

## Anhörungsverfahren bei straßenrechtlichen Großvorhaben

### – Die Hochmoselquerung –

Von Professor Dr. Bernhard Stüer, Rechtsanwalt und Notar, Münster/Osnabrück, und  
Willi E. Probstfeld, Regierungsrat, Koblenz \*

**Die Planfeststellung von Großvorhaben bedarf einer besonderen Vorbereitung. Anforderungen ergeben sich vor allem aus den verfahrensrechtlichen Erfordernissen des § 73 VwVfG, aber auch aus inhaltlichen Vorgaben. Der Beitrag stellt diese rechtlichen Anforderungen am Beispiel der Hochmoselquerung dar und gibt praktische Hinweise zur Gestaltung des Anhörungsverfahrens. Die Erkenntnisse lassen sich aber auch für andere fachplanungsrechtliche Vorhaben nutzen.**

#### I. Einleitung

Die Bewältigung der Anhörung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens für ein Großvorhaben stellt regelmäßig eine Herausforderung für alle mit der Verfahrensabwicklung Beteiligten dar. Schon bei den Vorbereitungen stellen selbst „Planfeststellungsprofis“ schnell fest, daß sie teilweise Neuland betreten und ihr Wissen und ihre bisherigen Erfahrungen für ein Großvorhaben nicht ausreichen, um Risiken auszuschalten und alle Klippen sicher zu umschiffen. Dies gilt um so mehr, als Großvorhaben mehr und mehr von einer sensibilisierten Öffentlichkeit und den Medien kritisch oder gar ablehnend begleitet werden. Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen rechtliche und praktische Erfahrungen in dem Anhörungsverfahren für den geplanten vierspurigen Neubau der Bundesstraße Nr. 50 (B 50) in Rheinland-Pfalz im Eifel-Hunsrück-Raum. Kernstück dieses Projekts ist der sogenannte Hochmosel-Übergang, eine Großbrücke bei Ürzig mitten in einer Fremdenverkehrsregion.

#### II. Zielvorgabe

Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz mißt dem geplanten Straßenbauprojekt eine herausragende Bedeu-

tung zu und strebt eine schnelle Bauverwirklichung an. Das Baurecht soll dementsprechend unter konsequenter Anwendung der gesetzlichen Beschleunigungsvorschriften herbeigeführt werden. Für das Anhörungsverfahren ist hiernach ein Zeitbedarf von ca. 7 Monaten zu kalkulieren.

#### III. Projektbeschreibung

Die insgesamt ca. 25 km lange Neubaustrecke der Bundesstraße Nr. 50 verläuft in Rheinland-Pfalz von der BAB A 1 bei Wittlich durch die Wittlicher Senke über das Moseltal auf den Hunsrück bis Longkamp. Die Neubaustrecke gliedert sich in zwei Abschnitte. Der I. Abschnitt beginnt an der BAB A 1 bei Wittlich und führt bis zur Anschlußstelle B 50 neu/B 50 alt bei Platten. Hierfür wurde bereits ein gesondertes Anhörungsverfahren durchgeführt.

Gegenstand der nachstehenden Betrachtung ist das Anhörungsverfahren für den II. Abschnitt mit dem Hochmoselübergang. Diese Neubaustrecke schließt sich an den I. Abschnitt an und ist 20,5 km lang. Sie erreicht bei Ürzig durch einen 100 m langen Tunnel das Moseltal. Mit einer 1700 m langen Brücke wird die Mosel in einer Höhe von 158 m überspannt. Die Brücke in diesen Dimensionen ist als die größte Brücke Deutschlands anzusehen. Ein ca. 4 km langer Zubringer verbindet das Moseltal mit der neuen Bundesstraße, die weiter über das Hochplateau von Zeltingen-Rachtig über die Graacher Schanzen zur Ortslage Longkamp führt. Nach Umgehung der Ortslage Longkamp endet die B 50 neu auf der vorhandenen B 50 hinter Kommen.

#### IV. Rechtsgrundlagen und Verfahrensvorschriften

Das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren ist in den §§ 72 ff. VwVfG<sup>1</sup> in Verbindung mit spezialgesetzlichen Bestimmungen in den §§ 17 ff. BFStrG<sup>2</sup> geregelt

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser Stüer lehrt an den Universitäten Münster und Osnabrück Planungs-, Umwelt- und Kommunalrecht. Der Verfasser Probstfeld ist in der Planfeststellung des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz in Koblenz tätig. Beide waren mit der Vorbereitung und Durchführung des Anhörungsverfahrens zur Hochmoselquerung befaßt.

1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) i. d. F. der Bek. v. 21. 9. 1998 (BGBl. I S. 3050).  
2 Bundesfernstraßengesetz (BFStrG) i. d. F. der Bek. v. 19. 4. 1994 (BGBl. I S. 854), geändert durch Viertes ÄndG (4. FStrÄndG) v. 18. 6. 1997 (BGBl. I S. 1452).

und gliedert sich in das Anhörungs- und das Beschlußverfahren.

Vorschriften über das Anhörungsverfahren sind in § 73 VwVfG in Verbindung mit den Regelungen in § 17 Abs. 3 a, 3 b, 3 c und 4 BFStrG enthalten. Von besonderer Bedeutung sind vor dem Hintergrund der Zielsetzung hier auch Beschleunigungsregelungen sowie Sonderbestimmungen für die Abwicklung von sogenannten Massenverfahren. Der Planfeststellungsbeschluß ist ein Verwaltungsakt mit Konzentrationswirkung, der ein umfassendes Baurecht vermittelt. Neben der Planfeststellung sind keine anderen behördlichen Entscheidungen erforderlich (§ 75 Abs. 1 VwVfG).

## V. Vorbereitung des Anhörungsverfahrens

Die Durchführung eines derartigen Großprojekts ist nur auf der Grundlage einer sorgfältigen Vorbereitung möglich. Daraus ergeben sich vor allem Anforderungen an die Planunterlagen, die das Vorhaben ausreichend beschreiben und bewerten und den Beteiligten ihre Betroffenheiten darstellen müssen. Denn nur aufgrund einer sachgerechten Information ist eine sachgerechte Betroffenenbeteiligung möglich.

### 1. Planunterlagen

Der Träger des Vorhabens hat den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Der Plan besteht aus Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen (§ 73 Abs. 1 VwVfG). Weitere Angaben im Hinblick auf Inhalt und Umfang der Planunterlagen ergeben sich aus § 6 des UVP-Gesetzes<sup>3</sup>. Eine Überprüfung der Planunterlagen im Vorfeld eines Anhörungsverfahrens durch die Anhörungsbehörde ist unerlässlich. Hierbei sollte auch die Anzahl der Planmehrausfertigungen für die in der Anhörung zu beteiligenden Behörden, Träger öffentlicher Belange und Stellen vereinbart und festgelegt werden, welche Planunterlagen den anerkannten Naturschutzverbänden überlassen werden<sup>4</sup>. Besonders sorgfältige Überlegungen im Hinblick auf die Anzahl der notwendigen Planmehrausfertigungen waren in der Vergangenheit auch aus Kostenüberlegungen notwendig. Die Planervielfältigung ist teuer. Insider wissen, daß eine Mehrausfertigung eines mehrere Ordner umfassenden Plansatzes regelmäßig einige Tausend DM kostet und dementsprechend nicht selten sechsstellige Beträge für Planmehrausfertigungen ausgegeben werden müssen. In dem B-50-Verfahren bestand ein Plansatz aus 21 Ordnern. Auf diesem Gebiet ist jedoch dank moderner Technik inzwischen ein entscheidender Durchbruch gelungen.

3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) v. 12. 2. 1990 in der geltenden Fassung.

4 Die anerkannten Naturschutzverbände sind nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG regelmäßig an straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu beteiligen. Dies geschieht bundesweit nicht einheitlich. In verschiedenen Bundesländern werden den Verbänden volle Plansätze zur Verfügung gestellt; andernorts werden besondere reduzierte Plansätze vorgehalten, aus denen die naturschutzrechtlichen Belange erkennbar sind.

### 2. Straßenplanung auf CD-ROM

In Rheinland-Pfalz ist es zwischenzeitlich fast schon Standard, auf viele Planmehrausfertigungen in herkömmlicher Papierform zu verzichten und statt dessen den kompletten Plansatz auf einer CD-ROM zur Verfügung zu stellen. Das spart nicht nur Kosten in erheblichem Umfang, weil eine CD-ROM für weniger als 10,- DM Materialkosten beliebig oft vervielfältigt werden kann, sondern führt darüber hinaus zu einer neuen Qualität der Information bis in jedes Planungsdetail. So sind z. B. Grunderwerbspläne und Grunderwerbsverzeichnisse miteinander verknüpft und erlauben schnelle und präzise Abfragen über Grundstücksbetroffenheiten. Fotorealistic Darstellungen und Visualisierungen sind geeignet, das Vorhaben transparenter zu machen. Diese Bereitstellung von Planunterlagen in digitalisierter Form hat zwischenzeitlich auch Eingang in die rechtlichen Bestimmungen gefunden<sup>5</sup>; datenschutzrechtliche Aspekte müssen gleichwohl beachtet werden. In Rheinland-Pfalz ist durch § 6 Abs. 2 LStrG<sup>6</sup> auch für Bundesfernstraßen klargelegt, daß Grundstückseigentümer nach ihrer Bezeichnung im Grundbuch in dem Plan bezeichnet, d. h. offen angegeben werden dürfen. Dementsprechend darf eine CD-ROM, die im Rahmen der Planoffenlegung verwendet wird, auch ein unverschlüsseltes Grunderwerbsverzeichnis enthalten. Soweit eine CD-ROM darüber hinaus der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird, müssen die Grunderwerbsangaben ggf. verschlüsselt werden<sup>7</sup>.

## VI. Planoffenlegung

Nach Eingang der Planunterlagen wurde die Planoffenlegung eingeleitet.

### 1. Koordination der Planoffenlegung

Die Anhörungsbehörde hat zu veranlassen, daß der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, ausgelegt wird (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Eine entsprechende Gebietsabgrenzung bereitet regelmäßig Schwierigkeiten. Sie muß bei Straßenbauvorhaben insbesondere im Hinblick auf mögliche Verkehrsverlagerungen auf andere Straßen im Umfeld sorgfältig überlegt werden. In Rheinland-Pfalz wird dieses Problem dadurch entschärft, daß in aller Regel viele kleinere sogenannte Ortsgemeinden in einer größeren Verwaltungseinheit (Verbandsgemeinde) zusammengeschlossen sind. Den Verbandsgemeinden obliegt die Planauslegung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren<sup>8</sup>. In dem B-50-Verfahren wurden fünf Planoffenlegungsstellen be-

5 Ziff. 13 Abs. 2 der Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr v. 28. 6. 1999, Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 16/1999, Verkehrsblatt Aml. Teil, Heft 14, 1999, S. 511.

6 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 1. 8. 1977 (GVBl. S. 274), geändert durch das Sechste Landesgesetz zur Änderung des Landesstraßengesetzes für Rheinland-Pfalz v. 20. 7. 1998 (GVBl. S. 203).

7 Weitere Auskünfte zur Straßenplanung auf CD-ROM sind über das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz, Kastorhof 2, 56068 Koblenz, Telefon: (02 61) 30 29-2 39, Fax: (02 61) 30 29-1 70, E-Mail: lasv@lasv.rlp.de, erhältlich.

8 VV 3.2. zu § 68 der Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz.

stimmt. Als Zielvorgabe wurde angestrebt, die einmonatige Planauslegung nach § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG zeitgleich bei allen Offenlegungsstellen durchzuführen. Da die jeweiligen örtlichen Bekanntmachungsorgane an verschiedenen Wochentagen erscheinen und darüber hinaus unterschiedliche Redaktionsschlusszeiten zu beachten waren, mußte im Vorfeld eine Koordinierung erfolgen.

### 2. Benachrichtigung nicht ortsansässiger Betroffener

Eine individuelle Benachrichtigung von Betroffenen ist im Planfeststellungsrecht nur für nicht Ortsansässige, d. h. für solche Personen vorgesehen, die von den ortsüblichen Bekanntmachungen nicht erreicht werden (§ 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG). Hierbei handelt es sich im allgemeinen um Grundstückseigentümer, die über das Grundbuch oder über bei den Gemeinden geführte Grundsteuerlisten ermittelt werden können. Bekannt ist ein Betroffener im übrigen dann, wenn die zuständige Behörde von seiner Existenz durch Akten, Urkunden oder durch subjektive Informiertheit der maßgeblichen Bearbeiter Kenntnis hat<sup>9</sup>.

### 3. Datenschutz

Die Offenlegung 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<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>. Die aus dem Grundbuch hervorgehenden Daten einschließlich der Eigentumsverhältnisse dürfen jedoch in die Planunterlagen übernommen werden.

Auf die Rüge, es sei etwa bei der Auslegung der Grunderwerbspläne der Datenschutz verletzt, kann die Rechtswidrigkeit der Planfeststellung im übrigen 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<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Stelkens/Bonk/Sachs, 5. Aufl., Anm. 53 zu § 73 VwVfG.

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 = DVBl. 1984, S. 128 = NJW 1984, S. 419 – Volkszählung.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschl. v. 24. 7. 1990 – 1 BvR 1244/87 –, DVBl. 1990, S. 1041 = NVwZ 1990, S. 1162 – Stuttgart.

<sup>12</sup> BVerfG, Urt. v. 21. 12. 1995 – 11 VR 6.95 –, NVwZ 1996, S. 896 = DVBl. 1996, S. 676 – Erfurt-Leipzig/Halle.

### 4. Betreuung während der Planoffenlegung

Die Planoffenlegung vor Ort in den Gemeinden sollte bei einem Großvorhaben nicht sich selbst überlassen werden. Die interessierte Öffentlichkeit wäre ohne jegliche Hilfestellung wohl überfordert, aus 21 Ordnern Planunterlagen einen Gesamtüberblick zu gewinnen und im Hinblick auf Grundstücksbetroffenheiten Planungsdetails zu ermitteln. Dies gilt auch (heute noch) im Hinblick auf die Handhabung einer CD-ROM. Es wurden daher zusätzliche Serviceleistungen angeboten. Dies geschah in der Weise, daß Bedienstete der Anhörungsbehörde an verschiedenen vorher angegebenen Tagen vor Ort in den Offenlegungsstellen für eine Erläuterung der Planunterlagen bereitstanden. Dies wurde insgesamt in der Öffentlichkeit sehr positiv aufgenommen.

## VII. Erfassung und Auswertung von Einwendungen

Die eingegangenen Einwendungen sind sodann zu erfassen und hinsichtlich ihres tatsächlichen und rechtlichen Gehalts auszuwerten. Bei Massenverfahren ist eine computergestützte Erfassung und Auswertung sinnvoll. Hierdurch können vor allem die Such- und Vernetzungsfunktionen des Computers genutzt werden. Gerade komplexe Zusammenhänge erschließen sich hierdurch wesentlich leichter und mit einem erheblichen Zeitgewinn.

### 1. Das Einwendungspotential

Innerhalb der Einwendungsfrist wurden von 2021 Privatpersonen Einwendungen erhoben, denen Unterschriftenlisten mit ca. 200 Unterschriften beigelegt waren. Hiervon waren 350 Einspruchsführer grundstücksbetroffen. Verschiedene Landwirte und Winzer machten Existenzgefährdungen geltend. Fremdenverkehrsbetriebe befürchteten im wesentlichen wegen der Hochmooselbrücke einen Rückgang ihrer Gäste. Der zahlenmäßig größte Teil der Einspruchsführer bestand aus besorgten Bürgern der umliegenden Gemeinden. Im übrigen wurde von Behörden/Trägern öffentlicher Belange aus ihrem Aufgabenbereich heraus Stellung genommen; aus diesem Kreis gingen 74 Einwendungen und Stellungnahmen ein.

### 2. Erfassung der Einwendungen

Die Einwendungen wurden namentlich, zahlenmäßig und inhaltlich erfaßt. Die zahlenmäßige Erfassung und namentliche Registrierung der Einwendungen ist Routinearbeit und bedarf keiner besonderen Erwähnung. Im Hinblick auf die Vorbereitung des Erörterungstermins und den weiteren Verfahrensablauf kam jedoch einer Erfassung bzw. Aufbereitung der Einwendungen nach ihrem Inhalt unmittelbar nach deren Eingang bereits eine grundlegende Bedeutung zu. Erwartungsgemäß zeigte sich, daß in den meisten Einwendungen neben individuellen Betroffenheiten immer wieder die gleichen Themenblöcke mit verschiedenen Unterpunkten angesprochen wurden. Dementsprechend wurde eine Erfassungsmaske konzipiert, in der zugleich mit der Registrierung eines Einwands dessen Inhalt dem jeweiligen Themenblock oder mehreren Themenblöcken zugeordnet wurde. Insgesamt wurden auf diese Weise sieben The-

menblöcke gebildet<sup>13</sup> und weitere Unterpunkte gegliedert. So ergab sich recht schnell ein klares und umfassendes Bild über das gesamte Einspruchspotential. Dies war die erste Grundlage für den späteren Erörterungstermin.

Besonders bei zahlreichen und umfangreichen Einwendungen kann es sich empfehlen, den jeweiligen Einzelvortrag zu wichtigen Gesichtspunkten zu bündeln und auf ein gewisses Abstraktionsniveau zu aggregieren. Zu diesem nach Themenblöcken geordneten Aggregierungszustand erfolgen dann auch die Stellungnahmen des Antragstellers, die in die Abwägung der Planfeststellungsbehörde eingehen. Denn die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, der auch die Anhörung dient, kann sich auf die mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange konzentrieren. Diese in der Rechtsprechung anerkannte Filterwirkung kann in der Planfeststellung genutzt werden. Vor allem ist es nicht erforderlich, alle Einzelheiten der möglichen Vorhabenauswirkungen mit gleichem Gewicht in die Abwägung einzustellen. Die Planfeststellung kann sich vielmehr auf die wichtigen, entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte beschränken. Ein gewisser Aggregierungszustand der erhobenen Einwendungen kommt diesem Bestreben entgegen.

### 3. Präklusion

Die Rechtsprechung des BVerwG zu § 17 Abs. 4 BFStrG, wonach Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen sind, ist eindeutig<sup>14</sup>: Wer es versäumt, zeitgerecht, d. h. bis zu zwei Wochen nach Ablauf der einmonatigen Planoffenlegung, Einwendungen bei den Gemeinden oder der Anhörungsbehörde zu erheben, ist präkludiert. Ca. 35 Einwendungen gingen verspätet ein. Den Einspruchsführern wurde umgehend mitgeteilt, daß sie vom weiteren Verfahren ausgeschlossen sind<sup>15</sup>. In einigen Fällen gab es Proteste, die als Anträge auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewertet und entsprechend beschieden wurden.

Auch zum Thema „Behördenpräklusion“ gibt es zwischenzeitlich klare Aussagen des BVerwG<sup>16</sup>. Hiernach müssen sich Behörden/Träger öffentlicher Belange im Hinblick auf mögliche Einwendungen an der allgemeinen Einwendungsfrist nach Maßgabe von § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG orientieren. Darüber hinaus können nur noch Stellungnahmen abgegeben werden. Nur hierauf bezieht sich eine mögliche längere Frist (§ 17 Abs. 3 b BFStrG).

13 Die Themenblöcke lauteten: 1. Verkehrliche Fragen, 2. Hochmoselbrücke, 3. Naturschutz und Landespflege, 4. Immissionen, 5. Wasserwirtschaft, 6. Grundstücksinanspruchnahmen/Existenzgefährdungen, 7. Sonstige private Einwendungen.

14 BVerwG, Urt. v. 13. 3. 1995 – 11 VR 2.95 –, NVwZ 1995, S. 905; Urt. v. 13. 3. 1995 – 11 VR 5.95 – nicht veröffentlicht; Urt. v. 16. 8. 1995 – 11 A 2.95 –, NVwZ 1996, S. 267; Urt. v. 24. 5. 1996 – 4 A 38.95 –, NVwZ 1997, S. 489; Urt. v. 14. 6. 1996 – 4 A 3.96 –, NVwZ-RR 1997, S. 340; Gerichtsbescheid v. 3. 7. 1996 – 11 A 64.95 –, NVwZ 1997, S. 391; Urt. v. 16. 3. 1998 – 4 A 31.97 –, Natur und Recht 1998, S. 647; Urt. v. 8. 7. 1998 – 11 A 30.97 –, NVwZ 1999, S. 70.

15 Ziff. 19 Abs. 1 b der Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr.

16 BVerwG, Urt. v. 13. 3. 1995 – 11 VR 2.95 –, NVwZ 1995, S. 905; Urt. v. 18. 9. 1995 – 11 VR 7.95 –, NVwZ 1996, S. 399; Urt. v. 12. 2. 1997 – 11 A 62.95 –, NVwZ 1997, S. 997.

### 4. Stellungnahmen der Straßenbaudienststelle

Zur Vorbereitung des Erörterungstermins ist es zweckmäßig, daß die Anhörungsbehörde die Einwendungen und Stellungnahmen der Straßenbaubehörde zur Äußerung übersendet<sup>17</sup>. In aller Regel werden von der Straßenbaudienststelle gefertigte Stellungnahmen den Einspruchsführern mit der Einladung zum Erörterungstermin übersandt. Auf diese Weise werden sie frühzeitig in die Lage versetzt, sich mit der Haltung der Straßenbaudienststelle vertraut zu machen. Diese Verfahrensweise ist jedoch gesetzlich nicht vorgeschrieben; sie erfolgt nach Zweckmäßigkeit. Unumgänglich ist es jedoch, daß die Anhörungsbehörde die Straßenbaudienststelle durch Übersendung der Einwendungen und Stellungnahmen informiert und ihr ermöglicht, sich sachgerecht auf den Erörterungstermin vorzubereiten und Lösungsansätze zu entwickeln. In dem Verfahren für den Neubau der Bundesstraße Nr. 50 orientierte sich die Straßenbaudienststelle an den bei der Erfassung der Einwendungen gebildeten Themenschwerpunkten. Eine Versendung von Stellungnahmen an private Einspruchsführer im Vorfeld des Erörterungstermins erfolgte nicht, weil andernfalls die Möglichkeit, auf Einzeleinladungen zu verzichten und statt dessen die Form der Einladung durch öffentliche Bekanntmachung zu wählen, nicht mehr effektiv nutzbar gewesen wäre<sup>18</sup>.

## VIII. Der Erörterungstermin

Ein Schwerpunkt der Anhörung liegt sodann in der Erörterung. Sie ist zwar nicht in allen Planfeststellungsverfahren zwingend vorgeschrieben und kann vor allem bei den Verkehrsprojekten „Deutsche Einheit“ nach § 5 VerkPIBG<sup>19</sup> entfallen. Die Erörterung der Einwendungen hat aber im Rahmen der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials eine wichtige Funktion.

### 1. Sinn und Zweck der Erörterung

Der Erörterungstermin wird oft als das Herzstück eines Anhörungsverfahrens bezeichnet. Hier wird sozusagen aus erster Hand über das Vorhaben bis ins Detail informiert. Es soll im direkten Gespräch zwischen Antragsteller und Einspruchsführer versucht werden, einvernehmliche Regelungen zu finden und Abwägungsmaterial für die spätere Entscheidungsfindung zusammenzutragen. Die Verhandlungsleitung (Anhörungsbehörde) hat sich hierbei neutral zu verhalten; ihr kommt eine sachaufklärende, vermittelnde und einigungsfördernde Funktion zu.

### 2. Rechtsfragen im Vorfeld

Wer zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form zum Erörterungstermin einzuladen ist, sollte – soweit nicht bereits in § 73 Abs. 6 VwVfG unmißverständliche Antworten zu finden sind – zwischenzeitlich geklärt sein, könnte man meinen. Wer jedoch konkret mit einem Er-

17 Ziff. 19 Abs. 1 S. 2 der Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr.

18 Vgl. hierzu die nachstehenden Ausführungen zum Erörterungstermin – Rechtsfragen im Vorfeld.

19 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz v. 16. 12. 1991 – BGBl. I S. 2 174 – VerkPIBG.

örterungstermin in einem Massenverfahren befaßt ist, merkt schnell, daß diese formalen Fragen bisher in der Literatur eher stiefmütterlich behandelt wurden.

Zu einem Erörterungstermin wird in aller Regel individuell eingeladen. Hierzu bestimmt § 73 Abs. 6 S. 3 VwVfG, daß die Behörden, der Träger des Vorhabens und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, zu benachrichtigen sind. Zusätzlich ist eine ortsübliche Bekanntmachung vorgeschrieben (§ 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG).

Auf die individuelle Benachrichtigung privatbetroffener Einspruchsführer kann verzichtet werden, wenn die Zahl von 50 überschritten wird. Dann muß jedoch eine öffentliche Bekanntmachung im amtlichen Bekanntmachungsorgan der Anhörungsbehörde<sup>20</sup> und in den örtlichen Tageszeitungen vorgenommen werden. Diese öffentliche Bekanntmachung ersetzt nicht die ortsübliche Bekanntmachung nach § 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG; sie ist zusätzlich vorzunehmen. Dementsprechend muß der Erörterungstermin in einem Massenverfahren wie folgt bekanntgemacht werden:

Ortsüblich, das heißt: in den Bekanntmachungsorganen, die in den jeweiligen Gemeindefestsetzungen bestimmt sind<sup>21</sup>. Öffentlich, das heißt: im Bekanntmachungsorgan der Anhörungsbehörde und in den örtlichen Tageszeitungen.

Die Bekanntmachungsfrist vor dem Beginn der Erörterung beträgt bei der ortsüblichen Bekanntmachung eine Woche (§ 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG); für die öffentliche Bekanntmachung gilt das gleiche (§ 73 Abs. 6 S. 5 VwVfG)<sup>22</sup>. Wenn von der Möglichkeit, auf individuelle Einladungen zu verzichten, Gebrauch gemacht wird, stellt sich weiter die Frage, wie ggf. Einsprecher erreicht werden, die außerhalb des Verbreitungsgebiets der Bekanntmachungsorgane wohnen. So hat sich z. B. ein in Berlin wohnender, vom Neubau der B 50 an der Mosel in seinem Grundeigentum Betroffener darüber beklagt, daß er zwar im Anhörungsverfahren aufgrund von § 73 Abs. 3 S. 3 VwVfG eine persönliche Benachrichtigung erhalten habe; dies sei jedoch bei der Einladung zum Erörterungstermin nicht mehr der Fall gewesen. Von den rheinland-pfälzischen Bekanntmachungsorganen werde er nicht erreicht. Dem konnte entgegengehalten werden, daß in dem Bekanntmachungstext der Planoffenlegung bereits ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, daß Personen, die Einwendungen erhoben haben, von dem Erörterungstermin durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden können (§ 73 Abs. 5 S. 2 Ziff. 4 a VwVfG). Der Einsprecher hätte sich demnach über die weiteren Vorgänge vor Ort informieren müssen; der Gesetzgeber mutet ihm dies zu.

### 3. Organisation des Erörterungstermins

Mit der Größe eines Verfahrens wächst die Bedeutung der Organisation eines Erörterungstermins überproportional.

20 Staatsanzeiger Rheinland-Pfalz.

21 Dies sind in Rheinland-Pfalz bei verbandsangehörigen Gemeinden in aller Regel sogenannte Verbandsgemeindemitteilungsblätter.

22 Die in § 67 Abs. 1 S. 5 VwVfG genannte Zweiwochenfrist für die öffentliche Bekanntmachung gilt hier ausdrücklich nicht; vgl. hierzu auch Ziff. 19 Abs. 2 der Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr.

In Massenverfahren nimmt die Problemerkennung und Lösung organisatorischer Fragen dementsprechend einen breiten Raum ein. Die Verfahrensgröße orientiert sich hierbei nicht an dem räumlichen oder rechtlichen Umfang des Planfeststellungsprojekts, sondern vielmehr an der Zahl der Verfahrensbeteiligten oder besser gesagt: der Einspruchsführer. Erst nach Ablauf der Einwendungsfrist ist daher in vielen Fällen überhaupt erst genau zu beurteilen, ob es sich um ein wirkliches Massenverfahren handelt. Dies war auch in dem Anhörungsverfahren für den Neubau der B 50 so. Erst als klar war, daß ca. 2300 Einsprüche eingegangen waren, konnte man organisatorischen und logistischen Fragen im Hinblick auf den Erörterungstermin konkret nachgehen und Lösungsansätze entwickeln.

### 4. Räumlichkeit

Im Vorfeld muß die Frage beantwortet werden, ob ein einziger Großtermin durchgeführt wird oder ob eine Aufspaltung der Erörterung in mehrere kleinere Termine erfolgen soll. Bei größeren straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren etwa ist eine Aufteilung nach Gemeinden oder nach anderen sachorientierten Kriterien nicht von vornherein unzulässig. Das Gesetz geht allerdings von einem Termin aus, ohne eine Aufspaltung in mehrere Termine auszuschließen. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerwG, wonach in ihrem Grundeigentum Betroffene nicht nur einen Anspruch auf eine sachgerechte Abwägung ihrer eigenen Belange, sondern auch anderer Belange (z. B. Natur- und Landschaftsschutz) haben<sup>23</sup>, muß es jedoch – von vertraulichen Erörterungen abgesehen – jedem ermöglicht werden, der Erörterung insgesamt zu folgen, denn nur so kann ein umfassendes Gesamtbild vermittelt werden. Wenn also eine Aufteilung der Erörterung erfolgt, dann muß in den Einladungstexten deutlich zum Ausdruck kommen, daß zwar beabsichtigt ist, nur Teilaspekte oder einen Teil des Einspruchspotentials zu erörtern, daß eine Teilnahme anderer jedoch nicht ausgeschlossen wird. Vor diesem Hintergrund bergen mehrere kleinere Erörterungstermine das Risiko, daß sie auch von allen oder jedenfalls von mehr Einsprechern als erwartet besucht werden und die jeweilige Räumlichkeit nicht ausreichend groß bemessen ist. Werden jedoch teilnahmeberechtigte Personen gehindert, dem Termin beizuwohnen, ist damit im Ergebnis ein Termin gesprengt; er muß neu angesetzt werden.

Ein derartiges Risiko besteht bei einem Großtermin weniger. Aber auch hier stellt sich die Frage nach der Größe der anzumietenden Räumlichkeit. Teilnahmeberechtigt ist ja nicht nur der Kreis der Einspruchsführer, es können vielmehr auch Personen erscheinen, die keine Einwendungen erhoben haben, sich jedoch gleichwohl betroffen fühlen. Von daher darf die Räumlichkeit nicht zu knapp bemessen sein. Erfahrungsgemäß kann weiter berücksichtigt werden, daß nicht mehr als 30 % der Einspruchsführer der Einladung zum Erörterungstermin folgen; in vielen Fällen liegt die Quote noch deutlich darunter.

Für den Erörterungstermin in Bernkastel-Kues an der Mosel wurde eine Tennishalle mit einer ausreichenden

23 BVerwG, Urt. v. 27. 5. 1983 – 4 C 39.80 –, NJW 1984, S. 73.

Raumkapazität angemietet. Insgesamt waren 1500 Stühle aufgestellt; zusätzliches Mobiliar stand in Reserve. Damit wurde auch dem Aufruf einer Bürgerinitiative im Vorfeld des Termins, in möglichst großer Zahl zu der Erörterung zu erscheinen, Rechnung getragen.

### 5. Zeitplan

Die Ungewißheit über die Teilnehmerzahl und dementsprechend auch über das Konflikt- bzw. Erörterungspotential macht es schwierig, einen Zeitbedarf für einen Erörterungstermin zu kalkulieren. In aller Regel werden mehrere Tage erforderlich sein; ein Termin, der sich über mehrere Wochen erstreckt, bildet selbst bei Großvorhaben eher eine Ausnahme. In jedem Fall ist die Zeitdauer maßgeblich auch von der Aufbereitung des Einspruchspotentials abhängig. Hierbei muß entschieden werden, ob Einspruch für Einspruch abgearbeitet oder ob nach Sachthemen vorgegangen wird, die sich in den meisten Einwendungen wiederfinden.

In dem B-50-Verfahren wurde ein Zeitbedarf von einer Woche (5 Arbeitstage) kalkuliert; weitere 3 Tage wurden als Reservetage eingeplant. Es wurde eine Tagesordnung konzipiert, wonach am Anfang Einzelerörterungen mit Behörden/Trägern öffentlicher Belange und Naturschutzverbänden und im Anschluß eine an Sachthemen orientierte Erörterung mit privaten Einsprechern vorgesehen waren. Dieser Weg erschien im Interesse aller Beteiligten sinnvoll, andernfalls hätten sich die gleichen Themen bei erwarteten mehreren Hundert Einzelerörterungen immer wiederholt.

### 6. Logistische Vorbereitung

Mit der logistischen Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins wurde eine auf diesem Gebiet spezialisierte Privatfirma betraut, die für die Hallenmiete, die Möblierung, die technische Ausstattung, die Einlaßkontrolle, den Wachschatz und alle in diesem Zusammenhang zu klärenden Fragen sowie für alle vertraglichen Regelungen und Behördenabstimmungen zuständig war. Daß auch dieser Bereich besonders sorgfältig und professionell angegangen werden muß, mag an folgendem Beispiel veranschaulicht werden: Die für den Erörterungstermin angemietete Tennishalle verfügte zwar über eine Heizung, die jedoch keine für eine normale Zimmertemperatur ausreichende Kapazität hatte. Die Zusatzheizung erfolgte über ergänzende außen stehende Heizaggregate. Während des Termins wurde ein sofortiger Abbruch verlangt, weil die Einhaltung angeblich einschlägiger Sicherheitsvorschriften nicht zweifelsfrei nachgewiesen worden sei. Dem konnte mit einem Hinweis auf eine durchgeführte baupolizeiliche Abnahme begegnet werden. Derartigen und ähnlichen taktischen Varianten muß während eines Erörterungstermins sachgerecht begegnet werden können. Dies gilt auch im Hinblick auf mögliche besondere Vorkommnisse wie z. B. Demonstrationen.

### 7. Technikeinsatz/Präsentationen

Die Möglichkeiten moderner Kommunikations- und Bürotechnik wurden insbesondere in dem Erörterungstermin konsequent in Anspruch genommen und waren sehr hilfreich. Im wesentlichen sind zu nennen: Telefon-,

Fax- und Funkverbindungen, Kopiergerät, Overhead-Projektor, Video-/Datenbeamer und Notebooks<sup>24</sup>. Eine nicht unerhebliche Bedeutung kommt in einem Großtermin darüber hinaus der Beschallungstechnik zu. Insofern stand eine Diskussionsanlage mit einer ausreichenden Anzahl von Tisch-, Stand- und drahtlosen Mikrofonen zur Verfügung, die von der Verhandlungsleitung gesteuert werden konnten.

Im Verlauf der Erörterung wurden die Vorteile der Straßenplanung auf CD-ROM besonders deutlich. Die Straßenbaudienststelle konnte auf diese Weise jedes Planungsdetail über den bereitstehenden Beamer großformatig und für alle Anwesenden hinreichend anschaulich und verständlich an einer großformatigen Videowand darstellen. Die in Papierform vorgehaltene Straßenplanung rückte damit in den Hintergrund.

### 8. Nichtöffentlichkeit des Erörterungstermins

Daß es sich bei einem Erörterungstermin grundsätzlich um einen nichtöffentlichen Termin handelt (§ 73 Abs. 6 S. 6 i. V. m. § 68 Abs. 1 S. 1 VwVfG), mag in einem Massenverfahren niemand so recht verstehen, denn teilnahmeberechtigt sind all diejenigen, die Einwendungen erhoben haben (auch wenn sie nicht erkennbar in ihren Belangen berührt werden) oder deren Belange berührt sind. Im Zweifel kann jeder Einwohner von umliegenden Städten und Gemeinden mit etwas Fantasie behaupten, mit einer neuen Straße seien seine Belange berührt; er ist damit teilnahmeberechtigt. Im Ergebnis ist damit die „Nichtöffentlichkeit“ bereits stark relativiert, und einer Einlaßkontrolle kommt nur noch eine eingeschränkte Bedeutung zu. Hinzu kommt, daß der Verhandlungsleiter weiteren Personen die Anwesenheit gestatten kann, wenn kein Beteiligter widerspricht (§ 68 Abs. 1 S. 3 VwVfG). Dies hat bei verschiedenen im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehenden Vorhaben die Frage aufgeworfen, ob bzw. inwieweit auch Pressevertreter an dem Termin unter der Voraussetzung des allseitigen Einverständnisses teilnehmen können. Im Ergebnis würde jedoch eine umfassende Pressezulassung (Schrift, Ton, Film) den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit ins Gegenteil verkehren und wäre unzulässig. Ein Kompromiß besteht darin – dies wird zwischenzeitlich in vielen Vorhaben so praktiziert –, die Presse uneingeschränkt am Anfang des Termins bis zur Vorstellung des Straßenbauprojekts durch den Antragsteller zuzulassen, bei den sich anschließenden Einzelerörterungen jedoch nur der sog. „schreibenden Presse“ die Teilnahme zu ermöglichen, wenn niemand aus der Versammlung etwas dagegen einzuwenden hat.

### 9. Erörterung

Der Verhandlungsleiter sollte zu Beginn des Erörterungstermins die Vertreter der Anhörungsbehörde, des Antragstellers, der Gutachter und gegebenenfalls der Träger öffentlicher Belange vorstellen und Sinn, Zweck und Funktion des Erörterungstermins erläutern. Der Erörterungstermin dient dazu, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit dies für die Prüfung

<sup>24</sup> Über die Notebooks war auch einschlägige Literatur und Rechtsprechung ständig verfügbar.

der Zulassungsentscheidung von Bedeutung sein kann. Er soll denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, Gelegenheit geben, ihre Einwendungen zu erläutern. Zudem sollte der Verhandlungsleiter einen Überblick über den geplanten Verfahrensablauf und organisatorische Hinweise geben sowie die „Spielregeln“ erläutern. Zusammengehörige Themenkomplexe sollten nach Möglichkeit auch im Zusammenhang erörtert werden können. Im Hinblick auf eine straffe Verhandlungsführung kann es sich empfehlen, bei den einzelnen Themenkomplexen eine kurze Einführung zu geben und dabei die Schwerpunkte hervorzuheben. Im Erörterungstermin stehen die Einwendungen im Mittelpunkt. Die seitens der übrigen Verfahrensbeteiligten darauf zu gebenden Antworten müssen demgegenüber nicht bereits abschließend im Erörterungstermin vorgetragen werden. Vielmehr wird sich nicht selten die Notwendigkeit weiterer Ermittlungen ergeben, die von den übrigen Verfahrensbeteiligten im Anschluß an den Erörterungstermin eingeleitet werden. Die Beteiligten des Erörterungstermins können Anträge zur Geschäftsordnung stellen. Hierunter fallen Anträge, die sich mit dem Verfahrensgang und vor allem mit dem Ablauf des Erörterungstermins befassen. Davon zu unterscheiden sind Verfahrensanträge, die sich auf andere Teile des Planfeststellungsverfahrens beziehen. Anträge zur Geschäftsordnung sind nach Möglichkeit vorrangig zu behandeln und von dem Verhandlungsleiter gegebenenfalls nach Beratung in der Sitzung zu bescheiden. Verfahrensanträge, die sich auf andere Teile des Planfeststellungsverfahrens beziehen, brauchen nicht im Laufe des Erörterungstermins beschieden zu werden. Sie werden gegebenenfalls, soweit ihnen nicht bereits vorher entsprochen wird, im Planfeststellungsbeschluß beschieden. Dies gilt etwa für einen Antrag, weitere Gutachten einzuholen oder bestimmte Beweissicherungen vorzusehen.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund wurde für den Ablauf der Erörterung eine Tagesordnung erstellt, die am Anfang des Termins bekanntgegeben wurde und außerdem im Verhandlungsraum an mehreren Stellen großformatig ausgedruckt einsehbar war. Der jeweilige Stand der Erörterung war darüber hinaus über Servicetelefone abfragbar. Des Weiteren wurde ein Merkblatt mit besonderen Hinweisen zum Ablauf und zur Organisation des Erörterungstermins verteilt. Die Teilnehmerzahl war geringer als erwartet. Insgesamt wurde der Termin an den Verhandlungstagen von ca. 500 Personen bzw. deren Vertretern besucht.

Am Anfang der Sacherörterung wurden die Einwendungen von Behörden/Trägern öffentlicher Belange und Naturschutzverbänden besprochen. Die sich daran anschließende Erörterung mit privaten Einsprechern orientierte sich an den im Vorfeld gebildeten Themenschwerpunkten. Zu Beginn der Erörterung wurde zumeist in die Themenbereiche durch kurze Statements der Verhandlungsleitung und des Antragstellers eingeführt. Auch waren die Vorgenannten vorbereitet, in den wesentlichen Inhalt der Einwendungen zusammenfassend einzuführen.

Hierbei wurden Wortbeiträge, die vorher bei einer neben der Verhandlungsleitung eingerichteten Koordinierungsstelle zu beantragen waren, in der Reihenfolge ihrer Anmeldung abgearbeitet. Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache wurden ebenfalls von der Koordinie-

rungsstelle entgegengenommen, dort protokolliert und vom Antragsteller abgezeichnet. Hierdurch wurde gewährleistet, daß derartige Beiträge im Sinne der Antragsteller in das Verfahren eingingen. Einzeleinwendungen außerhalb der Reihenfolge der Tagesordnung wurden als kurze Beiträge für eine Erörterung am Ende eines Verhandlungstags entgegengenommen. Diese organisatorische Konzeption konnte im wesentlichen beibehalten werden und hat sich bewährt. Im Verlauf des Termins wurden insgesamt 50 Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache gestellt. Die Bescheidung erfolgte jeweils unmittelbar, spätestens jedoch am Ende eines jeden Verhandlungstags.

### 10. Befangenheitsanträge

Die Verhandlung sollte nach Möglichkeit so geführt werden, daß Befangenheitsanträge nicht gestellt werden. Für die Behandlung derartiger Anträge gilt: Ein Grund zur Besorgnis der Befangenheit i. S. v. § 21 Abs. 1 VwVfG ist dann gegeben, wenn die Beteiligten von ihrem Standpunkt aus befürchten können, daß der Amtsträger nicht unparteiisch und nicht sachlich entscheidet. Es muß daher ein zu benennender, sachlicher Grund vorliegen, der an entsprechende Tatsachen anknüpft, die nach objektiven und vernünftigen Erwägungen Zweifel an der Unbefangenheit des Verhandlungsleiters aufkommen lassen. Die Befangenheitsbesorgnis muß sich auf die jeweilige Person beziehen. Eine Behörde als solche kann nicht befangen sein. Wird eine entsprechende Behauptung substantiiert vorgebracht, kann die Sitzung unterbrochen und eine Entscheidung des Behördenleiters bzw. des von ihm Beauftragten eingeholt werden. Die Sitzungsunterbrechung ist allerdings nicht zwingend<sup>25</sup>. Der von der Befangenheitsrüge Betroffene hat im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung des Behördenleiters eine dienstliche Stellungnahme abzugeben. Auch wenn der Verhandlungsleiter allerdings seine Befangenheit bejaht, kann er die Verhandlungsleitung nicht von sich aus niederlegen. Betrifft die Besorgnis der Befangenheit den Behördenleiter, kann er auf eine weitere Mitwirkung verzichten. Dann darf er aber auch nicht über einen gegenüber dem Verhandlungsleiter ausgebrachten Befangenheitsantrag entscheiden. Entschließt der Behördenleiter sich zu einer weiteren Verfahrensmitwirkung, ist die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen.

### 11. Vertrauliche Einzelerörterungen

Dem Verlangen eines Beteiligten, daß mit ihm in Abwesenheit anderer verhandelt wird, ist zu entsprechen, soweit er ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung seiner persönlichen Verhältnisse oder an der Wahrung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen glaubhaft macht<sup>26</sup>. Vertrauliche Einzelerörterungen bilden zwar eine Ausnahme, sind aber in einem Großverfahren z. B. im Hinblick auf umfangreiche Grundstücksinanspruchnahmen und in diesem Zusammenhang befürchtete Existenzgefährdungen nicht selten. Für die Erörterung wird regelmäßig relativ viel Zeit und damit auch viel Geld

25 Nr. 20 Abs. 2 der Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr.

26 Ziff. 20 Nr. 3 a der Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr.

benötigt, denn die Durchführung eines Erörterungstermins in einem Großverfahren hat ihren Preis (Personalkosten, Raummiete, Sachkosten etc.). In dem Erörterungstermin für den Neubau der B 50 wurden vertrauliche Einzelerörterungen mit Zustimmung der Betroffenen in einem Nebenraum der Halle teilweise in mehreren Verhandlungsgruppen parallel zu der Haupterörterung in Unterausschüssen geführt (Backoffice). Auf diese Weise konnten zwei Verhandlungstage eingespart werden.

### 12. Erörterungsniederschrift

Einschlägig für die Fertigung einer Erörterungsniederschrift ist § 68 Abs. 4 VwVfG<sup>27</sup>. Hiernach ist über die mündliche Verhandlung eine Niederschrift zu fertigen, die u. a. den behandelten Verfahrensgegenstand und die gestellten Anträge sowie den wesentlichen Inhalt der Aussagen der Zeugen und Sachverständigen enthalten muß. Ein Wortprotokoll ist nicht erforderlich und im übrigen wohl auch nicht immer zweckmäßig. Abgesehen von erheblichen Kosten, die für einen dauerhaften Einsatz von mehreren Berufsstenografen während eines gesamten Großtermins aufzuwenden wären, hat sich gezeigt, daß mehrere Tausend Seiten lange Wortprotokolle in weiten Teilen ihren eigentlichen Zweck oft nicht erfüllen können, weil sie für das weitere Verfahren keine aussagekräftigen und relevanten Aussagen enthalten. Wortprotokolle sind im übrigen auch schon wegen ihres Umfangs unübersichtlich. Ein Protokoll, das sich auf die wesentlichen Inhalte und Aussagen in der Erörterung beschränkt, kann regelmäßig im Interesse aller Beteiligten seinen Sinn und Zweck besser erfüllen. Dies schließt nicht aus, daß besonders wichtige Aussagen im Termin oder Angaben, auf deren wörtliche Protokollierung die Beteiligten Wert legen, auch so festgehalten werden.

### 13. Zeitbedarf

Der enge gesetzliche Zeitrahmen für die Durchführung eines Anhörungsverfahrens (§ 17 Abs. 3 a bis 3 c BFStrG) wurde beim Neubau der B 50 nicht nur eingehalten, sondern deutlich unterschritten<sup>28</sup>.

## IX. Materieller Ertrag der Einwendungen

Inhaltlich richteten sich die Einwendungen vor allem gegen die Notwendigkeit des Straßenbauprojekts, auf aus der Sicht der Einwendungsführer bessere Alternativen und gegen die Beeinträchtigung von Belangen des Fremdenverkehrs, des Weinbaus und von Natur und Landschaft.

### 1. Planrechtfertigung

Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der dem FStrAbG<sup>29</sup> als Anlage beigelegt ist. Die in den Bedarfs-

plan aufgenommenen Bau- und Ausbauprojekte entsprechen nach § 1 Abs. 2 FStrAbG den Zielsetzungen des § 1 BFStrG. 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 Abs. 2 FStrAbG die Wirkung, daß die Planrechtfertigung gegeben ist.

Die Bindung an die Bedarfsplanung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings nicht unbegrenzt<sup>30</sup>. Wenn deutliche Zweifel daran bestehen, daß mit der Aufnahme eines Vorhabens in einen Bedarfsplan die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überschritten sind, hat das Verwaltungsgericht gegebenenfalls die Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan dem BVerfG zur Entscheidung vorzulegen<sup>31</sup>.

### 2. 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 verpflichtet<sup>32</sup>. Auch ist die Planfeststellungsbehörde nicht dazu verpflichtet, eine Trassenführung zu wählen, die privates Eigentum nicht in Anspruch nimmt<sup>33</sup>. Die engere Auswahl mehrerer Alternativen erfordert auch nicht stets die Entwicklung und Gegenüberstellung ausgearbeiteter Konzepte für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup>. Die Planungsbehörde

30 BVerfG, Beschl. v. 19. 7. 1995 – 2 BvR 2397/94 –, NVwZ 1996, S. 261 = BayVBl. 1996, S. 107 – Aumühle.

31 BVerwG, Urt. v. 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 –, BVerwGE 98, 339 = NVwZ 1996, S. 381 = DVBl. 1995, S. 1012 – B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, S. 677 – Eifelautobahn A 60; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, S. 907; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 –, BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, S. 914 – Autobahnring München-West – Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 1.95 –, DVBl. 1996, S. 915 – Autobahnring München A 99; zur Vorlage an den EuGH, Urt. v. 12. 12. 1996 – 4 C 29.94 –, DVBl. 1997, S. 798 – Nesselwang-Füssen.

32 In diesem Sinne BVerwG, Urt. v. 26. 7. 1993 – 4 A 5.93 – Ortsumgebung B 174; Urt. v. 26. 5. 1994 – 7 A 21.93 –, NVwZ 1994, S. 1002 = UPR 1994, S. 342 – Vorsfelde-Lehrte; vgl. zur Alternativenüberprüfung Hoppe/Grotefels/Kauch, § 7 Rn. 89 ff.; zu erhöhten Anforderungen bei unverträglichen Eingriffen in Habitats nach der FFH- und Vogelschutz-RL BVerwG, Urt. v. 27. 1. 2000 – 4 C 2.99 –, DVBl. 2000, S. 814 – Hildesheim.

33 BVerwG, Urt. v. 26. 7. 1993 – 4 A 5.93 – Ortsumgebung B 174.

34 BVerwG, Urt. v. 28. 2. 1996 – 4 A 28.95 –, NJW 1996, S. 2113 = UPR 1996, S. 359 – Straßentunnel.

35 So BVerwG, Urt. v. 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 –, BVerwGE 98, 339 = DVBl. 1995, S. 1012 = NVwZ 1996, S. 381 – B 16 Bernhardswald; Beschl. v. 16. 8. 1995 – 4 B 92.95 –, UPR 1995, S. 445 = ZUR 1995, S. 332 – Variantenvergleich. Insoweit steht nur eine allgemeine Plausibilitätsprüfung an, so Urt. v. 28. 2. 1996 – 4 A 27.95 –, NVwZ 1996, S. 1011 = UPR 1996, S. 270 – Berlin Tempelhof A 100; Beschl. v. 16. 8. 1995 – 4 B 92.95 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 104.

27 Anwendbar über § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG.

28 Die Planoffenlegung erfolgte in der Zeit vom 4. 10. bis 3. 11. 1999. Die Einwendungsfrist endete am 18. 11. 1999. Der Erörterungstermin fand in der Zeit vom 17. bis 20. 1. 2000 in Bernkastel-Kues statt.

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

ist etwa auch durch naturschutzrechtliche Vorschriften nicht zur Wahl einer ökologisch günstigsten Planungsalternative verpflichtet<sup>36</sup>.

### 3. Abschnittsbildung

Die Planfeststellung kann in Abschnitten erfolgen<sup>37</sup>. Die Abschnittsbildung darf allerdings nicht zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes von Planbetroffenen führen<sup>38</sup>. Insbesondere muß die Planung in dem jeweiligen Abschnitt dem Einwand standhalten, daß eine andere Planungsvariante bei einer auf die Gesamtplanung bezogenen Betrachtung vorzugswürdig sei. Dies wird durch eine Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach Art eines „vorläufigen positiven Gesamturteils“ gewährleistet. Für die fernstraßenrechtliche Fachplanung hat das BVerwG aus diesen Zusammenhängen das Erfordernis abgeleitet, daß jeder Abschnitt eine selbständige Verkehrsfunktion haben muß<sup>39</sup>. Für die eisenbahnrechtliche Planfeststellung wird die Forderung nach einer selbständigen Verkehrsfunktion bei einer abschnittsweisen Planung allerdings nicht erhoben.

Fehler in der Abschnittsbildung sind im übrigen nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind (vgl. § 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG). Von Einfluß gewesen ist ein Mangel nur dann, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses besteht<sup>40</sup>, die Planfeststellungsbehörde daher möglicherweise anders entschieden hätte<sup>41</sup>.

### 4. FFH und Vogelschutz

Vielfach müssen bei Großprojekten neben der Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG die naturschutzrechtlichen Anforderungen beachtet werden, die sich aus der Vogelschutz-RL<sup>42</sup> und der FFH-RL ergeben. Die natur-

schutzrechtlichen Vorgaben aus Brüssel sind inzwischen durch die zweite Novelle des BNatSchG in deutsches Recht umgesetzt worden (§§ 19a bis f BNatSchG)<sup>43</sup>. Allerdings ist eine fristgemäße Meldung der Schutzgebiete bisher nicht erfolgt<sup>44</sup>. Auch sind die Gebiete von der Kommission bisher noch nicht ausgewiesen. Dies wirft die Frage einer unmittelbaren Geltung des europäischen Richtlinienrechts auf<sup>45</sup>. Unverträgliche Eingriffe in Vogelschutzgebiete sind nach Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL nur zur Wahrung von Leib und Leben der Menschen oder aus Gründen der Sicherung des Gebiets selbst möglich<sup>46</sup>. Eingriffe in ein FFH-Gebiet dagegen können gegebenenfalls auch aus wirtschaftlichen Gründen zugelassen werden<sup>47</sup>. Bei einer Beeinträchtigung von prioritären Arten oder Gebieten ist allerdings zunächst die Kommission in Brüssel zu beteiligen.

Beide Richtlinien sehen ein Stufensystem der Prüfung vor: Die Richtlinien gelten für Gebiete, die förmlich ausgewiesen sind, aber wohl auch für nicht ausgewiesene potentielle Gebiete, welche die förmlichen Ausweisungskriterien erfüllen. Denn 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 als sog. faktisches Vogelschutzgebiet erfüllen, nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL zu schützen. Grundgedanke des EuGH in der Santona-Entscheidung<sup>48</sup> ist die Überlegung, daß sich ein Mitgliedstaat nicht von seinen nach der Vogelschutz-RL bestehenden Verpflichtungen eigenhändig freizeichnen kann<sup>49</sup>. Diese Grundsätze sind nach Auffassung des

36 BVerwG, Urt. v. 7. 3. 1997 – 4 C 10.96 – A 94.

37 BVerwG, Urt. v. 26. 6. 1981 – 4 C 5.78 –, BVerwGE 62, 342 = DVBl. 1981, S. 936 = NJW 1981, S. 2592; Beschl. v. 5. 6. 1992 – 4 NB 21.92 –, UPR 1992, S. 348 = NVwZ 1992, S. 1093 = Hoppe/Stüer, RzB, Rn. 12 – Straßenplanung; Urt. v. 26. 6. 1992 – 4 B 1 – 11.92 –, DVBl. 1992, S. 1435 = Hoppe/Stüer, RzB, Rn. 42 – B 31 – Kirzarten; Beschl. v. 12. 2. 1996 – 4 A 38.95 –, DVBl. 1996, S. 684 = UPR 1996, S. 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, S. 798 – Nesselwang-Füssen.

38 BVerwG, Beschl. v. 29. 11. 1995 – 11 VR 15.95 –, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 7 – Hamburg-Büchen-Berlin; Blümel, in: Stüer (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

39 BVerwG, Beschl. v. 11. 1. 1992 – 4 B 205.92 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 92.

40 BVerwG, Urt. v. 2. 2. 1996 – 4 C 42.95 –, NVwZ 1996, S. 905 = DVBl. 1996, S. 691 – Meißen.

41 BVerwG, Urt. v. 30. 5. 1984 – 4 C 58.81 –, BVerwGE 69, 256; Beschl. v. 30. 8. 1995 – 4 B 185.95 –, NVwZ-RR 1996, S. 253 = DVBl. 1996, S. 49; Urt. v. 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, S. 677 – Eifelautobahn A 60; vgl. auch Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, S. 907; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 –, BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, S. 914 – Autobahnring München-West – Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 1.95 –, DVBl. 1996, S. 915 – Autobahnring München A 99.

42 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), (ABl. EG Nr. L 103/1 v. 25. 4. 1979), abgedruckt bei Stüer; Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, S. 881.

43 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 von Fellen bestimmter Jungrobben und Waren daraus (ABl. EG Nr. L 91 S. 30). Die Umsetzung der FFH-RL durch entsprechendes nationales Recht mußte bis zum 6. 6. 1994 erfolgen.

44 Zur Erstellung der Liste unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten *Szymak*, NuL 1994, S. 395.

45 EuGH, Urt. v. 11. 8. 1995 – Rs. C-431/92 –, NuR 1996, S. 102 – Großkrotzenburg; Urt. v. 16. 9. 1999 – C-435/95 – WWF Provinz Bozen; *Epiney*, DVBl. 1996, S. 409; *Calliess*, NVwZ 1996, S. 339; *Gellermann*, NuR 1996, S. 548; *Thyssen*, DVBl. 1998, S. 877.

46 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, S. 249 – Leybucht; vgl. auch Urt. v. 2. 8. 1993 – Rs. C-355/90 –, NuR 1994, S. 521 – Santona; *Thyssen*, DVBl. 1998, S. 877; *ders.*, FFH-RL – Das Beispiel Elbvertiefung, in: Stüer (Hrsg.), Planung von Großvorhaben, 1999, S. 55; *Werthmann*, Sperrwerksplanung Gandersum, ebd., 1999, S. 75.

47 EuGH, Urt. v. 11. 7. 1996 – Rs. C-44/95 –, EuGH Slg. 1996-7, S. I-3805 – Royal Society for the Protection of Birds gegen Secretary of State for the Environment.

48 EuGH, Entsch. v. 2. 8. 1993 – C-355/90 –, ZUR 1994, S. 305 – Santona. Die Santona-Bucht genügt den Kriterien der Ramsar-Konvention und war namentlich für den weißen Löffler als Trittstein von überragender Bedeutung. Im übrigen verweist die Kommission in ihrer Klageschrift auf eine vom Internationalen Rat für Vogelschutz erstellte Liste von „Important Bird Areas“, d. h. ornithologisch objektiv geeigneten Gebieten.

49 EuGH, Entsch. v. 11. 7. 1996 – C-44/95 –, ZUR 1996, S. 251 = NUR 1997, S. 36 – Lappel Bank.

BVerwG auch auf potentielle FFH-Gebiete übertragbar<sup>50</sup>.

Für ausgewiesene bzw. faktische Vogelschutzgebiete und potentielle FFH-Gebiete ist eine Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen. Ist der Eingriff mit den Erhaltungszielen für das Gebiet als Ganzes und seinen wesentlichen Bestandteilen vereinbar, ist er zulässig. Geht die Verträglichkeitsprüfung dagegen negativ aus, ist der Eingriff grundsätzlich unzulässig. Während die Vogelschutz-RL unverträgliche Eingriffe in ein Vogelschutzgebiet nur zur Wahrung des Gebiets selbst oder von Leib oder Leben des Menschen zuläßt (Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL), sind Eingriffe in ein FFH-Gebiet auch aus wirtschaftlichen Gründen zulässig, wenn das Vorhaben alternativlos ist, die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen getroffen worden sind und gegebenenfalls die Öffentlichkeit beteiligt worden ist (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL). Bei prioritären Arten oder Lebensräumen ist gegebenenfalls zuvor die Kommission zu beteiligen. Eine stärker um sich greifende Gebietsausweisung der FFH-RL mit dem Konzept „Natura 2000“, in das auch die Vogelschutzgebiete einbezogen werden sollen, wird damit sozusagen eingetauscht gegen einen geringeren Schutz, den die neue Kategorie für sich beanspruchen kann. Entsprechende Regelungen enthält auch das nationale Recht in §§ 19 a bis f BNatSchG<sup>51</sup>. Weiter gehende Anforderungen ergeben sich allerdings nur, wenn das Vorhaben – bezogen auf die Erhaltungsziele für das Gebiet als Ganzes oder für wesentliche Teile des Gebiets – unverträglich ist. Im Fall seiner Verträglichkeit sind zusätzliche Anforderungen nicht zu erfüllen<sup>52</sup>.

### 5. Fremdenverkehrsbelange

Von zahlreichen privaten Einwendern und den betroffenen Gemeinden wurde geltend gemacht, daß namentlich die Hochmoselquerung, aber auch die Trasse im Bereich des Moselsporns zu erheblichen Auswirkungen auf den Fremdenverkehr und den Weinbau führe. Es dürfte sich dabei zwar nicht um Rechte in dem Sinne handeln, daß ein Eingriff in diese Belange nur gegen eine Entschädigung zulässig wäre (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Die geltend gemachten Beeinträchtigungen sind allerdings, wenn sie mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sein sollten, bei der Abwägung zu berücksichtigen. Es ist da-

her mehrfach gefordert worden, den Umfang der Betroffenheiten durch ein Gutachten zu den Auswirkungen des Vorhabens auf den Fremdenverkehr zu ermitteln. Dabei käme etwa eine Untersuchung zu den Auswirkungen vergleichbarer Projekte, aber auch eine Befragung von Fremdenverkehrsbetrieben und der Gäste in Betracht<sup>53</sup>.

### 6. Rechte der Gemeinden

Auf die Gemeinden kommen im Planfeststellungsverfahren ebenso wie auf den Bürger<sup>54</sup> Mitwirkungslasten zu<sup>55</sup>. Werden konkrete Rechtsbeeinträchtigungen gemeindlicher Belange nicht rechtzeitig dargelegt, so fallen sie bei der Abwägung und im Rechtsschutz aus<sup>56</sup>. 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<sup>57</sup>. Die Gemeinden sind dabei auf eigene Belange beschränkt. 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<sup>58</sup>.

Die Gemeinden haben zwar nicht verfassungsrechtliche<sup>59</sup>, wohl aber einfachgesetzliche Möglichkeiten, sich auf gemeindliches Eigentum zu berufen<sup>60</sup>. Es muß allerdings eine konkrete Betroffenheit in gemeindlichen Belangen dargelegt werden. Eine Berufung auf andere öffentliche Belange kommt der Gemeinde im Gegensatz zum enteignend betroffenen Eigentümer nicht zu<sup>61</sup>.

## X. Planänderung im Verfahren

Wird der Plan während des Aufstellungsverfahrens geändert, muß eine neue öffentliche Auslegung erfolgen, wenn die Grundzüge der Planung geändert werden. Gleich-

50 BVerwG, Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, BVerwGE 107, 1 = DVBl. 1998, S. 900 = NVwZ 1998, S. 961 – A 20; Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, UPR 1998, S. 388 = NuR 1998, S. 649 – B 16 neu, jeweils unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 11. 7. 1996 – Rs. C-44/95 –, DVBl. 1997, S. 38 = EuGHE 1996, S. I-3805; Urt. v. 11. 8. 1995 – Rs. C-431/91 –, DVBl. 1996, S. 424 = EuGHE 1996, S. I-2189; zu erhöhten Anforderungen bei der Alternativenprüfung BVerwG, Urt. v. 27. 1. 2000 – 4 C 2.99 – DVBl. 2000, S. 814 – Hildesheim; siehe auch BVerwG, Urt. v. 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, DVBl. 1996, S. 677 = BVerwGE 100, 238 = NVwZ 1996, S. 788 = UPR 1996, S. 228 – A 60.

51 *Freitag/Iven*, NuR 1995, S. 109; *Gellermann*, NuR 1996, S. 548; Mecklenburg, FFH-RL, 1995, S. 13; *Rengeling/Middeke/Gellermann*, Europarecht, Rn. 1092; *Schmitz*, ZUR 1995, S. 13. Gemäß Art. 4 Abs. 3 FFH-RL war die Gemeinschaftsliste binnen 6 Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie und damit bis zum 4. 6. 1998 zu erstellen.

52 BVerwG, Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, BVerwGE 107, 1; Urt. v. 27. 8. 1998 – 11 A 61.95 –, DVBl. 1998, S. 356 = NuR 1998, S. 138 – Staffelstein; BVerfG, Beschl. v. 1. 7. 1998 – 1 BvR 107/98 – nicht zur Entscheidung angenommen; Beschl. v. 21. 2. 1997 – 4 B 177.96 –, *Buchholz* 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 20 = UPR 1998, S. 295.

53 Zu Belangen in der Abwägung *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rn. 2349; *ders.*, BauR 1999, S. 1221.

54 BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, S. 233 = *Hoppe/Stüer*, RzB, Rn. 26 – Normenkontrolle.

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

56 BVerwG, Beschl. v. 15. 10. 1991 – 7 B 99.91 –, ZfW 1992, S. 422 = DVBl. 1992, S. 62 = NJW 1992, S. 256 = Vkl. 1991, S. 796 = *Hoppe/Stüer*, RzB, Rn. 1185 – Rheinhafen.

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

58 BVerwG, Urt. v. 23. 4. 1997 – 11 A 28.96 – Gröbers.

59 BVerfG, Beschl. v. 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80 –, BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, S. 2172 = DVBl. 1982, S. 940 = *Hoppe/Stüer*, RzB, Rn. 1105 – Sasbach.

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

61 BVerwG, Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 –, BVerwGE 100, 388 – Autobahnring München-West – Allach; BVerwG, Urt. v. 18. 6. 1997 – 11 A 65.95 –, UPR 1997, S. 470 = NJ 1997, S. 615 – Schaffelstein-Coburg.

ches gilt, wenn das Vorhaben in einem anderen Bereich verwirklicht werden soll oder wenn 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 (§ 73 Abs. 8 VwVfG). 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 ob es sich nunmehr um ein nach Art, Gegenstand oder Betriebsweise in wesentlicher Hinsicht andersartiges Vorhaben handelt<sup>62</sup>.

Dritte sind nach § 73 Abs. 8 VwVfG am Planänderungsverfahren nur dann zu beteiligen, wenn sie durch die Planänderung erstmalig oder stärker als bisher betroffen werden<sup>63</sup>. Dabei brauchen nur die unmittelbaren Folgen der Planänderung selbst berücksichtigt zu werden. Andernfalls wäre bei der prinzipiellen Verflochtenheit aller Belange in der Abwägung eine sinnvolle Begrenzung des Kreises der erneut zu Beteiligten kaum noch zu bewerkstelligen. 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 Abs. 8 S. 2 VwVfG).

### XI. Kausalität von Verfahrensfehlern

Fehler durch unvollständig ausgelegte Planunterlagen oder sonstige Verfahrensfehler können 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<sup>64</sup>. 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 Licht 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 Offenlegung führen. Diese ist vielmehr nur dann unverzichtbar, wenn die Grundkonzeption der Planung geändert wird<sup>65</sup>.

### XII. Anhörung als Verfassungsgebot

Dem rechtsstaatlichen Grundsatz, wonach vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in Rechte von Beteiligten eingreift, rechtliches Gehör zu gewähren ist, kann in einem Erörterungstermin in besonderer Weise Rechnung getragen werden. Hier wird im direkten Gespräch zwischen Antragsteller und Einspruchsführer in Anwesenheit von Sachverständigen und Gutachtern unter der Regie der Anhörungsbehörde umfassend informiert und auf Konsens hingewirkt. Die Betroffenen haben die Möglichkeit, ihr schriftliches Vorbringen zu erläutern, zu vertiefen und Fragen zu stellen.

Die Vorbereitung und die Durchführung eines Erörterungstermins in einem Großvorhaben mit vielen Beteiligten erfordern einen erheblichen Personalaufwand, d. h. ein leistungsfähiges Team sowie nicht unerhebliche Sachaufwendungen.

Organisatorische Reglementierungen sind im Interesse aller Beteiligten unerlässlich. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß individuelle Betroffenheiten in den Hintergrund treten und zu kurz kommen. Eine von einer neutralen Verhandlungsleitung geführte offene, faire und substantielle Erörterung macht staatliches Handeln klarer und transparenter und ist im übrigen geeignet, die Akzeptanz zu fördern und das Demokratieverständnis zu stärken.

62 BVerwG, Urt. v. 27. 3. 1992 – 7 C 18.91 –, BVerwGE 90, 96 – Sondermülldeponie; Stüer, DVBl. 1990, S. 36; Kuschnerus, DVBl. 1990, S. 236.

63 BVerwG, Beschl. v. 12. 6. 1989 – 4 B 101.89 –, NVwZ 1990, S. 366 – Radweg; Urt. v. 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, S. 831 = NuR 1997, S. 435 – Sachsenwald.

64 BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1996 – 4 C 29.94 –, DVBl. 1997, S. 798 – Nesselwang-Füssen; kritisch gegenüber einer zu weitreichenden Heilungsmöglichkeit Blümel, in: Stüer (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

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