

# **Fachplanungsrecht in der Fallbearbeitung<sup>1</sup>**

Von Caspar David Hermanns, Osnabrück, und Dietmar Hönig, Rostock

Die Bearbeitung von Aufgabenstellungen mit bauplanungsrechtlichem Schwerpunkt gehört zu den Grundfertigkeiten der öffentlich-rechtlichen Fallbearbeitung. Daher sind derartige Arbeiten regelmäßig in den Fortgeschrittenenübungen oder auch im Examen anzutreffen. In zunehmendem Maße werden aber ebenfalls Fälle mit zumindest starken Bezügen zum Fachplanungsrecht zum Inhalt von Fortgeschrittenenübungen gemacht<sup>2</sup>. Doch nicht nur dort, insbesondere auch von einem Examenskandidaten mit umweltrechtlichem Schwerpunkt kann die Lösung fachplanungsrechtlicher Fälle ohne weiteres erwartet werden<sup>3</sup>. Dies kommt nicht von ungefähr, bietet doch das Fachplanungsrecht als Querschnittsmaterie die Möglichkeit, ein breites Spektrum öffentlich-rechtlicher Fragen zu behandeln und durch die Beschleunigungsnovellen aus dem Jahre 1996<sup>4</sup>, insbesondere infolge des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes<sup>5</sup>, hat die Fachplanung noch an zusätzlicher Aktualität gewonnen.

## **I. Prozessuale Fragestellungen**

Wie bei anderen Arbeiten auch, müssen zu Beginn gewöhnlich prozessuale Fragestellungen gelöst werden. Hierbei kommen vor allem Probleme des Klagebegehrens und der Klagebefugnis in Betracht.

### **1. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen**

Im Rahmen der allgemeinen Sachentscheidungsvoraussetzungen tun sich regelmäßig keine besonderen Probleme auf. Bürgerinitiativen sind nicht beteiligtenfähig, da sie kein eigenes Klagebegehren geltend machen können und der VwGO die aus der ZPO bekannte Rechtsfigur der Prozeßstandschaft fremd ist<sup>6</sup>. Haben aber mehrere Kläger das gleiche Klageziel, ist zu prüfen, inwieweit sie gemäß §

---

<sup>1</sup>Der Beitrag ist aus verschiedenen Seminaren, Vorlesungen und Gesprächen mit RA Prof Dr Bernhard Stür hervorgegangen. Für seine fortwährende Unterstützung haben wir Prof Dr Stür sehr zu danken.

<sup>2</sup>z B Stür (Hrsg) Verfahrensbeschleunigung, 1997, S 120

<sup>3</sup>vgl z B die Prüferempfehlungen des Niedersächsischen Justizministeriums, Az 2230 - PA I. 122, S 29 f

<sup>4</sup>Stür DVBl 1997, 326; Rengeling (Hrsg) Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, 1997

<sup>5</sup>Schmitz/Wessendorf NVwZ 1996, 955; Hermanns Der Landkreis 1997, 237

<sup>6</sup>VGH Mannheim NJW 1980, 1811; Schmitt Glaeser Verwaltungsprozeßrecht, 14. Aufl 1997, Rn 170

64 VwGO i. V. m. §§ 59 - 63 ZPO als Streitgenossenschaft auftreten können<sup>7</sup>.

## **2. Klagebegehren**

Da der Kreis der von Planungsvorhaben Betroffenen regelmäßig groß ist, muß man sich bei der Fallbearbeitung immer vergegenwärtigen, welche Fernwirkungen sich aus materiellen Fragestellungen für das Klagebegehren und die Zulässigkeit ergeben. Zwar begründet das Handeln der Verwaltung den Streitgegenstand, doch muß der Kläger diesen noch in seinem Vorbringen genau bezeichnen und einen entsprechenden Antrag stellen. Bestimmt er den Streitgegenstand nicht richtig und/oder stellt er einen falschen Antrag, wird seine Klage unter Umständen infolge prozessualer Fehler abgewiesen, obwohl er materiell im Recht ist. Des weiteren muß der Kläger überhaupt eine Rechtsverletzung geltend machen können, d. h. die Möglichkeit der Rechtsverletzung muß gegeben sein. Zum Verständnis ist es hier daher erforderlich, bei den prozessualen Fragestellungen teilweise schon auf materielle Probleme vorzugreifen.

## **3. Materiellrechtliche Fragen der Zulässigkeit**

Die Beschränkung von Fehlerfolgen bei besonders aufwendigen Verfahren der Fachplanung ist bereits aus dem Bauplanungsrecht und den verschiedenen Fachplanungsgesetzen bekannt und geht auf ein obiter dictum des Bundesverwaltungsgerichts<sup>8</sup> und der andauernden Kritik an der Entscheidungspraxis der Gerichte zurück<sup>9</sup>, nach der diese nicht ungefragt in eine Suche nach Fehlern in der Vor- und Entstehungsgeschichte von Bebauungsplänen eintreten sollten. Diese Kritik widerspricht nicht dem in § 86 I VwGO niedergelegten gerichtlichen Amtsaufklärungsgrundsatz, denn dieser bestimmt sich auch nach dem materiellen Recht<sup>10</sup>. Dabei kann die zum Bauplanungsrecht ergangene Rechtsprechung grundsätzlich auf die Verfahren der Fachplanung übertragen werden<sup>11</sup>. So wird der

---

<sup>7</sup>Hierzu Stürer (Fn 2) S 126

<sup>8</sup>BVerwG DVBl 1980, 230, 232

<sup>9</sup>Redeker, NVwZ 1996, 126, 128

<sup>10</sup>Kopp VwGO, 10. Aufl 1994, § 86 Rn 12; Stürer Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl 1998, Rn 2429

<sup>11</sup>BVerwGE 48, 56, 63; Knack-Henneke VwVfG, 5. Aufl 1996, § 75 Rn 4

Amtsaufklärungsgrundsatz durch einen Beibringungsgrundsatz ergänzt<sup>12</sup>. Zwar war es den Gerichten schon nach der bisherigen Rechtsprechung im begrenztem Umfang erlaubt, Planungsfehler durch Auflagen zu heilen<sup>13</sup>, doch erst die neue Rechtslage läßt eine starke Ausdehnung von gerichtlichen Bestrebungen zur Planerhaltung erwarten. Der Bearbeiter hat dies zu berücksichtigen, wobei er sich natürlich primär an der Aufgabenstellung zu orientieren hat. Ist die Fragestellung offen gestellt, sind demgemäß schon bei der Erarbeitung des Klagebegehrens entsprechende Abgrenzungen vorzunehmen. Nur wenn die Planung als Ganzes angefochten wird, ist die Anfechtungsklage die zulässige Klageart. Verlangt der Kläger lediglich die Anordnung von Schutzauflagen, ist die Verpflichtungsklage die statthafte Klageart<sup>14</sup>. Hierbei ist zu beachten, daß nach Erhebung einer Anfechtungsklage nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, daß gleichzeitig hilfsweise ein Verpflichtungsantrag gestellt worden ist<sup>15</sup>.

Da das Planfeststellungsverfahren ein im allgemeinen Interesse gelegenes Verwaltungsverfahren ist, steht dem Betroffenen kein Rechtsanspruch auf Durchführung einer Planfeststellung zu, so daß allein das Unterbleiben eines Planfeststellungsverfahrens ihn nicht in seinen Rechten verletzen kann<sup>16</sup>. Wird allerdings von einer Planungsentscheidung im formalisierten Verfahren abgesehen, weil die Planfeststellungsbehörde (fälschlicherweise) gemäß § 74 VII VwVfG eine Unwesentlichkeit des Vorhabens annimmt, kann diese Entscheidung mittels einer Anfechtungsklage angefochten werden, sofern der Kläger einen Anspruch auf gerechte Abwägung geltend machen kann<sup>17</sup>. Dies setzt wiederum die Verletzung eines rügefähigen Rechts voraus, denn nur die unrichtige Annahme der Unwesentlichkeit des Eingriffs reicht nicht aus<sup>18</sup>. Da in der

---

<sup>12</sup>Stür (Fn 10) Rn 2429

<sup>13</sup>BVerwGE 84, 31; Schulze/Stür ZfW 1996, 269, 274; Stür in Rengeling (Hrsg) (Fn 4) S 224

<sup>14</sup>Stür (Fn 10) Rn 2385; siehe auch OVG Lüneburg Nds. Rpfl. 1998, 99 f.

<sup>15</sup>BVerwG NVwZ-RR, 1996, 188, 189

<sup>16</sup>BVerwG DÖV 1980, 516, 518; a A Kühling Fachplanungsrecht, 1988, Rn 481; Steinberg, Fachplanung, 2. Aufl 1993, S 156 ff unter Hinweis auf BVerfGE 53, 30

<sup>17</sup>Dürr in Kodal/Krämer, Straßenrecht, 5. Aufl 1995, Kap 35, Rn 27. 4

<sup>18</sup>BVerwG NJW 1982, 1546, 1548

Plangenehmigung<sup>19</sup> allerdings eine Abwägung vorgenommen wird, dürfte es schwierig sein, bei ihrer Anwendung einen Abwägungsausfall anzunehmen<sup>20</sup>. Ein subjektives öffentliches Recht auf Verfahrensbeteiligung ist daher infolge der objektiven Ziele des Verfahrens regelmäßig nicht gegeben, es sei denn, der Kläger kann hierauf ein selbständiges Recht geltend machen. Ob dies bei anerkannten Naturschutzverbänden der Fall ist, muß näher erörtert werden<sup>21</sup>. Hieraus folgt nun wiederum, daß in sämtlichen Fällen, in denen die Plangenehmigung behandelt wird, bei der Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit ein Teil der materiellen Begründetheit - mehr als in anderen öffentlich-rechtlichen Arbeiten - schon in die Prüfung der Zulässigkeit verschoben werden muß, wobei die Geltendmachung der Rechtsverletzung im Rahmen der Klagebefugnis zu prüfen ist.

#### **4. Klagebefugnis**

Bei der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO sind die Fallgruppen der unmittelbar in ihren Eigentumsrechten Betroffenen, der mittelbar Betroffenen, der Gemeinden und schließlich der klagenden Verbände zu unterscheiden. Die Klagebefugnis ist gegeben, wenn der Kläger die Möglichkeit darlegen kann, in einem subjektiven Recht verletzt worden zu sein<sup>22</sup>.

Planungsrechtliche Entscheidungen haben regelmäßig enteignungsrechtliche Vorwirkungen<sup>23</sup>, so daß bei den in Eigentumsrechten Betroffenen die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 14 GG gegeben ist. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß sich nach der „Mieter-als-Eigentümer-Rechtsprechung“ des BVerfG mittlerweile auch obligatorisch Berechtigte - im Gegensatz zur früheren Rechtsprechung<sup>24</sup> - wie Eigentümer gegen Planfeststellungen wenden können<sup>25</sup>. Allein die Inanspruchnahme von Eigentum reicht für die Herleitung der Klagebefugnis allerdings noch nicht aus. So

<sup>19</sup>zum Instrument der Plangenehmigung siehe Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, 5. Aufl 1998, § 74 Rn 131 ff

<sup>20</sup>BVerwG DVBl 1997, 706; Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr 106

<sup>21</sup>BVerwGE 98, 100; BVerwG NVwZ 1998, 279, 280; NVwZ 1996, 389; NVwZ 1991, 162, 164 ff; VGH München NuR 1991, 494; OVG Lüneburg UPR 1992, 394; OVG Magdeburg NuR 1995, 476; VGH Mannheim NuR 1993, 144; Kopp-Ramsauer VwVfG, 6. Aufl m Nachtr 1997, § 74 Rn 100; siehe auch Harings NVwZ 1997, 538, 541

<sup>22</sup>Johlen DÖV 1989, 204

<sup>23</sup>VGH München NVwZ 1996, 490

<sup>24</sup>BVerwG NJW 1994, 1233, 1234; NVwZ 1996, 389; NVwZ 1996, 901

<sup>25</sup>BVerfGE 89, 1; BVerwG DVBl 1998, 44, 45

müssen auch die in ihren Eigentumsrechten Betroffenen die Möglichkeit einer Rechtsverletzung darlegen können<sup>26</sup>. Dabei sind sie allerdings nicht nur auf ihre unmittelbaren Eigentumsrechte beschränkt, vielmehr können sie sich auf jeden Rechtsfehler berufen, der für die Eigentumsinanspruchnahme ursächlich ist<sup>27</sup>. Würde eine Korrektur des formalen oder materiellen Mangels allerdings nichts an der Grundstücksbetroffenheit des Klägers ändern, kann sich dieser nicht auf solche Fehler stützen<sup>28</sup>. Dies erfordert bei der Fallbearbeitung eine intensive Auseinandersetzung mit dem Klägervorbringen und den tatsächlichen Umständen. Ist die Verletzung eines subjektiven Rechts zunächst nicht ausgeschlossen, ist die Frage der konkreten Auswirkung des Fehlers erst in der materiellen Begründetheit zu prüfen. Vielfach ist es eine Wertungsfrage, ob der Fehler und seine Auswirkungen so schwerwiegend sind, daß zunächst eine Rechtsverletzung möglich erscheint und der Fehler dann in der Begründetheit zu prüfen ist. Da es sich aber um in ihrem Eigentum Betroffene handelt, sind dann nicht allzu hohe Anforderungen an die Möglichkeit der Rechtsverletzung zu stellen.

Eigentümer sogenannter "Sperrgrundstücke", Grundstücke also, die nur erworben wurden, um eine umfassende gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen, sind klagebefugt<sup>29</sup>. Auf die Frage des Rechtsmißbrauchs sollte aber trotzdem kurz eingegangen werden<sup>30</sup>. Sperrgrundstücke haben jedoch regelmäßig eine geringere wirtschaftliche Bedeutung, so daß auf sie basierende Einwendungen innerhalb der Abwägung leichter als andere Belange überwunden werden können<sup>31</sup>. Überträgt der Eigentümer nach Klageerhebung das Eigentum an dem betroffenen Grundstück, ist auf die prozessualen Folgen der Eigentumsübertragung für den Rechtsnachfolger einzugehen. Für diesen ist nicht gewährleistet, daß sein Vorgänger nach Übereignung des Grundstücks den Prozeß noch im gebotenen Maße

---

<sup>26</sup>Stür (Fn 10) Rn 2340

<sup>27</sup>BVerwGE 67, 74; Diefenbach NuR 1997, 573, 573

<sup>28</sup>BVerwG NVwZ-RR 1997, 344

<sup>29</sup>BVerwGE 72, 15.

<sup>30</sup>VGH München NVwZ 1989, 684

betreiben wird, so daß sich für ihn eine Lücke im Rechtsschutz ergeben könnte<sup>32</sup>. Allerdings sind die wesentlichen Merkmale eines Planfeststellungsbeschlusses für den betroffenen Grundstückseigentümer die sein Eigentum betreffenden Vorwirkungen. Auf der planungsbezogenen Ebene sind diese grundstücksbezogen, so daß auf die dingliche Berechtigung an dem Grundstück abzustellen ist<sup>33</sup> und das streitbefangene Grundstück gemäß § 266 I ZPO i. V. m. § 173 VwGO durch den jeweiligen Eigentümer repräsentiert und vertreten werde<sup>34</sup>.

Der Eigentümer ist nicht nur auf die Geltendmachung von ihm unmittelbar aus seinem Eigentum erwachsenden Rechten beschränkt. Bei der Abwägung sind alle Belange zu berücksichtigen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind<sup>35</sup>. Dazu zählen auch Chancen und Möglichkeiten, wenn sie sich hinreichend verfestigt haben. Bei nur mittelbar betroffenen Nachbarn ist dies nicht der Fall. Sie haben lediglich einen Anspruch auf Abwägung der ihre Interessen betreffenden Belange<sup>36</sup> und daher auch nur verminderte Rechtsschutzmöglichkeiten<sup>37</sup>. Bei Verkehrsprojekten können sich aber alle der bisher genannten Betroffenen auf § 41 I BImSchG<sup>38</sup> berufen. § 41 I BImSchG normiert, auf den immissionsschutzrechtlichen Nachbarbegriff bezugnehmend<sup>39</sup>, daß durch Verkehrsgeräusche keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden dürfen. Allerdings beschränkt sich das Rügepotential bei einer auf § 41 I BImSchG gestützten Klage nur auf die Reduzierung der Lärmbelastung, so daß allenfalls eine Anordnung von Schutzauflagen zu erwarten ist, die wiederum durch Scheitern der Klage die Befugnisse<sup>40</sup> der Betroffenen aus Art.

---

<sup>31</sup>BVerwG NuR 1991, 121

<sup>32</sup>Spannowsky NVwZ 1992, 426, 430

<sup>33</sup>BVerwG NJW 1994, 1233, 1234; NJW 1988, 1228; VGH München NVwZ 1996, 490; Steiner (Hrsg), Bes Verwaltungr, 1995, Kap V, Rn 78

□ VGH München NVwZ 1996, 490; Baumbach/Lauterbach-Hartmann, ZPO, 55. Aufl 1997, § 266 Rn 1; a A OVG Münster UPR 1992, 196

<sup>35</sup>BVerwGE 59, 87, 104

<sup>36</sup>BVerwGE 48, 56

<sup>37</sup>Stür (Fn 10) Rn 2341

<sup>38</sup>zum BImSchG siehe: Jarass BImSchG, 3. Aufl 1995

<sup>39</sup>BVerwG NJW 1983, 1507

<sup>40</sup>siehe oben; Stür (Fn 10) Rn 2341

2 II GG ergeben. Zunächst müßte der Kläger in einer festen, gewachsenen Bindung zu der von der Planfeststellung betroffenen Umgebung stehen, was bei obligatorisch Berechtigten regelmäßig der Fall sein wird. Des weiteren muß eine Gefährdung der Gesundheit zu besorgen sein, wobei eine rein abstrakte Gefahr nicht ausreichen vermag, vielmehr eine konkrete Gefahr zu besorgen sein muß. Dies ist aber in jedem einzelnen Fall zu überprüfen<sup>41</sup>, so daß an dieser Stelle keine verallgemeinernden Aussagen getroffen werden können. Wenn die Möglichkeit besteht, daß sie in einem subjektiven Recht verletzt worden ist, ist auch eine Gemeinde klagebefugt. Dies ist der Fall, wenn das Gebiet der Gemeinde in Anspruch genommen wird, ihre schutzwürdigen Belange - insbesondere im Hinblick auf gemeindliche Einrichtungen und die kommunale Planungshoheit - durch die fachplanerische Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt oder gemeindliche Mitwirkungsrechte vernachlässigt worden sein könnten<sup>42</sup>. Die Inanspruchnahme gemeindlichen Eigentums begründet zwar einfachgesetzliche Abwehrrechte der Gemeinde, gestattet es ihr aber nicht, sich auf Art. 14 III (1) GG zu berufen<sup>43</sup>. Die Gemeinde ist innerhalb des staatlichen Gesamtgefüges Hoheitsträger. Könnte sie sich auf Art. 14 III (1) GG berufen, wäre es ihr möglich, sämtliche Planungsentscheidungen anderer staatlicher Behörden die ihr Gemeindegebiet betreffen, über die ihr zustehenden Rechte hinaus zu kontrollieren. Dies widerspräche der vom Gesetzgeber angeordneten Kompetenzverteilung und würde in der Konsequenz so gut wie jede Planung unmöglich machen<sup>44</sup>. Hieraus folgt, daß sich die Abwehrrechte der Gemeinde auf einen Anspruch auf gerechte Abwägung der eigenen Belange beschränken<sup>45</sup>.

Nach § 29 I Nr. 4 BNatSchG haben anerkannte Naturschutzverbände bei Planfeststellungsverfahren das Recht zur Äußerung und zur Einsichtnahme in die einschlägigen Sachverständigengutachten, wenn

---

<sup>41</sup>Johlen DÖV 1989, 204, 205

<sup>42</sup>zu der Rechtsstellung der Gemeinden im Fachplanungsrecht, insbesondere zum Prioritätsprinzip, siehe BVerfGE 56, 298; BVerwGE 100, 388, 393; DVBl 1988, 532; VGH Mannheim NuR 1994, 84, 85; VGH München BayVBl 1990, 48, 50; Stürer (Fn 10) Rn 2018; Steinberg DVBl 1982, 13, 17

<sup>43</sup>BVerfGE 61, 82, 108

<sup>44</sup>BVerwGE 100, 388, 393; a A Blümel in Stürer (Fn 2) S 25

<sup>45</sup>Stürer (Fn 10) Rn 2345

die Planfeststellung mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist. Zunächst ist also festzustellen, ob überhaupt ein Eingriff vorliegt, wobei hier wiederum materielle Gesichtspunkte im Prüfungsaufbau vorgezogen werden müssen. Ist ein Eingriff gegeben, stellt sich die Frage nach der Klagebefugnis. § 29 I Nr. 4 vermittelt den Verbänden ein subjektives öffentliches Recht auf Teilhabe am Verfahren, so daß die Verbände zumindest diese Verfahrensteilhaberechte einklagen können<sup>46</sup>. In derartigen Fällen spricht man von der egoistischen Verbandsklage. Im Gegensatz dazu steht die altruistische Verbandsklage, bei der die Verbände eine Verletzung materiellen Rechts geltend machen können. Sie ist gemäß § 42 II VwGO aber nur zulässig, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist. Diese Möglichkeit besteht bisher nur nach Landesrecht<sup>47</sup>, wobei die Voraussetzungen in den einzelnen Bundesländern allerdings sehr verschieden sind, so daß eine Auseinandersetzung mit dem einschlägigen Landesrecht und der dazu ergangenen Rechtsprechung unabdingbar ist.

Zwar erstreckt sich die Verbandsklagebefugnis auch auf Planfeststellungsbeschlüsse von Landesbörden, die Bundesrecht zur Grundlage haben, Planfeststellungsbeschlüsse von Bundesbehörden werden dagegen nicht von ihr umfaßt<sup>48</sup>. Jedoch ist den Naturschutzverbänden die Klagebefugnis gegen Planfeststellungsbeschlüsse von Bundesbehörden einzuräumen, wenn sie erfolgreich geltend machen können, Verbandsklagerechte seien unzulässig umgangen worden, beispielsweise indem willkürlich eine Bundesbehörde anstelle einer Landesbehörde das Planfeststellungsverfahren durchgeführt hat<sup>49</sup>. In solchen Fällen muß dann geprüft werden, ob tatsächlich die Klagebefugnis des Verbandes willkürlich verkürzt wurde. Allerdings führt ein Klagerecht nicht zur Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens, da das Rügepotential der

---

<sup>46</sup>BVerwGE 87, 62, 72; DVBl 1997, 715, 716; VGH München BayVBl 1992, 116, 117; OVG Lüneburg NVwZ-RR 1995, 195

<sup>47</sup>zu diesem Themenkreis siehe BVerwGE 78, 347, 349; BVerwG NVwZ 1998, 398, 399; NVwZ 1996, 901, 904; Murswiek NVwZ 1996, 222; Harings NVwZ 1997, 538, 540

<sup>48</sup>BVerwGE 92, 258; siehe hierzu ebenfalls: Hoppe/Stüer Rechtsprechung zur Bauleitplanung (RzB), 1995, Rn 1059

Naturschutzverbände nicht soweit reich und sie daher im Hinblick auf § 75 Ia VwVfG allenfalls erreichen können, daß ihre Beteiligung in einem ergänzenden Verfahren nachgeholt wird<sup>50</sup>. Die Anwendung von § 46 VwVfG ist dagegen ausgeschlossen, da § 29 BNatSchG entwertet werden würde, wenn eine Verletzung dieses qualifizierten Anhörungsrechts durch die Anwendung von § 46 VwVfG im Ergebnis folgenlos bleiben würde<sup>51</sup>. Treffen mehrere Planfeststellungsverfahren zusammen, ist § 78 VwVfG anzuwenden. Die Klagebefugnis der Naturschutzverbände kann daher ganz wegfallen, wenn infolge der Regelung des § 78 eine Bundesbehörde für die gesamte Planfeststellung zuständig wird. In der Fallbearbeitung gilt es in solchen Fällen genau zu subsumieren, welches Vorhaben einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt, so daß dann § 78 II VwVfG anzuwenden ist<sup>52</sup>.

#### **5. Probleme der Präklusion**

Ist die Klagebefugnis schließlich bejaht worden, ist zu prüfen, ob der Kläger mit seinen Einwendungen präkludiert ist. Eine materielle Präklusion hat zur Folge, daß Einwendungen Betroffener nicht nur für das weitere Verwaltungsverfahren, sondern auch für das Gerichtsverfahren ausgeschlossen werden und damit nicht mehr zur Grundlage der Anfechtungsklage gemacht werden können<sup>53</sup>, was bei formellen Präklusionsvorschriften nicht der Fall ist<sup>54</sup>.

Materielle Präklusionen sollen die Konfliktslage zwischen Bürgerbeteiligung, planerischer Informationsaufarbeitung und effektivem Rechtsschutz einerseits und dem Ziel einer behördlichen Verfahrensbeschleunigung und Rechtssicherheit andererseits zum Ausgleich bringen<sup>55</sup>; sie sind, soweit sie durch entsprechende Verfahrensregelungen hinreichend abgesichert sind, mit Art. 19 IV GG vereinbar<sup>56</sup>. Durch die vor Planfeststellungsbeschlüssen

---

<sup>49</sup>Stüer (Fn 10) Rn 2348

<sup>50</sup>BVerwG DVBl 1997, 1123, 1125; Stüer (Fn 10) Rn 2162

<sup>51</sup>BVerwG DVBl 1998, 334, 336

<sup>52</sup>siehe als Beispiel: Stüer (Fn 2) S 124

<sup>53</sup>Brandt NVwZ 1997, 233, 234

<sup>54</sup>Krumsiek/Frenzen DÖV 1995, 1013, 1024; Broß DVBl 1991, 177, 185

<sup>55</sup>BVerwG DVBl 1997, 51, 52

<sup>56</sup>BVerfGE 61, 82, 109; allgemein kritisch und a A in Bezug auf nicht individuell benachrichtigte enteignungsbetroffene Eigentümer Solveen DVBl 1997, 803, 807 unter – unrichtigem – Hinweis auf BVerwG DVBl 1997, 51

ergehende öffentliche Bekanntmachung wird eine ausreichende Anstoßwirkung gegenüber den Betroffenen bewirkt, so daß diese dann - wenn sie es für nötig halten - ihre Rechte zur Geltung bringen können<sup>57</sup>. Der gesetzliche Rahmen der Präklusionsregelungen bezieht sich auf alle denkbaren Kläger, also auch auf die Gemeinden, soweit diese nicht in ihrer Funktion als Träger öffentlicher Belange Einwendungen geltend machen<sup>58</sup>. Übernimmt man die Interpretation von § 14 BImSchG, umfassen die in § 73 IV (3) VwVfG oder den entsprechenden Fachgesetzen genannten "privatrechtlichen Titel" alle Ansprüche, die aus dem Eigentum ableitbar sind<sup>59</sup>. Üblicherweise ist davon auszugehen, daß die Betroffenen gemäß § 73 IV (4) VwVfG auf die Ausschlußwirkung der Einwendungsfrist ausdrücklich hingewiesen worden sind, so daß auch den Anforderungen des Art. 19 IV GG genüge getan ist. Es empfiehlt es sich aber dennoch, die gegenteilige Auffassung zu erörtern und in Zweifelsfällen auch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 VwVfG zu prüfen. Hier wird davon ausgegangen, daß im Falle einer Präklusion die Unzulässigkeit der Klage gegeben ist. Dies ist nicht unumstritten, doch geht zumindest die Rechtsprechung hiervon aus<sup>60</sup>.

## **II. Fragestellungen der Begründetheit**

Für die Begründetheit der Klage ist zunächst die Ermächtigungsgrundlage für das Verwaltungshandeln zu ermitteln. 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 Behörden~~ **Anforderungen an die Planung**

Diese planerische Gestaltungsfreiheit wird unter anderem durch die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen an das Verfahren begrenzt. Bei der Anhörung der von der Planung betroffenen

<sup>57</sup>BVerwG NVwZ 1997, 391, 392

<sup>58</sup>BVerwG DVBl 1997, 725

<sup>59</sup>Jarass (Fn 38) § 14 Rn 10 f

<sup>60</sup>BVerfGE 61, 82, 112; BVerwGE 61, 256, 271 f; hierzu auch: Brandt NVwZ 1997, 233, 235

Behörden ist in der Fallbearbeitung zu beachten, daß ihr öffentlich-rechtlicher Aufgabenbereich berührt sein muß. Werden lediglich privatrechtliche Interessen tangiert, etwa das Eigentumsrecht, handelt es sich nicht um eine Beteiligung als Behörde, sondern als privates Rechtssubjekt<sup>61</sup>.

Als weiteren Prüfungsschritt bedarf es der Feststellung, ob das in Rede stehende Vorhaben in der Anlage zu § 3 UVPG aufgeführt und danach einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu unterziehen ist. Unterliegt das Vorhaben der Pflicht zur Durchführung einer UVP, so richtet sich diese nach den Vorschriften des UVPG und den ergänzend heranzuziehenden Regelungen in der UVP-Richtlinie<sup>62</sup>. Sie umfaßt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und ist nach dem jeweiligen Verfahrensstand durchzuführen<sup>63</sup>. Infolge der Einführung der Plangenehmigung anstelle einer Planfeststellung kann die UVP nach der Anlage zu § 3 UVPG entfallen, obwohl durch das Vorhaben die Umwelt erheblich beeinträchtigt wird. Insofern ist immer zu beachten, daß sich für Betroffene ein Anspruch auf die Durchführung der UVP aus der unmittelbaren Wirkung bestimmter Regelungen der UVP-Richtlinie ergeben kann<sup>64</sup>. Aber unabhängig von der Bejahung einer unmittelbaren Wirkung wird die abstrakte Verletzung der Richtlinie nicht gleich der Klage zum Erfolg verhelfen können. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß sie hinsichtlich der Verfahrensgarantien keine weitergehenden Rechte schaffen sollte als das nationale Recht, so daß auch hier die nationalen Regeln für die Heilung und Erheblichkeit von Fehlern

#### **gelte Materielle Anforderungen an die Planung**

Ferner findet die planerische Gestaltungsfreiheit ihre rechtlichen Schranken in den zu beachtenden behördeninternen Bindungen. Diese können sich aus den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach § 4 I ROG und für die abfallrechtliche Planung aus den

<sup>61</sup>Stelkens/Bonk/Sachs (Fn 19) § 73 Rn 28; Knack-Busch (Fn 11) § 73 Rn 5.1.1; zur Beteiligung der Gemeinden und der Naturschutzverbände siehe oben, sowie Fn 42, 46 ff

<sup>62</sup>Stüer (Fn 10) Rn 2089

<sup>63</sup>zum Verhältnis UVPG und UVP-RL siehe Hönig in Stüer (Fn 2) S 175

<sup>64</sup>EuGHE 1979, 1629, Ziff 21 ff; 1982, 53, Ziff 21 ff; dazu Ruffert ZUR 1996, 235, 237; Epiney DVBl 1996, 409, 413;

Abfallwirtschaftsplänen der Länder ergeben<sup>65</sup>. Insbesondere bei straßen- und eisenbahnrechtlichen Vorhaben ist an dieser Stelle das Problem der Abschnittsbildung aufzuwerfen. Bei straßenrechtlichen Vorhaben muß der Grundsatz der selbständigen Verkehrsbedeutung gewahrt sein<sup>66</sup>, denn der von einer Straßenplanung betroffene Grundstückseigentümer soll den Entzug seines Eigentums nicht hinnehmen, wenn der einzelne Abschnitt - quasi als Torso - im Nichts enden würde. Demnach darf auch die Planung nicht fortgeführt werden, wenn sie sich als offensichtlich verfehlt erweist. Trotzdem können sich aus der Abschnittsbildung Zwangspunkte ergeben, die aber niemals dazu führen dürfen, daß ein dadurch gebildeter Abschnitt der eigenen sachlichen Rechtfertigung vor dem Hintergrund der Gesamtplanung entbehrt<sup>67</sup>. Auch trägt die Planung ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst, sondern ist im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen rechtfertigungsbedürftig. Deshalb ist zu prüfen, ob für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der in dem einschlägigen Fachplanungsgesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis besteht und die mit ihr geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel objektiv erforderlich ist<sup>68</sup>, selbst wenn der Gesetzgeber den Bedarf schon festgestellt haben sollte<sup>69</sup>.

Bei der Prüfung des Vorhabens ist die Einhaltung der Planungsleitsätze zu beachten. Die Bezeichnung Planungsleitsatz wird für gesetzliche Beschränkungen der Planung verwendet, die nicht im Wege der Abwägung zu überwinden sind. Als ein solches gilt z. B. das Verbot der höhengleichen Kreuzungen von Autobahnen gemäß § 1 III (1) FStrG<sup>70</sup>.

Besonderes Gewicht kommt auch an dieser Stelle den Belangen von Natur und Landschaft zu, wenn das Vorhaben einen Eingriff in die

---

dies ZUR 1996, 229, 233

<sup>65</sup>Die erstmals zum 31.12.1999 aufzustellenden Pläne weisen dann zugelassene Abfallbeseitigungsanlagen und geeignete Flächen für Deponien sowie sonstige Abfallbeseitigungsanlagen aus. Diese Ausweisungen können nach § 29 IV KrW-/AbfG für die Beseitigungspflichtigen verbindlich erklärt werden.

<sup>66</sup>BVerwGE 62, 342; DVBl 1992, 1435; DVBl 1989, 510; Hoppe/Stüer (Fn 48) Rn 99

<sup>67</sup>BVerwG Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 7

<sup>68</sup>BVerwGE 48, 56, 60; 56, 110; 71, 166; 72, 282; 84, 31; NVwZ 1990, 860; Hömig in Stüer (Fn 2) S 162; Blümel, DVBl. 1997, 205, 212; Groß VerwArch 1997, 89, 96

<sup>69</sup>BVerwG NVwZ 1998, 508, 511

Natur und Landschaft im Sinne des § 8 BNatSchG darstellt. Da nicht nur erhebliche Belange, sondern auch nachhaltige Beeinträchtigungen einen Eingriff zur Folge haben<sup>71</sup>, greift die Eingriffsregelung wohl bei den meisten Vorhaben in der freien Landschaft ein. In der Fallbearbeitung<sup>72</sup> ist danach zu untersuchen, ob der festgestellte Eingriff nach § 8 II 1 1. Alt. BNatSchG zu vermeiden ist. Dabei ist das Vermeidungsverbot nicht strikt im Sinne eines Planungsleitsatzes zu beachten. Vielmehr ist die Frage der Vermeidbarkeit aufgrund einer wertenden Betrachtung zu entscheiden, so daß unter Wahrung der Ziele dagegen verstoßen werden kann. Der nicht vermeidbare Eingriff ist nach den in § 8 III BNatSchG enthaltenden naturschutzrechtlichen Minimierungsgebot auf das Geringste zu reduzieren. Dieses Gebot hat das BVerwG als ein durch Planung überwindbares Optimierungsgebot angesehen<sup>73</sup>. Das Optimierungsgebot ist dabei anders als der Planungsleitsatz eine gesetzliche Vorgabe für die Planung, die zwar beachtet werden sollte, jedoch in der Abwägung überwunden werden kann<sup>74</sup>. Für den Bearbeiter kann das Optimierungsgebot Hinweise geben, welches Gewicht der Belang für die jeweilige Entscheidung hat. Je gewichtiger der Belang ist, desto mehr muß er berücksichtigt und in der Fallbearbeitung erörtert werden<sup>75</sup>.

Der Einzelne hat allerdings keinen Rechtsanspruch auf eine optimale Planung, sondern nur auf eine solche Planung, die dem Abwägungsgebot entspricht. Die vom Planungsziel her gerechtfertigte und auf die Planungsleitsätze ausgerichtete Planung ist deshalb den Anforderungen des Abwägungsgebotes als einem weiteren Schritt der Prüfung zu unterwerfen. Dabei heißt „Abwägen“ im Sinne des planerischen Abwägungsgebotes, kollidierende Belange oder Argumente zueinander wertend in Beziehung zu setzen. Anders als bei der üblichen Ermessensausübung

---

<sup>70</sup>BVerwGE 71, 163

<sup>71</sup>BVerwGE 85, 348

<sup>72</sup>dazu ausführlich Stür (Fn 10) Rn 2181

<sup>73</sup>BVerwG DVBl 1990, 1185

<sup>74</sup>Z B § 50 BImSchG, BVerwGE 71, 163; § 41 I BImSchG, BVerwG Hoppe/Stür (Fn 48) Rn 86; § 2 I 2 AbfG, BVerwG DVBl 1995, 238, 241; § 7 BHO, BVerwGE 71, 163; § 1a WHG, VGH Mannheim VBIBW 1991, 453, 462

<sup>75</sup>BVerwG Hoppe/Stür (Fn 48) Rn 32; kritisch Bartelsperger DVBl 1996, 1

ist die Abwägung nicht nur auf Gründe und Gegengründe beschränkt. Vielmehr ist sie gekennzeichnet durch die Gestaltung von Interessengeflechten, welche sie, vergleichbar mit einem Mosaik, zusammensetzen versucht. Um diese Funktion der Abwägung zu wahren ist es erforderlich, daß weitgehend alle Teile des Mosaiks ermittelt und richtig bewertet werden. So ist der Reihenfolge nach zu prüfen, ob ein Abwägungsausfall, ein Abwägungsdefizit, eine Fehlgewichtung oder eine Abwägungsdisproportionalität vorliegt<sup>76</sup>.

### 3. Auswirkungen von Verfahrensfehlern

Falls Mängel in dem Verfahren zur Planaufstellung sowie der Abwägung festgestellt werden, stellt sich die Frage, inwieweit diese schon die Rechtswidrigkeit der Planung bewirken. Durch das Planungsvereinfachungsgesetz wurden Regelungen zur begrenzten Fehlerbeachtlichkeit in mehreren Fachgesetzen neu eingeführt. Diese speziellen Regelungen stellen eine zusätzliche Hürde für die Erklärung der Rechtswidrigkeit eines Planes auf. Die §§ 45, 46 VwVfG bleiben darüber hinaus unberührt. So können die erforderlichen Handlungen nach § 45 I VwVfG noch bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden. Das Gericht kann insofern gemäß §§ 87 I 2 Nr. 7, 94 S. 2 VwGO die Behörde zur Heilung der Fehler anregen und das Verfahren ~~Diese Fehler~~ unberücksichtigt gemäß § 46 VwVfG tritt nach der gesetzlichen Neuregelung durch das GenBeschlG nicht mehr nur in den Fällen der Alternativlosigkeit der Entscheidung ein<sup>77</sup>. Der Kläger muß vielmehr darlegen, daß der Verfahrensfehler für die Sachentscheidung offensichtlich von Einfluß ist. § 46 VwVfG ist daher auch auf Entscheidungen mit Ermessens- und Beurteilungsspielraum anzuwenden. Für die Falllösung bedeutet dies, daß das Fehlen der Begründung nach § 39 VwVfG, welche nur das Entscheidungsergebnis wiedergibt, grundsätzlich unbeachtlich bleibt<sup>78</sup>.

### ~~bleibt~~ Abwägungsfehler

<sup>76</sup>Grundlegend hierzu BVerwGE 34, 301, 309; BVerwGE 48, 56; DVBl. 1978, 845, 84; siehe auch Hoppe/Grotefels Öffentliches Baurecht, 1995, § 7 Rn 98; Bender/Sparwasser/Engel Umweltrecht, 3. Aufl 1995, Kap 2, Rn 113; Brohm, Öffentliches Baurecht, 1997, § 13 Rn 17; Erbguth NVwZ 1992, 209; Kleinlein DVBl 1991, 365

<sup>77</sup>Stür DVBl 1997, 326, 330; Blümel in Stür (Fn 2) S 31

<sup>78</sup>zur Fehlerbeachtlichkeit bei unterlassener UVP siehe BVerwGE 98, 339; 100, 238.

Auch Mängel in der Abwägung sind nur unter bestimmten Voraussetzungen erheblich. So müssen sie offensichtlich und auf das Abwägungsverfahren von Einfluß gewesen sein. Nur eindeutig erkennbare Fehler, bei deren Vermeidung eine andere Entscheidung in der Sache hätte erreicht werden können, führen damit zur Aufhebung der Planung. Dabei kann an die vergleichbare Vorschrift des § 214 III 2 BauGB im Bauplanungsrecht angeknüpft werden<sup>79</sup>. Danach muß der Einfluß des Fehlers im Abwägungsvorgang so entscheidend sein, daß bei Vermeidung des Fehlers eine andere Entscheidung in der Sache hätte erreicht werden können<sup>80</sup>.

### **5. Begrenzte Fehlerbeachtlichkeit**

Aber selbst erhebliche Mängel bei der Abwägung sowie die Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften führen nun nicht mehr zwangsläufig zur Aufhebung der Planungsentscheidung<sup>81</sup>. Um zu vermeiden, daß nach eventuell jahrelang dauernden Verwaltungsgerichtsprozessen infolge von formellen oder materiellen Fehlern erneut Planungsverfahren eingeleitet werden müßten, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, im Wege der „Planergänzung“ oder in einem „ergänzenden Verfahren“ eine Heilung dieser Mängel herbeizuführen<sup>82</sup>. Eine solche nachträgliche Berichtigung der Planung ist jedoch nur möglich, wenn es sich um Randprobleme handelt, die die planerische Grundkonzeption und damit die Abwägung der betroffenen Belange nicht berühren. So muß es ausgeschlossen sein, daß bei Vermeidung des Fehlers eine andere Planung erfolgt wäre<sup>83</sup>. Eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder Alternativenprüfung kann somit durch ergänzende Planverfahren nachgeholt werden, wenn sich dadurch das Gesamtkonzept der Planung im Ergebnis nicht entscheidend ändert. Nur im Falle eines erheblichen, nicht durch Planergänzung zu behebenden, Abwägungsfehlers, durch den der

---

<sup>79</sup>BVerwG Buchholz 407.4, § 17 FStrG, Nr 104; Stürer (Fn 10) Rn 2177; Dürr in Kodal/Krämer (Fn 17) Kap 35, Rn 32.23; kritisch Bülow/Pfeil LKV 1994, 33, 39

<sup>80</sup>BVerwGE 64, 34; DVBl 1992, 577; Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr 35

<sup>81</sup>BVerwG NVwZ 1994, 688; NuR 1994, 188

<sup>82</sup>BVerwG DVBl 1996, 907; VGH München NVwZ 1994, 706; Krumsiek/Frentzen DÖV 1995, 1013, 1025

<sup>83</sup>BVerwGE 71, 150; DVBl 1993, 435, 436; DÖV 1993, 432; Sandler in Kormann Aktuelle Fragen der Planfeststellung, 1994, S 9, 28 f; Stürer in 34. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 1996, S 289, 298, bei völlig anderer Trassenführung

Kläger in seinen Rechten verletzt wird, hat das Gericht die Planungsentscheidung gemäß § 113 I 1 VwGO aufzuheben.