

Plangenehmigung und Verzicht auf Planfeststellung

Im letzten Jahr ist durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz das Institut der Plangenehmigung aus dem Schatten des Planfeststellungsverfahrens ins Licht der Öffentlichkeit getreten. Dabei ist die Plangenehmigung keineswegs neu, haben doch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungs- und das Planungsvereinfachungsgesetz schon unter bestimmten Voraussetzungen die Ersetzung eines Planfeststellungsverfahrens durch ein Plangenehmigungsverfahren für zulässig erachtet. Demgemäß hat auch das Bundesverwaltungsgericht bereits in früheren Entscheidungen den Verzicht auf die Planfeststellung „der Sache nach als eine das Erfordernis der Planfeststellung ersetzende Plangenehmigung“ betrachtet¹, wenn seinem Anwendungsbereich auch herkömmlich enge Grenzen gesetzt waren. Im Zuge der durch die Wiedervereinigung bedingten Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur und zur Förderung der Wirtschaftskraft hat es ab 1991 umfangreiche Gesetzesänderungen im Gesamtbereich der Zulassungsverfahren von Vorhaben gegeben². Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, durch das die Plangenehmigung nun auch im VwVfG geregelt wurde, bildet den vorläufigen Abschluß des Gesetzesreigens zur Sicherung und Förderung des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

A. Die Planfeststellung

I. Die Rechtswirkungen der Planfeststellung

Das Planfeststellungsverfahren ist ein im allgemeinen Interesse gelegenes Verwaltungsverfahren³. Der Planfeststellungsbeschuß als Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens hat zum einen eine umfassende Genehmigungswirkung, da der Vorhabensträger durch ihn gemäß § 75 I 1 VwVfG die Genehmigung zur Ausführung des Vorhabens erhält. Zum anderen hat der Planfeststellungsbeschuß aber

¹BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - 7 C 24.73 - Buchholz 442.01 § 28 PBefG Nr.3, S.1, 4; Urt. v. 5.1.1982 - 4 C 26.78 - BVerwGE 64, 325, 329 = NJW 1982, 1546 = DVBl. 1982, 359.

²VerkPBG v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174), abgelöst durch PLVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S.2123); Novelle des FStrG v. 19.4.1994 (BGBl. I S. 854); GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354); 6. VwGOÄndG v. 1.11.1996 (BGBl. I S. 1626).

³BVerwG, Urt. v. 22.2.1980 - 4 C 24.77 - DÖV 1980, 516, 518; a. A. Kühling, Fachplanungsrecht, Rn. 481; Steinberg, Fachplanung, S. 156 ff. unter Hinweis auf BVerfG, B. v. 20.12.1979 - 1 BvR 385/77 - E 53, 30.

ebenfalls eine umfassende Konzentrationswirkung, denn neben der Zulässigkeit des Vorhabens wird auch die Zulässigkeit der aus dem Vorhaben resultierenden notwendigen Folgemaßnahmen hinsichtlich aller berührten öffentlichen Belange festgestellt. Andere behördliche Entscheidungen sind daher nach § 75 I (1) VwVfG neben dem Planfeststellungsbeschuß nicht erforderlich.

II. Der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

Bevor es aber zu einem Planfeststellungsbeschuß kommt, muß ein aufwendiges und streng formalisiertes Verwaltungsverfahren durchgeführt werden, dessen Kernpunkte in den §§ 72 ff. VwVfG geregelt sind, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen eingreifen.

Hält der Vorhabensträger sein Vorhaben für entscheidungsreif, muß er gemäß § 73 I VwVfG den zu entscheidenden Plan bei der Anhörungsbehörde einreichen. Diese kann mit der Planfeststellungsbehörde identisch sein⁴. Die Anhörungsbehörde eröffnet das Anhörungsverfahren, indem sie innerhalb eines Monats die von dem Vorhaben berührten Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme auffordert und die öffentlich Auslegung in den von den Auswirkungen des Vorhabens betroffenen Gemeinden veranlaßt. Die Gemeinden haben den Plan im Rahmen der Amtshilfe wiederum innerhalb von drei Wochen für einen Monat zur Einsichtnahme auszulegen. Die Offenlegung der Pläne soll einerseits die Betroffenen vor einer „Überrumpelung“ durch die Planfeststellungsbehörde schützen, andererseits dieser aber auch zur Informationsgewinnung dienen, denn es ist zu erwarten, daß die sich durch das Vorhaben betroffen fühlenden Beteiligten Gesichtspunkte in das Verfahren einbringen werden, die von der Planfeststellungsbehörde zumindest in der Abwägung zu berücksichtigen sein werden.

Daher hat die Planauslegung so zu erfolgen, daß sie geeignet ist, bei der interessierten Öffentlichkeit zu einer ausreichenden Anstoßwirkung zu führen, so daß diese ihre Bedenken und Anregungen geltend macht, wenn sie es für nötig hält⁵. Auf diesem

⁴BVerwG, Urt. v. 26.6.1981 - 4 C 5.78 - BVerwGE 62, 342 = NJW 1981, 2592 = DVBl. 1981, 936.

⁵BVerwG, Gerichtsbescheid v. 3.7.1996 - 11 A 64/95 - NVwZ 1997, 391, 392 = UPR 1997, 31; Urt. v. 27.5.1983 - 4 C 40, 44 u. 45.81 - BVerwGE 67, 207, 212 = NJW

Wege soll die Konfliktlage zwischen Bürgerbeteiligung, planerischer Informationsaufarbeitung, effektivem Rechtsschutz und dem Ziel der Rechtssicherheit auf Seiten der Behörde zum Ausgleich gebracht werden⁶.

Spätestens bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist sind die das Vorhaben betreffenden Einwendungen und Anregungen bei der Gemeinde einzureichen, die dann unmittelbar nach Ablauf dieser zwei Wochen die Planunterlagen nebst Einwendungen und Anregungen der Anhörungsbehörde zuleitet. Die Träger öffentlicher Belange, zu denen auch die Gemeinden selbst gehören, bekommen von der Anhörungsbehörde gemäß § 73 IIIa eine Frist gesetzt, die drei Monate nicht übersteigen darf, in der sie zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen haben. Bei verfristeter Abgabe ihrer Stellungnahme, sind sie mit eventuell später erhobenen Einwendungen zwingend präkludiert.

Sind sämtliche rechtzeitig erhobene Einwendungen bei der Anhörungsbehörde eingegangen, führt sie eine Erörterung mit dem Vorhabensträger sowie den Einwendungsführern, den Betroffenen und den beteiligten Behörden durch, in dem das Für und Wider des Vorhabens erörtert wird. Dieser Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Allerdings kann sich die Erörterung auch über Wochen oder gar Monate hinziehen. Möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung hat die Anhörungsbehörde gegenüber der Planfeststellungsbehörde eine Stellungnahme abzugeben und ihr den Plan, die Einwendungen und die nicht erledigten Einwendungen zuzuleiten.

Diese Stellungnahme soll es der Planfeststellungsbehörde ermöglichen, einen über die Aktenlage hinausgehenden Einblick in den Ablauf des Anhörungsverfahrens zu erlangen. Sodann nimmt die Planfeststellungsbehörde eine Abwägung aller Belange vor und fertigt den Planfeststellungsbeschluß aus.

B. Die Plangenehmigung

Durch die Einführung der Plangenehmigung soll das Verwaltungsverfahren in den Fällen vereinfacht werden, in denen die Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder sich die

1984, 188 = DVBl. 1983, 901; Stürer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 1798.

Betroffenen mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Besonders das Kriterium der „Rechtsbeeinträchtigung anderer“ bedarf dabei allerdings einer näheren Erörterung.

I. Der Begriff der Rechtsbeeinträchtigung anderer

Teilweise wird davon ausgegangen, daß die Behörde bereits zu dem Zeitpunkt, in dem sie darüber entscheidet, ob sie im Wege einer Plangenehmigung oder Planfeststellung vorgeht, eine sichere Beurteilung der Frage möglich sein muß, ob die Rechte Dritter beeinträchtigt werden. Die Rechtsbeeinträchtigung wird von manchem allerdings schon dann bejaht, wenn die Auswirkungen des Vorhabens für die Dritten so erheblich sind, daß sie bei der planerischen Abwägung nicht gänzlich vernachlässigt werden können, so daß die Behörde im Zweifel oder bei Unsicherheiten ein Planfeststellungsverfahren durchführen muß⁷. Angesicht des Wortlaut von § 74 VI (1) VwVfG ist jedoch bei der Beurteilung der Rechtsbeeinträchtigung auf das Endprodukt des Verwaltungsverfahrens, dem Verwaltungsakt Plangenehmigung, abzustellen. Daraus folgt, daß der Planungsbehörde bis zum Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes die Entscheidungsfreiheit über das anzuwendende Verfahren einzuräumen ist. Nur diese dynamische Betrachtungsweise wird der Zielsetzung des Gesetzgebers gerecht, das Verfahren zu vereinfachen. So hat die Behörde zu Beginn des Verfahrens zwangsläufig davon auszugehen ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Ergeben sich jedoch keine rechtlichen Probleme im Hinblick auf die Rechte von in Eigentumsrechten Betroffenen und Dritten, kann die Behörde eine Plangenehmigung durchführen. Sollten nachträglich noch Rechtsbeeinträchtigungen Dritter ersichtlich werden, welche nicht im Einvernehmen mit den Dritten zu regeln sind, kann die Behörde auf ein Planfeststellungsverfahren umschwenken, denn trotz der strengen Formalisierung des Verfahrens besteht dann immer noch die Möglichkeit, die für ein Planfeststellungsverfahren erforderlichen Verfahrenshandlungen nachholen⁸. So wird der Hinweis auf Nachbarinteressen die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens nicht gleich als rechtswidrig erscheinen lassen. Vielmehr ist unter einer

⁶BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 - 4 A 38.95 - DVBl. 1997, 51, 52 = NVwZ 1997, 489.

⁷Jarass, DVBl. 1997, 795, 797.

⁸Rosenbach, DVBl. 1997, 1223, 1224.

Rechtsbeeinträchtigung nur der direkte Zugriff auf fremde Rechte gemeint, nicht aber auf die bei jeder raumbeanspruchenden Planung gebotene wertende Einbeziehung der Belange Dritter in die Abwägungsentscheidung⁹. Sieht man letztere Belange auch als Rechtsbeeinträchtigung an, würde schon jede Beeinträchtigung schützenswerter Interessen genügen, welche mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar ist. Abwägungserhebliche Belange müssen aber nicht die Qualität subjektiver Rechte haben. Das Kriterium der Rechtsbeeinträchtigungen umfaßt deshalb nur den direkten Zugriff auf fremde Rechte, wobei auf den Zeitpunkt der Plangenehmigung abzustellen ist.

II. Die Einbeziehung Dritter in das Plangenehmigungsverfahren

1. Träger öffentlicher Belange und Öffentlichkeit

Als weitere Voraussetzung muß mit den Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt worden sein, wobei die Herstellung des Benehmens lediglich eine beratende und gutachterliche Mitwirkung sichert, eine Zustimmung im Sinne einer Einvernehmensregelung ist nicht erforderlich¹⁰.

Der vereinfachende Charakter der Plangenehmigung zeigt sich vor allem im Entfallen der breiten Beteiligung der Öffentlichkeit. Insbesondere die zeitaufwendige öffentliche Planauslegung und die nachfolgende Erörterung sind nicht mehr durchzuführen. Die Plangenehmigungsbehörde muß nur noch die allgemeinen Vorschriften über die Beteiligung und Anhörung der von dem Vorhaben unmittelbar Betroffenen beachten. Allerdings kann die Behörde gemäß § 13 II VwVfG auch sonstige Personen beteiligen, die mittelbar durch Lärm, Abgase oder sonstige Beeinträchtigungen einen Nachteil erfahren.

2. Verbandsbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren

Nach § 29 I Nr. 4 BNatSchG haben anerkannte Naturschutzverbände bei Planfeststellungsverfahren das Recht zur Äußerung und zur Einsichtnahme in die einschlägigen Sachverständigengutachten, wenn die Planfeststellung mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist. § 29 I Nr. 4 BNatSchG vermittelt den Verbänden ein subjektives öffentliches Recht auf Teilhabe am Verfahren, so daß die Verbände zumindest diese Verfahrensteilhaberechte einklagen

⁹BVerwG, Urt. v. 29.12.1994 - 7 VR 12.94 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3; Stürer, DVBl. 1997, 326, 328; Rosenbach, DVBl. 1997, 1223, 1224; a. A. Jarass, DVBl. 1997, 795, 797 unter Berufung auf BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 - 11 A 1.95 - BVerwGE 98, 100, 102 = NVwZ 1996, 392 = DVBl. 1995, 1006.

¹⁰Stürer, DVBl. 1997, 326, 328.

können¹¹. Mangels der Öffentlichkeitsbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren wird angenommen, daß auch eine Verbandsbeteiligung der Naturschutzverbände nach § 29 I (1) Nr. 4 BNatSchG ausgeschlossen sei. Allerdings kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß die Verbandsbeteiligung eine Sonderform der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der §§ 72 ff. VwVfG ist und dadurch auch eine Verbandsbeteiligung ausgeschlossen wird¹². Die Naturschutzverbände sollen mit ihrem Sachverstand in ähnlicher Weise wie Naturschutzbehörden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in das Verfahren einbringen¹³. Daher hat die Verbandsbeteiligung gerade eine andere Funktion als das Anhörungsrecht, das der planerischen Informationsaufarbeitung, der Bürgerbeteiligung und vor allem dem effektivem Rechtsschutz dient¹⁴. Zuzugeben ist auch, daß in den gesetzlichen Voraussetzungen der Plangenehmigung nicht auf mögliche Umwelteinflüsse der Vorhaben eingegangen wird, so daß eine Verbandsbeteiligung aus Gründen des Umweltschutzes erforderlich scheint. So wird der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch gerechtfertigt, daß eine Plangenehmigung generell nur zulässig ist, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Der Wortlaut des § 74 VI Nr. 1 VwVfG ergibt, daß die Beeinträchtigung von Rechten anderer und die Inanspruchnahme von Eigentum oder anderen Rechten in einem Alternativverhältnis stehen. Hier stellt sich die Frage, wie die Formulierung „oder eines anderen Rechts“ auszulegen ist und ob sie sich auf die Naturschutzverbände bezieht.

Wenn der Gesetzgeber mit dem Instrument der Plangenehmigung einerseits eine Beschleunigung von Planungsverfahren bewirken wollte, andererseits aber gezwungen war, die Rechtsschutzinteressen der Anlieger zu gewährleisten und deshalb die Inanspruchnahme von Eigentumsrechten an eine Einverständniserklärung knüpft, muß im Gegenzug davon ausgegangen

¹¹BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 - 4 C 7.88 - E 87, 62, 72 = NVwZ 1991, 162 = DVBl. 1991, 214; VGH München, B. v. 13.4.1991 - 8 CE 91.30 - Bay.VBl 1992, 116, 117; OVG Lüneburg, Urt. v. 28.2.1994 - 3 L 4325/92 - NVwZ-RR 1995, 195.

¹²BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 - 11 A 1.95 - BVerwGE 98, 100, 104 = DVBl. 1995, 1006 = NVwZ 1996, 392; Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1124.

¹³BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 - 4 C 7.88 - BVerwGE 87, 62, 70 = NVwZ 1991, 162 = DVBl. 1991, 214; Urt. v. 12.12.1996 - 4 C 19.95 - NuR 1997, 345, 346 = DVBl. 1997, 714; Jarass, NuR 1997, 426, 428.

¹⁴BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 - 4 A 38.95 - DVBl. 1997, 51, 52 = NVwZ 1997, 489.

werden, daß sich die Formulierung „oder eines anderen Rechts“ nur auf ähnlich hohe Schutzgüter bezieht. Insbesondere kommen nach der „der Mieter als Eigentümer-Rechtsprechung“¹⁵ obligatorisch Berechtigte an dem betroffenen Grundstück in Betracht. Des weiteren ist davon auszugehen, daß in den seltenen Ausnahmefällen, in denen eine Betroffenheit in Art. 2 II GG auszumachen ist, auch dieser Personenkreis sich mit der Inanspruchnahme dieses Rechts einverstanden erklären müssen. In den übrigen Fällen sind „Rechte anderer“ nicht faßbar genug, so daß eine Einverständniserklärung auch nicht erforderlich ist¹⁶. Denn wenn jeder Belang Dritter in die Abwägungsentscheidung einzubeziehen wäre, käme es zu keiner Beschleunigungswirkung, so daß die Plangenehmigung im Vergleich zum Planfeststellungsverfahren keine Vorteile bewirken würde. Folglich beschränkt sich die Formulierung „oder eines anderen Rechts“ auf Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte. Zunächst ist festzustellen, daß das Beteiligungsrecht der Naturschutzverbände nicht auf Grundrechten basiert, sondern durch den einfachen Gesetzgeber zusätzlich eingeführt wurde, so daß die anerkannten Naturschutzverbände nicht durch Grundrechte die Rechtsposition der Träger anderer Rechte im Sinne von § 74 VI erlangen¹⁷. Wie oben ausgeführt, unterscheidet sich das Plangenehmigungsverfahren begrifflich und sachlich vom Planfeststellungsverfahren. Ziel des Gesetzgebers war es, den Planfeststellungsbehörden durch das Plangenehmigungsverfahren ein Planungsinstrument an die Hand zu geben, das weniger Zeit- und Verwaltungsaufwand als das aufwendige Planfeststellungsverfahren erfordert¹⁸. Daher sollten in diesen Fällen auch Öffentlichkeitsbeteiligung und öffentliche Erörterung entbehrlich sein. Dieses Ziel würde aber unterlaufen, wenn die Verbände nach § 29 BNatSchG dennoch zu beteiligen wären. Der Wortlaut des § 29 I (1) Nr.4 BNatSchG spricht lediglich von Planfeststellungs- und nicht Plangenehmigungsverfahren. Dagegen wird zwar angeführt, infolge des früheren Zeitpunktes des Erlasses des BNatSchG sei die Vorschrift des

¹⁵BVerfG, B. v. 26.5.1993 - 1 BvR 208/93 - BVerfGE 89, 1 = NJW 1993, 2035; BVerwG, Urt. v. 1.9.1997 - 4 A 36.96 - DVBl. 1998, 44, 45.

¹⁶BVerwG, B. v. 29.12.1994 - 7 VR 12.94 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3; Stürer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 1777.

¹⁷BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 - 11 A 1.95 - BVerwGE 98, 100 = NVwZ 1996, 392, 393 = DVBl. 1995, 1006; Dürr in Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 35, Rn. 35.2; Diefenbach, NuR 1997, 573, 576.

¹⁸Hermanns, Der Landkreis 1997, 237, 240.

§ 29 I (1) Nr.4 BNatSchG weit auszulegen¹⁹. Geht man aber davon aus, daß der Wortlaut die Grenze der Gesetzesauslegung ist, kann man den § 29 I Nr. 4 BNatSchG nur auf Planfeststellungsverfahren beziehen²⁰. Doch nicht allein die grammatische, sondern auch die systematische und teleologische Auslegungsmethoden führen bei Plangenehmigungsverfahren zur Unanwendbarkeit des § 29 I Nr. 4 BNatSchG. Es war dem Gesetzgeber bekannt, daß die Naturschutzverbände bei Plangenehmigungsverfahren ihre Beteiligungsrecht nicht geltend machen können²¹. Das BNatSchG kennt auch keinen eigenen vom VwVfG und Fachplanungsrecht losgelösten Begriff der Planfeststellung²². Aus diesen Gründen ist eine Ausdehnung der Verbandsbeteiligung auf die Plangenehmigung abzulehnen.

3. Plangenehmigungsverfahren und UVP-RL

Ferner ist nach der Anlage zu § 3 I (1) UVPG bei Plangenehmigungsverfahren keine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Diese soll aber nach Art. 1 (1) der UVP-RL alle umweltrelevanten Vorhaben erfassen. Bei einer Plangenehmigung alten Rechts wäre diese Anforderung unproblematisch, da meist nur sogenannte „Bagatellfälle“ durch sie geregelt worden sind, die keine Umweltrelevanz gehabt haben. Allerdings stellt die Plangenehmigung nach neuem Recht auch für größere Projekte eine attraktive Verfahrensart dar, zumal sie dieselben Rechtswirkungen wie ein Planfeststellungsbeschluß hat. Die Umweltrelevanz des Vorhabens spielt bei der Wahl des Verfahrens durch die planende Behörde keine Rolle. Die Behörde kann das Verfahren der Plangenehmigung wählen und damit eine Umweltverträglichkeitsprüfung umgehen, obwohl das Vorhaben Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat. Damit steht das deutsche Recht im Widerspruch zum europäischen Recht, denn eine solche Differenzierung nach der Art des Verfahrens kennt die UVP-Richtlinie nicht²³. Sie setzt am Projektbegriff an. Die einzelnen Projektklassen sind in den Anhängen I und II des Art. 4 der Richtlinie aufgeführt²⁴. Die Aufnahme in einer dieser Anhänge bedeutet, daß diesen ein bestimmtes Auswirkungs- und

¹⁹Jarass, NuR 1997, 426, 430.

²⁰BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 - 11 A 1.95 - BVerwGE 98, 100, 103 = NVwZ 1996, 392 = DVBl. 1995, 1006; Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1124, 1125.

²¹BT-Drs. 13/3995, S. 12.

²²BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 - 11 A 1.95 - BVerwGE 98, 100, 103 = NVwZ 1996, 392 = DVBl. 1995, 1006; Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1124, 1125.

²³Cupei, DVBl. 1985, 813, 815.

²⁴Hoppe/Dienes, UVPG, § 3 Rn. 7; Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, S.109.

Risikopotential auf die Umwelt zugeschrieben wird²⁵. Die UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens kann aber nicht davon abhängen, ob der nationale Gesetzgeber die Zulassung von Vorhaben einem Planfeststellungsverfahren oder einem Plangenehmigungsverfahren anvertraut²⁶. Wie sich aus dem Namen Umweltverträglichkeitsprüfung schon deuten läßt, muß immer das objektive Gefährdungspotential des einzelnen Projekts für die Umwelt maßgeblich sein. Auf Grund dieses Defizits ist von einer unkorrekten Umsetzung der UVP-RL auszugehen. Allerdings gibt es auch Vorhaben, welche keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt mit sich bringen. In diesen Fällen gestattet Art. 2 III UVP-RL ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise unter dem Vorbehalt der Notifizierungspflicht von den Bestimmungen der UVP-Richtlinie auszunehmen. Insoweit will die Norm nur eine Ausnahme für einzelne Projekte gestatten. Die nationalen Regelungen zur Plangenehmigung können jedoch nicht als eine solche Ausnahme angesehen werden, zumal sie generell für plangenehmigungsbedürftige Vorhaben die Umweltverträglichkeitsprüfung entfallen lassen. Die Annahme einer Ausnahme würde dann eine Umkehrung des von der UVP-RL vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis zur Folge haben²⁷. Insofern ist die derzeitige Umsetzung der UVP-RL im nationalen Recht, soweit ein Projekt erhebliche Umweltauswirkungen auch nur entfalten kann, nicht ausreichend. In diesen Fällen hat der nationale Gesetzgeber seine Umsetzungspflicht nach Art 189 EGV verletzt²⁸. Dieses Umsetzungsdefizit ist auch von der Mehrheit des Bundesrates beanstandet worden, welcher daraufhin die Plangenehmigung auf die Fälle beschränken wollte, in denen von dem Vorhaben „erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind“. Dieser Vorschlag scheiterte jedoch im Vermittlungsausschuß.

4. Enteignungsrechtliche Vorwirkungen

Dagegen konnte sich der Bundesrat für den Bereich der Bundesfernstraßen in § 17 Ia (1) Nr.1 FStrG und für die Anlagen des Personalförderungsgesetzes in § 28 Ia (1) Nr.1 PBefG damit

²⁵Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, S. 109.

²⁶Erbguth, NVwZ 1997, 116, 118; Gassner NuR 1996, 497; für die abfallrechtliche Genehmigung hat der Gesetzgeber daher nun S 31 III (1) Nr.1, § 31 III (2) 2 in das KrW-/AbfG durch das Gesetz vom 12.9.1996, BGBl. I S.1354 neu eingefügt.

²⁷Pfeil, in Blümel, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, S. 160 f.

²⁸Zudem ist diese Regelung des Art. 2 III UVP-RL noch nicht durch den nationalen Gesetzgeber umgesetzt worden. Eine Umsetzung im Wege bloßer Verwaltungsausübung ist als nicht ausreichend angesehen. - EuGH, Urt. v. 30.5.1991 - Rs. C-361/88 - EuGHE 1991, I-2567 = NVwZ 1991, 866; Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, S. 279; Jarass, NJW 1990, 2420, 2423; Lenz, DVBl. 1990, 903, 908; Oppermann, EuR, § 6 Rn. 461.

durchsetzen, daß eine Plangenehmigung auch in den Fällen ergehen kann, in denen die Rechte anderer „nicht wesentlich“ beeinträchtigt werden. Diesem Merkmal kommt dabei eine eigenständige Bedeutung zu, denn es erlaubt die Erteilung der Plangenehmigung auch dann, wenn die Rechtsbeeinträchtigungen noch nicht die Erheblichkeitsgrenze erreicht haben. So soll nach der Bekundung im Gesetzgebungsverfahren²⁹ und nach der bisherigen Rechtsprechung³⁰ das Instrument der Plangenehmigung auch in denen Fällen eingesetzt werden können, in welchen von einem Grundstück ohne Zustimmung des Eigentümers geringfügige Teile durch die Baumaßnahme in Anspruch genommen und die Nutzung oder die Nutzbarkeit des Restgrundstücks nicht in Frage gestellt wird. Die Plangenehmigung kann demzufolge - neben der Planfeststellung - gemäß § 19 I (2) u. II FStrG und § 30 PBefG als Grundlage des Enteignungsverfahrens dienen. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, daß die Plangenehmigung gleichsam den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 14 III GG an eine Enteignung entsprechen muß³¹. Art 14 III GG schützt das Eigentum in der Weise, daß nur ein zum Wohl der Allgemeinheit erforderlicher und gesetzmäßiger Eingriff zum Eigentumsentzug führen kann³². Beiden Anforderungen würde die Plangenehmigung genügen, wenn sie mit den öffentlichen Belangen im Einklang steht, auf die gesetzlichen Planungsziele ausgerichtet ist und auf einer ausreichenden, auch das Eigentum als abwägungserheblichen Belang gebührend einbeziehenden Abwägung beruht³³. Gerade diese ausreichende Abwägung der betroffenen Eigentumsinteressen mit den das Vorhaben rechtfertigenden Belangen ist allerdings durch eine Plangenehmigung nicht gewährleistet.

Die Abwägung im Sinne des planerischen Abwägungsgebotes erfordert, kollidierende Belange oder Argumente zueinander wertend in Beziehung zu setzen. Anders als bei der üblichen Ermessensausübung ist hier die Abwägung nicht nur auf die Gründe und Gegengründe beschränkt. Vielmehr ist sie gekennzeichnet durch

²⁹BR-Dr. 756/92 vom 18.12.1992, S. 7 = Anlage 2 zu BT-Dr 12/4328 vom 11.2.1993, S. 27.

³⁰BVerwG, B. v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 (4 VR 11.95) - Buchholz 407.4 § 17 FStrG, Nr. 106; VGH Mannheim, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 - NuR 1996, 34.

³¹BVerwG, Urt. v. 6.12.1985 - 4 C 59.82 - BVerwGE 72, 282.

³²Kimminich in BK, GG, Art. 14, Rn. 388; Wendt in Sachs, GG, Art. 14, Rn. 160; Bryde in v. Münch, GG, Art. 14, Rn. 81.

³³Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 34, Rn. 27.7.

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. Zur Ermittlung dieser Belange dient das Verwaltungsverfahren. Dem Verwaltungsverfahren kommt die Ausgleichsfunktion zwischen den Interessen des Trägers eines Vorhabens, den öffentlichen Interessen und den rechtlich geschützten Interessen der durch das Vorhaben betroffenen Dritten zu. Diese Ausgleichsfunktion aller berührten Interessen ist aber in komplexer gelagerten Fällen ohne ein Planfeststellungsverfahren nicht gewährleistet, da wesentliche öffentliche Belange, deren Ermittlung und Bewertung insbesondere von der Partizipation der Öffentlichkeit abhängig sind, nicht mehr zwingend ermittelt werden³⁴. Auch die Herstellung des Benehmens mit den Trägern öffentlicher Belange kann nicht viel mehr zur Ermittlung dieser Belange beitragen. Demnach trifft allein die zuständige Behörde die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen der Plangenehmigung. Die Sachentscheidung wird aber nicht entlastet. Es wird vielmehr eine Enteignung aufgrund der Plangenehmigung ermöglicht. Diese Asymmetrie zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgegenstand gefährdet eine sachgerechte und nachvollziehbare Entscheidung³⁵. Das ist aber mit der Konzeption des Abwägungsgebotes nicht vereinbar. Dem Instrument der Plangenehmigung kann deshalb keine enteignungsrechtliche Vorwirkung eingeräumt werden, wenn das Abwägungsmaterial nicht vollständig ermittelt worden ist oder gar eine Abwägung ganz unterblieben ist.

C. Rechtsschutz gegen Plangenehmigungsverfahren

Wird von einem Planfeststellungsverfahren abgesehen und statt dessen ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen diese Entscheidung bestehen.

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

³⁴Gassner, NuR 1996, 492, 496.

³⁵Steinberg/Berg, NJW 1994, 488, 490.

nicht in seinen Rechten verletzen kann³⁶. 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. Die Klagebefugnis ist demgemäß erst gegeben, wenn der Kläger die Möglichkeit darlegen kann, in einem subjektiven Recht verletzt worden zu sein³⁷.

I. Voraussetzungen des Rechtsschutzes gegen Plangenehmigungen

Den Verzicht auf eine Planfeststellung mittels einer Anfechtungsklage anzugreifen, setzt die Verletzung eines rügefähigen Rechts voraus, denn allein die unrichtige Annahme der Unwesentlichkeit des Eingriffs reicht nicht aus³⁸. Dieses subjektive Recht kann zum einen aus materiellen Rechtspositionen, zum anderen aus Verfahrensrechten hergeleitet werden.

Die subjektiven Verfahrensrechte gliedern sich in zwei Gruppen. Sie werden einerseits als formale subjektive Rechte eingestuft, welche nur eine notwendige, keineswegs aber hinreichende Voraussetzung für die Klagebefugnis gegen eine Sachentscheidung darstellen. Eine auf sie gestützte Klage hat deshalb nur Erfolg, wenn sich die Nichtbeachtung des Verfahrensrechts auf eine materiellrechtliche Position des Klägers auswirkt³⁹.

Auf der anderen Seite wurde schon früh festgestellt, daß der Gesetzgeber das Verwaltungsverfahren auch so ausgestalten kann, daß es mit einer eigenen Schutzfunktion zugunsten Einzelner in der Weise ausgestattet ist, daß der Begünstigte unter Berufung allein auf einen ihn betreffenden Verfahrensmangel - und deshalb ohne Rücksicht auf das Entscheidungsergebnis in der Sache - die Aufhebung beziehungsweise den Erlaß einer verfahrensrechtlich

³⁶BVerwG, Urt. v. 22.2.1980 - 4 C 24.77 - DÖV 1980, 516, 518; a. A. Kühling, Fachplanungsrecht, Rn. 481; Steinberg, Fachplanung, S. 156 ff. unter Hinweis auf BVerfG, B. v. 20.12.1979 - 1 BvR 385/77 - E 53, 30.

³⁷Johlen, DÖV 1989, 204.

³⁸BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26.78 - BVerwGE 64, 325 = NJW 1982, 1546, 1548 = DVBl. 1982, 359.

³⁹BVerwG, Urt. v. 29.5.1981 - 4 C 97.77 - E 62, 243, 248 = NJW 1981, 2769 für die wasserrechtliche Planfeststellung; Urt. v. 22.12.1980 - 7 C 84.78 - E 61, 256, 275 = NJW 1981, 1393 = DVBl. 1981, 405 für die atomrechtliche Genehmigung; Kopp, VwGO, § 42, Rn. 43 ff.; Schmidt-Aßmann, in Maunz/Dürig, GG, Art. 19 IV, Rn. 158; Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, S. 358 ff.; Weyreuther, in Festschrift für Menger, S. 681.

gebotenen behördlichen Entscheidung gerichtlich durchsetzen kann⁴⁰.

Unter diesen Prämissen muß bei der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO zwischen den Fallgruppen der unmittelbar in ihren Eigentumsrechten Betroffenen, der mittelbar Betroffenen und schließlich den klagenden Verbänden differenziert werden.

II. Abgrenzung der Rechtsstellungen der Kläger

Bei denjenigen, die unmittelbar, also in einem Recht nach § 74 VI Nr. 1 VwVfG, durch eine Plangenehmigung betroffen werden, stellt sich regelmäßig die Frage, ob sie noch einen Klagegrund haben oder ob ihr Rechtsschutzbedürfnis entfallen ist. Wie bereits dargestellt, ist eine Plangenehmigung grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen möglich, daß Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Wie bereits oben dargestellt, ist eine Einverständniserklärung lediglich in den Fällen erforderlich, in denen es zu einer Beeinträchtigung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten kommt. Liegt gemäß § 74 VI VwVfG Nr. 1 eine schriftliche Einverständniserklärung für die Inanspruchnahme einer Rechtsposition vor, kann eine Klage nicht mehr auf eine Verletzung dieser gestützt werden, denn dies würde einem venire contra factum proprium gleichkommen. Gemäß § 17 Ia (1) Nr.1 FStrG und § 28 Ia (1) Nr. 1 PBefG kann aber eine Plangenehmigung auch gegen den Willen der Betroffenen enteignungsrechtliche Vorwirkungen entfalten⁴¹, so daß in diesen Fällen durchaus die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 14 GG gegeben ist. Nur in diesen Fällen ist es also möglich, daß Eigentümer in Anspruch genommen werden. Allerdings reicht die Inanspruchnahme von Eigentum für die Herleitung der Klagebefugnis allein nicht aus. Daher müssen auch die in ihren Eigentumsrechten Betroffenen die Möglichkeit einer Rechtsverletzung darlegen

⁴⁰BVerwG, Urt. v. 20.10.1972 - 4 C 107.67 - BVerwGE 41, 58, 64; Urt. v. 14.12.1973 - 4 C 50.71 - BVerwGE 44, 235, 239; vergleiche mit BVerwG, Urt. v. 8.7.1959 - 4 C 298.57 - BVerwGE 9, 69, 72; Urt. v. 4.11.1960 - 4 C 163.58 - BVerwGE 11, 195, 205; Urt. v. 6.12.1967 - 4 C 94.66 - BVerwGE 28, 268, 270; Urt. v. 29.05.1981 - 4 C 97.77 - BVerwGE 62, 243, 246 = NJW 1981, 2769.

⁴¹VGH München, Urt. v. 11.10.1994 - 8 B 94.476 - NVwZ 1996, 490.

können⁴². Dabei sind sie allerdings nicht nur auf ihre unmittelbaren Eigentumsrechte beschränkt, vielmehr können sie sich auf jeden Rechtsfehler beziehen, der für die Eigentumsinanspruchnahme ursächlich ist⁴³. Würde eine Korrektur des formalen oder materiellen Mangels allerdings nichts an der Grundstücksbetroffenheit des Klägers ändern, kann sich dieser nicht auf solche Fehler berufen⁴⁴. Da es sich aber um die Beeinträchtigung einer Grundrechtsposition handelt, sind an die Möglichkeit der Rechtsverletzung keine zu hohen Anforderungen zu stellen.

III. Mittelbar Betroffene

Fraglich ist es aber, ob darüber hinaus andere Betroffene, insbesondere Eigentümer benachbarter Grundstücke, genügend Möglichkeiten des Rechtsschutzes haben.

Wird von einem Plangfeststellungsverfahren abgesehen, weil die Planfeststellungsbehörde fälschlicherweise eine Unwesentlichkeit des Vorhabens annimmt, können die mittelbar Betroffenen einen Anspruch auf gerechte Abwägung haben. Diesen Anspruch können sie mit Hilfe einer Anfechtungsklage gegen die Plangenehmigung geltend machen, sofern sie in einem Mindestmaß in einem rügefähigen Recht verletzt worden sind⁴⁵, denn allein die unrichtige Annahme der Unwesentlichkeit des Vorhabens reicht nicht aus⁴⁶. Eine Rechtsverletzung ist gegeben, wenn eines ihrer Verfahrensrechte verletzt worden ist oder sie einen Anspruch auf gerechte Abwägung geltend machen können⁴⁷. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß bei der Plangenehmigung zwar die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren nicht zur Anwendung kommen, die Plangenehmigung gemäß § 74 VI (2) VwVfG aber dennoch die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat und somit § 75 I VwVfG anzuwenden ist. Daher bleiben alle materiellrechtlichen Verpflichtungen in vollem Umfang bestehen, so daß auch vor der Erteilung der Plangenehmigung eine Abwägung

⁴²Stüer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 2014.

⁴³BVerwG, Urt. v. 18.3.1983 - 4 C 80.79 - E 67, 74 = NJW 1983, 2459 = DVBl. 1983, 899.

⁴⁴BVerwG, Urt. v. 21.2.1997 - 4 VR 13.96 - NVwZ-RR 1997, 344.

⁴⁵Dürr in Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 35, Rn. 27.4.

⁴⁶BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26/78 - BVerwGE 64, 325 = NJW 1982, 1546, 1548.

vorzunehmen ist⁴⁸. Ist dies geschehen, dürfte es infolge des eingeschränkten Rügepotentials schwierig sein, einen Abwägungsfehler auszumachen⁴⁹.

Die Klagebefugnis des mittelbar Betroffenen könnte sich aber aus Art. 2 II GG ergeben. Zunächst müßte der Kläger in einer festen, gewachsenen Bindung zu der von der Plangenehmigung 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 auszureichen vermag, vielmehr die Möglichkeit einer konkreten Gefahr gegeben sein muß. Dies ist in jedem einzelnen Fall zu überprüfen⁵⁰. Wenn man aber berücksichtigt, daß die Plangenehmigung an enge Kautelen geknüpft ist, dürfte es sehr unwahrscheinlich sein, daß es selbst bei einer rechtswidrigen Plangenehmigung zu derartigen Beeinträchtigungen kommt. Eine Klagebefugnis von mittelbar Betroffenen scheidet daher selbst bei rechtswidriger Unterlassung eines Planfeststellungsverfahrens regelmäßig aus.

IV. Die Verbandsklage gegen die Plangenehmigung

1. Die Verbandsklage gegen Planfeststellungsbeschlüsse

Nach § 29 I Nr. 4 BNatSchG haben anerkannte Naturschutzverbände bei Planfeststellungsverfahren das Recht zur Äußerung und zur Einsichtnahme in die einschlägigen Sachverständigengutachten, wenn die Planfeststellung mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist. § 29 I Nr. 4 vermittelt den Verbänden ein subjektives öffentliches Recht auf Teilhabe am Verfahren, so daß sie zumindest diese Verfahrensteilhaberechte einklagen können⁵¹. In derartigen Fällen spricht man von der egoistischen Verbandsklage. Wie oben ausgeführt, unterscheidet sich das Plangenehmigungsverfahren begrifflich und sachlich vom Planfeststellungsverfahren. Öffentlichkeitsbeteiligung und öffentliche Erörterung unterbleiben daher, so daß die Naturschutzverbände von der Beteiligung am Verfahren

⁴⁷Dürr in Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 35, Rn. 27.4.

⁴⁸Dürr in Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 35, Rn. 35.4; Stürer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 1777.

⁴⁹Stürer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 2015.

⁵⁰Johlen, DÖV 1989, 204, 205.

ausgeschlossen sind und diese auch nicht gerichtlich erzwingen können. Wird allerdings in rechtswidriger Weise von einem Planfeststellungsverfahren zugunsten eines Plangenehmigungsverfahrens abgesehen, stellt sich die Frage nach den Rechtsschutzmöglichkeiten der nunmehr von der Beteiligung ausgeschlossenen Verbände.

2. Subjektiv-öffentliche Rechte der Naturschutzverbände

Die Verbände können die Plangenehmigung anfechten, wenn sie ein subjektiv-öffentliches Recht geltend machen können, das ihnen einen Anspruch auf die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vermittelt.

Dies hängt davon ab, inwieweit § 29 I 1 Nr.4 BNatSchG eine Verfahrensvorschrift ist, bei deren Verletzung die Klagebefugnis ohne weiteres gegeben ist. Geht man davon aus, daß eine Schutznorm erforderlich ist, muß die Norm neben dem mit ihr verfolgten allgemeinen Interesse zumindest aber auch dem Schutz von Individualinteressen dienen⁵². § 29 I (1) Nr. 4 BNatSchG zielt nicht auf einen Schutz der individuellen Interessen der Verbände ab, sondern soll ausschließlich Naturschutz und Landschaftspflege in den verschiedenen Planungsverfahren stärken⁵³. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob nicht angesichts der Überschrift der Norm und der Verwendung des Wortes „Mitwirkungsrecht“ in § 29 V (3) BNatSchG der Gesetzgeber in Abweichung von den allgemein anerkannten Voraussetzungen subjektiv-öffentlicher Rechte ein vom materiellen Interessenschutz losgelöstes subjektiv-öffentliches Verfahrensrecht geschaffen hat.

Für ein solches Verfahrensrecht spricht neben dem Wortlaut⁵⁴ vor allem die innere Systematik des § 29 BNatSchG⁵⁵. Andererseits wird davon ausgegangen, daß der Gesetzgeber den Verbänden trotzdem nur ein einfaches Anhörungsrecht einräumen wollte, zumal er die

⁵¹BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 - 4 C 7.88 - E 87, 62, 72 = NVwZ 1991, 162 = DVBl. 1991, 214; VGH München, B. v. 13.4.1991 - 8 CE 91.30 - Bay.VBl 1992, 116, 117; OVG Lüneburg, Urt. v. 28.2.1994 - 3 L 4325/92 - NVwZ-RR 1995, 195.

⁵²BVerwG, Urt. v. 15.9.1955 - 5 C 77.54 - BVerwGE 2, 203; Urt. v. 28.6.1963 - 7 C 139.61- BVerwGE 16, 187; Urt. v. 23.03.1982 - 1 C 157.79 - BVerwGE 65, 167 = DVBl. 1982, 692 = NJW 1982, 2513; Urt. v. 15.11.1985 - 8 C 43.83 - BVerwGE 72, 226, 229; Jarass, NJW 1983, 2844; Kopp, VwGO, § 42, Rn. 43 ff.; Schmidt-Aßmann, in Maunz/Dürig, GG, Art. 19 IV, Rn. 158; Wiegand, BayVBl. 1994, 609, 611; Bauer, AÖR 113 (1988), 582; Gassner, DÖV 1981, 615.

⁵³Dürr in Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 35, Rn. 6.6; Dolde, NVwZ 1991, 960, 961.

⁵⁴VG Sigmaringen, Urt. v. 21.1.1987 - 5 K 2047/85 - NuR 1987, 233.

Einführung der Verbandsklage auf Bundesebene ausdrücklich abgelehnt hat⁵⁶, insbesondere um keinen Präzedenzfall für andere Bereiche zu schaffen⁵⁷. Insoweit wird mit der auf § 29 I (1) Nr. 4 BNatSchG gestützten Klage, anders als mit der Verbandsklage, keine umfassende Prüfung der Entscheidung erreicht⁵⁸. Der anerkannte Verband ist vielmehr darauf beschränkt, die Rechtswidrigkeit der angegriffenen Entscheidung infolge eines Verstoßes gegen sein Beteiligungsrecht geltend zu machen⁵⁹. Schließlich kann diese den Verbänden eingeräumte besondere Verfahrensposition nur dann wirksam geschützt werden, wenn ihre Verletzung die Verbände zur Klage gegen die Sachentscheidung berechtigt.

Der Normzweck, Vollzugsdefizite im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege abzubauen, verlangt nach der Ausgestaltung des Beteiligungsrechts als subjektives Recht⁶⁰. Ansonsten würde die Anhörung tatsächlich in das Belieben der Behörden gestellt.

Nur die Befürchtung der Aufhebung der in arbeitsintensiven Verwaltungsverfahren erarbeiteten Plangenehmigung wird die Behörden mit hoher Sicherheit zur Beteiligung der Naturschutzverbände veranlassen können. So ist anzunehmen, daß das öffentliche Interesse an Naturschutz und Landschaftspflege mit dem § 29 BNatSchG in dem Umfang subjektiviert wurde, daß ein „absolutes Verfahrensrecht“ der anerkannten Verbände besteht⁶¹.

Wenn aber § 29 I (1) Nr. 4 BNatSchG den anerkannten Naturschutzverbänden ein subjektives öffentliches Verfahrensteilhaberecht gewährt, kann diese geschützte Rechtsposition nicht dergestalt zur Disposition der Verwaltung stehen, daß diese durch ihr Handeln über die Inanspruchnahme des

⁵⁵Waskow, Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren, S. 80

⁵⁶Kügel, Der Planfeststellungsbeschuß und seine Anfechtbarkeit, S. 224; Dolde, NVwZ 1991, 960, 963; Bickel, NuR 1983, 25, 26.

⁵⁷Herbert, NuR 1994, 218, 221.

⁵⁸Hoppe/Schlarmann, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, Rn. 126 b; Rettberg, Nds.VBl. 1996, 274, 275; Wolff, ZUR 1994, 1.

⁵⁹BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 - 4 C 7.88 - BVerwGE 87, 62, 71 = DVBl. 1991, 214 = NVwZ 1992, 162; OVG Lüneburg, Urt. v. 27.1.1992 - 3 a 221/88 - UPR 1992, 394.

⁶⁰Krüger, NVwZ 1992, 552, 552; Steiner, NVwZ 1994, 313, 316; Bernatzky/Bohm, § 29 BNatSchG, S. 5.

⁶¹Steiner, in Blümel, Reform des Verwaltungsverfahrenrechts, S. 168; Rettberg, NdsVBl. 1996, 274, 275; Krüger, NVwZ 1992, 552, 553; Rehbinder, NVwZ 1982, 666, 667; a. A. Ronellenfisch, NuR 1986, 284, 290.

Verfahrensrechts entscheidet, da das subjektive öffentliche Recht ansonsten ausgehöhlt werden würde⁶².

3. Reichweite des Verfahrensteilhabeanspruchs

Allerdings führt dieses Klagerecht nun nicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, denn zum einen reicht das Rügepotential der Naturschutzverbände nicht soweit, zum anderen können sie im Hinblick auf § 46 VwVfG allenfalls erreichen, daß ihre Beteiligung gemäß § 45 I VwVfG in einem ergänzenden Verfahren nachgeholt wird⁶³.

⁶²BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1124, 1125.

⁶³BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1124, 1125; Stürer, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 1842 f.