

Die Kontrolle straßenrechtlicher Planfeststellungen

Zugleich Anmerkung zum Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. 1. 1987 – 2 UE 1292/85 – NuR 1988, 250¹

Von Rechtsanwalt Dr. Martin Ibler, Bad Harzburg/Göttingen

I. Einleitung

Die für die Fachplanungen maßgeblichen Gesetzesbestimmungen, wie allgemeine Ziele, Planungsleitsätze und Abwägungsvorgaben, weisen einen hohen Abstraktionsgrad auf. Die Abstraktionshöhe bewirkt eine Fülle von Schwierigkeiten bei der Rechtsfindung. Das BVerwG hat deshalb in zahlreichen Entscheidungen ein System geschaffen, das die Planfeststellungen (nicht nur die straßenrechtlichen!) im einzelnen weiter strukturiert und so für die planende Verwaltung und für die richterliche Kontrolle handhabbar macht. Die Rechtsprechung der Instanzgerichte orientiert sich an dieser erheblichen Strukturierungsleistung; das hier zu besprechende Urteil des HessVGH zeigt dies deutlich. Allerdings hat das BVerwG sein Kontrollgefüge für die z. T. voneinander abweichenden Planfeststellungsverfahren der verschiedenen Fachplanungsgesetze und außerdem fallorientiert entwickelt. Aus diesen Gründen kann einerseits auf Abstraktion nicht gänzlich verzichtet werden, andererseits ist das System ständigen Verfeinerungen zugänglich und unterworfen. Die Instanzgerichte müssen deshalb auch bei grundsätzlicher Anwendung der höchstrichterlichen Kontrollschablone offene Rechtsfragen beantworten, und naturgemäß kann man über ihre Antworten geteilter Meinung sein. Auch dafür ist das zu besprechende Urteil Beispiel.

Mit seiner Entscheidung weist der HessVGH die Klage eines Grundeigentümers ab, dessen Grundstück durch eine geplante Straße in Anspruch genommen werden sollte. Die Richter erörtern in den Entscheidungsgründen folgende Fragen, auf die ich näher eingehen werde:

- Inwieweit darf es das Gericht offenlassen, ob die Planfeststellungsbehörde eine Beteiligung von Naturschutzverbänden (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG) rechtswidrig erschwert hat? (Dazu II 1).
- Welche richterliche Kontrolldichte besteht bei der Entscheidung über die Rechtfertigung eines konkreten Straßenbauvorhabens? (Dazu II 2a).
- Stellt § 8 BNatSchG einen bindenden Planungsleitsatz dar oder nur ein Optimierungsgebot? (Dazu II 2b).
- In welchem Verhältnis stehen Planungs- und Linienführungsbestimmung (§ 16 FStrG) und nachfolgende Planfeststellung zueinander? (Dazu II 2c).
- Darf die Planfeststellungsbehörde es dahingestellt sein lassen, ob der Eingriff in Grundeigentum des Klägers gemildert werden könnte, wenn noch ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt würde? (Dazu II 2d).

II. Das höchstrichterliche Kontrollschema

Das BVerwG billigt den Planfeststellungsbehörden ein als planerische Gestaltungsfreiheit bezeichnetes Planungsermessen zu und überprüft deshalb Planfeststellungen nur darauf, ob die Behörden die formellen und materiellen Schranken der Plangestaltungsfreiheit eingehalten haben.

1. Formelle Schranken

Formelle Schranken ergeben sich aus der Bindung der Planfeststellungsbehörde an das für die Planfeststellung vorgeschriebene Verwaltungsverfahren². Beispiele sind Planauslegungsvorschriften wie § 18 Abs. 1 S. 2 FStrG³, die Inkompatibilitätsvorschrift des § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VwVfG⁴ und – im Fall des HessVGH – die Regelung über

die Beteiligung von Naturschutzverbänden (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG).

Die Verletzung formeller Schranken kann auf Anfechtungsklage Dritter hin nur dann zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses führen, wenn der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Ob ihm eine Verfahrensvorschrift ein subjektives Recht gewährt, ist oftmals zweifelhaft und deshalb durch Auslegung zu ermitteln. Bei § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG, der die Beteiligung von Naturschutzverbänden vorschreibt, handelt es sich nach Auffassung des HessVGH um eine Verfahrensnorm, die keine Interessen von privaten Klägern schützt⁵. Die Regelung bezwecke auch nicht, dem Kläger eine Darlegungslast zu erleichtern, indem ihm die Beteiligung der Verbände Argumentationshilfen an die Hand gebe, mit denen er ggf. erläutern könne, daß abwägungserhebliche naturschutzrechtliche Belange zu seinen Lasten unberücksichtigt geblieben sein könnten⁶. § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG gewähre dem Kläger deshalb kein subjektives Recht, so daß die Frage nach einer Verletzung dieser Norm keiner Beantwortung bedürfe.

Dem BVerwG zufolge kann indes auch die Verletzung einer nur objektiv-rechtlichen Vorschrift zur Aufhebung eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses führen, wenn die Planfeststellung die Inanspruchnahme von Teilflächen des Grundeigentums des Klägers vorsieht⁷. Bisher hatte das BVerwG dabei allerdings nur über *materielle* objektivrechtliche Vorschriften zu entscheiden⁸, so daß man die Frage, ob die Verletzung rein objektiv-rechtlicher *Verfahrensnormen* entsprechend zu behandeln ist, als höchstrichterlich noch nicht geklärt bezeichnen kann⁹. Während das OVG Koblenz¹⁰ die Rechtsprechung des BVerwG so versteht, daß bei Inanspruchnahme von Grundflächen der Eigentümer verlangen könne, die Plan-

2) BVerwG, Urt. v. 14. 12. 1979 – 4 C 10.77, BVerwGE 59, 253/257.

3) Vgl. BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 NJW 1975, 1373 (1374 li. Sp., insoweit in BVerwGE 48, 56 nicht abgedruckt); BVerwG, Urt. v. 22. 3. 1985 – 4 C 63.80, NuR 1986, 248 (248 re. Sp.) = BVerwGE 71, 150 (152 f.); BVerwG, Urt. v. 5. 12. 1986 – 4 C 13.85, NuR 1988, 138/140 f. = BVerwGE 75, 214/224 f. zu § 10 Abs. 3, 1 Halbs. LuftVG.

4) BVerwG, Urt. v. 30. 5. 1985 – 4 C 58.81, NuR 1985, 65/66 f. = BVerwG 69, 256/267 ff.

5) NuR 1988, 250 (250 re. Sp.).

6) NuR 1988, 250 (251 li. Sp.).

7) Vgl. BVerwG, Urt. v. 18. 3. 1983 – 4 C 80.79, NuR 1983, 313/313 f. = BVerwGE 67, 74/77; BVerwG, Urt. v. 27. 5. 1983 – 4 C 39.80 NuR 1983, 315, sog. „Weiterführung“ der Rechtsprechung des Urt. v. 14. 2. 1975 (Fn. 3).

8) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 313 = BVerwGE 67, 74: Belange des Landschaftsschutzes. BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 315: Belange des Denkmalschutzes; BVerwG (Fn. 4), NuR 1985, 65 = BVerwGE 69, 256: Belange der Flugsicherheit. Urt. v. 12. 7. 1985 – 4 C 40.83, NuR 1986, 196 = BVerwGE 72, 15: Belange des Natur- und Landschaftsschutzes.

9) Soweit das BVerwG in Entscheidungen über den subjektiven Rechtsschutz durch Vorschriften über das Verwaltungsverfahren verlangt hatte, daß die Regelung des Verwaltungsverfahrens selbst mit einer eigenen Schutzfunktion ausgestaltet sein müsse (z. B. Urt. v. 15. 1. 1982 – 4 C 26.78 – NuR 1982, 260, 261 = BVerwGE 64, 325, 331 f.; Urt. v. 14. 12. 1973 – IV C 50.71 – BVerwGE 44, 235, 239 f.; Urt. v. 20. 10. 1972 – IVC 107.67 – BVerwGE 41, 58, 63 ff.), handelte es sich nicht um Fälle, in denen Grundstücksflächen der Kläger durch eine planfestgestellte Maßnahme in Anspruch genommen werden sollten. Überdies ergingen diese Entscheidungen vor der Weiterführung der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Urteil v. 18. 3. 1983 (Fn. 7), NuR 1983, 313 = BVerwGE 67, 74.

10) Urt. v. 30. 10. 1984 – 7 A 30/84, NuR 1985, 30; ebenso wohl auch VGH Mannheim, Urt. v. 24. 11. 1987 – 10 S 1044/84, VBIBW 1988, 337 (337 f.).

1) DÖV 1987, 497 = UPR 1987, 360 (nur Leitsätze).

feststellung müsse insgesamt rechtmäßig sein und dürfe deshalb auch nicht gegen § 29 Abs. 1 S. 1 BNatSchG verstoßen, legt der HessVGH die Entscheidung des BVerwG anders aus: Auch ein durch Inanspruchnahme von Flächen seines Grundstücks betroffener Kläger könne nicht den Verstoß gegen bloß objektiv-rechtliche Verfahrensnormen rügen.

Indes deuten die umfassenden Formulierungen und die Begründung der Bundesrichter darauf hin, daß auch bei Verletzung objektiv-rechtlicher Verfahrensnormen eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses erreicht werden kann, wenn das Planvorhaben Grundeigentum des Klägers in Anspruch nehmen wird. Der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG bedeute, daß „er vor einem Eigentumsentzug geschützt, der nicht zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich oder nicht gesetzmäßig ist“¹¹. Ein Eingriff durch Inanspruchnahme von Teilflächen des Grundeigentums „ist nach Art. 14, 20 Abs. 3 GG gegenüber dem Grundeigentümer nur dann gerechtfertigt, wenn er insgesamt gesetzmäßig ist“¹². Es kommt dem BVerwG zufolge dann also „nicht darauf an, daß der rechtliche Mangel speziell auf der Verletzung von Vorschriften beruht, die ihrerseits die Belange des Eigentümers schützen sollen“¹³.

Allerdings läßt das BVerwG von diesem Grundsatz für besondere Einzelfälle Ausnahmen zu: „Für den Schutz des Eigentums mögen allerdings gewisse formelle oder materielle Fehler der Planfeststellung aus den besonderen Gründen des Einzelfalls unbeachtlich sein“¹⁴. Die Bundesrichter halten solche Ausnahmen z. B. für gegeben,

- wenn bei einer abschnittweisen Planfeststellung der Mangel so begrenzt ist, daß er das in Rede stehende Eigentum nicht berührt,
- wenn auch bei einer Korrektur des Mangels (etwa durch teilweise Verlegung der Trasse) der Eingriff in das Eigentum unverändert bestehenbliebe,
- wenn auch eine zunächst rechtswidrig unterbliebene Beachtung von Landschaftsschutz- bzw. Naturschutzbelangen nicht zu einer Veränderung der Trassenführung im Bereich des klägerischen Grundstücks führen würde¹⁵.

Es verbleibe jedoch bei der Regel, daß auch die bloße objektive Rechtswidrigkeit zur Aufhebung führe, wenn nicht auszuschließen sei, daß die Inanspruchnahme von Grundstücksflächen des klagenden Eigentümers entfalle, falls die objektive Rechtsvorschrift rechtmäßig angewendet werde¹⁶.

Der HessVGH zieht zur Begründung seiner Ansicht, eine rechtswidrig unterlassene Anhörung von Naturschutzverbänden unterfalle nicht dieser Regel, keinen der vom BVerwG genannten oder ähnliche Ausnahmetatbestände heran. Er verkennt damit den vom BVerwG aus der hervor gehobenen Bedeutung des Eigentumsschutzes entwickelten Regel-Ausnahme-Mechanismus. Die Formulierungen der Bundesrichter¹⁷ verdeutlichen, daß auch formelle Planungsfehler nur dann unbeachtlich sein sollen, wenn das Vorliegen einer entsprechenden Ausnahme feststeht. Danach hätte der HessVGH ausschließen müssen, daß bei einer ordnungsgemäßen Beteiligung der Naturschutzverbände planungserhebliche Belange erkannt worden wären, die zugunsten des Klägers eine Verlegung der Trasse hätten bewirken können. Folglich muß der Kläger nicht selbst Naturschutzbelange aufzählen, mit denen die Planfeststellung möglicherweise unvereinbar ist. Diese Konsequenz ist billigenwert, denn den Kläger trifft – entgegen der Meinung des HessVGH – insoweit keine Darlegungslast. Die Ermittlung planungsbetroffener Naturschutzbelange obliegt, wie die Ermittlung aller öffentlichen Belange, viel-

mehr der Planfeststellungsbehörde; sie hat zur Erfüllung dieser Aufgabe die Naturschutzverbände anzuhören. Verletzt sie diese Pflicht, so mag sie dartun, daß es selbst bei einer ordnungsgemäßen Anhörung bei der Inanspruchnahme des klägerischen Grundstücks verblieben wäre. Auf die Klage eines durch Inanspruchnahme von Grundflächen betroffenen Eigentümers darf deshalb nicht offenbleiben, ob die Planfeststellungsbehörde eine Beteiligung von Naturschutzverbänden rechtswidrig erschwert hat, es sei denn, die Sachverhaltsermittlung des Gerichts oder Nachweise der Planfeststellungsbehörde belegen, daß die Beteiligung der Verbände nicht zu einer geringeren Beeinträchtigung des Klägers geführt hätte.

2. Materielle Schranken

Materielle Schranken sind die Planrechtfertigung, Planungsleitsätze, besondere fachplanungsgesetzimmanente Bestimmungen und das Abwägungsgebot.

a. Die Planrechtfertigung

Als Planrechtfertigung bezeichnet das BVerwG die Schranke der behördlichen Plangestaltungsfreiheit, die eingehalten werden muß, damit die Planung überhaupt – notfalls im Enteignungswege – Eigentum Privater in Anspruch nehmen darf.

Die Rechtfertigung für eine bestimmte Straßenplanung soll vorliegen, wenn „für das mit der Planung beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundesfernstraßengesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis besteht“¹⁸. Die vom jeweiligen Fachplanungsgesetz allgemein verfolgten Ziele sind durch Auslegung des Gesetzes zu ermitteln. Im Fernstraßengesetz kommen sie in § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und § 4 zum Ausdruck¹⁹. Dazu gehören etwa

- die verkehrsmäßige Aufschließung eines unterentwickelten Raumes²⁰;
- die Schaffung von nach modernem Stand völlig neu geplanten Kraftfahrzeugstraßen, die weitaus besser für den weiträumigen Verkehr mit Kraftfahrzeugen geeignet sind als alte Straßen mit zahlreichen Ortsdurchfahrten²¹;
- das Ziel, Gefahrenquellen zu beseitigen²².

Das „Bedürfnis“ soll dem BVerwG zufolge vorliegen, wenn das beabsichtigte Vorhaben zur Verwirklichung der fachplanungsgesetzlichen Ziele „objektiv erforderlich“ ist. Das sei „nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern wenn es vernünftigerweise geboten“ sei²³. Diese planungslegitimierende Erforderlichkeit ergebe sich „im allgemeinen aus dem konkreten Bedürfnis nach einer (leistungsfähigen) Verkehrsverbindung, aber auch aus konkreten Sicherheitsanforderungen“²⁴. Das „Bedürfnis“ kann dabei zum einen aus der „aktuellen Verkehrslage“ folgen²⁵, beispielsweise wenn eine Straße durch den gegenwärtig anfallenden Verkehr überlastet ist oder wenn vorhandene

11) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 313 (313 re. Sp.) = BVerwGE 67, 74/76.

12) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 315 (li. Sp.).

13) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 313 (314 li. Sp.) = BVerwGE 67, 74/77.

14) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 313 (314 li. Sp.) = BVerwGE 67, 74/77.

15) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 313 (314 li. Sp.) = BVerwGE 67, 74/77.

16) BVerwG (Fn. 7), NuR 1983, 313 (314 li. Sp.) = BVerwGE 67, 74/78.

17) S. o. im Text bei Fn. 15 u. 16.

18) Für die straßenrechtliche Planfeststellung: BVerwG (Fn. 3), BVerwGE 48, 56/60. Vgl. für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung: BVerwG, Urt. v. 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a., BVerwGE 56, 110/118; BVerwG (Fn. 4), NuR 1985, 65 (67 re. Sp.) = BVerwGE 69, 256/270; NuR 1988, 138 (143 li. Sp.) = BVerwG (Fn. 3), BVerwGE 75, 214/232 f.

19) BVerwG, Urt. v. 6. 12. 1985 – 4 C 59.82, NuR 1987, 172 (172 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/283.

20) BVerwGE, Urt. v. 22. 3. 1985 – 4 C 15.83, NuR 1986, 170 (170 re. Sp.) = BVerwGE 71, 166/169.

21) BVerwG (Fn. 20), NuR 1986, 170 (170 re. Sp.) = BVerwGE 71, 166/168.

22) BVerwG (Fn. 3), NuR 1986, 248 (248 re. Sp.) = BVerwGE 71, 150/153).

23) BVerwG (Fn. 3), NuR 1988, 138 (143 li. Sp.) = BVerwGE 75, 214/232 f.

24) Z. B. BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172/173 = BVerwGE 72, 282/286 für die straßenrechtliche Planfeststellung; BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/120; BVerwG (Fn. 3), NuR 1988, 138 (143 li. Sp.) = BVerwGE 75, 214/233 für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung.

25) Z. B. BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (173 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/286; zur Flughafenplanung vgl. BVerwG (Fn. 3), NuR 1988, 138 (143 li. Sp.) = BVerwGE 75, 214/232 f.

Siedlungen nicht hinreichend erschlossen sind²⁶. Zum anderen kann sich das „Bedürfnis“ nach einer Verkehrseinrichtung aus einer „Vorausschau auf künftige Entwicklungen“ (Prognose) begründen lassen²⁷.

Das VG Wiesbaden als Vorinstanz zum hier besprochenen Urteil des HessVGH hatte die Planrechtfertigung verneint: Zwar entspreche die angefochtene Planung der grundsätzlichen fernstraßenrechtlichen Zielsetzung, da sie durch die Absicht bestimmt sei, unzureichenden Straßenverhältnissen in den Ortsdurchfahrten durch den Bau einer Umgehungsstraße abzuwehren²⁸. Doch sei die Erforderlichkeit des konkreten Bauvorhabens nicht hinreichend dargelegt. Wenn auch der Planfeststellungsbehörde zur Ermittlung der Erforderlichkeit ein „beschränktes Planungsermessen“ zustehe, so habe doch die Erforderlichkeit einer vierspurigen Umgehungsstraße ohne Erstellung einer Verkehrsprognose nicht bejaht werden dürfen²⁹.

Der HessVGH widerspricht dieser Auffassung. Die Planrechtfertigung folge bereits daraus, daß die beabsichtigte Planung den Zielsetzungen des Fachplanungsgesetzes diene und die mit dem konkreten Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen generell geeignet seien, etwa entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden. Für das „Bedürfnis“ genüge es, wenn eine in ihrer Leistungsfähigkeit und Verkehrssicherheit als Bundesfernstraße erheblich eingeschränkte Bundesstraße durch den Bau einer leistungsfähigen Umgehung ersetzt werden soll. Das VG Wiesbaden habe unzutreffend die Frage der Dimensionierung der geplanten Straße zur Planrechtfertigung gezählt. Bei der Dimensionierung bestehe ein Planungsermessen, das nicht verkürzt werden dürfe, indem man die Dimensionierung statt der nur beschränkt kontrollierbaren Abwägungsstufe der Planrechtfertigungsstufe zuordne³⁰.

Diese Argumentation des HessVGH dürfte dem dargestellten Kontrollkonzept des BVerwG zur Planrechtfertigung entsprechen³¹, für das allerdings hinsichtlich der Einzelheiten der Planrechtfertigung eine Präzisierung wünschenswert wäre: Das Abstellen des BVerwG auf die Frage, ob für das „beabsichtigte Vorhaben“³² bzw. das „konkrete Vorhaben“³³ ein Bedürfnis bestehe, hat das VG Wiesbaden zu einer Bedürfnisprüfung für den vierspurigen Ausbau der geplanten Straße verleitet. Richtigerweise stellt die Bedürfnisprüfung bei der Planrechtfertigung jedoch nicht auf jedes Detail der Ausgestaltung der Straße ab. Würden alle Einzelheiten des geplanten Vorhabens in die Bedürfnisprüfung einbezogen, müßte schon auf der Planrechtfertigungsebene dem behördlichen Planungsermessen in der Weise Rechnung getragen werden, daß die Voraussetzungen der Planrechtfertigung nur eingeschränkt richterlich kontrolliert werden könnten. Diese Konsequenz hatte das VG Wiesbaden dazu bewogen, bei der Planrechtfertigungsprüfung ein „beschränktes Planungsermessen“ anzunehmen, ohne aber näher zu erläutern, was darunter zu verstehen sei³⁴.

Richtigerweise besteht bei der Feststellung der Planrechtfertigung jedoch kein behördlicher Entscheidungsspielraum, der gerichtlich nur beschränkt kontrollierbar wäre. Die Planrechtfertigung ermächtigt – notfalls im Enteignungswege – zu Eingriffen in das Eigentum Privater. Sie beantwortet damit die Frage, ob die bestehende Situation durch ein Planvorhaben in einer Weise verändert werden darf, die zu einer Eigentumsbeschränkung Dritter führen kann. Eine entsprechende Ermächtigung bedarf angesichts

der hervorragenden, grundrechtlich geschützten Bedeutung des Eigentumsrechts einer Absicherung durch eine möglichst umfassende Gerichtskontrolle. Wegen dieser Bedeutung des Eigentums muß die gerichtliche Kontrolle zumindest dort umfassend sein, wo es um die Frage geht, ob überhaupt Eigentum in Anspruch genommen werden darf. Erst wenn diese Frage zu bejahen ist und es (nur noch) um die Ausgestaltung des Eingriffs im einzelnen, also um das *Wie* geht, ist eine Einschränkung der Kontrolldichte mit der grundrechtlich anerkannten hohen Schutzbedürftigkeit des Eigentums Privater vereinbar. Die Ausgestaltung im einzelnen erfolgt dort, wo alle Details der Planung angemessen zu berücksichtigen sind, nämlich bei der – nachfolgenden – Anwendung des Gebots gerechter Abwägung aller von der Planung berührten Belange (dazu nachfolgend unter d) unter Berücksichtigung der behördlichen Abwägungsspielräume. Auf der Stufe der Planrechtfertigungsprüfung beläßt die Gerichtskontrolle der Planfeststellungsbehörde keinen Entscheidungsfreiraum etwa im Sinne einer Einschätzungsprärogative, eines Beurteilungs- oder eines Ermessensspielraums. Die Planrechtfertigungskontrolle ist vielmehr die umfassende Überprüfung des Vorliegens bestimmter gegenständlich begrenzter – gleichsam tatbestandlicher – Voraussetzungen (Handelt es sich um eine Bundesstraße i. S. v. § 1 FStrG?³⁵ Besteht gemessen an den fernstraßengesetzlichen Zielen ein Bedürfnis dafür?) und des vorliegenden tatsächlichen Lebenssachverhalts.

In diesen Hintergrund fügt sich die Begründung der HessVGH ein: Er hat die Frage bejaht, ob es in der konkret vorgefundenen Situation ein Bedürfnis für eine Bundesstraße gibt, die den bestehenden Zustand, gemessen an den fernstraßengesetzlichen Zielen, verbessert. Die Planrechtfertigung, nämlich *ob überhaupt* Eigentum in Anspruch genommen werden durfte, um die bisherige Situation zu verändern, lag damit vor. Daß die bestehenden Gegebenheiten verbesserungsbedürftig waren, folgte dabei bereits aus der festgestellten Gefahrenlage. Da der HessVGH die Planrechtfertigung schon anhand der tatsächlichen Gefahrensituation bejahen konnte, kam es auf die weitere Möglichkeit, einer Feststellung der Planrechtfertigung aufgrund von Prognosen, nicht mehr an. Aber auch beim Ermitteln der Planrechtfertigung durch Prognosen besteht kein exekutiver Entscheidungsfreiraum.

Entsprechend hat es auch das BVerwG abgelehnt, der Verwaltung bei der Beurteilung der Erforderlichkeit des Planvorhabens einen „Verwaltungsspielraum“ zuzubilligen, demzufolge die gerichtliche Überprüfung der Planrechtfertigung grundsätzlich beschränkt wäre³⁶. Überlegungen der Bundesrichter zu einer Beschränkung der Gerichtskontrolle, falls die Planrechtfertigung aufgrund von Prognosen ermittelt wird³⁷, dürften nicht so zu verstehen sein, als sei der Verwaltung beim Beurteilen künftiger Entwicklungen eine gerichtskontrollfreie Entscheidungsbefugnis zum Überwinden des Eigentumsgrundrechts eingeräumt: Die zur Ermittlung der Planrechtfertigung ggf. notwendigen Prognosen sind der Sachverhaltserforschung zuzuordnen³⁸. Das „Bedürfnis“ wird dann nicht durch tatsächliche *Feststellungen* (Ermitteln der aktuellen Verkehrslage z. B. durch Verkehrszählungen) begründet, sondern durch eine *Vorausschau* auf künftige Entwicklungen. Der Verlauf künftiger Entwicklungen läßt sich nur unter Zuhilfenahme von Einschätzungen und Prognosen vorhersehen. Diese unterliegen uneingeschränkter richterlicher Kontrolle insofern, als es um die Vorgehensweise geht, mit der sie erarbeitet werden. Das Verfahren muß „methodisch

26) BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (173 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/286.

27) BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (173 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/286.

28) VG Wiesbaden, Urt. v. 23. 5. 1985 – V/1E 1074/82 – S. 19 f. der Urteilsausfertigung.

29) S. 22 der Urteilsausfertigung.

30) NuR 1988, 250 (251 re. Sp.).

31) Vgl. zur Flughafenplanung, bei der die Frage der zutreffenden Dimensionierung ebenfalls nicht zur Prüfung der Planrechtfertigung gehört, BVerwG (Fn. 3), NuR 1988, 138 (144 re. Sp.) = BVerwGE 75, 214/238.

32) BVerwG (Fn. 3), BVerwGE 48, 56/60; BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/118.

33) BVerwG (Fn. 20), NuR 1986, 170 (170 re. Sp.) = BVerwGE 71, 166/168.

34) Vgl. S. 22 der Urteilsausfertigung.

35) BVerwG (Fn. 20), NuR 1986, 170 (170 re. Sp.) = BVerwGE 71, 166/168.

36) Vgl. BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (172 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/284.

37) BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (173 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/286.

38) Vgl. auch *Badura*, Rechtsfragen der Flughafenplanung, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik (1984), S. 27/34.

einwandfrei“ und „der jeweiligen Materie angemessen“ sein³⁹. Die Grenzen richterlicher Kontrolle bei der Überprüfung von Prognosen beruhen auf den Ungewissheiten der Zukunft. Es handelt sich um dieselben Ungewissheiten, denen sich die Verwaltung ausgesetzt sieht, die die Prognoseentscheidung zu treffen hat. Die richterlichen Bindungen, denen die Verwaltung dabei unterworfen ist, entsprechen denjenigen, deren Einhaltung die Gerichte zu überprüfen haben. Von einem Entscheidungsfreiraum der Verwaltung gegenüber der dritten Gewalt, der zu einer „eingeschränkten“ Kontrolle führt, sollte deshalb nicht die Rede sein. Die Gerichte haben aber auch keine weitergehende Entscheidungskompetenz als die Verwaltung, d. h. das Gericht hat „nicht aus Rechtsgründen seine Einschätzung an die Stelle derjenigen der Verwaltung zu setzen“⁴⁰.

b. Die Planungsleitsätze

Planungsleitsätze sind nach der neueren Rechtsprechung des BVerwG „gesetzliche Zielvorgaben, ... die bei öffentlichen Planungen strikte Beachtung verlangen und deswegen nicht im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden können“⁴¹. Sie eröffnen der planenden Verwaltung keinen Gestaltungsfreiraum. Ihre Verletzung führt ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses und zu dessen Aufhebung, soweit der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist⁴². Planungsleitsätze sind abzugrenzen von sog. Optimierungsgeboten, „die ihrem Inhalt nach nicht mehr als eine Zielvorgabe für den Planer enthalten und erkennen lassen, daß diese Zielsetzungen bei öffentlichen Planungen im Konflikt mit anderen Zielen zumindest teilweise zurücktreten können“⁴³. Ob eine gesetzliche Regelung einen Planungsleitsatz oder (nur) ein Optimierungsgebot darstellt, ist durch Auslegung zu ermitteln.

Einen zwingenden Planungsleitsatzcharakter der naturschutzgesetzlichen Regelungen in § 8 BNatSchG verneint der HessVGh unter Berufung auf Absatz 4 dieser Vorschrift. Aus § 8 Abs. 4 BNatSchG folge mittelbar, daß naturschutzrechtliche Belange durch eine Abwägung überwindbar seien; andernfalls sei diese Bestimmung überflüssig. Diese Begründung für die im Ergebnis richtige Qualifizierung des § 8 BNatSchG als bloßes Optimierungsgebot ist unnötig kompliziert. § 8 Abs. 4 BNatSchG hat für die Ermittlung des Stellenwerts naturschutzgesetzlicher Planungsvorgaben allenfalls nachrangige Bedeutung; es handelt sich in erster Linie um eine Verfahrensvorschrift. Die maßgebliche, auf ihre Eigenschaft als Planungsleitsatz zu prüfende Regelung in § 8 BNatSchG enthält dessen Absatz 3, der bestimmt, unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff in Natur und Landschaft untersagt werden muß. Eine Qualifizierung dieser Norm als Planungsleitsatz scheidet indes seinem Wortlaut nach deshalb aus, weil die Bestimmung ausdrücklich einen Abwägungsvorbehalt enthält.

c. Spezielle fachplanungsgesetzimmanente Schranken

Die materiellen Schranken der Planrechtfertigung und der Planungsleitsätze sowie die Schranke des Abwägungsgebots (unten d.) gelten im Grundsatz gleichermaßen für alle Fachplanfeststellungen. Daneben weisen die verschiedenen Fachplanungsgesetze besondere Schranken auf, die nur für die jeweilige Planfeststellungsart gelten. Bei der Fernstraßenplanung handelt es sich insbesondere um die Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 FStrG. Die ministerielle Ent-

scheidung betrifft den grundsätzlichen Verlauf der geplanten Straße sowie ihre ungefähre Lage zu berührten und benachbarten Ortschaften und Grundstücken.

Die Bindung der Planfeststellungsbehörde an die Linienführungsbestimmung war schon mehrfach Gegenstand höchstrichterlicher Entscheidungen; die detaillierte Ausgestaltung dieser Bindungswirkung ist gleichwohl noch mit Zweifelsfragen behaftet^{43a}. Dem BVerwG zufolge handelt es sich um eine „allein innerbehördliche Bindung“⁴⁴, um ein „unselbständiges Entscheidungselement auf dem Wege zum Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses“, das nur „durch die Kompetenzverteilung zugunsten des Bundesministers für Verkehr äußerlich ... abgehoben“ sei⁴⁵. Die Planfeststellungsbehörde sei „im Innenverhältnis sowohl auf die - vorbereitende - Grundentscheidung des Bundesministers für Verkehr angewiesen als auch an diese gebunden“⁴⁶. Doch müsse „im allgemeinen ... der planfeststellenden Behörde auch gegenüber der nach § 16 FStrG festgestellten Linie ein nicht unerhebliches Ermessen eingeräumt werden“⁴⁷. Die verwaltungsgerichtliche Prüfung auch der Linienbestimmung erfolge erst im Rahmen der Kontrolle des nachfolgenden Planfeststellungsbeschlusses⁴⁸.

Das VG Wiesbaden als Vorinstanz des Besprechungsurteils hatte den angegriffenen Planfeststellungsbeschuß auch deshalb für rechtswidrig gehalten, weil sich die Planfeststellungsbehörde an den bereits in der Linienbestimmung vorgesehenen vierspurigen Ausbau der geplanten Straße gebunden geglaubt und eine Abwägung insoweit unterlassen habe⁴⁹. Der HessVGh geht in seinem Urteil auf die Bindungswirkung der Linienbestimmung für die Planfeststellungsbehörde zwar nicht ausdrücklich ein, doch vertritt er die Ansicht, die Entscheidung für den vierspurigen Ausbau sei in der ministeriellen Vorentscheidung und im abschließenden Planfeststellungsbeschuß fehlerfrei erfolgt⁵⁰. Wegen der Argumentation des VG Wiesbaden hätte man allerdings eine Stellungnahme zu der Frage erwartet, inwieweit die Planfeststellungsbehörde an die Bestimmung nach § 16 FStrG überhaupt gebunden sein konnte.

Der zulässige Umfang einer solchen Bindungswirkung dürfte schon wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung von ministerieller EntschlieÙung und Planfeststellung beschränkt sein: Anders als im Planfeststellungsverfahren (vgl. § 18 Abs. 2, 4 FStrG) ist im Verfahren zur Linienbestimmung eine Beteiligung Dritter und von Behörden nicht vorgesehen. Die Entscheidung nach § 16 FStrG ergeht also von vornherein auf einer weniger umfassenden Tatsachengrundlage. Eine Bindung dürfte sich deshalb nur auf die Bewertung solcher Kriterien erstrecken, die der Bundesverkehrsminister vollständig berücksichtigen konnte. Geraten Entscheidungsbestandteile der ministeriellen Bestimmung in Konflikt mit anderen Belangen, die der Verkehrsminister noch nicht umfassend beachtete, hat eine strikte Bindung auszuschneiden. Danach kommt eine strenge Bindung an eine Vorentscheidung über den vierspurigen Ausbau der geplanten Straße in der Regel nicht in Frage: Regelmäßig läßt sich über den notwendigen Straßenquerschnitt erst unter Berücksichtigung sämtlicher öffentlicher und privater Belange eine Entscheidung treffen, also im Rahmen der Abwägung im Planfeststellungsverfahren.

39) BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (173 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/286.

40) BVerwG (Fn. 19), NuR 1987, 172 (173 re. Sp.) = BVerwGE 72, 282/286.

41) BVerwG, Urt. v. 22. 3. 1985 - 4 C 73.82, NuR 1985, 320 (Leitsatz 1) = BVerwGE 71, 163/165.

42) BVerwG (Fn. 41), NuR 1985, 320 (321 li. Sp.) = BVerwGE 71, 163/164.

43) BVerwG (Fn. 41), NuR 1985, 320 (321 li. Sp.) = BVerwGE 71, 163/165.

43a) Vgl. dazu ausführlich *Ibler*, Zur Bindungswirkung der Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr bei der Fernstraßenplanung, DVBl. 1989, 76 ff.

44) BVerwG (Fn. 3), BVerwGE 48, 56/60; Urt. v. 26. 6. 1981 - 4 C 5.78, NuR 1982, 16 (17 li. Sp.) = BVerwGE 62, 342/347.

45) BVerwG (Fn. 44), NuR 1982, 16 (17 li. Sp.) = BVerwGE 62, 342/346; vgl. auch BVerwG (Fn. 8), NuR 1986, 196/197 = BVerwGE 72, 15/18 zu § 13 WaStrG.

46) BVerwG (Fn. 3), BVerwGE 48, 56/60.

47) BVerwG, Beschl. v. 17. 2. 1969 - IV B 223.68, DÖV 1969, 724.

48) BVerwG (Fn. 44), NuR 1982, 16 (17 f.) = BVerwGE 62, 342/347 ff.

49) S. 57 ff. der Urteilsausfertigung.

50) NuR 1988, 250 (252 re. Sp. f.).

d. Die Schranke des Abwägungsgebots

Auf der Prüfungsstufe des Abwägungsgebots sind alle von dem Planvorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen (vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG). Das vom BVerwG in ständiger Rechtsprechung angewendete Gebot trägt in besonderer Weise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung⁵¹. Es enthält differenzierte Kontrollkriterien; sein wesentlicher Bestandteil ist eine Abwägungsfehlerlehre⁵². Es muß überhaupt abgewogen werden, sonst liegt ein Abwägungsausfall vor⁵³. Ferner muß die Behörde, um ein Abwägungsdefizit zu vermeiden, grundsätzlich alle planungsbetroffenen Belange in die Abwägung einstellen⁵⁴. Bei der folgenden Gewichtung und dem Bevorzugen oder Zurückstellen einzelner Belange ist eine Abwägungsfehlerschätzung auszuschließen. Die Verwaltung darf also weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkennen (Fehlgewichtung) noch den Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vornehmen, die zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (fehlerhafter Ausgleich, Disproportionalität)⁵⁵. Diese Anforderungen richten sich grundsätzlich gleichermaßen an den Abwägungsvorgang wie an das Abwägungsergebnis⁵⁶. Schließlich sind der Grundsatz der Problembewältigung⁵⁷ und spezielle fachplanerische Abwägungsgrenzen⁵⁸ zu beachten⁵⁹. Mit der Ausrichtung der Abwägungskontrolle auf Abwägungsfehler, Abwägungsgrenzen und den Problembewältigungsgrundsatz beläßt man der planenden Verwaltungsbehörde kontrollfreie Abwägungsspielräume, vornehmlich bei der Gewichtung und dem Ausgleich abwägungserheblicher Belange⁶⁰.

Bei der Prüfung des Abwägungsgebots sieht der HessVGH keinen Rechtsvorstoß darin, daß es der angegriffene Planfeststellungsbeschuß offenläßt, ob durch ein nachfolgendes Flurbereinigungsverfahren die Betroffenheit des Klägers in seinem Grundrecht aus Art. 14 GG gemindert werden könnte⁶¹. Die Planfeststellungsbehörde sei bei ihrer Entscheidung von einer Existenzgefährdung des Klägers ausgegangen und habe sich trotz der Schwere dieser Beeinträchtigung wegen des Vorranges der für die Planung sprechenden Belange abwägungsfehlerfrei zugunsten der geplanten Straße entschieden. Sollte es gleichwohl durch ein zusätzliches Flurbereinigungsverfahren möglich sein, den Kläger weniger als existenzgefährdend zu beeinträchtigen, so sei diese Aussicht nur eine günstige Chance des Klägers, deren Verwirklichung er nicht beanspruchen könne. Entscheide sich die Behörde später gegen die zusätzliche

Durchführung einer Flurbereinigung, so stelle dies für den Kläger keine Rechtsbeeinträchtigung dar.

Es fragt sich indes, ob derartige Überlegungen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sind, dessen Einhaltung das Abwägungsgebot gerade sicherstellen will. Die Inkaufnahme einer so schweren Rechtsbeeinträchtigung wie die Existenzgefährdung ist nicht erforderlich, solange die Möglichkeit besteht, die konkrete Planung mit milderen Eingriffen zu verwirklichen. Es geht insoweit nicht um eine Chance des Klägers, eine erlittene Rechtsbeeinträchtigung wieder auszugleichen, sondern um die fehlende Legitimation der Exekutive, ein Eigentumsrecht über den erforderlichen Umfang hinaus zu beeinträchtigen. Der HessVGH hätte sich danach mit der Frage auseinandersetzen sollen, ob derjenige, dessen Grundstück teilweise durch das Planvorhaben in Anspruch genommen wird, dessen Inanspruchnahme aber u. U. durch eine Flurbereinigung gemildert werden könnte, einen Anspruch auf Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens hat.

Im Zusammenhang damit ist zu klären, wie es mit dem Grundsatz der Problembewältigung vereinbart werden kann, den Kläger auf ein solches Flurbereinigungsverfahren zu verweisen. Der Problembewältigungsgrundsatz verlangt, „in die Planung in umfassender Weise schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte einzubeziehen, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind“⁶². Der Geltungsbereich dieses Grundsatzes wird im Fachplanungsrecht maßgeblich durch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung (§ 18b Abs. 1 S. 1, 2. Halbs. FStrG = § 75 Abs. 1 S. 1, 2. Halbs. VwVfG) geprägt⁶³. Die Planfeststellungsbehörde muß danach bei ihrer Abwägung beachten, daß sie eine abschließende Verwaltungsentscheidung fällt; es stehen grundsätzlich keine weiteren Verfahren des fachplanungsfremden Rechts zur Verfügung, die eine Rechtsbeeinträchtigung Betroffener mildern könnten. Soweit allerdings ausnahmsweise eine Minderung von Beeinträchtigungen in einem nachfolgenden Flurbereinigungsverfahren in Betracht kommt, dürfte eine teilweise Verlagerung der Problembewältigung zulässig sein. Eine Unternehmensflurbereinigung wird nämlich von der Konzentrationswirkung der Planfeststellung nicht erfaßt; sie erfolgt typischerweise nach der Planfeststellung⁶⁴. Entscheidet sich die Behörde, die Lösung des Problems, ob die Rechtsbeeinträchtigung eines durch die existenzbedrohende Inanspruchnahme von Teilflächen seines Grundstücks betroffenen Eigentümers noch gemindert werden kann, zulässigerweise in das Flurbereinigungsverfahren zu verlagern, so muß sie einen entsprechenden Vorbehalt in den Planfeststellungsbeschuß aufnehmen (vgl. § 18a Abs. 3 FStrG)⁶⁵. Zugleich muß der betroffene Eigentümer die Durchführung dieses Verfahrens beanspruchen können; andernfalls wäre dem Eigentumsschutz durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip und den Problembewältigungsgrundsatz nicht genügend Rechnung getragen. Weder der Planfeststellungsbeschuß noch der HessVGH hätten deshalb offen lassen dürfen, ob ein Flurbereinigungsverfahren durchzuführen ist.

51) BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1977 – IV C 100.74, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 25, S. 56/67 f. – insoweit in BVerwGE 52, 237 ff. nicht abgedruckt; BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/123.

52) Vgl. z. B. BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/122 ff.

53) Vgl. z. B. BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/122.

54) Vgl. z. B. BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/122.

55) Vgl. z. B. BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/122 f.

56) Dazu ausführlich *Ibler*; Die Differenzierung zwischen Vorgangs- und Ergebniskontrolle bei planerischen Abwägungsentscheidungen, DVBl. 1988, 469 ff.

57) BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/123.

58) Z. B. das Auflagengebot des § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG, vgl. dazu z. B. BVerwG, Urt. v. 9. 3. 1979 – 4 C 41.75, NuR 1979, 64 (65 re. Sp.) = BVerwGE 57, 297/303 f.; BVerwG, Urt. v. 11. 11. 1983 – 4 C 40 u. 41.80, NuR 1984, 306.

59) Dazu, daß dem sog. Rücksichtnahmegebot im Planfeststellungsrecht keine besondere Bedeutung zukommt, vgl. *Ibler*, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht (1988), S. 257 ff.

60) Vgl. BVerwG (Fn. 3), BVerwGE 48, 56/64; BVerwG (Fn. 18), BVerwGE 56, 110/122 f./126; BVerwG (Fn. 2), BVerwGE 59, 253/258; ebenso *Weyreuther*, Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, 293/299 f.

61) S. 75 f. der Urteilsausfertigung, insoweit in NuR 1988, 250 ff. nicht abgedruckt.

62) BVerwG (Fn. 58), NuR 1979, 64 (64 re. Sp.) = BVerwGE 52, 297/300; vgl. auch BVerwG (Fn. 2), BVerwGE 59, 253/256.

63) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17. 2. 1984 – 4 B 191.83, NuR 1985, 110 (110 re. Sp.) = BVerwGE 69, 30/34 und BVerwG, Urt. v. 18. 12. 1987 – 4 C 32.84, UPR 1988, 180 (181 re. Sp.).

64) BVerwG (Fn. 63), UPR 1988, 180/181.

65) Vgl. BVerwG (Fn. 63), UPR 1988, 180/181 f.