtige Teil so wesentlich ist, daß die Behörde den Verwaltungsakt ohne den nichtigen Teil nicht erlassen hätte (§ 44 IV VwVfG). Die Nichtigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses wird durch eine Feststellungsklage nach § 43 I VwGO geltend gemacht.

1. Fehlerheilung nach § 45 VwVfG

Verfahrens- und Formfehler können nach § 45 VwVfG geheilt werden. Die **Heilungsmöglichkeit** bezieht sich nach § 45 I VwVfG etwa auf die fehlende Antragstellung, Begründung, Anhörung eines Beteiligten, erforderliche Beschlüsse eines Ausschusses oder die erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde. Der fehlende Antrag kann jederzeit nachgeholt werden. Die übrigen Verfahrensmängel konnten nach der früheren Fassung des § 45 II VwVfG nur bis zum Abschluß eines Vorverfahrens oder, wenn ein Vorverfahren nicht stattfindet, bis zur Klageerhebung nachgeholt werden. Da der Planfeststellungsbeschuß unmittelbar mit der Klage angefochten werden muß und ein Widerspruchsverfahren nicht stattfindet, hatten die Heilungsmöglichkeiten nach § 45 VwVfG nur eine geringe praktische Bedeutung. Wurde der Mangel erst im Rahmen des Klageverfahrens erkannt, war es für eine Heilung nach § 45 VwVfG zu spät.

Mit der Änderung des § 45 II VwVfG durch das **GenBeschlG**¹⁴⁴ ist hier eine wesentliche zeitliche Erweiterung der Heilungsmöglichkeiten eingetreten. Handlungen nach § 45 I VwVfG können danach bis zum Abschluß eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden. Dies ermöglicht daher die Reparatur der in § 45 I VwVfG genannten Fehler auch noch im gerichtlichen Klageverfahren. So kann etwa noch im Gerichtsverfahren ein fehlender Antrag nachträglich gestellt (§ 45 I Nr. 1 VwVfG), die erforderliche Begründung nachträglich gegeben (§ 45 I Nr. 2 VwVfG) und erforderliche Mitwirkungshandlungen von Gremien (§ 45 I Nr. 4 VwVfG) oder von Behörden (§ 34 I Nr. 5 VwVfG) nachgeholt werden. Soweit dies noch in der Tatsacheninstanz geschieht, muß das Gericht diese Reparaturhandlungen seiner Entscheidung zugrunde legen. Einschränkungen könnten sich allerdings im Revisionsverfahren ergeben, in dem ein neuer Tatsachenvortrag und die Berücksichtigung neuer Tatsachen grundsätzlich ausgeschlossen ist. Ganz allgemein kann die Planfeststellungsbehörde -- unter Wiederholung früherer Verfahrensabschnitte -- jederzeit einen von ihr erkannten oder auch nur als möglich unterstellten Mangel beseitigen. Das gilt sowohl für formelle als auch für materielle Mängel.¹⁴⁵ Die berechtigten Belange des Klägers sieht die Begründung des GenBeschlG dadurch als gewahrt an, daß das Gericht die erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgte Heilung bei der Kostenentscheidung berücksichtigt. Durch die Ergänzung der verwaltungsgerichtlichen Vorschriften ist eine Nachbesserung von Verwaltungsentscheidungen im Gerichtsverfahren auch prozessual dadurch erleichtert worden,¹⁴⁶ daß ein Antrag auf Aussetzung des Gerichtsverfahrens für einen Zeitraum bis zu drei Monaten gestellt werden kann (§ 87 I 2 Nr. 7 VwGO). Ungeklärt ist allerdings, welche Bedeutung der maßgebliche Zeitpunkt der Sach- und Rechtslage für die Nachholbarkeit von unterlassenen oder fehlerhaften Verfahrenshandlungen hat. In Fällen, in denen der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich ist, könnte eine Nachholung der entsprechenden Verfahrenshandlung prozeßrechtlich irrelevant sein.

2. Fehlerbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG

§ 46 VwVfG begrenzt die Folgen von Verfahrens- oder Formfehlern bei mangelnder **Kausalität**.¹⁴⁷

a) Grundsatz

Nach § 46 VwVfG kann eine Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn **offensichtlich** ist, daß die **Verletzung die Entscheidung** in der Sache **nicht beeinflusst** hat. Daß keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können, ist nach der Änderung des § 46 VwVfG durch das GenBeschlG nicht mehr erforderlich. Die Fehlerunbeachtlichkeit tritt nach dieser gesetzlichen Neuregelung nicht nur in Fällen der Alternativlosigkeit der Entscheidung ein. Auch wenn mehrere Entscheidungsalternativen in Betracht kommen, ist der Fehler unbeachtlich, wenn er die Sachentscheidung offensichtlich nicht beeinflusst hat. Bei gebundenen Entscheidungen kann das Gericht in eine vollständige Rechtsprüfung eintreten und klären, ob der Verwaltungsakt auch bei Beachtung der Verfahrens- oder Formerfordernisse so hätte ergehen müssen. Schwierigkeiten ergaben sich in der Regel bei Ermessensentscheidungen oder abwägungsdirigierten Entscheidungen wie bei Planfeststellungsbeschlüssen. Hier war der Form- oder Verfahrensfehler

¹⁴⁴ *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 90.

¹⁴⁵ *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- *BVerwGE* 75, 214; Urt. v. 31. 3. 1995 -- 4 A 1.93 -- *BVerwGE* 98, 126 = DVBl. 1995, 1007 = *NVwZ* 1995, 901 -- B 93 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- *Erdinger* Moos.

¹⁴⁶ *Gesetzesentwurf der Bundesregierung*. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) Drs. 13/3995 v. 6. 3. 1996; vgl. auch Gegenäußerung des Bundestages, BT-Drs. 13/3993, S. 12; *Hermanns* in *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 144.

¹⁴⁷ *Stüer*, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, 2. Aufl. 1998, Rdn.2153.

nur dann unbeachtlich, wenn das Gericht die **Kausalität** des Fehlers für die getroffene Sachentscheidung ausschließen konnte. Es mußte für die Fehlerbeachtlichkeit aber immerhin ein Ursachenzusammenhang bestehen. Dieser ist gegeben, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß ohne den Verfahrensfehler die angefochtene Entscheidung anders ausgefallen wäre. Die Nichteinhaltung von Verfahrensvorschriften führt daher - für sich genommen - noch nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses. Hinzukommen muß vielmehr, daß sich der Verfahrensfehler als ein formeller Mangel auf die Sachentscheidung ausgewirkt haben kann. Der danach erforderliche Kausalzusammenhang ist nur dann gegeben, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte.¹⁴⁸ Eine nur abstrakte Möglichkeit einer anderen Entscheidung genügt nicht.¹⁴⁹

Die Neufassung des § 46 VwVfG durch das **GenBeschlG** erweitert die Bestandskraft von Verwaltungsakten auch bei ermessensdirigierten Entscheidungen. Es werden dabei auch solche Ermessensentscheidungen erfaßt, in denen zwar keine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt, in denen die Behörde aber bei Vermeidung des Verfahrens- und Formfehlers dieselbe materiell rechtmäßige Entscheidung getroffen hätte.¹⁵⁰

b) Schutz materieller Rechte

Die Verfahrensvorschriften dienen dem Schutz materieller Rechte. Verfahrensfehler führen daher nur dann zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn dieser in materielle Rechtspositionen des Rechtsschutzsuchenden eingreift. So kann ein Planfeststellungsbeschluß auch nur dann in einem Anfechtungsprozeß aufgehoben werden, wenn der Kläger geltend macht, in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 II VwGO). Dazu kann auch das **Recht auf Abwägung der eigenen Belange** gehören. Die in die Abwägung einzustellenden Belange¹⁵¹ haben eine größere Reichweite als die Eigentumsrechte.¹⁵² Es gehören zu den Belangen, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind, nicht nur die eigentumsmäßig geschützten Positionen, sondern alle nachteilig betroffenen Belange, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.¹⁵³ Dazu zählen auch Chancen und Möglichkeiten auf tatsächlicher Grundlage, die eine gewisse Bedeutung und Schutzwürdigkeit haben und erkennbar sind. Die von einer Fachplanung Betroffenen haben zwar kein Recht auf eine optimale Planung, wohl aber auf eine Abwägung ihrer eigenen planbetroffenen Belange. Zwar räumt das Abwägungsgebot dem von einer Planfeststellung Betroffenen mit dem Recht auf eine gerechte Abwägung ein subjektives öffentliches Recht ein. Dieses Recht kann sich aber im Hinblick auf die in den Vorschriften der § 42 II VwGO und § 113 I 1 VwGO zum Ausdruck gekommenen Grundsätze seinem Gegenstand nach immer nur auf die rechtlich geschützten eigenen Belange des Betroffenen beziehen. Er hat -- mit anderen Worten - - zwar einen gerichtlich verfolgbaren Anspruch darauf, daß eine gerechte Abwägung seiner eigenen Belange mit den entgegenstehenden anderen Belangen stattfindet. Er hat aber nicht auch einen Anspruch darauf, daß die Belange anderer Beteiligter gerecht abgewogen sind oder daß etwa die Planung insgesamt und in jeder Hinsicht auf einer fehlerfreien Abwägung beruht. Werden daher abwägungserhebliche Belange des Klägers durch die Planfeststellung nicht betroffen, scheidet ein Klageerfolg allein mit dem Hinweis auf die Verletzung von Form- oder Verfahrensvorschriften aus.¹⁵⁴

c) Persönliche Fehlerbetroffenheit

Der Form- oder Verfahrensfehler kann nur geltend gemacht werden, wenn der Einwendungsführer dadurch auch selbst betroffen wird. Hat der Betroffene etwa seine Einwendungen vorgebracht, so kann er sich nicht darauf berufen, daß die Offenlage der Planunterlagen in zeitlicher Hinsicht nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprochen hat. Auch kann der Betroffene nicht aus der Nichtbeteiligung anderer Verfahrensbeteiligter die Fehlerhaftigkeit des Planfeststellungsbeschlusses herleiten. Der Verfahrensfehler muß vielmehr gerade ihm gegenüber wirksam geworden

¹⁴⁸ BVerwG, B. v. 24.6.1993 - 4 B 114.93 - VkB1 1995, 210.

¹⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 17.2.1997 - 4 A 41.96 - LKV 1997, 328 = NVwZ 1997, 998 - Schönberg A 20, unter Hinweis auf Urt. v. 30.5.1984 - 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256; Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 1.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 115 = DVBl 1996, 915.

¹⁵⁰ Gesetzentwurf der *Bundesregierung*. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) Drs. 13/3995 v. 6. 3. 1996.

¹⁵¹ Vgl. zum Abwägungsgebot BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 23 -- Abwägungsgebot; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78, 2 -- 4.79 -- BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36 = DVBl. 1980, 233 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 26 -- Normenkontrolle. Zu Vorschlägen, das Abwägungsergebnis gesetzlich zu regeln, vgl. Hoppe DVBl. 1994, 1030; ders. in Hoppe/Grotefels § 7 Rdn. 1 ff.

¹⁵² Vgl. zur Übernahme der allgemeinen Grundsätze des Abwägungsgebotes in die fachplanungsrechtlichen Entscheidungen BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 22. 12. 1981 -- 4 CB 32.81 -- Buchholz 445.4 § 31 WHG Nr. 7 -- wasserrechtliche Abwägung; Blümel in Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

¹⁵³ BVerwG, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78, 2 -- 4.79 -- BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36 = DVBl. 1980, 233 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 26 -- Normenkontrolle.

¹⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 50 -- B 42.

sein. Das gilt etwa für Verfahrensfehler, die sich auf den Planfeststellungsbeschuß insgesamt ausgewirkt haben wie etwa die Mitwirkung von Befangenen nach § 20 I 1 Nr. 5 VwVfG oder der rechtswidrige Verzicht auf eine Erörterung der eingegangenen Einwendungen.

d) Enteignungsrechtliche Betroffenheit

Auch der durch einen Planfeststellungsbeschuß **enteignungsrechtlich Betroffene** unterliegt hinsichtlich der Form- und Verfahrensvorschriften grundsätzlich den vorgenannten Einschränkungen. Im Gegensatz zu dem nur mittelbar betroffenen Nachbarn des Vorhabens kann sich der Eigentümer, dessen Grundstück auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses enteignet werden soll, zwar auch auf andere öffentlich-rechtliche Belange berufen und ist nicht auf das Geltendmachen eigener rechtlich geschützter Belange beschränkt. Form- und Verfahrensfehler können jedoch von dem so Betroffenen nur geltend gemacht werden, wenn sie sich auf seine Rechtsposition konkret ausgewirkt haben. Deshalb ist die Rüge, **andere Verfahrensbeteiligte** seien nicht ordnungsgemäß angehört worden, nur beachtlich, wenn sich der Fehler auf die eigene Rechtsposition des Eigentümers konkret auswirkt (§ 46 VwVfG). Dies ist von dem Betroffenen jeweils darzulegen. Das gilt auch für die Rüge, ein nach § 29 BNatSchG anerkannter Naturschutzverband sei unter Umgehung seiner gesetzlich eingeräumten Beteiligungsrechte¹⁵⁵ am Verfahren nicht beteiligt worden. Die Verletzung von Verfahrensvorschriften führt daher nur dann zu einer Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung, wenn konkret dargelegt wird, daß durch den Verfahrensfehler die Rechte des Klägers nachteilig betroffen sind.¹⁵⁶ Die **abstrakte Möglichkeit** eines anderen Ergebnisses reicht dazu nicht aus.¹⁵⁷ Die Verletzung von Verfahrensbestimmungen ist daher nur dann von Bedeutung, wenn sich der Fehler auf das Abwägungsergebnis oder andere beachtliche Planelemente auswirkt.¹⁵⁸

3. Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen

Nach § 44 a VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Eine Ausnahme bildet die Vollstreckung behördlicher Verfahrenshandlungen oder wenn diese einen Nichtbeteiligten betreffen. Eine isolierte Anfechtung von behördlichen Verfahrenshandlungen ist damit in der Regel ausgeschlossen. Es muß daher zunächst der Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses abgewartet werden, um im Anschluß Rechtsschutz gegen die abschließende Sachentscheidung zu suchen. Während des Planfeststellungsverfahrens kann ein Rechtsschutz gegen die einzelnen Verfahrenshandlungen wie etwa die Festlegung des Untersuchungsrahmens im Scoping-Termin, die Trägerbeteiligung, die Offenlage der Planunterlagen, die Erörterung, Akteneinsicht¹⁵⁹ oder andere vorbereitende oder verfahrensbegleitende Handlungen nicht erreicht werden. Durch diese Eingrenzung soll sichergestellt werden, daß die Behörde nicht durch juristisches Sperrfeuer an der Verfahrensdurchführung gehindert und das Verwaltungsverfahren über längere Zeit blockiert wird.

Unter § 44a VwGO fallen nicht nur Widerspruch und Anfechtungsklage. Im Hinblick auf den Zweck der Vorschrift, die Sachentscheidung nicht durch Rechtsstreitigkeiten über Verfahrenshandlungen zu verzögern oder zu erschweren, sind unter anderem auch Verpflichtungsklagen zu den ausgeschlossenen Rechtsbehelfen zu zählen.¹⁶⁰ Ausgeschlossen sind darüber hinaus auch Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz unabhängig davon, ob es sich um solche nach §§ 80, 80a VwGO oder nach § 123 VwGO handelt, weil im Eilverfahren nicht weitergehender Rechtsschutz erlangt werden kann als im Klageverfahren.¹⁶¹

Eine erweiterte Auslegung des § 44 a VwVfG Art. 19 IV GG ist auch nicht im Hinblick auf eine verfassungskonforme Auslegung zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes i.S. des Art. 19 IV GG geboten. Allerdings

¹⁵⁵ *BVerwG*, Urt. v. 31.10.1990 -- 4 C 7.88 -- *BVerfGE* 87, 62 = *DVB1.* 1991, 214 = *NVwZ* 1991, 162 – Friedrichshafen; Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 19.95 – *DVB1.* 1997, 714 – Nesselwang-Füssen.

¹⁵⁶ Die UVP ist kein allgemeines „Suchverfahren“, in dem alle nur erdenklichen Auswirkungen auf die Umweltgüter und deren Wertigkeit bis in alle Einzelheiten und feinste Verästelungen zu untersuchen sind und gar Antworten auf in der Wissenschaft noch ungeklärte Fragen gefunden werden müssen, so *BVerwG*, Urt. v. 28.2.1996 -- 4 A 27.95 -- *NVwZ* 1996, 1010 = *UPR* 1996, 270 -- Berlin Tempelhof A 100.

¹⁵⁷ So *BVerwG*, Urt. v. 8.6.1995 -- 4 C 4.94 -- *BVerwG* 98, 339 = *NVwZ* 1996, 381 = *DVB1.* 1995, 1012 -- B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25.1.1996 -- 4 C 5.95 -- *BVerwGE* 100, 238 = *DVB1.* 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60; vgl. auch Urt. v. 21.3.1996 -- 4 C 19.94 -- *DVB1.* 1996, 907; Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 26.94 -- *BVerwGE* 100, 388 = *DVB1.* 1996, 914 – Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21.3.1996 -- 4 C 1.95 -- *DVB1.* 1996, 915 -- Autobahnring München A 99.

¹⁵⁸ *BVerwG*, B. v. 30.10.1992 -- 4 A 4.92 -- *NVwZ* 1993, 565; B. v. 21.7.1994 -- 4 VR 1.94 -- *DVB1.* 1994, 1197 = *NVwZ* 1995, 383 - B 16.

¹⁵⁹ Darin kann auch eine Vorwegnahme der Hauptsache liegen, *BVerwG*, B. v. 21.3.1997 - 11 VR 3.97 - # Uelzen-Stendal mit Hinweis auf B. v. 14.12.1989 - 2 ER 301.89 - Buchholz 310 § 123 VwGO Nr. 15.

¹⁶⁰ *BVerwG*, Urt. v. 12.8.1978 – 8 C 7.77 – Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 1.

¹⁶¹ *OVG Münster*, B. v. 13.6.1980 – 4 B 1862/79 - *DVB1.* 1980, 964.

gewährleistet diese Grundrechtsnorm den Anspruch des Bürgers auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle der jeweils belastenden Verwaltungsentscheidung.¹⁶² Dieser Gewährleistung ist aber dadurch hinreichend Rechnung getragen, daß Mängel im Verwaltungsverfahren, die wegen § 44 a VwGO nicht unmittelbar mit Rechtsbehelfen gegen die Verfahrenshandlung geltend gemacht werden können, im Rahmen eines gegen die Sachentscheidung zulässigen Klageverfahrens gerügt werden können und rechtlich geprüft werden. Das gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Betroffene im späteren Verfahren hinreichend effektiven Rechtsschutz zu erlangen vermag.¹⁶³

4. Begrenzte Fehlerbeachtlichkeit

§ 75 I a VwVfG baut für alle Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen **zwei Hürden** dafür auf, daß Verfahrensmängel auf die Rechtswidrigkeit der Planfeststellung durchschlagen:¹⁶⁴ Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind (§ 75 I a 1 VwVfG). Erhebliche Mängel bei der Abwägung führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung¹⁶⁵ oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (§ 75 I a 2 VwVfG). Entsprechende Regelungen sind bereits für die Fehlerheilung von Planfeststellungsverfahren durch das Planungsvereinfachungsgesetz in mehreren Fachgesetzen eingeführt worden (§ 20 VII 2 AEG, § 17 VIc 2 FStrG,¹⁶⁶ § 19 IV 2 WaStrG, § 10 VIII 2 LuftVG, § 29 VIII 2 PBefG). Hierdurch erhält die planende Behörde einen größeren Fehlerfreiraum. Der Gesetzgeber wollte mit der Neufassung der Fachplanungsgesetze durch das Planungsvereinfachungsgesetz und durch das GenBeschlG sicherstellen, daß Fehler im Planfeststellungsverfahren nur dann zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen sollen, wenn sie nicht durch Planergänzungen oder eine ergänzende Planfeststellung geheilt werden können. Die neuen gesetzlichen Regelungen sollen bewirken, daß die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses sozusagen nur im äußersten Notfall und dann erfolgt, wenn andere Heilungsmöglichkeiten durch Planergänzung oder ergänzendes Planverfahren scheitern. Schon nach der bisherigen Rechtsprechung war es den Gerichten in begrenztem Umfang erlaubt, Planungsfehler durch Auflagen zu heilen, ohne den gesamten Planfeststellungsbeschluß aufzuheben, wenn die Auflagen die Wesensstruktur der Planung als solche unangetastet gelassen hat.¹⁶⁷ Der Bundesgesetzgeber wollte mit der Schaffung der neuen Fehlerbeseitigungsmöglichkeiten aber keinesfalls hinter diese bisherige Rechtslage zurückgehen. Anderenfalls hätte es einer Gesetzesänderung nicht bedurft. Es war vielmehr Absicht des Gesetzgebers, den von dieser gesetzlichen Regelung erfaßten Fachplanungen eine über die bisherige Regelung hinausgehende Bestandskraft und besondere Priorität zu verleihen. Danach gilt der Grundsatz: **Nachbesserung vor Aufhebung**.

Die **Aufhebung** eines Planfeststellungsbeschlusses soll nach den Vorschriften des GenBeschlG nur noch als „ultima ratio“ in Betracht kommen. Dies bringt das Gesetz dadurch zum Ausdruck, daß es neben die bereits zuvor anerkannte Möglichkeit der Planergänzung auch das „ergänzende Verfahren“ als Möglichkeit erwähnt, Fehler der Planfeststellung zu beseitigen. Die Planergänzung betrifft dabei vor allem die aus der bisherigen Rechtsprechung bekannten Fälle der Schutzauflagen.¹⁶⁸ Das ergänzende Verfahren bezieht sich demgegenüber auf Fälle, in denen Verfahrens- oder

¹⁶² *BVerfG*, B. v. 19.6.1973 – 1 BvL 39/69 - BVerfGE 35, 263 = NJW 1973, 2196 - § 80 VI VwGO; B. v. 19.10.1977 – 2 BvR 72, 76 - BVerfGE 46, 166 = NJW 1978, 693 – vorläufiger Rechtsschutz Sozialgericht; B. v. 15.4.1980 – 2 BvR 970/79 - BVerfGE 54, 94 - Wehrbeschwerde; B. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/82 - BVerfGE 61, 82 - Sasbach; B. v. 28.6.1983 – 2 BvR 539/80 - BVerfGE 64, 261 = NJW 1984, 33 – lebenslange Freiheitsstrafe.

¹⁶³ *BVerfG*, B. v. 24.10.1990 – 1 BvR 1028/90 - NJW 1991, 415.

¹⁶⁴ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2162.

¹⁶⁵ *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 63.80 -- BVerwGE 71, 150 = DVBl. 1985, 896 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 -- Roter Hang; Urt. v. 16. 3. 1984 -- 4 C 46.80 -- NVwZ 1985, 108 = UPR 1984, 377 -- Schutzvorkehrungen; Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = DVBl. 1990, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen; Urt. v. 21. 12. 1995 -- 11 VR 6.95 -- NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 -- Erfurt-Leipzig/Halle; *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 90.

¹⁶⁶ Zur rückwirkenden Anwendung des § 17 VIc FStrG durch § 10 PlanVereinfG *BVerwG*, B. v. 11. 4. 1995 -- 4 B 61.95 -- Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8 -- Wasser- und Bodenverband.

¹⁶⁷ Eine Beschränkung der Aufhebung eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses auf einen Anspruch lediglich auf Planergänzung hat das *BVerwG* auch schon nach der bisherigen Rechtsprechung anerkannt, so *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.78 -- UPR 1990, 99 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Lärmschutz Eichenwäldchen; B. v. 3. 4. 1990 -- 4 B 50.89 -- DVBl. 1990, 789 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 854. Beruht nämlich die Rechtswidrigkeit nur auf einem die Gesamtplanung nicht in Frage stellenden Mangel, der durch Planergänzung ausgeräumt werden kann, so besteht kein Anspruch auf Planaufhebung, sondern nur auf Vornahme dieser Ergänzung.

¹⁶⁸ Zur Schutzauflagenrechtsprechung *BVerwG*, Urt. v. 17. 11. 1972 -- 4 C 21.62 -- BVerwGE 41, 178 = NJW 1973, 915 = DVBl. 1973, 492 -- Wiesbaden-Schlierstein; Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 24.75 -- BVerwGE 51, 35 = NJW 1976, 1765 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 107 -- Mannheim-Schwetzingen; Urt. v. 21. 5. 1976

Inhaltsmängel durch Nachbesserung des Verfahrens oder durch eine inhaltliche Nachbewertung geheilt werden können. Dieser Teil der Vorschrift ermöglicht im Gegensatz zur bisherigen Rechtsprechung etwa auch die Einholung ergänzender Gutachten oder ergänzender Ermittlungen des Sachverhalts oder Bewertungen von Belangen. Die Heilungsmöglichkeiten eines ergänzenden Verfahrens in § 75 I a VwVfG beziehen sich nicht nur auf Form- und Verfahrensfehler, sondern auch auf inhaltliche Fehler. So können etwa fehlerhafte Beteiligungen ebenso geheilt werden wie etwa Abwägungsmängel. Auch eine etwa fehlerhafte Beteiligung eines nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbandes kann durch eine ergänzende Anhörung geheilt werden. Der Gesetzgeber will mit diesen Heilungsregelungen die Aufhebung der Planung als radikale Folge einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses vermeiden, wenn der Fehler durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Selbst erhebliche Mängel in der Abwägung können daher Gegenstand des Heilungsverfahrens sein. Entscheidend ist allein, daß die Möglichkeit besteht, den Fehler im ergänzenden Verfahren zu beheben. Diese Möglichkeit ist aber etwa auch bei einer Verletzung des Beteiligungsrechts eines anerkannten Naturschutzverbandes oder auch bei materiellen Abwägungsfehlern vom Grundsatz her gegeben.

Die durch das PIVereinfG und das GenBeschlG eingeführten Heilungsregelungen machen eine neuerliche Abgrenzung des Verhältnisses von **autonomer Planungsverantwortung** der Planfeststellungsbehörde und der **nachvollziehenden gerichtlichen Kontrolle** erforderlich. Fehler dürften in einem ergänzenden Verfahren nicht mehr heilbar sein, wenn damit das Gesamtkonzept der Planung in Frage steht. Eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder Alternativenüberprüfung könnte somit durch ergänzende Planverfahren nachgeholt werden, wenn sich dadurch das Gesamtkonzept der Planung im Ergebnis nicht entscheidend ändert. Die Regelungen des PIVereinfG und des GenBeschlG enthalten den allgemeinen Grundsatz, daß Verfahrensfehler und auch Fehler in der inhaltlichen Abwägung durch Ergänzung und Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens geheilt werden können.¹⁶⁹ Ein ergänzendes Verfahren kann nur dann nicht stattfinden, wenn die fehlerhafte Gesamtabwägung auch durch die Bereinigen von Verfahrensfehlern und die Nachermittlung sowie Neubewertung von Belangen nicht geheilt werden kann. Es muß also umgekehrt die Frage gestellt werden, ob eine Reparatur des verfahrensrechtlichen oder inhaltlichen Fehlers in einem ergänzenden Verfahren sowie in einer Nachbewertung durch die Behörde ausgeschlossen werden kann. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn die gewählte Trasse nach Lage der Dinge ausscheidet und nur eine völlig andere Trassenführung in Betracht kommt. Dasselbe wird gelten, wenn klar ist, daß sich die Grundzüge der Planung auch aufgrund eines ergänzenden Verfahrens nicht mehr halten lassen. Steht dies aber nicht fest oder ist sogar ein Festhalten an der Planung nach Durchführung des ergänzenden Verfahrens durchaus möglich, so eröffnen die Vorschriften des PIVereinfG und des GenBeschlG entsprechende Heilungsmöglichkeiten.

III. Materielle Plananforderungen

Der Planfeststellungsbeschuß muß den materiellen Plananforderungen genügen. Materielle Schranken ergeben sich für die Planfeststellung¹⁷⁰

- aus der behördeninternen Bindung der Planfeststellungsbehörde an die vorbereitenden Planungsentscheidungen,
- aus dem Erfordernis einer Planrechtfertigung,
- aus gesetzlichen Planungsleitsätzen und
- aus dem Abwägungsgebot.

I. Behördeninterne Bindungen

Rechtliche Schranken der Fachplanung können sich auch aus behördeninternen Bindungen vor allem an übergeordnete Planungsentscheidungen ergeben.

-- 4 C 38.74 -- BVerwGE 51, 6 = DVBl. 1976, 786 = NJW 1976, 1765 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1163 -- Darmstadt-Süd; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = DVBl. 1976, 799 = NJW 1976, 1760 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 15. 4. 1977 -- 4 C 3.74 -- BVerwGE 52, 226 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 110 -- Kelsterbach; Urt. v. 12. 9. 1980 -- 4 C 74.77 -- BVerwGE 61, 1 -- B 19; Urt. v. 6. 8. 1982 -- 4 C 66.79 -- BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 -- Staustufe Riedenburg; Urt. v. 16. 3. 1984 -- 4 C 46.80 -- UPR 1984, 377 -- Küstenkanal; Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 15.83 -- BVerwGE 71, 166 = DVBl. 1985, 900 = NJW 1986, 80 = BauR 1986, 35 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 87 -- B 16; *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 90.

¹⁶⁹ Die Heilungsmöglichkeiten orientieren sich damit an dem Bilde der fehlerhaft zugeknöpften Weste. Sie wird nicht ganz, sondern nur bis zu demjenigen Knopf wiederaufgeknöpft, an dem sie fehlerhaft zugeknöpft wurde; *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 90.

¹⁷⁰ *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = DVBl. 1978, 845 = BauR 1979, 211 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen; vgl. auch *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2164.

a) Raumordnung

Die Planfeststellung hat die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 I ROG). Nach §§ 4 V, 5 I ROG sind die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen verpflichtet, bei Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, die Ziele der Raumordnung zu beachten. Die Ziele haben einen verbindlichen Charakter und sind nicht durch Abwägung überwindbar. Von den Zielen der Raumordnung sind die Grundsätze zu unterscheiden, die keine unmittelbare Bindungswirkung erzeugen.

b) Fernstraßenausbaugesetz

Nach § 1 Fernstraßenausbaugesetz FStrAbG¹⁷¹ sind der Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen Hoheitsaufgaben des Bundes. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem **Bedarfsplan** für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der dem Gesetz als Anlage beigefügt ist. Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen nach § 1 II FStrAbG den Zielsetzungen des § 1 FStrG. Soweit ein unvorhergesehener Verkehrsbedarf insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur es erfordert, können die Straßenbaupläne im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen (§ 6 FStrAbG). Die Ausweisung eines Vorhabens im Bedarfsplan hat nach § 1 II FStrAbG die Wirkung, daß die Planrechtfertigung gegeben ist. Die Bindung an die Bedarfsplanung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings nicht unbegrenzt.¹⁷² Betroffene Grundstückseigentümer können nicht auf verbindliche Vorentscheidungen bei der Bedarfsplanung verwiesen werden, solange hiergegen für den einzelnen keine Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen. Wenn deutliche Zweifel daran bestehen, daß mit der Aufnahme eines Vorhabens in einen Bedarfsplan die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überschritten sind, hat das Verwaltungsgericht dem nachzugehen und gegebenenfalls die Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan dem *BVerfG* zur Entscheidung vorzulegen.¹⁷³ Ist ein Vorhaben im Bedarfsplan ausgewiesen, so obliegt es in erster Linie dem Bundesverkehrsminister, den fortbestehenden Bedarf zu prüfen. Die Anpassung erfolgt durch Gesetz. Die Gerichte können in diesen Entscheidungsprozessen grundsätzlich nur dann eingreifen, wenn eine Änderung der erheblichen Daten und Sachverhalte offenkundig ist.¹⁷⁴

c) Linienbestimmung

Nach § 16 I FStrG bestimmt der Bundesverkehrsminister im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen (Linienbestimmung) mit Ausnahme der Ortsumgehungen. Dabei sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die Linienbestimmung ist an den Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraße oder die vergleichbaren Pläne der Länder gebunden, soweit die Pläne hierüber Aussagen enthalten. Die Linienbestimmung gehört jedoch nicht zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Planfeststellung. Vielmehr muß die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde aus sich heraus den rechtlichen Anforderungen genügen. Dies gilt sowohl für die fernstraßenrechtliche als auch die eisenbahnrechtliche oder wasserwegerechtliche Planfeststellung.¹⁷⁵ Auch die EG-UVP-Richtlinie schreibt nichts anderes vor. Die durch die Linienbestimmung eintretenden Bindungen sind daher nur verwaltungsintern und wirken sich demgegenüber auf den Rechtsschutz der Planbetroffenen nicht aus. Dies gilt auch für die planbetroffenen Gemeinden, die daher derartige Regelungen nicht sozusagen vorab anfechten müssen.

2. Planrechtfertigung

Jede Fachplanung bedarf, zumal wenn sie die Voraussetzung für Eigentumseingriffe geben soll, einer Planrechtfertigung. Diese ist dann gegeben, wenn das Vorhaben „vernünftigerweise geboten ist“. Die Zulässigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses setzt daher voraus, daß das jeweilige Vorhaben durch vernünftige Gründe des

¹⁷¹ Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Fernstraßenausbaugesetzes v. 15. 11. 1993 (BGBl. I S. 1878).

¹⁷² *BVerfG*, B. v. 19. 7. 1995 -- 2 BvR 2397/94 -- NVwZ 1996, 261 = BayVBl. 1996, 107 -- Aumühle.

¹⁷³ *BVerwG*, Urt. v. 8. 6. 1995 -- 4 C 4.94 -- BVerwG 98, 339 = NVwZ 1996, 381 = DVBl. 1995, 1012 -- B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn A 60; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 19.94 -- DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 26.94 -- BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 -- Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 1.95 -- DVBl. 1996, 915 -- Autobahnring München A 99; zur Vorlage an den *EuGH*, Urt. v. 12.12.1996 -- 4 C 29.94 -- DVBl. 1997, 798 -- Nesselwang-Füssen.

¹⁷⁴ *BVerwG*, B. v. 26. 4. 1996 -- 11 VR 47.95 -- ThürVBl. 1996, 226; Urt. v. 27. 11. 1996 -- 11 A 99.95 -- LKV 1997, 213 = NVwZ 1997, 684 - Arnstadt; *OVG Koblenz*, Urt. v. 13. 2. 1997 -- 1 A 11558/94 OVG -- Eifelautobahn A 60; kritisch zu diesen Kompetenzen von Regierung und Verwaltung *Blümel in Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

¹⁷⁵ *BVerwG*, B. v. 22. 6. 1993 -- 4 B 45.93 -- VkB. 1995, 210 -- Tank- und Raststätte; B. v. 29. 11. 1995 -- 11 VR 15.95 -- Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 7 -- Hamburg-Büchen-Berlin.

Gemeinwohls gerechtfertigt ist. Die Planrechtfertigung stellt dabei einen ersten Vorprüfungspunkt dar, an den allerdings keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind. Vorhaben, die nicht vernünftigerweise geboten sind, werden, wenn sie in Rechte Dritter eingreifen, auch die Hürde des Abwägungsgebotes und der Eigentumsgarantie nicht nehmen.

3. Planungsleitsätze

Die Fachplanung hat verbindliche Planungsleitsätze, die nicht durch Abwägung überwindbar sind, strikt zu beachten. Planungsleitsätze ergeben sich etwa aus den jeweiligen Fachgesetzen aber auch aus dem Gebot, den Zielen der Raumordnung bei der jeweiligen fachplanerischen Entscheidung einen Vorrang einzuräumen. Planungsleitsätze stellen sich sozusagen als „rote Ampeln“ dar, die strikt zu beachten sind und nicht durch Abwägung überwunden werden können.

4. Abwägungsfehlerlehre

Die Planfeststellungsentscheidung des Fachplanungsrechts unterliegt dem Abwägungsgebot¹⁷⁶ und damit den allgemeinen rechtlichen Anforderungen, wie sie vom *BVerwG* etwa für die Bauleitplanung aber auch für die verschiedenen Fachplanungen nach weitgehend einheitlichen Grundsätzen entwickelt worden sind. Danach sind die nach Lage der Dinge zu berücksichtigenden Belange zunächst zu ermitteln und sodann in die Abwägung einzustellen. Die Belange sind nicht im Gegensatz zu ihrer objektiven Wichtigkeit zu bewerten. Die Ausgleichsentscheidung zwischen den berührten öffentlichen und privaten Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen sein, die zur objektiven Wichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht.

Auch die Fachplanung ist daher untrennbar mit der **Abwägung** verbunden. Der abwägungsdirigierte Charakter der Planungsentscheidung führt allerdings auch dazu, daß der Antragsteller keinen von einer Abwägung unabhängigen **Rechtsanspruch auf Planfeststellung** hat. Die jeweiligen Vorschriften des Fachplanungsrechts räumen der Behörde eine **planerische Gestaltungsfreiheit** ein, die sich auf alle Gesichtspunkte erstreckt, die zur Verwirklichung des gesetzlichen Planungsauftrags und zugleich zur Bewältigung der von dem Vorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind. Die planerische Gestaltungsfreiheit findet ihre rechtlichen Grenzen zum einen in den zwingenden Versagungsgründen des jeweiligen Fachplanungsrechts und sonstiger infolge der Konzentrationswirkung zu beachtender Rechtsvorschriften, zum anderen in den Anforderungen des Abwägungsgebots. Diese im Zusammenhang mit Anfechtungsklagen Dritter entwickelte Struktur der fachplanerischen Zulassungsentscheidung ist nach Auffassung des *BVerwG*¹⁷⁷ grundsätzlich auch dann maßgebend, wenn der Vorhabenträger gegen eine ablehnende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde klagt. Der Antragsteller hat dementsprechend keinen Anspruch auf Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses in dem Sinne, daß bei Erfüllung bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen dem Antrag zwingend stattgegeben werden muß. Eine derartige Annahme wäre mit der Funktion und den rechtlichen Wirkungen einer Planfeststellung unvereinbar. Fachplanerische Entscheidungen sind nicht nur, wie etwa die bauaufsichtliche oder die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Entscheidungen über die öffentlich-rechtliche Zulassung des beantragten Vorhabens. Sie enthalten darüber hinaus eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung, mit der abschließend über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme befunden wird. Sie hat gegenüber der sonst maßgebenden örtlichen Gesamtplanung grundsätzlich Vorrang (vgl. § 38 BauGB). Diese Besonderheit verlangt eine vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende Zweckentscheidung des zuständigen öffentlichen Planungsträgers, also der **Planfeststellungsbehörde**, unbeschadet des Umstandes, daß die Behörde häufig nicht selbst originär plant, sondern die entsprechenden Vorstellungen des Vorhabenträgers abwägend nachvollzieht und dadurch die rechtliche Verantwortung für die Planung übernimmt.¹⁷⁸ Demgegenüber findet bei gebundenen, bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch einräumenden Genehmigungen die verbindliche Raumnutzungsentscheidung des öffentlichen Planungsträgers auf einer vorgelagerten Stufe statt. Ist das betreffende Vorhaben mit dieser Planung vereinbar, darf folgerichtig eine Zulassung nicht verweigert werden.

Der Träger eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens kann allerdings einen **Anspruch auf fehlerfreie Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit** haben.¹⁷⁹ Dies hat das *BVerwG* jedenfalls für den Bereich des **Abfallrechts** angenommen und auch einem privaten Antragsteller wegen der besonderen Vorrangfunktion der Abfallbeseitigung einen derartigen Rechtsanspruch gewährt, der sich auf alle abwägungserheblichen Belange einschließlich des

¹⁷⁶ *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- *BVerwGE* 34, 301 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn. 23* -- Abwägungsgebot; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78, 2 -- 4.79 -- *BVerwGE* 59, 87 = *DVB1. 1980, 233* = *Hoppe/Stüer RzB Rdn. 26* -- Normenkontrolle; vgl. auch *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 703.

¹⁷⁷ *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1994 -- 7 C 25.93 -- *BVerwGE* 97, 143 = *DVB1. 1995, 238* = *ZfBR 1995, 150* -- Sonderabfallumschlagsanlage.

¹⁷⁸ *BVerwG*, Urt. v. 17. 1. 1986 -- 4 C 6 u. 7.84 -- *BVerwGE* 72, 365 = *DVB1. 1986, 678* = *Hoppe/Stüer RzB Rdn. 91* - - Energieversorgungsleitung; *Kühling Fachplanungsrecht Rdn. 13*.

¹⁷⁹ *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1994 -- 7 C 25.93 -- *BVerwGE* 97, 143 = *DVB1. 1995, 238* = *ZfBR 1995, 150* -- Sonderabfallumschlagsanlage.

öffentlichen Entsorgungsinteresses bezieht. Abgeleitet ist ein solcher Anspruch aus dem Gebot der **gemeinwohlverträglichen Abfallentsorgung** und der gemeinsamen Verantwortung für die sich aus der Daseinsvorsorge und dem Gesundheits- und Umweltschutz ableitende Aufgabe. Dem vorrangigen Gesetzgebungsauftrag entspricht es, auch einem privaten Antragsteller einen Rechtsanspruch auf ordnungsgemäße Durchführung des Planfeststellungsverfahrens einzuräumen. Ob dies auch für die **privatnützige wasserrechtliche Planfeststellung** gilt, ist offen. Denn anders als die Abfallbeseitigung, die auch bei Ausführung durch einen Privaten immer gemeinwohlbezogen und nicht privatnützig ist, kann die wasserrechtliche Planfeststellung ausschließlich privatnützig sein. Das Abfallrecht erscheint also in einem anderen, durch Gemeinwohlgründe legitimierten Gewande. Wegen dieses Gemeinwohlbezuges kann auch die Abfallplanung die Grundlage für eine Enteignung von privaten Grundstücken darstellen, während die privatnützige Planfeststellung eine das Eigentum überwindende Kraft nicht hat. Im übrigen wird sich ein solcher Anspruch auf abwägungsgerechte Entscheidung auch im Abfallrecht wegen der bestehenden behördlichen Entscheidungsfreiräume klageweise nur schwer umsetzen lassen. Allenfalls wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Bescheidungsverpflichtung erreichbar sein (§ 113 V 2 VwGO).

Einzustellen sind alle nach Lage der Dinge betroffenen Belange, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind. Die Planfeststellungsbehörde braucht allerdings eine Grundstücksnutzung, die nicht genehmigt ist und auch nicht genehmigt werden kann, da sie dem materiellen Baurecht widerspricht, bei ihrer planerischen Abwägung grundsätzlich nicht zu berücksichtigen, weil eine solche Nutzung nicht schutzwürdig ist.¹⁸⁰

Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsverfahren von Einfluß gewesen sind (§ 75 I a 1 VwVfG i. d. F. des GenBeschlG). Nur eindeutig erkennbare Fehler, bei deren Vermeidung eine andere Entscheidung in der Sache hätte erreicht werden können, führen damit zur Aufhebung der Planfeststellung (§ 20 VII AEG, § 17 VIc 1 FStrG, § 19 IV WaStrG, § 10 VIII LuftVG, § 29 VIII PBefG; § 75 I a 1 VwVfG).

Dabei kann an eine vergleichbare Vorschrift des **Bauplanungsrechts** in § 214 III 2 BauGB angeknüpft werden. Danach sind Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Bedeutung gewesen sind. Zu dieser Vorschrift des § 214 III 2 BauGB liegen bereits verschiedene Entscheidungen des *BVerwG* vor.¹⁸¹ So können aus fehlerhaften Motiven oder Vorstellungen der beteiligten Ratsmitglieder offensichtliche und daher für die Gültigkeit des Planes erhebliche Abwägungsmängel nicht hergeleitet werden. Auch liegt ein offensichtlicher Mangel i. S. von § 214 III 2 BauGB nicht schon dann vor, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthalten, daß der Plangeber sich mit bestimmten Umständen abwägend befaßt hat.¹⁸² Zudem muß nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses bestehen, was etwa dann der Fall sein kann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder aufgrund sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände ergibt, daß sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Abwägungsergebnis abgezeichnet hätte.¹⁸³ Auch darf sich das Gericht nicht auf eine Motivsuche begeben,¹⁸⁴ da § 214 III 2 BauGB die Beachtlichkeit von Mängeln im Abwägungsvorgang von ihrer Offensichtlichkeit abhängig macht.¹⁸⁵ Entsprechendes gilt für die Planfeststellung (§ 75 I a 1 VwVfG).

5. Zumutbarkeitsgrenze

Mit wachsenden Vorgaben des Gesetz- und Ordnungsgebers im Bereich des Lärm-¹⁸⁶ und Immissionsschutzes sind auch Zumutbarkeitsgrenzen vorgeprägt. Denn es ist zuvörderst eine Aufgabe des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums durch verfassungsrechtlich ausgewogene Regelungen zu bestimmen.¹⁸⁷ Beeinträchtigungen unterhalb der durch den Gesetz- oder Ordnungsgeber eingerichteten Schwelle müssen grundsätzlich hingenommen werden,

¹⁸⁰ *BVerwG*, B. v. 20. 10. 1993 -- 4 B 170.93 -- DVBl. 1994, 354 = NVwZ-RR 1994, 373.

¹⁸¹ *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- *BVerwGE* 64, 33 = NJW 1082, 591 = DVBl. 1982, 354 = BauR 1981, 535 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 846 -- zu § 155b II Satz 2 BBauG -- Offensichtlichkeit Abwägungsmangel; B. v. 20. 1. 1992 -- 4 B 71.90 -- DVBl. 1992, 577 = NVwZ 1992, 633 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 855 -- Gemengelage; B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 342 = NVwZ 1992, 662 = UPR 1992, 193 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 856 -- Baugenehmigung und Normenkontrolle; B. v. 23. 12. 1993 -- 4 B 212.92 -- Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35; *Hoppe/Grotefels* § 16 Rdn. 30 ff.

¹⁸² *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- DVBl. 1992, 577 -- Baugenehmigung und Normenkontrolle.

¹⁸³ So *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- DVBl. 1992, 577 -- Abwägungsmangel.

¹⁸⁴ Zur ungefragten Fehlersuche *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1979 -- 4 C 7.77 -- Buchholz 406.11 § 10 Nr. 10; B. v. 12. 9. 1989 -- 4 B 149.89 -- Buchholz 406.11 § 10 BBauG/BauGB Nr. 19 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* Nr. 1300.

¹⁸⁵ So *BVerwG*, B. v. 23. 12. 1993 -- 4 B 212.94 -- Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35 -- aufgezwungene Erschließungspflicht.

¹⁸⁶ Zur Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) v. 12. 6. 1990 (BGBl. I S. 1036); *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2178.

¹⁸⁷ *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- *BVerfGE* 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl. 1982, 340 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1136 -- Naßauskiesung.

wenn sie auf einer auch verfassungsrechtlich unbedenklichen fehlerfreien Abwägung beruhen. Allerdings hat der Gesetz- und Ordnungsgeber darauf zu achten, daß die zunehmende Lärmbelastung der Betroffenen durch sachgerechte Gegenmaßnahmen gemindert werden. Wenn etwa mehrere Mio. Menschen durch Verkehrslärm erheblich betroffen werden, dann muß hier durch die zuständigen Organe in absehbarer Zeit Abhilfe geschaffen werden. Regelungen etwa der Verkehrslärmschutzverordnung oder der Sportanlagenlärmschutzverordnung tragen dem Rechnung.

6. Natur- und Landschaftsschutz

Die **naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG**, der auch die Fachplanung unterliegt, hat sich zu einem zentralen Gegenstand des Planungsrechts entwickelt, an dem sich die Geister scheiden.¹⁸⁸ Was für den einen eine notwendigen Pflichtübung ist, hat für den anderen eine maßgebliche Steuerungsfunktion, die auch vor dem Hintergrund des Staatsziels Umweltschutz in Art. 20 a GG nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Vielleicht liegt die richtige Einschätzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung irgendwo in der Mitte

a) Naturschutzrechtliches Regelungssystem

Ausgangspunkt für die Klärung der auf den ersten Blick verwirrend erscheinenden naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen ist ein **vierstufiges Regelungssystem**:

- Primäre Verpflichtung des Eingriffsverursachers, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen (§ 8 II 1 BNatSchG) bzw. auf das erforderliche Maß zu minimieren,
- Sekundäre Verpflichtung des Eingriffsverursachers, unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen (§ 8 II S. 1 BNatSchG),
- Bipolare naturschutzrechtliche Abwägung bei verbleibenden Beeinträchtigungen (§ 8 III BNatSchG),
- Zusätzliche Auferlegung von Ersatzmaßnahmen und Zahlungspflichten (Ersatzgeld, Ausgleichsabgabe) nach einer den Vorrang des Eingriffs ergebenden Abwägung (§ 8 IX BNatSchG i. V. mit Landesrecht).

b) Naturschutzrechtlicher Eingriff

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG bezieht sich auf naturschutzrechtliche Eingriffe. Darunter sind nach § 8 I BNatSchG **Veränderungen** der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen zu verstehen, welche die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild **erheblich** oder nachhaltig beeinträchtigen können. Nicht jede Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen stellt daher einen naturschutzrechtlichen Eingriff dar. Es muß vielmehr eine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes hinzukommen. Bei der Ermittlung und Bewertung der voraussichtlichen Eingriffsfolgen sind fachwissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen. Die im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung anzustellenden Ermittlungen sind in dem Umfang durchzuführen, daß eine sachgerechte Planungsentscheidung möglich ist. Eine vollständige Erfassung der betroffenen Tier- und Pflanzenarten ist regelmäßig nicht erforderlich. Grundsätzlich sollen die im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung anzustellenden Ermittlungen der Behörde die Basis dafür liefern, wie der konkrete Eingriff zu bewerten und im gestuften Entscheidungsprogramm des § 8 BNatSchG "abzuarbeiten" ist. Die Ermittlungen sind deshalb in dem Umfang durchzuführen, daß eine sachgerechte Planungsentscheidung möglich ist. Dagegen dient die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens nicht einer allgemeinen Bestandsaufnahme. Dabei ist von Bedeutung, daß nicht jede unvermeidbare Beeinträchtigung der Natur auszugleichen ist, sondern nur "soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist" (§ 8 II 1 BNatSchG). Es wird unter diesem Gesichtspunkt häufig nicht erforderlich sein, die von einem Vorhaben betroffenen Tier- und Pflanzenarten vollständig zu erfassen. Es kann vielmehr ausreichend sein, wenn für den Untersuchungsraum besonders bedeutsame Repräsentanten an Tier- und Pflanzengruppen festgestellt werden und wenn für die Bewertung des Eingriffs auf bestimmte Indikationsgruppen abgestellt wird. Sollen für ein Vorhaben z.B. intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen beansprucht werden, kann sich die Untersuchung der verbliebenen Tierwelt an entsprechenden Erfahrungswerten orientieren. Rückschlüsse auf die Tierarten anhand der vorgefundenen Vegetationsstrukturen und vorhandenen Literaturangaben können in solchen Fällen methodisch hinreichend sein.¹⁸⁹) Der Umfang der Ermittlungspflicht ist deshalb abhängig von der Art der Maßnahme und den jeweiligen naturräumlichen Gegebenheiten, in die eingegriffen werden soll. Je typischer die Gebietsstruktur des Eingriffsbereichs, je eher kann auch auf typisierende Merkmale und allgemeine Erfahrungen abgestellt werden. Gibt es dagegen Anhaltspunkte für das Vorhandensein besonders seltener Arten, wird dem im Rahmen der Ermittlungen nachzugehen sein.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2179.

¹⁸⁹ Zur UVP BVerwG, B. v. 14.6.1996 - 4 VR 2.96 (4 A 3.96) - S. 15/16.

¹⁹⁰ BVerwG, B. v. 21.2.1997 - 4 B 177.96 - RdL 1997, 95.

Eine **mathematische Berechnung** ist rechtlich nicht geboten, da die Bewertung der Eingriffsfolgen eine wertende Entscheidung und eine Einzelfallbetrachtung voraussetzt. Das Landschaftsbild etwa ist einer mathematischen Bewertung nicht zugänglich. Die Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit bestimmt sich dabei letztlich nicht nach naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern ist aufgrund einer wertenden Gesamtbetrachtung festzulegen, in die auch **rechtliche Bewertungen** eingehen. So kann auch ein Eingriff, der sich aufgrund der Selbstregulierungskräfte der Natur nach längerer Zeit zurückbildet, als erheblicher oder nachhaltiger Eingriff im Rechtssinne zu verstehen sein. Umgekehrt muß nicht jeder Eingriff, der im naturwissenschaftlichen Sinne nachhaltige Folgen hat, auch im Rechtssinne erheblich sein. Naturwissenschaftliche und fachwissenschaftliche Gutachten können allerdings für die rechtliche Einordnung des Eingriffs eine wichtige Erkenntnisquelle bilden. Die Abgrenzung zwischen erheblichem und nachhaltigem Eingriff kann die Planfeststellungsbehörde in der Praxis vor erhebliche Schwierigkeiten stellen.

Die naturschutzrechtlichen Maßnahmen müssen aus fachwissenschaftlicher Sicht sachgerecht sein. So kann es etwa der Schutzzweck einer nach Landesrecht zu erlassenen Verordnung über ein Naturschutzgebiet erfordern, in das Schutzgebiet eine Randzone einzubeziehen, deren Funktion es ist, als „Pufferzone“ das Schutzgebiet zu sichern. Denn der Naturschutz in seinen Ausprägungen durch das BNatSchG beschränkt sich nicht allein darauf, Vorhandenes zu erhalten. Es entspricht vielmehr allgemeiner Erfahrung, daß die äußeren Randzonen eines Schutzgebietes stärkeren Gefährdungen ausgesetzt sind als der innere Bereich. Bereits die normale Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen kann im Einzelfall insbesondere in sensiblen Bereichen wie einem Hochwald ohne Randzone zu negativen Einwirkungen von außen auf das Schutzgebiet führen. Der Schutzzweck einer naturschutzrechtlichen Verordnung kann es daher erfordern, in das Schutzgebiet eine Randzone einzubeziehen, deren Funktion es ist, das Schutzgebiet als Pufferzone zu sichern.¹⁹¹

c) Naturschutzrechtliches Vermeidungsgebot

Der Verursacher eines Eingriffs ist gem. § 8 II 1 BNatSchG zu verpflichten, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Der Begriff der Vermeidbarkeit ist allerdings nicht in einem naturwissenschaftlichen Sinne zu verstehen. Denn in tatsächlicher Hinsicht ist nahezu jeder Eingriff vermeidbar. Die Frage der Vermeidbarkeit ist vielmehr aufgrund einer wertenden Betrachtung zu entscheiden. Das naturschutzrechtliche Vermeidungsverbot hat allerdings keinen absoluten Vorrang. So ist etwa die Planungsbehörde auch durch § 8 II 1 BNatSchG nicht zur Wahl einer ökologisch günstigsten Planungsalternative verpflichtet. Ob ein Vorhaben an einem bestimmten Standort zulässig ist, richtet sich auch in naturschutzrechtlicher Hinsicht nach dem jeweiligen Fachrecht. Auch die Belange des Naturschutzes unterliegen dabei dem fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebot. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ergänzt die fachrechtlichen Zulassungstatbestände. Das Vermeidungsgebot in § 8 II 1 BNatSchG knüpft daher an die im Rahmen der fachrechtlichen Abwägung getroffene Trassenwahl an. § 8 II 1 HS 1 BNatSchG verpflichtet ausschließlich dazu, aus dem Kreis der mit einem Eingriff verbundenen erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft diejenigen zu unterlassen, die vermeidbar sind. Die durch die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft am Ort des Eingriffs selbst zwangsläufig hervorgerufenen Beeinträchtigungen nimmt das Naturschutzrecht demgegenüber als unvermeidbar hin. Der Verursacher eines Eingriffs wird daher nicht daran gehindert, den Eingriff vorzunehmen, wenn dies aus der jeweiligen Fachsicht nach Abwägung aller Belange erforderlich erscheint. Dem Verursacher des Eingriffs wird lediglich die Verpflichtung auferlegt, den in § 8 BNatSchG bezeichneten Unterlassungs- und Handlungsgeboten nachzukommen. Im übrigen hebt § 8 II 1 BNatSchG nicht darauf ab, ob der Eingriff oder das Vorhaben, durch das er hervorgerufen wird, vermeidbar ist. Die Verpflichtung, die die Vorschrift begründet, zielt vielmehr ausschließlich darauf ab, aus dem Kreis der mit einem Eingriff definitionsmäßig verbundenen erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft diejenigen zu unterlassen, die bei **Wahrung der Konzeption und Zielvorstellungen** vermeidbar sind.

Auch § 8 III BNatSchG bestätigt, daß die Anwendung der Eingriffsregelung die fachgesetzliche Zulässigkeit des Eingriffs voraussetzt. Denn erst auf dieser Stufe räumt der Gesetzgeber der Behörde die Möglichkeit ein, nicht bloß darauf hinzuwirken, daß die Eingriffsfolgen gering gehalten werden, sondern den Eingriff als solchen zu unterbinden. So gesehen ist die Eingriffsregelung dem fachgesetzlichen Zulassungstatbestand lediglich „aufgesattelt“ („**Huckepackverfahren**“). Ihr Ziel ist es, den Vorschriften des Fachrechts ein auf die Bedürfnisse des Naturschutzrechts und der Landschaftspflege zugeschnittenes Regelungswerk an die Seite zu stellen. Sie verhindert als sekundärrechtliches Instrumentarium, daß die nachteilige Inanspruchnahme von Natur und Landschaft, die das Fachrecht gestattet, zu Lasten von Natur und Landschaft sanktionslos bleibt. Dies ändert aber nichts daran, daß die Belange des Naturschutzrechtes in der fachrechtlichen Abwägung verfügbar sind. Ein irgendwie geartetes **Rangverhältnis** im Sinne eines Vorrangs naturschutzrechtlicher Belange wird auch durch das Vermeidungsgebot in § 8 II 1 BNatSchG **nicht** begründet.¹⁹²

Das Vermeidungsgebot in § 8 II 1 BNatSchG enthält allerdings insoweit strikt bindendes Recht, als die Vorschrift an die fachrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens die zuvor beschriebenen Folgepflichten knüpft. Zugleich wirkt das Naturschutzrecht auf die Abwägung zurück, indem die naturschutzrechtlichen Belange mit ihrem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden müssen.

¹⁹¹ BVerwG, B. v. 13.8.1996 – 4 NB 4.96 – NVwZ-RR 1997, 92 = BauR 1996, 844 – naturschutzrechtliche Pufferzone.

¹⁹² BVerwG, Urt. v. 7.3.1997 – 4 C 10.96 – A 94 Neuötting.

d) Naturschutzrechtliches Minimierungsgebot

Nicht zu vermeidende naturschutzrechtliche Eingriffe sind nach Möglichkeit zu minimieren. Dieses in § 8 II und III BNatSchG enthaltene **Minimierungsgebot** für Eingriffe, die zu unvermeidbaren Beeinträchtigungen führen, gilt allerdings nicht absolut und ist danach kein Planungsleitsatz, sondern ein in der Abwägung überwindbares Gebot. Es wird vom *BVerwG* als Optimierungsgebot¹⁹³ in dem Sinne bezeichnet, daß eine möglichst weitgehende Minimierung des Eingriffs allerdings unter Wahrung der Ziele und Konzepte des Vorhabens angestrebt werden muß.

e) Naturschutzrechtliches Ausgleichsgebot

Vom Ansatz her **strikt**es Recht und damit nicht Gegenstand einer planerischen Abwägung ist das Gebot, im Falle der Unvermeidbarkeit des Eingriffs mögliche **Ausgleichsmaßnahmen** zu schaffen (§ 8 II 1 BNatSchG).¹⁹⁴ Ausgeglichen ist ein Eingriff dann, wenn nach seiner Beendigung keine erheblichen oder nachteiligen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederherstellt oder neu gestaltet ist (§ 8 II 4 BNatSchG). Durch das Ausgleichsgebot wird allerdings die planungsrechtliche Zulässigkeit des Eingriffs nicht in Frage gestellt. Die durch die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft am Ort des Eingriffs zwangsläufig hervorgerufenen Beeinträchtigungen nimmt das Naturschutzrecht demgegenüber als „unvermeidbar“ hin, wenn die Planung auf einer entsprechenden Abwägung beruht.¹⁹⁵

Sind die getroffenen **Ausgleichsmaßnahmen unzureichend**, so führt dies im allgemeinen nicht dazu, daß der Planfeststellungsbeschluß auf die Klage eines Grundstückseigentümers hin aufzuheben wäre. Denn in der Regel werden sich erforderliche Ausgleichsmaßnahmen auch noch im Nachhinein anordnen lassen. Zudem hat der Grundstückseigentümer keinen Rechtsanspruch darauf, daß naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen nach § 8 II 1 BNatSchG getroffen werden, wenn nicht überzeugend dargelegt werden kann, daß die eigene Rechtsposition des Klägers hierdurch verbessert wird.

f) Bipolare Abwägung

Die strikt zu beachtenden Verpflichtungen des § 8 II 1 BNatSchG, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen¹⁹⁶ und unvermeidbare Beeinträchtigungen nach Möglichkeit auszugleichen,¹⁹⁷ sind von der abwägenden Entscheidung des Fachplanungsrechts und der speziellen Abwägungsklausel in § 8 III BNatSchG abzugrenzen.¹⁹⁸ Zunächst unterliegt die jeweilige fachplanerische Entscheidung dem (allgemeinen) fachrechtlichen Abwägungsgebot. Danach sind alle öffentlichen und privaten Belange mit ihrem jeweiligen Gewicht zu ermitteln (1. Stufe), zu gewichten (2. Stufe), in die Fachentscheidung einzustellen (3. Stufe) und dort mit den anderen Belangen zu einem sachgerechten Ausgleich zu bringen (4. Stufe). Daran ändert auch das Naturschutzrecht nichts. Die Belange von Natur und Landschaft nehmen danach mit ihrem jeweiligen Gewicht an diesem Abwägungsprozeß teil. Einen einseitigen Vorrang gegenüber anderen Belangen haben sie nicht. Dieser ergibt sich auch nicht aus dem naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebot in § 8 II 1 BNatSchG. In welchem Umfang sich dabei Belange von Natur und Landschaft durchsetzen, entscheidet sich nach Grundsätzen des Abwägungsgebotes. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der mit dem Abwägungsgebot in engem Zusammenhang steht, verlangt allerdings auch die Prüfung, ob das planerische Ziel mit geringerem Eingriff in Belange von Natur und Landschaft gleichgut verwirklicht werden kann. Ist dies der Fall, scheitert die Planung an dem naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebot in § 8 II 1 BNatSchG. Denn die naturschutzrechtlichen Belange dürfen danach nicht stärker beeinträchtigt werden, als es aus Gründen der mit dem Vorhaben verfolgten Ziele erforderlich ist. Läßt sich daher das mit dem Vorhaben verfolgte Ziel ohne Aufopferung anderer Interessen mit geringeren Nachteilen an anderer Stelle erreichen, so kann sich die Planungsbehörde nicht, ohne gegen das Abwägungsgebot und das Vermeidungsgebot in § 8 II 1 BNatSchG zu verstoßen, gleichwohl für die Alternative entscheiden, die sich – gemessen an der Eingriffsregelung in § 8 I 1 BNatSchG – als intensiverer Eingriff darstellt. Erst recht setzt sie sich mit den vorgenannten Geboten in Widerspruch, wenn sie sich für eine Alternative entscheidet, der überwiegende naturschutzrechtliche Belange entgegenstehen. Das Abwägungsgebot eröffnet zwar die Möglichkeit, einzelne Belange hinter anderen Belangen zurückzustellen. Es entbindet aber nicht von der Verpflichtung, einen Ausgleich herbeizuführen, der den Erfordernissen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht wird. Das auf Schonung von Natur und Landschaft gerichtete Allgemeininteresse läßt sich daher im Konflikt mit den für eine konkrete Planung

¹⁹³ *BVerwG*, B. v. 21. 8. 1990 -- 4 B 104.90 -- DVBl. 1990, 1185 = NVwZ 1991, 69 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1050 -- naturschutzrechtliches Minimierungsgebot.

¹⁹⁴ *BVerwG*, B. v. 3. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- NVwZ 1993, 565 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1054 -- Sachsendam.

¹⁹⁵ *BVerwG*, Urt. v. 7.3.1997 – 4 C 10.96 – A 94 Neuötting.

¹⁹⁶ Vgl. *BVerwG*, B. v. 30. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- DVBl. 1993, 167 = NVwZ 1993, 565 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1054 -- Sachsendam.

¹⁹⁷ Vgl. zum Ausgleich eines Straßenneubaus *BVerwG*, B. v. 4. 10. 1994 -- 4 B 196.94 -- Buchholz 406 401 § 8 BNatSchG Nr. 14; zu Ersatzmaßnahmen für mehrere Abschnitte B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 105.94 -- NVwZ-RR 1995, 322 = NuR 1995, 139 -- A 33.

¹⁹⁸ Zu der Abwägung bei der Auswahl von Ersatzmaßnahmen *BVerwG*, Urt. v. 13. 3. 1995 -- 11 VR 4.95 -- NuR 1995, 248 = UPR 1995, 218.

sprechenden Gesichtspunkten nur unter der Voraussetzung zurückstellen, daß entsprechend gewichtige Gründe dies rechtfertigen¹⁹⁹.

Nach § 8 III BNatSchG ist der Eingriff zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der **Abwägung** aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen. Die Entscheidung nach § 8 III BNatSchG ist eine echte Abwägung und autonome Planungsentscheidung, die nicht lediglich gesetzliche Vorgaben nachvollzieht, sondern eine nach dem jeweiligen normativen Entscheidungsprogramm im Ergebnis offene Entscheidung zu treffen hat. Dabei geht es um eine Abwägung im Blick auf den Belang des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit anderen Belangen. Die in diesem Zusammenhang vorzunehmende naturschutzrechtliche Abwägung unterliegt nur der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.²⁰⁰ Die sich daraus ergebenden spezifischen naturschutzrechtlichen Abwägungserfordernisse sind wiederum von der allgemeinen Abwägung nach § 1 VI BauGB zu unterscheiden.²⁰¹ § 8 III BNatSchG enthält keinen in der Abwägung unüberwindbaren Planungsleitsatz, sondern nach Auffassung des *BVerwG* ein Optimierungsgebot, mit dessen vorrangiger Verwirklichung sich die Bauleitplanung zwar zu befassen hat, das aber in der Abwägung überwunden und ganz oder teilweise zurückgestellt werden kann.²⁰² Die nicht zu vermeidenden und nicht auszugleichenden Beeinträchtigungen unterliegen daher einer „**bipolaren Abwägung**“. Den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt im Rahmen der Abwägung kein **prinzipieller Vorrang** zu. Solchen Belangen ist allerdings im Einzelfall ein besonderes Gewicht beizumessen. Insoweit wiegen Beeinträchtigungen, die weder vermeidbar noch ausgleichsfähig sind, regelmäßig schwer, so daß sie nur durch entsprechend gewichtige Belange überwunden werden können. Den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt daher ein besonderes Gewicht zu, wenn die Fachplanung bisher weitgehend unberührte Landschaftsteile großflächig und grundlegend verändert. Überhaupt steht die bipolare Abwägung nicht außerhalb des jeweiligen fachlichen Entscheidungsprogramms, sondern ist dessen Bestandteil.

g) Naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen

Es schließen sich nach Maßgabe des Landesrechts gegebenenfalls **Ersatzmaßnahmen** oder **Ausgleichsabgaben** nach § 8 IX BNatSchG an. Nach dieser Vorschrift können die Länder zu § 8 II und III BNatSchG weitergehende Vorschriften erlassen, insbesondere über Ersatzmaßnahmen der Verursacher bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen. So ist etwa die Ausgleichsabgabe nach dem Ba.-Wü. Naturschutzgesetz eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe. Ihr steht die rahmenrechtliche Vorschrift des § 8 IX BNatSchG nicht entgegen.²⁰³ Auch Art. 104 a GG²⁰⁴ schließt die Erhebung einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe aufgrund Landesrechts nicht aus. Derartige Regelungen sind Bestandteil des von Bundes- und Landesgesetzgeber entwickelten Instrumentariums zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft und werden durch die Sachkompetenz des Landesgesetzgebers für den Naturschutz gedeckt. Eine vom Landesgesetzgeber in Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenz verfassungskonform geregelte naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe ist auch von Bundesbehörden zu entrichten, wenn diese in Wahrnehmung ihrer Aufgaben unvermeidbare und nicht ausgleichbare Eingriffe in Natur und Landschaft verursachen.²⁰⁵ Landesrechtliche Regelungen dürfen aber durch die zusätzlich angeordneten Ersatzmaßnahmen die Realisierbarkeit des Vorhabens nicht wieder in Frage stellen.

h) Landschaftspflegerischer Begleitplan

Bei einem Eingriff in Natur und Landschaft, der aufgrund eines Fachplanes vorgenommen werden soll, hat der Planungsträger die zum Ausgleich dieses Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im einzelnen im Fachplan oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen. Der landschaftspflegerische Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes (§ 8 IV BNatSchG). Die Entscheidungen und Maßnahmen werden im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden getroffen, soweit nicht eine weitergehende Form der Beteiligung vorgeschrieben ist oder die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden selbst entscheiden (§ 8 V 1 BNatSchG).

¹⁹⁹ *BVerwG*, Urt. v. 7.3.1997 – 4 C 10.96 – A 94 Neuötting.

²⁰⁰ *BVerwG*, Urt. v. 27. 9. 1990 -- 4 C 44.87 -- *BVerwGE* 85, 348; so auch B. v. 21. 8. 1990 -- 4 B 104.90 -- DVBl. 1990, 1185 -- NVwZ 1991, 69 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1050 -- Minimierungsgebot.

²⁰¹ *BVerwG*, B. v. 3. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- NVwZ 1993, 565 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1054 -- Sachsendamm.

²⁰² *BVerwG*, B. v. 21. 8. 1990 -- 4 B 104.90 -- DVBl. 1990, 1185 = NVwZ 1991, 69 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1050 -- Minimierungsgebot.

²⁰³ *BVerwG*, Urt. v. 4. 7. 1986 -- 4 C 50.83 -- *BVerwGE* 74, 308 = DVBl. 1986, 1009 = NVwZ 1986, 832 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1043 -- Ausgleichsabgabe.

²⁰⁴ Zum Regelungsgegenstand dieser Vorschrift *BVerwG*, Urt. v. 16.1.1997 - 4 A 12.94 - NVwZ 1997, 885 = DVBl. 1997, 717 - Bund-Länder-Verhältnis.

²⁰⁵ *BVerwG*, Urt. v. 20. 1. 1989 -- 4 C 15.87 -- *BVerwGE* 81, 220 = DVBl. 1989, 658 = NVwZ 1989, 667 -- naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe

i) Naturschutz und Enteignung

Maßnahmen des Naturschutzes sind im allgemeinen **keine Enteignung**, sondern **Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums** nach Art. 14 I 2 GG.²⁰⁶ Nach dieser Verfassungsbestimmung ist der Gesetzgeber befugt, Inhalt und Schranken des Eigentums unter Wahrung der Privatnützigkeit und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu bestimmen. Dabei wird der rechtliche Gehalt der durch Art. 14 I 1 GG geschützten Bestandsgarantie wesentlich durch die Privatnützigkeit und durch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand bestimmt.²⁰⁷ Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß jedes Grundstück durch seine Lage und Beschaffenheit sowie die Einbettung in seine Umwelt, also durch seine jeweilige Situation, geprägt wird. Diese „Situationsgebundenheit“ kann den Gesetzgeber, der gemäß Art. 14 I 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und hierbei den privaten und den sozialen Nutzen des Eigentumsgebrauchs (Art. 14 II GG) in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen hat,²⁰⁸ zu einer entsprechenden Beschränkung der Eigentümerbefugnisse berechtigen. Denn die Gestaltungsfreiheit des gesetzgebers nach Art. 14 I 2 GG ist um so größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist. Hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung. Wenn die natürlichen oder landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert sind und des Schutzes bedürfen, so ergibt sich hieraus eine Art immanenter, d. h. dem Grundstück selbst anhaftender, Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die durch natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet werden. Enteignungen werden daraus erst, wenn durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes auf das Eigentum in der Weise zugegriffen wird, daß ein **transitorischer Übergang von Eigentümerbefugnissen** bewirkt werden soll.²⁰⁹ Dazu gehört etwa die Enteignung zugunsten naturschutzrechtlicher Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, nicht jedoch Belastungen des Eigentums durch naturschutzrechtliche Maßnahmen, auch wenn sie sich als schwer und unerträglich²¹⁰ darstellen.²¹¹ Allerdings kann dann zur Wahrung der Verfassungsmäßigkeit der gesetzgeberischen Inhalts- und Schrankenbestimmung eine **Kompensation** i. S. einer Entschädigung erforderlich werden. Erst diese Kompensation macht dann die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers verfassungsgemäß. Denn der Normgeber darf nicht unter dem Etikett einer bloßen Inhalts- und Schrankenbestimmung in Wahrheit einen Eingriff mit Enteignungswirkungen vornehmen.²¹² Derartige Kompensationsmaßnahmen sind vor allem dann erforderlich, wenn sich der Eingriff enteignungsgleich in dem Sinne darstellt, daß das Eigentum auch verfassungsrechtlich unzumutbaren schweren und unerträglichen Beeinträchtigungen²¹³ ausgesetzt wird. Ein nach Art. 14 I 2 erforderlicher Entschädigungsanspruch unterliegt allerdings dem Gesetzmäßigkeitsgrundsatz, darf also bei fehlender gesetzlicher Grundlage nicht in Anwendung des richterrechtlich entwickelten allgemeinen Aufopferungsgedankens zuerkannt werden.²¹⁴ Ein gesetzlich nicht gewährter, aber angesichts der vom Gesetzgeber getroffenen eigentumsrechtlichen Regelungen gemäß Art. 14 I 2 GG erforderlicher Ausgleichsanspruch führt vielmehr zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.²¹⁵

Aus Gründen des Naturschutzes kann das Grundeigentum auch **unmittelbar in Anspruch genommen** werden. Dies setzt eine entsprechende gesetzliche Grundlage voraus, die den Eigentumsentzug rechtfertigt. Zudem muß durch Gesetz

²⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 14. 11. 1985 -- 4 C 2.74 -- BVerwGE 49, 385; Urt. v. 13. 4. 1983 -- 4 C 21.79 -- BVerwGE 67, 84; Urt. v. 13. 4. 1983 -- 4 C 76.80 -- BVerwGE 67, 93; BGH, Urt. v. 17. 2. 1977 -- III ZR 115/74 -- NJW 1977, 945.

²⁰⁷ BVerfG, B. v. 19. 6. 1969 -- 1 BvR 353/67 -- BVerfGE 26, 215 = NJW 1969, 1475; B. v. 7. 7. 1971 -- 1 BvR 765/66 -- BVerfGE 31, 229 = NJW 1971, 2163 -- Urheberrecht; B. v. 23. 4. 1974 -- 1 BvR 6/74 -- BVerfGE 37, 132 = NJW 1974, 1499 -- KSchG; B. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 = DVBl. 1976, 710 -- Hilfswerk behinderte Kinder; B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; vgl. auch BGH, Urt. v. 5. 3. 1981 -- III ZR 9/80 -- BGHZ 80, 111 = NJW 1981, 2114 -- Seedeicherhöhung; Urt. v. 9. 10. 1986 -- III ZR 2/85 -- BGHZ 99, 24 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1097 -- Blücher-Museum.

²⁰⁸ BVerfG, B. v. 30. 11. 1988 -- 1 BvR 1301/84 -- BVerfGE 79, 174 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 98 -- Verkehrslärmschutz; Urt. v. 16. 5. 1991 -- 4 C 17.90 -- BVerwGE 88, 191 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1207 -- Abstandsflächen.

²⁰⁹ BVerwG, Urt. v. 24. 6. 1993 -- 7 C 26.92 -- BVerwGE 94, 1 = DVBl. 1993, 1141 = NJW 1993, 2949 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1055 -- Naturschutzverordnung Herrschinger Moos.

²¹⁰ BVerwG, Urt. v. 21. 6. 1974 -- 4 C 14.74 -- BauR 1974, 330 = DVBl. 1974, 777 -- Kinderspielplatz.

²¹¹ A. A. BVerwG, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = DVBl. 1990, 585 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1049 -- Fischereiverbot Serriesteich.

²¹² BVerfG, B. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 = DVBl. 1976, 710 -- Hilfswerk behinderte Kinder; B. v. 1. 3. 1979 -- 1 BvR 532/77 -- BVerfGE 50, 290 = NJW 1979, 833 -- Mitbestimmung.

²¹³ BVerwG, Urt. v. 21. 6. 1974 -- 4 C 14.74 -- BauR 1974, 330 = DVBl. 1974, 777 -- Kinderspielplatz.

²¹⁴ BGH, Urt. v. 12. 3. 1987 -- III ZR 216/86 -- BGHZ 100, 136 = NJW 1987, 1875 -- Kleingarten; Urt. v. 10. 12. 1987 -- III ZR 220/86 -- BGHZ 102, 350 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1127 -- Waldschäden.

²¹⁵ BVerfG, B. v. 14. 7. 1981 -- 1 BvL 24/78 -- BVerfGE 58, 137 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1135 -- Pflichtexemplare.

eine Entschädigung gewährt werden, die zugleich mit der Enteignung anzuordnen ist (Junktimklausel). Nach Auffassung des *BVerwG* enthalten die **Fachplanungsgesetze** i. V. mit § 8 BNatSchG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine Enteignung zugunsten naturschutzrechtlicher Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen.²¹⁶ Wenn nach den fachgesetzlichen Regelungen eine Enteignung zum Zwecke der Verwirklichung des Vorhabens zulässig sei, so sei es Sinn der Vorschriften, die Enteignung für das planfestgestellte Vorhaben zu ermöglichen, selbst wenn die Vorschriften dies ausdrücklich nicht besagen. Denn Gegenstand der Planfeststellung sei nicht nur der Bau oder der Ausbau der jeweiligen Anlage. Es seien vielmehr auch Umweltbelange zu berücksichtigen und die naturschutzrechtlichen Anforderungen zu beachten. Da es sich bei dem naturschutzrechtlichen Gebot, notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen (§ 8 II BNatSchG), um striktes Recht handelt, kann sich damit nach Auffassung des *BVerwG* auch eine Enteignung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in bestimmtem Umfang zur Durchführung des planfestgestellten Vorhabens als notwendig erweisen. Allerdings bestehen bei der Wahl von naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zumeist größere **Variationsmöglichkeiten**. Denn anders etwa als ein bestimmter Standort oder eine bestimmte Trasse, die zudem regelmäßig durch Zwangspunkte geprägt sein wird, kommen für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen häufig mehrere Maßnahmen an verschiedenen Stellen in Betracht, so daß hinsichtlich der Notwendigkeit der Inanspruchnahme eines bestimmten Grundstücks im Wege der Enteignung ein größerer Rechtfertigungsbedarf entstehen wird. Kann aber dargelegt werden, daß die Inanspruchnahme eines Grundstücks etwa zur Wahrung einer **Netzstruktur ökologischer Maßnahmen** zwingend benötigt wird, ist auch die Enteignung zugunsten naturschutzrechtlicher Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen verfassungsrechtlich zulässig.

Soll die Anordnung von Ersatzmaßnahmen die Grundlage für eine Enteignung bilden, muß die vorgesehene Maßnahme zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Liegen die Voraussetzungen des Art. 14 III GG vor, darf zugunsten der naturschutzrechtlichen Ersatzmaßnahmen auch enteignet werden. Die Enteignungsmöglichkeit besteht dabei im Fachplanungsrecht nicht nur zugunsten der für das Vorhaben unmittelbar benötigten Grundstücke, sondern auch für Ersatzmaßnahmen, die sich im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Vorhabens auch vor dem Hintergrund der Gemeinwohlbindung als erforderlich erweisen. Dabei hat die planende Behörde ein planerisches Ermessen, welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sie für erforderlich hält. Diese planerische Entscheidung ist nur eingeschränkt gerichtlich kontrollierbar.

Grund und Boden, dessen ökologischer Wert ebenso hoch oder gar höher zu veranschlagen ist als derjenige, der zur Verwirklichung eines raumbedeutsamen Vorhabens in Anspruch genommen wird, ist aus dem Kreis der für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen potentiell geeigneten Flächen von vornherein auszusondern. Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kommen nur solche Flächen in Betracht, die aufwertungsbedürftig und –fähig sind. Diese Voraussetzungen erfüllen sie, wenn sie in einem Zustand versetzt werden können, der sich im Vergleich mit dem früheren als ökologisch höherwertig einstufen läßt. Die Planfeststellungsbehörde hat dabei auch zu prüfen, ob die von ihr verfolgten Zwecke gleich gut auf Flächen der öffentlichen Hand verwirklicht werden können. Dies setzt aber voraus, daß derartige Flächen in dem Raum, der für Ersatzmaßnahmen in Betracht kommt, in öffentlicher Hand verfügbar sind. Bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Maßnahmen ist jeweils nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, in welchem Umfang eine Belastung des Eigentums ausreicht oder eine Vollenteignung erforderlich wird.²¹⁷

7. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

In den letzten Jahrzehnten ist in Europa ein besorgniserregender Rückgang zahlreicher wildlebender Tier- und Pflanzenarten festzustellen. Als eine Ursache dafür wird ein starkes Wachstumstreben der Industriegesellschaft verantwortlich gemacht, das die Gefahr der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen in sich birgt. Die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-RL -- FFH)²¹⁸, die erstmals eine gemeinschaftsweite verbindliche Vorgabe zur Erhaltung und Entwicklung des europäischen Naturerbes enthält, verpflichtet zur Bekämpfung dieser Gefahren die Mitgliedsstaaten, nach Auswahlverfahren Listen für Gebiete mit speziellen schutzbedürftigen Lebensräumen und Habitaten von gemeinschaftlicher Bedeutung aufzustellen, über die ein europäischer Ausschuß befindet.²¹⁹ Bis zum Jahre 2001 sind die besonderen Schutzgebiete in rechtlich verbindlicher Form auszuweisen und für die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzustellen wie beispielsweise Verhaltensregeln, Pflück- und Sammelverbote, Fang- und Tötungsverbote. Zugleich soll in Verbindung mit den Schutzgebieten der Vogelschutz-RL ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete (Natura 2000) geschaffen werden. Dieses gemeinschaftsweite Biotopverbundnetz soll den Fortbestand bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der in Anhang I genannten natürlichen Lebensraumtypen sowie der Habitate der Arten des Anhangs II in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.

²¹⁶ *BVerwG*, B. v. 9. 2. 1996 -- 11 VR 45.95 -- NVwZ 1996, 1021 -- Boitzenburg-Lüneburg.

²¹⁷ *BVerwG*, Urt. v. 23.8.1996 – 4 C 29.95 – NVwZ 1997, 486 = DVBl. 1997, 68 - Rieselfelder.

²¹⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABIEG Nr. L 206/7 vom 22. 7. 1992; *Gellermann* NuR 1996, 548; *Stier* DVBl. 1995, 27; *Stier*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2032.

²¹⁹ Zum Artenschutz *Freytag/Iven* NuR 1995, 109; *Iven* NuR 1996, 373; *Schmidt-Räntsch* Artenschutzrecht 1990; *Wagner* NuR 1990, 396.

a) Verfahren der Schutzgebietsausweisung

Das Verfahren zur Ausweisung von Schutzgebieten ist in Art. 4 FFH-RL wie folgt geregelt: Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, bei der Kommission eine Liste mit Gebieten einzureichen, die als Schutzgebiet im Rahmen von „Natura 2000“ in Betracht kommen (Art. 4 I FFH-RL). Die Liste sollte der Kommission binnen drei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie²²⁰ gleichzeitig mit den Informationen über die einzelnen Gebiete zugeleitet werden. Die Kommission erstellt dann jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedsstaaten aus den nationalen Listen den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 4 II FFH-RL). Sie legt bei der Zusammenstellung die in der Richtlinie genannten fachlichen Kriterien zugrunde. Der Entwurf wird dem mit der Richtlinie eingerichteten Habitatausschuß (Art. 20 FFH-RL) zur Stellungnahme vorgelegt. Stimmt der Ausschuß dem Vorschlag der Kommission zu, nimmt diese die Gebiete in die binnen sechs Jahren nach Verabschiedung der Richtlinie zu erstellende endgültige Liste der Gebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung auf (Art. 4 III, Art. 21 II FFH-RL). Die Liste wird den Mitgliedsstaaten als Entscheidung mitgeteilt. Mit der Eintragung in die Gemeinschaftsliste beginnt die Verpflichtung des betreffenden Mitgliedsstaates zur schnellstmöglichen Ausweisung des betreffenden Gebietes als besonderes Schutzgebiet. Die Ausweisung hat dabei spätestens sechs Jahre nach Eintragung in die Gemeinschaftsliste zu erfolgen.²²¹ Außerdem unterliegt das Gebiet mit der Eintragung durch die Kommission und damit schon vor einer nationalen Ausweisung den Bestimmungen des Art. 6 II bis IV FFH-RL (Art. 4 V FFH-RL). FFH-Gebiete sind daher bisher noch nicht rechtsverbindlich ausgewiesen, so daß insoweit Art. 6 II bis IV FFH-RL noch nicht unmittelbar für nach der FFH-Gebiete ausgewiesene Schutzgebiete anwendbar ist.

Die Auswahl von FFH-Gebieten steht grundsätzlich im Ermessen der Mitgliedsstaaten. Innerhalb der Anhänge der FFH-RL sind bestimmte Arten und Lebensraumtypen als prioritäre Arten oder prioritäre Lebensräume besonders gekennzeichnet. Die Gemeinschaft übernimmt für die Erhaltung der gekennzeichneten Gebiete gem. Art. 1 d) FFH-RL besondere Verantwortung, was für das „bilaterale Konzertierungsverfahren“ und das Schutzniveau der Gebiete von Bedeutung ist. Im Gegensatz zu den noch auszuweisenden FFH-Gebieten haben die Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie keine prioritären Arten oder Lebensräume, weil eine entsprechende Sternchenkennzeichnung in den Anhängen fehlt. Das Auswahlverfahren zur Erstellung der Gemeinschaftsliste gewährleistet, daß letztlich kein Gebiet gegen den Willen eines Mitgliedsstaates in die verbindliche Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wird. Entwickeln sich unterschiedliche Meinungen über die Aufnahme eines Gebietes in die Gemeinschaftsliste, so nimmt die Kommission zunächst Verhandlungen mit dem Mitgliedsstaat über die Einstellung des Gebietes in die Liste auf. Die Beteiligten haben innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten Gelegenheit, sich über das Schutzerfordernis des Gebietes zu einigen. Der Rat beschließt, falls eine Einigung nicht zustande kommt, einstimmig, so daß die Interessen des einzelnen Mitgliedsstaates im Konzertierungsverfahren weitestgehend gewahrt sind.

b) Schutzzumfang

Die in der Gemeinschaftsliste ausgewiesenen Schutzgebiete unterliegen den Bindungen des Art. 6 FFH-RL. Die Mitgliedsstaaten werden durch Art. 6 I FFH-RL verpflichtet, für ein Schutzgebiet der Natura 2000 alle nötigen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen. Die Richtlinie macht dabei allerdings keine konkreten Vorgaben bezüglich der Form der Maßnahmenumsetzung. In Art. 6 II FFH-RL ist ein Verschlechterungs- und Störungsverbot niedergelegt, das grundsätzlich jede Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und Habitats der Arten sowie Störungen der geschützten Arten vermeiden soll. Das Störungsverbot bezieht sich allerdings nicht auf sämtliche in einem besonderen Schutzgebiet vorkommenden Arten, sondern nur auf diejenigen Arten, derentwegen die Schutzstellung erfolgt.²²² Art. 6 III 1 FFH-RL fordert eine Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte, die ein besondere Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können. Es reicht dabei die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der erwähnten Schutzgüter aus. Während Art. 6 II FFH-RL seinen Wirkungsbereich räumlich auf das Schutzgebiet begrenzt, erfaßt Art. 6 III FFH-RL auch Einflüsse in den Pufferzonen um die eigentliche Kernzone des Schutzgebietes.²²³ Art. 6 III 2 FFH-RL beinhaltet einen Verträglichkeitsgrundsatz, von dem aber unter den Voraussetzungen des Art. 6 IV FFH-RL abgewichen werden kann. Unter die nach der FFH-RL geschützten Gebiete fallen – solange ausgewiesene FFH-Gebiete noch fehlen – „erklärte“ oder „anerkannte“ Vogelschutzgebiete. Vorhaben und Pläne in FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten mit erheblich beeinträchtigenden Auswirkungen (Art. 6 III FFH-RL) dürfen in den Schutzgebieten nur zugelassen werden, wenn nach Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung mit den für diese Gebiete festgelegten Erhaltungszielen und nach Anhörung der Öffentlichkeit festgestellt wurde, daß entweder das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird oder die Maßnahme aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art erforderlich ist und Alternativlösungen nicht vorhanden sind. In diesem Fall sind erforderliche Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Auch ist die EG-Kommission in diesen Fällen zu unterrichten (Art. 6 IV UA 1 FFH-RL). Reine Privatinteressen sind allerdings auszuklammern. Der Eingriff in ausgewiesene Schutzgebiete mit erheblich

²²⁰ Die Bekanntgabefrist ist am 14.6.1995 abgelaufen.

²²¹ Unter der Annahme, daß die Gemeinschaftsliste bis zum 4.6.1998 erstellt werden sollte, lief diese Frist am 4.6.2004 ab.

²²² Gellermann NuR 1996, 548.

²²³ Freytag/Iven NuR 1995, 109; Mecklenburg, FFH-RL, 1995, 13; Ssymank NuR 1994, 395;

beeinträchtigenden Auswirkungen erfordert daher in der Planungsentscheidung eine Abwägung (auch) nach den Maßstäben des Art. 6 IV UA 1 FFH-RL. Diese Prüfung dürfte im nationalen Planfeststellungsverfahren durch das Abwägungsgebot abgedeckt sein. Denn auch dort sind die betroffenen Interessen gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Zu den betroffenen und in die Abwägung einzustellenden Belangen gehören auch die Belange, die in der FFH-RL angesprochen werden.

Bei **prioritären natürlichen Lebensraumtypen und/oder prioritären Arten** sind die rechtlichen Anforderungen gesteigert. Wird ein prioritäres Gebiet betroffen, können als die Beeinträchtigung rechtfertigenden Gründe nur die Gesundheit der Menschen, die öffentliche Sicherheit oder positive Auswirkungen auf die Umwelt geltend gemacht werden. Weitere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses dürfen im Schutzbereich des Art. 6 IV UA 2 FFH-RL förmlich erst nach Stellungnahme der Kommission berücksichtigt werden. Ob auch wirtschaftliche Gründe dazugehören, ist noch nicht abschließend geklärt.²²⁴ Nach Auffassung des *EuGH* können im Rahmen des Art. 6 IV FFH-RL durchaus auch vielfältige Abwägungsbelange eine Rolle spielen.²²⁵ Zudem ist bei Planungen oder Vorhaben in prioritären Gebieten oder Eingriffen in prioritäre natürliche Lebensraumtypen eine Stellungnahme der EG-Kommission einzuholen (Art. 6 IV UA 2 FFH-RL). Ob eine solche Konsultationspflicht gegenwärtig besteht, erscheint zweifelhaft. Schutzgebiete auf der Grundlage der FFH-RL sind noch nicht ausgewiesen. Die Vogelschutzgebiete auf der Grundlage der Vogelschutzrichtlinie haben keine Sternchenkennzeichnung, so daß es gegenwärtig ausgewiesene oder anerkannte prioritäre Gebiete nicht gibt. Es spricht aber einiges dafür, die strengeren Anforderungen des Art. 6 IV UA 2 FFH-RL erst dann für anwendbar zu erklären, wenn Gebiete für prioritäre Arten in einem förmlichen Verfahren auch tatsächlich ausgewiesen sind und feststeht, daß es sich um prioritäre Gebiete bzw. Eingriffe in prioritäre natürliche Lebensraumtypen handelt. Nach Auffassung des *EuGH* sind auch solche Gebiete, die nicht als Vogelschutzgebiete ausgewiesen sind, aber die objektiv-rechtlichen rein naturschutzfachlichen, ornithologischen Kriterien für ein solches Gebiet erfüllen, nach Maßgabe des Art. 4 IV Vogelschutzrichtlinie zu schützen. Grundgedanke des *EuGH* in der *Santona*-Entscheidung²²⁶ ist die Überlegung, daß sich ein Mitgliedsstaat nicht von seinen nach der Vogelschutzrichtlinie bestehenden Verpflichtungen eigenhändig freizeichnen kann. Der Schutz eines Gebietes nach der Vogelschutzrichtlinie hängt also davon ab, ob das Gebiet nach den Maßstäben der Vogelschutzrichtlinie zu schützen wäre.²²⁷

c) Umsetzung durch das 2. ÄndG zum NatSchG

Die Richtlinie ist inzwischen durch eine Änderung des BNatSchG umgesetzt worden.²²⁸ In § 19 a BNatSchG werden im Anschluß an die FFH-RL verschiedene Begriffe im Zusammenhang mit dem Europäischen Netz „Natura 2000“ definiert. Das Bundesumweltministerium macht die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die Konzertierungsgebiete und die Europäischen Vogelschutzgebiete nach § 19 a IV BNatSchG im Bundesanzeiger bekannt. § 19 b BNatSchG verpflichtet die Länder, FFH-Gebiete nach Maßgabe von Art. 4 FFH-RL auszuwählen. Die Länder stellen dabei das Benehmen mit dem Bundesumweltministerium her. Die ausgewählten Gebiete werden der Kommission vom Bundesumweltministerium benannt. Die Länder erklären die in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingetragenen Gebiete nach Maßgabe des Art. 4 IV FFH-RL entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i.S. des § 12 I BNatSchG. Nach § 19 b III BNatSchG bestimmt die Schutzklärung den Schutzzweck entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen und die erforderlichen Gebietsabgrenzungen. Es soll dargestellt werden, ob prioritäre Biotope oder prioritäre Arten zu schützen sind. Durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen ist sicherzustellen, daß den Anforderungen des Art. 6 FFH-RL entsprochen wird.

Ist ein Gebiet nach § 19 a IV BNatSchG bekanntgemacht, sind in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung nach **§ 19 b V BNatSchG** bis zur Unterschutzstellung sowie in einem Europäischen Vogelschutzgebiet vorbehaltlich besonderer Schutzvorschriften i.S. des § 12 II BNatSchG alle Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen., die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen können, sofern die zu erheblichen Beeinträchtigungen für die in ihm vorkommenden prioritären Biotope oder prioritären Arten führen können, nach § 19 b IV BNatSchG unzulässig.

Der Umsetzung des Art. 6 FFH-RL dient sodann **§ 19 c BNatSchG**. Projekte sind danach vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebietes mit gemeinschaftlicher Bedeutung oder

²²⁴ In der *Leybucht*-Entscheidung schließt der *EuGH* die Berücksichtigung wirtschaftlicher und freizeitbedingter Erfordernisse von der Abwägung mit Umweltbelangen besonderer Schutzgebiete ausdrücklich aus, so *EuGH*, Urt. v. 28.2.1991 – Rs. C-57/89 – NuR 1991, 249 – *Leybucht*; vgl auch Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – NuR 1994, 521 – *Santona*.

²²⁵ *EuGH*, Urt. v. 11.7.1996 – Rs. C-44/95 – *EuGH* Slg. 1996-7, I-3805 – *Royal Society for the Protection of Birds* gegen *Secretary of State for the Environment*.

²²⁶ *EuGH*, E. v. 2.8.1993 – C-355/90 – ZUR 1994, 305 – *Santona*.

²²⁷ *EuGH*, E. v. 11.7.1996 – C-44/95 – ZUR 1996, 251 = NUR 1997, 36.

²²⁸ Zweites Gesetz zur Änderung des BNatSchG. Das Gesetz dient der Umsetzung der FFH-RL, der Vogelschutzrichtlinie und der Richtlinie 83/129/EWG v. 28.3.1983 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten von Fellen bestimmter Jungrobber und Waren daraus (ABl. EG Nr. L 91 S. 30). Die Umsetzung der FFH-RL mußte bis zum 6.6.1994 erfolgen.

eines Europäischen Vogelschutzgebietes zu überprüfen. Besondere Anforderungen stellen sich bei einem negativen Ausgang der Verträglichkeitsprüfung. Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, daß das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen einer in § 19 c I BNatSchG genannten Gebiets in seinen Erhaltungszielen oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es grundsätzlich unzulässig. Es darf allerdings trotz eines negativen Ausgangs der Verträglichkeitsprüfung zugelassen und durchgeführt werden, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

Besondere Qualifizierungen enthält sodann § 19 c IV BNatSchG im Anschluß an Art. 6 IV FFH-RL für **Gebiete mit prioritären Biotopen** oder **prioritären Arten**. Befinden sich in dem vom Projekt betroffenen Gebiet prioritäre Biotope oder prioritäre Arten, können als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nur solche im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Landesverteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder den maßgeblich günstigen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt geltend gemacht werden. Sonstige Gründe i.S. des § 19 c III Nr. 1 BNatSchG können nur berücksichtigt werden, wenn die zuständige Behörde zuvor über das Bundesumweltministerium eine Stellungnahme der Kommission eingeholt hat. Soll das Projekt zugelassen oder durchgeführt werden, sind die zur Sicherung des Zusammenhangs der Europäischen Netzes „Natura 2000“ notwendigen Maßnahmen vorzusehen. Die zuständige Behörde unterrichtet die Kommission über das Bundesumweltministerium über die getroffenen Maßnahmen. Diese verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Vorgaben des § 19 c BNatSchG gelten auch für die Linienbestimmung nach § 16 FStRG, § 13 BWaStRG und § 2 VerkPlBG sowie bei sonstigen Plänen, bei Raumordnungsplänen i.S. des § 3 Nr. 7 ROG mit Ausnahme von § 19 c I 1 BNatSchG.

Das **Verhältnis** des **Habitatschutzes** zum **Baurecht** ist in § 19 d geregelt. Bei Bauleitplänen und Ergänzungssatzungen im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB) sind die Vorschriften über die Verträglichkeitsuntersuchung und die Unzulässigkeit von Projekten in § 19 c I 2, II bis V BNatSchG entsprechend anzuwenden. Das Verhältnis zum Baurecht ist im übrigen in § 19 f BNatSchG geregelt. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und während der Planaufstellung bedarf es einer gesonderten Anwendung des § 19 c BNatSchG nicht, weil die Belange des Europäischen Netzes „Natura 2000“ in der Bauleitplanung nach § 19 d BNatSchG ohnehin beachtet werden. Für Vorhaben im Innenbereich und im Außenbereich sowie für Bebauungspläne, die eine Planfeststellung ersetzen, ist § 19 c BNatSchG unmittelbar anzuwenden. Nach der Überleitungsvorschrift gelten die Verbote des § 19 b V BNatSchG sowie besonderen Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung und die Unzulässigkeit von Projekten in § 19 c BNatSchG und § 19 d 1 Nr. 2 BNatSchG, der sich auf die entsprechende Anwendbarkeit des § 19 c BNatSchG auf sonstige Pläne und Raumordnungspläne bezieht, unmittelbar. Die bundesrechtlichen Vorschriften treten allerdings außer Kraft, sobald die Länder eigene Regelungen zur Umsetzung des Konzeptes „Natura 2000“ erlassen haben.

d) **Unmittelbare Geltung der FFH-Richtlinie**

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des BNatSchG ist zwar das Gesetz zur Umsetzung der FFH-RL und der Vogelschutzrichtlinie in Kraft treten. Damit sind die Fragen der Umsetzung des Europäischen Konzeptes „Natura 2000“ allerdings noch nicht abgeschlossen. Einerseits stellt sich die Frage, ob die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben in das nationale Recht in inhaltlicher Hinsicht ausreichend ist. Hierzu ist geltend gemacht worden, daß grundlegende Anforderungen des europäischen Habitatschutzes keinen ausreichenden Niederschlag im bundesdeutschen Naturschutzrecht gefunden haben. Als Beispiel wird die Verpflichtung zur Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete benannt, die im Gesetzentwurf der *Bundesregierung* noch enthalten war, nunmehr aber in der endgültigen Gesetzesfassung nicht mehr ausgewiesen ist. Zudem stellt sich die Frage der unmittelbaren Geltung der FFH-RL für Bürger und Behörden auch in zeitlicher Hinsicht, da die FFH-RL nicht bis zum 6.6.1994, sondern erst im Jahre 1998 umgesetzt worden ist.

Solange dies nicht geschehen ist, stellt sich die Frage der unmittelbaren Geltung der FFH-RL für Bürger und Behörden. Richtlinien der EG sind gem. Art. 189 III EGV zwar grundsätzlich nur für die Mitgliedsstaaten und dabei lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Eine Richtlinie bedarf daher grundsätzlich einer Umsetzung in das nationale Recht. Wird das Richtlinienrecht allerdings nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt, so stellt sich die Frage, ob das Europarecht unmittelbare Wirkungen für die entscheidende Behörde oder den Bürger hat. Dabei ist zwischen den noch nicht ausgewiesenen FFH-Gebieten und den ausgewiesenen Vogelschutzgebieten zu unterscheiden. Der Ausweisung eines FFH-Gebietes geht ein kompliziertes Verfahren voraus, daß noch nicht abgeschlossen ist. Im Gegensatz dazu könnten die nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Vogelschutzgebiete über hinreichend bestimmte und tatbestandlich klar umschriebene Voraussetzungen verfügen, die eine Anwendung der Schutzregelungen in Art. 6 FFH-RL über die Verweisung in Art. 7 FFH-RL rechtfertigen. Damit dürfte aber wohl lediglich das allgemeine Schutzniveau in Art. 6 IV UA 1 FFH-RL, nicht das gesteigerte Schutzniveau in Art. 6 IV UA 2 FFH-RL anwendbar sein, da es bisher an einer Sternchenausweisung der Vogelschutzgebiete fehlt. Auch das Konsultationsverfahren dürfte von dieser bisher nicht vorliegenden Sternchenausweisung abhängen. Das Schutzsystem des Art. 6 III FFH-RL mit der dort geregelten Verträglichkeitsprüfung fordert zudem, daß Pläne oder Projekte erheblich beeinträchtigen können. Dies setzt die Feststellung voraus, daß die zu planenden Vorhaben entsprechend erhebliche und damit nachhaltig wirkende Beeinträchtigungen auslösen können. Soweit die FFH-RL nicht rechtzeitig oder nicht vollständig umgesetzt ist, kann sich im Rahmen der Projektzulassung ein erhöhter Abwägungsbedarf ergeben. Denn auch aus der nicht umgesetzten FFH-Richtlinie können Prüfungsmaßstäbe und Abwägungserfordernisse abgeleitet werden. Dies gilt vor allem für

ausgewiesene Vogelschutzgebiete und FFH-Verdachtsgebiete. Bei derartigen Gebieten wird im Rahmen der Projektzulassung zu prüfen sein, ob ernsthafte Anhaltspunkte für eine Ausweisung bestehen. Bei möglichen nachhaltigen Eingriffsfolgen ist gegebenenfalls auch ohne förmliche Ausweisung eine Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 III FFH-RL) durchzuführen. Bei negativem Ausgang der Verträglichkeitsprüfung können sich im Rahmen der Abwägungsentscheidung erhöhte inhaltliche Abwägungserfordernisse nach Kriterien des Art. 6 IV FFH-RL ergeben.²²⁹

e) Wirkung der FFH-Richtlinie für den Bürger

Eine individuelle Begünstigung der Marktbürger ergibt sich aus der FFH-RL nicht. Dies kann auch aus der in Art. 6 III FFH-RL geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung nicht abgeleitet werden.²³⁰ Denn die FFH-RL beinhaltet keinen speziellen Beitrag zum Schutz des Menschen. Im Mittelpunkt steht vielmehr der Schutz des Naturerbes der Gemeinschaft. Dem entsprechen die mitgliedsstaatlichen Pflichten, die sich auf den Schutz von Lebensräumen zur Erhaltung verschiedener Arten wildlebender Tiere und Pflanzen beziehen. Der fehlende individualschützende Charakter einer Richtlinie hindert allerdings prinzipiell nicht daran, daß die Richtlinie behördenverbindlich in dem Sinne sein kann, daß die Behörde bei ihrer Entscheidung den Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen hat, wenn sie hinreichend bestimmt und unbedingt ist.²³¹ Die Behörden haben daher die Vorgaben der FFH-RL bei ihren Entscheidungen zu beachten. Hieraus kann sich das Erfordernis ergeben, die in der FFH-RL enthaltenen rechtlichen Anforderungen in der einzelnen Entscheidung zu berücksichtigen. Erhöhte Anforderungen können sich vor allem bei Planungsentscheidungen im Hinblick auf das Abwägungsgebot ergeben.²³²

8. Vogelschutzrichtlinie

Die durch die Vogelschutzrichtlinie²³³ bereits geschützten Gebiete werden durch die FFH-RL Teil eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes (Natura 2000). Nach Art. 2 Vogelschutzrichtlinie treffen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Art. 1 Vogelschutzrichtlinie fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht. Nach Art. 3 der Vogelschutzrichtlinie treffen die Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung der in Art. 2 Vogelschutzrichtlinie genannten Erfordernisse die erforderlichen Maßnahmen, um für alle unter Art. 1 der Vogelschutzrichtlinie fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wiederherzustellen. Zur Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume gehören insbesondere folgende Maßnahmen: Errichtung von Schutzgebieten, Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten, Wiederherstellung zerstörter Lebensstätten sowie Neuschaffung von Lebensstätten. Die Bestimmungen der FFH-RL gehen daher für diese Gebiete denen der Vogelschutzrichtlinie vor. Die deutschen Behörden haben nach Art. 4 III Vogelschutz-Richtlinie die EG-Kommission von schützenswerten Gebieten entsprechend zu unterrichten. Im Rahmen der Natura 2000 ist eine Aktualisierung der Daten über die Schutzgebiete vorgesehen. Die Vogelschutzrichtlinie beruht auf der Erkenntnis, daß der zu verzeichnende Rückgang wildlebender Vogelarten im europäischen Gebiet der Mitgliedsstaaten eine ernsthafte Gefahr für die Erhaltung der natürlichen Umwelt, insbesondere für das biologische Gleichgewicht, darstellt. Darum wird in der Vogelschutzrichtlinie der Schwerpunkt auf die Wiederherstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume gelegt. Als Maßnahme dafür wird vor allem die Errichtung von Schutzgebieten und Lebensstätten und die Wiederherstellung zerstörter Lebensräume vorgesehen.²³⁴

Die Vogelschutzrichtlinie strebt die Erhaltung sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedsstaaten heimisch sind, und den Schutz, die Bewirtschaftung sowie die Regulierung dieser Arten an. Allerdings läßt sich der Vogelschutzrichtlinie nicht entnehmen, wann eine Vogelart als heimisch gilt. Nach Auffassung des *EuGH* schützt die Vogelschutzrichtlinie diejenigen Vogelarten, die natürlicherweise oder gewöhnlich im europäischen Gebiet der Mitgliedsstaaten leben, einschließlich jener Vögel, die sich nur vorübergehend in einem Mitgliedsstaat aufhalten.²³⁵ Außerdem sind diejenigen wildlebenden Vogelarten geschützt, die im europäischen Gebiet eines anderen Mitgliedsstaates heimisch sind, jedoch lebend oder tot in ein für sie nicht natürlicherweise oder gewöhnliches Gebiet eines Mitgliedsstaates gebracht werden oder dort gehalten oder vermarktet werden. Für Vögel, die Gefangenschaft geschlüpft sind und aufgezogen wurden, entfaltet die Richtlinie keine Wirkung.²³⁶ Nach Art. 2 Vogelschutzrichtlinie

²²⁹ *BVerwG*, B. v. 21.1.1998 – 4 VR 3.97 – Ostseeautobahn A 20; Urt. v. 7.5.1998 – 4 A 9.97 – Ostseeautobahn A 20.

²³⁰ *Freitag/Iven NuR* 1995, 109; *Gellermann NuR* 1996, 448; *Rengeling/Middeke/Gellermann*, Europarecht, Rdn. 1092; *Schmitz ZUR* 1995, 13.

²³¹ *EuGH*, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – NuR 1996, 102 – Großkrotzenburg.

²³² *BVerwG*, B. v. 21.1.1998 – 4 VR 3.97 – Ostseeautobahn A 20; Urt. v. 7.5.1998 – 4 A 9.97 – Ostseeautobahn A 20.

²³³ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG Nr. L 103 vom 25. 4. 1979.

²³⁴ *Kommission*, Zweiter Bericht über die Anwendung der RL 97/409/EWG, KOMM (93) 572.

²³⁵ *EuGH*, Urt. v. 8.7.1987 – Rs. 247/85 – EuGHE 1987, 3029 - Kommission gegen Belgien.

²³⁶ Stellungnahme des Generalanwalts *Fenelly v.* 26.10.1995, *EuGH* – Rs. C-149/94 – Strafsache Vergy, I 301.

treffen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller im europäischen Gebiet der Mitgliedsstaaten heimisch wildlebenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird. Der Vogelschutz ist daher mit anderen öffentlichen Belangen abzuwägen. In den Art. 3 ff. Vogelschutzrichtlinie folgen einige konkrete Schutzvorschriften, wie bestimmte artenschutzrechtliche Verbote, die beispielsweise das Fangen und Töten von Vögeln oder die Zerstörung ihrer Brutstätten betreffen. Darüber hinaus können die Mitgliedsstaaten gem. Art. 14 Vogelschutzrichtlinie strengere Maßstäbe ergreifen.

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, nach Maßgabe der in der Vogelschutzrichtlinie genannten Kriterien Vogelschutzgebiete auszuwählen und unter Schutz zu stellen. Gem. Art. 2 Vogelschutzrichtlinie treffen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller im europäischen Gebiet der Mitgliedsstaaten heimischen Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen Rechnung zu tragen ist. Art. 3 Vogelschutzrichtlinie gewährleistet ein allgemeines Schutzregime zur Erhaltung sämtlicher wildlebender Vogelarten in der Europäischen Union. Die Mitgliedsstaaten haben unter Berücksichtigung der in Art. 2 genannten Erfordernisse alle „erforderlichen Maßnahmen“ zur Erhaltung oder Herstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer flächenmäßig ausreichenden Größe der Lebensräume europäischer Vogelarten zu treffen. Dazu gehört die Einrichtung von Schutzgebieten sowie die Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten, die Wiederherstellung zerstörter Lebensräume sowie die Neuschaffung von Lebensstätten. Art. 4 Vogelschutzrichtlinie enthält ein darüber hinausgehendes strengeres Schutzregime, das für besonders schützenswerte Vogelarten - wie z.B. vom Aussterben bedrohte, besonders empfindliche oder sehr seltene Arten - gilt. Damit enthält Art. 4 Vogelschutzrichtlinie im Gegensatz zu Art. 3 Vogelschutzrichtlinie, der die Ausweisung eines Schutzgebietes als mögliche Schutzmaßnahmen für Vögel darstellt, einen strengeren Schutz, der sich an die Ausweisung besonderer Schutzgebiete anknüpft. Die Auswahl der Schutzgebiete und die Festlegung der Schutzprogramme ist nicht beliebig mit anderen Interessen abwägbar. Insbesondere sind bei diesen besonderen Schutzgebieten nur übergeordnete Schutzinteressen gegenüber dem Vogelschutz vorrangig, nicht jedoch einfache wirtschaftliche Interessen, wenn sie nicht zugleich übergeordnete Gemeinwohlinteressen darstellen.²³⁷ Die Art. 3 und 4 Vogelschutzrichtlinie begründen dabei die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Lebensräume als solche aufgrund ihres ökologischen Wertes zu bewahren, zu erhalten und wiederherzustellen.²³⁸ Die Mitgliedsstaaten haben bei der Unterschutzstellung der „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ ein Auswahlermessen.²³⁹ Verlangt aber die Beachtung ornithologischer Kriterien die Ausweisung eines Vogelschutzgebietes, so kann sich der bestehende Ermessensspielraum auf null reduzieren.²⁴⁰ Der Mitgliedsstaat ist dann so zu behandeln, als habe er das Vogelschutzgebiet ausgewiesen.²⁴¹

9. Ausgleichende Maßnahmen

Im Planfeststellungsbeschluß ist nach § 74 II 1 VwVfG zugleich über die Einwendungen zu entscheiden, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist.²⁴² Die Planfeststellungsbehörde hat dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind (§ 74 II 2 VwVfG). Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 74 II 3 VwVfG). Ist eine abschließende Entscheidung im Planfeststellungsbeschluß noch nicht möglich, ist diese einer späteren Entscheidung vorzubehalten. Dem Träger des Vorhabens ist dabei aufzugeben, noch fehlende Unterlagen rechtzeitig einzureichen.

a) Schutzvorkehrungen

In dem Planfeststellungsbeschluß sind die zum Schutz von Allgemein- oder Nachbarinteressen erforderlichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen (§ 74 II 2 VwVfG). Auf die entsprechende Anordnung haben die davon betroffenen Nachbarn einen Rechtsanspruch auch dann, wenn die Enteignungsschwelle noch nicht erreicht ist. Schutzvorkehrungen betreffen etwa den Schutz der Umgebung vor nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens aber auch umgekehrt Anordnungen, die das Vorhaben vor nachteiligen Auswirkungen der Umgebung schützen. Dazu gehören etwa Lärmschutzwände oder Lärmschutzwälle, Weidezäune oder Wildschutzzäune. Auch die Anlage von Ersatzwegen,

²³⁷ *EuGH*, Urt. v. 11.7.1996 – Rs. C-44/95 – ZUR 1995, 251 - Regina gegen Secretary of State für the Environment – „Lappelbank“; Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – NuR 1994, 521 – Kommission gegen Spanien.

²³⁸ *EuGH*, Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – NuR 1994, 521 – Santona.

²³⁹ *EuGH*, Urt. v. 28.2.1992 – Rs. C-57/89 – Nur 1991, 249 – Leybucht; Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – NuR 1994, 521 – Santona.

²⁴⁰ *EuGH*, Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – NuR 1994, 521 – Santona.

²⁴¹ *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, 268; *Freytag/Iven* NuR 1995, 109; *Iven* NuR 1996, 373; *Krämer* EuGRZ 1995, 45.

²⁴² Zu weiteren Einzelheiten *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2201.

neuen Zufahrten, Unterführungen, Schutzgräben, Gittern oder lärmdämpfenden Fahrbahnbelegen (Flüsterasphalt) gehören dazu. Andere Vorkehrungen sind etwa dinglich wirkende Begrenzungen der Benutzung der Anlage, betriebsregelnde Maßnahmen oder Tempobegrenzungen auf Straßen. Adressat der Anordnung ist der Träger des Vorhabens, der grundsätzlich auch die Kosten für die Schutzvorkehrungen zu übernehmen hat. Dritte können demgegenüber grundsätzlich nicht mit Kosten belastet werden. Schutzanordnungen können auch isoliert, d. h. außerhalb eines Planfeststellungsverfahrens, angeordnet werden, wenn ein Planfeststellungsverfahren nicht stattfindet. In der Regel werden die Schutzvorkehrungen durch Schutzauflagen angeordnet (§ 36 II Nr. 4 VwVfG). Gegen ihn belastende Schutzanordnungen nach § 74 II 2 VwVfG kann der Träger des Vorhabens Anfechtungsklage erheben. Die Festsetzung von Schutzanlagen muß grundsätzlich im Planfeststellungsbeschuß selbst erfolgen. Nur wenn sich im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht übersehen läßt, welche Schutzanordnungen erforderlich werden könnten, kann die Entscheidung vorbehalten werden (§ 74 III 1 VwVfG).

§ 74 II 2 VwVfG bestimmt nicht näher, wann eine Schutzmaßnahme "erforderlich" ist. Die Vorschrift ist eine spezielle Ausprägung des planungsrechtlichen Abwägungsgebots. Für die Erforderlichkeit von Schutzvorkehrungen gelten somit die rechtlichen Grenzen, die generell im Rahmen der planerischen Abwägung zu beachten sind. Danach hat sich die Planungsbehörde zwar Gewißheit davon zu verschaffen, daß eine durch das Vorhaben aufgeworfene tatsächliche Problematik bei der Ausführung des Planfeststellungsbeschlusses beherrschbar ist und daß das hierfür notwendige Instrumentarium bereitsteht. Es würde aber die Anforderungen an die planerische Abwägung und an den notwendigen Regelungsgehalt der Planfeststellung überspannen, wenn insoweit in jedem Fall eine bis ins Detail gehende Planung verlangt würde.²⁴³ Anders ausgedrückt bedeutet dies: Erforderlich sind Schutzmaßnahmen nur bei Problemen von einigem Gewicht. Um jede Kleinigkeit braucht sich die Planungsbehörde nicht zu kümmern.²⁴⁴ Diesen Grundsätzen entspricht es, wenn die Planungsbehörde die Praxis entwickelt, die Bauausführung aus der Planfeststellung auszuklammern, soweit der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt. In diesem Fall reicht es aus, wenn sichergestellt ist, daß die entsprechenden technischen Regelwerke, in denen der Stand der Technik Ausdruck gefunden hat, beachtet werden. Ob die Ausführungsplanung des Vorhabenträgers tatsächlich den Anforderungen dieser technischen Regelwerke genügt, braucht nicht im Planfeststellungsverfahren geprüft und entschieden zu werden. Zu diesem Zweck genügt es vielmehr, dem Vorhabenträger aufzugeben, vor Baubeginn seine Ausführungsplanung zur Genehmigung vorzulegen. Dies gilt ebenso, wenn Anlagen, die von anderen Trägern öffentlicher Belange unterhalten werden, in der Bauphase vorübergehend durch besondere Vorkehrungen geschützt werden müssen. Diese technischen und organisatorischen Provisorien können der Ausführungsplanung überlassen bleiben, wenn und soweit technische Regelwerke Auskunft über den Stand der zu beachtenden Sicherheitstechnik geben. In derartigen Fällen entspricht es außerdem bewährter Praxis, daß der Vorhabenträger seine Ausführungsplanung mit den anderen Trägern abstimmt. Allenfalls dann, wenn ernsthaft zu besorgen ist, daß auf diesem Wege eine Einigung über Details der Bauausführung nicht erzielt werden kann, besteht für die Planungsbehörde insoweit ein Handlungsbedarf, dem im Planfeststellungsbeschuß Rechnung zu tragen ist.²⁴⁵

Die Schutzvorkehrungen müssen nicht zwingend durch den Träger des Vorhabens eingerichtet werden. Der Planfeststellungsbeschuß kann auch vorsehen, daß der Träger des Vorhabens dem Betroffenen die für die Erstellung der Schutzvorkehrungen entstehenden Kosten zu ersetzen hat. Durch die Anordnung von Schutzvorkehrungen kann allerdings eine Änderung des Vorhabens nicht erreicht werden. Soll etwa die Trassenführung in ihrem Verlauf oder ihrer Höhe geändert werden, so kann dies nicht durch die Anordnung von Schutzvorkehrungen geschehen. Vor der Anordnung von Schutzvorkehrungen hat die Planfeststellungsbehörde regelmäßig dem Vorhabenträger Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Auflagen können zu Lasten des Vorhabenträgers auch nur im Rahmen des Veranlassungsprinzips und der Zumutbarkeit angeordnet werden.

Die Schutzvorkehrungen können zum **Wohl der Allgemeinheit** oder zur Verhinderung **nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer** angeordnet werden. Der Begriff des Nachteils ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Es fallen darunter nicht nur konkrete Rechtsverletzungen oder Gefährdungen, sondern auch Belästigungen, die dem Betroffenen billigerweise nicht zugemutet werden können. Nachteile sind erheblich, wenn sie angesichts ihrer Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit dem Betroffenen nicht zugemutet werden können. Diese Grenze liegt unterhalb der Enteignungsschwelle und wird durch den Gesetzgeber konkretisiert. Es ist daher nicht erforderlich, daß die Beeinträchtigung schwer und unerträglich ist und daher bereits enteignungsrechtlich relevante Dimensionen erreicht. Es genügt vielmehr, daß die Beeinträchtigung billigerweise nicht mehr zugemutet werden kann. Dabei ist die Ortsüblichkeit der Beeinträchtigungen und die geräuschmäßige und plangegebene Vorbelastung des Gebietes einzustellen. Auch soweit die Beeinträchtigungen keine Schutzanordnungen erfordern, können sie abwägungsbeachtlich sein. Es muß sich allerdings um einen Ausgleich für Rechtsbeeinträchtigungen handeln. Nur im Falle der Beeinträchtigung von Rechten sind Schutzauflagen nach § 74 II 2 VwVfG erforderlich. Nachteilige Wirkungen auf einfache nicht rechtlich geschützte Belange lösen eine Ausgleichspflicht nach § 72 II 2 VwVfG nicht aus. Derartige Belange sind in die Abwägung einzustellen, führen jedoch nicht zu einer Ausgleichspflicht durch Schutzauflagen, weil

²⁴³ BVerwGE 98, 339.

²⁴⁴ So zu § 75 VwVfG BVerwG, Urt. v. 12.2.1988 - 4 C 54.84 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 3 S. 3; B. v. 31.8.1995 - 11 VR 14.95 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 11 S. 5.

²⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 5.3.1997 - 11 A5.96 - Wörlsdorf-Roth.

eigene Rechte nicht betroffen sind. Das Schutzauftraggebot des § 74 II 2 VwVfG greift vielmehr erst ein, wenn eine Rechtsbetroffenheit besteht, etwa weil die einfach-rechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschritten ist.

Die Bestimmung der **Zumutbarkeitsgrenze** ist im Anschluß an **gesetzliche Wertungen** vorzunehmen. So sind etwa nach § 50 BImSchG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Für den Bau oder die wesentliche Änderung von **Straßen** sowie von **Schienenwegen** der Eisenbahnen und Straßenbahnen sind die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) heranzuziehen. Für **Fluglärm** sieht das FluglärmSchG²⁴⁶ keine festen Grenzwerte vor, sondern verweist letztlich auf die Einzelfallumstände. Es werden allenfalls Anhaltspunkte und Kriterien für die Bewertung der Belastungen gegeben. Fehlen Vorgaben in Gesetzen oder Rechtsverordnungen, so sind zur Bestimmung der Zumutbarkeit **technische Regelwerke** wie die **TA-Lärm**, **DIN-Normen** oder die **VDI-Richtlinien** als **antizipierte Sachverständigengutachten**²⁴⁷ oder **normkonkretisierendes Verwaltungshandeln**²⁴⁸ heranzuziehen. Die Anwendung darf aber nicht schematisch erfolgen. Vielmehr können derartige Regelwerke lediglich Anhaltspunkte für eine Einzelfallentscheidung geben.

Die Grenzwerte der **Verkehrslärmschutzverordnung** sind beim Neubau oder der wesentlichen Änderung einer Straße oder einer Bahnanlage zu beachten. Die Werte sind jedoch nicht einzuhalten, wenn die Anlage nicht wesentlich geändert wird. Denn aus einer planfeststellungsbedürftigen Änderung, die keine wesentlichen Mehrbelastungen herbeiführt, ergibt sich grundsätzlich kein Anspruch der Planbetroffenen auf Sanierung des bereits zuvor bestehenden Zustandes. Der Planfeststellungsbehörde obliegt im allgemeinen keine Pflicht zur **Verbesserung** der vorgefundenen Situation. Über schon bestehende Belastungen braucht daher im Planfeststellungsverfahren in der Regel nicht entschieden zu werden, wenn die Grenze der Lärmsanierung nicht überschritten ist. Anders verhält es sich bei wesentlichen Änderungen, die zusätzliche Belastungen hervorrufen. Schutzpflichten ergeben sich dann bei Vorliegen der Voraussetzungen aus der Verkehrslärmschutzverordnung. Soll eine **bestehende Altanlage** wesentlich geändert werden, kann dies die Planfeststellungsbehörde zwingen, in eine neue Abwägung einzutreten, die tatsächliche oder plangegebene Vorbelastungen nicht von vornherein ausblendet, sondern bewertend berücksichtigt. Ergeben sich insoweit Mängel in der Planfeststellung, so kann dies im Regelfall durch die Anordnung nachträglicher Schutzaufgaben oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden. Ein Anspruch auf Aufhebung der gesamten Planungsentscheidung besteht in solchen Fällen nachträglicher Ergänzungsmöglichkeiten in aller Regel nicht.²⁴⁹

Die Verkehrslärmschutzverordnung gilt nur für den Straßen- und Schienenverkehr, nicht jedoch für **gewerbliche Anlagen**. Diese beurteilen sich nach den durchweg niedrigeren Zumutbarkeitsgrundsätzen, die in der Nachbarschaft von gewerblichen Betrieben gelten. Auch der **Zu- und Abfahrtsverkehr** zu einem gewerblichen Betrieb ist nicht an der Verkehrslärmschutzverordnung zu messen. Das Immissionsschutzrecht ordnet die Geräusche des An- und Abfahrtsverkehrs, auch soweit er auf öffentlichen Straßen stattfindet, der Anlage zu, durch deren Nutzung sie verursacht werden, solange sie vom übrigen Straßenverkehr noch unterscheidbar sind. Daraus folgt zugleich, daß für die Bewertung der Lästigkeit dieser Immissionen die besonderen Grenzwerte, welche § 2 der 16. BImSchV beim Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen vorsieht, weder unmittelbar noch mittelbar maßgeblich sind. Denn die auf § 43 I 1 Nr. 1 BImSchG gestützte Verkehrslärmschutzverordnung trägt lediglich den Besonderheiten des Verkehrslärmschutzes an öffentlichen Straßen Rechnung.²⁵⁰

b) Geldentschädigung

Sind Schutzvorkehrungen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene nach § 74 II 3 VwVfG einen Anspruch in Geld. Der Anspruch stellt einen Ausgleich für Beeinträchtigungen dar, die mit dem Vorhaben verbunden sind. Es handelt sich dabei nicht um einen Enteignungsentschädigungsanspruch gem. Art. 14 III GG, sondern um einen einfachgesetzlich angeordneten Ausgleichsanspruch. Eine Enteignung i. S. des Art. 14 III 1 GG ist nur bei der unmittelbaren Grundstücksinanspruchnahme i. S. eines transitorischen Übergangs von Eigentumspositionen gegeben. Darum geht es bei den von einem Vorhaben für die Nachbargrundstücke sich ergebenden Belastungen regelmäßig nicht. § 74 II 3 VwVfG sieht einen Ausgleichsanspruch in den Fällen vor, in denen eine nicht durch Schutzvorkehrungen zu vermeidende Beeinträchtigung von Nachbargrundstücken erfolgt. Die Regelung stellt nicht nur eine Verfahrensvorschrift dar, sondern gewährt unmittelbar einen Ausgleichsanspruch für verbleibende Beeinträchtigungen, die über die Zumutbarkeitsgrenze hinausgehen. Die Regelung ist damit Bestandteil einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers i. S. des Art. 14 I 2 GG. Die Anordnung von Schutzvorkehrungen scheidet insbesondere aus, wenn sie keine oder keine wirksame Abhilfe gegen die Beeinträchtigungen gewähren. Untunlich sind die Anordnungen aber auch dann, wenn sie unverhältnismäßig oder mit nicht vertretbaren Aufwendungen verbunden

²⁴⁶ Vom 30. 3. 1971 (BGBl. I 282).

²⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 17. 2. 1978 -- 1 C 102.76 -- BVerwGE 55, 250 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 125 -- Voerde Kohlekraftwerk.

²⁴⁸ BVerwG, B. v. 15. 2. 1988 -- 7 B 219.87 -- DVBl. 1988, 539 = NVwZ 1988, 824 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 127 -- TA Luft.

²⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 26. 2. 1996 -- 11 VR 33.95 -- LKV 1996, 246 = NuR 1996, 515 -- Stendal-Uelzen.

²⁵⁰ BVerwG, B. v. 23. 7. 1992 -- 7 B 103.92.

sind. Ein Ausgleich nach § 74 II 3 VwVfG kann den Betroffenen auch für langandauernde Baumaßnahmen gewährt werden.

Ein solcher Ausgleichsanspruch kommt aber nur bei erheblichen Beeinträchtigungen in Betracht, die das zumutbare Maß überschreiten. Hierfür sind in erster Linie die gesetzlichen Regelungen maßgebend. Fehlen sie, ist die Zumutbarkeit nach den Einzelfallumständen zu bestimmen. Nach § 74 II 3 VwVfG hat der von der Planung Betroffene einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld, wenn (weitere) Schutzvorkehrungen nicht vorgenommen werden können, um Nachteile abzuwenden. Das gilt insbesondere, wenn Beeinträchtigungen durch geeignete Maßnahmen überhaupt nicht verhindert werden können. Stets ist Voraussetzung, daß sich technisch-reale Maßnahmen als unzureichend oder angesichts der Höhe ihrer Kosten als unverhältnismäßig erweisen. Hingegen eröffnen die genannten Vorschriften keinen Anspruch auf einen Ausgleich aller Vermögensnachteile, welche ein Planungsvorhaben auslöst²⁵¹. § 74 II 3 VwVfG erfaßt daher auch nicht alle Nachteile, die mit der Verwirklichung eines Straßenbauprojektes verbunden sind. Auch auf wirtschaftliche Nachteile hinsichtlich der allgemeinen Nutzbarkeit und der allgemeinen Verwertbarkeit des Grundstücks bezieht sich die Vorschrift nicht. Dies wird besonders für Außenbereichsgrundstücke deutlich. So werden etwa Lagenachteile nicht ausgeglichen, die eine Minderung des Grundstückswertes nur deshalb zur Folge haben, weil der Markt ein derartiges im Außenbereich liegendes Grundstück anders bewertet als ein Grundstück, das keine unmittelbare Belegenheit zu einer Bundesautobahn hat. Diese Wertminderung, die keine Folge einer förmlichen Enteignung ist, erfaßt § 74 II 3 VwVfG nicht. Denn ein Ausgleichsanspruch nach § 74 II 3 VwVfG besteht nur dann, wenn eigene Rechte betroffen sind und daher vom Ansatz her ein Anspruch auf Schutzauflagen nach § 74 II 2 VwVfG besteht. Sind lediglich einfache Belange in der Abwägung betroffen, die nicht rechtlich geschützt sind, so besteht weder ein Schutzauflagenanspruch nach § 74 II 2 VwVfG noch ersatzweise ein Entschädigungsanspruch nach § 74 II 3 VwVfG.

Die durch § 74 II 3 VwVfG bestimmte Begrenzung des finanziellen Ausgleichs ist – wie das *BVerwG*²⁵² dargelegt hat – verfassungsgemäß. Es handelt sich um eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 I 2 GG,²⁵³ Soweit nicht geschützte eigene Rechte betroffen sind. Es ist deshalb zwischen einfachen rechtlich nicht geschützten Belangen in der Abwägung und (rechtlich geschützten) eigenen Rechten zu unterscheiden. Nur für einen Eingriff in derartige Rechte sind gegebenenfalls Schutzauflagen anzuordnen oder es sich ein angemessener Ausgleich zu gewähren. Belange unterhalb dieser Schwelle gehen bei ordnungsgemäßer Überwindung durch andere Belange in der Abwägung unter. Es ist daher verfassungsgemäß, wenn der Gesetzgeber für enttäuschte wirtschaftliche Erwartungen einen finanziellen Ausgleich nicht vorsieht. Der Gesetzgeber muß nicht vorsehen, daß jede durch staatliches Verhalten ausgelöste Wertminderung ausgeglichen wird. Art. 14 I GG schützt grundsätzlich nicht gegen eine Minderung der Wirtschaftlichkeit. Art. 14 I GG gewährleistet nicht einmal jede wirtschaftlich vernünftige Nutzung.²⁵⁴ Eine Minderung der Rentabilität ist hinzunehmen.²⁵⁵ Art. 14 I GG gewährleistet insbesondere nicht, jede sich bietende Chance einer günstigen Verwertung des Eigentums auszunutzen.²⁵⁶ Das alles gilt selbst dann, wenn die Ursächlichkeit der geminderten Wirtschaftlichkeit durch einen staatlichen Eingriff unzweifelhaft gegeben ist.²⁵⁷ Auch werden künftige bisher nicht verwirklichte Nutzungen von der Eigentumsgarantie nicht im welchen Umfang wie bereits verwirklichte Nutzungen geschützt. Wird etwa durch das mit einer Straßenplanung verbundene Anbauverbot eine Erweiterung eines bisher landwirtschaftlich genutzten Gebäudes im Außenbereich verhindert, so begründet das keine Ausgleichsansprüche. Zunächst wird die Fachbehörde im Rahmen der Entscheidung über die Ausnahmegenehmigung vom Anbauverbot die jeweiligen Einzelfallumstände zu berücksichtigen haben. Selbst wenn aber mit dem Bau des Verkehrsprojektes ein nicht durch Ausnahmegenehmigung überwindbares Anbauverbot verbunden wäre, folgt hieraus kein Ausgleichsanspruch. Denn läßt sich eine erst künftig herzustellende Nutzung nicht verwirklichen und muß sie deshalb – auch aus Gründen wirtschaftlicher Vernunft – aufgegeben werden, so liegt darin nicht bereits der Verlust jedweder anderweitigen Nutzungsmöglichkeit des klägerischen Grundstücks.²⁵⁸

Zur Entschädigung ist der Träger des Vorhabens verpflichtet. Der Ausgleichsanspruch beinhaltet regelmäßig das negative Interesse und damit etwa die getätigten Aufwendungen (**kleiner Schaden**). Nicht zu ersetzen sind Erfüllungsinteressen oder Gewinnerwartungen, die bei Nichtdurchführung des Vorhabens eingetreten wären (**großer**

²⁵¹ *BVerwG*, Urt. v. 29. 1.1991 - 4 C 51.89 - *BVerwGE* 87, 332.

²⁵² *BVerwG*, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 39.95 – *NJW* 1997, 142 = *DVBl.* 1997, 78 – Lärmschutz Außenbereich.

²⁵³ *BVerwG*, B. v. 5.10.1990 - 4 CB 1.90 - *NVwZ-RR* 1991, 129.

²⁵⁴ *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- *BVerfGE* 58, 300 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1136 -- Naßauskiesung; B. v. 4.12.1985 – 1 BvL 23/84 - *BVerfGE* 71, 230 - Wohnraummiere; B. v. 9.10.1991 – 1 BvR 227/91 - *BVerfGE* 84, 382 = *NJW* 1992, 361.

²⁵⁵ *BVerfG*, Urt. v. 4.2.1975 – 2 BvL 5/75 - *BVerfGE* 38, 348 = *NJW* 1975, 727; Urt. v. 19.3.1975 - *BVerfGE* 39, 210; B. v. 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 - *BVerfGE* 77, 84.

²⁵⁶ *BVerfG*, Urt. v. 4.2.1975 – 2 BvL 5/75 - *BVerfGE* 38, 348 = *NJW* 1975, 727.

²⁵⁷ *BVerwG*, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 39.95 – *NJW* 1997, 142 = *DVBl.* 1997, 78 – Lärmschutz Außenbereich.

²⁵⁸ So für den mit der Straßenplanung verbundenen Verlust der Möglichkeit, im Außenbereich ein Projekt „Ferien auf dem Bauernhof“ einzurichten, *BVerwG*, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 39.95 – *NJW* 1997, 142 = *DVBl.* 1997, 78 – Lärmschutz Außenbereich.

Schaden). Auch ein Anspruch auf Schmerzensgeld besteht nicht. Auch für den Entzug widerruflicher Erlaubnisse, Genehmigungen oder Bewilligungen, auf deren Fortbestand kein Rechtsanspruch besteht, wird kein Ausgleichsanspruch gewährt.

c) **Übernahmeanspruch**

Ist die verbleibende Beeinträchtigung der Nachbargrundstücke **schwer und unerträglich** und erreicht sie sozusagen enteignungsrechtliche Wirkungen, so gewährt § 74 II 3 VwVfG über einen einfachen Ausgleichsanspruch hinaus einen Anspruch auf Übernahme des Grundstücks. Das **Verbot des enteignungsrechtlichen Konflikttransfers** beinhaltet in solchen Fällen, daß der durch die Planung entstehende Konflikt nicht unbewältigt bleiben darf. Führt die Bauleitplanung zu schweren und unerträglichen Einwirkungen²⁵⁹ oder auf der Grundlage der Planung zu einer unmittelbaren Inanspruchnahme des Grundstücks, so muß der sich daraus ergebende Interessenkonflikt durch Planung bewältigt werden. Die Behörde hat in solchen Fällen ein Wahlrecht. Sie hat entweder die Beeinträchtigungen der Planung durch entsprechende Planänderungen zu reduzieren oder das jeweilige Grundeigentum durch planerische Festsetzungen in Anspruch zu nehmen und dadurch die Voraussetzungen für eine Enteignung und Entschädigung zu schaffen.

d) **Vorbehaltene Entscheidungen**

Ist eine abschließende Entscheidung bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht möglich, ist diese einer späteren Entscheidung vorzubehalten (§ 74 III HS 1 VwVfG). Die Planfeststellungsbehörde gibt dabei dem Träger des Vorhabens die Vorlage entsprechender Unterlagen oder Untersuchungen auf (§ 74 III HS 2 VwVfG). Derartige Verschiebungen der abschließenden Entscheidung sind aber nur dann zulässig, wenn dadurch das Grundkonzept des Vorhabens nicht in Frage gestellt wird. Die grundlegenden Interessenkonflikte müssen bereits in dem Planfeststellungsbeschuß bewältigt werden. Insoweit gelten die Grundsätze für die Zulässigkeit eines Konflikttransfers in Nachfolgeverfahren. Haben etwa die noch offenen Fragen Rückwirkungen auf die im Planfeststellungsbeschuß getroffenen Grundentscheidungen, so ist ein Vorbehalt nach § 74 III VwVfG nicht zulässig.

e) **Wirkungen der Entscheidung über ausgleichende Maßnahmen**

Ist der Planfeststellungsbeschuß unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen (§ 75 II 1 VwVfG). Die sich daraus ergebenden Rechtswirkungen gelten nicht nur hinsichtlich der Grundentscheidung über die Zulassung des Vorhabens, sondern auch für Entscheidungen über Schutzvorkehrungen oder Ausgleichsansprüche nach § 74 II und III VwVfG. Sind daher entsprechende Anordnungen nicht getroffen, muß der dadurch in seinen Rechten Betroffene eine Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses durch einen Verpflichtungsantrag erreichen. Ist der Planfeststellungsbeschuß ohne entsprechende Anordnungen rechtskräftig, kann eine Ergänzung grundsätzlich nicht mehr erreicht werden.²⁶⁰

f) **Veränderte Auswirkungen**

Treten erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht vorhersehbare Wirkungen auf, so kann der Betroffene nach Maßgabe des § 75 II 2 VwVfG die Anordnung nachträglicher Auflagen verlangen. Die entsprechenden Auflagen sind dem Träger des Vorhabens aufzuerlegen (§ 75 II 3 VwVfG). Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so richtet sich der Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld (§ 75 II 4 VwVfG). Werden solche Vorkehrungen oder Anlagen erforderlich, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so hat der Eigentümer des Nachbargrundstücks die hierdurch entstehenden Kosten zu tragen (§ 75 II 5 VwVfG). Die Kostentragungspflicht des Nachbarn scheidet aus, wenn die Veränderung durch natürliche Ereignisse oder höhere Gewalt verursacht worden ist (§ 75 II 6 VwVfG). Anträge auf ergänzende Schutzvorkehrungen oder Ausgleichsansprüche sind innerhalb von **drei Jahren** nach Kenntnis von den Auswirkungen schriftlich gegenüber der Planfeststellungsbehörde geltend zu machen. Ein ergänzender Anspruch ist auch ausgeschlossen, wenn seit der Herstellung des Vorhabens einschließlich der Benutzung und Inbetriebnahme **30 Jahre** vergangen sind. Die nachträglichen Anordnungen eröffnen allerdings kein neues Planfeststellungsverfahren. Der Unternehmer ist beizuladen. Einer Beiladung anderer Betroffener bedarf es nicht. Gegen den Ergänzungsbeschuß, der kein Änderungsplanfeststellungsbeschuß ist, kann verwaltungsgerichtliche Klage erhoben werden. Wird der Ergänzungsbeschuß abgelehnt, so kann der davon Betroffene nach § 42 VwGO Verpflichtungsklage erheben. Der Antrag auf nachträgliche Schutzauflagen wegen veränderter Auswirkungen nach § 75 II VwVfG kann nicht mit der Anfechtungsklage gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschuß oder einen entsprechenden Antrag auf Anordnung von Schutzauflagen nach § 74 II 2 VwVfG geltend gemacht werden. Denn beide Anträge haben einen unterschiedlichen Zeitpunkt, auf den für die Entscheidung abzustellen ist. Während für den Schutzauflagenanspruch nach § 74 II 2 VwVfG der Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses maßgeblich ist,²⁶¹

²⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 21. 6. 1974 -- 4 C 14.74 -- BauR 1974, 330 = DVBl. 1974, 777 -- Kinderspielplatz.

²⁶⁰ Zu weiteren Einzelheiten *Stüer* DVBl. 1990, 1993; *ders.* DVBl. 1992, 547.

²⁶¹ Urt. v. 1. 7. 1988 -- 4 C 49.86 -- BVerwGE 80, 7 = NVwZ 1989, 253 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1179 -- Nürnberg-Süd.

kommt es für den Antrag auf Anordnung nachträglicher Auflagen nach § 75 II 2 VwVfG auf den Zeitpunkt der im nachhinein veränderten Auswirkungen an.

10. Außerkrafttreten bei Nichtdurchführung

Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt der Plan nach § 75 IV VwVfG außer Kraft. Die Geltungsdauer des rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlusses ist daher auf fünf Jahre begrenzt, wenn mit dem Vorhaben nicht begonnen wird. Die Fünfjahresfrist beginnt allerdings erst mit Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Die Frist ist nicht verlängerbar. Es gibt auch keine Wiedereinsetzung. Beginnt der Vorhabenträger mit der Durchführung des Vorhabens, so wird die Fünfjahresfrist in dem Sinne unterbrochen, daß die Frist bei Einstellung der Bauarbeiten erneut zu laufen beginnt. Unverbindliche Vorbereitungshandlungen oder ein nur symbolischer „Spatenstich“ reichen allerdings nicht aus. Wird ein Vorhaben innerhalb der Fünfjahresfrist endgültig aufgegeben, so hat die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluß nach § 77 I VwVfG aufzuheben.

3. Teil Rechtsschutz

Im Bau- und Fachplanungsrecht bestehen unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten für den Bauherrn, Vorhabenträger, Drittbetroffene und Gemeinden. Im Bauplanungsrecht und im Fachplanungsrecht wird dabei ein unterschiedlicher Rechtsschutz gewährt.²⁶²

I. Rechtsschutz im Bauplanungsrecht

Der Rechtsschutz im öffentlichen Baurecht gliedert sich in Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Bebauungsplan, gegen den ein **Normenkontrollantrag** statthaft ist, und in den Rechtsschutz gegen **Einzelentscheidungen**. Dabei ist zwischen dem Rechtsschutz des Bauherrn, des Nachbarn und der Gemeinde zu unterscheiden.

1. Rechtsschutzmöglichkeiten im Überblick

Der Rechtsschutz gegen städtebauliche Planungen richtet sich vornehmlich auf die gerichtliche Kontrolle der Rechtswirksamkeit des **Bebauungsplans**. Dieser kann in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO einer gerichtlichen Prüfung zugeführt werden, wenn der Antragsteller geltend macht, durch den Bebauungsplan in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG). Gegen den **Flächennutzungsplan** ist eine unmittelbare gerichtliche Kontrolle nicht möglich. Dieser kann nur inzidenter etwa im Rahmen einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage betreffend eine Einzelentscheidung überprüft werden.

Die **Einzelentscheidung** kann durch Bauherrn, Nachbarn oder Gemeinde durch Widerspruch und Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage der gerichtlichen Kontrolle unterstellt werden. Der **Bauherr** kann etwa bei Ablehnung des Baugenehmigungsantrages Widerspruch einlegen und Anfechtungsklage erheben. Bei einer Verzögerung oder Unterlassung der Baugenehmigung sowie bei einer Zurückstellung des Bauvorhabens ergeben sich gleichgerichtete Klagemöglichkeiten.

Der **Nachbar** kann gegen eine dem Bauherrn erteilte Baugenehmigung Widerspruch und Anfechtungsklage erheben, wenn er in nachbarschützenden Vorschriften verletzt und in der Regel tatsächlich beeinträchtigt ist. Rechtsschutzmöglichkeiten des Nachbarn können sich auch bei einem dem Bauherrn erteilten positiven Bauvorbescheid, bei einer Teilbaugenehmigung oder bei einer Teilungsgenehmigung ergeben. Bei ungenehmigten Bauten kommt ein Rechtsschutz des Nachbarn ebenfalls in Betracht, wenn elementare Nachbarrechte beeinträchtigt sind und das der Behörde zustehende Ermessen auf null reduziert ist. Nachbarrechte dürfen auch nicht durch Verzicht, Verwirkung²⁶³ oder Rechtsmißbrauch untergegangen sein.

Die **Gemeinde** kann gegen eine Baugenehmigung Widerspruch einlegen und gegebenenfalls klagen, wenn durch die Baugenehmigung nachbargemeindliche Belange oder andere Planungsbelange beeinträchtigt sind. In der **Fachplanung** kann der durch die Planung unmittelbar Betroffene Rechtsschutz durch Anfechtungsklage suchen. Begehrt der Betroffene (lediglich) eine Ergänzung der Planung durch Schutzauflagen, ist ein Verpflichtungsbegehren statthaft. Der mittelbar von einer Fachplanung Betroffene kann einen Anspruch auf Abwägung der eigenen Belange geltend machen.

2. Rechtsschutz des Bauherrn

Der Bauherr wird in der Regel Rechtsschutz suchen, wenn seinen Bauwünschen in der Planung oder im Genehmigungsverfahren nicht entsprochen worden ist oder ein von ihm verwirklichtes Bauvorhaben stillgelegt worden ist. Gegen die Nichtdurchführung der gemeindlichen Bauleitplanung wird der Rechtsschutz des Bauherrn erfolglos bleiben, weil ein Anspruch auf Aufstellung eines Bauleitplans nicht besteht und auch vertraglich nicht begründet werden kann. Aus diesen Gründen ist einem Bauherrn auch abzuraten, einen Anspruch auf Entscheidung über die Durchführung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gerichtlich zu verfolgen. Wendet sich der Bauherr gegen Festsetzungen des Bebauungsplans, kann er nach § 47 VwGO einen Normenkontrollantrag beim OVG stellen, wenn er geltend macht, durch die angefochtene Rechtsvorschrift in seinen Rechten verletzt zu sein. Erteilt die Baugenehmigungsbehörde eine beantragte Baugenehmigung nicht, so kann der Bauherr Verpflichtungsklage erheben. Die Klage wird erfolgreich sein, wenn der Bauherr einen Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung hat.

²⁶² Stier, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2220.

²⁶³ BVerwG, B. v. 13.8.1996 – 4 B 135.96 – BauR 1997, 281 – Verwirkung.

3. Rechtsschutz des Nachbarn

a) Öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Rechtsschutz Freistellungsfälle

Der Nachbarschutz kann öffentlich-rechtlich oder auch zivilrechtlich gewährt werden. Privatrechtlicher Nachbarschutz findet seine Grundlage in §§ 903 ff, 1004, 823 BGB sowie in dem auf der Grundlage des § 124 EGBGB erlassenen Landesrecht. Daneben tritt der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz, der sich vor dem Hintergrund grundrechtlicher Gewährleistungen aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften ergibt. Dieser öffentlich-rechtliche Nachbarschutz kann grundsätzlich neben den zivilrechtlichen Rechtsschutz treten. Beide Regelungsbereiche stehen nicht unvereinbar nebeneinander, sondern überlagern und ergänzen sich. Dabei ist auf eine Harmonisierung der beiden Rechtsbereiche hinzuwirken. Die Brücke hierzu wird insbesondere durch die **Zumutbarkeit** und **nachbarliche Rücksichtnahme** gelegt. Was nach den bauplanungsrechtlichen Vorschriften den Betroffenen zumutbar ist, muß auch zivilrechtlich als zumutbar bzw. ortsüblich hingenommen werden. Insbesondere kann der **Bebauungsplan** Festsetzungen des nachbarlichen Interessenausgleichs treffen, die auch bei der zivilrechtlichen Bewertung bei Bestimmung der Ortsüblichkeit nach § 906 II 1 BGB zu berücksichtigen sind.

Der zivilrechtliche Rechtsschutz hat vor allem deshalb Bedeutung gewinnen, weil die Landesgesetzgeber zahlreiche Bauvorhaben vor allem im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes von einer Genehmigungs- oder Anzeigepflicht freistellen. In derartigen Freistellungsfällen ist ein Rechtsschutz des Nachbarn nicht mehr wie bisher gegen eine dem Bauherrn erteilte Baugenehmigung möglich. Die Baugenehmigungsbehörde könnte in diesen Fällen zwar verwaltungsgerichtlich zu einem Einschreiten gegen den Bauherrn verpflichtet werden. Ein derartiger Anspruch auf Einschreiten wird dem betroffenen Dritten aber traditionell nur dann gewährt, wenn wichtige Rechtsgüter bedroht sind und das der Behörde grundsätzlich zustehende Ermessen auf eine Pflicht zum Einschreiten reduziert ist. Sollte daher ein Rechtsschutz in Freistellungsfällen künftig nicht mehr in gleichem Umfang wie bisher gelingen, könnte an seine Stelle ein zivilrechtlicher Nachbarstreit treten. Allerdings wäre dann der Nachbar auch mit dem vollen Kosten- und Schadensersatzrisiko belastet, wenn etwa das Bauvorhaben aufgrund einer einstweiligen Verfügung zunächst ruhen würde und im Hauptverfahren die Klage des Nachbarn abgewiesen würde. Der zivilrechtliche Rechtsschutz könnte daher bei den Nachbarn weniger beliebt sein.²⁶⁴

b) Nachbarschützender Charakter der Normen

Ein öffentlich-rechtlicher Nachbarschutz setzt voraus, daß **nachbarschützende Vorschriften** verletzt sind. Darüber hinaus ist regelmäßig eine tatsächlich spürbare Beeinträchtigung des Nachbarn für den Erfolg des Nachbarrechtsschutzes erforderlich. Die Verletzung in eigenen Rechten ergibt sich für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage bereits aus § 42 II VwGO, wonach diese Klagen nur bei einer möglichen eigenen Rechtsverletzung zulässig sind. Nach § 113 I 1 VwGO ist die Anfechtungsklage nur begründet, wenn der Kläger durch den angefochtenen Verwaltungsakt in seinen eigenen Rechten verletzt ist. Auch für die Verpflichtungsklage nach § 113 V 1 VwGO ist eine Verletzung des Klägers in eigenen Rechten erforderlich. Das auf die eigene Rechtsverletzung ausgerichtete Klagesystem der VwGO will die Popularklage ausschließen und bereits die Zulässigkeit von Klagen an eine mögliche eigene Rechtsverletzung knüpfen. Von den eigenen Rechten sind die rechtlich nicht geschützten Chancen und Möglichkeiten zu unterscheiden, die keine Klagebefugnis nach § 42 II VwGO gewähren. Ob eine Vorschrift des öffentlichen Rechts in diesem Sinne Nachbarschutz gewährt, ist aus dem Schutzzweck der Norm zu ermitteln (**Schutznormtheorie**). Dabei ist jeweils zu klären, ob die Vorschrift ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakter hat oder zugleich auch dem Schutz von Individualinteressen dient. Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Nachbarschutzes kommt dem **Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme** eine zentrale Stellung zu. Das Rücksichtnahmegebot ist für den Geltungsbereich eines Bebauungsplans in § 15 I 2 BauNVO niedergelegt. Danach sind die in den Baugebieten der BauNVO aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden. Im nicht beplanten Innenbereich ergibt sich das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme aus dem Gebot des Sicheinfügens in § 34 I BauGB. Im Außenbereich ist das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme Teil der öffentlichen Belange, die privilegierten Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen (§ 35 I BauGB) oder bei nicht privilegierten Außenbereichsvorhaben nicht beeinträchtigt sein dürfen (§ 35 II und III BauGB). Das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ist damit durchgängig im gesamten Bereich der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben von Bedeutung.

Der Erfolg der Nachbarklage setzt damit eine Verletzung nachbarschützender Vorschriften und grundsätzlich auch eine eigene tatsächliche Rechtsbeeinträchtigung voraus. **Nachbarschützende Vorschriften** enthält sowohl das Bauplanungsrecht als auch das Bauordnungsrecht. Auch aus dem Immissionsschutzrecht, dem materiellen Verfassungsrecht, dem Verfahrensrecht oder Zusicherungen können sich nachbarschützende Vorschriften ergeben. Allerdings ist nicht jede Norm des materiellen öffentlichen Baurechts potentiell nachbarschützend.²⁶⁵ Der Nachbarschutz muß in der Vorschrift vielmehr ausdrücklich angelegt sein. Dabei kommt zunächst dem Gesetz- und

²⁶⁴ Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2504.

²⁶⁵ BVerwG, B. v. 16. 8. 1983 -- 4 B 94.83 -- DVBl. 1984, 145 = UPR 1984, 26 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1246 -- nachbarschützende Norm, gegen OVG Münster, Urt. v. 10. 9. 1982 -- 10 A 2296/79 -- NVwZ 1983, 414.

Verordnungsgeber die Aufgabe zu, Wertungen für den nachbarlichen Interessenausgleich vorzugeben. Das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme kann nur ergänzend herangezogen werden, soweit gesetzgeberische Wertungen dafür Raum lassen und ihrerseits keine abschließenden Regelungen enthalten. So ist etwa für das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme kein Raum mehr, soweit der nachbarliche Interessenausgleich bereits durch die landesrechtlichen Abstandsvorschriften bewirkt worden ist.

c) **Widerspruch und Anfechtungsklage**

Gegen die dem Bauherrn erteilte Baugenehmigung kann der Nachbar nach einem erfolglos durchgeführten Widerspruchsverfahren Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Die Klage des Nachbarn ist begründet, wenn nachbarliche Rechte verletzt sind (§ 42 II, 113 VwGO). Verletzungen können sich vor allem aus nachbarschützenden Festsetzungen des Bebauungsplans, gesetzlichen Regelungen mit nachbarschützender Wirkung oder aus dem Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ergeben.

d) **Vorläufiger Rechtsschutz**

Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens haben nach § 212 a I BauGB jedoch keine aufschiebende Wirkung. Damit ist der Sofortvollzug im Bereich aller Baugenehmigungen die Regel geworden. In den neuen Ländern ist zudem der Sofortvollzug für Fachplanungsvorhaben im RechtsmittelBG vorgesehen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung im öffentlichen Interesse nach § 80 II 1 Nr. 4 VwGO ist daher in diesen Fällen nicht mehr erforderlich.

Hat der **Widerspruch keine aufschiebende Wirkung**, weil eine bauaufsichtliche Zulassung des Vorhabens erfolgt ist (§ 212 a I BauGB) oder ist der Sofortvollzug sonst gesetzlich (§ 80 II 1 Nr. 3 VwGO) oder durch die Behörde (§ 80 II 1 Nr. 4 VwGO, § 80 a I Nr. 1 VwGO) angeordnet, so kann der Nachbar einen Eilantrag bei der **Behörde** auf Aussetzung der Vollziehung nach § 80 a I Nr. 2 VwGO stellen. Legt ein Dritter einen Rechtsbehelf gegen den an einen anderen gerichteten, diesen begünstigenden Verwaltungsakt ein, so kann die Behörde nach dieser Vorschrift auf Antrag des Dritten nach § 80 IV VwGO die Vollziehung aussetzen und einstweilige Maßnahmen zur Sicherung der Rechte des Dritten treffen. Außerdem kommt ein **gerichtlicher Eilantrag** nach § **80 V 1 VwGO** in Betracht. Danach kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der Klage in den Fällen des § 80 II 1 Nr. 1 bis 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen und bei Anordnung durch die Behörde im Falle des § 80 II 1 Nr. 4 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen. Der Antrag ist schon vor Erhebung der Anfechtungsklage zulässig.

e) **Rechtsschutz des Nachbarn bei ungenehmigtem Bauen**

Werden Bauarbeiten ohne eine erforderliche Genehmigung und damit **formell illegal** ausgeführt oder ist die Ausführung nach den Landesbauordnungen freigestellter Vorhaben **materiell illegal**, so kann der Nachbar einen Antrag auf Einschreiten bei der Baugenehmigungsbehörde stellen. Diese hat jedoch im traditionellen Rechtsverständnis des Ordnungsrechts selbst bei rechtswidrigen Handlungen einen Ermessensspielraum. Ein Anspruch auf Einschreiten besteht daher aus der Sicht des Nachbarn erst dann, wenn die Baugenehmigungsbehörde zum Einschreiten verpflichtet ist. Dies setzt eine entsprechende Ermessensschumpfung voraus.²⁶⁶

4. **Rechtsschutz der Gemeinden**

Die Gemeinden können bei der Verletzung ihrer kommunalen Belange Rechtsschutz sowohl gegen die baurechtliche Einzelentscheidung (Baugenehmigung) als auch im Wege des Normenkontrollverfahrens gegen den Bebauungsplan suchen. Vor allem haben benachbarte Gemeinden die Anforderungen an die interkommunale Abwägung zu erfüllen. Nach § 2 II BauGB sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dieses **interkommunale Abstimmungsgebot** beinhaltet entsprechende Mitwirkungsrechte der Nachbargemeinde aber auch inhaltliche Abwehrrechte, wenn die sich aus diesem Gebot ergebenden Rechtsgrundsätze nicht beachtet worden sind.²⁶⁷

Die Gemeinde kann allerdings nur eine Verletzung ihrer **eigenen Belange** geltend machen. Die Gemeinde ist nicht zugleich Sachwalterin der Rechte ihrer Bürger. Der Gemeinde kommen nicht deshalb "wehrfähige" Rechte zu, weil der Allgemeinheit oder einzelnen Privatpersonen - die ihre Rechte selbst geltend zu machen haben - ein Schaden droht.²⁶⁸

II. **Rechtsschutz in der Fachplanung**

Gegen Planfeststellungsbeschlüsse im Bereich des Fachplanungsrechts ist unmittelbar die Klage statthaft. Ein Vorverfahren findet nicht statt (§ 68 I 2 VwGO, §§ 70, 72 VwVfG).²⁶⁹

²⁶⁶ Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2325.

²⁶⁷ Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2334.

²⁶⁸ BVerwG, Urt. v. 15.12.1989 - 4 C 36.86 - BVerwGE 84, 209; B. v. 9.2.1996 - 11 VR 45.95 - NVwZ 1996, 1021 = DöV 1996, 514 -Boitzenburg-Lüneburg; Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 26.94 - DVBl 1996, S. 914.

²⁶⁹ Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2337.

1. Klage gegen den Planfeststellungsbeschuß

Gegen belastende Planfeststellungsbeschlüsse können die davon Betroffenen ohne Widerspruchsverfahren unmittelbar Klage erheben. Die Klage ist zwar grundsätzlich beim Verwaltungsgericht zu erheben. In den in § 48 I 1 VwGO benannten Fällen ist jedoch das *OVG* erstinstanzlich zuständig. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des *OVG* ist insbesondere bei Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungen nach dem Abfallrecht, für Verkehrsflughäfen, für den Bau oder die Änderung neuer Strecken von Straßenbahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie für den Bau von Rangier- und Containerbahnhöfen, für den Neubau und die Änderung von Bundesfernstraßen sowie für den Neubau oder den Ausbau von Bundeswasserstraßen gesetzlich angeordnet. Zudem entscheidet das *BVerwG* nach § 5 VerkPIBG im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit betreffen. Dies gilt auch für Streitigkeiten über Vorarbeiten nach § 6 VerkPIBG.²⁷⁰ Die Klage ist innerhalb eines Monats seit Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses zu erheben (§ 74 VwGO). Die erstinstanzliche Zuständigkeit des *OVG* gilt auch für Streitigkeiten über Plangenehmigungen, die anstelle einer Planfeststellung erteilt werden (§ 48 II 2 VwGO).

Die Klage wird als Anfechtungsklage erhoben, wenn das Klageziel auf Beseitigung des Planfeststellungsbeschlusses insgesamt gerichtet ist. Werden lediglich Schutzauflagen begehrt (§ 74 II 2 VwGO), ist eine Verpflichtungsklage statthaft (§ 42 VwGO).

2. Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide

Für die Berücksichtigung von Belangen in der fachplanerischen Abwägung und für den gerichtlichen Rechtsschutz ist ein Stufensystem von unterschiedlich Belangen von Bedeutung. An der Basis stehen einfache Belange, also von der jeweiligen Planungsentscheidung betroffene einfache Interessen.²⁷¹ Dazu gehören auch Belange, die nicht abwägungserheblich oder rechtsschutzbewährt sind. Auf einer darüberliegenden Stufe stehen die abwägungserheblichen Belange.²⁷² Es handelt sich um von der Planung betroffene Interessen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind und damit zum Abwägungsmaterial gehören und in die planerische Entscheidung einzustellen sind. Auf einer weiteren Stufe darüber stehen die rechtlich geschützten Belange, also solche Betroffenheiten, die wehrfähig sind und eine Klagebefugnis i.S. des § 42 II VwGO und eine Antragsbefugnis nach § 47 II VwGO begründen.²⁷³ Zugleich ist damit die Grenze der einfachrechtlichen Zumutbarkeit markiert, wie sie sich etwa aus dem Rücksichtnahmegebot ergibt oder im Hinblick auf die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung besteht. Darüber erheben sich die enteignungsgleichen schweren Betroffenheiten, bei denen die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschritten wird. Derartige Beeinträchtigungen sind zwar keine Enteignung i.S. des Art. 14 III GG, da das Eigentum in der Hand des Betroffenen verbleibt und weder das Eigentum noch einzelne Eigentumspositionen nach dem Bilde der klassischen Enteignung auf einen anderen Rechtsträger übergehen.²⁷⁴ Gleichwohl erfolgt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 I 2 GG), die enteignende Wirkungen hat und daher gegebenenfalls nur bei einer entsprechenden Kompensation²⁷⁵ verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Planung hat hier drei Möglichkeiten: Sie muß die Beeinträchtigungen auf ein zumutbares Maß reduzieren, durch eine Änderung der Planung die Voraussetzungen für eine unmittelbare Eigentumsinanspruchnahme schaffen oder zumindest einen entsprechenden Ausgleich gewähren, der eine Kompensation für die Beeinträchtigungen darstellt.²⁷⁶ Auf der obersten Stufe der Pyramide steht die Enteignung mit einer unmittelbaren Eigentumsinanspruchnahme, die zu einer Entschädigung führt (Art. 14 III GG).²⁷⁷

Enteignung
enteignungsgleiche Betroffenheiten
(verfassungsrechtliche Zumutbarkeit)
Eingriff in Rechte
(einfachrechtliche Zumutbarkeit)

²⁷⁰ *BVerwG*, B. v. 1. 7. 1993 -- 7 ER 308.93 -- DVBl. 1993, 1155 = NVwZ 1994, 368 -- Bohrarbeiten Ebensfelde-Erfurt.

²⁷¹ Zum folgenden *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2349; ders., NWVBL 1998, 169.

²⁷² *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

²⁷³ *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42.

²⁷⁴ *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 – Naäuskiesung; vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049 – Serriesteich; Urt. v. 24. 6. 1993 -- 7 C 26.92 – BVerwGE 94, 1 = DVBl. 1993, 1141 = NJW 1993, 2949 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1055 -- Herrschinger Moos; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 989.

²⁷⁵ *BVerfG*, B. v. 14. 7. 1981 -- 1 BvL 24/78 -- BVerfGE 58, 137 – Pflichtexemplare.

²⁷⁶ *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 860.

²⁷⁷ *BVerwG*, Urt. v. 18. 3. 1983 -- 4 C 80.79 -- BVerwGE 67, 74 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1245 – Wittenberg.

abwägungserhebliche Belange
(mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar betroffen)
einfache Belange

In die Abwägung sind dabei alle Belange einzustellen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind. Dazu gehören auch die rechtlich geschützten Belange und auch jene Betroffenheiten, die sich in ihren Wirkungen enteignend darstellen, ebenso wie gegebenenfalls die auf der Grundlage der Planung vorgesehenen Enteignungen. Rechtsschutz kann in der Regel nur bei Verletzung solcher Belange gewährt werden, die rechtlich geschützt sind oder deren Verletzung die einfachrechtliche Zumutbarkeitsschwelle übersteigt. Im Gegensatz zum Bauplanungsrecht kann der Betroffene sich gegenüber fachplanerischen Entscheidungen auch auf abwägungserhebliche eigene Belange berufen. Der Rechtsschutz ist allerdings auf die Rüge der Verletzung der eigenen Belange beschränkt. Der von der Planung enteignungsrechtlich Betroffene hat demgegenüber vom Ansatz her umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten. Er kann sich auch auf andere öffentliche Belange berufen, wenn dadurch die Gesamtabwägung in eine Schiefelage gerät und die Planung rechtswidrig erscheint.²⁷⁸

III. Verwaltungsgerichtliches Verfahren – die 6. VwGO-Novelle

Die für die verwaltungsgerichtliche Praxis wohl wichtigste Änderung seit Inkrafttreten der VwGO im Jahre 1960 enthält das ebenfalls verabschiedete 6. VwGOÄndG.²⁷⁹ Zentrale Änderungen betreffen etwa

- ⇒ die Gleichstellung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren nach § 47 II VwGO mit der Klagebefugnis etwa im Anfechtungsprozeß sowie die Einführung einer Zweijahresfrist für den Normenkontrollantrag,
- ⇒ die Änderung des § 48 I VwGO (erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG) im Hinblick auf die Rechtsänderungen im Bereich des Planungsverfahrens),
- ⇒ Einführung einer Zulassungsberufung und dadurch mittelbar bewirkte Verringerung der Revisionsmöglichkeit,
- ⇒ Beendigung des Rechtsstreits bei Nichtbetreiben des Verfahrens.

1. Normenkontrolle

Das Normenkontrollverfahren stellt sich nunmehr wie folgt dar: Nach § 47 I VwGO entscheidet das *OVG* im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit in der **Normenkontrolle** auf Antrag über die Gültigkeit (1) von Satzungen, die nach den Vorschriften des BauGB erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des § 246 II BauGB, (2) von anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Den Antrag kann nach § 47 II 1 VwGO jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift stellen. Der Normenkontrollantrag ist gegen die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung zu richten, welche die Rechtsvorschrift erlassen hat (§ 47 II 2 VwGO). Das Obergericht kann dem Land und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, deren Zuständigkeit durch die Rechtsvorschrift berührt wird, Gelegenheit zur Äußerung binnen einer zu bestimmenden Frist geben (§ 47 II 3 VwGO). Bei einem anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahren kann das *OVG* die Verhandlung aussetzen (§ 47 IV VwGO). Die früher nach § 47 V VwGO a.F. gegebene Möglichkeit einer Vorlage der Rechtssache an das BVerwG durch das *OVG* und eine Nichtvorlagebeschwerde nach § 47 VII VwGO a.F. ist durch das 6. VwGOÄndG in ein Revisions- bzw. Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren nach §§ 132, 133 VwGO umgestaltet worden. Nichtzulassungsbeschwerde und Revision sind daher im Normenkontrollverfahren an die Stelle des Vorlageverfahrens nach § 47 V VwGO a.F. und des Nichtvorlagebeschwerdeverfahrens nach § 47 VII VwGO getreten. Die Entscheidung über die Nichtigkeit der Rechtsvorschrift ist nach § 47 V 2 VwGO allgemeinverbindlich. Nach § 47 VI VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen geboten ist.

Mit der **Neufassung** des § 47 II 1 VwGO durch das 6. VwGOÄndG ist für die Antragsbefugnis mehr erforderlich als ein nachteiliges Betroffensein von Interessen, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind. Der Antragsteller muß vielmehr geltend machen, in **eigenen Rechten** verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Der **Unterschied zum Nachteilsbegriff** besteht im wesentlichen darin, daß einfache Chancen und Erwartungen, die nicht rechtlich geschützt sind, nicht zur Antragstellung berechtigen. Erforderlich ist vielmehr die Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung. Die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren nach § 47 II 1 VwGO zieht so mit der Klagebefugnis im Anfechtungsprozeß gleich. Nur wer geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein, hat die Klagebefugnis im Anfechtungsprozeß und die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren. Die Beschränkung auf die eigene Rechtsverletzung wirkt sich sowohl auf nachteilige Betroffenheiten durch Ausweisung des eigenen Grundstücks

²⁷⁸ Kritisch zur Begrenzung der Abwehrrechte auf den in Anspruch genommenen Eigentümer *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

²⁷⁹ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2360.

als auch der Nachbargrundstücke aus. Im Hinblick auf planerische Ausweisung des **eigenen Grundstücks** macht der Antragsteller eine Rechtsverletzung nur dann geltend, wenn der Bebauungsplan die Grundstücksnutzung gegenüber dem bisherigen Planungszustand verschlechtert. Chancen, Möglichkeiten und Gewinnerwartungen, die nach Lage der Dinge in die Abwägung einzustellen sind, begründen eine Antragsbefugnis nicht mehr. Nur eine Verschlechterung der planerischen Ausweisung des Grundstücks kann daher zu einer möglichen Rechtsverletzung führen.

Auch die planerische Ausweisung im Bereich von **Nachbargrundstücken** führt nur dann zu einer Antragsbefugnis nach § 47 II 1 VwGO, wenn die Planung Rechte des Antragstellers verletzen kann. Bloße Chancen und Erwartungen führen auch hier nicht zur Antragsbefugnis. So wird etwa die Verschlechterung der Aussicht durch die Ausweisung eines neuen Baugebietes ebenso wie die etwa eintretende Grundstückswertminderung regelmäßig nicht eine Antragsbefugnis nach § 47 II 1 VwGO nach sich ziehen. Rechtlich geschützte Interessen sind erst dann verletzt, wenn gegenüber der planerisch ausgewiesenen Maßnahme auch nachbarliche Abwehrrechte im Nachbarklageverfahren bestünden. Dies setzt aber mehr voraus, als nur den Vortrag, daß die eigenen Belange nicht ausreichend in der Abwägung gewürdigt worden sind. Die Zulässigkeit der Normenkontrolle hat sozusagen mit der einer Nachbarklage gleichgezogen. Nur wenn geltend gemacht wird, daß eigene Rechte des Antragstellers verletzt sind, sind Normenkontrolle und Nachbarklage zulässig. Wendet sich der Antragsteller daher gegen die Ausweisung von Nachbargrundstücken, so muß für die Zulässigkeit einer Normenkontrolle dargelegt werden, daß nicht nur Belange in der Abwägung nachteilig betroffen sind, sondern durch den Bebauungsplan Rechte des Antragstellers möglicherweise verletzt sind.

Bei planerischen Ausweisungen von Nachbargrundstücken wird eine Antragsbefugnis vor allem dann gegeben sein, wenn die Bauleitplanung gegen das Gebot der **nachbarlichen Rücksichtnahme** verstößt. Erweist sich die Planung als rücksichtslos, weil nachbarliche Interessen nicht ausreichend gewürdigt worden sind, so kann aus diesem Verstoß zugleich eine Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren folgen. Ist das Rücksichtnahmegebot in der Bauleitplanung eingehalten, wird auch die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren nicht gegeben sein.

2. Zweijahresfrist für den Normenkontrollantrag

Der Normenkontrollantrag kann nur innerhalb von zwei Jahren seit Inkrafttreten der angefochtenen Rechtsvorschrift gestellt werden (§ 47 II 1 VwVfG). Diese durch das 6. VwGOÄndG eingeführte Zweijahresfrist soll die Normenkontrollanträge auf eine zeitnahe Anfechtung der Rechtsvorschriften begrenzen und zugleich einer ungefragten Fehlersuche vorbeugen. Die Zweijahresfrist für die Antragstellung im Normenkontrollverfahren ist für alle Rechtsvorschriften zu beachten, die nach dem 1.1.1997 in Kraft getreten sind. Für vor dem 1.1.1997 in Kraft getretene Rechtsvorschriften sieht die **Überleitungsregelung** in Art. 10 des 6. VwGOÄndG einen Fristbeginn mit Verkündung der Neuregelung vor, so daß die Zweijahresfrist des § 47 II 1 VwGO in diesem Fall mit diesem Zeitpunkt beginnt, wenn nicht nach anderen Gesetzen die Frist zur Antragstellung nach § 47 VwGO bereits abgelaufen ist. Eine nachträgliche Normenkontrolle nach Ablauf dieses Zeitpunkts ist also bei alten Bebauungsplänen nicht mehr möglich. Dies hindert die Verwaltungsgerichte allerdings nicht, in die Bebauungspläne im Rahmen etwa einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage inzidenter zu prüfen und wegen eines Rechtsfehlers nicht anzuwenden. Diese Nichtanwendung in einem verwaltungsgerichtlichen verfahren hat jedoch keine allgemeingültige Wirkung. Die Nichtanwendung einer Rechtsnorm durch ein Verwaltungsgericht hindert Behörden oder Gerichte nicht, eine andere Auffassung zu vertreten und nach wie vor von der Gültigkeit der Rechtsnorm auszugehen. Die Zweijahresfrist des § 47 II VwGO i.d.F. des 6. VwGOÄndG gilt auch für die **neuen Bundesländer** bei Bebauungsplänen, die neu erlassen werden. Die vormals bestehende Befristung der Normenkontrollanträge auf drei Monate ist durch die Neufassung des RechtsmittelBG durch das 6. VwGOÄndG aufgehoben worden. Die bereits zuvor im Jahre 1996 abgelaufene Antragsfrist lebt damit allerdings nicht wieder auf.

Anträge sind nach der Neufassung des § 47 VwGO an eine **Zweijahresfrist** gebunden. Sie können zudem bei Vorliegen besonderer Umstände bereits vor Ablauf der Zweijahresfrist verwirkt sein. So ist es nicht zulässig, noch längere Zeit nach Inkrafttreten und Verwirklichung der Norm das *OVG* anzurufen - insbesondere dann nicht, wenn der Antragsteller zu erkennen gegeben hat, daß er die Rechtsvorschrift über lange Zeit hinweg als gültig betrachtet hat²⁸⁰.

3. Vertretungszwang

Vor den Verwaltungsgerichten der ersten Instanz besteht grundsätzlich kein Anwaltszwang. Vor dem OVG und BVerwG muß sich jeder Beteiligte nach § 67 I VwGO i.d.F. des 6. VwGOÄndG grundsätzlich von einem Anwalt oder einem Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Berufung und der Revision sowie des Berufungszulassungsantrags nach § 125 VwGO und der Nichtzulassungsbeschwerde nach § 133 VwGO sowie in den weiteren in § 67 I 2 VwGO genannten Fällen. Auch für das Berufungsverfahren vor dem OVG besteht damit grundsätzlich Vertretungszwang. Der private Kläger kann sich daher grundsätzlich nur durch einen Anwalt oder Hochschullehrer vor dem *OVG* vertreten lassen. Dies gilt nicht nur für die mündliche Verhandlung, sondern auch alle schriftlich zu stellenden Anträge auch soweit es um die Frage geht, ob überhaupt ein

²⁸⁰ *OVG Koblenz*, Urt. v. 7.6.1983 - 10 C 26/82 - NJW 1984, 444, für die Anfechtung eines Bebauungsplans, dessen Realisierung der Antragsteller selbst durch Verkauf des dazu benötigten Geländes ermöglicht hat.

Berufungsverfahren vor dem *OVG* stattfindet. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit der Befähigung zum Richteramt sowie durch einen Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen (Behördenprivileg). In Abgabenangelegenheiten sind vor dem *OVG* als Prozeßbevollmächtigte auch Steuerberater und Wirtschaftsprüfer zugelassen. Es muß sich um Volljuristen der eigenen Behörde handeln.

Lassen sich juristische Personen des öffentlichen Rechts gem. § 67 I Satz 3 VwGO durch eigene Beamte oder Angestellte vertreten, wird die Wirksamkeit einer Prozeßhandlung nicht dadurch berührt, daß der Unterschrift des Vertreters der Zusatz „Im Auftrag“ vorausgestellt ist²⁸¹. Die Revisionschrift und die Revisionsbegründung muß von dem postulationsfähigen Vertreter unterzeichnet sein. Eine Bezugnahme auf andere, von ihm nicht verfaßte Unterlagen als Begründung der Revision ist unzulässig. Auch eine nicht weiter substantiierte Bezugnahme auf eine nicht vom Prozeßbevollmächtigten des jeweiligen Revisionsklägers selbst, sondern von einem Dritten verfaßte und unterzeichnete Revisionsbegründung in einem anderen Verwaltungsrechtsstreit ist mit dem Sinn und Zweck des Vertretungszwangs im Revisionsverfahren sowie des Darlegungsgebots des § 139 II 2 VwGO nicht vereinbar und deshalb unzureichend²⁸². Die Einführung des Vertretungszwangs vor dem *OVG* war angesichts der Einführung der Zulassungsberufung wohl unausweichlich und sollte vielleicht auch ein Stück weit als Trostpflaster für die unter stärkeren Fristdruck gesetzten Anwälte dienen.

4. Sofortvollzug

Widerspruch und Anfechtungsklage auch eines Dritten gegen eine Verwaltungsakt haben vom Grundsatz her aufschiebende Wirkung. Allerdings entfällt die aufschiebende Wirkung in den Fällen des § 80 II VwGO. Durch eine Neufassung des § 80 II Nr. 3 VwGO ist die Möglichkeit der aufschiebenden Wirkung durch bundes- oder landesgesetzliche Regelungen erweitert worden. Danach entfällt die aufschiebende Wirkung in anderen durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage endet nach dem durch das 6. VwGOÄndG neu eingeführten § 80b VwGO mit der Unanfechtbarkeit oder, wenn die Anfechtungsklage im ersten Rechtszug abgewiesen worden ist, drei Monate nach Ablauf der gesetzlichen Begründungsfrist des gegen die abweisende Entscheidung gegebenen Rechtsmittels. Dies gilt auch, wenn die Vollziehung durch die Behörde ausgesetzt oder die aufschiebende Wirkung durch das Gericht wiederhergestellt oder angeordnet worden ist, es sei denn, die Behörde hat die Vollziehbarkeit bis zur Unanfechtbarkeit ausgesetzt. Mit dieser Neuregelung soll bewirkt werden, daß die Berufungsinstanz sich innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der gesetzlichen Begründungsfrist erneut mit der Eilentscheidung befassen muß, wenn die Klage in erster Instanz abgewiesen worden ist und ein Berufungsverfahren stattfindet. Die aufschiebende Wirkung der Eilentscheidung entfällt danach, wenn die Klage in erster Instanz abgewiesen worden ist und seit der Klagebegründungsfrist mehr als drei Monate verstrichen sind. Es ist dann vom Antragsteller ein erneuter Antrag auf Aussetzung des Sofortvollzuges beim *OVG* zu stellen. Dieses hat dann über den Eilantrag zu entscheiden. Dieselben Grundsätze gelten auch, wenn die Vollziehung durch die Behörde ausgesetzt worden ist oder die aufschiebende Wirkung durch das Gericht wiederhergestellt oder angeordnet worden ist, es sei denn, daß die Behörde die Vollziehung bis zur Unanfechtbarkeit ausgesetzt hat (§ 80b I 2 VwGO). Das Gericht des ersten Rechtszuges hat allerdings auch die Möglichkeit, trotz Abweisung der Klage anzuordnen, daß die aufschiebende Wirkung der Klage fort dauert. Eine derartige Anordnung wird vor allem dann in Betracht kommen, wenn aus der Sicht der ersten Instanz die endgültige Entscheidung in der Hauptsache weiterhin offen ist und die Aussetzungsinteressen die Vollzugsinteressen überwiegen. Das *OVG* kann auf Antrag anordnen, daß die aufschiebende Wirkung fort dauert (§ 80b II VwGO). Die Möglichkeit, in der klageabweisenden Entscheidung die Fortdauer der aufschiebenden Wirkung anzuordnen²⁸³, hat das erstinstanzliche Gericht nicht. Die Vorschriften dienen dazu, die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs auf Fälle zu begrenzen, in denen mit einem Erfolg in der Hauptsache gerechnet werden kann. Im übrigen soll es bei dem Grundsatz der sofortigen Vollziehung verbleiben.

5. Klagerücknahme

Der Kläger kann bis zur Rechtskraft des Urteils seine Klage zurücknehmen. Die Zurücknahme der Klage nach Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung setzt die Einwilligung des Beklagten und, wenn eine Vertreter des öffentlichen Interesses an der mündlichen Verhandlung teilgenommen hat, auch seine Einwilligung voraus (§ 92 I VwGO). Nach § 92 II VwGO gilt die Klage als zurückgenommen, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als 3 Monate nicht betreibt. Das Verfahren wird nicht betrieben, wenn innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist die Klagebegründung nicht vorgelegt wird oder Fragen des Gerichts nicht beantwortet werden. Der

²⁸¹ *BVerwG*, B. v. 16.3.1993 - 4 B 253.92 - Buchholz 310 § 67 VwGO Nr. 80 S. 9; B. v. 26.3.1993 - 4 NB 45.92 - NVwZ-RR 1993, 598 = ZfBR 1993, 252; Urt. v. 17.11.1995 - 8 C 4.94 - DVBl. 1996, 381.

²⁸² *BVerwG*, U. v. 27.2.67 - 8 C 81.66 - *BVerwGE* 26, 239; Urt. v. 3.3.1989 - 8 C 19.87 - Fehlbelegungsabgabe.

²⁸³ So die ursprüngliche Fassung des Entwurfs zu § 80b II VwGO, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung Drs. 13/3993, 13/4069 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses v. 26.6.1996 Drs. 13/5098.

Kläger ist in der Aufforderung des Gerichts auf die sich daraus ergebenden Folgen (§ 92 II 1 VwGO) einschließlich der Kostenfolge (§ 155 II VwGO) hinzuweisen. Das Gericht stellt sodann durch Beschluß fest, daß die Klage als zurückgenommen gilt. Wird die Klage zurückgenommen oder gilt sie als zurückgenommen, so stellt das Gericht das Verfahren durch Beschluß ein und spricht in ihm die sich nach der VwGO ergebenden Rechtsfolgen der Zurücknahme aus. Der Beschluß ist unanfechtbar (§ 92 III VwGO).

6. Zulassungsberufung

Durch das 6. VwGOÄndG ist eine Zulassungsberufung eingeführt worden. Dies wird die Rechtsschutzmöglichkeiten deutlich verringern. Im Regelfall wird der gesamte Streitstoff nur noch in einer Instanz vollständig geprüft. Berufungs- und Revisionsverfahren werden zur Ausnahme gehören.²⁸⁴

a) Grundsatz

Die Berufung ist gegen Endurteile einschließlich der Teilurteile nach § 11 VwGO und gegen Zwischenurteile (§§ 109, 111 VwGO) statthaft (§ 124 I VwGO). Die Berufung muß allerdings zunächst nach §§ 124, 124a VwGO i.d.F. des 6. VwGOÄndG durch das OVG zugelassen werden. Wird die Berufung nicht zugelassen, ist sie unzulässig. Die erstinstanzliche Entscheidung wird rechtskräftig (§ 124a II VwGO). Zugleich ist die vormals in § 131 VwGO geregelte Zulassungsberufung aufgehoben worden.

b) Berufungszulassungsgründe

Die Berufungszulassungsgründe sind in § 124 VwGO benannt. Sie ähneln den Gründen für die Zulassung der Revision in § 132 II VwGO. Nach § 124 II ist die Berufung nur zuzulassen, wenn (1) ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, (2) wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, (3) wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, (4) wenn das Urteil von einer Entscheidung des OVG, des BVerwG, des GemSOBG oder des BVerfG abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder (5) wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. Die Zulassungsgründe des § 124 II Nr. 3 (Grundsatzberufung), Nr. 4 (Divergenzberufung) oder Nr. 5 (Verfahrensberufung) sind mit den Revisionszulassungsgründen des § 132 II Nr. 1 bis 3 VwGO vergleichbar. Die Berufung ist darüber hinaus zuzulassen, wenn ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung bestehen § 124 II Nr. 1 VwGO) oder die Sache tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist (§ 124 II Nr. 2 VwGO). Diese beiden Zulassungsgründe beinhalten eine Art Blanketterklärung mit erheblichen Beurteilungsspielräumen, die eine Zulassung durch das OVG dann ermöglicht, wenn das Gericht die erstinstanzliche Entscheidung nicht für zutreffend hält oder sich zu einer vor allem rechtlich schwierigen Rechtssache äußern will. Die Entscheidung hierfür liegt in der Hand des OVG.

c) Zulassungsantrag

Über die Zulassung der Berufung entscheidet ausschließlich das OVG. Das Verwaltungsgericht selbst kann die Berufung nicht zulassen. Das Zulassungsverfahren unterscheidet sich von dem Revisionsverfahren, das auch durch das OVG mit grundsätzlich bindender Wirkung für das BVerwG zugelassen werden kann. Auch das durch das 6. VwGOÄndG gestrichene Vorlageverfahren im Normenkontrollverfahren nach § 47 V und VII VwGO a.F. konnte durch das OVG als vorlegendes Gericht selbst eröffnet werden. Im Gegensatz dazu kann die Berufung nicht durch das erstinstanzliche Gericht, sondern nur durch das OVG aufgrund eines entsprechenden Antragsverfahrens zugelassen werden. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils zu beantragen. Der Antrag ist beim Verwaltungsgericht zu stellen. Er muß das angefochtene Urteil bezeichnen. In dem Antrag sind zugleich die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Rechtskraft ist bis zur Entscheidung über den Zulassungsantrag gehemmt (§ 124a I VwGO). Bereits für die Antragstellung besteht Anwaltszwang. Der Zulassungsantrag muß vergleichbar mit einem Nichtzulassungsbeschwerdeantrag nach § 133 VwGO begründet werden. Dabei sind die Voraussetzungen der Berufungszulassung nach § 124 II VwGO darzulegen. Dies stellt an den begleitenden Anwalt zumeist nicht unerhebliche Anforderungen. Denn es reicht grundsätzlich nicht aus, eigene Sachverhaltswertungen oder Rechtsansichten an die Stelle des Urteils zu setzen. Dies liegt für die Zulassungsgründe der Divergenz, der grundsätzlichen Bedeutung oder der Verfahrensrüge auf der Hand. Die Voraussetzungen für diese Zulassungsgründe sind im einzelnen darzulegen. Entscheidungen, von denen die angefochtene Entscheidung abweicht, sind zu benennen; die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache möglichst ist unter Benennung der entscheidungserheblichen Frage darzustellen. Die weiteren Zulassungsgründe, bei denen ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils dargelegt werden können (Nr. 1) oder auf die besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeit hinzuweisen ist (Nr. 2) gewähren größere Freiheiten nicht nur für das OVG, sondern auch für die Begründung des Zulassungsantrags. Hier kann aus der Sache heraus und auch unter Würdigung der besonderen Fallumstände argumentiert werden. Auf der anderen Seite dürfte das OVG im Rahmen der Zulassungsentscheidung nach § 124a II VwGO die Prüfungspflicht haben, die Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zumindest einer Plausibilitätskontrolle zu unterziehen. Erweist sich die angefochtene Entscheidung danach als unrichtig, so ist die

²⁸⁴ Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2451.

Berufung zuzulassen. Insoweit geht die Prüfung im Rahmen des Berufungszulassungsverfahrens weiter als im Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren nach § 133 VwGO, bei dem das *BVerwG* in seiner Beurteilung an das Vorliegen der drei Zulassungsgründe des § 132 II VwGO gebunden ist. So ist das *BVerwG* gehindert, gegen eine mit der Nichtzulassungsbeschwerde angefochtene Entscheidung des OVG die Revision zuzulassen, wenn das Urteil nach Auffassung des Revisionsgerichts zwar fehlerhaft ist, aber keiner der drei Revisionszulassungsgründe vorliegt. Auch eine aktenwidrige Feststellung des Sachverhalts rechtfertigt die Revisionszulassung nicht, wenn nicht eine entsprechende Verfahrensrüge nach § 133 II Nr. 3 VwGO erfolgreich erhoben wird. Durch die diesen Regelungen gegenüber erweiterte Fassung der Berufungszulassungsgründe in § 124 II Nr. 1 und 2 VwGO besteht für das OVG die Möglichkeit, eine Berufung auch dann zuzulassen, wenn es die angefochtene Entscheidung schlichtweg für falsch hält (§ 124 II Nr. 1 VwGO) oder in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht weiteren Aufklärungsbedarf sieht (§ 124 II Nr. 2 VwGO).

d) Zulassungsentscheidung

Über den Zulassungsantrag entscheidet das OVG durch Beschluß. Es kann von einer Begründung absehen, wenn dem Antrag stattgegeben wird, aber auch, wenn er einstimmig abgelehnt wird (§ 124a II VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags wird die angefochtene Entscheidung rechtskräftig. Auch eine Revision oder eine Nichtzulassungsbeschwerde zum *BVerwG* ist in diesen Fällen nicht mehr möglich. Auch die Zurückweisung des Zulassungsantrags bedarf daher keiner Begründung, wenn die Entscheidung einstimmig unter den drei Berufsrichtern erfolgt. Die unbegründete Zurückweisung des Zulassungsantrags sollte jedoch zur absoluten Ausnahme gehören. Denn wenn schon eine sachliche Prüfung der Rechtssache nur in einer Instanz erfolgt, dann muß die Zurückweisung des Berufungszulassungsantrags zumindest mit nachvollziehbaren Gründen belegt sein, wenn das Verfahren noch die gebotene Rechtsstaatlichkeit für sich in Anspruch nehmen will.

Die Berufungszulassungsgründe in § 124 II VwGO sind zwar gegenüber den Nichtzulassungsbeschwerdegründen in § 132 II VwGO erweitert. Dies alles führt aber nicht daran vorbei, daß die Rechte der Verfahrensbeteiligten durch die Einführung der generellen Zulassungsberufung gegenüber dem bisherigen Standard des Rechtsschutzes kräftig zurückgeschnitten worden sind. In vielen Fällen wird eine zweite Instanz fehlen und auch die Revisionsinstanz des *BVerwG* wird gewiß um viele interessante Verfahren ärmer.

7. Beschwerde gegen Eilentscheidungen

Gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts nach § 80 V VwGO und über einstweilige Anordnungen nach § 123 VwGO steht den dadurch Beschwerdeten nach § 146 IV VwGO die Beschwerde nur dann zu, wenn sie in entsprechender Anwendung des § 124 II VwGO vom OVG **zugelassen** worden ist. Nach den Grundsätzen des § 124 II VwGO ist die Entscheidung nur zuzulassen, wenn ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung bestehen, die Rechtssache tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist oder auf das Eilverfahren bezogen Grundsatz-, Divergenz- oder Verfahrensgründe eine erneute Eilentscheidung rechtfertigen.

Der Antrag auf Zulassung der Beschwerde ist innerhalb einer Frist von **zwei Wochen** nach Bekanntgabe der Entscheidung beim Verwaltungsgericht zu stellen. Er muß den angefochtenen Beschluß bezeichnen. In dem Antrag sind die Gründe darzulegen, aus denen die Beschwerde zuzulassen ist (§ 146 V VwGO). Über den Zulassungsantrag entscheidet das OVG durch Beschluß (§ 146 VI VwGO). Eine Abhilfeentscheidung durch das Verwaltungsgericht selbst ist nicht möglich.

Im Rahmen der Gesetzesberatungen zur 6. VwGOÄndG war zeitweilig sogar vorgesehen worden, die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen Dritter für praktisch alle Zulassungsentscheidungen des gesamten Bau- und Fachplanungsrechts entfallen zu lassen²⁸⁵. Durch § 212 a BauGB ist allerdings die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die bauaufsichtliche Zulassung des Vorhabens entfallen. Dasselbe gilt nach Maßgabe entsprechender fachgesetzlicher Regelungen für Rechtsbehelfe gegen Projektzulassungen im Fachplanungsrecht.

Mit den Neuregelungen soll eine Straffung auch des Eilverfahrens erreicht und durch das 6. VwGOÄndG rechtssystematisch mit den gerichtlichen Hauptverfahren gleichgezogen werden. Allerdings geht die mit einer Reduzierung des Rechtsschutzes einher. Die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen werden damit zunehmend auf die erste Instanz zugeschnitten. Von Rechtsmitteln ist wohl nur noch in Ausnahmefällen eine Korrektur zu erwarten.

8. Rechtsmittelbeschränkung in den neuen Ländern

In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gilt auch nach der Neufassung des RechtsmittelBG durch das 6. VwGOÄndG die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges bei allen

²⁸⁵ Gesetzentwurf der *Bundesregierung* Drs. 13/3993, 13/4069 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses v. 26.6.1996. Diese Ausweitung des RechtsmittelBG auch auf die alten Länder ist durch den *Vermittlungsausschuß* wieder gestrichen worden, so Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses Drs. 13/5642 v. 26.9.1996.

wichtigen Zulassungsentscheidungen des Bau- und Fachplanungsrechts. Die im RechtsmittelBG zudem enthaltene Beschränkung von Rechtsmitteln gegen Urteile des Verwaltungsgerichts sind durch das 6. VwGOÄndG auch auf die alten Bundesländer erstreckt worden, so daß die bisherige Sonderregelung für die neuen Länder im RechtsmittelBG a.F. entbehrlich wurde. Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen einen an einen anderen gerichteten begünstigenden Verwaltungsakt entfällt in einer Reihe von Fachplanungsverfahren²⁸⁶.

9. Gemeinsamkeiten von Bau- und Fachplanungsrecht

Das Bau- und Fachplanungsrecht hat mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Vor allem wird es durch verfassungsrechtliche Anforderungen geeint, die sich aus der Eigentumsgarantie, dem Rechtsstaats- und Demokratiegebot sowie der kommunalen Selbstverwaltung ergeben. Die übergreifenden Strukturen, die sich aus verfahrensrechtlichen Garantien und dem Abwägungsgebot ergeben, verbinden das Bau- und Fachplanungsrecht und lassen es als Teil einer Gesamtmaterie des Planungsrechts erscheinen, die bei allen Unterschieden in Einzelheiten notwendigerweise aus vergleichbaren Grundelementen zusammengesetzt ist. Die Harmonisierungsbestrebungen, die den Beschleunigungsgesetzen aber auch dem Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 zugrundelagen, sollten bei künftigen Gesetzgebungsvorhaben weiter im Mittelpunkt stehen. Dabei gilt es, jenseits eines ausufernden Rechtsmittel- und Rechtswegestaates einerseits und der Maxime, mit betroffenen Interessen kurzen Prozeß zu machen, andererseits einen richtigen Mittelweg zu finden, der eine beschleunigte Verfahrensführung gewährleistet, zugleich jedoch berechnete Bürgerinteressen ausreichend wahrt.

²⁸⁶ Die Regelung ist durch das 6. VwGOÄndG bis zum 31.12.2002 verlängert worden.