

# Handbuch des Fachplanungsrechts

Ziekow

3. Auflage 2024  
ISBN 978-3-406-78540-5  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

1 Nr. 1 VwVfG). Allerdings messen einzelne Fachplanungsgesetze einer Plangenehmigung ebenfalls enteignungsrechtliche Vorwirkung zu (§ 22 AEG, § 19 FStrG, § 30 PBefG).

**d) Duldungswirkung (§ 75 II 1 VwVfG).** Der Planfeststellungsbeschluss schließt gemäß § 75 II 1 VwVfG Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung aus (sog. Duldungswirkung). Die Betroffenen haben das Vorhaben zu dulden und zwar auch bei später eintretenden veränderten Umständen.<sup>254</sup> Voraussetzung ist allerdings, dass der **Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar** geworden ist. Wann die Unanfechtbarkeit eintritt, muss in jedem Einzelfall entschieden werden. Sie tritt ein, wenn die 1-monatige Klagefrist verstreicht. Die Frist beginnt mit der Zustellung gemäß § 74 IV VwVfG gegenüber demjenigen, über dessen Einwendungen entschieden wurde. Bei mehr als 50 Zustellungen erfolgt die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 74 V VwVfG. Die Zustellung ist mit dem Ende der Auslegungsfrist bewirkt (§ 74 V 3 VwVfG).

Wird Klage erhoben, kommt es auf die Rechtskraft der jeweiligen Entscheidung an. Hat ein Kläger mit seiner Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss Erfolg, muss dies nicht die Aufhebung gegenüber allen anderen Betroffenen zur Folge haben. Gemäß § 113 I 1 VwGO hebt das Gericht den Planfeststellungsbeschluss nur insoweit auf, als der jeweilige Kläger in seinen eigenen Rechten verletzt ist. Eine erfolgreiche Klage eines Klägers auf Schutzvorkehrungen oder Anlagen kommt daher regelmäßig anderen Planbetroffenen nicht zugute.<sup>255</sup> Wird der Planfeststellungsbeschluss allerdings insgesamt aufgehoben, profitieren davon auch die anderen Betroffenen, die den Planfeststellungsbeschluss nicht oder nicht erfolgreich angefochten haben. Wird der Planfeststellungsbeschluss nur teilweise angefochten, wird er im Übrigen unanfechtbar. Dies gilt nur dann nicht, wenn der Planfeststellungsbeschluss ausnahmsweise nicht teilbar ist.<sup>256</sup>

**Ausgeschlossen** sind gemäß § 75 II 1 VwVfG sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Ansprüche. Zu den Ansprüchen, die ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben, gehören der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch oder der sog. Folgenbeseitigungsanspruch.<sup>257</sup> Zu den privatrechtlichen Unterlassungs- und Beseitigungsansprüchen gehören solche aus §§ 861 ff., 903 ff., 1004 BGB. Der Ausschluss privatrechtlicher Ausgleichsansprüche gilt vollumfänglich sowohl für Beeinträchtigungen, die unmittelbar durch das realisierte Vorhaben selbst ausgelöst werden, als auch für Beeinträchtigungen während der Bauzeit.<sup>258</sup> Dies gilt auch dann, wenn der Vorhabenträger die den Nachbar schützenden Planvorgaben nicht einhält.<sup>259</sup> Grundsätzlich gilt der Ausschluss auch für Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche Dritter, deren Eigentum das Vorhaben bspw. durch Lärmmissionen beeinträchtigt.<sup>260</sup> Kann das Fachplanungsrecht diese Konflikte ausnahmsweise nicht mit Hilfe von § 74 II und § 75 II VwVfG lösen, entfällt die Ausschlusswirkung.<sup>261</sup> Einen solchen Sonderfall bilden nicht voraussehbare und nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses aufgetretene Schäden, die durch Schutzvorkehrungen iSd § 75 II 2 VwVfG nicht mehr beseitigt werden können (→ Rn. 245). **Nicht ausgeschlossen** sind außerdem Ansprüche, die sich aus besonderen privatrechtlichen Titeln ergeben oder auf im Zusammenhang mit dem Planfeststellungsverfahren getroffenen Vereinbarungen beruhen.<sup>262</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Ausschlusswirkung nach Erlass des

<sup>254</sup> BVerwG NVwZ 2008, 561 Rn. 14 mwN.

<sup>255</sup> BVerwGE 56, 110 (123) = NJW 1979, 64; NVwZ 1984, 718.

<sup>256</sup> Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 75 Rn. 60.

<sup>257</sup> Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 75 Rn. 61.

<sup>258</sup> BGH NJW 2010, 1141 Rn. 18.

<sup>259</sup> BGH NJW 2010, 1141; aA Schiffer UPR 2017, 11.

<sup>260</sup> So für die Ansprüche aus § 906 II 2 BGB und enteignendem Eingriff BGH NJW 2005, 660 (661 f.).

<sup>261</sup> BGH NVwZ 2015, 1317 Rn. 31; BayVGH BeckRS 2016, 51480 Rn. 147; Huck in Huck/Müller § 75 Rn. 32b; Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 75 Rn. 28; Schiffer UPR 2017, 11; aA Deutsch in Mann/Sennekamp/Uechtritz § 75 Rn. 98; offen gelassen in VGH BW BeckRS 2019, 19613 Rn. 13.

<sup>262</sup> Storost in Ule/Laubinger/Repkewitz § 41 Rn. 24; Schink in Knack/Henneke § 75 Rn. 55f.

Planfeststellungsbeschlusses nicht durch eine Vereinbarung zwischen Vorhabenträger und betroffenem Grundstückseigentümer modifiziert werden kann.<sup>263</sup> Eine Änderung der Reichweite der Ausschlusswirkung kann der Vorhabenträger lediglich im Wege einer Planänderung (§ 76 VwVfG) erreichen.<sup>264</sup>

- 181 Die Ausschluss- und Duldungswirkung bezieht sich hingegen nur auf solche Auswirkungen, auf die sich die Planfeststellung bezieht und die damit geregelt werden. Zivilrechtliche Ansprüche gegen den Vorhabenträger sind davon nicht betroffen.<sup>265</sup>

## 2. Folgen von Verfahrensfehlern

- 182 Angesichts der Komplexität von Planfeststellungsverfahren sowie der Vielzahl der bei der planerischen Entscheidung zu berücksichtigenden Belange sind Fehler im Verfahren keine Seltenheit. Die Nichtbeachtung bestimmter verfahrensrechtlicher Vorgaben durch die Behörden zieht im Bereich des Planfeststellungsrechts – wie auch im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht – allerdings nur in den wenigsten Fällen die Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung nach sich.
- 183 Die Folgen von Verfahrensfehlern sind **nicht abschließend** an einer bestimmten Stelle in einem Gesetz geregelt. Ein eigenes Fehlerfolgenregime enthält das UmwRG. Daneben existieren in fast allen Fachplanungsgesetzen besondere Bestimmungen. Schließlich trifft das VwVfG teilweise allgemeine und teilweise spezielle Regelungen. Dieses System macht es nicht leicht, die jeweils anwendbare Fehlervorschrift zu finden.
- 184 **a) Umweltrecht-Rechtsbehelfsgesetz.** Der Gesetzgeber hat mit dem UmwRG eine kleine „Sonder-VwGO“ geschaffen.<sup>266</sup> Unterlaufen bei der Planfeststellung Verfahrensfehler, richten sich die Folgen im Anwendungsbereich des UmwRG nach § 4 UmwRG, der anhand der Schwere des Verstoßes differenziert.
- 185 Bei den besonders schwerwiegenden **absoluten Verfahrensfehlern** (§ 4 I UmwRG) besteht ein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses. Der Aufhebungsanspruch setzt abweichend von § 113 I 1 VwGO und § 46 VwVfG weder eine Verletzung eigener Rechte noch die Ergebnisrelevanz des Verfahrensfehlers voraus.<sup>267</sup> Ein Planfeststellungsbeschluss darf jedoch nicht aufgehoben werden, wenn der absolute Verfahrensfehler in einem ergänzenden Verfahren behoben werden kann (§ 4 Ib 2 Nr. 2 UmwRG iVm § 75 Ia 2 VwVfG) – das gilt auch, wenn das planfestgestellte Vorhaben vor Abschluss des gerichtlichen Verfahrens bereits errichtet worden ist.<sup>268</sup> In einem solchen Fall muss das Gericht die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses feststellen.
- 186 Für **relative Verfahrensfehler** gilt § 46 VwVfG mit der Maßgabe, dass eine Entscheidungsbeeinflussung vermutet wird (§ 4 Ia 2 UmwRG). Nur wenn sich das Gericht davon überzeugen kann, dass der Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat, ist er unbeachtlich – der Kläger trägt keine Beweislast.<sup>269</sup> Ein nicht kausaler relativer Verfahrensfehler führt weder zur Aufhebung noch zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses.<sup>270</sup>

<sup>263</sup> BVerwG NVwZ 2008, 561 (562); Deutsch in Mann/Sennekamp/Uechtritz § 75 Rn. 99.

<sup>264</sup> BVerwG NVwZ 2008, 561 (562).

<sup>265</sup> VGH BW ZUR 2012, 570.

<sup>266</sup> Zur Entstehungsgeschichte Schlacke NVwZ 2019, 1392.

<sup>267</sup> BVerwG NVwZ 2014, 669 Rn. 41; 2016, 844 Rn. 41; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 73 Rn. 147.

<sup>268</sup> BVerwG NVwZ 2018, 1647 Rn. 29 ff.

<sup>269</sup> BVerwG 2016, 1257 Rn. 20 ff.; zu nach diesen Maßstäben unbeachtlichen Verfahrensfehlern: NVwZ 2016, 844 Rn. 48 ff.; 2016, 1641 Rn. 18 ff.; 2018, 1322 Rn. 23 f.; NVwZ-Beilage 2017, 101 Rn. 33 f.; zu einem beachtlichen Verfahrensfehler: NVwZ 2016, 1710 Rn. 37.

<sup>270</sup> BVerwG NVwZ 2016, 844 Rn. 44, 48.

**b) Anwendbarkeit des VwVfG.** Jenseits des Anwendungsbereichs des UmwRG gelten 187 die allgemeinen Regeln. Vorrangig anwendbar sind immer die Regelungen des Spezialrechts (zB FStrG, AEG usw). Dies ergibt sich bereits aus den §§ 1 f. VwVfG. Das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht ist also nur insoweit anzuwenden, als das geltende spezielle Recht keine inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Bestimmungen enthält (→ § 2 Rn. 3, 10 ff.). Darüber hinaus sind unterschiedliche Verfahrensgesetze anzuwenden, wenn zB eine Bundes- oder Landesbehörde handelt (→ § 2 Rn. 4 ff.).

Nach § 72 I VwVfG gelten für das Planfeststellungsverfahren zunächst die §§ 73–78 188 VwVfG. Daneben sollen auch die übrigen Vorschriften des VwVfG zur Anwendung kommen, soweit nicht die §§ 73–78 VwVfG eine abweichende Regelung enthalten. Zu den damit anwendbaren übrigen Vorschriften des VwVfG gehören auch die Regelungen der §§ 44–46 VwVfG, die im Einzelnen festlegen, wann ein Verwaltungsakt nichtig ist, welche Verfahrens- oder Formfehler heilbar und damit unbeachtlich sind und in welchen Fällen die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes führt.

Ein Planfeststellungsbeschluss ist gemäß § 44 I VwVfG **nichtig**, soweit er an einem be- 189 sondern schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Dies wird – wie auch außerhalb des Planfeststellungsverfahrens – nur in Ausnahmesituationen der Fall sein. Denkbar ist der Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses, ohne zuvor das nach § 73 VwVfG erforderliche Anhörungsverfahren durchzuführen.<sup>271</sup> Die praktische Relevanz des § 44 I VwVfG für das Planfeststellungsrecht ist aber wohl nur sehr gering.

Weitaus häufiger sind Fälle der **fehlerhaften Bekanntmachung und Auslegung** des 190 Plans im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 73 VwVfG, die Planbetroffene daran hindern, ihre Einwendungen rechtzeitig vorzutragen. In der Praxis sind Fehler der Auslegung besonders unangenehm, da nicht die Planfeststellungsbehörde die Entwürfe auslegt, sondern in der Regel gemäß § 73 III VwVfG die Gemeinden. Auf die gemeindliche Auslegung hat die Planfeststellungsbehörde aber keinen unmittelbaren Zugriff. Nach alter Rechtslage hatte eine fehlerhafte Bekanntmachung und Auslegung des Plans häufig zur Folge, dass die in § 73 IV 3 VwVfG angeordnete Präklusion gegenüber Einwendern, die durch den Verfahrensfehler gehindert wurden, ihre Einwendungen rechtzeitig vorzutragen, nicht eintreten konnte.<sup>272</sup> Für UVP-pflichtige und -vorprüfungspflichtige Vorhaben findet § 73 IV 3 bis 6 VwVfG keine Anwendung (§ 7 IV UmwRG<sup>273</sup>). Darunter fallen die meisten planfeststellungspflichtigen Vorhaben, weshalb die materielle Präklusion in Planfeststellungsverfahren nunmehr weitgehend ohne Bedeutung ist.<sup>274</sup>

Diese Fehler müssen sich aber nicht bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens 191 durchziehen. Soweit nicht ausnahmsweise ein Fall der Nichtigkeit nach § 44 I VwVfG vorliegt, können Verletzungen der Vorschriften über die Bekanntmachung, die Auslegung<sup>275</sup> sowie der Erörterung des Planfeststellungsbeschlusses gem. § 75 Ia 2 aE iV § 45 I Nr. 3 iVm II VwVfG bis zum Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens **geheilt werden**, indem die fehlerhaften Verfahrensschritte wiederholt werden.<sup>276</sup> Allerdings reicht nach der Rechtsprechung die bloß formale Nachholung einer unterbliebenen Anhörung nicht aus.<sup>277</sup> Die Anhörungsbehörde muss vielmehr einen versehentlich nicht zum Erörterungstermin geladenen Betroffenen oder Einwender nachträglich individuell anhören, da-

<sup>271</sup> Siehe dazu Schink in Knack/Henneke § 73 Rn. 195 f.; Ziekow, § 73 Rn. 75.

<sup>272</sup> Siehe dazu sehr anschaulich Storost NVwZ 1998, 797 (799).

<sup>273</sup> Eingeführt durch G. v. 29.5.2017 (BGBl. 2017 I 1298).

<sup>274</sup> Ziekow, VwVfG § 73 Rn. 54.

<sup>275</sup> Zu möglichen Fehlern bei der Planauslegung: GmS-OG BVerwGE 40, 363 (366) = BeckRS 1972, 104261; DVBl. 1981, 99; NJW 1984, 1250; NVwZ 1999, 528 (531); zur Nichtbeachtung von Auslegungsfristen vgl. BVerwGE 29, 282 f.; zur Abgrenzung des Auslegungsgebiets: NVwZ 2013, 297 (298 f.).

<sup>276</sup> BVerwGE 75, 214 (227) = NVwZ 1987, 578; 98, 126 (129 f.) = NVwZ 1995, 901.

<sup>277</sup> BVerwGE 75, 214 (227) = NVwZ 1987, 578.

bei die ihn betreffenden Probleme bzw. Einwendungen mit ihm erörtern und das bisherige Verfahrensergebnis nochmals im Licht des Ergebnisses der nachgeholtten Anhörung und Erörterung überprüfen.<sup>278</sup> Von einer Heilung ist aber bereits dann auszugehen, wenn sich Betroffene trotz fehlender vorheriger Bekanntmachung am Anhörungsverfahren beteiligen und dabei sämtliche Einwendungen vorbringen, die sie auch im Falle der Beachtung der verfahrensrechtlichen Vorschriften vorgebracht hätten.<sup>279</sup> Gelingt der Behörde demgegenüber der volle Nachweis einer substantiellen und ergebnisoffenen Nachholung einer bislang unterbliebenen Beteiligung nicht, kann im Zweifel nicht von einer Heilung nach § 45 I VwVfG ausgegangen werden.<sup>280</sup>

192 Eine Heilung von Verfahrensfehlern gilt auch für die im Übrigen in § 45 I VwVfG genannten Aspekte, wie die fehlende Antragstellung, die Verletzung der formellen Begründungspflicht sowie die fehlende Mitwirkung eines Ausschusses oder einer anderen Behörde.<sup>281</sup> Beruht ein derartiger Verfahrensfehler auf einer grob fahrlässigen oder sogar bewusst rechtswidrigen Verfahrensgestaltung, soll regelmäßig die Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses in Betracht zu ziehen sein.<sup>282</sup> Dieses Ergebnis liegt nahe, weil es unbefriedigend wäre, wenn bestimmte Verfahrensfehler bewusst und ohne Folge begangen werden können. Allerdings ist es für einen Kläger sehr schwierig, einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Verfahrensfehler nachzuweisen. Um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, sind keine zu strengen Anforderungen an mögliche Indizien zu stellen. Vielmehr ist eine Beweislastumkehr anzunehmen. Liegen nachvollziehbare Anhaltspunkte vor, muss die Behörde widerlegen, dass der Verfahrensfehler weder vorsätzlich noch grob fahrlässig begangen wurde. Anderenfalls ist der Planfeststellungsbeschluss nichtig.

193 **c) Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses.** Ein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 113 I 1 VwGO besteht – außerhalb des Anwendungsbereichs des § 4 UmwRG (→ Rn. 184 ff.) – dann, wenn dem Kläger der Nachweis gelingt, dass eine gerade seinem Schutz dienende Verfahrensvorschrift nicht beachtet wurde, eine Heilung nicht in Betracht kommt und der Verfahrensfehler kausal für die angefochtene Entscheidung war. Dieses scharfe Ergebnis hat der Gesetzgeber in § 75 Ia 2 VwVfG ausgehebelt (→ Rn. 228). Die **Planerhaltung** soll Vorrang haben. Eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führt nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Sind eine Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren möglich (→ Rn. 219 ff.), so spricht das Gericht statt der Kassation nur die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung aus.<sup>283</sup>

### 3. Abwägungsmängel und ihre Folgen

194 **a) Aufgabe der planerischen Abwägung.** Das zentrale Element jeder fachplanerischen Entscheidung bildet die Abwägung der von einem Vorhaben betroffenen privaten und öffentlichen Belange. Denn bei jedem größeren Infrastrukturprojekt konfliktieren die unterschiedlichen Interessen miteinander: Einerseits wird der Bau eines Verkehrsflughafens die Wirtschaftskraft einer Region stärken und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Andererseits wird das Vorhaben mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sein und zu einer erheblich höheren Lärmbelastigung der angrenzenden Wohngebiete führen. Aufgabe der Planfeststellungsbehörde ist es, durch eine sorgfältige und umfassende Ermitt-

<sup>278</sup> BVerwGE 75, 214 (226 ff.) = NVwZ 1987, 578.

<sup>279</sup> Siehe dazu Wysk in Kopp/Ramsauer § 73 Rn. 154.

<sup>280</sup> Storost NVwZ 1998, 797 (799).

<sup>281</sup> Vgl. Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz § 72 Rn. 191 f.

<sup>282</sup> Storost NVwZ 1998, 797 (799).

<sup>283</sup> Siehe dazu BVerwGE 100, 370 (372) = NVwZ 1996, 1016; 102, 358 (366) = NVwZ 1997, 905; NVwZ-Beilage 2018, 51 Rn. 23.

lung der schützenswerten Belange und deren Gewichtung im Rahmen der Abwägungsentscheidung einen möglichst **schonenden Ausgleich** der widerstreitenden Interessen herbeizuführen. Eine Planungsentscheidung kann es nicht jedem Einzelnen recht machen. Das fordert das Gebot der Abwägung auch nicht. Es müssen nur alle privaten und öffentlichen Belange gegen- und untereinander ordnungsgemäß abgewogen werden.<sup>284</sup>

**b) Grundlagen des Abwägungsgebots.** Das Abwägungsgebot wird unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet und findet für hoheitliche Planungen allgemein Anwendung; es trägt in einer für planerische Entscheidungen spezifischen Weise dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** Rechnung und gibt die dem Wesen der Planung angemessene Regel vor, nach der sich auch der Schutz der Grundrechte bei der Aufstellung von Plänen vollzieht<sup>285</sup> (zum Abwägungsgebot im Einzelnen → § 6 Rn. 5 ff.). Allerdings führt nicht jeder Abwägungsmangel zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses. Allgemein ist in § 75 Ia 1 VwVfG geregelt, dass Abwägungsmängel nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Allerdings können erhebliche Mängel bei der Abwägung nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, wenn sie nicht gemäß § 75 Ia 2 VwVfG durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können.

Im Anschluss an die Vorgaben des BVerwG hat Hoppe<sup>286</sup> die möglichen Verstöße gegen das Abwägungsgebot systematisiert und als Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit, Abwägungsfehleinschätzung sowie Abwägungsdisproportionalität bezeichnet. Diese Begriffe hat die Literatur inzwischen übernommen.<sup>287</sup>

**c) Abwägungsausfall.** Hat es die Behörde **insgesamt versäumt**, eine Planungsentscheidung unter Abwägung der im konkreten Fall zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange zu treffen, liegt ein Abwägungsausfall vor. Ein solches Versäumnis der Behörde kann darauf zurückzuführen sein, dass sie den Planungscharakter einer Vorschrift übersehen hat und stattdessen von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen ist<sup>288</sup> oder aber sich zu Unrecht an Vorgaben anderer Planungsträger gebunden fühlte.<sup>289</sup>

Ist die Planfeststellungsbehörde intern an bestimmte **Richtlinien, Vorentscheidungen oder Weisungen** gebunden und stellt sie einen entsprechenden Planfeststellungsbeschluss auf, begründet dies allein noch keinen Abwägungsausfall.<sup>290</sup> Daher ist es nicht zu beanstanden, wenn die Planfeststellungsbehörde sich im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung letztlich der Linienbestimmung nach § 16 FStrG anschließt.<sup>291</sup> Voraussetzung ist aber, dass die Planfeststellungsbehörde derartige interne Vorgaben stets im Rahmen ihrer Entscheidung abwägend nachvollzieht,<sup>292</sup> weil die behördeninterne Bindung die Planfeststellungsbehörde nicht im Außenverhältnis gegenüber Dritten von ihrer Verpflichtung befreit, Recht und Gesetz zu wahren.<sup>293</sup>

Die Behörde muss die Abwägung **in eigener Regie** vornehmen und darf die planerische Entscheidung nicht vollständig einem Dritten, insbesondere dem Vorhabenträger überlassen. Der vollständige Rückgriff auf die vom Vorhabenträger gefertigten Planungs-

<sup>284</sup> Sehr aufschlussreich Vallendar UPR 1999, 121.

<sup>285</sup> BVerwG Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 1 S. 11; BVerwGE 41, 67 (68) = VerwRSpr 1974, 61; 71, 166 (170) = NJW 1986, 80; NJW 1986, 1508.

<sup>286</sup> Hoppe BauR 1970, 15 (17).

<sup>287</sup> Vgl. zB Kühling/Herrmann Rn. 314; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 55; Ramsauer in Kopp/Ramsauer § 40 Rn. 158 ff.; Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 31 ff.

<sup>288</sup> Kühling/Herrmann Rn. 349; Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 35; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 57.

<sup>289</sup> BVerwG NVwZ 1993, 565 (571) unter Hinweis auf BVerwGE 45, 309 (316) = NJW 1975, 70 und BVerwGE 75, 214 (230 f.) = NVwZ 1987, 578.

<sup>290</sup> Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 35.

<sup>291</sup> BVerwG NVwZ 1996, 1011 (1014).

<sup>292</sup> BVerwGE 104, 236 (250 f.) = NVwZ 1998, 508.

<sup>293</sup> So auch Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 36.

unterlagen bei der Planungsentscheidung ist nur dann möglich, wenn sich die Behörde diese Unterlagen als Ergebnis einer **abwägenden Nachvollziehung** zu eigen macht,<sup>294</sup> dh wenn sie nicht „blind“ auf das durch die Unterlagen vorgesehene Planungsergebnis zusteuert, sondern diese Unterlagen unter Berücksichtigung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange einer kritischen Würdigung unterzieht und dann billigt.

- 200 Lässt sich die Behörde in ihrer Planungsentscheidung von **sachfremden Erwägungen** leiten, begründet dies einen teilweisen oder vollständigen Abwägungsausfall.<sup>295</sup> Unzulässig ist es daher, eine Planungsentscheidung allein vom Willen führender Politiker abhängig zu machen<sup>296</sup> oder aber sich nur wegen des in einer Abstimmung zum Ausdruck gekommenen politischen Drucks für eine bestimmte Planungsalternative zu entscheiden.<sup>297</sup> Eine sachliche planerische Begründung stellt die Vermutung auf, dass ein Planfeststellungsbeschluss nicht auf sachfremden Erwägungen beruht.<sup>298</sup> Allerdings wird eine Abwägung nicht bereits dadurch fehlerhaft, dass auch Politiker eine an sich sachgerechte Planung befürworten. Problematisch wird es erst, wenn der politische Wille durch parteipolitische, wettbewerbsverzerrende oder sachfremde Gründe motiviert ist.
- 201 **d) Abwägungsdefizit.** Das Abwägungsgebot verlangt von der Planfeststellungsbehörde, sich vor ihrer Entscheidung über einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung ein **umfassendes Bild** von allen für und gegen das Vorhaben sprechenden Belangen zu machen. Aufgrund des in § 24 VwVfG geregelten Amtsermittlungsgrundsatzes<sup>299</sup> ist es primär Aufgabe der Behörde, die im konkreten Fall betroffenen privaten und öffentlichen Belange zu ermitteln und ihrer Abwägungsentscheidung zugrunde zu legen (→ § 6 Rn. 36 ff.). Übersieht sie einen Belang vollständig oder untersucht sie ihn nicht umfangreich genug und müsste dieser Belang nach Gegenstand, Umfang und Auswirkungen des Vorhabens eigentlich in die Abwägung eingestellt werden, liegt ein Abwägungsdefizit vor, entweder in der Gestalt eines Berücksichtigungsdefizits oder in Gestalt eines Ermittlungsdefizits.<sup>300</sup>
- 202 **e) Abwägungsfehleinschätzung.** Hat die Planfeststellungsbehörde nach Maßgabe der zum Abwägungsausfall und Abwägungsdefizit dargestellten Grundsätze die abwägungserheblichen Tatsachen ermittelt, sind diese in einem weiteren Schritt **zu bewerten und zu gewichten**. Die Behörde hat dabei einen recht weitgehenden Bewertungsspielraum, der erst dann überschritten wird, wenn einem einzelnen Belang ein Gewicht beigemessen wird, das zu seinem objektiven Bedeutungsgehalt außer Verhältnis steht.<sup>301</sup> Welcher Wert einem einzelnen Belang in diesem Sinne „objektiv“ zukommt, lässt sich isoliert kaum bestimmen; der Wert ergibt sich oftmals erst im Zusammenhang mit der Hervorhebung oder Zurücksetzung gegenüber anderen Belangen, also bei einer Betrachtung des Abwägungsergebnisses<sup>302</sup> (→ § 6 Rn. 51 ff.).
- 203 Die Ursachen für mögliche Abwägungsfehleinschätzungen sind vielfältig. Die folgende Unterscheidung ist zweckmäßig:

<sup>294</sup> BVerwG NVwZ-RR 1998, 297; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 58; Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 35.

<sup>295</sup> Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 37; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 59.

<sup>296</sup> BVerwGE 75, 214 (245 ff.) = NVwZ 1987, 578.

<sup>297</sup> BVerwG NVwZ 1994, 1002 (1003).

<sup>298</sup> Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 37; dem folgend Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 59.

<sup>299</sup> Zur Bedeutung für die planerische Abwägung vgl. Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 63.

<sup>300</sup> Die Terminologie in diesem Punkt ist nicht einheitlich; so wie hier bereits Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 38.

<sup>301</sup> BVerwGE 48, 56 (64) = NJW 1975, 1373; 56, 110 (112) = NJW 1979, 64.

<sup>302</sup> Kühling/Herrmann Rn. 382.

Verkennt die Behörde bei der Abwägung die Bedeutung eines einzelnen Belangs (Abwägungsfehlschätzung), lässt sich dies vielfach auf einen Tatsachenirrtum zurückführen, der durch eine im Ergebnis **ungerechtfertigte Wahrunterstellung** der Angaben eines Einwenders provoziert wurde.<sup>303</sup> In Planfeststellungsverfahren besteht nämlich grundsätzlich – wie in anderen Verwaltungsverfahren auch – die Möglichkeit, aus Gründen der Verfahrensökonomie das Vorbringen eines Beteiligten zu seinen Gunsten als wahr zu unterstellen und demnach nicht auf seine Richtigkeit zu überprüfen.<sup>304</sup> Dies gilt aber nicht unbegrenzt. Die Wahrunterstellung ist unzulässig, wenn sich damit der Vortrag eines Planbetroffenen zu Lasten eines anderen Planbetroffenen nachteilig auswirkt.<sup>305</sup> Sie ist auch unzulässig, wenn der Vorhabenträger in erheblichem Maß belastet wird und damit nicht einverstanden ist.<sup>306</sup> Die Wahrunterstellung ist ferner unzulässig, wenn die Gesamtkonzeption der Planung in einem wesentlichen Punkt betroffen ist oder eine gerechte Abwägung im Einzelfall unmöglich wird.<sup>307</sup>

Eine weitere Ursache für eine Abwägungsfehlschätzung stellen die sog. **Prognosefehler** dar. Infrastrukturvorhaben rufen auf lange Sicht gravierende Auswirkungen wie Lärm- und Geruchsemissionen etc hervor, die wegen des Gebots der planerischen Konfliktbewältigung bereits im Rahmen der Planungsentscheidung hinreichend berücksichtigt werden müssen, und zwar mit dem ihnen objektiv zukommenden Gewicht. Zum Zeitpunkt der Planung sind die Auswirkungen oft nicht detailliert absehbar. Es müssen entsprechende Prognosen erstellt werden, für deren rechtliche Bewertung allein der Zeitpunkt der Planungsentscheidung maßgeblich ist.<sup>308</sup> Die Prognose ist in der Praxis schwierig. Umfangreiche Gutachten zu Lärm und Geruch werden erstellt. Die Rechtsprechung hat es ausreichen lassen, dass die Planfeststellungsbehörde bei der Prognose von zutreffenden Tatsachen ausgeht und die Prognose auf wissenschaftlich anerkannte Bewertungsmethoden bzw. entsprechende fachwissenschaftliche Maßstäbe stützt.<sup>309</sup> In diesem Fall wird eine Planungsentscheidung nicht deswegen rechtswidrig, weil sich die Prognose im Nachhinein nicht bewahrheitet.<sup>310</sup> Gehen von einem Vorhaben aber Auswirkungen aus, die ein Gutachten nur unzureichend beschrieben hat, liegt ein Prognosefehler vor. Dies gilt auch, wenn einer Prognose ein unzutreffender Sachverhalt zugrunde gelegt wird.

Eine **Abwägungsfehlschätzung** kann auch durch einen **Bewertungsirrtum** erfolgen. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn die Planfeststellungsbehörde einen objektiv nicht schutzwürdigen Belang zu Unrecht in die Abwägung einstellt (sog. Abwägungsüberschuss).<sup>311</sup> Nach hier vertretener Auffassung ist aber allein die Berücksichtigung eines nicht schutzwürdigen Belanges nicht ausreichend. Hinzukommen muss vielmehr, dass sich die Planfeststellungsbehörde gerade wegen dieses nicht schutzwürdigen Belanges über andere beachtenswerte Belange hinwegsetzt.

Mit dem planerischen Gestaltungsspielraum bei der Gewichtung der einzelnen Belange ist eine nur **eingeschränkte gerichtliche Kontrollmöglichkeit** eröffnet.<sup>312</sup> Die Verwaltungsgerichte dürfen nur überprüfen, ob die Planungsbehörden die Grenzen des ihnen zugewiesenen Bewertungsspielraums überschritten haben. Solange diese Grenzen eingehalten sind, ist es den Gerichten verwehrt, eine aus ihrer Sicht bessere oder „gerechtere“

<sup>303</sup> Überzeugend Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 50.

<sup>304</sup> BVerwGE 61, 295 (304f.) = NJW 1981, 2137; Kühling/Herrmann Rn. 361.

<sup>305</sup> BVerwG DVBl. 1980, 999 (1000).

<sup>306</sup> Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 51.

<sup>307</sup> BVerwG DVBl. 1980, 999 (1000); VGH BW DVBl. 2000, 1367.

<sup>308</sup> Kühling/Herrmann Rn. 365.

<sup>309</sup> BVerwGE 56, 110 (121) = NJW 1979, 64; 75, 214 = NVwZ 1987, 578; 87, 332 (355) = NVwZ-RR 1991, 601; DVBl. 2001, 1848.

<sup>310</sup> BVerwGE 56, 110 (121) = NJW 1979, 64; 75, 214 (234) = NVwZ 1987, 578; 107, 142 (148f.) = LKV 1999, 143; so auch Kühling/Herrmann Rn. 365.

<sup>311</sup> Storost in Ule/Laubinger/Repkewitz § 41 Rn. 9; Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 53.

<sup>312</sup> Ausführlich Kühling/Herrmann Rn. 381 f.



Lösung vorzuschreiben.<sup>313</sup> Bei Prognoseentscheidungen sind die Gerichte auf die Prüfung beschränkt, ob die Planfeststellungsbehörde von zutreffenden Tatsachen ausgegangen ist und ihre Prognose in einer der jeweiligen Sachmaterie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet hat.<sup>314</sup>

- 208 **f) Abwägungsdisproportionalität.** Hat die Behörde sämtliche für die Abwägung erheblichen Tatsachen ermittelt und das Gewicht der einzelnen Belange zutreffend herausgearbeitet, muss sie diese Belange in einem letzten Schritt untereinander zum Ausgleich bringen (→ § 6 Rn. 51 ff.). Das „Produkt“ dieses Vorgangs ist das Abwägungsergebnis. Erfolgt der Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Belangen in einer Weise, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht, liegt ein Fall der Abwägungsdisproportionalität vor.<sup>315</sup> In der Praxis sind insbesondere die folgenden Grundsätze von Bedeutung:
- 209 **aa) Grundsatz der einzelfallbezogenen Abwägung.** Eine Abwägungsdisproportionalität liegt immer dann vor, wenn die Planfeststellungsbehörde die öffentlichen und privaten Belange, die gerade in diesem Einzelfall zu berücksichtigen sind, nicht mit dem **notwendigen Gewicht** in die Abwägung einstellt. Das ist immer anzunehmen, wenn bestimmten Belangen unabhängig vom Einzelfall generell der Vorzug vor anderen Belangen gegeben wird. Daher ist es fehlerhaft, wenn die Planfeststellungsbehörde generell die öffentlichen Belange höher bewertet als die privaten Interessen.<sup>316</sup> Belange des Umweltschutzes können also richtigerweise nicht immer andere Belange überwiegen.<sup>317</sup> Auch die Anwendung grundsätzlicher Bewertungsmaßstäbe führt zur Abwägungsdisproportionalität. Die Abwägung ist fehlerhaft, wenn die Planfeststellungsbehörde den zu erwartenden Lärm lediglich an pauschalen Grenzwerten beurteilt, ohne eine besondere Lärmempfindlichkeit von Fremdenverkehrsorten, staatlichen Heilbädern oder Kurorten zu berücksichtigen.<sup>318</sup> Betroffene haben immer wieder den Eindruck, ihre Belange werden gegenüber den Umweltbelangen nicht mit dem notwendigen Gewicht berücksichtigt. ZB wird beim Straßenbau von einer Trassenvariante abgesehen, weil sie durch ein schutzwürdiges Auengebiet führen würde, so dass die Trasse unmittelbar neben einer vorhandenen Wohnbebauung planfestgestellt wird. Dann gilt es, den Wert der Natur gegenüber dem Wert der menschlichen Gesundheit (Schutz vor Verkehrslärm) in die Abwägung einzustellen. Dabei ist besondere Sorgfalt geboten.
- 210 **bb) Grundsatz der geringstmöglichen Einschränkung entgegenstehender Belange.** Öffentliche und private Belange dürfen nicht stärker eingeschränkt werden, als dies zur Verwirklichung des Vorhabens tatsächlich **erforderlich** ist (Grundsatz der geringstmöglichen Einschränkung entgegenstehender Belange).<sup>319</sup> Können zwei Planungsalternativen den gleichen Zweck erreichen, muss sich die Planfeststellungsbehörde für die Variante entscheiden, die die entgegenstehenden Belange am wenigsten beeinträchtigt.<sup>320</sup> Eine Überdimensionierung eines Vorhabens ist daher unzulässig.<sup>321</sup> Ingenieurtechnische Meisterwerke dürfen nicht zu Lasten privater Grundstückseigentümer oder Betriebe gehen, deren Belange erheblich beeinträchtigt werden.
- 211 **cc) Grundsatz der Problembewältigung.** Eine Abwägungsdisproportionalität kann auch in einem Verstoß gegen den Grundsatz der Problembewältigung liegen. Dieser Grundsatz

<sup>313</sup> Kritisch dazu Storost NVwZ 1998, 797 (800 f.).

<sup>314</sup> BVerwGE 56, 110 (121) = NJW 1979, 64.

<sup>315</sup> BVerwGE 34, 301 (309) = VerwRspr 1970, 571; 48, 56 (58) = NJW 1975, 1373; 56, 110 (123) = NJW 1979, 64.

<sup>316</sup> BVerwGE 47, 144 (147) = NJW 1975, 841; 66, 133 (137) = NJW 1983, 296.

<sup>317</sup> BVerwGE 100, 370 (376) = NVwZ 1996, 1016.

<sup>318</sup> BVerwGE 51, 15 (30 f.) = NJW 1976, 1760; 56, 110 (131) = NJW 1979, 64.

<sup>319</sup> Masing/Schiller in Obermayer/Funke-Kaiser § 74 Rn. 55 mwN.

<sup>320</sup> BVerwGE 71, 166 (171) = NJW 1986, 80; NVwZ 1993, 572 (574); Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs § 74 Rn. 125.

<sup>321</sup> BVerwGE 69, 256 (271 f.) = NVwZ 1984, 718; 75, 214 (238) = NVwZ 1987, 578.