

Fachplanung und Wirtschaftsstandort Deutschland

Rechtsfolgen fehlerhafter Planung

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)

Seit langem wird beklagt, daß der Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich nicht ausreichend attraktiv sei. Als eine der Ursachen wird auf die als zu lang empfundenen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren im Bau- und Fachplanungsrecht verwiesen. An die Stelle eines demokratischen Rechtsstaates sei ein Rechtsmittel- und Rechtswegestaat getreten, dessen Verästelungen unübersehbar geworden seien. Ausufernde Rechtsschutzmöglichkeiten und die unendliche Dauer der Gerichtsverfahren werden als Ursachen für einen Investitionsstau und eine Abwanderung großer Wirtschaftskonzerne ins Ausland festgemacht. Die Lage hat sich jedoch inzwischen gründlich verändert. Durch eine Änderung der Fachplanungsgesetze und vielleicht nicht weniger stark durch die 6. VwGO-Novelle ist das Fachrecht durchforstet und sind die Rechtsschutzmöglichkeiten kräftig gestutzt worden. Alles in allem könnten wir bereits wieder vor einer Trendwende stehen, bei der es gilt, die Grundelemente rechtsstaatlicher Planung und des gerichtlichen Rechtsschutzes vor zu starken Beschneidungen zu schützen.

I. Ausgangspunkte

Das Fachplanungsrecht aber auch das Recht der städtebaulichen Planung sind in den letzten Jahren mehrfach Gegenstand von umfangreichen Gesetzgebungsverfahren gewesen. Das Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin¹ (VerkPIBG) ermöglichte es ein gutes Jahr nach der Wiedervereinigung, die für eine öffentliche Planung erforderlichen Rechtsgrundlagen in kürzerer Frist zu schaffen². Das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege³ (PIVereinfG) übertrug die Regelungen für die neuen Länder auf die Fachplanungsverfahren auch in den alten Ländern⁴. Weitere Beschleunigungen vor allem im Hinblick auf den gerichtlichen Rechtsschutz sind durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 (InvWoBaulG)⁵ eingeführt worden. Das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG)⁶ hat zusätzliche Beschleunigungseffekte dadurch ermöglicht, daß der Verwaltung vor allem durch eine Änderung des VwVfG verschiedene verfahrensstraffende Modelle an die Hand gegeben werden, die eine zeitnahe Durchführung der Planungsverfahren begünstigen⁷. Das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)⁸ – es handelt sich um die grundlegendste Reform der VwGO seit dem Jahre 1960 – hat wesentliche Änderungen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeführt⁹.

Hinzu tritt für den Bereich des Städtebaus und der Raumordnung das zum 1. 1. 1998 in Kraft getretene Bau- und Raumordnungsgesetz. Es will einen verbesserten Beitrag zum Umweltschutz leisten, was durch die Integration des Naturschutzes in

die Bauleitplanung und durch die Neufassung des Außenbereichsparagraphen geschehen soll. Die Bestandskraft der städtebaulichen Satzungen soll durch den Grundsatz der Planerhaltung gestärkt werden. Die Kooperation zwischen Gemeinde und Vorhabenträger soll durch städtebauliche Verträge und den vorhabenbezogenen Bebauungsplan sowie die Einschaltung Dritter in den Planungsprozeß gefördert werden. Durch die erfolgte Integration des BauGB-MaßnG in das BauGB und weitere harmonisierende Regelungen soll der Planungsprozeß vereinfacht und von unnötigem Ballast befreit werden. Der Grundsatz der Planerhaltung wird groß geschrieben. Das Verhältnis des Städtebaurechts zur Raumordnung und zum Fachplanungsrecht wurde neu geordnet und streckenweise übersichtlicher gestaltet. Auch hat das Recht der Raumordnung durch ein völlig neu konzipiertes ROG eine neue Grundlage erhalten¹⁰.

Ziel der Neuregelungen des Bau- und Fachplanungsrechts sowie des Verfahrensrechts war es, das Planungsrecht zu vereinfachen und unnötigen Ballast vor allem in den Verfahrensabläufen aber auch im gerichtlichen Rechtsschutz über Bord zu werfen. Die Entscheidungsbefugnis der Planungsträger sollte gefestigt und die Investitionsbereitschaft von gewerblicher Wirtschaft und Industrie zur Sicherung des Standortes Deutschland gestärkt werden. Wie sehen vor diesem Hintergrund die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen an die Fachplanung aus? Welches sind die eingetretene Änderungen?

1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz v. 14. 12. 1991 (BGBl. I S. 2174).

2 Zu Beschleunigungsmaßnahmen *Broß*, DVBl. 1991, 177; *Ebling*, Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen 1994; *Fluck*, Der Betrieb 1993, 2011; *Ronellenfisch*, DVBl. 1991, 920; *Schulze in Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, Bd. 1 der Schriftenreihe Planungsrecht, Rasch-Verlag, Osnabrück, 1997 S. 85; *Schulze/Stüer* ZfW 1996, 269; *dies.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 62; *Stüer*, DVBl. 1990, 1393; *ders.* DVBl. 1997, 326.

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

4 Zu einer Bewertung dieser Vorschriften *Pasternak* Beschleunigung beim Straßenbau, BayVBl. 1994, 616; *Steinberg* NJW 1994, 488.

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

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

7 *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1637.

8 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) v. 1. 11. 1996 (BGBl. I 1626).

9 Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (BImSchG-Novelle) v. 9. 10. 1996 (BGBl. I 1498) hat zu Änderungen des BImSchG und der Verordnung über das Genehmigungsverfahren geführt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) v. 11. 11. 1996 (BGBl. I 1695), sind wichtige Bestimmungen des WHG teilweise umgestaltet oder neu gefaßt worden.

10 Zu den Kernpunkten der Reform *Stüer*, DVBl. 1996, 177.

II. Verfahrensanforderungen

Nicht jeder Verfahrensfehler führt zur Unwirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung. §§ 44 bis 46 VwVfG enthalten vielmehr Regelungen über die Auswirkungen von Mängeln auf die Bestandskraft von Verwaltungsakten, zu denen auch die Planfeststellung und die Plangenehmigung zählen (§ 35 S. 2 VwVfG).

1. Nichtigkeit nach § 44 VwVfG

Nach § 44 I VwVfG ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schweren Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist¹¹. Ohne Rücksicht auf das Vorliegen der vorgenannten Voraussetzungen ist ein Verwaltungsakt unter den in § 44 II VwVfG genannten Voraussetzungen nichtig. Es handelt sich dabei um schwere Verfahrensmängel. Die in § 44 III VwVfG benannten Verfahrensmängel wie etwa Fehler in der örtlichen Zuständigkeit (Nr. 1), ein Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot (Nr. 2), fehlerhafte Mitwirkungshandlungen eines Ausschusses (Nr. 3) oder die unterbliebene Mitwirkung einer anderen Behörde (Nr. 4) führen demgegenüber nicht zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Es können aber Gründe für eine Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses gegeben sein. Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil, so ist der Planfeststellungsbeschluß im ganzen nichtig, wenn der nichtige Teil so wesentlich ist, daß die Behörde den Verwaltungsakt ohne den nichtigen Teil nicht erlassen hätte (§ 44 IV VwVfG). Die Nichtigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses wird durch eine Feststellungsklage nach § 43 I VwGO geltend gemacht.

2. Fehlerheilung nach § 45 VwVfG

Verfahrens- und Formfehler können nach § 45 VwVfG geheilt werden. Die Heilungsmöglichkeit bezieht sich nach § 45 I VwVfG etwa auf die fehlende Antragstellung, Begründung, Anhörung eines Beteiligten, erforderliche Beschlüsse eines Ausschusses oder die erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde. Der fehlende Antrag kann jederzeit nachgeholt werden. Die übrigen Verfahrensmängel konnten nach der früheren Fassung des § 45 II VwVfG nur bis zum Abschluß eines Vorverfahrens oder, wenn ein Vorverfahren nicht stattfindet, bis zur Klageerhebung nachgeholt werden. Da der Planfeststellungsbeschluß unmittelbar mit der Klage angefochten werden muß und ein Widerspruchsverfahren nicht stattfindet (§ 74 I 2, 70 VwVfG), hatte die Heilungsmöglichkeit nach § 45 VwVfG im Fachplanungsrecht nur eine geringe praktische Bedeutung.

Mit der Änderung des § 45 II VwVfG durch das GenBeschlG ist hier eine wesentliche zeitliche Erweiterung der Heilungsmöglichkeiten eingetreten¹². Handlungen nach § 45 I VwVfG können danach bis zum Abschluß eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden. Dies ermöglicht daher die Reparatur der in § 45 I VwVfG genannten Fehler auch noch im gerichtlichen Klageverfahren. So kann etwa noch im Gerichtsverfahren ein fehlender Antrag nachträglich gestellt (§ 45 I Nr. 1 VwVfG), die erforderliche Begründung nachträglich gegeben (§ 45 I Nr. 2 VwVfG) und erforderliche Mitwirkungshandlungen von Gremien (§ 45 I Nr. 4 VwVfG) oder von Behörden (§ 45 I Nr. 5 VwVfG) nachgeholt werden. Ganz allgemein kann die Planfeststellungsbehörde unter Wiederholung früherer Verfahrensabschnitte jederzeit einen von ihr erkannten oder auch nur als möglich unterstellten Mangel beseitigen. Das gilt sowohl für formelle als auch für materielle Mängel¹³. Die berechtigten Belange des Klägers sieht die Begründung des GenBeschlG dadurch als gewahrt an, daß das Gericht die erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgte Heilung bei der Kostenentscheidung berücksichtigt. Durch die Ergänzung der verwaltungsgerichtlichen Vorschriften ist eine Nachbesserung von Verwaltungsentscheidungen im Ge-

richtsverfahren auch prozessual dadurch erleichtert worden¹⁴, daß ein Antrag auf Aussetzung des Gerichtsverfahrens für einen Zeitraum bis zu drei Monaten gestellt werden kann (§ 87 I 2 Nr. 7 VwGO)¹⁵.

Die erweiterten Heilungsmöglichkeiten sind allerdings nicht ohne Kritik geblieben¹⁶: Die nach § 87 I 2 Nr. 7 VwGO zulässige Heilungsmöglichkeit von Verfahrens- und Formfehlern! sei mit der Neutralität der Gerichte unvereinbar und beeinträchtigt den Bürger in seinem Recht auf Chancengleichheit und Verfahrensgerechtigkeit. Durch die in § 45 II VwVfG vorgesehene Ausdehnung der Fehlerheilung bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens werde das Verwaltungsverfahren abgewertet. Sie könne zu einem weniger sorgfältigen Umgang mit dem Verfahrensrecht führen, wenn die Verwaltung bei verfahrensfehlerhaften Entscheidungen auf eine Korrekturmöglichkeit noch während des gerichtlichen Verfahrens vertrauen kann. Die Möglichkeit der Heilung von Ermessensentscheidungen durch Ergänzung der Ermessenserwägungen (§ 114 S. 2 VwGO) sei systemwidrig¹⁷. Da sie nicht dem Prozeßrecht, sondern dem Verwaltungsverfahren zuzuordnen sei, fehle dem Bund insoweit auch die Regelungskompetenz¹⁸. Die Vorschriften sollten daher eher zurückhaltend angewendet werden, um den Rechtsschutz des Bürgers nicht über Gebühr zu verkürzen.

3. Fehlerbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG

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

a) Grundsatz

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

Die Nichteinhaltung von Verfahrensvorschriften führt daher noch nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses. Hinzukommen muß vielmehr, daß sich der Verfahrensfehler als ein formeller Mangel auf die Sachentscheidung ausgewirkt haben kann. Der danach erforderliche Kausalzusammenhang ist nur dann gegeben, wenn nach den Umständen des jeweili-

11 Johlen, Planfeststellungsrecht HdBöffBauR Kap. L Rdn. 92; Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1637.

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

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

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

15 Bonk, NVwZ 1997, 320 (325).

16 Jank, Die 6. VwGO-Novelle, in Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 43; Hermanns in Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 144.

17 Hermanns in Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 144.

18 Jank, Die 6. VwGO-Novelle, in Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 43.

gen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte¹⁹. Eine nur abstrakte Möglichkeit einer anderen Entscheidung genügt nicht²⁰. So ist etwa die Rüge des Grundstückseigentümers, im Gegensatz zu den Erfordernissen der EG-UVP-Richtlinie sei keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden, unbeachtlich, wenn nicht dargelegt wird, daß dieser Verfahrensfehler die Sachentscheidung beeinflusst hat²¹.

Die Neufassung des § 46 VwVfG durch das GenBeschG erweitert die Bestandskraft von Verwaltungsakten auch bei ermessensdirigierten Entscheidungen²². Es werden dabei auch solche Ermessensentscheidungen erfaßt, in denen zwar keine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt, in denen die Behörde aber bei Vermeidung des Verfahrens- und Formfehlers dieselbe materiell rechtmäßige Entscheidung getroffen hätte²³. Die Verletzung von Vorschriften über das Verfahren liegt etwa vor bei der Mitwirkung eines befangenen Amtsträgers an der Entscheidungsfindung, bei unterbliebener Anhörung eines Beteiligten im weiteren Sinne, bei Fehlen des für den Erlaß eines Verwaltungsakts notwendigen Antrags, bei Fehlen einer sonstigen notwendigen Mitwirkung Dritter in Form von Anhörung, Benehmen, Zustimmung oder Einvernehmen. Die Verletzung von Vorschriften über die Form ist etwa anzunehmen, wenn Vorschriften über die Protokollführung verletzt werden. Der Verfahrensfehler ist in derartigen Fällen unbeachtlich, wenn offensichtlich ist, daß der Mangel die Entscheidung nicht beeinflusst hat²⁴.

b) Schutz materieller Rechte

Die Verfahrensvorschriften dienen dem Schutz materieller Rechte. Verfahrensfehler führen daher nur dann zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn dieser in materielle Rechtspositionen des Rechtsschutzsuchenden eingreift. So kann ein Planfeststellungsbeschluß auch nur dann in einem Anfechtungsprozeß aufgehoben werden, wenn der Kläger geltend macht, in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 II VwGO). Dazu kann im Fachplanungsrecht auch das Recht auf Abwägung der eigenen Belange gehören. Die in die Abwägung einzustellenden Belange²⁵ haben eine größere Reichweite als die Eigentumsrechte²⁶. Es gehören zu den Belangen, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind, nicht nur die eigentumsmäßig geschützten Positionen, sondern alle nachteilig betroffenen Belange, die mehr als geringfügig, schutzwürdig²⁷ und erkennbar sind²⁸. Dazu zählen auch Chancen und Möglichkeiten auf tatsächlicher Grundlage, die eine gewisse Bedeutung und Schutzwürdigkeit haben und erkennbar sind. Die von einer Fachplanung Betroffenen haben zwar kein Recht auf eine optimale Planung²⁹, wohl aber auf eine Abwägung ihrer eigenen planbetroffenen Belange. Zwar räumt das Abwägungsgebot dem von einer Planfeststellung Betroffenen mit dem Recht auf eine gerechte Abwägung ein subjektives öffentliches Recht ein. Dieses Recht kann sich aber im Hinblick auf die in den Vorschriften des § 42 II VwGO und § 113 I 1 VwGO zum Ausdruck gekommenen Grundsätze seinem Gegenstand nach immer nur auf die rechtlich geschützten eigenen Belange des Betroffenen beziehen. Er hat zwar einen gerichtlich verfolgbaren Anspruch darauf, daß eine gerechte Abwägung seiner eigenen Belange mit den entgegenstehenden anderen Belangen stattfindet. Er hat aber nicht auch einen Anspruch darauf, daß die Belange anderer Beteiligten gerecht abgewogen sind oder daß etwa die Planung insgesamt und in jeder Hinsicht auf einer fehlerfreien Abwägung beruht. Werden daher abwägungserhebliche Belange des Klägers durch die Planfeststellung nicht betroffen, scheidet ein Klageerfolg allein mit dem Hinweis auf die Verletzung von Form- oder Verfahrensvorschriften aus³⁰.

c) Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide

Für die Berücksichtigung von Belangen in der fachplanerischen Abwägung und für den gerichtlichen Rechtsschutz ist

ein Stufensystem von unterschiedlichen Belangen von Bedeutung. An der Basis stehen einfache Belange, also von der jeweiligen Planungsentscheidung betroffene einfache Interessen. Dazu gehören auch Belange, die nicht abwägungserheblich oder rechtsschutzbewährt sind. Auf einer darüberliegenden Stufe stehen die abwägungserheblichen Belange³¹. Es handelt sich um von der Planung betroffene Interessen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind und damit zum Abwägungsmaterial gehören und in die planerische Entscheidung einzustellen sind. Auf einer weiteren Stufe darüber stehen die rechtlich geschützten Belange, also solche Betroffenheiten, die wehrfähig sind und eine Klagebefugnis i. S. des § 42 II VwGO und eine Antragsbefugnis nach § 47 II VwGO begründen³². Zugleich ist damit die Grenze der einfachrechtlichen Zumutbarkeit markiert, wie sie etwa im Hinblick auf die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung besteht. Darüber erheben sich die enteignungsgleichen schweren Betroffenheiten, bei denen die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschritten wird. Derartige Beeinträchtigungen sind zwar keine Enteignung i. S. des Art. 14 III GG, da das Eigentum in der Hand des Betroffenen verbleibt und weder das Eigentum noch einzelne Eigentumspositionen nach dem Bilde der klassischen Enteignung auf einen anderen Rechtsträger übergehen³³. Gleichwohl erfolgt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 I 2 GG), die enteignende Wirkungen hat und daher gegebenenfalls nur bei einer entsprechenden Kompensation³⁴ verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Planung hat hier drei Möglichkeiten: Sie muß die Beeinträch-

19 *BVerwG*, B. v. 24. 6. 1993 – 4 B 114.93 – VkB1 1995, 210.

20 *BVerwG*, Urt. v. 17. 2. 1997 – 4 A 41.96 – LKV 1997, 328 = NVwZ 1997, 998 – Schönberg A 20, unter Hinweis auf Urt. v. 30. 5. 1984 – 4 C 58.81 – BVerwGE 69, 256; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 1.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStRg Nr. 115 – DVBl. 1996, 915.

21 So *BVerwG*, Urt. v. 8. 6. 1995 – 4 C 4.94 – BVerwG 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 = UPR 1995, 391 = NuR 1995, 537 – B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; vgl. auch Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 – DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 – BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 Autobahnring München-West – Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 1.95 – DVBl. 1996, 915 – Autobahnring München A 99; Urt. v. 12. 12. 1996 – 4 C 29.94 – DVBl. 1997, 798 – Nesselwang – Füssen mit Hinweis auch auf die Heilungsmöglichkeiten in § 45 VwVfG; kritisch hierzu *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 17.

22 Zur Kritik an der Regelung durch das GenBeschG *Hermanns* in *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 144 (149).

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

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

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

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

27 Nicht eingestellt werden müssen etwa Grundstücksnutzungen, für die keine Genehmigung erteilt ist und die auch materiell nicht legal sind, so *BVerwG*, B. v. 20. 10. 1993 – 4 B 170.93 – DVBl. 1994, 354 – NVwZ-RR 1994, 373 = UPR 1994, 72.

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

29 Vgl. zum Optimierungsgebot *Bartlspenger* DVBl. 1996, 12; *Hoppe* DVBl. 1992, 853; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 32 ff.; *Sandler* UPR 1995, 41 (45); *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 707.

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

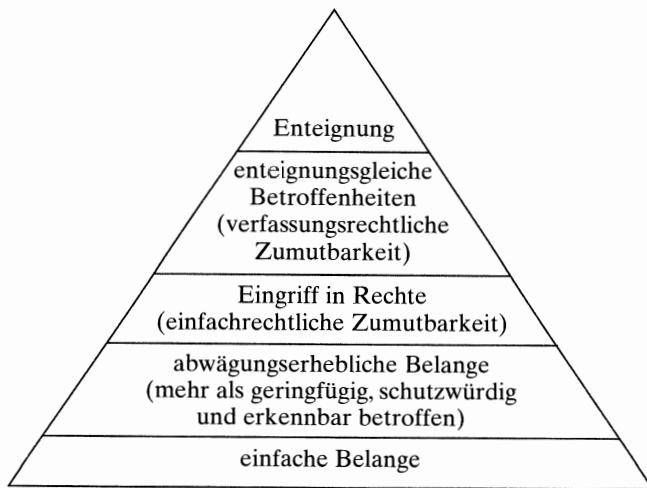
31 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

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

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

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

tigungen auf ein zumutbares Maß reduzieren, durch eine Änderung der Planung die Voraussetzungen für eine unmittelbare Eigentumsinanspruchnahme schaffen oder zumindest einen entsprechenden Ausgleich gewähren, der eine Kompensation für die Beeinträchtigungen darstellt³⁵. Auf der obersten Stufe der Pyramide steht die Enteignung mit einer unmittelbaren Eigentumsinanspruchnahme, die zu einer Entschädigung führt (Art. 14 III GG)³⁶.



Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide

In die Abwägung sind dabei alle Belange einzustellen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind. Dazu gehören auch die rechtlich geschützten Belange und auch jene Betroffenheiten, die sich in ihren Wirkungen enteignend darstellen, ebenso wie gegebenenfalls die auf der Grundlage der Planung vorgesehenen Enteignungen. Rechtsschutz kann in der Regel nur bei Verletzung solcher Belange gewährt werden, die rechtlich geschützt sind oder deren Verletzung die einfachrechtliche Zumutbarkeitsschwelle übersteigt. Im Gegensatz zum Bauplanungsrecht kann der Betroffene sich gegenüber fachplanerischen Entscheidungen auch auf abwägungserhebliche eigene Belange berufen. Der Rechtsschutz ist allerdings auf die Rüge der Verletzung der eigenen Belange beschränkt. Der von der Planung enteignungsrechtlich Betroffene hat demgegenüber vom Ansatz her umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten. Er kann sich auch auf andere öffentliche Belange berufen, wenn dadurch die Gesamtabwägung in eine Schiefelage gerät und die Planung rechtswidrig erscheint³⁷.

d) Persönliche Fehlerbetroffenheit

Bei allen vorgenannten Gruppen können Form- und Verfahrensfehler allerdings in der Regel nur erfolgreich geltend gemacht werden, wenn der Einwendungsführer dadurch auch selbst betroffen wird. Hat der Betroffene etwa seine Einwendungen vorgebracht, so kann er sich nicht darauf berufen, daß die Offenlage der Planunterlagen in zeitlicher Hinsicht nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprochen hat³⁸. Auch kann der Betroffene nicht aus der Nichtbeteiligung anderer Verfahrensbeteiligter die Fehlerhaftigkeit des Planfeststellungsbeschlusses herleiten. Der Verfahrensfehler muß vielmehr gerade ihm gegenüber wirksam geworden sein. Das gilt etwa für Verfahrensfehler, die sich auf den Planfeststellungsbeschluß insgesamt ausgewirkt haben wie etwa die Mitwirkung von Befangenen nach § 20 I 1 Nr. 5 VwVfG oder der rechtswidrige Verzicht auf eine Erörterung der eingegangenen Einwendungen.

e) Enteignungsrechtliche Betroffenheit

Auch der durch einen Planfeststellungsbeschluß enteignungsrechtlich Betroffene unterliegt hinsichtlich der Form- und Verfahrensvorschriften grundsätzlich den vorgenannten Einschränkungen. Im Gegensatz zu dem nur mittelbar betroffenen Nachbarn des Vorhabens kann sich der Eigentümer, des-

sen Grundstück auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses enteignet werden soll, zwar auch auf andere öffentlich-rechtliche Belange berufen und ist nicht auf das Geltendmachen eigener rechtlich geschützter Belange beschränkt. Form- und Verfahrensfehler können jedoch von dem so Betroffenen nur geltend gemacht werden, wenn sie sich auf seine Rechtsposition konkret ausgewirkt haben. Deshalb ist die Rüge, andere Verfahrensbeteiligte seien nicht ordnungsgemäß angehört worden, nur beachtlich, wenn sich der Fehler auf die eigene Rechtsposition des Eigentümers konkret auswirkt (§ 46 VwVfG). Dies ist von dem Betroffenen jeweils darzulegen. Das gilt auch für die Rüge, ein nach § 29 BNatSchG anerkannter Naturschutzverband sei unter Umgehung seiner gesetzlich eingeräumten Beteiligungsrechte³⁹ am Verfahren nicht beteiligt worden⁴⁰. Die Verletzung von Verfahrensvorschriften führt daher nur dann zu einer rügefähigen Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung, wenn konkret dargelegt wird, daß durch den Verfahrensfehler die Rechte des Klägers nachteilig betroffen sind⁴¹. Die abstrakte Möglichkeit eines anderen Ergebnisses reicht dazu nicht aus⁴². Die Verletzung von Verfahrensbestimmungen ist daher auch nur dann von Bedeutung, wenn sich der Fehler auf das Abwägungsergebnis oder andere beachtliche Planelemente auswirkt⁴³.

4. Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen

Nach § 44 a VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Eine Ausnahme bildet die Vollstreckung behördlicher Verfahrenshandlungen oder wenn diese einen Nichtbeteiligten betreffen. Eine isolierte Anfechtung von behördlichen Verfahrenshandlungen ist damit in der Regel ausgeschlossen. Es muß daher zunächst der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses abgewartet werden, um im Anschluß Rechtsschutz gegen die abschließende Sachentscheidung zu suchen. Während des Planfeststellungsverfahrens kann ein Rechtsschutz gegen die einzelnen Verfahrenshandlungen wie etwa die Festlegung des Untersuchungsrahmens im Scoping-Termin, die Trägerbeteiligung, die Offenlage der Planunterlagen, die Erörterung, Akteneinsicht⁴⁴ oder andere vorbereitende oder verfahrens begleitende Handlungen nicht erreicht werden. Durch diese Eingrenzung soll sichergestellt werden, daß die Behörde nicht durch juristisches Sperrfeuer an der Verfahrensdurchführung gehindert und das Verwaltungsverfahren über längere Zeit blockiert wird.

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

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

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

38 BVerwG, Urt. v. 13. 9. 1985 - 4 C 64.80 - NVwZ 1986, 740 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 146 - Ledigenwohnheim.

39 BVerwG, Urt. v. 31. 10. 1990 - 4 C 7.88 - BVerfGE 87, 62 = DVBl. 1991, 214 = NVwZ 1991, 162 - Friedrichshafen; Urt. v. 12. 12. 1996 - 4 C 19.95 - DVBl. 1997, 714 - Nesselwang - Füssen.

40 BVerwG, Urt. v. 21. 12. 1995 - 11 VR 6.95 - NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 - Erfurt - Leipzig/Halle; Urt. v. 14. 5. 1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1123 = NuR 1997, 506 - Rheinbek - Wöhlthor - Aumühle.

41 Die UVP ist kein allgemeines „Suchverfahren“, in dem alle nur erdenklichen Auswirkungen auf die Umweltgüter und deren Wertigkeit bis in alle Einzelheiten und feinste Verästelungen zu untersuchen sind und gar Antworten auf in der Wissenschaft noch ungeklärte Fragen gefunden werden müssen, so BVerwG, Urt. v. 28. 2. 1996 - 4 A 27.95 - NVwZ 1996, 1010 = UPR 1996, 270 - Berlin Tempelhof A 100.

42 So BVerwG, Urt. v. 8. 6. 1995 - 4 C 4.94 - BVerwG 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 = UPR 1995, 391 = NuR 1995, 537 - B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 - 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 - Eifelautobahn A 60; vgl. auch Urt. v. 21. 3. 1996 - 4 C 19.94 - DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 - 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 - Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 - 4 C 1.95 - DVBl. 1996, 915 - Autobahnring München A 99.

43 BVerwG, B. v. 30. 10. 1992 - 4 A 4.92 - NVwZ 1993, 565; B. v. 21. 7. 1994 - 4 VR 1.94 - DVBl. 1994, 1197 = NVwZ 1995, 383 = UPR 1994, 453 B 16.

44 Darin kann auch eine Vorwegnahme der Hauptsache liegen, BVerwG, B. v. 21. 3. 1997 - 11 VR 3.97 - Uelzen-Stendal mit Hinweis auf B. v. 14. 12. 1989 - 2 ER 301.89 - Buchholz 310 § 123 VwGO Nr. 15.

III. Materielle Anforderungen

Der Planfeststellungsbeschluß muß den materiellen Plananforderungen genügen⁴⁵. Materielle Schranken ergeben sich für die Planfeststellung, wie das *BVerwG* in ständiger Rechtsprechung dargelegt hat⁴⁶, aus der behördeninternen Bindung der Planfeststellungsbehörde an die vorbereitenden Planungsentscheidungen, aus dem Erfordernis einer Planrechtfertigung, aus gesetzlichen Planungsleitsätzen und aus dem Abwägungsgebot.

1. Planung und Abwägung untrennbar

Das Abwägungsgebot spielt in der Planungsentscheidung eine zentrale Rolle, die sogar noch an Bedeutung gewinnen wird, je mehr Gesetzgebung und Rechtsprechung Verfahrensfehler bei der Planung für unbeachtlich oder zumindest heilbar erklären wird. Abwägungsdirigierte Planungsentscheidungen sind von gebundenen Zulassungsentscheidungen zu unterscheiden. Die Planung ist in dem Sinne abwägungsdirigiert, daß die Entscheidungen der planenden Stelle den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes unterliegen⁴⁷. Planung und Abwägung sind damit unzertrennlich.

Die Zusammengehörigkeit von Planung und Abwägung als sozusagen zwei Seiten derselben Medaille folgt aus der das Eigentum regelnden, umgestaltenden und im Ernstfall auch überwindenden Kraft öffentlicher Planung. Der Planungsträger ist zu derart weitreichenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nur befugt, wenn er dazu durch eine umfassende Interessenabwägung legitimiert wird. Eine einseitige, ausschließlich an Genehmigungsansprüchen ausgerichtete Zulassungsentscheidung wird diesen verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten nicht gerecht. Aus diesem Grunde ist der gebundenen Zulassungsentscheidung ein Planungsverfahren vorgelagert, in dem die verfassungsrechtlich gebotene umfassende Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Belange einschließlich einer Ausgleichsentscheidung grundgelegt wird. Diese Entscheidungsstruktur ist etwa für das Städtebaurecht aber auch Immissionsschutzrecht⁴⁸ kennzeichnend. Die Entscheidungen im Fachplanungsrecht werden zumeist in einem einstufigen Verfahren in dem Sinne getroffen, daß die fachplanerische Entscheidung sowohl die Planungs- als auch die Zulassungsentscheidung enthalten. Derartige Entscheidungen des Fachplanungsrechts müssen daher auch die Abwägungselemente enthalten, die für eine rechtsstaatliche Planung kennzeichnend sind⁴⁹. Das Abwägungsgebot der Bauleitplanung ist daher in seinen rechtlichen Grundstrukturen und verfassungsrechtlichen Anforderungen identisch mit dem Abwägungsgebot der Fachplanung.

Das Abwägungsgebot legitimiert sich noch aus einem weiteren Grund: Fachplanerische Entscheidungen sind nicht nur, wie etwa die bauaufsichtliche oder die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Entscheidungen über die öffentlich-rechtliche Zulassung des beantragten Vorhabens. Sie enthalten darüber hinaus eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung, mit der abschließend über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodenanspruchnahme befunden wird⁵⁰. Die privilegierte Fachplanung hat gegenüber der sonst maßgebenden örtlichen Gesamtplanung im Sinne einer materiellen Konzentration grundsätzlich Vorrang (vgl. § 38 BauGB). Diese Besonderheit verlangt eine vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende Zweckentscheidung des zuständigen öffentlichen Planungsträgers unbeschadet des Umstandes, daß die Behörde häufig nicht selbst originär plant, sondern die entsprechenden Vorstellungen des Vorhabenträgers abwägend nachvollzieht und dadurch die rechtliche Verantwortung für die Planung übernimmt⁵¹. Demgegenüber findet bei gebundenen, d. h. einen Rechtsanspruch einräumenden Genehmigungen die verbindliche Raumnutzungsentscheidung des öffentlichen Planungsträgers, z. B. die kommunale Bauleit-

planung, auf einer vorgelagerten Stufe statt. Ist das betreffende Vorhaben mit dieser Planung vereinbar, darf folgerichtig insoweit eine Zulassung nicht verweigert werden⁵². Wird die Bauleitplanung daher durch eine Fachplanung ersetzt, muß im Rahmen der Fachplanung eine Abwägung erfolgen, in die auch die kommunalen Belange eingehen. Weder die Bauleitplanung noch die Fachplanung können daher auf die Beachtung des Abwägungsgebotes verzichten. Versuche, diese Zusammenhänge aufzulösen und vor allem die Planungsentscheidung des Fachplanungsrechts in eine gebundene Zulassungsentscheidung umzumünzen⁵³, müssen daher an verfassungsrechtlichen Vorgaben scheitern. Die Zulassung von Vorhaben kommt ohne Planung und die Planung kommt ohne Abwägung nicht aus. Damit vollzieht sich Bauleitplanung und Fachplanung auf dem gesicherten Boden vom Prinzip her weitgehend einheitlicher verfahrensrechtlicher und materiellrechtlicher Grundlagen.

2. Abwägungsfehlerlehre

Mit dem Abwägungsgebot unterliegen die Entscheidungen des Fachplanungsrechts damit den allgemeinen rechtlichen Anforderungen, wie sie vom *BVerwG* etwa für die Bauleitplanung aber auch für die verschiedenen Fachplanungen nach weitgehend einheitlichen Grundsätzen entwickelt worden sind⁵⁴. Danach sind die nach Lage der Dinge zu berücksichtigenden Belange zunächst zu ermitteln und sodann in die Abwägung einzustellen. Die Belange sind nicht im Gegensatz zu ihrer objektiven Gewichtung zu bewerten. Die Ausgleichsentscheidung zwischen den berührten öffentlichen und privaten Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen sein, die zur objektiven Gewichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht.

Der abwägungsdirigierte Charakter der Planungsentscheidung führt allerdings auch dazu, daß der Antragsteller keinen von einer Abwägung unabhängigen Rechtsanspruch auf Planfeststellung hat. Die jeweiligen Vorschriften des Fachplanungsrechts räumen der Behörde eine planerische Gestaltungsfreiheit ein, die sich auf alle Gesichtspunkte erstreckt, die zur Verwirklichung des gesetzlichen Planungsauftrags und zugleich zur Bewältigung der von dem Vorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind. Die planerische Gestaltungsfreiheit findet ihre rechtlichen Grenzen zum einen in den zwingenden Versagungsgründen des jeweiligen Fachplanungsrechts und sonstiger infolge der Kon-

45 Johlen, Planfeststellungsrecht HdBöffBauR Kap. L Rdn. 103.

46 *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 – *BVerwGE* 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = DöV 1975, 605 = NJW 1975, 1373 = VerwRspr. 27, 92 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 50 – B 42; Urt. v. 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 – *BVerwGE* 56, 110 = DVBl. 1978, 845 = DöV 1978, 804 = NJW 1979, 64 = BauR 1979, 211 = VR 1979, 144 = BayVBl. 1978, 674 = UPR 1984, 1 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1164 – Frankfurter Flughafen.

47 Grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 – 4 C 105.66 – *BVerwGE* 34, 301 = DVBl. 1970, 414 = BauR 1970, 31 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 23 – Abwägungsgebot; Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 – *BVerwGE* 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 50 – B 42; Urt. v. 2. 1978 – 4 C 25.75 – *BVerwGE* 55, 220 = DVBl. 1979, 63 = NJW 1978, 2308 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 466 – Kiesweiher.

48 Dies gilt auch für Abfallbeseitigungsanlagen, wie sich aus § 38 BauGB ergibt. Danach sind städtebauliche Belange zu berücksichtigen.

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

50 Steinberg, Fachplanung, 19 f.

51 *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 – *BVerwGE* 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

52 Für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung vgl. § 6 Nr. 2 BImSchG; *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 – *BVerwGE* 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

53 Vgl. dazu Weidemann DVBl. 1994, 263.

54 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 – 4 C 105.66 – *BVerwGE* 34, 301 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 23 – Abwägungsgebot; B. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78, 2 – 4.79 – *BVerwGE* 59, 87 = BauR 1980, 36 = DVBl. 1980, 233 = DöV 1980, 21 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 26 – Normenkontrolle; *BVerwG*, Urt. v. 22. 12. 1981 – 4 CB 32.81 – Buchholz 445.4 § 31 WHG Nr. 7 – wasserrechtliche Abwägung. Zu Vorschlägen, das Abwägungsgebot gesetzlich zu regeln, *Hoppe* DVBl. 1994, 1030; ders. in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 1 ff.; *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2156.

zentrationenwirkung zu beachtender Rechtsvorschriften, zum anderen in den Anforderungen des Abwägungsgebots⁵⁵. Diese im Zusammenhang mit Anfechtungsklagen Dritter entwickelte Struktur der fachplanerischen Zulassungsentscheidung ist nach Auffassung des *BVerwG*⁵⁶ grundsätzlich auch dann maßgebend, wenn der Vorhabenträger gegen eine ablehnende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde klagt. Der Antragsteller hat dementsprechend keinen Anspruch auf Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses in dem Sinne, daß bei Erfüllung bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen dem Antrag zwingend stattgegeben werden muß. Eine derartige Annahme wäre mit der Funktion und den rechtlichen Wirkungen einer Planfeststellung unvereinbar.

Der Träger eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens kann allerdings einen Anspruch auf fehlerfreie Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit haben⁵⁷. Dies hat das *BVerwG* jedenfalls für den Bereich des Abfallrechts angenommen und auch einem privaten Antragsteller wegen der besonderen Vorrangfunktion der Abfallbeseitigung einen derartigen Rechtsanspruch gewährt, der sich auf alle abwägungserheblichen Belange einschließlich des öffentlichen Entsorgungsinteresses bezieht. Ob dies auch für die privatnützige wasserrechtliche Planfeststellung gilt, ist offen. Denn anders als die Abfallbeseitigung, die auch bei Ausführung durch einen Privaten immer gemeinwohlbezogen und nicht privatnützig ist, kann die wasserrechtliche Planfeststellung ausschließlich privatnützig sein. Das Abfallrecht erscheint also in einem anderen, durch Gemeinwohlgründe legitimierten Gewande. Wegen dieses Gemeinwohlbezuges kann die Abfallplanung auch die Grundlage für eine Enteignung von privaten Grundstücken darstellen, während die privatnützige Planfeststellung eine das Eigentum überwindende Kraft nicht hat.

3. Materielle Präklusion

Ein probates Mittel zur Begrenzung eines ausufernden Rechtsschutzes hat der Gesetzgeber in der Einführung von Regelungen der materiellen Präklusion gesehen. Im Verfahren nicht rechtzeitig erhobene Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen etwa im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 III 3 BImSchG⁵⁸, im fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 IV 1 FStrG, im wasserwegerechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 Nr. 5 WaStrG, im atomrechtlichen Verfahren nach § 7 I AtomVfV⁵⁹ und im eisenbahnrechtlichen Verfahren nach § 20 II 1 AEG^{60,61}. Durch § 73 IV 3, 4 VwVfG i. d. F. des GenBeschlG ist diese materielle Präklusion auch auf alle anderen Planfeststellungsverfahren ausgedehnt worden. Danach sind mit Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Voraussetzung für den Lauf der Frist ist, daß gem. § 73 IV VwVfG ordnungsgemäß auf die Frist und die Präklusion bei Versäumung der Frist hingewiesen worden ist. Die prozessuale Sperrwirkung gilt auch für nicht rechtzeitig dargelegte enteignungsrechtliche Vorwirkungen⁶². Der Einwendungsausschluß hat materielle Wirkungen. Er erstreckt sich auch auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren und führt zum Verlust der Möglichkeit, Abwehransprüche durchzusetzen⁶³. Ob die Behörde gleichwohl die materiell präkludierten Einwendungen berücksichtigen kann, wird unterschiedlich beurteilt⁶⁴. Jedenfalls verliert der Einwendungsführer das Recht, im Verfahren eine Erörterung zu verlangen oder in nachfolgenden Rechtsbehelfsverfahren eine Kontrolle in diesem Bereich zu erreichen (§ 73 IV VwVfG). Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind, sofern nicht die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung nach § 32 VwVfG gegeben sind, nur noch Ergänzungen und Präzisierungen zu bereits während der Frist erhobenen Einwendungen möglich. Im übrigen gilt in fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren auch in seinem durch das PlanVereinfG und das GenBeschlG geän-

derten Inhalt unverändert jene materielle Präklusion⁶⁵, wie sie in der Rechtsprechung zur Ermittlung der abwägungserheblichen Belange⁶⁶ entwickelt worden ist⁶⁷. Nicht rechtzeitig geltend gemachte Einwendungen brauchen im Planfeststellungsbeschuß daher nur berücksichtigt zu werden, wenn sie der Behörde bereits bekannt sind oder sie sich geradezu aufdrängen⁶⁸.

Den erweiterten Rechten der Planbetroffenen korrespondieren daher verstärkte Mitwirkungslasten⁶⁹. Werden die eigenen Belange nicht rechtzeitig in den förmlichen Beteiligungsverfahren geltend gemacht, so gehen die Rechte der Betroffenen in dem Sinne unter, daß mit ihnen die Planung nicht aufgehoben werden kann. Die Fehlerhaftigkeit der Planung hat dann keine Rechtsfolgen. Dies stellt an die Verfahrensbeteiligten und deren Verfahrensbevollmächtigte erhöhte Anforderungen. Der Einwendungsführer ist daher zur Vermeidung von Rechtsnachteilen gezwungen, seine Belange bereits während der Einwendungsfrist vorzubringen. Zur Wahrung der Frist ist erforderlich, die Einwendungen dem Grunde nach zu erheben. Eine ergänzende und detaillierte Begründung kann auch nach Ablauf der Einwendungsfrist noch vorgebracht werden. Die Behörde muß lediglich erkennen können, in welche Richtung die Einwendungen gehen. Einzelheiten können nachgetragen werden. Zu den beachtlichen Einwendungen zählen danach nur diejenigen, die im Offenlegungsverfahren vorgebracht werden.

Wird ein Vorhaben in mehreren verfahrenselbständigen Abschnitten geplant, muß der Betroffene seine Rechte durch Einwendungen in allen Verfahren geltend machen, durch die er

55 Zum Abfallrecht: *BVerwG*, B. v. 27. 5. 1986 – 7 B 86.86 – DVBl. 1986, 1281; Urt. v. 21. 2. 1992 – 7 C 11.91 – *BVerwGE* 90, 42; Urt. v. 27. 3. 1992 – 7 C 18.91 – *BVerwGE* 90, 96; zu anderen Fachplanungsrechten: *BVerwG*, Urt. v. 12. 6. 1985 – 4 C 40.83 – *BVerwGE* 72, 15.

56 *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 – *BVerwGE* 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

57 *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 – *BVerwGE* 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

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

59 *BVerwG*, Urt. v. 17. 7. 1980 – 7 C 101.78 – *BVerwGE* 60, 302; B. v. 12. 11. 1992 – 7 ER 300.92 – NVwZ 1993, 266; *BVerfG*, B. v. 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80 – *BVerfGE* 61, 82 = NJW 1982, 2173 = DVBl. 1982, 940 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1105 – Sasbach.

60 *BVerwG*, B. v. 12. 11. 1992 – 7 ER 300.92 – NVwZ 1993, 266 = DVBl. 1993, 168 – Taigatrommel. Die Vorschrift wird vom *BVerwG* für verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt, *BVerwG*, Urt. v. 23. 4. 1997 – 11 A 7.97 – DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997 504 unter Hinweis auf Urt. v. 24. 5. 1996 – 4 A 38.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119; B. v. 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80 – *BVerfGE* 61, 82 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 1105 – Sasbach.

61 *BVerwG*, Urt. v. 6. 8. 1982 – 4 C 66.79 – *BVerwGE* 66, 99 = NJW 1984, 1250 – Rhein-Main-Donau-Kanal.

62 *BVerwG*, B. v. 13. 3. 1995 – 11 VR 5.95 – UPR 1995, 269 = NuR 1995, 250 – Buchholzer Bogen: zu Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes. Ein Einwendungsausschluß besteht selbst dann, wenn die Eigentümer mit dem Träger des Vorhabens geführt hat, aktenkundig geworden sind.

63 *BVerwG*, Urt. v. 6. 8. 1982 – 4 C 66.79 – *BVerwGE* 66, 99 = NJW 1984, 1250 = UPR 1983, 198 – Rhein-Main-Donau-Kanal. Zum Einwendungsausschluß nach § 3 I AtAnIV auch Urt. v. 17. 7. 1980 – 7 C 101.78 – *BVerwGE* 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = NJW 1981, 359 = *Hoppe/Stüer RzB Nr.* 470 – Atomrecht.

64 Zum Meinungsstand *Kopp Rdn.* 95 zu § 73 VwVfG.

65 *BVerwG*, B. v. 13. 3. 1995 – 11 VR 5.95 – NVwZ 1995, 905 = DVBl. 1995, 1025 = UPR 1995, 269 = NuR 1995, 250 – Buchholzer Bogen; Urt. v. 6. 8. 1982 – 4 C 66.79 – *BVerwGE* 66, 99 = NJW 1984, 1250 = UPR 1983, 198 – Rhein-Main-Donau-Kanal. Zum Einwendungsausschluß nach § 3 I AtAnIV auch Urt. v. 17. 7. 1980 – 7 C 101.78 – *BVerwGE* 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = NJW 1981, 359 = *Hoppe/Stüer RzB* 1995 Rdn. 470 – Atomrecht.

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

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

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

69 *BVerwG*, B. v. 18. 9. 1995 – 11 VR 7.95 – NVwZ 1996, 399 = NuR 1996, 88 – Wasserwerk; Urt. v. 23. 8. 1996 – 4 A 30.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 – Berliner Autobahnring.

betroffen ist. Die Erhebung von Einwendungen in einem früheren Planfeststellungsverfahren für einen anderen Abschnitt desselben Vorhabens reicht dazu nicht aus⁷⁰.

Der gesetzlich angeordneten materiellen Präklusion unterliegen auch Rechte der Gemeinden oder kommunaler Organisationen, die mit selbständigen Rechten versehen sind. Auch diese haben ihre Belange als Teil der Einwendungsführer innerhalb der gesetzten Ausschlussfristen im Einwendungsverfahren vorzutragen. Geschieht dies nicht fristgemäß, so gehen auch die gemeindlichen Rechte unter. Eine Gemeinde kann gemäß § 73 IV 1 VwVfG Einwendungen nicht nur bei der Anhörungsbehörde, sondern auch bei sich selbst erheben. Die Einwendungen müssen in einer innerhalb der Einwendungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift abgegebenen Erklärung des gesetzlichen Vertreters der Gemeinde enthalten sein⁷¹.

IV. Begrenzte Fehlerbeachtlichkeit – Heilungsmöglichkeiten

§ 75 I a VwVfG baut für alle Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen zwei Hürden dafür auf, daß Verfahrensmängel auf die Rechtswidrigkeit der Planfeststellung durchschlagen: Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind (§ 75 I a 1 VwVfG). Erhebliche Mängel bei der Abwägung führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung⁷² oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (§ 75 I a 2 VwVfG). Entsprechende Regelungen sind bereits für die Fehlerheilung von Planfeststellungsverfahren durch das Planungsvereinfachungsgesetz in mehreren Fachgesetzen eingeführt worden (§ 20 VII 2 AEG, § 17 VI c 2 FStrG⁷³, § 19 IV 2 WaStrG, § 10 VIII 2 LuftVG, § 29 VIII 2 PBefG, vgl. auch § 75 I a 1 VwVfG i. d. F. des GenBeschlG). Hierdurch erhält die planende Behörde einen größeren Fehlerfreiraum.

Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsverfahren von Einfluß gewesen sind (§ 75 I a 1 VwVfG i. d. F. des GenBeschlG). Nur eindeutig erkennbare Fehler, bei deren Vermeidung eine andere Entscheidung in der Sache hätte erreicht werden können, führen damit zur Aufhebung der Planfeststellung⁷⁴. So können aus fehlerhaften Motiven oder Vorstellungen der beteiligten Entscheidungsträger offensichtliche und daher für die Gültigkeit des Planes erhebliche Abwägungsmängel in der Regel nicht hergeleitet werden⁷⁵. Auch liegt ein offensichtlicher Mangel nicht schon dann vor, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthalten, daß der Plangeber sich mit bestimmten Umständen abwägend befaßt hat⁷⁶. Zudem muß nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses bestehen, was etwa dann der Fall sein kann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder aufgrund sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände ergibt, daß sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Abwägungsergebnis abgezeichnet hätte⁷⁷. Auch darf sich das Gericht nicht ungefragt auf eine Motivsuche⁷⁸ begeben⁷⁹.

Der Gesetzgeber wollte mit der Änderung der Fachplanungsgesetze durch das Planungsvereinfachungsgesetz und durch das GenBeschlG sicherstellen, daß Fehler im Planfeststellungsverfahren nur dann zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen sollen, wenn sie nicht durch Planergänzungen oder eine ergänzende Planfeststellung geheilt werden können. Die gesetzlichen Regelungen sollen bewirken, daß die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses sozusagen nur im äußersten Notfall und dann erfolgt, wenn andere Heilungsmöglichkeiten durch Planergänzung oder ergänzendes Plan-

verfahren scheitern. Schon nach der bisherigen Rechtsprechung war es den Gerichten in begrenztem Umfang erlaubt, Planungsfehler durch Auflagen zu heilen, ohne den gesamten Planfeststellungsbeschuß aufzuheben, wenn die Auflagen die Wesensstruktur der Planung als solche unangetastet gelassen hat⁸⁰. Der Bundesgesetzgeber wollte mit der Schaffung der weitergehenden Fehlerbeseitigungsmöglichkeiten aber keinesfalls hinter diese bisherige Rechtslage zurückgehen. Es war vielmehr Absicht des Gesetzgebers, den von dieser gesetzlichen Regelung erfaßten Fachplanungen eine über die bisherige Regelung hinausgehende Bestandskraft und besondere Priorität zu verleihen. Danach gilt der Grundsatz: Nachbesserung vor Aufhebung. Die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses soll nach den Vorschriften des GenBeschlG nur noch als „ultima ratio“ in Betracht kommen. Dies bringt das Gesetz dadurch zum Ausdruck, daß es neben die bereits zuvor anerkannte Möglichkeit der Planergänzung auch das „ergänzende Verfahren“ als Möglichkeit erwähnt, Fehler der Planfeststellung zu beseitigen.

Die Planergänzung betrifft dabei vor allem die aus der bisherigen Rechtsprechung bekannten Fälle der Schutzauflagen (§ 74 II 2 VwVfG)⁸¹. Das ergänzende Verfahren bezieht sich demgegenüber auf Fälle, in denen Verfahrens- oder Inhaltsmängel durch Nachbesserung des Verfahrens oder durch eine inhaltliche Nachbewertung geheilt werden können. Dieser Teil der Vorschrift ermöglicht im Gegensatz zur bisherigen Recht-

- 70 *BVerwG*, Urt. v. 23. 4. 1997 – 11 A 7.97 – DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504.
 71 *BVerwG*, Urt. v. 12. 1. 1997 – 11 A 62.95 – NVwZ 1997, 997 = DVBl. 1997, 725 – Markt Zapfendorf; Urt. v. 18. 6. 1997 – 11 A 70.95 – UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 – Staffelstein mit Hinweis auf Gerichtsbescheid v. 27. 10. 1995 – 11 A 24.95 – Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 4 = UPR 1996, 226.
 72 *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 – 4 C 63.80 – BVerwGE 71, 150 = DVBl. 1985, 896 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 – Roter Hang; Urt. v. 16. 3. 1984 – 4 C 46.80 – NVwZ 1985, 108 = UPR 1984, 377 = Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 39 – Schutzvorkehrungen; Urt. v. 20. 10. 1989 – 4 C 12.87 – BVerwGE 84, 31 = DVBl. 1990, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 – Eichenwäldchen; Urt. v. 21. 12. 1995 – 11 VR 6.95 – NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 – Erfurt – Leipzig/Halle; *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 90.
 73 Zur rückwirkenden Anwendung des § 17 VI c FStrG durch § 10 PlanVerfG *BVerwG*, B. v. 11. 4. 1995 – 4 B 61.95 – Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8 – Wasser- und Bodenverband.
 74 Vgl. zu vergleichbaren Vorschriften des § 214 III 2 BauGB und deren Vorgängerregelungen *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – BVerwGE 64, 33 = NJW 1082, 591 = DVBl. 1982, 354 = BauR 1981, 535 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 846 – zu § 155 b II Satz 2 BBauG – Offensichtlichkeit Abwägungsmangel; B. v. 20. 1. 1992 – 4 B 71.90 – DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 344 = NVwZ 1992, 633 = UPR 1992, 188 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 855 – Gemengelage; B. v. 29. 1. 1992 – 4 NB 22.90 – DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 342 = NVwZ 1992, 662 = UPR 1992, 193 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 856 – Baugenehmigung und Normenkontrolle; B. v. 23. 12. 1993 – 4 B 212.92 – Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35; *Hoppe/Grotefels* § 16 Rdn. 30 ff.
 75 *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – BVerwGE 64, 33 = NJW 1982, 591 = DVBl. 1982, 354 = BauR 1981, 535 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 846 (zu § 155 b II 2 BBauG) – Offensichtlichkeit des Abwägungsmangels.
 76 So zu § 214 III 2 BauGB *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 – 4 NB 22.90 – DVBl. 1992, 577 – Baugenehmigung und Normenkontrolle.
 77 So *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 – 4 NB 22.90 – DVBl. 1992, 577 – Abwägungsmangel.
 78 Zur ungefragten Fehlersuche *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1979 – 4 C 7.77 – Buchholz 406.11 § 10 Nr. 10; B. v. 12. 9. 1989 – 4 B 149.89 – Buchholz 406.11 § 10 BBauG/BauGB Nr. 19 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. Nr. 1300.
 79 So *BVerwG*, B. v. 23. 12. 1993 – 4 B 212.94 – Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35 – aufgezogene Erschließungspflicht.
 80 Eine Beschränkung der Aufhebung eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses auf einen Anspruch lediglich auf Planergänzung hat das *BVerwG* auch schon nach der bisherigen Rechtsprechung anerkannt, so *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1989 – 4 C 12.78 – UPR 1990, 99 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 – Lärmschutz Eichenwäldchen; B. v. 3. 4. 1990 – 4 B 50.89 – UPR 1990, 336 = DVBl. 1990, 789 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 854. Beruht nämlich die Rechtswidrigkeit nur auf einem die Gesamtplanung nicht in Frage stellenden Mangel, der durch Planergänzung ausgeräumt werden kann, so besteht kein Anspruch auf Planaufhebung, sondern nur auf Vornahme dieser Ergänzung.
 81 Zur Schutzauflagenrechtsprechung des *BVerwG*, vor allem zu § 17 IV FStrG a. F. Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 – B 42; *Stüer* DVBl. 1997, 326; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 90.

sprechung⁸² etwa auch die Einholung ergänzender Gutachten oder ergänzender Ermittlungen des Sachverhalts oder Bewertungen von Belangen. Die Heilungsmöglichkeiten eines ergänzenden Verfahrens in § 75 I a VwVfG beziehen sich nicht nur auf Form- und Verfahrensfehler, sondern auch auf inhaltliche Fehler. So können etwa fehlerhafte Beteiligungen ebenso geheilt werden wie etwa Abwägungsmängel. Auch eine etwa fehlerhafte Beteiligung eines nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbandes kann durch eine ergänzende Anhörung geheilt werden. Der Gesetzgeber will mit diesen Heilungsregelungen die Aufhebung der Planung als radikale Folge einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses vermeiden, wenn der Fehler durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Selbst erhebliche Mängel in der Abwägung können daher Gegenstand des Heilungsverfahrens sein. Entscheidend ist allein, daß die Möglichkeit besteht, den Fehler im ergänzenden Verfahren zu beheben. Diese Möglichkeit ist aber etwa auch bei einer Verletzung des Beteiligungsrechts eines anerkannten Naturschutzverbandes oder auch bei materiellen Abwägungsfehlern vom Grundsatz her gegeben. Allerdings entfaltet der insoweit fehlerhafte Planfeststellungsbeschuß bis zur Heilung der Mängel keine Wirkungen⁸³.

Für die Belange in der „Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide“ bedeutet dies: Einfache Belange an der Basis, die nicht zum Abwägungsmaterial gehören, sind bei der Planung nicht zu berücksichtigen. Die Nichteinstellung solcher Belange führt nicht zu rechtlichen Fehlern der Planung. Werden abwägungserhebliche Belange nicht in die Planungsentscheidung eingestellt, so führt dies zwar zu einem Abwägungsfehler. Ob sich daraus beachtliche Rechtsfehler ergeben, hängt davon ab, ob die fehlerhafte Nichtberücksichtigung solcher Belange auf die Planungsentscheidung durchschlägt. Davon wird in der Regel nur auszugehen sein, wenn es sich um wesentliche Belange handelt, durch deren Nichtbeachtung die Planung insgesamt oder in ihren wesentlichen Teilen in Frage gestellt wird. Abwägungserhebliche einfache Belange, für die nicht einmal Schutzauflagen erforderlich wären (§ 74 II 2 VwVfG), werden in der Regel eine auf die Rechtmäßigkeit der Gesamtentscheidung durchschlagende Bedeutung nicht gewinnen. Danach verbleibende erhebliche Fehler können im übrigen durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden (§ 75 I a VwVfG). Greift die Planung in Rechte ein, sind grundsätzlich Schutzauflagen erforderlich (§ 74 II 2 VwVfG). Kann den nicht berücksichtigten Belangen durch Schutzauflagen entsprochen werden, geht eine Planergänzung einer Aufhebung der Planung vor. Der Anfechtungsantrag mit dem Ziel der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wandelt sich in einen Verpflichtungsantrag mit dem Ziel der Anordnung von Schutzauflagen. Sind solche Schutzauflagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, hat der Betroffene einen angemessenen Anspruch in Geld. Auch dies kann noch im gerichtlichen Verfahren nachbeauftragt werden, ohne daß dadurch die Planung in ihrer Gesamtheit in Frage gestellt wird. Führt die Planung zu enteignend wirkenden Betroffenheiten oder soll sie die Grundlage für eine Enteignung bilden, stellt sich bei Nichtberücksichtigung derartiger Betroffenheiten die Frage, ob die Fehler auf die Gesamtentscheidung durchschlagen. Auch kann in den Fällen der enteignenden Betroffenheit gerügt werden, daß die Fehlbeurteilung anderer Belange Auswirkungen auf die Gesamtentscheidung hat. Derartige Fehler können allerdings gegebenenfalls nach § 75 I a 2 VwVfG durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden.

Die durch das PlanVereinfG und das GenBeschlG eingeführten Heilungsregelungen⁸⁴ machen eine neuerliche Abgrenzung des Verhältnisses von autonomer Planungsverantwortung der Planfeststellungsbehörde und der nachvollziehenden gerichtlichen Kontrolle erforderlich. Fehler dürften in einem ergänzenden Verfahren nicht mehr heilbar sein, wenn damit das Gesamtkonzept der Planung in Frage steht. Eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder Alternativenüberprü-

fung könnte somit durch ergänzende Planverfahren nachgeholt werden, wenn sich dadurch das Gesamtkonzept der Planung im Ergebnis nicht entscheidend ändert. Die Regelungen des PlanVereinfG und des GenBeschlG enthalten den allgemeinen Grundsatz, daß Verfahrensfehler und auch Fehler in der inhaltlichen Abwägung durch Ergänzung und Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens geheilt werden können⁸⁵. Ein ergänzendes Verfahren kann nur dann nicht stattfinden, wenn die fehlerhafte Gesamtabwägung auch durch das Bereinigen von Verfahrensfehlern und die Nachermittlung sowie Neubewertung von Belangen nicht geheilt werden kann. Es muß also umgekehrt die Frage gestellt werden, ob eine Reparatur des verfahrensrechtlichen oder inhaltlichen Fehlers in einem ergänzenden Verfahren sowie in einer Nachbewertung durch die Behörde ausgeschlossen werden kann. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn die gewählte Trasse nach Lage der Dinge ausscheidet und nur eine völlig andere Trassenführung in Betracht kommt. Dasselbe wird gelten, wenn klar ist, daß sich die Grundzüge der Planung auch aufgrund eines ergänzenden Verfahrens nicht mehr halten lassen. Steht dies aber nicht fest oder ist sogar ein Festhalten an der Planung nach Durchführung des ergänzenden Verfahrens durchaus möglich, so eröffnen die Vorschriften des PlanVereinfG und des GenBeschlG entsprechende Heilungsmöglichkeiten.

V. Planung als „goldener Schnitt“ divergierender Interessen

Die verschiedenen Bereiche des Bau- und Fachplanungsrechts haben mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Vor allem sind es die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen an jede rechtsstaatliche Planung, die das Planungsrecht über die Grenzen der Fachplanung und der städtebaulichen Planung hinweg einen. Die Verwaltungen und Gerichte sind aufgerufen, die Beschleunigungsregelungen des Fachplanungsrechts behutsam anzuwenden und dabei vor allem rechtsstaatliche Garantien nicht über Bord zu werfen. Der Gesetzgeber ist gut beraten, wenn er bei künftigen Reformvorhaben die verschiedenen Materien des Planungsrechts noch stärker als bisher einander annähert und dabei vor allem die richtige Mitte zwischen erforderlichen Vereinfachungen und Beschleunigungen einerseits und rechtsstaatlichen Garantien im Interesse eines ausreichenden Rechtsschutzes des Bürgers andererseits wahrt. Denn eine Rechtsordnung, die sich nur noch an Beschleunigungseffekten ausrichtet und mit Bürgerinteressen „kurzen Prozeß“ macht, wird ebenso scheitern wie ein Rechtswege- und Rechtsmittelstaat, der sich auf eine kleinliche Fehlersuche begibt und an jedem formalen Fehler im Detail auch gemeinwohlgetragene Projekte scheitern läßt. Wenn Optimierungsgebote ihre Berechtigung haben, dann dort, wo es gilt, den goldenen Mittelweg zwischen diesen Extremen zu finden.

82 Eine Nachbesserung des Abwägungsmaterials durch das Gericht hat das *BVerwG* stets abgelehnt, so etwa *BVerwG*, Urt. v. 22. 10. 1987 – 7 C 4.85 – *BVerwGE* 78, 177 = *NVwZ* 1987, 536 = *DVBl.* 1988, 148 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 474 – Brokdorf; Urt. v. 25. 2. 1988 – 4 C 32 und 33.86 – *BauR* 1989, 53 = *UPR* 1988, 266 = *NVwZ* 1989, 152 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 82 – Verkehrsanalyse; B. v. 10. 2. 1989 – 7 B 171.88 – *DVBl.* 1989, 833 = *UPR* 1989, 277 = *StT* 1989, 539 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 83 – Mettmann; B. v. 14. 8. 1989 – 4 NB 24.88 – *DVBl.* 1989, 1105 = *ZfBR* 1989, 264 = *UPR* 1989, 452 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 84 – Beitrittsbeschluß; Urt. v. 18. 5. 1990 – 7 C 3.90 – *BVerwGE* 85, 155 = *DVBl.* 1990, 1170 = *UPR* 1991, 21 = *NVwZ* 1991, 362 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 56 – Betonformsteine aus Quarzsand; B. v. 26. 6. 1992 – 4 B 1 – 11.92 – *DVBl.* 1992, 1435 = *NVwZ* 1993, 572 = *Hoppe/Stüer RzB Rdn.* 42 – B 31 – Abschnittsbildung.

83 So *BVerwG*, Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 19.94 – *DVBl.* 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26.94 – *BVerwGE* 100, 388 = *DVBl.* 1996, 914 – Autobahnring München-West – Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 1.95 – *DVBl.* 1996, 915 – Autobahnring München A 99 Urt. v. 12. 12. 1996 – 4 C 29.94 – *DVBl.* 1997, 798 – Nesselwang – Füssen mit Hinweis auch auf die Heilungsmöglichkeiten in § 45 VwVfG; kritisch hierzu *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 17.

84 Entsprechende Heilungsregelungen enthalten § 215 a BauGB und § 10 ROG i. d. F. des BauROG 1998.

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