

Die Differenzierung zwischen Vorgangs- und Ergebniskontrolle bei planerischen Abwägungsentscheidungen

Von Rechtsanwalt Dr. Martin Ibler, Bad Harzburg/Göttingen

1. Einleitung

»Abwägung« ist eine allgemeine Denk- und Entscheidungsweise. Nach ihr wägt, wer eine Entscheidung zu fällen hat, Gründe und Gegengründe, Vorteile und Nachteile gegeneinander ab¹. Für die rechtliche Entscheidungsfindung bedarf die Abwägung einer möglichst präzisen Strukturierung. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt, daß die Vorausberechenbarkeit und die Nachvollziehbarkeit einer mittels Abwägung getroffenen EntschlieÙung hinreichend gewährleistet ist².

Im Verwaltungsrecht stellen Behördenentscheidungen mit planerischer Gestaltungsfreiheit einen maßgeblichen Anwendungsbereich der Abwägung dar. Insbesondere Bebauungspläne und Planfeststellungsbeschlüsse werden dabei nach Abwägung der für und gegen das geplante Vorhaben (z. B. Industriegebiet, Straße, Flugplatz, Abfallentsorgungsanlage) streitenden Belange erlassen. Das BVerwG hat die hier notwendige Abwägung und ihre richterliche Kontrolle in zweifacher Weise systematisiert: Es hat den Bereich eingegrenzt, in dem durch Abwägung entschieden wird (1), und es hat das sog. Abwägungsgebot entwickelt (2).

(1) Abgewogen wird in einem Teilbereich der Planung, und folglich macht die Abwägungskontrolle nur einen Teil der Plankontrolle aus. Die Entscheidung für ein bestimmtes Planvorhaben setzt zunächst die Einhaltung der formellen Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit voraus: Die Behörde muß die für die jeweilige Planung maßgeblichen Verfahrensvorschriften befolgen³. In materieller Hinsicht ist das Planungsermessen ebenfalls beschränkt: Für das Planvorhaben ist eine Rechtfertigung erforderlich, d. h., durch das Projekt möglicherweise hervorgerufene Einwirkungen auf Rechte Betroffener müssen – insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG – zulässig sein⁴. Sodann sind die Planungsleitsätze, das sind die strikten, nicht mittels Abwägung überwindbaren gesetzlichen Regelungen⁵, einzuhalten. Erst wenn die Stufen der Planrechtfertigung und der Planungsleitsätze fehlerfrei beschränkt sind, erreicht man den Bereich, in dem die Abwägung die maßgebliche Rolle spielt.

(2) Hierfür hat das BVerwG das Abwägungsgebot herausgearbeitet, an dem sich die behördliche Entscheidungsfindung orientiert und das für die Gerichte einen wichtigen Kontrollmaßstab darstellt. Wesentlicher Bestandteil dieses Gebots ist eine *Abwägungsfehlerlehre*⁶. An verschiedene Arten von Abwägungsfehlern anknüpfend, unterscheidet das BVerwG Abwägungsschritte⁷, die eine Behörde auf dem Weg zu einer fehlerfreien Abwägungsentscheidung vornehmen muß: Es muß überhaupt abgewogen werden, sonst läge ein *Abwägungsausfall* vor⁸. Ferner muß die Behörde, um ein *Abwägungsdefizit* zu vermeiden, grundsätzlich alle planungsbetroffenen Belange in die Abwägung einstellen⁹. Sodann folgt das Gewichten der Belange und ihre Bevorzugung oder Zurückstellung. Dabei ist eine *Abwägungsfehlerschätzung* auszuschließen. Die Verwaltung darf also weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkennen (Fehl-gewichtung) noch den Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vornehmen, die zur objektiven Gewichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht (fehlerhafter Ausgleich, Disproportionalität)¹⁰. Darüber hinaus hat das Gericht zur Präzisierung des Abwägungsgebots weitere (Kontroll-) Kriterien entwickelt, nämlich das Gebot der Rücksichtnahme¹¹ und den Grundsatz der Konfliktbewältigung¹².

1 Vgl. *Hubmann*, Die Methode der Abwägung, in: Festschrift für Ludwig Schnorr v. Carolsfeld, 1973, S. 173 (175).

2 Vgl. *Koch*, Das Abwägungsgebot im Planungsrecht, DVBl. 1983, 1125 (1132); *Fimke*, Die Lenkbarkeit von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis zugunsten des Umweltschutzes, DVBl. 1987, 511 (512 I. Sp.).

3 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 30. 5. 1984 – 4 C 58.81 –, DVBl. 1984, 1075 (1076 ff.) = BVerwGE 69, 256 (insb. 263 ff.) zu § 20 Abs. 1 Satz 1 VwVfG (Inkompatibilität bei Mitwirkung befangener Personen an der Entscheidungsfindung); Urteil vom 14. 2. 1975 – IV C 21.74 –, DVBl. 1975, 713 (715 – insoweit in BVerwGE 48, 56 nicht abgedruckt) zu § 18 Abs. 1 Satz 2 FStrG (Planauslegung).

4 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. –, DVBl. 1978, 845 (847 I. Sp.) = BVerwGE 56, 110 (118); Urteil vom 22. 3. 1985 – 4 C 15.83 –, DVBl. 1985, 900 (901) = BVerwGE 71, 166 (168); Urteil vom 6. 12. 1985 – 4 C 59.82 –, DVBl. 1986, 416 (416 r. Sp.) = BVerwGE 72, 282 (284).

5 BVerwG, Urteil vom 22. 3. 1985 – 4 C 73.82 –, DVBl. 1985, 899 (900 I. Sp.) = BVerwGE 71, 163 (165).

6 Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. 12. 1969 – IV C 105.66 –, DVBl. 1970, 414 (416) = BVerwGE 34, 301 (309 – Bauplanungsrecht); Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 –, DVBl. 1974, 767 (770 I. Sp.) = BVerwGE 45, 309 (314 f. – Bauplanungsrecht); Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 848 r. Sp. – luftverkehrsrechtliche Planfeststellung.

7 Die Begriffe »Abwägungsstufen« und »Abwägungsschritte« werden bedeutungsgleich verwendet, vgl. z. B. *Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1985, Rdnrn. 301 f.

8 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 848 r. Sp.

9 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 15. 4. 1977 – IV C 100.74 –, BVerwGE 52, 237 (244 f.); Urteil vom 6. 11. 1981 – 4 C 14.78 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 44 S. 31 (34 f.); zu Einschränkungen durch die Entwicklung einer materiellen Präklusionsregelung vgl. BVerwG, Urteil vom 9. 11. 1979 – 4 N 1.78, 4 N 2-4.79 –, DVBl. 1980, 233 (237 I. Sp.) = BVerwGE 59, 87 (102 f.), und Urteil vom 13. 9. 1985 – 4 C 64.80 –, BayVBl. 1986, 153: Kein Abwägungsfehler liege vor, wenn die Behörde solche private Belange nicht berücksichtigt, die der Betroffene im Planfeststellungsverfahren nicht vorgetragen hat und die sich der planenden Behörde auch nicht aufdrängen müssen.

10 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 848 r. Sp.

11 Das BVerwG wendet das Rücksichtnahmegebot im Bauplanungsrecht an, vgl. z. B. Urteil vom 25. 2. 1977 – IV C 22.75 –, DVBl. 1977, 722 (724 f.) = BVerwGE 52, 122 (125); lediglich vereinzelt wird im Schrifttum eine allgemeine Geltung dieses Gebots befürwortet, z. B. *Battis*, Bau- und immissionsrechtliches Planungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DVBl. 1978, 577 (581 I. Sp.).

12 Z. B. BVerwG, Urteil vom 9. 3. 1979 – 4 C 41.75 –, DVBl. 1980, 287 (287 r. Sp. m. w. N.) = BVerwGE 57, 297 (300); Urteil vom 14. 12. 1979 – 4 C 10.77 –, DVBl. 1980, 301 (301 r. Sp.) = BVerwGE 59, 253 (256); Beschluß vom 28. 8. 1987 – 4 N 1.86 –, DVBl. 1987, 1273 (1275): Unterfall des Abwägungsgebots; kritisch aber *Sendler*, Zum Schlagwort von der Konfliktbewältigung im Planungsrecht, WiVerw. 1985, 211 ff.

Im Fachplanungsrecht hat es weiter besondere fachplanerische Abwägungsgrenzen herausgearbeitet, die mittels Abwägung nicht überwindbar sein sollen¹³.

II. Problemstellung

Zusätzlich führen die Richter eine Sonderung des *Abwägungsvorgangs* vom *Abwägungsergebnis* durch¹⁴. Der Gesetzgeber hat die Differenzierung im Bauplanungsrecht übernommen (vgl. § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB); im Fachplanungsrecht ist sie ständige Rechtsprechung. Was im einzelnen unter dem Abwägungsvorgang und dem Abwägungsergebnis zu verstehen ist, wird im Gesetz nicht, in den Gerichtsentscheidungen nur wenig präzisiert: Es handele sich um »zwei verschiedene Seiten« des Abwägungsgebots: »Die eine von ihnen bezieht sich auf das Abwägen als Vorgang, insbesondere also darauf, daß – in einem bestimmten Zeitpunkt – überhaupt eine Abwägung stattfindet und daß bei dieser Abwägung bestimmte Interessen in Rechnung gestellt werden. Bei der anderen, davon zu trennenden Seite, geht es dagegen um das Abwägungsergebnis, d. h. um das, was bei dem Abwägungsvorgang »herauskommt.«¹⁵ Die Notwendigkeit der Differenzierung folge aus der Erwägung, daß bei der Aufstellung und bei der Beurteilung von Plänen allgemein zwischen dem Planen als Vorgang und dem Plan als dem Ergebnis dieses Vorganges zu unterscheiden sei und daß sich das Abwägungsgebot sowohl auf das Abwägen selbst als auch auf das Abgewogensein erstrecke¹⁶.

In weiteren Entscheidungen verknüpfen die Richter die Unterscheidung zwischen Abwägungsvorgang und -ergebnis enger mit ihrer Abwägungsfehlerlehre. Die Anforderungen zur Vermeidung von Abwägungsfehlern »richten sich grundsätzlich sowohl an den Abwägungsvorgang als auch an das im Plan zum Ausdruck gekommene Abwägungsergebnis«¹⁷. Eine Ausnahme gelte lediglich für die Notwendigkeit einer Abwägung überhaupt; diese könne »– mit Rücksicht auf ihren Inhalt – allein im Hinblick auf den Abwägungsvorgang praktisch werden«¹⁸.

Die Differenzierung zwischen Vorgangs- und Ergebniskontrolle, wie sie das BVerwG für die Abwägungsprüfung gebraucht, wirft Verständnisschwierigkeiten auf. Eine Notwendigkeit, die Abwägung grundsätzlich zweimal auf dieselben Fehler hin zu prüfen, leuchtet nicht ohne weiteres ein. Näher liegen die Annahmen, ein fehlerhaftes Abwägungsergebnis bedeute, daß auch im Abwägungsvorgang etwas falsch gelaufen sein müsse oder daß ein Vorgangsfehler automatisch zum falschen Ergebnis führe.

Genügt es also nicht einfach, nur das Ergebnis gerichtlich zu überprüfen, oder nur den Vorgang?

Das Schrifttum hält auf diese Frage im wesentlichen drei sich widersprechende Antworten bereit: Die Abwägungskontrolle sei nur auf den Vorgang auszurichten (1). Sie sei allein auf das Abwägungsergebnis zu beschränken (2). Die Prüfung der verschiedenen Abwägungsfehler sei auf Vorgang und Ergebnis zu verteilen (3).

(1) Vornehmlich *Koch* vertritt die Ansicht, die Abwägungskontrolle sei allein auf den Vorgang auszurichten¹⁹. Er versteht unter Vorgangskontrolle die Prüfung der *Begründung*²⁰, unter Ergebniskontrolle die Prüfung der *Begründbarkeit*²¹ einer Abwägungsentscheidung. Eine fehlerfreie Begründung schließe die Begründbarkeit des Ergebnisses der planerischen Entscheidung ein. Bei fehlerhafter Begründung (festgestellt durch Vorgangskontrolle) komme einer Begründbarkeitskontrolle (= Ergebniskontrolle) bei Abwägungsentscheidungen keine eigenständige Funktion zu²²: Eine Begründbarkeitskontrolle sei nur sinnvoll, wenn das Entscheidungsergebnis trotz fehlerhafter Begründung u. U. aufrechterhalten bleibe. Das komme aber bei Abwägungsentscheidungen – anders als bei Ermessensentscheidungen in den Fällen einer Ermessensreduzierung auf Null – nicht vor²³.

(2) *Heinze* hält demgegenüber eine richterliche Kontrolle des gesamten Abwägungsvorganges für verfehlt. Die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Abwägungsanforderungen bezögen sich lediglich auf das Abwägungsergebnis. Dem Abwägungsgebot sei genügt, wenn die Entscheidung von einer im nachhinein vollzogenen vorschriftsmäßigen Abwägung gedeckt werde²⁴. Das Rechtsstaatsprinzip verlange weder ein bestimmtes Zustandekommen noch eine bestimmte Begründung von Verwaltungsmaßnahmen²⁵.

(3) *Erbguth* befürwortet die Ausrichtung der Abwägungskontrolle an Vorgang und Ergebnis, verneint aber die Identität der Prüfungsmaßstäbe: Vorgang und Ergebnis seien nicht auf dieselben Abwägungsfehler hin zu untersuchen. Der Vorgang stelle die »dynamische Komponente« der Abwägung dar. Ihm zuzuordnen seien deshalb die auf seinen prozeßhaften Charakter zugeschnittenen Abwägungsfehlerarten, nämlich die bei der Einstellung der Belange in die Abwägung vorkommenden Fehler (= Abwägungsausfall und -defizit) sowie die bei der Gewichtung auftretende Fehlgewichtung von Belangen. Das Ergebnis als »statische Komponente« der Abwägung müsse allein auf die Fehlerart Fehleinschätzung, also darauf geprüft werden, ob der Ausgleich der Belange in einer Weise vorgenommen wurde, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis stehe²⁶.

13 Z. B. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 849 I. Sp. zu § 9 Abs. 2 LuftVG; Urteil vom 14. 4. 1978 – 4 C 68.76 –, DVBl. 1978, 618 (620 f.), und Urteil vom 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – (Fußn. 3), S. 718 r. Sp. zu § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG; zu §§ 29 Abs. 2 PBefG, 19 Abs. 3 BWassStrG und 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG vgl. Urteil vom 14. 12. 1979 – 4 C 10.77 –, BVerwGE 59, 253 (259) – insoweit in DVBl. (Fußn. 12) nicht abgedruckt – sog. Aufлагengebote.
14 Vgl. dazu *Hoppe*, in: Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, 2. Aufl. 1981, Rdnr. 293.
15 BVerwG, Urteil vom 20. 10. 1972 – IV C 14.71 –, DVBl. 1973, 42 (44 I. Sp.) = BVerwGE 41, 67 (71).
16 BVerwG, Urteil vom 1. 11. 1974 – IV C 38.71 –, DVBl. 1975, 492 (493 f.) = BVerwGE 47, 144 (146).
17 BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 846 r. Sp., 849 f.; vgl. auch Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – (Fußn. 6), S. 770 I. Sp.
18 BVerwG, Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – (Fußn. 6), S. 770 I. Sp.

19 *Koch* (Fußn. 2), S. 1132 r. Sp.

20 *Koch* (Fußn. 2), S. 1127; als Begründung versteht *Koch* dabei »alles das, was materiell den Plan als Produkt stützen soll«: aaO, S. 1126 r. Sp.

21 *Koch* (Fußn. 2), S. 1126 I. Sp., 1127 I. Sp.

22 *Koch* (Fußn. 2), S. 1128 r. Sp.

23 *Koch* (Fußn. 2), S. 1128 r. Sp.

24 *Heinze*, Das planungsrechtliche Abwägungsgebot, NVwZ 1986, 87 (89 f.).

25 *Heinze* (Fußn. 24), S. 89 I. Sp.

26 *Erbguth*, Neue Aspekte zur planerischen Abwägungsfehlerlehre², DVBl. 1986, 1230 (1233 r. Sp. f.); *ders.*, Raumbedeutsames Umweltrecht, 1986, S. 374 ff.; grundsätzlich zustimmend *Funke* (Fußn. 2), S. 513 I. Sp.; ähnlich bereits *Schlez*, Die Fehlerquellen beim Bebauungsplan und das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG, BauR 1974, 289 (291 f.).

Jeder dieser Lösungsversuche bietet Angriffspunkte. *Kochs* Beschränkung auf den Vorgang leuchtet ein, wenn man Vorgangskontrolle als Begründungsprüfung, Ergebniskontrolle als Begründbarkeitsprüfung versteht und jeder fehlerhafte Vorgang zur Rechtswidrigkeit der Abwägung führen soll. Es ist aber zweifelhaft, ob diese Ausgangsthese zutrifft. Woraus ergibt sich, daß in der gerichtlichen Kontrolle die Unterscheidung von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis dem Unterschied von Begründung und Begründbarkeit entspricht? *Kochs* Annahme, Abwägungsergebniskontrolle könne »sinnvollerweise nur Begründbarkeitskontrolle sein«, weil die Kontrolle des Abwägungsvorgangs »eindeutig als Begründungskontrolle zu verstehen« sei²⁷, ist nicht zwingend. *Koch* widerlegt sie selbst, wenn er als Ergebnis festhält, beim Planungsermessen erweise sich die Begründbarkeitskontrolle als überflüssig²⁸. Denn aus dem Befund: Ergebniskontrolle (nur) als Begründbarkeitskontrolle verstanden sei überflüssig, kann man auch ableiten, daß die Ergebniskontrolle gerade nicht nur als Begründbarkeitskontrolle aufgefaßt werden soll. Sinnvoll kann die Trennung von Vorgang und Ergebnis vielmehr schon aus kontrollökonomischen Gründen sein, ohne daß es einer Differenzierung nach Begründung und Begründbarkeit bedarf: Läßt sich ein Abwägungsfehler bereits unschwer aus den Festsetzungen des Bebauungsplans oder des Planfeststellungsbeschlusses erkennen (Ergebnis), kommt es auf eine aufwendige Kontrolle des Abwägungsvorgangs (z. B. durch Heranziehung von Anhörungsprotokollen, Zeugenvernehmung usw.) nicht mehr an. Es ist bislang auch nicht belegt, daß das BVerwG der These *Kochs* folgt. *Koch* selbst räumt ein, er könne eine erschöpfende Auswertung der Rechtsprechung hierzu nicht vorlegen²⁹; zudem zählt er mehrere Beispiele auf, die seiner These widersprechen³⁰. Der gegen *Koch* erhobene Vorwurf, seine Schlußfolgerungen seien die Folge des von ihm selbst konstatierten exemplarischen Herausgreifens einiger Gerichtsentscheidungen³¹, darf indes nicht überbewertet werden: Die eingangs dargelegten Verständnisschwierigkeiten haben auch in der instanzgerichtlichen Rechtsprechung zu erheblichen Unsicherheiten bei der Differenzierung zwischen Vorgangs- und Ergebniskontrolle geführt, so daß eine einheitliche Linie der Rechtsprechung bislang nicht erzielt werden konnte.

Heinzes Ansatz, die Kontrolle auf das Abwägungsergebnis zu beschränken, bedeutet, sich mit einer zeitlich nach der Verwaltungsentscheidung vollzogenen Abwägung zu begnügen³². Damit erließe man es der Verwaltung, ihre Verwaltungsakte beim Erlaß nachvollziehbar zu begründen, provozierte verstärkt Klagen und verlagerte die Abwägung in das gerichtliche Verfahren. Der vom Rechtsstaatsprinzip geforderten Vorhersehbarkeit und Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheidungen wäre nicht genügt³³. Das BVerwG jedenfalls betont unter Berufung

auf das Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG die Notwendigkeit der Kontrolle von Vorgang und Ergebnis³⁴.

Ebenfalls nicht bedenkenfrei ist *Erbguths* These, die Kontrolle von Abwägungsvorgang und -ergebnis unterliege keiner Maßstabsidentität³⁵, die Abwägungsfehlerarten seien vielmehr auf den dynamischen Vorgang und das statische Ergebnis zu verteilen. Fraglich ist zunächst, ob das Betonen einer dynamischen und einer statischen Komponente über die bisherige Strukturierung des Abwägens durch das BVerwG hinausgeht: Handelt es sich dabei um eine andere Differenzierung als um diejenige zwischen Vorgang und Ergebnis? Wodurch wird die weitere Annahme belegt, die Abwägungsfehlerarten ließen sich »jeweils nur einer der Komponenten zuordnen«³⁶? Ob »Gründe der Sachgesetzlichkeit« hier eine Entscheidungshilfe leisten können³⁷, ist zweifelhaft, solange über die Sache selbst noch Unklarheit herrscht. Das BVerwG, das die Abwägungsfehlerarten entwickelt hat, führt eine Verteilung der Abwägungsfehler im Sinne *Erbguths* wohl nicht durch. Zwar mögen einzelne Formulierungen des Gerichts auch in *Erbguths* Sinne verstanden werden können³⁸; wesentlich erscheint aber, daß die Richter betonen, die Anforderungen zur Vermeidung der Abwägungsfehler hätten sich grundsätzlich an Vorgang und Ergebnis zu richten³⁹. Die Verteilung von Fehlertypen auf eine dynamische und eine statische Komponente oder auch auf Vorgang und Ergebnis dürfte mit den Fehlerarten, wie sie vom BVerwG gebildet werden, auch nicht durchzuhalten sein: Der Ausgleich der Belange (von *Erbguth* dem Ergebnis zugeordnet), stellt nicht nur ein statisches Element der Abwägung dar⁴⁰. Er vollzieht sich vielmehr in einem In-Beziehung-Setzen der Belange zueinander und ist damit auch ein Entscheidungsprozeß, der ebenso als dynamische Komponente dem Abwägungsvorgang zugeordnet werden kann. Auf der anderen Seite enthält die Gewichtung eines Belangs (von *Erbguth* der dynamischen Komponente und damit dem Vorgang zugeordnet) einen statischen Charakter, sobald das Abwägungsergebnis vorliegt; das Gewicht des Belangs liegt dann fest⁴¹.

III. Lösung

Die Systematisierungsversuche im Schrifttum haben die Brauchbarkeit der Trennung von Abwägungsvorgangs-

27 *Koch* (Fußn. 2), S. 1127 I. Sp.

28 *Koch* (Fußn. 2), S. 1129 r. Sp. und 1132 r. Sp.

29 *Koch* (Fußn. 2), S. 1127 Fußn. 25.

30 *Koch* (Fußn. 2), S. 1126 r. Sp.

31 *Erbguth* (Fußn. 26), S. 1232 r. Sp. bei Fußn. 35; *ders.*, Raumbedeutung des Umweltrecht, 1986, S. 373.

32 Vgl. *Heinze* (Fußn. 24), S. 89 r. Sp.

33 Vgl. *Funke* (Fußn. 2), S. 512 I. Sp.; zum rechtsstaatlichen Begründungserfordernis vgl. auch BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 –, DVBl. 1987, 573 (584 I. Sp.) = BVerwGE 75, 214 (239).

34 Vgl. Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 –, DVBl. 1982, 354 (355 I. Sp.) = BVerwGE 64, 33 (35); zur Bedeutung der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in diesem Zusammenhang vgl. *Breuer*, Die Kontrolle der Bauleitplanung – Analyse eines Dilemmas, NVwZ 1982, 273 (279).

35 *Erbguth* (Fußn. 26), S. 1235 r. Sp.

36 *Erbguth* (Fußn. 26), S. 1233 r. Sp.

37 So aber wohl *Erbguth*, aaO.

38 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 – (Fußn. 33), S. 588 r. Sp. sub 4.2 (1): »Ein rechtlich fehlerhaftes Abwägungsergebnis liegt vor, wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.«

39 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – (Fußn. 34), S. 355 I. Sp.; Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 848 r. Sp.; Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – (Fußn. 6), S. 770 I. Sp.

40 Zweifelnd auch *Funke* (Fußn. 2), S. 513 I. Sp.

41 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – (Fußn. 16), S. 496 r. Sp., wo eine Fehlgewichtung »auch unter dem Gesichtspunkt des Abwägungsergebnisses« beurteilt wird; vgl. weiter Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. –, BVerwGE 56, 110 (128), insoweit in DVBl. (Fußn. 4) nicht abgedruckt.

kontrolle und -ergebniskontrolle, wie sie das BVerwG durchführt, nicht widerlegt. Hier soll deshalb nach einer Erklärung gesucht werden, die – trotz der eingangs erwähnten Verständnisschwierigkeiten – die Auffassung des BVerwG bestätigen könnte: Gibt es eine Möglichkeit, die Differenzierung zwischen Vorgang und Ergebnis und die Ausrichtung richterlicher Kontrolle hierauf so zu begründen, daß es einleuchtet, beide Teile grundsätzlich auf dieselben Fehlerarten hin zu überprüfen?

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß weder die Unterscheidung von Begründung und Begründbarkeit noch diejenige von dynamischer und statischer Komponente der maßgebliche Aspekt der Differenzierung von Abwägungsvorgangs- und Abwägungsergebniskontrolle darstellt. Zugleich wurde angedeutet, daß diese Differenzierung aus prozeß- bzw. kontrollökonomischen Gründen brauchbar sein kann⁴²: Läßt sich eine fehlerhafte Abwägung schon aus den Festsetzungen eines Bebauungsplanes oder Planfeststellungsbeschlusses selbst erkennen, kommt es auf die umfassende Kontrolle des Abwägungsvorgangs nicht mehr an.

Die ausschlaggebenden Unterscheidungsmerkmale sind nach dieser Überlegung weder theoretische Differenzierungskriterien i. S. *Kochs* (Begründung/Begründbarkeit) noch i. S. *Erbguths* (dynamisch/statisch), sondern die *Kontrollgegenstände*:

Kontrollgegenstand der Ergebniskontrolle ist der »Plan als Produkt«⁴³, der »Plan als Ergebnis«⁴⁴, genauer: die im Bebauungsplan bzw. im Planfeststellungsbeschluß getroffenen Festsetzungen, wie sie sich aus den Zeichnungen und schriftlichen Festlegungen ergeben⁴⁵. Die Prüfungstätigkeit der Gerichte beschränkt sich bei der Ergebniskontrolle auf die im Plan getroffenen Festsetzungen, ihren Zusammenhang untereinander und auf ihren Bezug zur örtlichen Situation⁴⁶. Unter Erforschung des hierzu notwendigen Sachverhalts⁴⁷ durch die Instanzgerichte gem. § 86 VwGO (Ermittlung des von den Feststellungen berührten Ist-Zustands vor der Verwirklichung des Plans)⁴⁸ werden die Festsetzungen daraufhin untersucht, ob sie eine fehlerhafte Abwägung erkennen lassen. Ist bereits anhand der Kontrollgegenstände der Ergebniskontrolle erkennbar, daß die getroffenen Festsetzungen gegen abwägungsbedeutsame Rechtsvorschriften, z. B. gegen das Optimierungsgebot des § 50 BImSchG verstoßen, obwohl die Schranken der Planrechtfertigung und der Planungsleitsätze eingehalten wurden, ist das Abwägungsergebnis

fehlerhaft. Gleiches gilt, wenn sich bereits anhand der Kontrollgegenstände der Ergebniskontrolle erkennen läßt, daß das Rücksichtnahmegebot⁴⁹ oder das Gebot der Konfliktbewältigung nicht eingehalten wurden⁵⁰. Mittels Ergebniskontrolle kann die Rechtswidrigkeit des Abwägungsergebnisses weiter dann festgestellt werden, wenn sich schon aus den Festsetzungen des Bebauungsplans bzw. des Planfeststellungsbeschlusses ergibt, daß die planende Behörde das Gewicht eines Belangs außer Verhältnis zu seinem objektiven Gewicht bestimmt oder aber den Ausgleich verschiedener Belange in einer Weise durchgeführt hat, die zum objektiven Gewicht eines Belangs außer Verhältnis steht. Die Ergebniskontrolle deckt einen Abwägungsfehler auch auf, wenn die Behörde in ihre Festsetzungen einen Belang nicht aufnimmt, der ein solches objektives Gewicht hat, daß er durch planerische Abwägung nicht überwindbar ist und deshalb in den getroffenen Festsetzungen hätte berücksichtigt werden müssen⁵¹. Nicht geeignet ist die so verstandene Ergebniskontrolle – und auch das entspricht der Rechtsprechung des BVerwG⁵² – für die Prüfung, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat. Die Festsetzungen lassen nur erkennen, daß die Behörde bestimmten Belangen ein bestimmtes Gewicht eingeräumt und daß sie den Ausgleich zwischen verschiedenen Belangen in der festgesetzten Weise vorgenommen hat. Ob ihre Entscheidung durch Abwägung oder anders gewonnen wurde, z. B. weil die Behörde sich irrig an einen bestimmten Ausgleich gebunden glaubte, läßt sich anhand der Kontrollgegenstände der Ergebniskontrolle nicht ermitteln.

Hat die Ergebniskontrolle anhand der ihr zur Verfügung stehenden Kontrollgegenstände dagegen einen (Abwägungs-)Fehler nicht oder nicht zuverlässig erkennen lassen, heißt das noch nicht, daß die Abwägung fehlerfrei ist. Es bedeutet lediglich, daß anhand der – prozeßökonomisch beschränkten – Kontrollgegenstände der Ergebniskontrolle eine fehlerhafte Abwägung nicht ermittelt wurde. Nunmehr bedarf es der – aufwendigen – Überprüfung des Abwägungsvorgangs. Dabei kann die Ergebniskontrolle – auch wenn sie anhand ihrer wenigen Kontrollgegenstände einen Fehler nicht mit Sicherheit hat nachweisen können – Hinweise auf mögliche Fehlerquellen geben, auf die dann in der Vorgangskontrolle ein besonderes Augenmerk zu richten ist. Bei der Vorgangskontrolle muß durch Rückgriff auf zusätzliche Kontrollgegenstände nach Abwägungsfehlern gesucht werden, die aus dem bloßen »Plan als Produkt« nicht erkennbar waren. Diese zusätzlichen Kontrollgegenstände sind die »Planbegründung«⁵³, die »Planakten«⁵⁴, insbesondere »Protokolle«⁵⁵, Stellungnahmen des Anhörungsverfahrens⁵⁶, die »Entwurfsbe-

42 Siehe oben bei Fußn. 28.

43 BVerwG, Urteil vom 5. 7. 1974 – IV 50.72 – (Fußn. 6), S. 769 r. Sp.

44 Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – (Fußn. 34), S. 355 r. Sp.

45 Vgl. BVerwG, Urteil vom 14. 4. 1978 – 4 C 68.76 – (Fußn. 13), S. 620 l. Sp.: der aus Zeichnungen und Erläuterungen bestehende Plan; Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – (Fußn. 6), S. 773 r. Sp.: »im Inhalt des Bebauungsplanes ... zum Ausdruck kommenden Abwägungsergebnisses«; aaO, S. 774 r. Sp.: »das dem Bebauungsplan zugrunde liegende und in seinen Festsetzungen zum Ausdruck kommende Abwägungsergebnis«.

46 Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. 2. 1986 – 4 N 1.85 –, DVBl. 1986, 686 (686 r. Sp.) = BVerwGE 74, 47 (50).

47 Soweit das noch nicht bei der Kontrolle der formellen Schranken, der Planrechtfertigung und der Planungsleitsätze geschehen ist.

48 Vgl. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. – (Fußn. 4), S. 850 f.

49 Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – (Fußn. 6), S. 775; Urteil vom 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – (Fußn. 16), S. 495 f.

50 Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – (Fußn. 16), S. 497 r. Sp.

51 Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. 11. 1983 – 4 C 82.80 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 55 S. 48 (52).

52 Siehe oben bei Fußn. 18.

53 BVerwG, Urteil vom 29. 9. 1978 – 4 C 30.76 –, DVBl. 1979, 151 (151 f.); Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – (Fußn. 34), S. 356 l. Sp.

54 Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – (Fußn. 34), S. 356 l. Sp. und 357 l. Sp.

55 BVerwG (Fußn. 34), S. 356 l. Sp.

56 Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – (Fußn. 6), S. 770 r. Sp.

gründung«⁵⁷, »Lärmgutachten«⁵⁸ und »sonstige Unterlagen«⁵⁹. Das BVerwG rechnet diese Kontrollgegenstände zur »äußeren« Seite des Abwägungsvorgangs⁶⁰, weil Fehler und Irrtümer, die sich bei ihrer Überprüfung erkennen lassen, »objektiv erfassbar« seien⁶¹. Hiervon unterscheidet das Gericht die Kontrollgegenstände der »inneren« Seite des Abwägungsvorgangs⁶², also die Motive, die etwa fehlenden oder irrigen Vorstellungen der an der Abstimmung beteiligten Mitglieder des Planungsträgers⁶³. Während bei der Überprüfung von Bebauungsplänen sich wegen § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB die Vorgangskontrolle nur auf die äußere Seite des Abwägungsvorgangs erstreckt⁶⁴, hat das BVerwG bislang offengelassen, ob diese Einschränkung im Planfeststellungsrecht ebenfalls gelten soll⁶⁵. Als Fehler des Abwägungsvorgangs können Abwägungsfehler dann eingestuft werden, wenn sie bei der Prüfung der Kontrollgegenstände der Vorgangskontrolle aufgedeckt werden. Ein durch Vorgangskontrolle aufgedecktes Abwägungsdefizit liegt auch vor, wenn sich trotz der Prüfung sämtlicher Planunterlagen ergibt, daß die Behörde eine sich anbietende oder gar aufrägende Planungsvariante nicht beachtete⁶⁶.

Die Vorgangskontrolle ist aber nicht nur deshalb aufwendiger als die Ergebniskontrolle, weil bei ihr Kontrollgegenstände außerhalb der Zeichnungen und schriftlichen Festlegungen des Bebauungsplans bzw. des Planfeststellungsbeschlusses zu berücksichtigen sind. Bei der Vorgangskontrolle ist zusätzlich zu beachten, daß sich die richterliche Prüfung auf einen *Zeitraum* erstreckt. Der Abwägungsvorgang besteht aus dem Einstellen von Belangen in die Abwägungsüberlegungen der Behörde, dem Gewichten und dem Bevorzugen oder Zurückstellen dieser Belange. Der »Ablauf der Entscheidungsbildung«⁶⁷ beansprucht Zeit und ist, bis schließlich das Abwägungsergebnis im Bebauungsplan bzw. Planfeststellungsbeschluß festgestellt ist, vielfachen Veränderungen unterworfen: So müssen während des Abwägens erkannte Belange (z. B. aufgrund von Einwendungen Dritter) zusätzlich in die Abwägung eingestellt und gewichtet, ggf. bevorzugt oder zurückgestellt werden; dadurch hervorgerufene neue Konflikte mit anderen Belangen sind auszugleichen. Es genügt deshalb nicht, die Vorgangskontrolle auf einen beliebigen Zeitpunkt im Abwägungsvorgang zu beschränken. Hat etwa die Prüfung eines Sitzungsprotokolls oder eine Zeugenaussage ergeben, daß ein abwägungserheblicher Belang zu einem bestimmten Zeitpunkt der Abwägung nicht erkannt oder fehlgewichtet wurde, muß das Gericht nunmehr prüfen, ob dieser Mangel im weiteren Abwägungsvorgang geheilt wurde. Irrwege der Behörde, die diese

erkennbar wieder verlassen hat, oder fehlerhafte oder unzureichende Überlegungen, die aufgegeben und durch sachgerechte ersetzt worden sind, machen den Abwägungsvorgang nicht fehlerhaft⁶⁸.

Schließlich erfordert die Abwägungsvorgangskontrolle dem BVerwG zufolge eine Art Kausalitätsprüfung mit Blick auf das Abwägungsergebnis: Wenn die Richter einen fehlerhaften Abwägungsvorgang aufdecken, müssen sie weiter untersuchen, ob sich der Mangel »auf das Abwägungsergebnis selbst ausgewirkt haben kann«⁶⁹, und zwar »i. S. konkreter Möglichkeit«⁷⁰. Eine solche konkrete Möglichkeit bestehe immer dann, »wenn sich anhand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, daß der Mangel im Abwägungsvorgang von Einfluß auf das Abwägungsergebnis gewesen sein kann«⁷¹. Das Gericht hat dies für einen Belang verneint, dem die Behörde zwar unzutreffend ein zu hohes Gewicht beigemessen hatte, den sie dann aber in den Hintergrund gestellt und nur »eher beiläufig behandelt« hat⁷². Eine fehlerhafte Erwägung im Abwägungsvorgang, die sich in diesem Sinne nicht auf das Abwägungsergebnis auswirkt, macht die Abwägung nicht rechtswidrig⁷³. Darin zeigt sich eine Abhängigkeit der Vorgangskontrolle vom Abwägungsergebnis. Die Richter wollen mit der Auswirkungsprüfung dem Einwand begegnen, die Rechtsprechung übe nur »formale« Rechtskontrolle aus⁷⁴. Die Vorgangskontrolle wird also nicht nur um ihrer selbst willen durchgeführt, sondern zielt ihrerseits auf eine Überprüfung des Abwägungsergebnisses. M. a. W.: Auch die Vorgangskontrolle dient letztlich der Ermittlung, ob das Abwägungsergebnis fehlerhaft ist⁷⁵.

Mit der Erkenntnis, daß der maßgebliche Unterschied von Ergebniskontrolle und Vorgangskontrolle in der Ausrichtung auf verschiedene Kontrollgegenstände liegt, läßt sich schließlich erklären, warum die Abwägungsfehlerarten grundsätzlich gleichermaßen für beide Kontrollbereiche als Prüfungsmaßstäbe angewendet werden können. Unterschiedliche Kontrollgegenstände schließen es aus, daß die Untersuchung des einen Gegenstands auf bestimmte Abwägungsfehlerarten es überflüssig und damit sinnlos macht, auch den anderen Prüfungsgegenstand auf grundsätzlich dieselben Fehlertypen hin zu untersuchen. Die mit dem Auswirkungserfordernis betonte Anbindung der Vorgangskontrolle an das Abwägungsergebnis kennzeichnet die Einheit der Abwägungskontrolle. Durch die Anbindung wird die Vorgangskontrolle für das Rechtmäßigkeitsurteil über das Abwägungsergebnis wesentlich; die Beantwortung der Frage, wann sich ein Abwägungsvorgangsfehler auf das Abwägungsergebnis auswirkt, würde bei Verschiedenheit der anzulegenden Prüfungsmaßstäbe nur zusätzlich erschwert. Die Trennung von Vorgangs-

57 BVerwG, Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – (Fußn. 34), S. 356 I. Sp.

58 Vgl. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. –, BVerwGE 56, 110 (128), insoweit in DVBl. (Fußn. 4) nicht abgedruckt.

59 AaO (Fußn. 58).

60 AaO (Fußn. 58).

61 Vgl. aaO (Fußn. 58).

62 AaO (Fußn. 58).

63 AaO (Fußn. 58).

64 Vgl. aaO zu § 155 b Abs. 2 Satz 2 BBauG a. F. = § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB n. F.

65 Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 – (Fußn. 33), S. 586 r. Sp.

66 Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. 5. 1984 – 4 C 58.81 –, BVerwGE 69, 256 (273), insoweit in DVBl. (Fußn. 3) nicht abgedruckt.

67 BVerwG, Urteil vom 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – (Fußn. 16), S. 494 I. Sp. – insoweit in BVerwGE 47, 144 ff. nicht abgedruckt.

68 Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 – (Fußn. 33), S. 586 r. Sp.; vgl. auch Urteil vom 23. 1. 1981 – 4 C 4.78 –, DVBl. 1981, 932 (934 r. Sp.) – insoweit in BVerwGE 61, 295 ff. nicht abgedruckt, und Urteil vom 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – (Fußn. 16), S. 494 – insoweit in BVerwGE 47, 144 ff. nicht abgedruckt.

69 BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 – (Fußn. 33), S. 588 r. Sp.

70 BVerwG (Fußn. 33), S. 589 r. Sp.

71 BVerwG, Urteil vom 21. 8. 1981 – 4 C 57.80 – (Fußn. 34), S. 356 r. Sp. zu § 155 b BBauG a. F. = § 214 BauGB.

72 BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 – (Fußn. 33), S. 588 – Fachplanung.

73 Vgl. BVerwG (Fußn. 33), S. 588 I. Sp.

74 BVerwG (Fußn. 33), S. 589 f.

75 Insoweit ebenso *Fimke* (Fußn. 2), S. 512 I. Sp.

und Ergebniskontrolle bei jeweils grundsätzlich gleichen Kontrollmaßstäben (Abwägungsfehlerarten) erleichtert die Überprüfung planerischer Abwägungsentscheidungen, macht sie durchschaubar und nachvollziehbar, zugleich dient sie der Prozeßökonomie.

IV. Ergebnis

Maßgebliche Kriterien zur Unterscheidung von Vorgangs- und Ergebniskontrolle planerischer Abwägung sind die Kontrollgegenstände. Die Abwägungsergebniskontrolle ist die Prüfung der Abwägung anhand beschränkter Prüfungsgegenstände, nämlich der im Plan selbst ausgewiesenen Festsetzungen. Sie bezweckt die Ermittlung der schon

aus diesen (zeichnerischen und schriftlichen) Festsetzungen erkennbaren, in diesem Sinne offensichtlichen Abwägungsfehler. Die Abwägungsvorgangskontrolle ist die aus rechtsstaatlichen Gründen notwendige weitere Prüfung der Abwägung anhand zusätzlicher Kontrollgegenstände (Begründung, Planakten usw.), wenn die Ergebniskontrolle Abwägungsfehler noch nicht zuverlässig aufgedeckt hat. Auch die Vorgangskontrolle ist – durch das Erfordernis einer Auswirkung von Vorgangsfehlern auf das Abwägungsergebnis – letztlich auf die Prüfung des Abwägungsergebnisses ausgerichtet. Sie führt zur Ermittlung solcher Fehler des Abwägungsergebnisses, die anhand der Festsetzungen des Plans allein (also durch Ergebniskontrolle) noch nicht feststellbar, in diesem Sinne also nicht offensichtlich waren.