

## Fachplanungsrecht 1997 und 1998

– Rechtsprechungsbericht –

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

Das Fachplanungsrecht ist derzeit Gegenstand zahlreicher Gerichtsentscheidungen<sup>1</sup>. Dies ist vor allem die Folge des einigungsbedingten Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur. Für die vielfältigen grundsätzlichen Rechtsfragen bei der Planung der »Verkehrsprojekte Deutsche Einheit« ist gemäß § 5 Abs. 1 VerkPBG das *BVerwG* erst- und letztinstanzlich zuständig. So werden im folgenden schwerpunktmäßig die Entscheidungen dieses Gerichts aus den Jahren 1997 und 1998 skizziert, wobei auch einzelne Entscheidungen aus den Vorjahren und solche der Verfassungs- und Instanzenorgane nicht unberücksichtigt bleiben.

### I. Prozessuale Problemstellungen

In mehreren Gerichtsentscheidungen standen prozessuale Zulässigkeitsfragen im Mittelpunkt.

#### 1. Klagebegehren

Das Gericht kann die Verwaltung regelmäßig nicht zu bestimmten Grenzwerten verpflichten, sondern muß den Abwägungsspielraum der Verwaltung beachten. Unter der Voraussetzung einer im übrigen begründeten Klage kann die Verwaltung dann lediglich zu einer Neubescheidung verpflichtet werden<sup>2</sup>.

#### 2. Klagebefugnis

Auch Pächter sind bei der Inanspruchnahme des Pachtgrundstücks klagebefugt und können sich hinsichtlich ihrer Pachtrechte wie ein in Anspruch genommener Eigentümer gegen den Planfeststellungsbeschuß wenden. Dies nimmt nunmehr für das Fachplanungsrecht auch der 4. Senat des *BVerwG* an und gibt damit seinen bisherigen Standpunkt<sup>3</sup> im Hinblick auf die Rechtsprechung des *BVerfG* zum »Mieter als verfassungsrechtlicher Eigentümer«<sup>4</sup> auf<sup>5</sup>. Enteignungsbetroffene Kläger können als Teil der objektiven Rechtsordnung auch die Verletzung des Gemeinschaftsrechts geltend machen. Auch begünstigende europäische Richtlinien können für den enteignend betroffenen Bürger unmittelbaren Wirkung entfalten. Es genügt dabei der Vortrag, daß das Grundstück bei der korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht von der

Planung erfaßt worden wäre<sup>6</sup>. Ein von einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses betroffener Anlieger kann sich auch auf raumordnerische Bedenken berufen<sup>7</sup>.

#### 3. Beteiligtenfähigkeit

Für die Beteiligtenfähigkeit nach § 61 Nr. 2 VwGO ist eine auf gewisse Dauer angelegte Organisation ausreichend. Daher ist eine Genossenschaft, die sich eine Satzung gegeben und einen Vorstand gewählt hat, auch dann beteiligtenfähig, wenn sie mangels Eintragung nicht rechtsfähig ist<sup>8</sup>.

#### 4. Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

Für Rechtsstreitigkeiten zu Verkehrsprojekten der Deutschen Einheit ist das *BVerwG* nach § 5 Abs. 1 VerkPBG erst- und letztinstanzlich zuständig. Es handelt sich um Vorhaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VerkPBG. Die Verkehrsprojekte sind in der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung benannt. Die dort benannte Gemeinde muß nicht durchquert werden. Es reicht ein Trassenverlauf in der Nähe der Gemeinde. Knotenpunkte des Hauptfernverkehrsnetzes setzen ein Zusammentreffen von zwei Hauptverkehrsstrecken voraus<sup>9</sup>.

#### 5. Klagebegründungsfristen

Die etwa in § 5 Abs. 3 VerkPBG und in einigen Fachplanungsgesetzen<sup>10</sup> eingeführten Klagebegründungsfristen sieht das *BVerwG* in ständiger Rechtsprechung für verfassungskonform an. Innerhalb der Frist muß der Kläger die ihn beschwerenden Tatsachen so konkret angeben, daß der Lebenssachverhalt, aus dem sich der mit der Klage verfolgte Anspruch ableitet, unverwechselbar feststeht, was späteren vertiefenden Sachvortrag nicht ausschließt<sup>11</sup>. Es reicht aus, wenn der geltend gemachte Anspruch alsbald hinreichend umrissen wird. Eine Belehrung über die Folgen der Fristversäumung ist nicht erforderlich<sup>12</sup>. Ob die Versäumung dieser Fristen den Rechtsstreit i. S. des § 87 b

1 Zum Städtebaurecht 1996 bis 1998 *Stüer/Rude*, DVBl. 1999, 210; *dies.*, DVBl. 1999, 299.

2 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = *BVerwGE* 104, 123 = *NVwZ* 1998, 513 – Reinbek-Wentorf.

3 *BVerwG*, Urteil vom 16. 9. 1993 – 4 C 9.91 –, DVBl. 1994, 338 = *NJW* 1994, 1233; Beschluß vom 26. 7. 1990 – 4 B 235.89 –, DVBl. 1990, 1185 = *NJW* 1991, 2306 = *UPR* 1991, 67.

4 *BVerfG*, Beschluß vom 26. 5. 1993 – 1 BvR 208/93 –, *BVerwGE* 89, 1 = *NJW* 1993, 2035.

5 *BVerwG*, Urteil vom 1. 9. 1997 – 4 A 36.96 –, DVBl. 1998, 44 = *NVwZ* 1998, 504 = *UPR* 1998, 70 – Sundhausen.

6 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, *UPR* 1998, 388 = *NuR* 1998, 649 – B 16 neu.

7 *BVerwG*, Beschluß vom 3. 9. 1997 – 11 VR 22.96 –, Osterbergtunnel.

8 *BVerwG*, Urteil vom 12. 2. 1997 – 11 A 66.95 –, *UPR* 1997, 460 = *NVwZ-RR* 1998, 90 – Staffelstein.

9 *BVerwG*, Beschluß vom 8. 1. 1997 – 11 VR 30.95 –, *NuR* 1998, 221 – Staffelstein.

10 Vgl. etwa § 20 Abs. 6 AEG.

11 *BVerwG*, Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 14.93 –, *Buchholz* 442.08 § 36 *BBahnG* Nr. 23; Urteil vom 31. 3. 1995 – 4 A 1.93 –, DVBl. 1995, 1007 = *BVerwGE* 98, 126.

12 *BVerwG*, Beschluß vom 17. 2. 1997 – 4 VR 17.96 –, *NVwZ* 1997, 998 = *LKV* 1997, 328.

Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO verzögert, beurteilt sich danach, ob der Prozeß bei Zulassung des verspäteten Vorbringens länger dauern würde als bei dessen Zurückweisung. Ob der Rechtsstreit bei rechtzeitigem Vorbringen ebenso lange gedauert hätte, ist unerheblich, es sei denn, dies wäre offenkundig. Das wird mit dem gesetzgeberischen Ziel einer schnellen Planungssicherheit begründet. Wenn der Beschleunigungseffekt nicht aufs Spiel gesetzt werden soll, muß die Präklusionsregelung streng gehandhabt werden<sup>13</sup>. Auch führt das dem Kläger nach § 100 Abs. 1 VwVfG zustehende Akteneinsichtsrecht nicht zu einer Verlängerung der Klagebegründungsfrist<sup>14</sup>.

### 6. Beiladung

Planbetroffene Dritte, die selbst keine Einwendungen erhoben haben, sind an Klageverfahren anderer Betroffener nicht durch einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO zu beteiligen. Es gibt keine Rechtsschutzgründe, die dies gebieten könnten, wohl aber Gründe der Verfahrensbeschleunigung, die gegen eine Beiladung sprechen<sup>15</sup>. Auch sind Planbetroffene nicht beizuladen, wenn sie sich bereits verglichen haben<sup>16</sup>.

### 7. Sachverständige

Im Verwaltungsprozeß hat das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln<sup>17</sup>. Beweise kann das Gericht auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung nach den Umständen des Einzelfalles erheben<sup>18</sup>. Das Tatsachengericht kann nach §§ 96 ff. VwGO sachverständige Zeugen vernehmen, Sachverständige anhören und sich von ihnen gemäß § 98 VwGO i. V. mit § 411 Abs. 3 ZPO erstattete Gutachten erläutern lassen. Ferner sind im Rahmen von § 99 VwGO alle Behörden zur Erteilung von Auskünften und zur Aktenvorlage verpflichtet. In welcher Eigenschaft eine Person vor Gericht aussagt, hängt von den jeweiligen Umständen und dem Inhalt der von ihr bekundeten Vorgänge ab. Ein Gericht kann sich demgemäß ohne Verstoß gegen seine Aufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO auch dann auf gutachtliche Stellungnahmen anderer Behörden stützen, wenn die federführende Behörde die Stellungnahmen schon im vorherigen Verwaltungsverfahren eingeholt hat. Ein Sachverständiger kann im Verwaltungsrechtsstreit nicht schon deshalb nach § 406 Abs. 1 Satz 1 i. V. mit § 42 Abs. 1 ZPO, § 54 Abs. 2 VwGO wegen Befangenheit abgelehnt werden, weil er bereits im voraus-

gehenden Verwaltungsverfahren eine gutachtliche Stellungnahme abgegeben hat. Dies gilt auch dann, wenn der Sachverständige als Bediensteter demselben Rechtsträger wie die am Rechtsstreit beteiligte Behörde angehört<sup>19</sup>. Maßgeblich für die Frage, welche Tatsachen das Gericht aufzuklären und welche Maßnahmen es hierzu zu ergreifen hat, ist seine eigene materiellrechtliche Auffassung<sup>20</sup>, unabhängig davon, ob diese zutrifft<sup>21</sup>.

### 8. Richterbefangenheit

Für eine Richterbefangenheit reicht es nicht aus, daß sich der Richter in einer Vorinstanz bereits mit einem vorhergehenden Rechtsstreit zu einem bestimmten Fachplangvorhaben befaßt hat. Ein Ausschlußgrund ist erst dann gegeben, wenn der Richter bereits mit dem konkreten Rechtsstreit in der Vorinstanz befaßt war<sup>22</sup>. Hat ein Gericht auf die Selbstablehnungsanzeige eines Richters nach § 48 ZPO hin unanfechtbar entschieden, daß der in Rede stehende Ablehnungsgrund keine Besorgnis der Befangenheit i. S. des § 42 Abs. 2 ZPO rechtfertigt, so ist ein auf denselben Ablehnungsgrund gestütztes Ablehnungsgesuch gegen den betroffenen Richter unzulässig<sup>23</sup>. Ist das Ablehnungsgesuch offensichtlich rechtsmißbräuchlich, kann der abgelehnte Richter selbst über das Ablehnungsgesuch entscheiden<sup>24</sup>.

### 9. Anerkenntnisurteil

Über § 173 VwGO ist auch der Verwaltungsprozeß der Dispositionsmaxime des § 307 Abs. 1 ZPO verpflichtet. Dies wird unter anderem in den Bestimmungen über Klageerhebung (§ 81 VwGO), Klageänderung (§ 91 VwGO) und Klagerücknahme (§ 92 VwGO) deutlich. Auch ein Anerkenntnisurteil ist daher im Verwaltungsprozeß nicht grundsätzlich ausgeschlossen<sup>25</sup>. Der Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO steht dem nicht entgegen. Danach darf der Verwaltungsrichter seine Entscheidung allerdings lediglich auf solche Tatsachen stützen, von denen er sich überzeugt hat. Das läßt jedoch die Befugnis der Beteiligten unberührt, über das Prozeßrechtsverhältnis zu disponieren und auf eine Rechtsverfolgung oder -verteidigung ganz zu verzichten.

13 *BVerwG*, Beschluß vom 18. 2. 1998 – 11 A 6.97 –, DVBl. 1998, 1191 = NVwZ-RR 1998, 592 – Berlin-Staaken. Zur materiellen Präklusion *BVerwG*, Urteil vom 6. 11. 1998 – 11 A 28.97 –, Stralsund; Urteil vom 27. 10. 1998 – 11 A 1.97 –, ZAP – Ost Aktuell 1998, 681 – Erfurt.

14 *BVerwG*, Urteil vom 17. 2. 1997 – 4 A 41.96 –, NVwZ 1997, 998 = LKV 1997, 328 – A 20.

15 *BVerwG*, Urteil vom 29. 10. 1997 – 11 A 17.97 – B 186.

16 *BVerwG*, Beschluß vom 19. 11. 1998 – 11 A 50.97 –, Hamburg-Büchen-Berlin.

17 Zu den Spielräumen des pflichtgemäßen Ermessens zur Sachverhaltsermittlung *BVerwG*, Urteil vom 26. 8. 1998 – 11 VR 4.98 –, Uelzen-Stendal.

18 *BVerwG*, Beschluß vom 7. 12. 1997 – 7 B 230.97 –, Schießlärm.

19 *BVerwG*, Beschluß vom 30. 12. 1997 – 11 B 3.97 –, DVBl. 1998, 338 = NVwZ 1998, 634 = UPR 1998, 194 – Gorleben.

20 *BVerwG*, Beschluß vom 11. 3. 1998 – 11 B 13.98 –, Beziehung von Behördenakten, unter Hinweis auf Urteil vom 18. 4. 1991 – 2 C 7.90 –, Buchholz 310 § 86 Abs. 1 VwGO Nr. 230.

21 *BVerwG*, Beschluß vom 12. 6. 1997 – 11 B 13.97 –, Beziehung von Behördenakten; Beschluß vom 29. 12. 1997 – 11 B 43.97 –, Flurbereinigung.

22 So für den Richter Vallendar des 11. Senats *BVerwG*, Beschluß vom 2. 10. 1997 – 11 B 30.97 –, NVwZ-RR 1998, 268 = BayVBl. 1998, 250 – Ahaus.

23 *BVerwG*, Beschluß vom 18. 2. 1998 – 11 B 30.97 –, Buchholz 303 § 42 ZPO Nr. 3 – Ahaus.

24 *BVerwG*, Beschluß vom 7. 8. 1997 – 11 B 18.97 –, NJW 1997, 3327; vgl. auch Urteil vom 5. 12. 1975 – VI C 129.74 –, *BVerwGE* 50, 36.

25 *BVerwG*, Gerichtsbescheid vom 7. 1. 1997 – 4 A 20.95 –, DVBl. 1997, 659 = *BVerwGE* 104, 27 = NVwZ 1997, 576.

### 10. Vorläufiger Rechtsschutz

Hängt der Ausgang des Rechtsstreits von einer bisher noch nicht geklärten Frage des Europarechts ab, so ist die letzte nationale Gerichtsinstanz nach Art. 177 Abs. 3 EGV zu einer Vorlage an den *EuGH* verpflichtet. Nach der 6. VwGO-Novelle trifft diese Pflicht bereits das OVG im Berufungszulassungsverfahren. Die Vorlage sollte im Hauptverfahren geschehen. Im Eilverfahren wird regelmäßig eine Interessenabwägung vorzunehmen sein<sup>26</sup>.

Wie im Hauptsacheverfahren gilt § 44 a VwGO auch für Verfahren des einstweiligen Rechtsschutz. Nach dieser Vorschrift können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen, sofern sie nicht vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen, nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. So sind Anträge nach § 123 VwGO auf Akteneinsicht<sup>27</sup>, Wiederholung der Auslegung oder ähnliche Verfahrenshandlungen regelmäßig unzulässig<sup>28</sup>. Zwar hat das *BVerfG* bei besonderen Fallgestaltungen eine verfassungskonforme Auslegung von § 44 a VwGO gefordert<sup>29</sup>. Art. 19 Abs. 4 GG gebietet es aber gleichwohl nicht, derartige Anträge im Planfeststellungsverfahren als statthaft anzusehen<sup>30</sup>. Mängel im Verwaltungsverfahren können ohne weiteres im Klageverfahren gegen die Sachentscheidung geltend gemacht werden<sup>31</sup>. Etwas anders muß nur gelten, wenn ohne eine einstweilige Anordnung schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre<sup>32</sup>.

## II. Allgemeine Anforderungen an die Planverfahren

Planfeststellungsverfahren müssen den Anforderungen des VwVfG und den jeweiligen fachrechtlichen Vorgaben genügen.

### 1. Verfahrensfragen

Im Bereich der Verfahrensfragen standen Anhörungserfordernisse, Verbandsbeteiligungen und Präklusionsregelungen im Vordergrund.

26 *BVerwG*, Beschluß vom 21. 1. 1998 – 4 VR 3.97 –, DVBl. 1998, 589 = NVwZ 1998, 616 = UPR 1998, 225 – A 20.

27 *BVerwG*, Beschluß vom 21. 3. 1997 – 11 VR 3.97 –, Stederdorf-Uelzen.

28 *BVerwG*, Beschluß vom 29. 7. 1998 – 11 VR 5.98 –, Dresdener Bahn.

29 *BVerfG* (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluß vom 24. 10. 1990 – 1 BvR 1028/90 –, NJW 1991, 415, insbesondere dann, wenn durch die angegriffene Verfahrenshandlung irreparable Nachteile entstehen.

30 Zum Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung über die Gewährung von Akteneinsicht aus §§ 29, 72 Abs. 1 VwVfG *BVerwG*, Urteil vom 26. 8. 1998 – 11 VR 4.98 –.

31 *BVerwG*, Beschluß vom 21. 3. 1997 – 11 VR 2.97 –, UPR 1997, 461 = NVwZ-RR 1997, 663 – Stederdorf-Uelzen.

32 *BVerwG*, Beschluß vom 21. 3. 1997 – 11 VR 3.97 –, Stederdorf-Uelzen.

### a) Anhörungsverfahren

Ein Anspruch auf rechtliches Gehör (§ 66 Abs. 2 VwVfG) kennt das Planfeststellungsverfahren nicht<sup>33</sup>. Die Anhörung im Planfeststellungsverfahren wird regelmäßig durch Offenlage und Erörterung bewirkt. Die Offenlage ist ortsüblich bekanntzumachen. Was als ortsübliche Bekanntmachung i. S. des § 73 Abs. 5 Satz 1 VwVfG anzusehen ist, ergibt sich primär aus den dafür maßgeblichen Normen des Landes- und Ortsrechts. 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 Abs. 4 GG oder gegen Art. 6 der UVP-RL<sup>34</sup>.

Die Anhörungsrechte gemäß §§ 13 Abs. 1 und 28 Abs. 1 VwVfG gelten nicht für Planfeststellungsverfahren, da die Vorschriften sich nur auf anderweitig Beteiligte, nicht aber auf Planfeststellungsverfahren nach § 73 Abs. 4 VwVfG beziehen<sup>35</sup>. Ein Beteiligungsrecht nach § 13 Abs. 2 VwVfG, sofern es überhaupt besteht, ist unabhängig vom materiellen Recht nicht durchsetzbar, weil dieses nur den bestmöglichen Schutz für die materiellrechtliche Rechtsposition des Betroffenen sicherzustellen will<sup>36</sup>. Grundstückserwerber können sich allerdings auf rechtzeitig erhobene Einwendungen des Voreigentümers berufen<sup>37</sup>.

§ 3 Abs. 2 Satz 3 VerkPBG schränkt die Pflicht zur gesonderten Benachrichtigung nicht ortsansässiger Betroffener von der Auslegung des Plans auf diejenigen Betroffenen ein, deren Person und Aufenthalt der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde bekannt sind. Daß sich diese Daten innerhalb angemessener Frist hätten ermitteln lassen, reicht nicht aus. § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG beschränkt das mit der Teilnahme am Erörterungstermin verbundene Anhörungs- und Mitwirkungsrecht nicht auf diejenigen Betroffenen, die Einwendungen erhoben haben. Sind jedoch die Einwendungen präkludiert, so wirkt sich der Verfahrensverstöß nicht auf die Rechtsposition der Betroffenen aus. Der Verfahrensfehler ist dann unerheblich. Ergeben sich im Planverfahren später Änderungen, so kann sich die Beteiligung nach § 73 Abs. 8 VwVfG auf die geänderten Teile beschränken<sup>38</sup>. Nachträglich durchgeführte Ermittlungen erfordern nur dann eine erneute Offenlage, wenn ohne die Offenlage der Ermittlungsergeb-

33 *BVerwG*, Urteil vom 12. 2. 1997 – 11 A 66.95 –, NVwZ 1998, 90 = UPR 1997, 320 – Staffelstein.

34 *BVerwG*, Urteil vom 23. 4. 1997 – 11 A 7.97 –, DVBl. 1997, 1119 = NVwZ 1998, 848 – Reinbek-Wentorf.

35 *BVerwG*, Urteil vom 12. 2. 1997 – 11 A 66.95 –, NVwZ-RR 1998, 90 = UPR 1997, 460 – Staffelstein.

36 *BVerwG*, Urteil vom 21. 5. 1997 – 11 C 1.97 –, NVwZ-RR 1998, 22 = NWVBl. 1997, 458 – Köln/Bonn.

37 *BVerwG*, Beschluß vom 30. 12. 1996 – 11 VR 21.95 –, NVwZ-RR 1998, 284, 285 = UPR 1997, 153.

38 *BVerwG*, Beschluß vom 27. 10. 1997 – 11 VR 4.97 –, DÖV 1998, 341 = UPR 1998, 346 – Erfurt-Stadt.

nisse Betroffenheiten nicht oder nicht vollständig geltend gemacht werden können<sup>39</sup>.

Gemeinden sind bei einer Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit auch dann am Verfahren zu beteiligen, wenn die Gestaltung ihrer Infrastruktur konkret betroffen wird<sup>40</sup>. Legen die Gemeinden den Plan gem. § 73 Abs. 2 VwVfG aus, können sie die Einwendungen nach § 73 Abs. 4 Satz 1 sowohl bei der Anhörungsbehörde als auch bei sich selbst erheben<sup>41</sup>. Das »Insichgeschäft« bedarf allerdings wegen der zu fordernden Publizität zumindest der Schriftform, wobei aus Gründen der Klarheit ein Eingangsvermerk wünschenswert ist<sup>42</sup>. Einwendungen der Gemeinden müssen vollständig innerhalb der Einwendungsfrist nach § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG erhoben werden. Auf vorherige Einwendungen in einem Raumordnungs- oder Linienbestimmungsverfahren kann nur Bezug genommen werden, wenn die Unterlagen innerhalb der Einwendungsfrist beigelegt werden<sup>43</sup>.

#### b) Verbandsbeteiligung

Für Naturschutzverbände ist grundsätzlich eine einmalige Beteiligung ausreichend. Sie sind keine »allgemeinen Begleiter« des Planfeststellungsverfahrens. Ihre Anhörung ist gleichwohl nicht lediglich eine Formalie, sondern substantieller Natur. Wird der Plan in naturschutzrechtlich relevanter Weise geändert, ist gegebenenfalls eine erneute Anhörung erforderlich. Dies gilt sowohl für weitergehende Eingriffe in Natur und Landschaft als auch bei Änderungen mit zusätzlichen naturschutzrechtlichen Fragen, zu deren Beantwortung der sachverständige Rat der Naturschutzverbände hilfreich ist. »Einschlägige Sachverständigengutachten«, in die anerkannten Naturschutzverbänden gem. § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG Gelegenheit zur Einsicht zu geben ist, sind nur solche mit unmittelbar naturschutzrechtlichem oder landschaftspflegerischem Inhalt. Eine erneute Beteiligung ist allerdings bei nur unwesentlichen Änderungen, die das Gesamtkonzept unberührt lassen, nicht erforderlich<sup>44</sup>.

Naturschutzverbände haben grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Einhaltung eines bestimmten Planverfahrens und auch keinen Anspruch auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Ebenso wenig ist eine Plangenehmigung von der Zustimmung der Naturschutzverbände abhängig. Denn die Rechte der Naturschutzver-

bände aus § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG zählen nicht zu den Rechten anderer. Naturschutzverbände sind auch keine Träger öffentlicher Belange, so daß mit ihnen auch nicht ein Benehmen hergestellt werden muß. Denn den Naturschutzverbänden ist die Förderung von Natur- und Landschaftsschutz nicht als öffentliche Aufgabe übertragen worden, selbst wenn sie ebenso wie Naturschutzbehörden ihren Sachverstand einbringen. Die Verbandsbeteiligung ist vielmehr eine erweiterte, staatsfreie Bürgerbeteiligung, die Informations- und Vollzugsdefizite verringern soll. Das PIVereinfG hat es bewußt in Kauf genommen, daß durch die Einführung der Plangenehmigung die Beteiligung der Naturschutzverbände zurückgedrängt wird. Das Beteiligungsrecht der Naturschutzverbände wird allerdings dann verletzt, wenn eine an sich gebotene Planfeststellung aus sachfremden Gründen bewußt umgangen wird<sup>45</sup>.

Wird das Recht auf Verbandsbeteiligung nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG verletzt, führt dies unabhängig von der Kausalität des Fehlers zur Rechtswidrigkeit der Planfeststellung<sup>46</sup>. § 46 VwVfG, der die Unbeachtlichkeit eines Verfahrensfehlers bei mangelnder Kausalität vorsieht, ist nicht anwendbar. Allerdings können die Beteiligungsmängel durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden<sup>47</sup>.

Bei einer erstinstanzlichen Zuständigkeit muß das BVerwG gegebenenfalls auch landesrechtliche Vorschriften anwenden und auslegen. Ist eine naturschutzrechtliche Klagebefugnis nach dem Landesrecht nur dann gegeben, wenn keine anderen Klagemöglichkeiten Drittbetroffener bestehen, so schließt bereits diese Möglichkeit die Klagebefugnis der Verbände aus, selbst wenn das anderweitig bestehende Klagerecht tatsächlich nicht wahrgenommen worden ist<sup>48</sup>. Kann der Verband nach dem Landesrecht lediglich eine Verletzung naturschutzrechtlicher Bestimmungen rügen, so gehören hierzu zwar naturschutzrechtliche Belange, nicht jedoch Aspekte der Planrechtfertigung, der Netzwerkfunktion der projektierten Trasse oder unzutreffender Lärm- und Kostenberechnungen<sup>49</sup>.

39 *BVerwG*, Urteil vom 27. 8. 1997 – 11 A 61.95 –, DVBl. 1998, 356 = NuR 1998, 138 – Staffelstein; vgl. auch *BVerwG*, Urteil vom 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 –, DVBl. 1995, 1012 = BVerwGE 98, 339 – B 16.

40 *VGH Mannheim*, Urteil vom 31. 1. 1997 – 8 S 991/96 –, NVwZ-RR 1998, 221.

41 *BVerwG*, Urteil vom 12. 2. 1997 – 11 A 62.95 –, DVBl. 1997, 725 = BVerwGE 104, 79 = NVwZ 1997, 997 = UPR 1997, 294 – Staffelstein.

42 *BVerwG*, Urteil vom 18. 6. 1997 – 11 A 70.95 –, UPR 1997, 471 – Staffelstein.

43 *BVerwG*, Urteil vom 27. 8. 1997 – 11 A 18.96 –, UPR 1998, 112 = NVwZ-RR 1998, 290 – Coburg.

44 *BVerwG*, Urteil vom 12. 11. 1997 – 11 A 49.96 –, DVBl. 1998, 334 = NVwZ 1998, 395 = BayVBl. 1998, 280 – Erfurt–Leipzig/Halle.

45 *BVerwG*, Urteil vom 14. 5. 1997 – 11 A 43.96 –, DVBl. 1997, 1123 = BVerwGE 104, 367 = NVwZ 1998, 279 – Reinbek-Wohltorf-Aumühle, im Anschluß an Urteil vom 22. 3. 1995 – 11 A 1.95 –, DVBl. 1995, 1006 = BVerwGE 98, 100 = NVwZ 1996, 392.

46 *BVerwG*, Urteil vom 12. 11. 1997 – 11 A 49.96 –, DVBl. 1998, 334 = NVwZ 1998, 395 = BayVBl. 1998, 280 – Erfurt–Leipzig/Halle.

47 *BVerwG*, Urteil vom 7. 3. 1997 – 4 C 10.96 –, DVBl. 1997, 838 = BVerwGE 104, 144 = NVwZ 1997, 914 – A 94, unter Hinweis auf Urteil vom 12. 12. 1996 – 4 C 19.95 –, DVBl. 1997, 715 = BVerwGE 102, 358 = NVwZ 1997, 905; ebenso Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 508 – B 15 neu; Urteil vom 12. 11. 1997 – 11 A 49.96 –, DVBl. 1998, 334 = NVwZ 1998, 395 = BayVBl. 1998, 280 – Erfurt–Leipzig/Halle.

48 So für § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NatSchG LSA *BVerwG*, Urteil vom 6. 11. 1997 – 4 A 16.97 –, DVBl. 1998, 585 = NVwZ 1998, 398 = UPR 1998, 150 – A 14.

49 So für § 51 c I LNatSchG Schl.-H. *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 = UPR 1998, 384 – A 20.

Verbandsklagerechte sind den nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbänden nur nach Maßgabe des Landesrechts eingeräumt. Die Verbandsklage eröffnet aber nicht das Recht, gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden zu klagen<sup>50</sup>, sondern kann sich nur auf Verwaltungsakte von Landesbehörden richten<sup>51</sup> – dies allerdings auch dann, wenn dabei Bundesgesetze Anwendung finden oder Aufgaben der Bundesauftragsverwaltung wahrgenommen werden.

Ein anerkannter Naturschutzverband kann sich zwar mit Hilfe eines Sperrgrundstücks wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses auf die Verletzung der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG berufen. Die Klagebefugnis ist jedoch wegen unzulässiger Rechtsausübung nicht gegeben, wenn an der erworbenen Rechtsstellung kein über die Führung des erwarteten Rechtsstreits hinausgehendes Interesse besteht<sup>52</sup>.

### c) Präklusion

Die Versäumung der Einwendungsfrist nach § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG<sup>53</sup> bewirkt eine materiellrechtliche Präklusion<sup>54</sup> in dem Sinne, daß die nicht rechtzeitig vorgetragene Belange auch im späteren Gerichtsverfahren nicht mehr geltend gemacht werden können<sup>55</sup>. Die Anhörungsbehörde ist nicht befugt, die gesetzlichen Auslegungs- und Einwendungsfristen abweichend zu bestimmen. Wer auf eine derart fehlerhaft zugestandene Fristverlängerung vertraut, kann gem. § 32 VwVfG Wiedereinsetzung in den vorigen Stand erhalten. Nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses ist ein derart Betroffener im gerichtlichen Verfahren so zu stellen, wie er mit seinen verspäteten Einwendungen stünde, wenn er nicht präkludiert wäre<sup>56</sup>.

Werden zuvor erhobene Einwendungen vor Abschluß des Anhörungsverfahrens zurückgezogen, hat dieser Verzicht die Wirkungen nicht erhobener oder verspäteter Einwendungen. Sieht das Verfahrensrecht eine Präklusion

vor, so werden davon auch Einwendungen erfaßt, die der Rechtsvorgänger des Grundstückseigentümers nicht rechtzeitig vorgebracht oder im weiteren Verfahren zurückgenommen hat<sup>57</sup>. Werden Belange durch mehrere Abschnitte betroffen, ist es dem Einwendungsführer grundsätzlich zuzumuten, Einwendungen gegen einen Folgeabschnitt auch dann zu erheben, wenn der Betroffene sich bereits zu einem früheren Abschnitt geäußert hat<sup>58</sup>. Im Einwendungsverfahren müssen auch Sicherheitsbedenken vorgetragen werden, wenn sie im weiteren Verfahren berücksichtigt werden sollen<sup>59</sup>.

### 2. Plangenehmigung

An die Stelle eines Planfeststellungsverfahrens kann nach § 74 Abs. 6 VwVfG eine Plangenehmigung treten, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden. Nach § 17 Abs. 1 a FStrG und § 28 Abs. 1 a PBefG ist eine Plangenehmigung auch dann zulässig, wenn Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Eine Rechtsbeeinträchtigung ist aber nicht bereits aus dem raumbeanspruchenden Charakter eines Vorhabens abzuleiten. Vielmehr ist sie erst bei einem direkten Zugriff auf fremde Rechte (insbesondere Eigentumsrechte) gegeben. Ob im Rahmen einer Plangenehmigung eine Abwägung wie bei der Planfeststellung erforderlich ist, ließ das BVerwG zwar offen. Aus dem Zusammenhang der Entscheidung ist dies aber zumindest dann anzunehmen, wenn Rechte Dritter betroffen werden<sup>60</sup>.

### 3. Formelle Konzentrationswirkung

Der Planfeststellungsbeschuß ersetzt zwar nach § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG im Sinne einer formellen Konzentrationswirkung andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen<sup>61</sup>. Die materiellen Anforderungen der anderen fachgesetzlichen Regelungen sind jedoch grundsätzlich in der Entscheidung zu beachten. So umfaßt die Konzentrationswirkung auch die Befreiung von den in einem Landschaftsschutzgebiet geltenden Veränderungsverboten. Sie entbindet aber nicht von der Beachtung der materiellrechtlichen Befreiungsvoraussetzungen<sup>62</sup>, wenn das andere Fachrecht dies nicht ausdrücklich vorsieht.

50 BVerwG, Urteil vom 29. 4. 1993 – 7 A 3.92 –, DVBl. 1993, 888 = BVerwGE 92, 263 – Hessen.

51 BVerwG, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 14.96 –, DVBl. 1997, 856 = NVwZ-RR 1997, 606 – Sachsenwald.

52 BVerwG, Urteil vom 16. 3. 1998 – 4 A 31.97 –, NuR 1998, 647 = LKV 1999, 29 – Peenetal A 20; Urteil vom 18. 12. 1998 – 4 A 10.97 – A 20.

53 Die Vorschrift ist mit § 73 IV VwVfG und auch § 20 II AEG im wesentlichen identisch; vgl. auch § 17 Nr. 5 Satz 1 WaStrG, BVerwG, Gerichtsbescheid vom 6. 11. 1998 – 11 A 28.97 – Stralsund.

54 Materielle Präklusionen sind verfassungsrechtlich unbedenklich, so BVerwG, Beschluß vom 5. 6. 1998 – 11 B 27.98 –, BVerfG, Beschluß vom 18. 8. 1998 – 1 BvR 1364/98 –, nicht zur Entscheidung angenommen. Ein vorheriger Hinweis ist dazu nicht erforderlich, BVerwG, Beschluß vom 18. 9. 1995 – 11 VR 7.95 –, Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 13; Urteil vom 24. 5. 1996 – 4 A 38.95 –, DVBl. 1997, 51 = NVwZ 1997, 489 = UPR 1996, 386.

55 BVerwG, Urteil vom 6. 11. 1997 – 4 A 16.97 –, DVBl. 1998, 585 = NVwZ 1998, 398 = UPR 1998, 150 – A 14, im Anschluß an Urteil vom 24. 5. 1996 – 4 A 38.95 –, DVBl. 1997, 51 = NVwZ 1997, 489 = UPR 1996, 386.

56 BVerwG, Urteil vom 30. 7. 1998 – 4 A 1.98 –, ZfB 1998, 140 – Wallhausen.

57 OVG Lüneburg, Urteil vom 30. 4. 1997 – 7 K 3887/96 –, NVwZ-RR 1998, 718.

58 So zur ICE-Trasse Hamburg-Büchen-Berlin BVerwG, Urteil vom 23. 4. 1997 – 11 A 7.97 –, DVBl. 1997, 1119 = NVwZ 1998, 848 = UPR 1997, 49 – Reinbek-Wentorf.

59 So für das Eisenbahnrecht BVerwG, Urteil vom 8. 7. 1998 – 11 A 30.97 –, DVBl. 1998, 1191 = NVwZ 1999, 70 – Hamburg-Büchen.

60 BVerwG, Beschluß vom 24. 2. 1998 – 4 VR 13.97 –, NVwZ 1998, 1178 – Aumühle, im Anschluß an Urteil vom 27. 11. 1996 – 11 A 100.95 –, NVwZ 1997, 994 = UPR 1997, 149 = RdL 1997, 137.

61 BVerwG, Urteil vom 30. 7. 1998 – 4 A 1.98 –, ZfB 1998, 140 – Wallhausen.

62 BVerwG, Urteil vom 26. 3. 1998 – 4 A 7.97 –, UPR 1998, 382 – Reinbek-Wentorf, im Anschluß an Urteil vom 18. 6. 1997 – 4 C 3.95 –, NVwZ-RR 1998, 292 = UPR 1998, 25 – Hochspeyer B 37.

#### 4. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die UVP war im Berichtszeitraum insbesondere im Fernstraßenbau »planungsrechtlicher Dauerbrenner«. Vorhaben, die vor dem 3.7.1988 bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde beantragt worden sind, unterliegen der UVP-Pflicht nicht, da für sie die Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985 nicht gilt. Auch wenn die Planfeststellungsbehörde das Verfahren in der Folgezeit für geraume Zeit ausgesetzt hat, entsteht keine UVP-Pflicht, solange an dem eigentlichen Vorhaben festgehalten wird<sup>63</sup>. Eine wesentliche Änderung des Projekts ist unerschädlich, solange die Identität des Projekts gewahrt bleibt<sup>64</sup>. Im Anschluß an die Rechtsprechung des *EuGH*<sup>65</sup> geht auch das *BVerwG* von der Europarechtswidrigkeit der Überleitungsvorschrift des § 22 Abs. 1 Satz 1 UVPG aus. Ist eine UVP trotz der europarechtlich bestehenden Verpflichtung nicht durchgeführt worden, führt dies allerdings nur dann zu einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses, wenn der Fehler kausal für die Entscheidung war<sup>66</sup>.

Der Vorhabenträger ist nach § 6 Abs. 3 Satz 1 UVPG nicht verpflichtet, bereits dem Antrag auf Planfeststellung die erforderlichen Angaben über die Umweltauswirkungen des Vorhabens beizufügen. Den Mindestanforderungen des § 6 Abs. 3, 4 UVPG kann auch durch eine Umweltverträglichkeitsstudie und eine Raumwiderstandsanalyse entsprochen werden. Die Darstellungsart bleibt dem Vorhabenträger überlassen, solange die inhaltlichen Anforderungen gewahrt sind<sup>67</sup>. Im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist die Planfeststellungsbehörde für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG zuständig, die auch in der Begründung der Zulassungsentscheidung erfolgen kann. Wird die Anhörung und die Planfeststellung von verschiedenen Behörden durchgeführt, hat die Planfeststellungsbehörde die zusammenfassende Darstellung vorzunehmen. Haben Sachverständige diese vorbereitet, muß die verantwortliche Behörde die Untersuchungen überprüfen und darüber befinden, ob sie in die Planfeststellung übernommen werden sollen<sup>68</sup>.

63 *BVerwG*, Beschluß vom 14. 4. 1997 – 4 B 30.97 –, UPR 1998, 21 = NVwZ 1997, 992 = NuR 1997, 445 – Ahaus.

64 *VGH München*, Urteil vom 21. 4. 1998 – 20 B 91.3253 u. a. –, NVwZ-RR 1998, 737.

65 *EuGH*, Urteil vom 9. 8. 1994 – Rs. C-396/92 –, DVBl. 1994, 1126 = EuGHE 1994, I-3717.

66 *BVerwG*, Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 508 – B 15 neu, im Anschluß an Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, DVBl. 1996, 677 = BVerwGE 100, 238 = NVwZ 1996, 788 – A 60 mit Hinweis auf die verfahrensrechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes; vgl. auch *VGH München*, Urteil vom 21. 4. 1998 – 20 B 91.3253 u. a. –, NVwZ-RR 1998, 737.

67 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, UPR 1998, 388 = NuR 1998, 649 – B 16 neu; Beschluß vom 17. 2. 1997 – 4 VR 17.96 –, LKV 1997, 328 = NuR 1998, 35 – A 20.

68 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 – Reinbek-Wentorf.

#### 5. Abwägungsgebot

Im Bereich der materiellrechtlichen Anforderungen an die Fachplanung stehen vielfach Abwägungsfragen im Vordergrund. Dabei geht es um eine sachgerechte Balance zwischen der eigenverantwortlichen Gestaltungsbefugnis der planenden Verwaltung und den rechtsstaatlichen Anforderungen an Abwägungsverfahren und Abwägungsergebnis.

##### a) Abschnittsbildung

Für die Abschnittsbildung gibt das materielle Planungsrecht und vor allem das Abwägungsgebot den gesetzlichen Rahmen. Die Aufspaltung einer Planung ist grundsätzlich zulässig, wenn sich die Teilplanung nicht derart verselbständigt, daß durch die Gesamtplanung ausgelöste Probleme unbewältigt bleiben. Die Folgen des jeweiligen Abschnitts für die weitere Planung dürfen nicht ausgeblendet werden<sup>69</sup>. Denn wenn eine Planung vor objektiv unüberwindbaren Hindernissen steht oder solche nach sich zieht, verfehlt sie ihren gestaltenden Auftrag<sup>70</sup>. In der Planfeststellung für einen einzelnen Abschnitt sind allerdings die Auswirkungen auf nachfolgende Planabschnitte oder auf das Gesamtvorhaben noch nicht in allen Einzelheiten abschließend zu prüfen. Vielmehr reicht für die nachfolgenden Abschnitte die Prognose aus, daß der Verwirklichung des Gesamtvorhabens keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen<sup>71</sup>. Eine abschnittsweise Straßenplanung kann den Anforderungen des Abwägungsgebotes auch dann genügen, wenn zwar eine Verbindung zum vorhandenen Straßennetz fehlt, die Gefahr der Entstehung eines Planungstorsos aber ausgeschlossen werden kann, weil ein Lückenschluß sichergestellt ist<sup>72</sup>.

Ergeben sich bei einer planungsrechtlichen Abschnittsbildung sog. Zwangspunkte, ist Rechtsschutz gegenüber dem vorherigen Teilabschnitt auch für den gegeben, der in seinen Rechten erst durch den Folgeabschnitt betroffen wird. Dieser zur Bildung von Teilabschnitten bei der Planfeststellung einer Bundesfernstraße entwickelte Grundsatz ist auf den Rechtsschutz gegen eine Plangenehmigung übertragbar, in der Teile eines der Planfeststellung unterliegenden Gesamtbauvorhabens vorweg zugelassen werden. Der Eigentümer eines Grundstücks, der sich durch eine an sich erst im Planfeststellungsverfahren angestrebte Lösung in seinen Eigentumsrechten verletzt sieht, kann sich daher bereits gegen die Erteilung einer Plangenehmigung zur Wehr setzen, wenn durch die vorangehende Plangenehmigung bereits ein Zwangspunkt für die Inanspruchnahme seines Grundstücks gesetzt wird<sup>73</sup>.

69 *BVerwG*, Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 58 – B 15 neu.

70 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 = UPR 1998, 384 – A 20; Urteil vom 7. 3. 1997 – 4 C 10.96 –, DVBl. 1997, 838 = BVerwGE 104, 144 = NVwZ 1997, 914 – A 94.

71 *BVerwG*, Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 58 – B 15 neu.

72 *BVerwG*, Urteil vom 7. 3. 1997 – 4 C 10.96 –, DVBl. 1997, 838 = BVerwGE 104, 144 = NVwZ 1997, 914 – A 94.

73 *BVerwG*, Beschluß vom 24. 2. 1998 – 4 VR 13.97 –, NVwZ 1998, 1178 – Aumühle, für ein Brückenbauwerk und die

Auch die EG-UVP-RL verbietet nicht eine abschnittsweise Planfeststellung. Ob im Fernstraßenrecht eine Abschnittsbildung zulässig ist, beurteilt sich nicht nach dem UVP-Recht, sondern nach den Anforderungen des Abwägungsgebotes. Für nachfolgende Abschnitte ist auch unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit die Prognose ausreichend, daß der Verwirklichung des Vorhabens keine unüberwindbaren Hindernisse entgegenstehen<sup>74</sup>. Ergibt sich aber die Planrechtfertigung erst aus der ganzen Strecke, müssen auch bei der Planfeststellung des vorgezogenen Abschnitts die Umweltauswirkungen der weiterführenden Strecke zumindest grobmaschig daraufhin untersucht werden, ob die Weiterführung sichergestellt ist. Dabei kann sich die Planfeststellungsbehörde auch auf in vorgelagerten Planungsebenen gewonnene und bewertete Erkenntnisse beziehen<sup>75</sup>.

Die für den Fernstraßenbau entwickelten Rechtsgrundsätze zur Abschnittsbildung gelten übrigens nicht im Eisenbahnrecht. Dort muß nicht jeder Abschnitt eine selbständige Verkehrsfunktion erfüllen<sup>76</sup>. Denn die Engmaschigkeit des Straßennetzes ist nicht mit dem Schienennetz der Eisenbahn vergleichbar. Auch wird bei der Eisenbahn regelmäßig »in einem Stück« geplant<sup>77</sup>.

#### b) Schutzauflagen

Zugunsten der in ihren Rechten Betroffenen sind nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG Schutzauflagen anzuordnen. Geschieht dies nicht, so besteht grundsätzlich nur ein Planergänzungsanspruch<sup>78</sup>, nicht jedoch ein Aufhebungsanspruch hinsichtlich des gesamten Planfeststellungsbeschlusses, solange die planerische Gesamtkonzeption dadurch nicht in eine Schiefelage gerät oder in dem Interessengeflecht der Planung durch die nachträgliche Anordnung von Schutzauflagen Rechte anderer nachteilig betroffen werden. Dabei ist das Gebot der planerischen Abwägung zu beachten. So kann ein Abwägungsmangel hinsichtlich geltend gemachter Erschütterungsgefahren nur dann zu einem Anspruch auf (Teil)-Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen, wenn er für die Planungsentscheidung insgesamt von so großem Gewicht wäre, daß dadurch die Ausgewogenheit der Gesamtplanung oder eines abtrennbaren Planungsteils überhaupt in Frage gestellt würde<sup>79</sup>. Die durch den Planfeststellungsbeschluß aufgeworfene Problematik muß auch bei den Ausführungsarbeiten mit den verfügbaren Instrumenten beherrschbar sein.

Anschlußstelle einer Bundesautobahn mit Anbindung an das untergeordnete Straßennetz.

- 74 BVerwG, Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 508 – B 15 neu.  
 75 BVerwG, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, UPR 1998, 388 = NuR 1998, 649 – B 16 neu.  
 76 BVerwG, Beschluß vom 30. 12. 1996 – 11 VR 21.95 –, NVwZ-RR 1998, 284 = UPR 1997, 153.  
 77 BVerwG, Beschluß vom 21. 12. 1995 – 11 VR 6.95 –, DVBl. 1996, 676 = NVwZ 1996, 896.  
 78 Zu Schutzauflagen bei Fluglärm BVerwG, Beschluß vom 17. 6. 1998 – 11 VR 9.97 –, Leipzig-Halle.  
 79 BVerwG, Beschluß vom 18. 11. 1998 – 11 VR 10.98 –, Erfurt-Ringelberg.

Das Gebot der Konfliktbewältigung darf allerdings nicht überspannt werden. So braucht sich die Planfeststellungsbehörde nur um Probleme von einigem Gewicht zu kümmern. Daher ist auch die Praxis, die Bauausführung von der Planfeststellung auszunehmen, nicht zu beanstanden, wenn der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt und die Beachtung der entsprechenden technischen Regelwerke sichergestellt ist<sup>80</sup>. Die Erforderlichkeit einer Ersatzzufahrt beispielsweise kann aber zu einer Frage des Planfeststellungsbeschlusses werden, wenn diese Frage die Gesamtkonzeption der Planung berührt, weil die erforderliche Zufahrt etwa für die Trassenwahl und die Ablehnung einer Alternativplanung ausschlaggebend ist<sup>81</sup>.

#### c) Vorbehaltene Entscheidungen

Teile der einheitlichen Planungsentscheidung können nach § 73 Abs. 3 VwVfG nur dann einer nachträglichen Entscheidung vorbehalten werden, wenn es sich um Einzelfragen handelt, die aus sachlichen Gründen noch nicht abschließend entschieden werden können – etwa weil sich die für die Bewältigung der Konfliktlage notwendigen Informationen noch nicht beschaffen lassen. Ein solcher Vorbehalt darf allerdings nicht zu Lasten öffentlicher oder privater Belange gehen und ist nur unter Wahrung des Abwägungsgebots zulässig. Eine Lösung des offengehaltenen Problems darf nicht durch bereits getroffenen Festlegungen fraglich werden. Auch dürfen die vorbehaltenen Belange nicht ein solches Gewicht haben, daß die Planungsentscheidung nachträglich als unausgewogen erscheint. Die vorbehaltene Konfliktlage muß daher zumindest in ihren Umrissen im voraus bekannt sein<sup>82</sup>.

#### d) Nachträgliche Planergänzung

Nachträgliche Schutzauflagen oder Entschädigungen nach § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG betreffen nachteilige Entwicklungen, mit denen die Betroffenen im Zeitpunkt der Planfeststellung verständigerweise nicht rechnen konnten<sup>83</sup>. Diese Maßnahmen müssen vor Klageerhebung zunächst bei der Behörde nach § 75 Abs. 3 Satz 1 VwVfG beantragt werden. Eine vorherige (kupierte)<sup>84</sup> Anfechtungsklage kann den Antrag wegen des unterschiedlichen Klageziels nicht ersetzen<sup>85</sup>.

80 BVerwG, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 5.96 –, NVwZ-RR 1998, 92 = UPR 1997, 327 – Wörlsdorf-Roth.

81 BVerwG, Beschluß vom 8. 10. 1998 – 11 VR 7.98 – Trebbin.

82 BVerwG, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf, unter Hinweis auf Urteil vom 23. 1. 1981 – 4 C 68.78 –, DVBl. 1981, 935 = BVerwGE 61, 307 = NJW 1982, 950. Zur Notwendigkeit, Geschwindigkeitsbegrenzungen bereits im Planfeststellungsbeschluß festzulegen, VGH Mannheim, Urteil vom 3. 7. 1998 – 5 S 1/98 – Straßenbahnlinie.

83 BVerwG, Urteil vom 23. 4. 1997 – 11 A 17.96 –, DVBl. 1997, 1127 = ZUR 1997, 324 – Bergedorf.

84 Hierzu OVG Lüneburg, Beschluß vom 4. 12. 1997 – 7 M 1367/97 –, NdsRpfl. 1998, 99 = NVwZ-RR 1998, 719.

85 BVerwG, Urteil vom 23. 4. 1997 – 11 A 7.97 –, DVBl. 1997, 1119 = NVwZ 1998, 848 = UPR 1997, 49 – Reinbek-Wentorf.

## e) Lärmschutz

Die Grenzen des zumutbaren Verkehrslärms werden in §§ 41, 42 BImSchG und in der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) festgelegt<sup>86</sup>. Die Anwendung dieser Regelungen setzt einen Neubau oder eine wesentliche Änderung von Straßen oder Schienenwegen voraus. Wird eine zweigleisige Strecke lediglich modernisiert, ist dies eine nicht planfeststellungsbedürftige Instandsetzungsmaßnahme, die nicht der 16. BImSchV unterliegt<sup>87</sup>. Die Immissionsgrenzwerte in § 2 der 16. BImSchV<sup>88</sup> werden nach Auffassung des *BVerwG* dem gesetzlichen Regelungsauftrag gerecht, genügen der sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergebenden Schutzpflicht und entsprechen dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts<sup>89</sup>. Nicht schutzwürdig ist das Interesse eines Gewerbetreibenden an der Aufrechterhaltung des bisher vorhandenen Autobahnlarms, um auch künftig eine Überlagerung des Straßenverkehrslärms durch den Betriebslärm sicherzustellen. Es wäre zudem abwägungsfehlerhaft, eine Lärmschutzwand auf der Höhe eines Gewerbestandstücks in durchsichtigem Material auszuführen, um die Sichtbarkeit der am Betriebsgebäude angebrachten Werbeanlagen von der Autobahn aus zu erhalten. Denn Verkehr auf Bundesstraßen soll nach § 9 Abs. 6 FStrG gerade von Werbeanlagen abgelenkt werden<sup>90</sup>.

Der Gesetzgeber hat bei der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Schutzpflichten eine weite Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbefugnis<sup>91</sup>. Die Schutzpflicht ist nur verletzt, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die Regelungen völlig ungeeignet sind<sup>92</sup>. Die Grenzwerke des § 2 Abs. 1 Nr. 2 der 16. BImSchV und die Berechnungsverfahren nach § 3 der 16. BImSchV halten sich in dem gesetzlich gebotenen Rahmen. Auch bei der Festsetzung des Schienenbonus hat der Ordnungsgeber sein normatives Ermessen nicht überschritten<sup>93</sup>. Durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wird der Staat allerdings daran gehindert,

verkehrliche Maßnahmen zuzulassen, die im Ergebnis einen nicht rechtfertigungsfähigen Eingriff in Leben oder Gesundheit auslösen<sup>94</sup>. Die Planfeststellungsbehörde kann vor allem bei unterschiedlichen Schutzbedürfnissen auf der einen Straßenseite aktiven und auf der anderen passiven Lärmschutz festlegen<sup>95</sup>.

Lärmschutzmaßnahmen oder ein Geldausgleich nach § 74 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfG können nicht verlangt werden, wenn sich die vorhabenbedingten Beeinträchtigungen wegen einer bereits bestehenden Vorbelastung nicht erhöhen. Eigentums- oder Gesundheitsbeeinträchtigungen sind allerdings auch bei einer tatsächlichen oder plangegebenen Vorbelastung nicht unbeachtlich<sup>96</sup>.

Werden lediglich Schutzauflagen durch einfache Planergänzung nach § 72 Abs. 2 Satz 2 VwVfG verlangt<sup>97</sup>, beschränkt sich der Anspruch des Betroffenen in der Regel auf diesen Planergänzungsanspruch. Kann dies nur durch ein ergänzendes Verfahren nach § 75 Abs. 1 a VwVfG erreicht werden, entfaltet der Planfeststellungsbeschuß allerdings bis zur Behebung des Mangels keine Wirkung. Wird daher ein stärkerer aktiver Schallschutz etwa durch Einhausung der Trasse angestrebt (§ 20 Abs. 7 Satz 2 AEG), der eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses durch ein ergänzendes Verfahren erforderlich macht, ist eine Anfechtungsklage statthaft. Eine zu einem Baustopp führende Aussetzungsentscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO scheidet dann nicht schlechthin aus. Die generalisierenden Formulierungen in älteren Entscheidungen<sup>98</sup> hat das *BVerwG* inzwischen fortentwickelt<sup>99</sup>. Können erhebliche Abwägungsmängel zwar nicht durch eine schlichte Planergänzung, wohl aber durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden, ist der Planfeststellungsbeschuß nach Maßgabe der Entscheidungsgründe rechtswidrig und darf nicht vollzogen werden. Vorläufiger Rechtsschutz ist dann in entsprechender Anwendung des § 80 Abs. 5 VwGO zulässig<sup>100</sup>. Wird stärkerer Lärmschutz beansprucht, der nur durch eine Änderung der Planung in einem ergänzenden Verfahren gewährt werden kann, ist daher die Anfechtungsklage und ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO statthaft<sup>101</sup>.

86 *BVerwG*, Urteil vom 29. 4. 1997 – 4 A 46.97 –, NVwZ-RR 1998, 89 – B 5.

87 *BVerwG*, Urteil vom 28. 10. 1998 – 11 A 3.98 –, Nienbergen-Wieren; Beschluß vom 9. 11. 1998 – 11 VR 6.98 –, Uelzen-Wieren.

88 16. BImSchV vom 12. 6. 1990, BGBl. I S. 1036.

89 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 – Reinbek-Wentorf; Urteil vom 18. 3. 1998 – 11 A 55.96 –, DVBl. 1998, 1181 = NVwZ 1998, 1071 = UPR 1998, 351 – Staffelstein; Beschluß vom 1. 4. 1998 – 11 VR 13.97 –, NVwZ 1998, 1070 = UPR 1998, 311 – Aumühle.

90 *BVerwG*, Beschluß vom 21. 2. 1997 – 4 VR 13.96 –, NVwZ-RR 1997, 344 – Lärmschutzwand.

91 *BVerfG*, Beschluß vom 30. 11. 1988 – 1 BvR 1301/84 –, DVBl. 1989, 352 = BVerwGE 79, 174 = NJW 1989, 1271.

92 *BVerwG*, Beschluß vom 28. 8. 1997 – 7 B 214.97 – Mehrzweckhalle.

93 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf; Urteil vom 18. 3. 1998 – 11 A 55.96 –, DVBl. 1998, 1181 = NVwZ 1998, 1071 = UPR 1998, 351 – Staffelstein.

94 So *BVerwG*, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 9.95 –, DVBl. 1996, 916 = BVerwGE 101, 1; Beschluß vom 6. 10. 1997 – 11 B 35.97 –.

95 *BVerwG*, Urteil vom 29. 4. 1997 – 4 A 46.97 –, NVwZ-RR 1998, 89 – B 5.

96 *BVerwG*, Urteil vom 28. 10. 1998 – 11 A 3.98 –, RdL 1999, 40 – Nienbergen-Wieren.

97 Zu Schutzauflagen bei Fluglärm *BVerwG*, Beschluß vom 17. 6. 1998 – 11 VR 9.97 –, Leipzig-Halle.

98 *BVerwG*, Beschluß vom 10. 1. 1996 – 11 VR 19.95 –, Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 11; Beschluß vom 26. 1. 1996 – 11 VR 33.95 –, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 12.

99 *BVerwG*, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, 907 = BVerwGE 100, 370 – Eschenrieder Spange.

100 So bereits *BVerwG*, Beschluß vom 9. 9. 1996 – 11 VR 31.95 –, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 17 S. 64.

101 *BVerwG*, Urteil vom 18. 3. 1998 – 11 A 55.96 –, DVBl. 1998, 1181 = NVwZ 1998, 1071 = UPR 1998, 351 – Staffelstein; Beschluß vom 1. 4. 1998 – 11 VR 13.97 –, NVwZ 1998, 1070 = UPR 1998, 311 – Aumühle.

Die Ausgewogenheit der Planung wird nach Ansicht des *BVerwG* trotz Lärmbetroffenheit der Kläger oberhalb der Grenzwerte der 16. BImSchV jedenfalls dann nicht berührt, wenn bei der umstrittenen Ausbaumaßnahme eine Planungsalternative ernsthaft nicht in Betracht kommt und die genannte Betroffenheit der Kläger abwägungsfehlerfrei durch die Anordnung von aktivem oder passivem Schallschutz ausgeglichen werden kann<sup>102</sup>. Das Gericht darf bei der Ermittlung der Lärmbelastung von der Verkehrslärmschutzverordnung nicht abweichen<sup>103</sup>. Nach Ansicht des *VGH München* hat zudem aktiver Lärmschutz gemäß § 41 Abs. 2 BImSchG rechtsgrundsätzlich Vorrang vor passivem Lärmschutz<sup>104</sup>.

Ob eine Maßnahme des aktiven Schallschutzes außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck steht und dem Vorhabenträger nach § 41 Abs. 2 BImSchG nicht zuzumuten ist, richtet sich nach dem Gewicht der widerstehenden Belange. Bei diesem Kernstück der fachplanerischen Abwägung sind auch Vorbelastungen der Anwohner genauso zu berücksichtigen wie private Belange negativ betroffener Dritter und öffentliche Belange der Stadtbildpflege<sup>105</sup>. Dieser Abwägungsvorgang setzt aber eine nachvollziehbare, objektive Ermittlung der jeweiligen Kosten aller ernsthaft in Betracht kommenden Maßnahmen des passiven und aktiven Schallschutzes sowie ihrer Auswirkungen auf die Lärmbetroffenen voraus. Die Planfeststellungsbehörde hat dabei einen Abwägungsspielraum, der vom Gericht inhaltlich nicht ausgefüllt, sondern nur auf Einhaltung der Grenzen der Abwägung kontrolliert werden kann<sup>106</sup>. Ein Abwägungsmangel ist nur erheblich, wenn greifbare Umstände ergeben, daß eine fehlerfreie Ermittlung und Abwägung möglicherweise zu

einer für den Betroffenen günstigeren Beurteilung geführt hätte<sup>107</sup>. Kommen verschiedene Maßnahmen in Betracht, kann der Gestörte nur verlangen, daß Lärmbelastungen oberhalb der Zumutbarkeitsschwelle unterbleiben<sup>108</sup>. Wenn allerdings ein Vorhabenträger die auf Gesetz beruhende sofortige Vollziehbarkeit einer Planfeststellung ausnutzt, kann er sich für den Fall der Rechtswidrigkeit später bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 41 Abs. 2 BImSchG nicht auf durch den Vollzug bereits entstandene Kosten berufen<sup>109</sup>. Wirtschaftlich gesehen handelt er dann vielmehr auf eigenes Risiko<sup>110</sup>.

Der in der Anlage 2 zu § 3 der 16. BImSchV festgelegte Schienenbonus als Ausdruck einer geringeren Störwirkung von Schienenverkehrslärm gegenüber Straßenverkehrslärm hält sich innerhalb des durch das BImSchG gesetzten Rahmens und ist auch mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar. Ob der Nachweis für die Berechtigung eines Gleispflegeabschlages<sup>111</sup> nach dem derzeitigen Stand der Lärmursachenforschung als geführt angesehen werden kann, hat das *BVerwG* offengelassen. Nach Anlage 2 zu § 3 der 16. BImSchV liegt der Immissionsort vor Gebäuden in Höhe der Geschoßdecke (0,2 m über der Fensteroberkante) des zu schützenden Raumes. Daraus folgt, daß bei der schalltechnischen Untersuchung auf Gebäudeseitenwände mit Fenstern abzustellen ist, wenn die der Lärmquelle zugewandte Gebäudewand kein Fenster aufweist<sup>112</sup>. Die bloße Elektrifizierung einer Bahnstrecke bewirkt im allgemeinen keine Lärmerhöhung.

#### f) Natur- und Landschaftsschutz

Eingehend hat sich das *BVerwG* in der Entscheidung zur Ostseeautobahn (A 20)<sup>113</sup> mit Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes auch vor dem Hintergrund des eu-

102 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf.

103 *BVerwG*, Gerichtsbescheid vom 29. 4. 1997 – 4 A 46.96 –, NVwZ-RR 1997, 89 – B 5.

104 *VGH München*, Urteil vom 25. 2. 1998 – 20 A 97.40017 u. a. –, NVwZ-RR 1998, 490 = BayVBl. 1998, 463, bestätigt durch *BVerwG*, Beschluß vom 12. 6. 1998 – 11 B 19.98 –, DVBl. 1998, 1184 – Nürnberg. Urteil und Nichtannahmebeschluß bezogen sich zwar auf § 6 II (1) LuftVG, so daß das BImSchG gemäß § 2 II (1) BImSchG nicht anwendbar war, doch führte der *VGH* aus, die materiellen Vorgaben des BImSchG würden Anhaltspunkte liefern, die auch bei planerischen Entscheidungen nach § 6 II (1) LuftVG berücksichtigt werden müßten. Das *BVerwG*, Beschluß vom 20. 2. 1998 – 11 B 37.97 –, NVwZ 1998, 850 = UPR 1998, 308 – Hannover-Langenhagen, hält § 41 II BImSchG allerdings nicht für anwendbar, da der Gesetzgeber der Verschiedenartigkeit der Emissions- und Immissions-situation in beiden Verkehrsbereichen habe Rechnung tragen wollen.

105 *BVerwG*, Urteil vom 1. 10. 1997 – 11 A 10.96 –, DVBl. 1998, 330 = UPR 1998, 147 – Sachsenwald/Brunsdorf, unter Hinweis auf Beschluß vom 10. 10. 1995 – 11 B 100.95 –, NVwZ-RR 1997, 336.

106 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf; Urteil vom 1. 10. 1997 – 11 A 10.96 –, DVBl. 1998, 330 = UPR 1998, 147 – Sachsenwald/Brunsdorf.

107 *BVerwG*, Urteil vom 1. 10. 1997 – 11 A 10.96 –, DVBl. 1998, 330 = UPR 1998, 147 – Sachsenwald/Brunsdorf.

108 *BVerwG*, Beschluß vom 28. 8. 1997 – 7 B 214.97 –, Mehrzweckhalle.

109 *BVerwG*, Beschluß vom 1. 4. 1998 – 11 VR 13.97 –, NVwZ 1998, 1070 = UPR 1998, 311 – Aumühle.

110 Zum Eisenbahnrecht *BVerwG*, Urteil vom 26. 8. 1998 – 11 VR 4.98 –.

111 Im Sinne der amtlichen Anmerkung zu Tabelle C der Anlage 2 zu § 3 der 16. BImSchV auf der Grundlage der Verfügung zum Lärmschutz an Schienenwegen des Präsidenten des Eisenbahnbundesamtes vom 16. 3. 1998; Urteil vom 16. 12. 1998 – 11 A 44.97 – Gleispflegeabschlag. Ähnliche Fragestellungen ergeben sich beim sog. »Flüsterasphalt«.

112 *BVerwG*, Urteil vom 18. 3. 1998 – 11 A 55.96 –, DVBl. 1998, 1181 = NVwZ 1998, 1071 = UPR 1998, 351 – Staffelstein; Beschluß vom 3. 9. 1997 – 11 VR 20.96 –, NVwZ-RR 1998, 289 = DöV 1998, 79 – Erfurt-Leipzig/Halle, unter Hinweis auf Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf.

113 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 = UPR 1998, 384 – A 20; Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, UPR 1998, 388 = NuR 1998, 649 – B 16 neu, jeweils unter Hinweis auf *EuGH*, Urteil vom 11. 7. 1996 – Rs. C-44/95 –, DVBl. 1997, 38 = *EuGHE* 1996, I-3805; Urteil vom 11. 8. 1995 – Rs. C-431/91 –, DVBl. 1996, 424 = *EuGHE* 1996,

ropäischen Richtlinienrechts befaßt und dazu folgende Leitsätze aufgestellt: Ist nach Landesrecht die Klage eines anerkannten Naturschutzverbandes auf das Vorbringen begrenzt, daß der angegriffene Planfeststellungsbeschuß den Vorschriften des BNatSchG, des Landesnaturschutzgesetzes oder anderen Rechtsvorschriften widerspricht, die auch den Belangen des Naturschutzes zu dienen bestimmt sind, dann hat diese Begrenzung zur Folge, daß Fragen des Verkehrsbedarfs, der Kostenberechnung, der Lärmauswirkungen und andere Fragen nichtnaturschutzrechtlicher Art grundsätzlich unberücksichtigt bleiben müssen<sup>114</sup>.

Eine straßenrechtliche Planung, die sich im nachfolgenden Streckenabschnitt objektiv vor nicht überwindbaren Hindernissen sieht, verfehlt ihren gestaltenden Auftrag. Die damit aufgeworfene Frage der Realisierungsfähigkeit ist nicht aus der subjektiven Sicht der Planfeststellungsbehörde, sondern anhand objektiver Gegebenheiten zu beantworten. Als ein mögliches rechtliches Hindernis der Planverwirklichung sind auch Vogelschutz-RL<sup>115</sup> und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie<sup>116</sup> zu beachten. Das Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL erfaßt auch erhebliche Auswirkungen (Beeinträchtigungen), die Ursachen außerhalb des Gebietes haben. Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat der EU nicht befugt ist, die wirtschaftlichen Erfordernisse als Gründe des Gemeinwohls zur Durchbrechung des Schutzregimes zugrunde zu legen<sup>117</sup>.

Es unterliegt rechtlichen Zweifeln, zu welchem Zeitpunkt Art. 7 FFH-RL dahin angewandt werden kann, daß für ein Vogelschutzgebiet das geminderte Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL maßgebend ist. Die rechtliche Möglichkeit eines sog. potentiellen FFH-Gebietes kommt in Betracht, wenn für ein Gebiet die sachlichen Kriterien nach Art. 4 Abs. 1 FFH-RL erfüllt sind, die Aufnahme in ein kohärentes Netz mit anderen Gebieten sich aufdrängt und der Mitgliedstaat der EU die FFH-RL noch nicht vollständig umgesetzt hat. Aus dem Gemeinschaftsrecht folgt die Pflicht eines Mitgliedstaates der EU, vor Ablauf der Umsetzungsfrist einer EU-Richtlinie die Ziele der Richtlinie nicht zu unterlaufen und durch eigenes Verhalten keine gleichsam vollendeten Tatsachen zu schaffen, welche später die Erfüllung der aus der Beachtung der Richtlinie gemäß Art. 5 Abs. 2 i. V. mit Art. 189

Abs. 3 EGV a.F. erwachsenen Vertragspflichten nicht mehr möglich machen würde – Pflicht zur »Stillhaltung«<sup>118</sup>. Es ist höchst zweifelhaft, ob einem Mitgliedstaat der EU bei der Auswahl der der EU-Kommission gemäß Art. 4 Abs. 2 FFH-RL zu meldenden Schutzgebiete ein politisches Ermessen zusteht. Art. 4 FFH-RL – i. V. mit den Anhängen I bis III – gibt für die Annahme eines nationalen Auswahlmessens nach Maßstäben politischer Zweckmäßigkeit keinen Anhalt. Dem Mitgliedstaat der EU ist es versagt, bereits während der Phase der Gebietsauswahl nach Art. 4 Abs. 2 FFH-RL seinen Interessen der wirtschaftlichen oder infrastrukturellen Entwicklung den Vorrang vor dem Lebensraum- und Artenschutz einzuräumen<sup>119</sup>.

Eine vollständige Erfassung der Tier- und Pflanzenwelt ist nicht erforderlich. Vielmehr kann 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. Erfolgt die naturschutzrechtliche Bewertung planungsbetroffener Grundstücke nach einer mit den Naturschutzbehörden im einzelnen abgestimmten Wertigkeitsskala, so kann ein Fehler bei der Einstufung nur dann zur Planaufhebung oder zur Feststellung der Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen, wenn seine Vermeidung im Planfeststellungsverfahren nicht lediglich zu einer Veränderung der Kompensationsflächenberechnung geführt hätte. Der Bewertungsfehler muß vielmehr auf die Abwägung und damit Grundstücksinanspruchnahme durchschlagen<sup>120</sup>.

Für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen kommen nur solche Flächen in Betracht, die aufwertungsbedürftig und -fähig sind. Diese Voraussetzungen erfüllen sie, wenn sie in einen Zustand versetzt werden können, der sich im Vergleich mit dem früheren als ökologisch höherwertig einstufen läßt. Die Planfeststellungsbehörde ist im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des § 1 Abs. 3 BNatSchG i. V. mit § 8 BNatSchG nicht gehalten, allein naturschutzkonservierende Maßnahmen zu treffen. Sie kann – um des naturschutznäheren Zieles willen – auch Maßnahmen ergreifen, die zunächst eine Beeinträchtigung des bestehenden naturhaften Zustandes darstellen, sich indes in der naturschutzfachlichen Gesamtbilanz als günstiger erweisen. Die Enteignungsermächtigung des § 19 Abs. 1 Satz 1 FStrG erstreckt sich auch auf Flächen, auf denen nach den Vorschriften des Landesnaturschutzrechts Ersatzmaßnahmen durchzuführen sind. Eine naturschutzrechtlich gebotene Ersatzmaßnahme darf nicht

1-2189; siehe auch *BVerwG*, Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, DVBl. 1996, 677 = *BVerwGE* 100, 238 = *NVwZ* 1996, 788 = *UPR* 1996, 228 – A 60; Urteil vom 18. 12. 1998 – 4 A 10.97 – A 20.

114 So für § 51 c Abs. 1 des schleswig-holsteinischen Landesnaturschutzgesetzes.

115 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 vom 25. 4. 1979.

116 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG), ABl. EG Nr. L 206/7 vom 22. 7. 1992.

117 Im Anschluß an *EuGH*, Urteil vom 2. 8. 1993 – Rs. C-355/90 – Slg. I-4221 ff. –, NuR 1994, 521 – Santona.

118 Im Anschluß an *EuGH*, Urteil vom 18. 12. 1997 – Rs. C-129/96 –, *EuZW* 1998, 167 Nr. 44 – Inter-Environnement Wallonie.

119 Im Anschluß an *EuGH*, Urteil vom 11. 7. 1996 – Rs. C-44/95 – Slg. I-3805 –, NuR 1997, 36 – Lappel Bank.

120 *BVerwG*, Urteil vom 27. 8. 1998 – 11 A 61.95 –, DVBl. 1998, 356 = NuR 1998, 138 – Staffelstein; *BVerfG*, Beschluß vom 1. 7. 1998 – 1 BvR 107/98 –, nicht zur Entscheidung angenommen; Beschluß vom 21. 2. 1997 – 4 B 177.96 –, Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 20 = UPR 1998, 295.

als Vorwand dafür dienen, eine aus anderen Gründen gebotene oder auch nur wünschenswerte und für sich betrachtet durchaus sinnvolle ökologische Maßnahme durchzuführen<sup>121</sup>.

Ästhetischen Beeinträchtigungen eines Ortsbildes durch den Ausbau etwa einer Bahnstrecke erkennt die Rechtsordnung keinen Schutz zu<sup>122</sup>.

Naturschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen sind zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums, wenn sie einen sachgerechten Ausgleich zwischen der Privatnützigkeit des Eigentums und dessen Sozialpflichtigkeit herstellen. Beschränkungen der Grundstücksnutzung durch eine Naturschutzverordnung können zwar unzulässige, insbesondere unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums darstellen und deshalb rechtswidrig sein, werden dadurch jedoch nicht zu einer Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG<sup>123</sup>.

#### g) Berechnungsprogramme – Standards

Die planende Verwaltung ist an Berechnungsprogramme und Standards regelmäßig nur gebunden, wenn sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verbindlich vorgeschrieben werden. Allerdings können technische Regelwerke als Leitlinien für das Verwaltungshandeln herangezogen werden. So enthält etwa nach dem derzeitigen Stand der Wasserbautechnik das Rechenprogramm STAWABE (HYDRA) ein geeignetes mathematisches Modell zur Betrachtung etwaiger Hochwassersituationen<sup>124</sup>.

#### h) Enteignung

Im Planfeststellungsbeschluss muß über die enteignungsrechtliche Inanspruchnahme von Grundstücken entschieden werden. Dasselbe gilt grundsätzlich für Folgewirkungen, die sich etwa im Hinblick auf eine Existenzgefährdung eines landwirtschaftlichen Betriebes oder Gewerbebetriebes ergeben und die in die Abwägung einzustellen sind. Ist die Existenzbedrohung eines landwirtschaftlichen Betriebes unvermeidlich und wegen vorrangiger anderer Interessen hinzunehmen, kann die Regelung eines Ausgleichs für diesen Eingriff insbesondere auch hinsichtlich der Entschädigung in Land oder Geld einem sich anschließenden Enteignungsverfahren überlassen werden<sup>125</sup>. Bei einer fernstraßenrechtlichen Planfeststellung gehört zu

den abwägungserheblichen öffentlichen Belangen auch das Interesse an einer kostengünstigen Lösung. Es kann auch für die Auswahl von Trassenvarianten ausschlaggebend sein. Das Interesse des Eigentümers von Grundstücken, nicht enteignend in Anspruch genommen zu werden, hat allerdings keinen generellen Vorrang<sup>126</sup>.

Die planerische Abwägung ist nicht deshalb fehlerhaft, weil die Planfeststellungsbehörde nicht besondere wirtschaftliche und finanzielle Gegebenheiten eines nur durch Betriebsverlagerung zu erhaltenden Betriebes geprüft hat, die nach den einschlägigen Vorschriften bei der Festsetzung der Enteignungsentschädigung nicht zu berücksichtigen sind<sup>127</sup>.

Werden Grundflächen nur mit Nutzungsbeschränkungen belegt, ist der Vorhabenträger nicht zum freihändigen Erwerb dieser Flächen verpflichtet<sup>128</sup>. Denn eine Enteignung durch Vollentzug des Grundstücks ist dann nicht erforderlich. Dem Betroffenen ist allerdings für die Inanspruchnahme oder Belastung von Flächen eine angemessene Entschädigung zu gewähren<sup>129</sup>. Ein noch nicht bebautes Grundstück, für das noch kein durch eine behördliche Baugenehmigung konkretisiertes Baurecht besteht, hat im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG einen geringeren Stellenwert als ein bereits bebautes Grundstück<sup>130</sup>. Auch kann aus der objektiven Rechtswidrigkeit eines belastenden Verwaltungsakts nicht gleichsam automatisch der Schluß auf eine Verletzung des Adressaten in seinen Rechten gezogen werden<sup>131</sup>.

Wird eine Straße abweichend von dem Planfeststellungsbeschluss auf einem anderen Grundstücksteil des Betroffenen verwirklicht, so können derartige Divergenzen zwischen Planung und Ausführung gegebenenfalls durch ein nachträgliches Verfahren behoben werden<sup>132</sup>.

#### i) Kommunale Belange

Soll die kommunale Selbstverwaltungsgarantie durch ein großräumig wirkendes Vorhaben eingeschränkt werden, was bei überwiegenden überörtlichen Interessen zulässig ist, muß schon aus verfassungsrechtlichen Gründen der für die Planung erhebliche Sachverhalt vollständig ermittelt und die jeweils betroffene Gemeinde angehört werden. Dabei muß sich eine Gemeinde die Situationsgebundenheit abbauwürdiger Lagerstätten auf ihrem Gemeindegebiet als ortsgebundene Planung entgegenhalten lassen<sup>133</sup>.

121 BVerwG, Urteil vom 10. 9. 1998 – 4 A 35.97 –, DVBl. 1999, 255 = RdL 1999, 20 – A 20 – Peenetal. Zu den Regelungsmöglichkeiten in einem städtebaulichen Vertrag BVerwG, Beschluss vom 5. 1. 1999 – 4 NB 28.97 – Grundordnungsplan.

122 BVerwG, Urteil vom 8. 7. 1998 – 11 A 30.97 –, DVBl. 1999, 1191 – Hamburg-Büchen; vgl. auch Beschluss vom 8. 1. 1997 – 11 VR 30.95 –, NuR 1998, 221 – Staffelstein.

123 BVerwG, Beschluss vom 18. 7. 1997 – 4 BN 5.97 –, NVwZ-RR 1998, 225 = NuR 1998, 30 – Sportfischerei; vgl. auch Urteil vom 15. 2. 1990 – 4 C 47.89 –, DVBl. 1990, 585 = BVerwGE 84, 361 – Serriesteich; Urteil vom 24. 6. 1993 – 7 C 26.92 –, DVBl. 1993, 1141 = BVerwGE 94, 1 – Herrschinger Moos.

124 BVerwG, Urteil vom 18. 6. 1997 – 11 A 70.95 –, UPR 1997, 471 = ZUR 1998, 45 – Staffelstein.

125 BVerwG, Urteil vom 5. 11. 1997 – 11 A 54.96 –, UPR 1998, 149 – Staffelstein.

126 BVerwG, Beschluss vom 30. 9. 1998 – 4 VR 9.98 –, UPR 1999, 76 – Betriebsverlagerung.

127 BVerwG, Beschluss vom 30. 9. 1998 – 4 VR 9.98 –, UPR 1999, 76 – Betriebsverlagerung.

128 BVerwG, Urteil vom 31. 10. 1997 – 4 A 32.97 –, Buchholz 407.4 § 19 FStrG Nr. 10 – Hanse-Tor (B 103).

129 BVerwG, Beschluss vom 31. 10. 1997 – 4 VR 11.97 –, NVwZ-RR 1998, 541.

130 BVerwG, Urteil vom 19. 3. 1998 – 11 VR 10.97 –, Leipzig-Leutzsch.

131 BVerwG, Beschluss vom 12. 3. 1998 – 11 B 2.98 –, wasserrechtliche Ordnungsverfügung.

132 BVerwG, Urteil vom 22. 10. 1997 – 11 B 32.97 –, DÖV 1998, 395 = UPE 1998, 149.

133 So für den Braunkohlenplan Garzweiler II VerfGH Münster, Urteil vom 9. 6. 1997 – VerfGH 20/95 u. a. –, DVBl. 1997, 1107

Wird ein vormalig militärischer Flugplatz nach Aufgabe der militärischen Nutzung zivil genutzt, kann einer sich gegen diesen zivilen Flugbetrieb wendenden Gemeinde eine nachträgliche Vorbelastung auch dann entgegeng gehalten werden, wenn sich der zivile Flugbetrieb dem militärischen nicht unmittelbar anschloß, in tatsächlicher Hinsicht die Platzanlage aber vorhanden war und die dem Lärmschutzbereich entsprechenden Verordnungen nicht aufgehoben worden sind<sup>134</sup>. Durch die Entlassung eines Flugplatzes aus der militärischen Trägerschaft i. S. des § 8 Abs. 5 Satz 1 LuftVG werden Rechte von Drittbetroffenen nicht verletzt. Eine Änderung der Genehmigung nach § 8 Abs. 5 Satz 1 LuftVG und § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG unterliegt dabei denselben Grundsätzen, die für die Erteilung einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung gelten<sup>135</sup>.

Mehrfach wurde auch darum gestritten, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang kommunale Planungsvorhaben in die Abwägung eines planfestzustellenden Vorhabens einzustellen sind<sup>136</sup>. Die Planungshoheit in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vermittelt u. a. dann eine wehrfähige, in die Abwägung einzubeziehende Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet, wenn das Vorhaben eine bestimmte gemeindliche Planung nachhaltig stört<sup>137</sup>. Dann kann die Gemeinde auch einen Verstoß des Planfeststellungsbeschlusses gegen eine verbindliche Untersagungsverfügung der Regionalplanung rügen. Ob die Gemeinde bei einer nachhaltigen Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit wie ein von enteignungsrechtlicher Vorwirkung betroffener Grundeigentümer eine umfassende Planprüfung verlangen kann, hat das *BVerwG* bisher offengelassen<sup>138</sup>.

Eine Gemeinde kann sich auf die Verletzung ihrer gemeindlichen Planungshoheit nur berufen, wenn die Planungen bereits während des Planfeststellungsverfahrens hinreichend konkretisiert sind. Eine noch nicht konkretisierte gemeindliche Planung kann zu Abwehrpositionen nur führen, wenn sie von der Fachplanung grundlegend behindert oder sogar gänzlich verhindert würde. An die Konkretisierung sind hohe Anforderungen zu stellen<sup>139</sup>. Die allgemeine Absicht etwa, in der nächsten Zeit ein

Wohngebiet auszuweisen, genügt nicht. Vielmehr sind nach außen erkennbare Schritte wie beispielsweise eine Bürgerbeteiligung erforderlich<sup>140</sup>. Anderenfalls drängen sich die von der Gemeinde angestrebten Planungsvorhaben der Planfeststellungsbehörde regelmäßig nicht auf und sind dann auch bei der Abwägung nicht zu berücksichtigen. Durch möglicherweise mittelbare Auswirkungen eines planfestgestellten Bauvorhabens wird die Planungshoheit einer Gemeinde nicht beeinträchtigt<sup>141</sup>.

Sind kommunale Planungsvorstellungen nicht hinreichend konkretisiert, muß die Gemeinde damit rechnen, daß die Fachplanung aufgrund ihrer eigenen Fachgesetzlichkeit Planungsentscheidungen trifft, welche die kommunale Bauleitplanung bindet (§ 38 BauGB). Nachträgliche Schutzauflagen, die im Zusammenhang mit der nachfolgenden kommunalen Planung erforderlich werden, muß die Gemeinde gegebenenfalls tragen, wenn sie nicht ihre Planungsvorstellungen rechtzeitig entsprechend konkretisiert hat<sup>142</sup>.

Treffen ein Fachplanungsvorhaben mit einer entgegengesetzten gemeindlichen Bauleitplanung zusammen, ist bei der Anwendung des Prioritätsgrundsatzes der Zeitpunkt der Auslegung der Planunterlagen von Bedeutung. Welcher Zeitpunkt dafür in der gemeindlichen Bauleitplanung maßgeblich ist, hat das *BVerwG* bisher offengelassen<sup>143</sup>. Fehlt es an einer beachtlichen konkretisierten Planung, 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 denkbare Planung entzöge<sup>144</sup>.

Hält eine Gemeinde dem von ihr beanstandeten Fachplanungsvorhaben eine Beeinträchtigung ihrer Finanzhoheit entgegen, so setzt die Berücksichtigung eines solchen Vortrags den Nachweis voraus, daß der finanzielle Spielraum der Gemeinde nachhaltig in nicht mehr zu bewältigender Weise eingeengt wird. Werden nach dem Vortrag der Gemeinde das Gemeindegebiet oder Teile davon durch das Fachplanungsvorhaben nachhaltig betroffen, können nur grundlegende Veränderungen des örtlichen Gepräges oder der örtlichen Strukturen das geplante Vorhaben abwehren<sup>145</sup>.

= NVwZ-RR 1998, 473, unter Berufung auf *BVerfG*, Beschluß vom 23. 6. 1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, 107 = NVwZ 1988, 48.

134 *VGH Mannheim*, Gerichtsbescheid vom 7. 4. 1997 - 8 S 2550/96 -, NVwZ-RR 1998, 219 = NuR 1998, 429 = VBIBW 1997, 387.

135 *BVerwG*, Beschluß vom 11. 3. 1998 - 11 B 11.98 -, Militärflugplatz.

136 *BVerwG*, Urteil vom 21. 3. 1996 - 4 C 26.94 -, DVBl. 1996, 914 = BVerwGE 100, 388 = NVwZ 1997, 169 = UPR 1996, 337. Zur Abweichung vom Bebauungsplan in der Fachplanung *VGH Mannheim*, Urteil vom 3. 7. 1998 - 5 S 1/98 - Straßenbahnlinie.

137 *BVerwG*, Urteil vom 27. 3. 1992 - 7 C 18.91 -, DVBl. 1992, 1233 = BVerwGE 90, 96.

138 *BVerwG*, Beschluß vom 3. 9. 1997 - 11 VR 20.96 -, NVwZ-RR 1998, 289 = DÖV 1998, 79 - Erfurt-Leipzig/Halle.

139 *BVerwG*, Urteil vom 18. 6. 1997 - 11 A 65.95 -, UPR 1997, 470 = NuR 1998, 92 - Staffelstein-Coburg; *VGH Mannheim*, Gerichtsbescheid vom 7. 4. 1997 - 8 S 2550/96 -, NVwZ-RR 1998, 219 = NuR 1998, 429 = VBIBW 1997, 387.

140 *BVerwG*, Urteil vom 27. 8. 1997 - 11 A 18.96 -, UPR 1998, 112 = NVwZ-RR 1998, 290 - Coburg, offengelassen für den Fall, daß lediglich ein Aufstellungsbeschluß gefaßt worden ist.

141 *BVerwG*, Gerichtsbescheid vom 27. 7. 1998 - 11 A 10.98 -, Bayreuth/Marktredwitz; Urteil vom 27. 10. 1998 - 11 A 10.98 -, Marktredwitz/Bayreuth.

142 *BVerwG*, Urteil vom 18. 6. 1997 - 11 A 65.95 -, UPR 1997, 470 = NuR 1998, 92 - Staffelstein-Coburg; *VGH Mannheim*, Urteil vom 31. 1. 1997 - 8 S 991/96 -, NVwZ-RR 1998, 221.

143 *BVerwG*, Urteil vom 27. 8. 1997 - 11 A 18.96 -, UPR 1998, 112 = NVwZ-RR 1998, 290 - Coburg.

144 *BVerwG*, Urteil vom 23. 4. 1997 - 11 A 28.96 - Gröbers.; zu verlängerten Schrankenschließungszeiten auf die Planung Beschluß vom 9. 11. 1998 - 11 VR 6.98 - Uelzen-Wieren.

145 *VGH Mannheim*, Gerichtsbescheid vom 7. 4. 1997 - 8 S 2550/96 -, NVwZ-RR 1998, 219 = NuR 1998, 429 = VBIBW

j) *Finanzierungsfragen*

Die Art der Finanzierung des Vorhabens ist grundsätzlich kein Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses. Kann ein Vorhaben aber offensichtlich in den nächsten Jahren nicht finanziert werden, deutet dies auf eine Rechtswidrigkeit der Planfeststellung hin<sup>146</sup>.

6. *Fehlerbeachtlichkeit*

Ein Abwägungsfehler ist nur beachtlich, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Entscheidung der Planungsbehörde ohne den Mangel anders ausgefallen wäre. Auch der durch das Vorhaben in Anspruch genommene Eigentümer muß daher überzeugend vortragen, daß der Fehler für das Ergebnis kausal gewesen sein kann<sup>147</sup>. Ein Ermittlungs- und Bewertungsdefizit liegt danach nicht vor, wenn hierdurch die Entscheidung nicht beeinflusst wurde<sup>148</sup>. Auch ein von der Planfeststellung mit enteignender Vorwirkung betroffener Grundstückseigentümer hat keinen Anspruch auf ein schlechthin fehlerfreies Verfahren. Vielmehr sind etwaige Mängel rechtlich unerheblich, wenn sich auch im Falle ihrer Vermeidung an der Eigentumsinanspruchnahme nichts geändert hätte<sup>149</sup>.

Nicht jeder Abwägungsfehler führt zu einem Verstoß gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Vielmehr ist eine willkürliche Fehlgewichtung der kommunalen Belange oder eine Verkürzung des Abwägungsvorgangs erforderlich<sup>150</sup>. Die Genehmigungsbehörde kann die Aufhebung einer Genehmigung wegen eines Ermittlungs- oder Bewertungsfehlers dadurch vermeiden, daß sie es noch während des gerichtlichen Verfahrens behebt, indem sie den Verdachtsmomenten nachgeht und das Ergebnis ihrer ergänzenden Ermittlungen oder Bewertungen durch einen entsprechenden Bescheid verlautbart<sup>151</sup>.

7. *Funktionslosigkeit – Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses*

Ein Planfeststellungsbeschuß für ein Vorhaben, das nicht realisiert werden soll, ist (wegen Funktionslosigkeit)

- 1997, 387; Urteil vom 31. 1. 1997 – 8 S 991/96 –, NVwZ-RR 1998, 221.
- 146 *BVerwG*, Beschluß vom 26. 3. 1998 – 11 B 27.97 –, *BVerfG*, Beschluß vom 8. 6. 1998 – 1 BvR 830/98 –, nicht zur Entscheidung angenommen.
- 147 *BVerwG*, Urteil vom 1. 10. 1997 – 11 A 10.96 –, DVBl. 1998, 330 = UPR 1998, 147 – Sachsenwald/Brunsdorf; Beschluß vom 12. 6. 1998 – 11 B 19.98 –, DVBl. 1998, 1184 – Nürnberg; Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, DVBl. 1996, 677 = *BVerwGE* 100, 238 = NVwZ 1996, 788 – A 60; Urteil vom 20. 5. 1998 – 11 C 3.97 –, NVwZ 1999, 67 = UPR 1998, 449 – Oberaudorf.
- 148 *BVerwG*, Urteil vom 14. 1. 1998 – 11 C 12.96 –, DVBl. 1998, 339 = NVwZ 1998, 628 – Mülheim-Kärlich.
- 149 *BVerwG*, Urteil vom 19. 3. 1998 – 4VR 10.97 –, Leipzig-Leutzsch mit Hinweis auf Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, 907 = *BVerwGE* 100, 370 – Eschenrieder Spange; *BVerfG*, Beschluß vom 14. 8. 1996 – 2 BvR 1341/96 –, nicht zur Entscheidung angenommen.
- 150 *VerfGH Münster*, Urteil vom 9. 6. 1997 – 20/95 u. a. –, DVBl. 1997, 1107 = NVwZ-RR 1998, 473.
- 151 *BVerwG*, Urteil vom 14. 1. 1998 – 11 C 11.96 –, DVBl. 1998, 339 = NVwZ 1998, 628 – Mülheim-Kärlich.

rechtswidrig. Denn im Zeitpunkt der Planfeststellung darf nicht ausgeschlossen sein, daß das planfestgestellte Vorhaben auch verwirklicht wird<sup>152</sup>. Nach § 75 Abs. 4 VwVfG tritt ein Planfeststellungsbeschuß außer Kraft, wenn mit seiner Durchführung nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wurde. Auch Baumaßnahmen, die in Einzelheiten von dem Planfeststellungsbeschuß abweichen, unterbrechen die Fünfjahresfrist<sup>153</sup>.

Bei der Frage, ob ein Planfeststellungsbeschuß nach § 77 VwVfG wegen endgültiger Aufgabe des Vorhabens aufzuheben ist, hat die Behörde kein Ermessen. Die gebundene Entscheidung ist nach Auffassung des *VG Darmstadt* der vollen gerichtlichen Kontrolle zugänglich<sup>154</sup>.

III. *Eisenbahn- und Fernstraßenrecht*

Die meisten fachplanungsrechtlichen Entscheidungen betreffen das Eisenbahn- und das Fernstraßenrecht.

1. *Prozessuale Fragestellungen beim Bau von Fernverkehrswegen*

Rechtsgrundlage für Lärmsanierungsansprüche gegenüber Bahnanlagen ist § 906 BGB. Derartige Ansprüche sind daher – so der *VGH München* – aufgrund der geänderten Eisenbahnverfassung gem. § 13 GVG auf dem Zivilrechtsweg gegen die Deutsche Bahn AG als Gesamtrechtsnachfolgerin der privatisierten Bundesbahn geltend zu machen<sup>155</sup>. Bei Rechtsstreitigkeiten um Änderungen von Strecken öffentlicher Eisenbahnen ist das OVG / der VGH erstinstanziell zuständig, obwohl § 48 Abs. 1 Nr. 7 VwGO ausdrücklich nur von »neuen« Strecken ausgeht. Eine andere Interpretation wird den Absichten des PIVeinfG nicht gerecht, so das *OVG Lüneburg*<sup>156</sup>.

2. *Bedarfsplan und Planrechtfertigung*

Ist ein Vorhaben gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG durch den Gesetzgeber in einen Bedarfsplan aufgenommen worden, können die Voraussetzungen des tatsächlichen Bedarfs nicht mehr in Frage gestellt werden, es sei denn, es liegt eine offensichtlich fehlsame Entscheidung des Gesetzgebers vor. Dann ist die Entscheidung des *BVerfG* einzuholen. Mit dem Bau einer Bundesautobahn darf nicht nur einem vorhandenen oder erwarteten Verkehrsbedürfnis Rechnung getragen werden. Der Gesetzgeber kann das Instrument des verkehrlichen Ausbaus auch zu einer wirtschaftlichen Aufwertung der Infrastruktur nutzen<sup>157</sup>. Der

152 *BVerwG*, Beschluß vom 26. 3. 1998 – 11 B 27.97 –, *BVerfG*, Beschluß vom 8. 6. 1998 – 1 BvR 830/98 –, nicht zur Entscheidung angenommen.

153 *BVerwG*, Beschluß vom 9. 7. 1997 – 11 B 24.97 –.

154 *VG Darmstadt*, Urteil vom 16. 4. 1997 – 2 E 353/96 (2) –, NVwZ-RR 1998, 281.

155 *VGH München*, Urteil vom 5. 12. 1997 – 20 B 94.2266 –, NVwZ-RR 1998, 639 = BayVBl. 1998, 274.

156 *OVG Lüneburg*, Urteil vom 30. 4. 1997 – 7 K 3887/96 –, NVwZ-RR 1998, 718.

157 *BVerwG*, Urteil vom 17. 2. 1997 – 4 A 41.96 –, NVwZ 1997, 998 = LKV 1997, 328 – A 20.

Verkehrsbedarf für ein in den Bedarfsplan aufgenommenes Vorhaben wird nicht dadurch in Zweifel gezogen, daß auf Landesebene entwickelte zusätzliche Zielvorstellungen für das Straßenbauvorhaben nachträglich wegfallen<sup>158</sup>. Die gesetzgeberische Bedarfsentscheidung ist dabei nicht nur für die Planrechtfertigung verbindlich<sup>159</sup>, sondern erstreckt sich auch auf den Bedarf als abwägungserheblichen Belang, weil sonst die durch das FStrAbG bezweckte Aufgabenverteilung bei der Fortschreibung der Fernstraßenausbauplanung unterlaufen wird. Durch den Bedarfsplan wird allerdings noch nicht abschließend über das Vorhaben entschieden. Denn die Planfeststellungsbehörde muß weiterhin auch alle gegen das Vorhaben sprechenden Belange abwägen und sich ebenso bei ihren Untersuchungen insbesondere mit der Möglichkeit einer »Null-Variante« auseinandersetzen<sup>160</sup>. Auch die EG-UVP-RL hindert den deutschen Gesetzgeber nicht daran, den Bedarf für eine Verkehrsinfrastrukturmaßnahme durch Gesetz festzulegen. Denn das Bundesschienenwegeausbaugesetz konkretisiert ebenso wie das Fernstraßenausbaugesetz<sup>161</sup> für die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben den Bedarf im Sinne der Planrechtfertigung. Diese Bedarfsfestlegung, bezogen auf die Verbindung zweier Punkte in einem bestimmten räumlichen Korridor, ist der konkreten UVP weit vorgelagert<sup>162</sup>. Erst die in einem Planfeststellungsverfahren erfolgende Konkretisierung des Trassenverlaufs beantwortet u. a. im Rahmen der UVP die Frage, ob und wie das Vorhaben im einzelnen zu verwirklichen ist. Zwar ist die Bedarfsfestlegung durch den Gesetzgeber auch für die planerische Abwägung verbindlich. Doch kann auch ein derartiges Vorhaben bei der Abwägung scheitern, wenn gegenläufige andere öffentliche oder private Belange ein solches Gewicht haben, daß der Belang des Verkehrsbedarfs aus Rechtsgründen zurückgedrängt wird<sup>163</sup>.

158 *BVerwG*, Urteil vom 18. 6. 1997 – 4 C 3.95 –, UPR 1998, 25 = NVwZ-RR 1998, 292 = NuR 1998, 251 – Hochspeyer – B 37.

159 Die von der Rechtsprechung des *BVerwG* zur Planrechtfertigung entwickelten Grundsätze gelten auch für den Ausbau von Verkehrsflughäfen in den neuen Ländern, so *BVerwG*, Urteil vom 8. 7. 1998 – 11 A 53.97 –, DVBl. 1998, 1188 = UPR 1998, 457 – Erfurt.

160 *BVerwG*, Urteil vom 18. 6. 1997 – 4 C 3.95 –, UPR 1998, 25 = NVwZ-RR 1998, 292 = NuR 1998, 251 – Hochspeyer – B 37; Urteil vom 26. 3. 1998 – 4 A 7.97 –, UPR 1998, 382 – Reinbek-Wentorf; Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 = UPR 1998, 384 – A 20; Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 508 – B 15 neu; Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 –, DVBl. 1996, 914 = BVerwGE 100, 388 = NVwZ 1997, 169 = UPR 1996, 337; Beschluß vom 30. 12. 1996 – 11 VR 21.95 –, NVwZ 1998, 284 = UPR 1997, 153; zum BSchWAG siehe VGH München, Urteil vom 10. 1. 1997 – 20 A 96.40052 u. a. –, DVBl. 1997, 842.

161 *BVerwG*, Urteil vom 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 –, DVBl. 1995, 1012 = BVerwGE 98, 339 – B 16; Urteil vom 26. 3. 1998 – 4 A 7.97 –, UPR 1998, 382 = BauR 1998, 896 – Reinbek-Wentorf: Die Bindungswirkung erstreckt sich auch auf die im Bedarfsplan vorgesehene Dimensionierung.

162 *BVerwG*, Beschluß vom 26. 3. 1998 – 11 B 27.97 –.

163 *BVerwG*, Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, DVBl. 1996, 677 = BVerwGE 100, 238 = NVwZ 1996, 788 – A 60.

Nochmals nahm das *BVerwG* zum Verhältnis zwischen Bedarfsplänen und Linienbestimmung nach § 16 FStrG Stellung<sup>164</sup>. Da der Bedarfsplan ein lediglich globales und grobmaschiges Konzept für die später folgende Linienbestimmung und Planfeststellung enthält, ist auf dieser Stufe eine UVP nicht erforderlich. In dem gestuften Verfahren des Fernstraßenbaus ist gemäß §§ 2 Abs. 3, 15 UVPG erst die konkrete Planung UVP-pflichtig. Die Richtlinie 85/337/EWG vom 27. 6. 1985<sup>165</sup> fordert zwar eine UVP bei möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen, erfaßt aber nicht die planerischen Vorstufen. Der nationale Gesetzgeber kann daher entscheiden, ob er die UVP bereits für die frühere Stufe der Linienbestimmung oder erst auf der letzten Stufe der eigentlichen Planfeststellung vorsieht<sup>166</sup>. Abwägungsmängel auf der Stufe der Linienbestimmung können allerdings auf ein nachfolgendes Planfeststellungsverfahren durchschlagen und dort geltend gemacht werden<sup>167</sup>.

### 3. Trassenwahl

Bei der Trassenwahl sind ernsthaft in Betracht kommende Alternativlösungen im Rahmen der Abwägung zwar in die Gesamtplanung einzubeziehen. Sie sind jedoch nicht gleichermaßen detailliert und umfassend wie die Hauptvariante zu planen. Vielmehr steht der Planfeststellungsbehörde bei der Erörterung von Planungsvarianten ein Recht zur Vorauswahl auf der Grundlage erster grober Bewertungskriterien zu. Bei der Festlegung der Planungsvarianten ist die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der allgemeinen rechtlichen und fachgesetzlichen Bindungen grundsätzlich frei. Auch kann auf hinreichend aussagefähige Variantenuntersuchungen im Verfahren der Linienbestimmung zurückgegriffen werden<sup>168</sup>. Ein Abwägungsfehler liegt daher nicht schon dann vor, wenn eine verworfene Lösung ebensogut hätte verwirklicht werden können. Die Alternativplanung muß sich vielmehr bereits aufgrund einer Grobanalyse als vorzugswürdig aufdrängen<sup>169</sup>. So kann sich eine Behörde etwa für den Ausbau eines Schienenwegs im Bereich der bisherigen Trasse und gegen eine völlige Neutrassierung an anderer Stelle entscheiden<sup>170</sup>.

164 *BVerwG*, Beschluß vom 22. 9. 1997 – 4 B 147.97 –, UPR 1998, 72 = NVwZ-RR 1998, 300 = NuR 1998, 72.

165 Abl. EG Nr. L 175 vom 5. 7. 1985.

166 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 C 11.96 –, UPR 1998, 388 = NuR 1998, 649 – B 16 neu; Beschluß vom 22. 9. 1997 – 4 B 147.97 –, UPR 1998, 72 = NVwZ-RR 1998, 300 = NuR 1998, 72; so auch schon Beschluß vom 14. 5. 1996 – 7 NB 3.95 –, DVBl. 1997, 48 = UPR 1996, 444 = NVwZ 1997, 494.

167 *BVerwG*, Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, DVBl. 1997, 1115 = BVerwGE 104, 236 = NVwZ 1998, 508 – B 15 neu.

168 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 = UPR 1998, 384 – A 20; Urteil vom 18. 12. 1997 – 4 A 10.97 – A 20.

169 *BVerwG*, Beschluß vom 24. 9. 1997 – 4 VR 21.96 –, UPR 1998, 72 = NVwZ-RR 1998, 297; Urteil vom 18. 12. 1997 – 4 A 10.97 – A 20, dort auch zum Ausschluß der sog. Nullvariante.

170 *BVerwG*, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf; Beschluß vom 30. 12. 1996 – 11 VR 21.95 –,

Das Vermeidungsgebot des § 8 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 BNatSchG zwingt die Planungsbehörde nicht dazu, unter mehreren möglichen Planungsalternativen die ökologisch günstigste und damit eine Alternative zu wählen, die Natur und Landschaft am wenigsten beeinträchtigt<sup>171</sup>. Denn die Eingriffsregelung des BNatSchG ergänzt lediglich die fachrechtlichen Zulassungstatbestände eines Vorhabens. Die durch die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft am Ort des Eingriffs selbst zwangsläufig hervorgerufenen Beeinträchtigungen nimmt das Naturschutzrecht als unvermeidbar hin. Die in § 8 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG normierten Verpflichtungen knüpfen an die im Rahmen fachrechtlicher Abwägung getroffene Trassenwahl an. So werden die mit der Eingriffsregelung verbundenen Rechtsfolgen erst dadurch ausgelöst, daß das Fachrecht den Weg für die Zulassung des Vorhabens freimacht. Unabhängig von der hohen Bedeutung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Abwägung bestimmt § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG lediglich, daß die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Eine Gewichtung der Belange wird in § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG jedoch nicht vorgenommen<sup>172</sup>. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich daher nur auf die Prüfung, ob die tatsächlich ausgewählte Trasse rechtsfehlerfrei geplant worden ist<sup>173</sup>. Weitergehende Anforderungen können sich jedoch aus §§ 19 a ff. BNatSchG ergeben.

#### 4. Abstufung

Eine ausdrücklich auf Art. 85 Abs. 3 GG gestützte Weisung des Bundes besitzt stets verfassungsrechtliche Qualität. Eine aus der Anwendung der Vorschrift entstehende Streitigkeit ist daher verfassungsrechtlicher Art<sup>174</sup>.

#### 5. Kreuzungsrecht

§ 2 Abs. 1 EKrG, wonach neue Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen grundsätzlich als Überführungen herzustellen sind, ist keine drittschützende Norm, auf die sich Anlieger berufen können<sup>175</sup>. Die Minderung kommunalpolitischer Interessen etwa durch Abriss eines Autobahn-Kreuzungsbauwerks über eine stillgelegte Eisenbahnstrecke führt nicht zu einer Beeinträchtigung gemeindlicher Rechte. Eine Veränderung der verkehrlichen Infra-

struktur eröffnet die gemeindliche Klagebefugnis nur, wenn das Gemeindegebiet hiervon nachhaltig betroffen wird. Der Förderverein zur Erhaltung einer Eisenbahnstrecke wird durch den Wegfall eines solchen Brückenbauwerks nicht in seinen Rechten verletzt. Ein Jagdpächter hat keinen Anspruch auf Erhalt eines Brückenbauwerks, das auch für eine Wildquerung genutzt wird<sup>176</sup>.

#### IV. Luftverkehrsrecht

Eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG, der eine Planfeststellung folgt, ist für den Bürger nicht selbständig anfechtbar, weil die Genehmigung keine Außenwirkung für Dritte hat<sup>177</sup>. So wird die Duldungspflicht nach § 11 LuftVG i. V. mit § 14 BImSchG nicht schon durch die luftverkehrsrechtliche Genehmigung begründet. Auch entfaltet die Genehmigung nach § 6 LuftVG keine Bindungswirkung für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren. Ebensowenig gehen von der Genehmigung nach Auffassung des *OVG Hamburg* faktische Vorwirkungen zu Lasten von Dittbetroffenen aus, so daß sich auch aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG keine vorzeitigen Rechtsschutzmöglichkeiten ergeben<sup>178</sup>. Dagegen vertritt der *VGH München* die Auffassung, daß die luftverkehrsrechtliche Genehmigung § 6 LuftVG zwar das Rechtsverhältnis zwischen Flughafenbetreiber und Genehmigungsbehörde betreffe, eine Klagebefugnis sich aber bei faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen und hinreichender Beziehung zum Verfahrensgegenstand aus höherrangigem Recht herleiten lasse<sup>179</sup>. Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG muß allerdings von der Plangenehmigung nach § 8 Abs. 3 LuftVG, die an die Stelle der Planfeststellung tritt, unterschieden werden.

Eine lediglich gesteigerte Ausnutzung der Kapazität eines uneingeschränkt genehmigten Flugplatzes stellt keine nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG genehmigungsbedürftige Erweiterung oder Änderung dar. Ist die luftverkehrsrechtliche Genehmigung nicht beschränkt, kommt allenfalls ein Widerruf, nicht aber ein neues Genehmigungsverfahren in Betracht<sup>180</sup>. Allerdings ist eine Änderungsgenehmigung nach § 6 LuftVG jedenfalls dann als Planung im Sinne von § 7 BauGB anzusehen, wenn sie grundsätzliche Fragen des Lärmkonzepts und nicht nur rein betriebliche Einzelheiten regelt und dadurch Auswirkungen auf schutzwürdige Gebiete einer Gemeinde entstehen. Die

NVwZ-RR 1998, 284 = UPR 1997, 153. Vor allem entziehen sich unterschiedliche Verkehrskonzepte weitgehend einer gerichtlichen Kontrolle, so *BVerwG*, Urteil vom 18. 12. 1998 - 4 A 10.97 - A 20.

171 *BVerwG*, Urteil vom 27. 8. 1997 - 11 A 61.95 -, DVBl. 1998, 356 = NuR 1998, 138 - Staffelstein; Urteil vom 7. 3. 1997 - 4 C 10.96 -, DVBl. 1997, 838 = *BVerwGE* 104, 144 = NVwZ 1997, 914 - A 94.

172 *BVerwG*, Urteil vom 7. 3. 1997 - 4 C 10.96 -, DVBl. 1997, 838 = *BVerwGE* 104, 144 = NVwZ 1997, 914 - A 94.

173 *BVerwG*, Urteil vom 19. 5. 1998 - 4 A 9.97 -, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 = UPR 1998, 384 - A 20.

174 *BVerwG*, Urteil vom 6. 6. 1997 - 4 A 21.96 -, NVwZ 1998, 500 - B 75.

175 *BVerwG*, Beschluß vom 19. 3. 1997 - 11 B 102.96 -, NVwZ-RR 1998, 93 = UPR 1997, 299.

176 *BVerwG*, Beschluß vom 18. 9. 1998 - 4 VR 11.98 -, Brückenbauwerk. Zu Mitwirkungslasten der Gemeinde *BVerwG*, Urteil vom 16. 12. 1998 - 11 A 14.98 - Hamburg-Büchen-Berlin.

177 Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden *BVerwG*, Urteil vom 7. 7. 1978 - IV C 79.96 -, DVBl. 1978, 845 = *BVerwGE* 56, 110 - Frankfurt.

178 *OVG Hamburg*, Urteil vom 26. 8. 1996 - Bf. III:89/95 -, UPR 1997, 471 = NVwZ-RR 1997, 619 = NuR 1997, 452.

179 *VGH München*, Urteil vom 25. 2. 1998 - 20.A 97.40017 u. a. -, NVwZ-RR 1998, 490 = BayVBl. 1998, 463.

180 *BVerwG*, Urteil vom 21. 5. 1997 - 11 C 1.97 -, NVwZ-RR 1998, 22 = NWVBl. 1997, 458 - Köln/Bonn.

Verpflichtung in § 7 Satz 2 BauGB, sich mit der Gemeinde ins Benehmen zu setzen, verlangt keine Willensübereinstimmung. Es genügt grundsätzlich die Anhörung der Gemeinde, die dadurch Gelegenheit erhält, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen. Diesem gesetzlichen Erfordernis wird durch die Beteiligung der Gemeinde im Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG (ohne nachfolgende Planfeststellung) ausreichend entsprochen. Die Anpassungspflicht nach § 7 BauGB setzt einen wirksamen Flächennutzungsplan voraus. Möglicherweise bestehende Vorwirkungen eines »planreifen« Flächennutzungsplans könnten allenfalls weiter abgemilderte Koordinierungspflichten begründen<sup>181</sup>.

Die Änderungsgenehmigung nach § 8 Abs. 5 Satz 1 LuftVG für die zivile Nutzung eines ehemaligen Militärflugplatzes beinhaltet auch eine planerische Entscheidung. Denn eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG, der keine Planfeststellung nach § 8 LuftVG nachfolgt, ist einerseits Untertunergenehmigung und andererseits Planungsentscheidung. Zugunsten von Sonderlandeplätzen kann nicht auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 LuftVG i. V. mit § 49 Abs. 2 Nr. 2 LuftVZO enteignet werden. Denn eine Enteignung ist nur dann zulässig, wenn ein gemeinwohlbezogener Enteignungszweck dauerhaft gesichert ist. Bei den dem allgemeinen Verkehr nicht zugänglichen Sonderlandeplätzen fehlt es aber regelmäßig an dieser Voraussetzung<sup>182</sup>. Auch dürfen solche Vorhaben in Rechte anderer nicht eingreifen<sup>183</sup>.

Die im Rahmen der Flughafenplanung von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Planrechtfertigung und Bewertung der öffentlichen Belange gelten auch für die Planungsvorhaben in den neuen Ländern. Dabei beschränkt sich das Gericht auf einer Kontrolle der Prognoseentscheidung, indem es die Wahl einer geeigneten fachspezifischen Methode, die zutreffende Ermittlung des zugrunde gelegten Sachverhalts und die Eingängigkeit der Begründung prüft. Seine eigene Einschätzung darf das Gericht dabei nicht an die Stelle der zuständigen Behörde setzen, selbst wenn diese die Entwicklungschancen des Flughafens optimistischer als betroffene Anwohner beurteilt<sup>184</sup>. Der Ausschluß von Beseitigungs- und Änderungsansprüchen durch § 9 Abs. 3 LuftVG gilt auch für Flughäfen im früheren Berlin (West), die gem. § 2 Abs. 5 des 6. Überleitungsgesetzes als genehmigt und im Plan rechtskräftig festgestellt gelten<sup>185</sup>.

Es gibt für den Fluglärm keine normativ festgesetzte Zumutbarkeitsgrenze. Vielmehr besteht hinsichtlich des

Lärmschutzes ein planerisches Ermessen der zuständigen Behörde. Die Zumutbarkeitsgrenze bestimmt sich dabei nach den Einzelfallumständen. Dabei ist eine nachvollziehende Abwägung gegebenenfalls unter Berücksichtigung einer tatsächlichen und plangegebenen Vorbelastung vorzunehmen<sup>186</sup>. Von § 9 Abs. 2 LuftVG werden dabei nicht nur die Immissionen von fliegenden, sondern auch die von auf dem Flugplatz rollenden und stehenden Flugzeugen erfaßt, soweit die Immissionen von Vorgängen herrühren, die unmittelbar mit dem Flugbetrieb im Zusammenhang stehen<sup>187</sup>. Die Maßstäbe der Verkehrslärmschutzverordnung können dabei nicht auf das Luftverkehrsrecht übertragen werden. Denn für das Verhältnis zwischen aktivem und passivem Lärmschutz hat § 41 BImSchG für Straßen und Schienenwege eine spezielle Regelung getroffen. Rückschlüsse auf die Bewältigung der Probleme des Fluglärms sind daraus nicht zu ziehen<sup>188</sup>. § 6 Abs. 2 LuftVG gestattet es, zum Schutz der Flughafenanwohner vor einer Gesundheitsgefährdung durch Fluglärm eine Nachtflugregelung zu erlassen, die bestimmten Strahlflugzeugen mit Lärmzertifikaten nach dem ICAO-Abkommen Annex 16 Start und Landung verbietet. Die den Luftverkehrsunternehmen gem. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2408/92 EWG-VO erteilte Genehmigung, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben, enthält keine Freistellung vom innerstaatlichen Umweltschutzrecht<sup>189</sup>.

Bei der Festlegung der Flugsicherungsgebühren hat der Verordnungsgeber in den Grenzen des Willkürverbots einen eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum. So ist auch die Erhebung von Flugsicherungs-An- und Abfluggebühren bundesrechtlich zulässig. Ebenso kann bei der Erhebung einer Pauschalgebühr für Luftfahrzeuge zwischen Sicht- und Instrumentenflug unterschieden werden<sup>190</sup>.

In Bauschutzbereichen bedürfen nach §§ 15 ff LuftVG Baumaßnahmen aber auch sonstige die Flugsicherheit möglicherweise beeinträchtigende Maßnahmen der Zustimmung der Luftfahrtbehörde. Dies kann auch zu Einschränkungen in der Bodenbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen führen<sup>191</sup>.

## V. Bilanz

Das Fachplanungsrecht hat sich nach einigen Kursauschlägen konsolidiert. Für eine absehbare Zeit sollte das

181 VGH Mannheim, Urteil vom 31. 1. 1997 – 8 S 991/96 –, NVwZ-RR 1998, 221.

182 BVerwG, Beschluß vom 7. 11. 1996 – 4 B 170.96 –, DVBl. 1997, 434 = NVwZ-RR 1997, 523 = UPR 1997, 16.

183 OVG Hamburg, Urteil vom 13. 12. 1994 – Bs III 376/93 –, DVBl. 1995, 1026 – Finkenwerder.

184 BVerwG, Urteil vom 8. 7. 1998 – 11 A 53.97 –, DVBl. 1998, 1188; Urteil vom 27. 10. 1998 – 11 A 1.97 –, ZAP Ost-Aktuell 1998, 681 – Erfurt.

185 BVerwG, Beschluß vom 19. 8. 1997 – 11 B 2.97 –, LKV 1998, 148 – Berlin-Tegel.

186 BVerwG, Beschluß vom 11. 3. 1998 – 11 B 11.98 –, Militärflugplatz.

187 BVerwG, Beschluß vom 7. 12. 1998 – 11 B 46.98 –, Flugzeugwerk.

188 BVerwG, Beschluß vom 20. 2. 1998 – 11 B 37.97 –, NVwZ 1998, 1 850 = UPR 1998, 308.

189 BVerwG, Beschluß vom 12. 6. 1998 – 11 B 19.98 –, UPR 1998, 359 – Nürnberg; Beschluß vom 7. 4. 1998 – 11 VR 3.98 –, NVwZ-RR 1998, 489 – Bonusliste.

190 BVerwG, Urteil vom 22. 1. 1997 – 11 C 10.95 –, NVwZ-RR 1997, 648 – Flughafen Düsseldorf; Urteil vom 22. 1. 1997 – 11 C 12.95 –, DVBl. 1997, 729 = NVwZ-RR 1997, 648 – Flughafen Düsseldorf.

191 BVerwG, Beschluß vom 8. 4. 1998 – 11 B 40.97 –, Ackerfurche als Luftfahrthindernis.

Erreichte gesichert und ausgebaut werden. Größere Wechselbäder durch Gesetzgebung und Rechtsprechung sind möglichst zu vermeiden. Die Planungsrechtler könnten sich zudem wünschen, daß die Planfeststellung mit ihren gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbaren Entscheidungsfreiräumen auch bei den Beratungen des UGB

zur Vorhabengenehmigung noch einigermaßen unbeschadet davonkommt. Denn eine Planung, die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt und sich von einer gebundenen Zulassungsentscheidung abheben will, ist vor allem durch eigenverantwortliche planerische Autonomie gekennzeichnet.

## Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam

– Bericht über das Symposium des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht und der Europäischen Kommission –

Von Wissenschaftlichem Assistenten Dr. *Matthias Rossi*, Berlin

Am 12./13. 11. 1998 fand an der Humboldt-Universität zu Berlin das »Symposium Europäisches Verfassungsrecht« zum Thema »Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam« statt. Eingeladen hatten die Europäische Kommission und das Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (WHI). Das im Jahre 1997 von Prof. Dr. *Michael Kloepfer* und Prof. Dr. *Ingolf Pernice* als wissenschaftliche Einrichtung der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin gegründete WHI dient der Erforschung und Diskussion der Grundlagen einer europäischen Verfassungsordnung, d. h. der vergleichenden Analyse der Verfassungen der europäischen Staaten und des EU-Rechts. Zu diesem Zweck ist das Institut in ein internationales Netzwerk von Instituten gleicher Zielsetzung eingebunden. Wenn das WHI auch mit dem Symposium feierlich eröffnet wurde, hat es seine Aktivitäten doch bereits zuvor aufgenommen. So haben etwa im Rahmen der vom WHI veranstalteten Vortragsreihe »Forum Constitutionis Europae« der Richter am BVerfG Prof. Dr. *Paul Kirchhof*, der Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Berlin *Gerd Wartenberg* sowie der ehemalige Richter am EuGH Prof. Dr. *Manfred Zuleeg* zu europäischen Verfassungsfragen referiert. Informationen zum WHI und zu künftigen Aktivitäten sind im Internet unter <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI> erhältlich.

Das Symposium wurde durch Prof. Dr. *Michael Kloepfer* vom Walter Hallstein-Institut und dem Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Dr. *Axel R. Bunz*, eröffnet. Anschließend begrüßten *Gerd Wartenberg*, Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Berlin, und der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin, Prof. Dr. Dr. h. c. *Hans Meyer*, die Teilnehmer des Symposiums. *Meyer* verband seine Begrüßung mit dem Wunsch, das Symposium möge sich mit dem Thema des Europäischen Verfassungsrechts nicht nur aus der Vergangenheit oder der Gegenwart, sondern auch aus der Zukunft befassen. Hierzu sei es erforderlich, ein aus politischer Rücksichtnahme zumeist nicht genanntes Ziel der Europäischen Integration, beispielsweise das eines Bundesstaats Europa, vorzugeben und anhand dieses Ziels nach geeigneten Mitteln zu seiner Verwirklichung zu suchen.

Nach der Begrüßung führte Prof. Dr. *Ingolf Pernice* in die Thematik ein. Er lenkte den Blick insbesondere auf den Begriff der Souveränität, den er – unter Zitat des französischen Staatspräsidenten *Chirac* – für überholt und zur Zukunftsbewältigung nicht brauchbar hielt.

### I. Erster Teil: »Europäische Verfassung in der politischen Perspektive«

Im ersten Teil des Symposiums zeigte zunächst Dr. *Elmar Brok*, Mitglied des Europäischen Parlaments, »ein Jahr nach Amsterdam die Verfassungsperspektiven der Europäischen Union auf dem Weg ins 21. Jahrhundert« auf. *Brok* würdigte zunächst die weitreichenden Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments nach den geltenden Verträgen. Das Parlament habe nicht nur das letzte Wort bezüglich des Haushalts und bei Assoziationsverträgen mit Drittstaaten, vielmehr erfolgten mittlerweile mehr als 80 % der Rechtsetzung nach dem Verfahren der Mitentscheidung, das dem Parlament umfassende Gestaltungsspielräume sichere. Es entsprach dem Selbstverständnis *Broks* als Parlamentarier, daß er den Ministerrat denn auch nur als zweite Kammer bezeichnete. Neben diesen beiden Kammern seien die nationalen Parlamente keine Entscheidungsträger auf europäischer Ebene.

Trotz der Zugewinne unmittelbarer parlamentarischer Einflußmöglichkeiten bestehe Reformbedarf. Die EU benötige allerdings keine neuen Kompetenzen, sondern ausschließlich neue Instrumente zur Wahrnehmung der bestehenden Kompetenzen. *Brok* kritisierte insbesondere das Einstimmigkeitserfordernis in bestimmten Politikbereichen, beispielsweise in der Strukturfondsverwaltung. Es sei auf die ursprünglichen Gründungsstaaten und deren Interessen abgestimmt, habe sich aber mit zunehmender Mitgliederzahl als unbrauchbar erwiesen. Auch innerhalb der europäischen Institutionen, insbesondere beim Rat und bei der Kommission, seien neue Arbeitsweisen notwendig. *Brok* hielt die Einführung formaler Strukturen im Rat (ähnlich solchen des Bundesrats) ebenso für erforderlich wie in der Kommission, deren Kommissare ihren jeweiligen Generaldirektionen wie Minister vorstehen sollten.