

Der Wechsel von Planbetroffenen vor Erlaß der Planungsentscheidung

Von Referendar am KG Dr. Caspar David *Hermanns*, Berlin

Der Zeitraum zwischen der politischen Entscheidung, ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben in Angriff zu nehmen und dem Vorliegen des betreffenden Planfeststellungsbeschlusses ist regelmäßig recht lang, dauern doch allein die Planungen in der Regel mehrere Jahre dauern. Während dies für die Grundstückswertverhältnisse jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Planauslegung aufgrund von § 9a FStrG oder vergleichbaren Bestimmungen der jeweiligen Fachrechte (beispielsweise § 19 AEG, § 36a WHG i. V. m. entsprechenden Rechtsverordnungen aufgrund des Landesrechts) keine Bedeutung hat, ist dies bei der subjektiven Betroffenheit anders. Denn infolge der beschriebenen Planungshorizonte versteht es sich von selbst, daß der Kreis der vom Vorhaben Betroffenen nicht konstant bleibt. Es kommt aufgrund von Erbfällen sowie Verkäufen und anderen Rechtsgeschäften zu Übertragungen von Grundstückseigentum. Auch wechseln Mieter und Pächter, teilweise aufgrund der normalen Fluktuation, teilweise gerade infolge des sich andeutenden Planungsvorhabens. Wenn es vor dem Vorliegen eines bestandskräftigen oder in einem rechtskräftig abgeschlossenen gerichtlichen Verfahren für rechtmäßig befundenen Planfeststellungsbeschlusses zu Wechseln der Planbetroffenen kommt, ist es der Praxis immer wieder zweifelhaft, wie diese Personen zu behandeln sind und wann sie über grundsätzlich rechtlich geschützte Interessen innerhalb des Plangebiets verfügen, insbesondere ob bei ihnen von einer Betroffenheit ausgegangen werden kann.

I. Grundsätze und Ziele von Anhörung und Erörterung in der Planfeststellung

Bevor die Planungsentscheidung getroffen werden kann, muß der Plan aufgestellt werden. Dieses Verfahren der Planaufstellung ist ein zeit- und kostenaufwendiger Vorgang, der neben finanziellen Mitteln in erheblicher Weise sachkundige Personalkapazität bindet. Es ist daher ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, daß derartige Investitionen zur Lösung oder Verbesserung von Infrastrukturproblemen nicht ohne hinreichenden Grund in Frage gestellt werden. Weil die planerischen Abwägungsentscheidungen nach rechtlichen Maßstäben nur begrenzt strukturierbar und daher auch nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar sind, kommt der sachgerechten Aufbereitung des Abwägungsmaterials eine besondere Bedeutung zu. Der Gesetzgeber verfolgt insoweit mit der von ihm eröffneten Möglichkeit, im Aufstellungsverfahren eine effektive Beteiligung des Bürgers am Verfahren durch Einwendung und Anhörung vorzusehen, der Sache nach den Gedanken eines vorverlagerten

Rechtsschutzes¹. Zweck des Anhörungsverfahrens ist es daher, das Abwägungsmaterial, insbesondere die Belange derer, die durch das Vorhaben berührt werden, möglichst weitgehend für die Planungsentscheidung aufzubereiten. Das Anhörungs- und Erörterungsverfahren bezieht sich dabei nicht nur auf die ausgelegten Planungsunterlagen und die dazu erhobenen Einwendungen. Nach § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG kann jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, bei der Anhörungsbehörde Einwendungen gegen den Plan erheben. Dazu muß ihm Gelegenheit eröffnet werden. Die näheren Voraussetzungen der hierfür gebotenen Bekanntmachung und Auslegung des Plans und der zugeordneten Unterlagen bestimmt § 73 Abs. 3 VwVfG².

Der Umfang der Unterlagen, die im Verfahren der Offenlegung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, bestimmt sich nach § 73 VwVfG. Zu dem gemäß § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG auszulegenden Plan gehören jedoch nicht alle Unterlagen, die möglicherweise zur umfassenden Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens der Planung erforderlich sind. Ausreichend ist es vielmehr, wenn sich die Auslegung auf die Unterlagen beschränkt, die der Einzelne benötigt, um den Grad seiner Betroffenheit abzuschätzen und sich das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewußt zu machen. Maßgeblich kommt es daher darauf an, ob die mit der Auslegung bezweckte Anstoßwirkung ohne die Unterlagen zu einem wesentlichen Punkt verfehlt würde³.

II. *Behandlung nachträglich erstellter Unterlagen*

Werden Planungsunterlagen erst nachträglich erstellt, gelten die dargestellten Grundsätze ebenso. Es sind daher diejenigen Unterlagen auszulegen und damit zum Gegenstand des Anhörungsverfahrens zu machen, die die Betroffenen hinlänglich über das Vorhaben und seine Auswirkungen auf ihre Rechte und Interessen unterrichten und es ihnen damit ermöglichen, sachkundige Einwendungen zu erheben⁴. Gleiches gilt, wenn nach der Durchführung des Erörterungstermins weitere Unterlagen erstellt werden. Auch diese müssen nicht zum Gegenstand einer neuerlichen Anhörung gemacht werden, wenn sie keine Änderung der Planung nach sich ziehen und der Inhalt der Unterlagen sowie deren Verwertung nicht erstmals Belange anderer (stärker) berührt⁵. Entscheidend für die verfahrensmäßigen Auswirkungen von Grundstücksverkäufen ist daher, ob der Zweck des Anhörungsverfahrens, die Information der Betroffenen und die Abstimmung der Planung

¹ BVerwG, Urt. v. 24.05.1996 – 4 A 38.95 – DVBl. 1997, 51.

² BVerwG, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214.

³ BVerwG, Urt. v. 27.10.2000 – 4 A 18.99 – BVerwGE 112, 140.

⁴ BVerwG, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214.

⁵ OVG Schleswig, Beschl. v. 19.10.2000 – 4 M 63/00 – NordÖR 2001, 357.

aufgrund deren Einwendungen, durch diese gefährdet wird. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, daß den von einer Planung Betroffenen bestimmte Mitwirkungslasten obliegen. Aufgrund des weiten Ansatzes des Planfeststellungsverfahrens trifft den Bürger schon im eigenen Interesse eine mit dem Recht auf Verfahrensteilnahme korrespondierende Mitwirkungslast, derzufolge er sich um Informationen über seine Rechtsbetroffenheit auch seinerseits zu bemühen hat⁶.

III. Mitwirkungslasten und Präklusionswirkung

Auch ein mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung Planbetroffener muß nämlich während des Planaufstellungsverfahrens einen objektiv-rechtlichen Mangel der Planung im Sinne einer „Thematisierung“ rügen, will er sich einen entsprechenden Einwand im nachfolgenden gerichtlichen Verfahren erhalten⁷. Diese Mitwirkungslasten finden insbesondere ihren Niederschlag in den Regelungen zur Präklusion, § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG. Öffentliche oder private Belange, die durch das Vorhaben Betroffene im Anhörungsverfahren – obwohl es ihnen zumutbar war – nicht vorgebracht haben und die sich der Planfeststellungsbehörde auch nicht aufdrängen mußten, können in dem sich anschließenden gerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden. Insoweit kommt dem Anhörungsverfahren eine mittelbare materielle Präklusionswirkung jedenfalls dann zu, wenn von dem Recht, gegen die Planung Einwendungen zu erheben, kein Gebrauch gemacht wird⁸. Eine solche Präklusionswirkung für verspätet vorgebrachte Einwendungen gegen das Vorhaben erfaßt auch Einwendungen eines Rechtsnachfolgers eines Grundstücks, soweit nicht ein Wiedereinsetzungsgrund gegeben ist. Der Rechtsnachfolger kann sich nämlich zwar auf die form- und fristgerecht erhobenen Einwendungen seines Vorgängers berufen. Er ist daher nicht gehindert, dem Vorhaben in demselben Umfang klageweise Einwendungen entgegenzuhalten, wie sie sein Rechtsvorgänger im Verwaltungsverfahren geltend gemacht hat⁹.

IV. Grundstücksbezogenheit der Planung

Andererseits muß er sich allerdings genauso eine etwa eingetretene Präklusion entgegenhalten lassen. Soweit ein Rechtsnachfolger eines Grundstücks also nach Ablauf der Einwendungsfrist bislang nicht vorgetragene Einwendungen geltend macht, ist er aufgrund des Verhaltens seines Rechtsvorgängers präkludiert¹⁰. Demnach vertritt der die

⁶ BVerwG, Urt. v. 08.07.1998 – 11 A 30.97 –; Urt. v. 27.05.1983 – 4 C 40, 44, 45.81 – BVerwGE 67, 207.

⁷ VGH Mannheim, Urt. v. 09.10.2000 – 5 S 1883/99 – VBIBW 2001, 278; Urt. v. 09.10.2000 – 5 S 1888/99 – VBIBW 2001, 315.

⁸ BVerwG, Beschl. v. 05.10.1990 – 4 CB 1.90 – NVwZ-RR 1991, 129.

⁹ BVerwG, Beschl. v. 12.11.1992 – 7 ER 300.92 – NVwZ 1993, 266.

¹⁰ BVerwG, Beschl. v. 27.10.1997 – 11 VR 4.97 – DÖV 1998, 341; Beschl. v. 12.11.1992 – 7 ER 300.92 –

Planfeststellung (partiell) ablehnende Einwender nur das ihm die Einwendungsbefugnis vermittelnde Grundstück.

Darüber hinaus sind auch mittelbar von der Planung Betroffene, die nach Ablauf der Einwendungsfrist Einwendungen erheben, mit diesen selbst dann präkludiert, wenn ihnen nicht eine mangelhafte Erfüllung der Obliegenheit zur Mitwirkung entgegengehalten werden kann. Aus der Grundstücksbezogenheit jeglicher raumbeanspruchender Planung durch Einzelakt folgt nämlich ebenfalls, daß durch diese nicht unmittelbar-personale, sondern öffentlich-rechtliche sachenrechtliche Rechtsbeziehungen gestaltet werden¹¹. Durch den Planfeststellungsbeschluß werden daher im Kern die öffentlich-rechtlichen Eigenschaften einer Sache abschließend gestaltet, es wird eine öffentlich-rechtliche Zustandsregelung getroffen. So wird im und durch das Planfeststellungsverfahren auf diese Regelung hingearbeitet, wobei in einzelnen Stufen die Planung auf das schlußendliche Planungsziel ausgerichtet wird. Insofern werden die öffentlich-rechtlichen Beziehungen in einem abgeschichteten Verfahren geregelt, wobei den aufeinanderfolgenden Planungsstufen jeweils ein eigener Regelungscharakter zukommt und auch schon diese die öffentlich-rechtlichen Beziehungen des Planungsobjekts zu ihrer Umwelt regeln¹².

Da also schon durch das Verstreichen der Einwendungsfrist die öffentlich-rechtlichen Beziehungen gegenüber denen, die keine Einwendungen erhoben haben, auch subjektivrechtlich geregelt werden, ist festzustellen, daß nach Ablauf der Einwendungsfrist sämtliche nicht innerhalb dieser Frist geltend gemachte Einwendungen präkludiert sind.

V. Keine Anwendbarkeit der Regelungen über Änderungen der Planung

Dem kann nicht entgegengehalten werden, ein Wechsel im Kreis der von der Planung Betroffenen löse eine Änderung der Planung aus, weshalb § 73 Abs. 8 VwVfG anzuwenden und deshalb das Anhörungsverfahren – zumindest partiell – wieder zu eröffnen sei. Allein ein Wechsel der von der Planung subjektiv im Betroffenen vermag nämlich keine Änderung im Sinne von § 73 Abs. 8 VwVfG zu begründen. Eine solche ist nämlich erst dann gegeben, wenn durch die Änderung das Gesamtkonzept des Vorhabens berührt und trotz der Änderungen die „Identität“ des Vorhabens gewahrt wird¹³. Überdies ist nach Bekanntwerden neuer Planungsalternativen nach Abschluß des gemäß § 73 Abs. 4 VwVfG durchgeführten

NVwZ 1993, 266.

¹¹ BVerwG, Urt. v. 07.07.1987 – 4 C 12.84 – NJW 1988, 1228; Urt. v. 29.10.1982 – 4 C 51.79 – NJW 1983, 1626; Urt. v. 17.07.1980 – 7 C 101.78 – BVerwGE 60, 297; Stürer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, 2. A., München 1998, Rn. 1357; Clausen, in: Knack, VwVfG, 7. A., Köln 2000, § 13, Rn. 24.

¹² Niehues, in: FS für Schlichter, Köln 1995, S. 619, 634 f.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 02.02.1996 – 4 A 42.95 – UPR 1996, 235.

Anhörungsverfahrens ein weiteres Anhörungsverfahren nur dann geboten, wenn die Planungsalternativen geeignet sind, den Umfang oder die Art der Betroffenheit von Beteiligten in von dem Vorhaben berührten Belangen und die Möglichkeiten der Abhilfe in einem grundlegend anderen Licht erscheinen zu lassen¹⁴.

Allerdings setzt der Änderungsbegriff des § 73 Abs. 8 VwVfG nicht allein weitergehende oder andersartige Eingriffe in die Rechtspositionen der Betroffenen voraus, sondern die Voraussetzungen einer Planänderung sind bereits dann erfüllt, wenn sich durch die nunmehr ins Auge gefaßte Planverwirklichung zusätzliche Fragen stellen, zu deren Beantwortung sachverständiger Rat geboten erscheint, weil die zum ursprünglichen Vorhaben angestellten Erwägungen die neue Planung nicht mehr tragen¹⁵. Ferner darf sich die Planfeststellungsbehörde nicht auf das Ergebnis des Anhörungsverfahrens beschränken, da das Gesetz zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde unterscheidet. Vielmehr hat sie möglicherweise weitere tatsächliche Feststellungen zu treffen, um ihrer Aufgabe sachgerechter Prüfung und Abwägung gerecht zu werden. Dennoch lösen neue, für die Planung erhebliche Tatsachen und Erkenntnisse nicht schon in jedem Fall das Erfordernis eines neuen Anhörungsverfahrens aus, solange das Schwergewicht der zu treffenden tatsächlichen Feststellungen nicht in den späteren Verfahrensabschnitt verlagert wird. Eine substantielle Einflußnahmemöglichkeit der Betroffenen – eben durch Beteiligung in dem gesetzlichen Anhörungsverfahren – muß gewahrt bleiben. Erst von der Planfeststellungsbehörde ermittelte neue Tatsachen können somit ein neues Anhörungsverfahren erfordern, um die gebotene „hinreichend problembezogene Erörterung“ zu gewährleisten. Daraus ist insgesamt zu folgern, daß die Anhörungsbehörde die Erörterung nach pflichtgemäßem Ermessen erst beginnen darf, wenn eine hinreichend problembezogene Erörterung zu erwarten steht¹⁶. Zur Auslegung des neu gewonnenen Materials besteht demgemäß allerdings nur Anlaß, wenn die Planfeststellungsbehörde erkennt oder erkennen muß, daß ohne diese Unterlagen Betroffenheiten nicht oder nicht vollständig geltend gemacht werden können und deshalb eine – nachträgliche – Auslegung notwendig ist¹⁷. Kommt es zu einer Grundstücksveräußerung während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens, kann dies zwar zur Folge haben, daß das Grundstückseigentümerverzeichnis im Planantrag geändert werden muß. Dies läßt jedoch nicht die Planung in einem anderen Licht erscheinen und hat auch nicht zur Folge, daß sich an

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 29.94 – BVerwGE 102, 331.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 12.11.1997 – 11 A 49.96 – DVBl. 1998, 334.

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 08.06.1995 – 4 C 4.94 – BVerwGE 98, 339.

der qualitativen Beanspruchung des Grundstücks oder den mit der Inanspruchnahme aufgeworfenen rechtlichen Fragen etwas wesentlich ändert.

Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, daß ein aufgrund von Rechtsnachfolge von der Planung Betroffener in einem anderen Grad von der Planung berührt sein könnte, als sein Rechtsvorgänger. Hat dieser nämlich nur seinen individuellen Grad der Betroffenheit geltend gemacht, ist eine anderer Grad der Betroffenheit aufgrund von Präklusion von vornherein ausgeschlossen. Hat der Rechtsvorgänger dagegen schon die Betroffenheit seines Rechtsnachfolgers geltend gemacht, ist diese Einwendung auch nicht durch § 73 Abs. 4 VwVfG präkludiert.

VI. Beeinträchtigung Dritter durch Grundstücksveräußerungen

Soweit sich schließlich Dritte – die in keiner Weise mit ihren Einwendungen präkludiert sind – im Falle eines Wechsels der Betroffenen darauf berufen, der nunmehr Betroffene sei durch die Planung in einem anderem Umfang abwägungserheblich von der Planung beeinträchtigt, kann auch er hiermit nicht gehört werden.

Die Regelung des § 73 Abs. 8 VwVfG soll es der Planungsbehörde nämlich gerade erleichtern, auf die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zu reagieren und den darin vorgetragenen Interessen entgegenzukommen. Diese Zielrichtung des Gesetzes würde verfehlt, wenn Drittbetroffene immer schon dann im vereinfachten Änderungsverfahren beteiligt werden müßten, wenn auch nach sorgfältiger Prüfung nicht mit Sicherheit auszuschließen ist, daß der Dritte aus irgendeinem denkbaren Gesichtspunkt heraus von der geänderten Planung stärker als von der ursprünglichen Planung in seinen Rechten beeinträchtigt werden kann. Nach § 73 Abs. 8 VwVfG sind Dritte nur dann erneut zu beteiligen, wenn sie gerade durch die Planänderung in ihren Belangen erstmalig oder stärker als bisher berührt werden. Dabei brauchen nur die unmittelbaren Folgen der Planänderungen selbst berücksichtigt zu werden. Anderenfalls wäre bei der prinzipiellen Verflochtenheit aller Belange in der Abwägung eine sinnvolle Begrenzung des Kreises der erneut zu Beteiligten kaum noch zu bewerkstelligen und so der Vereinfachungszweck der Regelung dann nicht mehr gewährleistet.¹⁸ Da die verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Beteiligung Dritter am Planfeststellungsverfahren Drittschutz grundsätzlich nicht um die Beteiligung selbst willen, sondern nur im Hinblick auf die bestmögliche Verwirklichung der dem Beteiligungsrecht zugrundeliegenden materiellrechtlichen Rechtsposition kann der betroffene Dritte allein die Verletzung von formellen oder materiellen Rechtsverstößen mit Erfolg geltend machen, wenn

die Planungsentscheidung auf diesen Rechtsverstoß beruht. Dementsprechend ist ein Verfahrensfehler grundsätzlich dann unbeachtlich, wenn der den Dritten belastende Teil der Planungsentscheidung ohne diesen Fehler nicht anders ausgefallen wäre¹⁹.

VII. Fehlerkausalität

Die Vorschriften über die Beteiligung vermitteln – entsprechend der insoweit nur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens – im allgemeinen Schutz nur im Hinblick auf die bestmögliche Verwirklichung seiner dem Beteiligungsrecht zugrunde liegenden materiellrechtlichen Rechtsposition. Demgemäß kann ein am Verwaltungsverfahren zu beteiligender Dritter die Aufhebung der getroffenen Verwaltungsentscheidung grundsätzlich nur dann aus einer Verletzung der ihn betreffenden Verfahrensvorschriften herleiten, wenn sich dieser Verstoß möglicherweise auf seine nicht präkludierten materiellen Rechte ausgewirkt hat. Dies ist dann der Fall, wenn sich aufgrund erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnen würde, daß durch den Verfahrensfehler die behördliche Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange zum Nachteil der Positionen des Klägers in Richtung auf eine bestimmte Entscheidung beeinflusst ist²⁰.

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung wird es schließlich regelmäßig an einer Fehlerkausalität zwischen einer unterbliebenen neuerlichen Anhörung eines Grundstückserwerbers, mittelbar Betroffenen oder Drittbetroffenen fehlen, soweit die Abwägung bei Zugrundelegung der ursprünglich Betroffenen rechtmäßig gewesen ist. Denn in solchen Fällen sind keine naheliegenden Umstände gegeben, die eine andere Planungsentscheidung hätten erwarten lassen. Das gilt insbesondere dann, wenn andere Betroffene die nunmehr von den neuen Betroffenen geltend gemachten Einwendungen gegen die Planung zum Gegenstand ihrer Einwendungen gemacht hatten, diese erörtert worden sind und das Anhörungsverfahren damit seinen Zweck erfüllt hat, Betroffenheiten und Möglichkeiten ihrer Vermeidung oder Minderung als Abwägungsmaterial für die Planungsentscheidung offen zu legen²¹.

VIII. Konsequenzen für Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde

Nach den vorstehenden Erwägungen bergen Grundstücksveräußerungen im Hinblick auf das Anhörungs- und Erörterungsverfahren grundsätzlich keine Risiken in sich, die zu einer Verfahrensverzögerung oder zu einer Verhinderung der Projektverwirklichung führen

¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 12.06.1989 – UPR 1989, 431.

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 20.05.1999 – 4 A 12.98 – DVBl. 1999, 1514; Urt. v. 26.02.1999 – 4 A 47.96 – NVwZ 2000, 560; OVG Münster, Beschl. v. 11.05.1999 – 20 B 1464/98.AK – NuR 2000, 165.

²⁰ BVerwG, Urt. v. 21.04.1999 – 11 A 50.97 – NVwZ-RR 1999, 725; Urt. v. 30.05.1984 – 4 C 58.91 – BVerwGE 69, 256.

könnten. Insbesondere müssen Verfahrenshandlungen nicht wiederholt werden, wenn bei den Grundstücksveräußerungen für eine hinreichende Transparenz gesorgt wird. Dies könnte so geschehen, daß Grundstücksveräußerungen vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens soweit möglich, dokumentiert werden. Im Falle von Grundstücksveräußerungen nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens, aber vor der Ablauf der Einwendungsfrist sind die Planfeststellungsbehörde und gegebenenfalls die Anhörungsbehörde, wenn diese sich von der Planfeststellungsbehörde unterscheidet, über den Verkaufsfall in Kenntnis zu setzen. Dem Erwerber sollte Kenntnis von der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens zu gegeben und ihm ferner der Verfahrensstand mitgeteilt werden.

²¹ *BVerwG*, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 13.85 – *BVerwGE* 75, 214.