

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Willi Blümel (Hrsg.)

TEILBARKEIT VON PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN

SPEYERER

42

FORSCHUNGSBERICHTE

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

in Verbindung mit
dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht"
der Forschungsgesellschaft
für Straßen- und Verkehrswesen

Forschungsseminar
am 29./30. Oktober 1984

TEILBARKEIT VON PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN

Wissenschaftliche Leitung:
Professor Dr. Willi Blümel

2., unveränderte Auflage
September 1989

Vorwort

Der hier vorgelegte Band der Speyerer Forschungsberichte enthält die Referate, welche in dem Forschungsseminar über die "Teilbarkeit von Planungsentscheidungen" gehalten wurden, das am 29. und 30. Oktober 1984 in Speyer unter meiner Leitung stattfand. An diesem zweiten Forschungsseminar, das vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen veranstaltet wurde,¹⁾ nahmen neben den Mitgliedern des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" vor allem geladene Gäste aus der Gerichtsbarkeit (insbesondere Richter der Obergerichtsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe) sowie aus der Verwaltung, der Rechtsanwaltschaft und der Wissenschaft - insgesamt 43 Personen - teil.²⁾

Auf die Wiedergabe der lebhaften und vielfach kontroversen Diskussionen muß in diesem Forschungsbericht aus verschiedenen Gründen verzichtet werden. Insoweit wird aber auf den Bericht über das Forschungsseminar verwiesen, der aus der Feder des Forschungsreferenten Dr. Klaus Grupp Anfang 1985 im "Deutschen Verwaltungsblatt" erscheinen wird. Auch die hier abgedruckten Referate werden voraussichtlich in den einschlägigen Fachzeitschriften veröffentlicht.

Das Thema "Teilbarkeit von Planungsentscheidungen" - sei es aus der Sicht der planenden Verwaltung, sei es aus der Sicht der kontrollierenden Verwal-

1) Zum ersten gemeinsamen Forschungsseminar am 26./27.4.1982 vgl. Blümel (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 23, 1. Aufl. Juni 1982, 2. Aufl. Februar 1983. Drei der seinerzeit gehaltenen Referate wurden außerdem wie folgt veröffentlicht: Korbmacher, Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, DÖV 1982, 517/28; Kastner, Inwieweit sind enteignungs- und entschädigungsrelevante Entscheidungen im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß zu treffen?, DVBl. 1982, 669/74; Fromm, Die Bad Dürkheimer Gondelbahn, UPR 1983, 46/51. Vgl. auch die Berichte über das erste Forschungsseminar von Krämer, Straße und Autobahn 1982, 405/06 und von Schaeffer, DVBl. 1982, 687/88.

2) Vgl. das am Ende des Forschungsberichts (S. 59 ff.) abgedruckte Teilnehmerverzeichnis.

tungsgerichte - war bisher literarisch noch nie zusammenfassend behandelt worden. Seine erhebliche praktische Bedeutung zeigte sich jedoch nicht nur bei der Vorbereitung und Durchführung des Forschungsseminars. Nahezu gleichzeitig erschienen nämlich im Jahre 1984 eine Reihe von Veröffentlichungen, die sich nicht nur mit der schon seit langem³⁾ diskutierten Problematik der abschnittswisen Planfeststellung, sondern - weitergreifend - allgemein mit der Frage der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, insbesondere den verschiedenen Formen der geteilten Planfeststellung (Teilplanfeststellung), beschäftigen.⁴⁾ Damit steht zu erwarten, daß die Ergebnisse dieses zweiten gemeinsamen Forschungsseminars wiederum nicht ohne Einfluß auf die künftige breitere Diskussion des Themas und auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bleiben werden.

Auch an dieser Stelle gilt mein Dank den drei Referenten sowie allen Diskussionsteilnehmern, die zu dem Erfolg des Forschungsseminars beigetragen haben. Ebenso danke ich Herrn Dr. Klaus Grupp für die Mitwirkung an der Vorbereitung und Durchführung des Forschungsseminars sowie bei der zügigen Erstellung dieses Forschungsberichts. Für ihre Hilfe danke ich ferner meinen Sekretärinnen, Frau Erika Kögel und Frau Marliese Dietrich, sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Speyer, im November 1984

Willi Blümel

3) Vgl. Blümel, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, 1967, S. 133 ff. (148 ff.); ferner BVerwG vom 26.6.1981, BVerwGE 62, 342 (342 - LS 3-6 -, 353 f.).

4) Vgl. vor allem Breuer, Die Planfeststellung für Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle (Verfahrensrechtliche Überlegungen zum Endlagerbergwerk im Salzstock Gorleben), 1984, S. 54 ff., 73 ff.; Rengeling, Planfeststellung für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, 1984, S. 71 ff., 80 ff.; Ders., Grundrechtliches Gebot einer Teilplanfeststellung für Gorleben?, Energiewirtschaftliche Tagesfragen (ET) 1984, 629 ff.; Lukes, Buchbesprechung von Breuer, ET 1984, 568 f.; Hoppe/Bunse, Verfahrensrechtliche Probleme bei der Errichtung von Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Stoffe, DVBl. 1984, 1033 ff. (1043 f.); Badura, Rechtsfragen der Flughafenplanung, in: Rüthers/Stern (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, Festg. zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, 1984, S. 27 ff. (42 ff.); ferner Wagner, Fragen zur Entsorgungsregelung nach dem Atomgesetz, in: Siebtes Deutsches Atomrechtssymposium, 1983, S. 93 ff. (110 ff.) = Ders., DVBl. 1983, 574 ff. (578).

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers Prof. Dr. Willi Blümel, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	I
Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen Dr. Stefan Paetow, Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim	1
Zur Teilbarkeit von (fern)straßenrechtlichen Planungs- entscheidungen Dr. Siegfried Broß, Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München	19
Auswirkungen der Teilbarkeit von Planungsentschei- dungen auf den vorläufigen Rechtsschutz Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, Universität Bonn	37
Verzeichnis der Teilnehmer	59
Seminarprogramm	63

Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen *)

Von Dr. Stefan Paetow

Das folgende Referat beschränkt die Frage der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen auf das Fachplanungsrecht und das für dieses Rechtsgebiet typische Institut der Planfeststellung. Hier wiederum steht die straßenrechtliche Planfeststellung im Vordergrund, deren Probleme in Rechtsprechung und Literatur am intensivsten durchgearbeitet sind und die für die Gruppe der sogenannten linienförmigen Planungen besonders prägnante und repräsentative Beispiele für die mit der Teilbarkeit zusammenhängenden Fragen liefert. Da sich das Planfeststellungsrecht, nicht zuletzt dank der Regelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder, zu einem einheitlichen, alle Fachplanungsbereiche umgreifenden Rechtsgebiet entwickelt hat, sind die meisten bei der straßenrechtlichen Planfeststellung bestehenden Probleme und die dafür angebotenen Lösungsversuche auf andere Planfeststellungen übertragbar.

Ausgeklammert bleiben im folgenden allerdings die bei Linienprojekten wie Straßen, Eisenbahnen, U-Bahnen und Wasserstraßen sehr bedeutsamen Fragen einer Aufteilung nach räumlichen Abschnitten. Vielmehr liegt der Schwerpunkt bei der Teilbarkeit von Planfeststellungsentscheidungen nach sachlichen und persönlichen Gesichtspunkten.

I. Einführung

Planfeststellungsbeschlüsse sind nach Wesen und Aufgabe komplexe planerische Entscheidungen über die Zulassung bestimmter Vorhaben, die auf eine umfassende Regelung aller mit dem Vorhaben verbundenen rechtlichen Beziehungen ausgerichtet sind (vgl. § 75 Abs. 1 VwVfG). Dem entsprechen die rechtlichen Anforderungen an die Ausgewogenheit der Planungsentscheidung, die insbesondere in dem vom BVerwG entwickelten Grundsatz der Problembewältigung ihren Ausdruck finden. Muß also die Feststellung eines Planes prinzipiell in einem einzigen, eine endgültige Regelung aller betroffenen

*) Nur geringfügig überarbeitete und mit einigen Anmerkungen versehene Fassung des Referats.

Rechtsverhältnisse enthaltenden Verwaltungsakt erfolgen, so liegt auf der Hand, daß jede Aufteilung in sachlicher, räumlicher oder persönlicher Hinsicht besondere Probleme aufwirft. Auf der anderen Seite kann gerade die Fülle der zu lösenden Fragen - man denke an die Planung einer Bundesautobahn oder eines Verkehrsflughafens - das Bedürfnis hervorrufen, den Problemberg abschnitts- oder stufenweise abzuarbeiten oder jedenfalls bestimmte Regelungen vorerst noch auszuklammern. Da die hier zu behandelnden Fachplanungsgesetze - mit Ausnahme des Luftverkehrsgesetzes - eine Abschichtung nach aufeinanderfolgenden Verfahrens- und Entscheidungsstufen nicht kennen, bleibt zu untersuchen, inwieweit ein Planfeststellungsbeschluß trotz seiner auf Gesamtregelung angelegten Rechtsnatur einer Teilung zugänglich ist.

Die folgenden Ausführungen gehen an diese Frage aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln heran. Dies ist einmal die Sicht der mit der Planung befaßten Behörden, also des Trägers des Vorhabens und der Planfeststellungsbehörde, die u.U. schon von Planungsbeginn an bis hin zum Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses Überlegungen anstellen müssen, ob und unter welchen Voraussetzungen Teilregelungen erlassen werden sollen und dürfen (dazu unten Abschnitt IV). Mitunter ganz anders liegen die Teilbarkeitsfragen, die sich den zur Überprüfung eines Planfeststellungsbeschlusses angerufenen Verwaltungsgerichten stellen, die nach §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 VwGO Rechtsschutz nur gewähren dürfen, *s o w e i t* der Kläger durch einen rechtswidrigen Planfeststellungsbeschluß in seinen Rechten verletzt ist (dazu Abschnitt V). Zuvor sind jedoch die Grundsätze zu skizzieren, die allgemein für die Teilbarkeit von Verwaltungsakten gelten (dazu Abschnitt II). Darauf aufbauend werden die Besonderheiten gezeigt, die sich aus der rechtlichen Eigenart von Planfeststellungsbeschlüssen für deren Teilbarkeit ergeben (dazu Abschnitt III).

II. Zur Teilbarkeit von Verwaltungsakten

Aus Zeitgründen können hier nur einige Grundsätze thesenartig dargestellt werden, ohne z.B. weiter zu differenzieren zwischen anfänglicher Teilung durch die Behörde und einer (nachträglichen) Teilung durch die Gerichte im Fall der Teilrechtswidrigkeit von Verwaltungsakten.

Allgemein werden folgende Voraussetzungen gefordert:

- Der Verwaltungsakt muß seinem Inhalt nach überhaupt teilbar sein, d.h. die erlassene Teilregelung bzw. die nach Teilaufhebung verbleibende Restregelung muß eine rechtmäßige und sinnvolle, selbständige Regelung sein.
- Die Behörde muß zum Erlaß einer solchen Teilregelung befugt sein.
- Bei der Teilaufhebung durch ein Gericht ist streitig, ob es auf den mutmaßlichen Behördenwillen ankommt. Bei gebundenen Verwaltungsakten wird man diese Frage verneinen müssen. Bei im Ermessen der Behörde stehenden Verwaltungsakten kommt es auf den objektivierten Behördenwillen an. Insbesondere darf durch die Teilaufhebung der Behörde nicht ein ungewollter Restverwaltungsakt aufgedrängt werden.
- Handelt es sich bei dem abzutrennenden Teil des Verwaltungsaktes um eine Nebenbestimmung, so gelten die gleichen Grundsätze.

III. Besonderheiten der Teilbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen

1. Allgemeines

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Regeln über die Teilbarkeit von Verwaltungsakten wird deutlich, daß sich durch zwei Charakteristika jedes Planfeststellungsbeschlusses besondere Teilbarkeitsprobleme ergeben: einmal aus den umfassenden Rechtswirkungen der Planfeststellung und zum anderen aus dem jeder hoheitlichen Planung eigenen planerischen Ermessen oder, wie heute meist formuliert wird, der planerischen Gestaltungsfreiheit.

a) Ein Planfeststellungsbeschuß, gelegentlich als rechtsgestaltender Verwaltungsakt mit dinglichen Wirkungen in der Form einer Allgemeinverfügung bezeichnet, ist vom Gesetz (vgl. beispielhaft § 75 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 VwVfG) mit einer Reihe von Rechtswirkungen ausgestattet, durch die eine einheitliche und umfassende Planungsentscheidung gewährleistet werden soll. Genannt seien nur die Stichworte: Konzentrationswirkung, Zulassungs(Genehmigungs)-wirkung, Gestattungswirkung, Duldungs- und Eingriffswirkung. Ein Planfeststellungsbeschuß ist also ein umfassendes Geflecht von räumlichen,

sachlichen und personenbezogenen Regelungen. Dem entspricht nach der Rechtsprechung des BVerwG¹⁾ der für jede hoheitliche Planung geltende Grundsatz der Problembewältigung, nach dem in die Planung alle Gesichtspunkte einzubeziehen sind, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der Planungsaufgabe, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind.

Es leuchtet unmittelbar ein, daß die skizzierten Eigenheiten eines Planfeststellungsbeschlusses schon bei der ersten der allgemeinen Teilbarkeitsregeln besondere Schwierigkeiten macht. Denn jede (anfängliche oder nachträgliche) Aufteilung gefährdet den auf eine einheitliche und abschließende Gesamtregelung angelegten Charakter der Planfeststellungsentscheidung und damit zwangsläufig die Rechtmäßigkeit und Selbständigkeit einer bloßen Teilregelung.

Beispiel aus der Sicht der planenden Verwaltung: Kann bei der Planfeststellung für eine Bundesstraße die Frage, ob und welche Immissionen von der Straße ausgehen, einer späteren Prüfung und Regelung vorbehalten werden, ohne daß die Ausgewogenheit des erlassenen Planfeststellungsbeschlusses leidet?

Beispiel aus der Sicht des Rechtsschutzes: Darf das Verwaltungsgericht die in einem Planfeststellungsbeschuß getroffene, wegen eines Abwägungsfehlers rechtswidrige Anordnung, eine vorhandene Grundstückszufahrt im Bereich einer Kreuzung zu schließen, isoliert aufheben, obwohl bei Bestehenbleiben der Zufahrt möglicherweise das Verkehrskonzept im Kreuzungsbereich durcheinander gerät?

b) Auch die besonderen Voraussetzungen für eine Teilbarkeit von Ermessensverwaltungsakten rufen bei Planfeststellungsentscheidungen spezifische Probleme hervor. Verhältnismäßig einfach ist noch der Fall, daß der Träger des Vorhabens und ihm folgend die Planfeststellungsbehörde von sich aus eine bloße Teilregelung erlassen wollen. Hierbei geht es im Grunde allein um die Frage, ob die betreffende Teilregelung rechtmäßig, vor allem ermessensfehlerfrei ist. So liegt es beispielsweise bei der Bildung räumlicher Abschnitte. Hebt dagegen ein Gericht einen Planfeststellungsbeschuß wegen Teilrechtswidrigkeit nur teilweise auf, mag im Einzelfall der aufrechterhaltene restliche Verwaltungsakt zwar eine rechtmäßige und sinnvolle, selbständige Regelung sein. Damit ist aber noch nicht gesichert, daß der nunmehr

1) Vgl. z.B. BVerwGE 57, 297 und 58, 281.

vorliegende Planungsinhalt auch dem Planungswillen des Trägers des Vorhabens entspricht. Denn angesichts der Vielfalt der im Planungsgeflecht zu berücksichtigenden Belange und der umfassenden Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses kann es in viel stärkerem Maße als bei sonstigen, nach dem "Wenn-dann"-Schema strukturierten Ermessensverwaltungsakten, mehrere alternative Möglichkeiten geben, einen erkannten Rechtsmangel zu beseitigen. Diese planerische Willensentscheidung dürfen die Verwaltungsgerichte im Rahmen ihrer eingeschränkten Kontrollbefugnis nicht vorwegnehmen. Mit anderen Worten: die Gefahr, daß das Gericht selbst plant und der Verwaltung eine Planungsentscheidung "aufdrängt", ist bei Teilaufhebungen groß und muß die Gerichte zu entsprechender Zurückhaltung veranlassen. Das Kriterium des mutmaßlichen Behördenwillens kann nur dann ausnahmsweise weiterhelfen, wenn es nach dem Gesamtzusammenhang der Planung offenkundig ist, daß die Planfeststellungsbehörde in Übereinstimmung mit dem Träger des Vorhabens den Plan auch ohne den rechtswidrigen Teil unverändert festgestellt hätte oder wenn sich dies sogar ausdrücklich aus Äußerungen im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens ergibt. Andernfalls kommt nur eine vollständige Aufhebung in Betracht.

2. Schutzanordnungen

Zahlreiche bundes- und landesrechtliche Fachplanungsgesetze enthalten Auflagen- oder Ausgleichsvorschriften zum Schutze Planbetroffener vor nachteiligen Wirkungen. Als Beispiel möge die Regelung des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG dienen. Aus ihrer besonderen materiell-rechtlichen Funktion für das Zustandekommen eines rechtmäßigen Planfeststellungsbeschlusses ergeben sich einige Besonderheiten im Zusammenhang mit der Teilbarkeit von Planfeststellungsentscheidungen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG²⁾ sind die Auflagen- oder Ausgleichsvorschriften eine spezifische Ausprägung des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebotes. Ihre Bedeutung wird darin gesehen, daß sie für die Einwirkungen der festgestellten Planung auf nicht unmittelbar enteignend in Anspruch genommene Grundstücke oder auf sonstige Rechtspositionen, (z.B. Gesund-

2) Vgl. z.B. BVerwGE 48, 56 und 64, 270.

heit) Grenzen setzt, die auch mit einer planerischen Abwägung nicht überwunden werden können. Ist die Schwelle der "nachteiligen Wirkungen" überschritten, sind also z.B. nach Inbetriebnahme der geplanten Straße Lärm- und Abgasimmissionen für benachbarte Grundstücke zu erwarten, die als "Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen" (so § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG) zu qualifizieren sind, ist der im Rahmen des Abwägungsgebotes der Planfeststellungsbehörde eingeräumte Bewertungs- und Entscheidungsspielraum so eingengt, daß die nachteilig betroffenen Belange Dritter nicht ohne Ausgleich (z.B. die Errichtung einer Lärmschutzwand) zurückgestellt werden dürfen. Geschieht dies dennoch, ist der festgestellte Plan insoweit unausgewogen und wegen mangelnder Problembewältigung rechtswidrig. Aus der Sicht des Trägers des Vorhabens dienen diese zum Schutz der Allgemeinheit oder Dritter erlassenen Anordnungen dazu, sein sonst von der Nichtzulassung bedrohtes Projekt doch verwirklichen zu können, wenn auch unter Beachtung zusätzlicher, ihn beschränkender Maßnahmen.

Die Ausgleichsfunktion der fachplanerischen Auflagen und Vorschriften entspricht damit im Grunde der Aufgabe, die allgemein den Nebenbestimmungen zu einem begünstigenden Verwaltungsakt zukommt, nämlich die beantragte Erlaubnis usw. mit einem "Ja, aber" zu erteilen. Insofern gelten für die Frage der Teilbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen und Schutzanordnungen grundsätzlich die zur Teilbarkeit von Hauptregeln und Nebenbestimmung skizzierten Grundsätze. Das bedeutet, daß die Planfeststellungsbehörde eine notwendige Ausgleichsmaßnahme, weil diese per definitionem Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ist, in aller Regel nicht einer isolierten späteren Entscheidung vorbehalten darf. Ebenso kann der Träger des Vorhabens eine ihn belastende Schutzanordnung, die weder zum Wohl der Allgemeinheit noch zum Ausgleich von Nachteilen für Planbetroffene notwendig ist, isoliert nur nach den allgemeinen Regeln über die Teilaufhebung anfechten, also unabhängig von der Rechtsnatur der Anordnung immer nur dann, wenn der Planfeststellungsbeschluß auch ohne die angeordnete Ausgleichsmaßnahme eine rechtmäßige, insbesondere abwägungsfehlerfreie Regelung darstellt. Andernfalls kann der Träger des Vorhabens Rechtsschutz nur mit einer auf Neubescheidung des Planfeststellungsantrags gerichteten Verpflichtungsklage geltend machen.

Einer eingehenderen Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Teilbarkeit

bedarf im folgenden aber der Rechtsschutz der von einem Vorhaben berührten Dritten, deren Rechtsbetroffenheit gerade aus dem Fehlen oder der Unzulänglichkeit einer Schutzanordnung herrührt.

3. Planaufhebung oder Planergänzung

Wie dargelegt, kommt die Aufhebung eines Teils des Planfeststellungsbeschlusses auf die Anfechtungsklage eines in seinen Rechten verletzten Planbetroffenen nur dann in Betracht, wenn sich dadurch die Rechtsverletzung beseitigen läßt u n d im übrigen eine rechtmäßige, planerisch sinnvolle und gewollte, selbständige Regelung übrig bleibt.

Beispiel: Die Planfeststellung eines vom Gericht als unverhältnismäßig breit angesehenen Gehweges wird nicht insgesamt, sondern nur insoweit aufgehoben, als der Gehweg eine bestimmte Breite übersteigt. Hier kann von einer eigenständigen Restregelung ausgegangen werden.

Dagegen besteht ein Anspruch auf Aufhebung des gesamten Planfeststellungsbeschlusses - bei linienförmigen Vorhaben eventuell auch nur bezogen auf einen räumlichen Abschnitt -, wenn entweder der zur Verletzung subjektiver Rechte führende Mangel das gesamte Vorhaben ergreift (z.B. bei fehlender Erforderlichkeit) oder wenn im Falle einer Teilaufhebung ein unausgewogener bzw. sonst rechtswidriger oder planerisch nicht gewollter Torso zurückbliebe.

Bei rechtswidrig unterlassenen oder unzureichenden Schutzanordnungen hätte die konsequente Anwendung dieser Grundsätze zur Folge, daß der gesamte Planfeststellungsbeschluß (oder ein abtrennbarer räumlicher Planabschnitt) aufgehoben werden müßte. Denn die Verletzung von Rechten des Klägers läßt sich in solchen Fällen eben nicht durch eine irgendwie geartete Teilaufhebung beseitigen.

Beispiel: Gehen von einem geplanten Verkehrsflughafen mangels ausreichender Schutzvorkehrungen nach § 9 Abs. 2 LuftVG unzumutbare Lärmbelästigungen aus, müßte der Planfeststellungsbeschluß insgesamt aufgehoben werden.

Hier setzt die vom BVerwG³⁾ nach anfänglichen Unsicherheiten inzwischen

3) Grundlegend BVerwGE 56, 110.

in ständiger Rechtsprechung vertretene Unterscheidung zwischen Planaufhebungs- und Planergänzungsanspruch ein, die vor allem den Zweck verfolgt, das als unbefriedigend empfundene Ergebnis einer Gesamtaufhebung soweit wie möglich zu vermeiden. Läßt sich die Rechtsverletzung durch eine den Belangen des Klägers abwägungsfehlerfrei Rechnung tragende Schutzanordnung nachträglich beheben, so schließt das materiell-rechtlich einen Anspruch auf (Teil-) Aufhebung der Planfeststellung aus. Der Betroffene hat vielmehr nur einen - durch Verpflichtungsklage zu verfolgenden - Anspruch auf Ergänzung des Planes um die Schutzanordnung. Nur wenn das Fehlen der Ausgleichsmaßnahme für die Planungsentscheidung von so großem Gewicht ist, daß dadurch die Gesamtplanung bzw. ein abtrennbarer Planungsteil überhaupt in Frage gestellt wird, führt dies zu einem - durch Anfechtungsklage geltend zu machenden - Anspruch auf Aufhebung bzw. Teilaufhebung. Die Erfahrungen in der verwaltungsgerichtlichen Praxis zeigen, daß in fast allen Fällen dieser Art lediglich ein Planergänzungsanspruch angenommen wird. Dazu trägt vor allem auch die z.B. in § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG oder § 17 Abs. 4 S. 3 FStrG vorgesehene Möglichkeit bei, bei "Untunlichkeit" oder "Unvereinbarkeit" an sich notwendiger Schutzauflagen auf eine angemessene Entschädigung in Geld überzugehen.

Dieser Rechtsprechung ist zuzustimmen. Sie führt insbesondere in der praktischen Rechtsanwendung unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes zu befriedigenden Resultaten. Prozessual wird dies dadurch erreicht, daß ein Kläger, der seine Rechte in vollem Umfang wahren möchte, mit dem Hauptantrag eine Anfechtungsklage und hilfsweise eine Verpflichtungsklage, gerichtet auf den Erlaß einer Schutzanordnung, stellen kann. Auch inhaltlich wird ein beiden Seiten gerecht werdendes Ergebnis ermöglicht. Der Rechtsschutzsuchende erzielt eine Beseitigung oder Minderung der nachteiligen Wirkungen auf das hinzunehmende Maß oder doch wenigstens statt eines "physisch-realen Ausgleichs" eine angemessene Entschädigung. Der Träger des Vorhabens braucht andererseits nicht auf die Durchführung seines Vorhabens zu verzichten oder - was unter Umständen die Alternative wäre - die betroffenen Grundstücke aufzukaufen bzw., wenn zulässig, enteignend in Anspruch zu nehmen.

IV. Einzelprobleme aus der Sicht der planenden Verwaltung

1. Abschnittsbildung

Die Aufteilung von linienförmigen Vorhaben nach einzelnen Planabschnitten ist wohl der häufigste Fall einer von der planenden Verwaltung selbst vorgenommenen anfänglichen Teilung. Die damit zusammenhängenden, vor allem bei der Planung von Straßen und Bahnlinien bedeutsamen Fragen werden in diesem Referat nicht näher behandelt.

2. Sachlich-gegenständliche Teilplanfeststellung und Entscheidungsvorbehalt

Wenn auch die Planfeststellung auf eine einheitliche, umfassende und endgültige Entscheidung über das jeweilige Vorhaben ausgerichtet und damit tendenziell teilungsfeindlich ist, kann doch das Bedürfnis entstehen, zwar den Planfeststellungsbeschluß schon zu erlassen, aber die eine oder andere sachliche Teilregelung vorerst noch auszuklammern. So mögen zur abschließenden Beurteilung eines Detailproblems noch ein vom Träger des Vorhabens beizubringendes Gutachten oder sonstige Unterlagen fehlen oder die Planfeststellungsbehörde selbst will dazu noch eigene umfangreiche Ermittlungen anstellen.

Beispiel: Ein Landwirt, dessen Grundstücke durch den geplanten Verkehrsweg durchschnitten werden, macht geltend, daß ohne die Anlage eines Ersatzweges (oder eines Straßendurchlasses) zu seinen Feldern die Existenz seines Betriebes gefährdet würde. Ob dies zutrifft und an welcher Stelle gegebenenfalls diese Folgemaßnahme am zweckmäßigsten verwirklicht würde, bedarf noch genauerer betriebswirtschaftlicher Untersuchungen.

Die mangelnde Entscheidungsreife einzelner Punkte kann auch darauf zurückzuführen sein, daß die endgültige Problemlösung von der Planung eines anderen Planungsträgers abhängt.

Vergleiche das Beispiel in Nr. 24 Abs. 2 der Planfeststellungsrichtlinien vom 12.4.1984: Die Lage einer Gehwegüberführung kann nicht festgestellt werden, weil die städtebauliche Anschlußplanung noch fehlt.

Auf einer ähnlichen Ebene liegen die Sachverhalte, in denen ein bestimmtes

Problem im Rahmen eines nachfolgenden anderen Verfahrens voraussichtlich zweckmäßiger geregelt werden kann.

Beispiel: Die Entscheidung über die Viehtrift oder über die Anordnung eines Wiederaufforstens anderer Flächen bleibt für den Fall vorbehalten, daß insoweit keine ausreichende Regelung in einer bevorstehenden Unternehmensflurbereinigung (§ 87 FlurbG) getroffen wird.

So verständlich in derartigen Fällen der Wunsch des Trägers des Vorhabens nach einer Feststellung des Planes unter Ausklammerung von Teilentscheidungen ist, so klar liegt auf der Hand, daß hier eine Kollision mit dem Grundsatz der Problembewältigung droht. Zwar sehen praktisch alle Fachplanungsgesetze die Möglichkeit von Entscheidungsvorbehalten vor. Diese Vorbehalte können sich sowohl auf Bestandteile des Planvorhabens selbst als auch auf den Erlaß von Schutzanordnungen beziehen. Dabei handelt es sich aber immer nur um eine verfahrensrechtliche Befugnis und Verpflichtung, derartige Vorbehalte in den Planfeststellungsbeschluß aufzunehmen. Über deren materiellrechtliche Voraussetzungen und Grenzen ist damit noch nichts ausgesagt. Diese ergeben sich daraus, daß der Planfeststellungsbeschluß auch ohne die vorbehaltene Teilregelung eine ausgewogene, keinen regelungsbedürftigen Interessenkonflikt offenlassende, abwägungsfehlerfreie Gesamregelung darstellt. Der planerische Ausgleich zwischen widerstreitenden abwägungserheblichen Belangen darf nicht auf eine spätere Entscheidung verschoben werden, weil sonst die zuvor unanfechtbar festgestellte Planung die Problemlösung präjudizieren und damit abwägungsfehlerhaft zu Lasten eines bestimmten Interesses verkürzen könnte. So würde die Planfeststellung einer Straße unter dem Vorbehalt: "falls unzumutbare Lärmimmissionen entstehen, bleiben Ausgleichsmaßnahmen vorbehalten" ohne echte Abwägung die Entscheidung in der Weise vorwegnehmen, daß der Interessenkonflikt allein durch etwaige aktive Lärmschutzmaßnahmen (oder gar nur durch eine Entschädigung nach § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG) gelöst werden könnte und zum Beispiel nicht durch eine Umplanung des Vorhabens selbst.

Daraus ergibt sich, daß der Spielraum für Entscheidungsvorbehalte in praxi nicht sehr groß ist. Er wird häufig nur das "Wie", nicht aber das "Ob" einer bestimmten Teilregelung erfassen können. Das BVerwG⁴⁾ hat für den beson-

4) BVerwGE 48, 56.

ders wichtigen Fall der notwendigen Schutzanordnungen ursprünglich sogar die Auffassung vertreten, daß ein Auflagenvorbehalt (nach § 18 a Abs. 3 FStrG) überhaupt nicht zulässig sei. Diese Ansicht hat es inzwischen aber zu Recht modifiziert, und zwar mit der etwas formelhaften Wendung, daß eine Planfeststellung unter Vorbehalt ähnlich wie eine abschnittsweise Planfeststellung dann unzulässig sei, wenn der Vorbehalt seinerseits unter Überschreitung der Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit, insbesondere unter Verletzung des Abwägungsgebotes erfolgt ist.⁵⁾ Der Teufel steckt hier natürlich im Detail, d.h. in der Frage, wieviel zu dem einer endgültigen Entscheidung vorbehaltenen Problem dem Grunde nach schon im Planfeststellungsbeschluß selbst geregelt sein muß, damit beurteilt werden kann, ob eine ausgewogene Planung vorliegt. So ist etwa in der Rechtsprechung anerkannt, daß die Festsetzung einer Entschädigung gemäß § 17 Abs. 4 S. 3 FStrG im Planfeststellungsbeschluß dem Grunde nach genügt und die Festsetzung der Höhe einer späteren Entscheidung vorbehalten werden darf. Im übrigen liegt zu diesem Problem aber kaum Rechtsprechungsmaterial vor. Es wird Aufgabe der Verwaltungsgerichte sein, einen gangbaren Mittelweg zu finden zwischen den berechtigten Interessen der rechtsschutzsuchenden Planbetroffenen einerseits und andererseits den ebenso berechtigten Interessen der mit der Planung befaßten Behörden, bei mangelnder Entscheidungsreife bestimmter Einzelpunkte nicht mit der Feststellung des Planes insgesamt zuwarten zu müssen. Eine zu kleinliche Beurteilung der Zulässigkeit von Entscheidungsvorbehalten würde dieses Instrument für die Praxis weitgehend bedeutungslos machen.

In diesem Zusammenhang vermag eine den Planfeststellungsbehörden vom BVerwG⁶⁾ eröffnete Möglichkeit zumindest partiell eine gewisse Erleichterung in den Fällen eines noch nicht restlos aufgeklärten Sachverhalts bringen. Es handelt sich um die Wahrunterstellung von abwägungserheblichen Umständen zugunsten eines Planbetroffenen. Die Planfeststellungsbehörde darf unter bestimmten Voraussetzungen nach pflichtgemäßem Ermessen eine (vielleicht sehr schwierig zu ermittelnde) Tatsache, z.B. die behauptete Gefährdung der Betriebsexistenz, zugunsten des Betroffenen als zutreffend unterstellen und in die Abwägung einbeziehen. In einem solchen Fall erübrigt sich die Überlegung, ob eine Teilentscheidung unter Vorbehalt erlassen werden dürfte.

5) BVerwGE 61, 307.

6) DVBl. 1980, 999.

Andererseits steht die Planfeststellungsbehörde vor der oft nicht weniger heiklen Frage, ob sie mit einem solchen Vorgehen anstelle einer eigenen Sachaufklärung auch die vom BVerwG zu Recht unter dem Gesichtspunkt der fehlerfreien Abwägung gezogenen Grenzen einer Wahrunterstellung einhält.

3. Personenbezogene Teilplanfeststellung

Da ein Planfeststellungsbeschluß durch seine Gestaltungs- und Eingriffswirkung auch die Rechtsbeziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den Planbetroffenen umfassend regelt, kommt eine Aufspaltung des Planfeststellungsbeschlusses nach einzelnen Betroffenen prinzipiell unter den gleichen Voraussetzungen wie eine Teilung in sachlich-gegenständlicher Hinsicht in Betracht. Allerdings läßt sich nur schwer ein Fall vorstellen, in dem es mit dem Grundsatz der Problembewältigung vereinbar wäre, einen einzelnen Betroffenen von den Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses generell auszunehmen und sich eine Entscheidung diesem gegenüber für später vorzubehalten. Denn der Bezugspunkt für eine fehlende Spruchreife wird kaum je die Person als solche, sondern eine Sachfrage sein, die mit den Rechtspositionen eines einzelnen, z.B. seinem Eigentum oder seiner Gesundheit, zusammenhängt. Deshalb dürfte es in solchen Fällen letztlich doch auf eine sachlich-gegenständliche Teilung der Planungsentscheidung hinauslaufen.

4. Teilaufhebung durch die Planfeststellungsbehörde

Die teilweise Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses durch die Planfeststellungsbehörde kommt als Rücknahme oder Widerruf unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG in Betracht. Eine zusätzliche Ermächtigung zur Aufhebung räumt § 77 VwVfG der Planfeststellungsbehörde für den Fall ein, daß ein Vorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, endgültig aufgegeben wird. Die Vorschrift findet auch Anwendung, wenn nur ein Teil des Vorhabens nicht mehr verwirklicht werden soll.

In allen Fällen gilt die allgemeine Regel, daß eine Teilaufhebung nur zulässig ist, wenn eine rechtmäßige und als selbständige Regelung sinnvolle Planung zurückbleibt. Insbesondere darf dem Träger des Vorhabens dadurch nicht

ein Restvorhaben aufgedrängt werden, das seinem Planungswillen widerspricht.

V. Einzelfragen aus der Sicht des Rechtsschutzes

1. Klageantrag und Tenorierung

Zu diesem Fragenkreis werde ich aus Zeitgründen keine Ausführungen machen.

2. Wirkung einer (Teil-) Aufhebung für planbetroffene Dritte

Der strikt personenbezogene verwaltungsgerichtliche Individualrechtsschutz einerseits und die komplexen objekt- und raumbezogenen Gestaltungswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses andererseits ergeben ein Spannungsverhältnis, aus dem eine Reihe schwieriger Rechtsfragen erwächst. Ein mit dem Thema der Teilbarkeit zusammenhängender Problemkreis soll im folgenden kurz behandelt werden, weil er im Alltag der planenden Verwaltung von erheblicher Bedeutung ist und wohl auch die Verwaltungsgerichte demnächst stärker beschäftigen wird. Es geht um die Frage, welche Wirkungen ein von einem Planbetroffenen erstrittenes Urteil für die Rechtsbeziehungen zwischen den übrigen Planbetroffenen und dem Träger des Vorhabens hat, falls dieser unter Beachtung des Urteils einen neuen Planfeststellungsbeschuß erlassen möchte. Müssen auch die übrigen Planbetroffenen, denen gegenüber der ursprüngliche Planfeststellungsbeschuß mangels Klageerhebung oder wegen Abweisung ihrer Klage unanfechtbar geworden ist, am neuen Planfeststellungsverfahren beteiligt werden und wird ihnen gegenüber durch den ergehenden Planfeststellungsbeschuß der Rechtsweg wieder eröffnet? Das damit angesprochene Problem einer streng personenbezogenen Teilbarkeit oder Abschichtung von Planfeststellungsbeschlüssen sei an folgenden Fällen illustriert:

Beispiel 1: Ein Kläger erwirkt wegen eines Mangels im Abwägungsvorgang die Teilaufhebung eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses für einen bestimmten Abschnitt; die anderen von diesem Abschnitt betroffenen Grundeigentümer haben den Planfeststellungsbeschuß unanfechtbar werden lassen. Die Planfeststellungsbehörde erläßt auf Antrag des Trägers des Vorhabens (unter Vermeidung des Abwägungsfehlers) einen inhaltlich unveränderten Planfeststellungsbeschuß.

Beispiel 2: Im vorangegangenen Beispielsfall enthält der neue Planfest-

stellungsbeschluß inhaltliche Änderungen, z.B. eine etwas andere Linienführung oder den Bau eines Tunnels statt einer Flußbrücke mit daraus folgenden neuen Betroffenen.

Beispiel 3: Ein Kläger erstreitet mit der Verpflichtungsklage die Anordnung einer Lärmschutzwand in einer bestimmten Länge. Auf einem daran anschließenden Grundstück würde nach dem Ende der Lärmschutzwand in Verbindung mit besonderen topographischen Gegebenheiten eine erhöhte Lärmbelästigung auftreten (sogenannte Trompetenwirkung).

Die rechtlichen Ausgangspositionen sind klar. Das verwaltungsgerichtliche Urteil hat nur über die vom Planfeststellungsbeschluß verletzten eigenen Rechte des Klägers entschieden (§ 113 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 VwGO) und nur die am Prozeß Beteiligten (sowie ihre Rechtsnachfolger) sind daran gebunden, und zwar ausschließlich im Rahmen dieses Streitgegenstandes (§ 121 VwGO). Für die anderen Planbetroffenen ist und bleibt der Planfeststellungsbeschluß unanfechtbar, u.a. mit der Folge, daß Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen sind (vgl. § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Auf der anderen Seite ist unbestreitbar, daß der Träger des Vorhabens - in den beiden ersten Beispielfällen - von dem (teil-)aufgehobenen Planfeststellungsbeschluß gegenüber dem erfolgreichen Kläger **r e c h t l i c h** keinen Gebrauch machen darf und daß damit **f a k t i s c h** die Aufhebung auch allen anderen Planbetroffenen zugute kommt. Ob diese faktische Unteilbarkeit nicht im Hinblick auf die Besonderheiten von Planfeststellungsbeschlüssen auch rechtsdogmatische Folgerungen haben müßte für die aus Gründen des Individualrechtsschutzes vorgenommene personenbezogene Aufspaltung in verschiedene Regelungsbeziehungen, kann hier nicht weiter untersucht werden. *Hingewiesen sei nur auf Zweifelsfragen wie das Problem, ob die straßenrechtlichen Anbaubeschränkungen (§ 9 Abs. 1, 2 und 4 FStrG) und die Veränderungssperre (§ 9 a FStrG) fort dauern oder nicht.* Jedenfalls läßt sich für die Fortführung eines Planfeststellungsverfahrens nach einer gerichtlichen (Teil-)Aufhebung durchaus eine Lösung aufzeigen, die sowohl den Interessen der planenden Verwaltung als auch den Rechtsschutzbelangen der Planbetroffenen gerecht wird.

Verfahrensrechtlich stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Will der Träger des Vorhabens auf die Durchführung des (teil-)aufgehobenen Planes verzichten, hat die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluß auch im übrigen aufzuheben (§ 77 S. 1 VwVfG). Will sie unter Beachtung

des Urteils erneut ein Planfeststellungsverfahren durchführen, so ist daran selbstverständlich nach den allgemeinen Regeln der erfolgreiche Kläger zu beteiligen, gegebenenfalls im vereinfachten Verfahren ohne Auslegung des Planes (vgl. § 73 Abs. 3 S. 2 VwVfG). Ist der neue Planentwurf inhaltlich unverändert, hat es dabei sein Bewenden.

Sieht der Entwurf dagegen Änderungen vor, so ist eine Verfahrenssituation gegeben, die den in § 73 Abs. 8 S. 1 und § 76 VwVfG geregelten Konstellationen vergleichbar ist. Nach § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG ist dann, wenn ein ausgelegter, aber noch nicht festgestellter Plan geändert werden soll und dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt werden, diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Für den Fall einer Änderung nach Feststellung des Planes, aber vor Fertigstellung des Vorhabens bedarf es nur dann keines neuen Planfeststellungsverfahrens (sc. mit entsprechender Verfahrensbeteiligung), wenn es sich um eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung handelt und wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben (vgl. § 76 Abs. 2 VwVfG). Grundgedanke beider Vorschriften ist es also, daß die Planung von Änderungen, die erstmals oder zusätzlich Belange öffentlicher Aufgabenträger oder privater Dritter berühren, immer ein Recht auf Verfahrensbeteiligung einschließlich Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses nach Maßgabe des § 74 Abs. 4 VwVfG zur Folge hat. Dies ist ohne weiteres auf den hier interessierenden Sachverhalt einer durch aufhebendes Gerichtsurteil ausgelösten Änderung übertragbar.

In materiell-rechtlicher Hinsicht läßt sich das Verhältnis zwischen dem ursprünglichen, gegenüber anderen Planbetroffenen unanfechtbaren Planfeststellungsbeschuß und dem neuen Planfeststellungsbeschuß vergleichen mit der Fallgestaltung, daß ein Planfeststellungsbeschuß nachträglich (aufgrund Vorbehalts) ergänzt oder (ohne Vorbehalt) geändert wird. Dort liegt nach der zutreffenden Rechtsprechung des BVerwG ⁷⁾ in Gestalt der inhaltlich aufeinander bezogenen Beschlüsse eine materiell einheitliche Planungsentscheidung vor. Ähnlich ist es hier. Durch die (Teil-)Aufhebung zugunsten eines

7) BVerwGE 61, 307.

Planbetroffenen wird der Planfeststellungsbeschluß zu einer unvollständigen Teilregelung, von der der begünstigte Träger des Vorhabens so lange keinen Gebrauch machen darf, als er die notwendige Gestaltungs- und Eingriffswirkung nicht auch gegenüber dem mit seiner Klage erfolgreichen Planbetroffenen wiedergeschaffen hat. Der zu diesem Zweck erlassene erneute Planfeststellungsbeschluß ergänzt den ursprünglichen Beschluß zu einer einheitlichen Gesamregelung.

Die Anfechtbarkeit dieses materiell einheitlichen Planfeststellungsbeschlusses richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen über die Klagebefugnis. Die von § 42 Abs. 2 VwGO geforderte Möglichkeit, durch den angefochtenen Verwaltungsakt in eigenen Rechten verletzt zu sein, ist bei Planfeststellungsbeschlüssen immer schon dann gegeben, wenn jemand durch das Vorhaben in einem abwägungserheblichen eigenen Belang nachteilig betroffen wird und deshalb in seinem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung verletzt sein könnte. Entscheidende Frage ist also, ob ein Kläger sich auf die Beeinträchtigung eines Belanges berufen kann, der von der Planfeststellungsbehörde nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien in die konkrete Abwägung einbezogen werden mußte.

Bei Planbetroffenen, denen gegenüber der ursprüngliche Beschluß unanfechtbar geworden ist, ist also zu fragen, ob der ergänzende Beschluß sie *zusätzlich* in einem abwägungserheblichen Belang betrifft. Ist diese Frage zu verneinen, etwa weil die Planung inhaltlich ganz oder weitgehend unverändert geblieben ist, liegt ihnen gegenüber keine neue belastende, eine Anfechtungsbefugnis vermittelnde Regelung vor. Ist die Frage dagegen zu bejahen, ist der Rechtsweg grundsätzlich wieder eröffnet. Das gilt im übrigen auch für den Fall, daß eine Klage gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluß abgewiesen wurde; denn es geht im neuen Prozeß um einen anderen Streitgegenstand. Ob die Klagebefugnis für den gesamten Planfeststellungsbeschluß in der durch den ergänzenden Beschluß erreichten Gestalt besteht oder ob nur Teilregelungen anfechtbar geworden und andere Regelungsteile unanfechtbar geblieben sind, richtet sich nach den allgemeinen Teilbarkeitsgrundsätzen. Das heißt: Wenn sich die zusätzliche Betroffenheit in abwägungserheblichen Belangen auf abtrennbare Regelungsteile begrenzen läßt, ist nur insoweit die Klagebefugnis gegeben.

Der eine Verpflichtungsklage betreffende dritte Beispielfall liegt im Grundsatz nicht anders. Wer durch die Schutzanordnung in seinen Belangen erstmalig oder stärker als bisher berührt wird, muß am Verfahren beteiligt werden. Sind diese Belange darüber hinaus auch abwägungserheblich, ist der durch die Schutzanordnung nachteilig Betroffene auch klagebefugt. Dabei wird die Schutzanordnung meist ein abtrennbarer Planungsbestandteil in dem Sinn sein, daß lediglich ein auf Nachbesserung gerichteter Planergänzungsanspruch gegeben ist.

Zur Teilbarkeit von (fern)straßenrechtlichen Planungsentscheidungen^{*)}

Von Dr. Siegfried Broß

Die nachfolgenden Überlegungen stützen sich in wesentlichen Teilen auf unveröffentlichte Entscheidungen des OVG N-W, die mir in dankenswerter Weise von Herrn Richter am OVG Kuschnerus übermittelt wurden. Dieses Rechtsprechungsmaterial macht in Einzelpunkten Unterschiede in der Praxis des OVG N-W und des BayVGH, aus dessen Rechtsprechungstätigkeit ebenfalls mehrere Erkenntnisse behandelt werden, deutlich.

Es erscheint mir angezeigt, die Problemstellung zunächst unter dem Gesichtspunkt eines Vergleichs von Linien- und Stufenplanungen anzugehen und im Anschluß daran die Frage der Abschnittsbildung und des Rechtsschutzes zu erörtern.

I. Linien- und Stufenplanungen

Straßen zu Land (und zu Wasser) zeichnen sich dadurch aus, daß sie sich in der Natur linienförmig erstrecken. Demgegenüber beschränken sich z.B. Flugplätze und Atomkraftwerke nur auf einen bestimmten engbegrenzten Raum, ihren Standort. An diesen Besonderheiten richtet sich das rechtliche Instrumentarium nach den einschlägigen Fachplanungsgesetzen für ihre Verwirklichung aus. So geht einer Planfeststellung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG regelmäßig die Entscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 Abs. 1 FStrG voraus. Dieser bestimmt hiernach im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. Es handelt sich hierbei um eine Ausprägung des Grundsatzes des bund/länderfreundlichen Verhaltens, das in dem hier einschlägigen Art. 90 GG keinen unmittelbaren Ausdruck gefunden hat.¹⁾ Zugleich wird die Stellung des Bundes nach Maßgabe der Vorschrift des Art. 90 Abs. 2 GG näher umschrieben; denn die Länder oder die nach Landesrecht

*) Nur geringfügig überarbeitete, mit Anmerkungen versehene Fassung des Referats.

1) Wohl aber in Art. 109 Abs. 2 GG (Haushaltswirtschaft).

zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes. In diesem Bereich unterstehen sie aber den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Bundesaufsicht erstreckt sich zugleich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4 S. 1 GG).²⁾ Entsprechend der Zweckbestimmung der Bundesfernstraßen, wie sie eingangs erläutert wurde, und in § 1 Abs. 1 FStrG näher umschrieben ist, erstreckt sich die Linienbestimmung regelmäßig auf das gesamte Neubauvorhaben einer Bundesautobahn oder einer Bundesfernstraße zwischen Anfangs- und Endpunkt. (Sonach kann es sich bei einer Bundesautobahn um eine Strecke von 80 oder 100 km, bei einer Bundesfernstraße immerhin noch um eine solche von 30 bis 50 km handeln.) Diese Größenordnungen machen deutlich, daß die Linienbestimmung keine Parzellenschärfe erreichen kann. Vielmehr weist sie nur Fixpunkte auf, so den Anfangs- und Endpunkt des Neubauvorhabens, die dazwischen liegenden "Fixpunkte" (wie Umgehung von Städten) und z.B. Kreuzungspunkte mit anderen Verkehrswegen oder Anschlußstellen.³⁾ Keinesfalls kann auf Grund der Linienbestimmung vorhergesagt werden, daß

2) Einzelheiten bei Broß, in: GG-Kommentar (Hrsg. von Münch), Band III, 2. Aufl., 1983, RdNrn. 14 ff. zu Art. 85 S.a. BVerwGE 52, 226.

3) Wegen der Einzelheiten vgl. die "Hinweise zu § 16 FStrG" des Bundesministers für Verkehr, VkB1. 1974, 76, abgedruckt bei Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl., 1977, S. 881 ff.

Der Bestimmung der Linienführung nach § 16 Abs. 1 FStrG ist die Bestimmung der Linienführung der Bundeswasserstraßen nach § 13 Abs. 1 WaStrG vergleichbar. Hiernach bestimmt der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde die Planung und Linienführung der Bundeswasserstraßen. Es ist kein Zufall, daß § 13 Abs. 1 WaStrG ein Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde fordert, während § 16 Abs. 1 FStrG hierfür das "Benehmen" genügen läßt. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage ist für Bundeswasserstraßen und Bundesfernstraßen nicht die gleiche. Art. 89 Abs. 3 GG ordnet ausdrücklich an, daß bei der Verwaltung, dem Ausbau und dem Neubau von Wasserstraßen die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren sind. Einzelheiten hierzu in dem Beschluß des BayVGh vom 18.12.1981, BayVBl. 1983, 80, betreffend den Rhein-Main-Donau-Kanal. Die Bestimmung der Linienführung spielte in jenem Verfahren deshalb eine große Rolle, weil von vornherein für die Weiterführung des Kanals von Nürnberg bis zur Donau nur zwei Möglichkeiten zur Verfügung standen: Der Weg durch das Altmühltal oder der über Regensburg-Maxhütte. Mit der Bestimmung der Linienführung durch das Altmühltal wurde wegen der zum Teil engen Tallage für einzelne Betroffene schon "Parzellenschärfe" unter dem Gesichtspunkt erzielt, daß sie jedenfalls mit Grundinanspruchnahmen rechnen mußten.

ein Grundstückseigentümer X oder Y von dem Vorhaben betroffen und ein anderer Grundstücksinhaber, z.B. Z, verschont wird. Die Umsetzung der Linienbestimmung in der Natur bleibt der Planfeststellungsentscheidung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1, § 18 a Abs. 1 Satz 1 FStrG vorbehalten.

Je länger die Strecke ist, die durch die bestimmte Linienführung betroffen ist, desto eher wird es notwendig, das Vorhaben abschnittsweise auszuführen. Die Gründe hierfür können verschiedenster Natur sein, so z.B. - gegenwärtig aktuell - die Zuweisung lediglich beschränkter Finanzmittel von Jahr zu Jahr, die Zuständigkeit verschiedener Behörden für Antragstellung oder Planfeststellung, die Abstimmung von Teilabschnitten mit anderen Vorhaben,⁴⁾ aber auch Gesichtspunkten, die im Verwaltungsverfahren begründet sind. So kann sich die Notwendigkeit einer abschnittswisen Planung nicht nur zu Gunsten der Behörde, sondern auch der Betroffenen mit Rücksicht darauf ergeben, daß deren Kreis überschaubar gehalten wird.⁵⁾

Anders verhält es sich bei den Stufenplanungen. Mit der Standortentscheidung liegt in der Regel auch der Kreis der Betroffenen fest. Die abschnittsweise Verwirklichung von Ausbaustufe zu Ausbaustufe "bewegt" das Vorhaben selbst in räumlicher Hinsicht nicht mehr (allenfalls die von ihm ausgehenden Emissionen). Der Gesetzgeber hat in den einzelnen Fachplanungsgesetzen den von der Sache her bestehenden Unterschieden nur teilweise Rechnung getragen. Im Bundesfernstraßengesetz und im Bundeswasserstraßengesetz finden sich keine Regelungen über eine abschnittsweise Planfeststellung dieser linienförmigen Planungen. Im Hinblick auf die genannten Gründe, die Anlaß für eine abschnittsweise Planfeststellung sein können, wäre eine Regelung durch den Gesetzgeber auch wenig zweckmäßig. Er könnte allenfalls Regelbeispiele umschreiben; denn andernfalls bestünde die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber selbst einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung solcher Vorhaben leistet, nicht aber die immer wieder zitierten Betroffenen.

4) Insoweit kann sich die Problematik des § 78 VwVfG stellen. Beispiel: Abstimmung einer Bundesautobahn mit Staatsstraße, Bundeswasserstraße, Schnellverkehrsstrecke der Deutschen Bundesbahn.

5) Wegen der Einzelheiten vgl. hierzu z.B. Henle: Die Masse im Massenverfahren, BayVBl. 1981, 1; ders.: Probleme der gemeinsamen Vertretung in Massenverfahren (§§ 17 - 19 VwVfG), DVBl. 1983, 780 ff.; Bambey: Massenverfahren und Individualzustellung, DVBl. 1984, 374 ff.

Linien- und Stufenplanungen können bezüglich ihrer "Außenwirkung" im Verhältnis zum betroffenen Bürger nicht einheitlich beurteilt werden. Die abschnittsweise Planfeststellung bei Linienplanungen nach dem Bundesfernstraßengesetz (und dem Bundeswasserstraßengesetz) ist dadurch gekennzeichnet, daß, soweit ersichtlich, jeweils nur die Betroffenen des Abschnitts, der zur Planfeststellung heransteht, im Anhörungsverfahren beteiligt werden. Bei der Errichtung eines Flughafens werden die rechtlich erheblichen Beziehungen zum betroffenen Bürger erst über die Planfeststellung nach §§ 8 ff. LuftVG hergestellt.

2. Abschnittsbildung und Rechtsschutz

a) Zunächst ist davon auszugehen, daß die Problematik der Abschnittsbildung und des Rechtsschutzes sich dadurch teilweise erledigen würde, wenn ein Betroffener die Bestimmung der Linienführung durch den Bundesminister für Verkehr nach § 16 Abs. 1 FStrG anfechten könnte. Bestimmt dieser z.B. die Linienführung für eine Bundesautobahn zwischen Anfangspunkt A und Endpunkt Z über die dazwischen liegenden Punkte C, G und K, so würde ein von dieser Linienführung Betroffener nicht mehr belastet, wenn er diese durch eine positive Gerichtsentscheidung zu Fall bringen könnte. Hierfür türmen sich aber vor ihm auf Grund der (bisherigen) Rechtsprechung zunächst unüberwindliche Hindernisse auf. Für die Herbeiführung und den Erlaß der Bestimmung für Planung und Linienführung des Bundesministers für Verkehr sieht das Bundesfernstraßengesetz kein förmliches Verfahren vor. Aus diesem Grunde kann die Entscheidung auf jede im Einzelfall dafür geeignete Weise ergehen.⁶⁾ Mit Rücksicht auf die beschriebene Gesetzeslage geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, daß Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr kein Verwaltungsakt, sondern ein im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als solcher nicht anfechtbarer behördeninterner Vorgang sei.⁷⁾ Diese Auslegung der Vorschrift des § 16 Abs. 1 FStrG ist zutreffend. Sie wird zusätzlich durch die Vorschriften des Art. 90 Abs. 2 und Art. 85 GG belegt. Die Vorschriften über die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung gemäß Art. 83 ff. GG regeln nicht das "Außenverhältnis" zwischen Staat und Bürger, sondern das (verfassungsrecht-

6) BVerwG, U.v. 14.9.1981, NVwZ 1982, 502.

7) Nr. 4 C 5.78, BVerwGE 62, 342 = DVBl. 1981, 936; zustimmend Steinberg, NVwZ 1983, 209 ff. mit zahlr. Nachw.

liche) "Innenverhältnis" zwischen Bund und Ländern auf Grund des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 Abs. 1 GG).⁸⁾ Die Frage, ob es unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG oder spezielle Grundrechte) wünschenswert wäre, daß die Entscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 Abs. 1 FStrG (und nach § 13 Abs. 1 WaStrG) als der Anfechtung unterliegende Entscheidung (sei es Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt) ausgestaltet werden sollte, kann in diesem Zusammenhang nicht abschließend geklärt werden. Der Hinweis mag genügen, daß möglicherweise für den Rechtsschutz hiermit nichts gewonnen würde. Bei Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen sowie Bundeswasserstraßen werden möglicherweise zehntausende, wenn nicht hunderttausende von Menschen betroffen. Es liegt auf der Hand, daß Verwaltungs- und nachfolgende Gerichtsverfahren mit einer so riesigen Zahl von Beteiligten nach den bisher anerkannten rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht mehr abgewickelt werden können. Die vordergründige Stärkung der Rechtsposition des Einzelnen hätte letzten Endes eine Schwächung, wenn nicht völlige Entwertung der Rechtsposition aller Betroffenen zur Folge.⁹⁾

Das Bundesverwaltungsgericht weist in diesem Zusammenhang einen anderen Weg, der geeignet ist, den Betroffenen einen wirksamen gerichtlichen Schutz zu eröffnen. Es geht im Urteil vom 26. Juni 1981¹⁰⁾ davon aus, daß die Planungs- und Linienführungsbestimmung in die ihr nachfolgende Planfeststel-

8) Hierzu Broß, aaO (Fußn. 2), RdNrn. 1 und 12 zu Art. 83.

9) Die "Bewältigung" der Masse im Zusammenhang mit der Errichtung von Großvorhaben in den letzten Jahren zeigt deutlich, daß diese Sorge berechtigt ist. Nicht von ungefähr gehen seit Jahren Überlegungen dahin, wie durch eine entsprechende Ausgestaltung der einschlägigen Gesetze und der für die Errichtung von Großvorhaben die Voraussetzungen schaffenden Entscheidungen so ausgestaltet werden können, daß möglichst wenig Anfechtungsmöglichkeiten zu den Verwaltungsgerichten eröffnet werden. Schließlich ist es ehrlicher, wie ich an anderer Stelle dargelegt habe - RiA 1981, 141/145 -, materielle Rechtspositionen zu reduzieren, um hierdurch eine "höhere Erfolgsquote" zu garantieren. Es ist dem Bürger nicht damit gedient, ihm weitgehend lediglich deklatorische Rechtspositionen einzuräumen, die er letzten Endes vor Gericht nicht oder nur ausnahmsweise durchsetzen kann.

Im übrigen entspricht die Unterscheidung von organisations- oder verfassungsrechtlichem Innen- und Außenverhältnis anerkannten Grundsätzen. Als Beispiel sei das Raumordnungsgesetz mit seinen Instrumenten genannt. Der Bürger ist hieran nicht beteiligt.

10) Vgl. BVerwGE 62, 342.

lung eingehe; mit ihr unterliege sie der verwaltungsgerichtlichen Prüfung. Damit ist auf den ersten Blick umfassender individueller Rechtsschutz gewährleistet. Bei näherer Betrachtung erfährt die individuelle Rechtsposition aber eine Schwächung mit Rücksicht darauf, daß - wie das Bundesverwaltungsgericht, wie ich meine zutreffend, stets ausführt - in der Bundesrepublik Deutschland keine Planung für ein Großvorhaben gleichsam auf freiem Feld stattfinden kann und kein Betroffener unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten einen Anspruch darauf hat, zum Nachteil Dritter von belastenden Maßnahmen öffentlicher Hände verschont zu werden.

Im übrigen ist die Bestimmung der Linienführung den anderen Elementen einer Planungsentscheidung nicht gleichwertig. Das folgt aus der beschriebenen Eigenschaft, das (verfassungsrechtliche) Innenverhältnis zwischen Bund und Land auszugestalten. Dem widerspräche, ihr im Außenverhältnis zum Bürger den gleichen Stellenwert zuzuerkennen, wie etwa dem Abwägungsgebot. Hinzu kommt, daß der Gesetzgeber die Bestimmung der Linienführung in § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG (und den weiteren Vorschriften) nicht als Voraussetzung der Planfeststellung bezeichnet. Sonach kann das Fehlen einer Bestimmung der Linienführung im Verhältnis zum Bürger nicht die Rechtswidrigkeit einer Planungsentscheidung zur Folge haben, wie sie auch umgekehrt - unbestritten - Rechtseingriffe nicht stützen kann. Es kommt nach allem ausschlaggebend darauf an, ob die in der konkreten Planungsentscheidung zum Ausdruck kommende Linienführung - unabhängig davon, ob vom Bundesminister für Verkehr bestimmt oder nicht - den gesetzlichen Planungsleitlinien und dem Abwägungsgebot entspricht.

b) Die von einer Planung Betroffenen können sonach effektiven Rechtsschutz nur über die Anfechtung der Planfeststellungsentscheidung erreichen. Hiermit umfaßt ist, wie unter a) dargelegt, auch die Bestimmung der Linienführung. Nachdem die hier in Rede stehenden (fern)straßenrechtlichen Planfeststellungen regelmäßig abschnittsweise entlang der bestimmten Linienführung getroffen werden, ergeben sich für die Planung nachfolgender Abschnitte "Zwangspunkte". Diese werden in Planfeststellungsentscheidungen für nachfolgende Abschnitte nicht selten für die Planrechtfertigung ins Feld geführt. Nachdem zum Zeitpunkt der gerichtlichen Prüfung einer solchen Planfeststellungsentscheidung die früheren regelmäßig bestandkräftig sind, stellt sich die Frage, ob sich das Gericht zu Gunsten eines Betroffenen hierüber hinwegsetzen

darf oder aber, ob diesem entgegengehalten werden kann, er hätte die Planungsentscheidung für den vorhergehenden Abschnitt anfechten müssen. Es geht also um die Frage eines "vorbeugenden" Rechtsschutzes gegen eine heranrückende Straße.¹¹⁾ Das Bundesverwaltungsgericht steht einem "vorbeugenden" Rechtsschutz in diesen Fällen grundsätzlich ablehnend gegenüber. In seinem vorerwähnten Urteil¹²⁾ legt es hierzu im einzelnen dar, daß die Vorstellung, eine hoheitliche Planung könne auf sozusagen planerisch freiem Feld stattfinden, nicht einer realistischen Einschätzung der Gegebenheiten entspräche, sondern abwegig wäre (vgl. BVerwGE 45, 309/316). Das gelte für die fernstraßenrechtliche Planung in verstärktem Maße. Der Betroffene könne vielmehr mit der Begründung, die in einem früheren Abschnitt - rechtswidrig - geschaffenen Planungsbindungen müßten im weiteren Planungsverlauf zwangsläufig zu einer Verletzung seiner Rechte führen, zulässigerweise auch schon den insoweit maßgebenden früheren Planfeststellungsbeschluß anfechten.

Das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts läßt Zweifelsfragen offen. Auf Grund seiner Umschreibung des Problems kann nicht abschließend festgestellt werden, unter welchen Voraussetzungen es "vorbeugenden" Rechtsschutz einräumen möchte. Auszugehen ist zunächst davon, daß in der Bundesrepublik wegen der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur praktisch jede "Großplanung" von mehr oder weniger "Zwangspunkten" beeinflusst wird. Das bedingt u.a. die verhältnismäßig geringe Erfolgsquote von Betroffenen, die sich gegen (fern)straßenrechtliche Planfeststellungen wenden.¹³⁾ Aus der Praxis ist, soweit ersichtlich, bisher nur ein Erkenntnis eines Oberverwal-

11) Die Problematik des "Heranrückens" spielte bisher im Baurecht eine ungleich größere Rolle, wenn ein umweltbelastender Betrieb im Außenbereich sich gegen eine heranrückende Wohnbebauung wendet. Hierzu ausführlich Scholler/Broß: Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1982, S. 221 ff. mit zahlr. Nachw. aus Literatur und Rechtsprechung; Broß: Umweltbelastende Betriebe und Eigentumsschutz, DÖV 1978, 283 ff.; Klein/Coridaß: Der Rechtsschutz des Gewerbetreibenden im Baurecht, WuV 1984, 182/184 ff.

12) BVerwGE 62, 342/352 ff.

13) Vgl. hierzu auch das heute anerkannte Schema für eine (fern)straßenrechtliche Planfeststellung, BVerwGE 48, 56.

tungsgerichts bekannt, mit dem es wegen einer rechtswidrigen Abschnittsbildung den angefochtenen Planfeststellungsbeschluß aufgehoben hat.¹⁴⁾

Eindeutige Aussagen wegen eines "vorbeugenden" Rechtsschutzes gegenüber einer heranrückenden Planung lassen sich nur treffen, wenn man nach den Vorhaben unterscheidet. In der Regel ist die "Zwangspunktlage" offenkundig, wenn es nicht um eine Neutrassierung geht, sondern um den Ausbau einer bestehenden Straße, wenn deren Ausbaubreite zu gering ist, Geh- und Radwege angelegt und Kuppen sowie Kurven entschärft werden. In diesem Fall findet die Planung von vornherein nicht auf "freiem Feld" statt. Die in einem späteren Abschnitt Betroffenen können (entgegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts) unter wesentlich leichteren Voraussetzungen "vorbeugenden" Rechtsschutz in Anspruch nehmen, weil durch die bestehende Straße, deren Linie nicht verlassen werden soll, eine Betroffenheit durch den geplanten Ausbau mit großer Wahrscheinlichkeit eintreten wird.¹⁵⁾

"Vorbeugenden" Rechtsschutz können auch alle diejenigen "Betroffenen" vor den Verwaltungsgerichten geltend machen, die sich in dem Bereich befinden, der an einen planfestgestellten Abschnitt anschließt. Sie sind aufgrund der Bestimmung der Linienführung zwangsläufig vom nächsten Abschnitt des Vorhabens betroffen. Es stellt sich insoweit die Frage, wie weit dieser Bereich zu ziehen ist. Konkret läßt er sich - selbstverständlich - nicht bestimmen. Gleichwohl können einige Gesichtspunkte zu seiner Bestimmung genannt werden. Zu unterscheiden ist danach, ob es sich um die Planung einer Bundesautobahn oder einer Bundesfernstraße handelt, die anderen Standards für den Ausbau unterliegen als etwa Staats-, Kreis- oder Gemeindestraße. Wegen der hiernach einzuhaltenden Kurvenradien, Überholsichtweiten, Steigungsverhältnisse und dergleichen mehr, läßt sich ein verhältnismäßig genau umrissener Bereich räumlich in der Natur abgrenzen, der von dem folgenden Planfeststellungsabschnitt erfaßt wird. Bei einer Bundesautobahn kann es sich hierbei um eine Strecke handeln, die eine Länge von 2 km oder mehr aufweist.

14) Eine rechtswidrige Abschnittsbildung wurde z.B. vom OVG N-W im Urteil vom 2.3.1983 Nr. 9 A 1054/82 - rechtskräftig - angenommen. Die Besonderheit liegt darin, daß die Abschnittsbildung für den Bereich, in dem der Kläger betroffen war, beanstandet wurde. Das OVG ging davon aus, daß die Abwägung wegen einer zu kurzen Abschnittsbildung nicht sachgerecht hätte vorgenommen werden können.

15) Vgl. hierzu im einzelnen BVerwG, NJW 1978, 554; BVerwG, DÖV 1983, 980; BVerwGE 40, 323/325 ff.

Zu berücksichtigen sind auch die örtlichen Verhältnisse. Verläuft die Trasse in freiem Gelände, wo ausschließlich voll arrondierte landwirtschaftliche Anwesen bestehen, ist eine solche Betroffenheit in einem anschließenden Planfeststellungsabschnitt verhältnismäßig sicher vorherzusehen. Fraglich kann lediglich sein, wo die An- oder Durchschneidung erfolgt.¹⁶⁾ In diesem Zusammenhang ist auch daran zu denken, daß die Planung und die Verwirklichung des Vorhabens von den beiden Endpunkten aus zum Mittelpunkt hin fortschreitet. Beispiel hierfür ist die Bundesautobahn Regensburg-Passau mit der Fortsetzung in Österreich bis Linz. Sie wurde von deutscher Seite in Richtung Grenze ausgeführt und ist von österreichischer Seite her in Richtung Grenze beabsichtigt. Bei dieser Zwangspunktlage ist offenkundig, daß bei einem von vornherein festliegenden Grenzübergang (Suben) und Anschluß an die im Ausland errichtete Autobahn "vorbeugender" Rechtsschutz den von den letzten Planfeststellungsabschnitten Betroffenen in größerem Umfang zu gewähren ist. Das gilt erst recht dann, wenn auf deutscher Seite von den beiden End(zwangs)punkten weg und in dazwischen liegenden Abschnitten gebaut wird, weil dadurch die Zwangspunktlage verschärft und zugleich konkretisiert wird.

Unter Beachtung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruchs auf einen effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG oder spezielle Grundrechte) ist es geboten, insoweit eher großzügiger zu verfahren als zu Lasten der "Betroffenen". Das erhellen auch die nachfolgenden Ausführungen über die Abschnittsbildung aus der Sicht der Verwaltung und der Gerichte. Folgerichtig zu Ende geführt bedeutet die allgemein anerkannte Aussage (über die Planungsfreiheit, vgl. oben), daß bei straßenrechtlichen Planungen für Bundesautobahnen, Bundesfernstraßen und Staatsstraßen wegen der vom Gesetzgeber umschriebenen Zielsetzung ein Individualrechtsschutz materiell kaum zu erzielen sein dürfte. Die Betroffenen könnten mit einem Aufhebungsbegehren allenfalls noch vereinzelt Erfolg haben, lediglich Ergänzungsansprü-

16) Die Frage des "vorbeugenden" Rechtsschutzes spielt bei der schon mehrfach erwähnten Ausführung des Rhein-Main-Donau-Kanals eine erhebliche Rolle. Im Ausgangsfall zur Entscheidung des BayVGH vom 18.12.1981 (vgl. Fußn. 3) herrschten örtliche Gegebenheiten dahingehend vor, daß sich die Altmühl in großen Abschnitten in verhältnismäßig enger Tallage dahinschlängelte. Aus diesem Grunde war vorhersehbar, daß die Kläger von nachfolgenden Planfeststellungsabschnitten betroffen werden würden, weil ihnen die Grundstücke beidseits des Flusses gehörten.

che (z.B. Lärm, Zufahrt und dergleichen) wären aussichtsreich. Es trifft zwar zu, daß die Einräumung allein verfahrensrechtlicher Positionen wenig hilfreich ist; gleichwohl können auch vordergründig als Nebenansprüche erscheinende das Planungsgeflecht als solches betreffen und deshalb ausgeschlossen sein, wenn "vorbeugender" Rechtsschutz nicht eröffnet wird.¹⁷⁾

Ein sachgerechter Ausgleich kann dadurch, daß ein Betroffener auch die Rüge erheben kann, durch eine rechtswidrige Abschnittsbildung seien in dem vorangegangenen Planungsabschnitt (oder Planungsabschnitten) zu seinem Nachteil rechtswidrig Planungsbindungen geschaffen worden, in der Regel nicht erzielt werden. Die Verwaltungsgerichte dürften häufig vor dem Problem stehen, daß der Plan für den vorangegangenen Abschnitt bis zum Zeitpunkt der Entscheidung über den nunmehr umstrittenen Abschnitt schon bestandskräftig festgestellt ist. Es geht also darum, daß dieser Abschnitt auf den gegenwärtig der Prüfung des Gerichts unterliegenden ganz oder teilweise hätte erstreckt werden müssen.

Man könnte unter dieser Voraussetzung daran denken, diese Bestandskraft in persönlicher Hinsicht unter dem Gesichtspunkt einzuschränken, daß mangels einer - wie sich nunmehr herausstellt gebotenen - Beteiligung des im nachfolgenden Abschnitt Betroffenen der Plan ihm gegenüber nicht Bestandskraft erlangt hat. (In einem solchen Fall würde auch die öffentliche Bekanntgabe

17) Diese Frage spielte eine Rolle bezüglich des Kreuzungsbauwerks der Bundesautobahnen Stuttgart-Ulm-München und Würzburg-Ulm-Bodensee. Mehrere Landwirte mußten wegen des Kreuzungsbauwerks beträchtliche Umwege in Kauf nehmen, die die Rentabilität ihrer Betriebe bis hin zur Existenzvernichtung beeinträchtigten. In dem sie betreffenden Planfeststellungsabschnitt konnten diese individuellen Besonderheiten aus technischen Gründen nicht mehr, so die Angaben des Beklagten, berücksichtigt werden. Bei der Inanspruchnahme eines vorbeugenden Rechtsschutzes wären Abhilfemaßnahmen ohne weiteres, wenn auch mit einigem finanziellen Aufwand, möglich gewesen.

Die Frage spielt auch eine Rolle etwa beim Grunderwerb für Lärmschutzwälle. Diese erreichen ihre Wirksamkeit häufig nur, wenn sie erheblich länger sind als der unmittelbar betroffene Bereich (abhängig von den Gelände- und Siedlungsverhältnissen). Hierfür ist aber dann häufig schon eine Berücksichtigung in einem vorausgehenden oder einem nachfolgenden Planfeststellungsabschnitt erforderlich, vor allem wenn der Lärmschutzwall im Bereich des Übergangs von einem Planfeststellungsabschnitt zu einem anderen ausgeführt werden soll.

BVerwGE 61, 1 betrifft demgegenüber einen anderen Sachverhalt. Es ging um die Frage, ob eine vom Gesetzgeber geschaffene günstigere Regelung auf die vor ihrem Inkrafttreten unanfechtbar gewordenen Planfeststellungsbeschlüsse anzuwenden sei.

nichts ändern, weil elementare Verfahrensrechte verletzt wären.) Hiergegen spricht aber der Gesichtspunkt, daß die Gerichte mit solchen Erkenntnissen mehr Unsicherheiten schaffen würden als einem wirksamen Rechtsschutz des Bürgers zu dienen; denn gegebenenfalls würden über den Streit wegen der Abschnittsbildung auch die materiellen Bestandteile des früheren Planfeststellungsbeschlusses hinfällig, so daß die Gerichte der Rechtssicherheit entgegen arbeiten würden. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß auch die schon zu anderen Betroffenen hergestellten bestandskräftigen Rechtsbeziehungen mittelbar aufgehoben werden könnten. Mit der Einräumung einer gleichsam offenen Anfechtungsfrist gegen den vorangegangenen Planfeststellungsbeschluß würde eine Anfechtungslast einhergehen. Auf diese Weise würden die Unwägbarkeiten unabsehbar gesteigert. In Anlehnung an die in BVerwGE 44, 294 zur Verwirkung von Rechtsbehelfen im Baurecht entwickelte Rechtsprechung müßte im Einzelfall zunächst diese Frage vorab geprüft werden. Der eine Verwirkung begründende Tatbestand könnte nicht nur in der Bauausführung, sondern auch schon in der Kenntnis vom Vorhaben durch Zeitungsberichte u.a. mehr liegen.

Hingegen bietet sich eine andere Lösung an, die nicht die geschilderten wenig erfreulichen Auswirkungen hat und zudem eine saubere Trennung zwischen den Aufgabenbereichen von Verwaltung und Rechtsprechung erlaubt. Das Gericht kann sich mit der Erwägung über die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses für einen vorangegangenen Abschnitt hinwegsetzen, daß es den streitgegenständlichen beanstandet, weil der zugrundeliegende Abschnitt unzutreffend gewählt worden sei. Der Grund hierfür liegt allerdings in der vorangegangenen abgeschlossenen Abschnittsbildung. Es obliegt dann allein den zuständigen Behörden, welche Folgerungen sie ziehen. Dieses Ergebnis ist sachgerecht, weil es gewährleistet, daß die Gerichte nur kontrollieren, nicht aber selbst gestalten. Es sind nicht nur Lösungen im Rahmen des § 18 c FStrG (Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens) oder des § 18 d FStrG (Aufgabe des Vorhabens) denkbar, sondern auch, daß durch eine größere nachfolgende Abschnittsbildung eine überzeugende Gesamtproblembewältigung zu erzielen ist. Gerade wegen der Offenheit der Planung für Einzelfragen dürfen die Gerichte die Behörden bei der hier in Rede stehenden Ausgangslage nicht strikt binden, sondern nur eine kassatorische Entscheidung bezüglich des streitgegenständlichen Abschnitts treffen.

3. Abschnittsbildung aus der Sicht der Verwaltung und der Gerichte

a) Die Abschnittsbildung durch die Verwaltung ist zunächst von der Bestimmung der Linienführung gemäß § 16 Abs. 1 FStrG abhängig, d.h. sie kann Abschnitte nur zwischen den bestimmten Anfangs- und Endpunkten bilden. Gründe hierfür können z.B. sein: Zuständigkeit verschiedener Straßenbauämter¹⁸⁾; begrenzte Finanzmittel, die jeweils nur die Ausführung eines Streckenabschnitts zulassen; Probleme des Grunderwerbs, wenn z.B. ein Abschnitt ohne Schwierigkeiten unter Inanspruchnahme von Grundstücken öffentlicher Hände ausgeführt werden kann; Abstimmung mit anderen Vorhaben (Anbindung von Straßen anderer Straßenbaulastträger, Auflassung höhengleicher Bahnübergänge) und ähnliches mehr. Die Abschnittsbildung unter diesen Gesichtspunkten ist, was das Verhältnis zu den Betroffenen anbelangt, wertneutral. Vor allem bestehen keine Anhaltspunkte, wenn die Abschnittsbildung mit einem der genannten Gründe oder mehreren belegt wird, dafür, daß sie zum Nachteil der Betroffenen eines nachfolgenden Planfeststellungsabschnitts so gewählt wurde, um deren Rechtsschutzmöglichkeiten einzuengen. Im übrigen ist zu erwähnen, daß die abschnittsweise Durchführung solcher Vorhaben auch wirtschafts- und strukturpolitisch wünschenswert ist, damit nicht bei den für die Ausführung in Betracht kommenden Unternehmen Kapazitäten aufgebaut werden, die künftig nicht mehr ausgelastet werden können.

Hingegen sind Zwangspunkte, die die Verwaltung im Vorgriff schafft, um "ihre Planung" zu sichern, nicht als solche anzuerkennen. In diesem Zusammenhang sind Brückenbauwerke zu nennen, die zum Teil schon Jahre vor der Trasse die Landschaft "zieren" und als "Fixpunkte" für eine sachgerechte

18) Als Beispiel sei der vom BayVGH mit U.v. 30.3.1982, BayVBl. 1982, 597 ff., entschiedene Fall genannt. Der geplante Neubau der Bundesstraße fiel in den Zuständigkeitsbereich von zwei Straßenbauämtern, die je für den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Abschnitt der Neubaustrecke Antrag bei der zuständigen Behörde auf Planfeststellung einreichten. Diese erließ am selben Tag zwei Planfeststellungsbeschlüsse je für den entsprechenden Abschnitt der gesamten Neubaustrecke, die inhaltlich aufeinander abgestimmt waren. In den Planfeststellungsbeschlüssen war ausführlich diese Abschnittsbildung begründet. Durch den Erlaß der beiden Planfeststellungsbeschlüsse, denen ein einheitliches Verwaltungsverfahren vorausging, war den Gerichten nicht erkennbar, daß die getroffene Abschnittsbildung sachwidrig gewesen wäre, wie von den Klägern behauptet.

Planung ins Feld geführt werden. Bedenken sind auch angezeigt, wenn z.B. eine Regelflurbereinigung nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG durchgeführt wird, die ihrem Gehalt nach aber darauf abzielt, eine straßenrechtliche Planfeststellung vorzubereiten, d.h., das Planfeststellungsverfahren noch nicht eingeleitet ist. § 87 FlurbG steckt insoweit einen anderen zeitlichen und rechtlichen Rahmen ab. Gleichwohl führen "Fehler" der zuletzt genannten Art nicht von vornherein zur Rechtswidrigkeit der Planungsentscheidung, wenn die Zwangspunkte als öffentliche Belange berücksichtigt wurden; vielmehr kommt es in Anlehnung an BVerwGE 45, 309 darauf an, welche privaten Belange entgegenstehen, welches Gewicht ihnen - bei objektiver Betrachtung - im Vergleich zu den öffentlichen Belangen zukommt und ob die getroffene Entscheidung inhaltlich nicht zu beanstanden ist.

Engt man den "vorbeugenden" Rechtsschutz der Betroffenen ein, ist es im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG (und spezielle Grundrechte) geboten, ihren Rechtsschutz bei der Anfechtung des sie betreffenden Planfeststellungsabschnitts gleichsam auszudehnen. Diesen Aspekt muß die Verwaltung bei der Bildung von Planungsabschnitten im Auge behalten. Der Abschnitt muß also so gebildet werden, daß noch eine sachgerechte Abwägung entsprechend der vorgegebenen Linienführung möglich ist. Das Problem verdeutlicht der vom OVG N-W mit Urteil vom 2. März 1983 entschiedene Fall. Das Urteil liegt zu ihrer Information der Tagungsmappe bei.

Die vom OVG N-W in dieser Entscheidung vertretene Auffassung ist zutreffend. Die Planfeststellungsbehörde konnte nur deshalb von vornherein zu einer Verwerfung der Lösung kommen, die den Kläger nicht belastete, weil der Planfeststellungsabschnitt sehr kurz gewählt war. Sinnvolle Kriterien für die Wahl eines Planfeststellungsabschnitts lassen sich aus der Sicht der Behörde nur unter dem Gesichtspunkt gewinnen, daß durch die gewählte Abschnittsbildung nicht von vornherein die Abwägung in einem nachfolgenden Abschnitt zu Lasten der dort Betroffenen ohne den geringsten Gestaltungsspielraum vorgezeichnet wird; denn dann könnte und - nach der Auffassung der Rechtsprechung - müßte dieser nachfolgende Bereich in die Abschnittsbildung einbezogen werden. Gleichwohl wird es wenige Beispiele geben, die so deutlich liegen wie der vom OVG N-W entschiedene Fall; denn nur ausnahmsweise wird die Bestimmung der Linienführung zwei so verschiedene

Lösungen für die Verwirklichung des Vorhabens zulassen wie hier, einmal eine Tallösung und zum anderen eine Tunnellösung.¹⁹⁾

Die Frage der Abschnittsbildung aus der Sicht der Verwaltung soll mit einer Konstellation abgeschlossen werden, die unproblematisch ist. Kommt dem gebildeten Abschnitt eine selbständige Verkehrsfunktion zu, ist hiergegen nichts zu erinnern. Wird z.B. ein Abschnitt einer Bundesfernstraße mit Anschluß an seinem Anfangs- und Endpunkt an das übrige Verkehrsnetz gewählt und auf diese Weise eine selbständige Verkehrsfunktion begründet, begegnet die Planfeststellung unter diesem Gesichtspunkt jedenfalls keinen Bedenken. In diesem Zusammenhang ist ein Hinweis auf das Erschließungsbeitragsrecht gestattet, wo die Frage der Abschnittsbildung öfter den Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen bildet, weil die insoweit einschlägige Vorschrift des § 130 Abs. 2 S. 1 BBauG sie zwar zuläßt, den Voraussetzungen aber wenig Konturen verleiht (hierzu BVerwGE 47, 64/70 ff.; für den umgekehrten Fall des Erschließungsgebietes BVerwGE 34, 15).

Ist eine selbständige Verkehrsfunktion des gebildeten Abschnitts zu bejahen, ist die Forderung nach seiner Ausdehnung unter jedem denkbaren Gesichtspunkt ausgeschlossen, weil dann auch bei Aufgabe des Gesamtvorhabens dieses Teilstück rechtlich bedenkenfrei bestehen bleiben könnte. Nach allem sind die Behörden bei der Bildung von Abschnitten verhältnismäßig frei, obwohl das Gesetz hierfür keine Regelung vorsieht.

b) Aus der Sicht der Gerichte unterliegen Planfeststellungsentscheidungen wegen des Grundsatzes des Individualrechtsschutzes zunächst nur insoweit der Aufhebung, als der jeweilige Kläger in eigenen Rechten betroffen ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Das in einem solchen Verwaltungsrechtsstreit ergehende Urteil bindet auch nur die unmittelbar Beteiligten (und ihre Rechtsnachfolger), soweit über den Streitgegenstand entschieden ist (§ 121 VwGO).

19) Die Prüfung der Linienführung im Rahmen der Prüfung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses hilft in diesen Fällen insofern nicht weiter, als - wie dargelegt - niemand unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten einen Anspruch darauf hat, zum Nachteil Dritter von belastenden Maßnahmen der öffentlichen Hand verschont zu bleiben. Nach der hier getroffenen Unterscheidung behandelt BVerwGE 57, 297 einen Fall von sachlicher Teilbarkeit, der in diesem Zusammenhang nicht erörtert wird; ähnlich BVerwGE 52, 237.

Die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses kommt also anderen Betroffenen - rechtlich - nicht zugute. Diesen Grundsatz hat der BayVGH in einem Erkenntnis vom 20. Februar 1979 umschrieben.²⁰⁾

In dieser Hinsicht unterscheiden sich Linienplanungen grundlegend von Stufenplanungen. Die Aufhebung einer atomrechtlichen Gestattung kommt nicht nur dem in diesem Gerichtsverfahren obsiegenden Beteiligten zugute, sondern - faktisch - allen hiervon Betroffenen. Das gilt selbst dann, wenn ein Teil von ihnen (schon) erfolglos den Instanzenzug durchlaufen haben sollte. Eine positive Entscheidung zugunsten eines Betroffenen wirkt selbst für jene, die nicht den Gerichtsweg beschritten haben.²¹⁾ Der Unterschied zu Linienplanungen unter diesem Gesichtspunkt liegt darin, daß der Standort von Stufenplanungen und damit die Auswirkungen des Vorhabens sowie auf diese Weise letztendlich der Kreis der Betroffenen festliegen. Ergeht eine aufhebende Entscheidung, entfällt das Substrat für das Vorhaben selbst. Anders hingegen bei Linienplanungen. Erzielt ein hiervon Betroffener eine ihm günstige Entscheidung, ist im Regelfall nur ein verhältnismäßig kleiner Abschnitt aus der Gesamtplanung betroffen, so daß diese selbst im übrigen unberührt bleibt. Gleichwohl können die einzelnen Fallgruppen unterschiedliche Ergebnisse zur Folge haben.

Kommt das Gericht auf Grund einer Prüfung der Bestimmung der Linienführung im Rahmen der Untersuchung der angefochtenen Planungsentscheidung zu der Auffassung, daß jene fehlerhaft ist, unterliegt die Planungsentscheidung für den rechtshängigen Planungsabschnitt der Aufhebung. Entfällt die Linienführung, ist der Planungsentscheidung insoweit die Grundlage entzogen. Auf weitere Fragen, etwa der Planrechtfertigung oder der Abwägung, kommt es nicht mehr an. Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Unterscheidung geboten. Wird die Linienführung nur in dem betreffenden Planungsabschnitt für fehlerhaft gehalten, hat es dabei sein Bewenden. Anders verhält es sich, wenn die Linienführung für das Gesamtvorhaben als fehlerhaft angesehen

20) Nr. 8 CS 209/79, DÖV 1979, 527.

21) Als weiteres Beispiel seien luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse genannt. Wird ein solcher Planfeststellungsbeschluß gegenüber einem Kläger aufgehoben, wirkt diese Entscheidung über § 121 VwGO hinaus faktisch inter omnes; zum Komplex Flughafen München II in diesem Zusammenhang zuletzt BVerwG, U.v. 30.5.1984 Nr. 4 C 58.81.

wird. Es ist zu fragen, welche Folgerungen hieraus für schon (möglicherweise) bestandskräftige Planungsentscheidungen für andere Abschnitte zu ziehen sind. Die Gerichte sollten hierauf nicht abheben, sondern es bei der Entscheidung des konkreten Rechtsstreits bewenden lassen. Es ist Aufgabe der zuständigen Behörden, wie sie der aufhebenden Entscheidung Rechnung tragen. Zu denken ist an Lösungen im Rahmen der Vorschrift des § 18 c FStrG (Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens) oder der Vorschrift des § 18 d FStrG (Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn ein Vorhaben endgültig aufgegeben wird).

Eine Beiladung anderer Betroffener, sei es in dem der Aufhebung unterliegenden Abschnitt, sei es in anderen Abschnitten des Vorhabens, ist nicht angezeigt; denn rechtlich wirkt die Entscheidung des Gerichts nur zwischen den am Rechtsstreit Beteiligten; welche Auswirkungen diese für Dritte haben wird, hängt nicht vom Ausspruch des Gerichts, sondern erst vom künftigen Verhalten der Behörden ab.²²⁾ Es ist unabdingbar, daß die Gerichte mangels Zuständigkeit für "Planungsentscheidungen" strikte Zurückhaltung üben.

Bei sonstigen Mängeln einer Planungsentscheidung, die zur Aufhebung derselben führen, ist vom Grundsatz auszugehen, daß die Aufhebung jeweils nur gegenüber dem Kläger und nur bezüglich seiner rechtswidrig beeinträchtigten Rechtspositionen verfügt wird. Üblich ist es, die Planungsentscheidung bezüglich des Streckenabschnitts aufzuheben, der unmittelbar Grundstücke des Klägers in Anspruch nimmt.²³⁾ Es besteht auch kein Anlaß, etwa aus Gründen eines effektiven gerichtlichen Schutzes, von dieser Übung abzuweichen. Eine Teilaufhebung der angefochtenen Planungsentscheidung in

22) Zur Beiladungsproblematik ausführlich Konrad, BayVBl. 1982, 481 ff., 517 ff.

23) OVG N-W, U. v. 28.9.1981 Nr. 9 A 976/79, Agrarrecht 1982, 191 ff.: Eine Beschränkung der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses lediglich auf die Festsetzungen, die zu einem unmittelbaren Eingriff in das Grundeigentum des Klägers, nämlich zur Inanspruchnahme der Fläche von 50 m² ermächtigt, ist hier nicht möglich. Die enteignende Wirkung auf die Wohnnutzung beruht gerade auf dem Zusammenwirken von Näherücken der *Fahrbahn* und *Beseitigung des Vorgartens*, so daß der im Bereich der Ausstrahlung auf das Grundstück des Klägers vorgesehene Ausbau insgesamt den Kläger in seinen Rechten verletzt. Die Aufhebung ist jedoch auf den im Tenor angeführten, von dem übrigen Planungsbereich räumlich abtrennbaren Streckenabschnitt zu beschränken. Soweit es um außerhalb dieses Streckenabschnitts gelegene Planungsbereiche geht, wird der Kläger nicht in seinen Rechten verletzt.

dem Umfang, in dem der jeweilige Kläger in rechtlich geschützten Positionen beeinträchtigt ist, genügt den gesetzlichen Bestimmungen (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Die zuständigen Behörden haben dann in eigener Verantwortung darüber zu befinden, welche Folgerungen sie aus einem für sie negativen gerichtlichen Erkenntnis für die künftige Planung ziehen. Insofern besteht ein wesentlicher Unterschied zu der eingangs erwähnten Fallgruppe, wenn die Bestimmung der Linienführung beanstandet wird; denn damit entfällt die Grundlage für den gesamten Planungsabschnitt (§ 16 Abs. 1 FStrG). Das OVG N-W geht insoweit einen anderen Weg und hebt - von Fall zu Fall je nach den besonderen Verhältnissen - die Planungsentscheidung ganz oder teilweise auf.

Mit einer Entscheidung, die die gesamte Planfeststellung aufhebt, wird zweifelsohne eine umfassende Wirkung für und gegen alle von dem beanstandeten Abschnitt Betroffenen erzielt. Man könnte deshalb die Frage aufwerfen, ob diese nach Maßgabe der Vorschrift des § 65 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO beizuladen sind. Die Frage ist zu verneinen. Es ist davon auszugehen, daß die von der Planung Betroffenen ebenfalls im Verwaltungsverfahren beteiligt waren und deshalb die Möglichkeit hatten, gerichtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen. Haben sie hierauf verzichtet, besteht für ihre Beiladung kein Anlaß. Haben sie aber gerichtlichen Schutz in Anspruch genommen und sind unterlegen, besteht ebenfalls kein Grund, sie zu einem anderen Verfahren dieselbe Planungsentscheidung betreffend beizuladen.²⁴⁾ Zwischen diesen beiden Fallgruppen (Teil- oder Gesamtaufhebung) liegt eine weitere, die man am besten mit dem "Ausstrahlungsbereich" umschreibt. Es handelt sich dabei um solche Fälle, in denen die Teilaufhebung weiter gespannt wird, als der Umfang der individuellen Rechtsposition des Klägers reicht.

Wenn sich also die Frage einer Abschnittsbildung durch die Verwaltungsgerichte stellt, so kann sich diese nach dem Ergebnis der vorstehenden Überlegungen nur auf den in Streit stehenden Planungsabschnitt beziehen, d.h.: Ein

24) So hatte der BayVGH in einem Rechtsstreit, der eine Planungsentscheidung für eine Bundesautobahn betraf, eine Miteigentümerin zum Verfahren der anderen Miteigentümerin beigegeben, obwohl diese ihre Klage vor dem Verwaltungsgericht wirksam zurückgenommen hatte, vgl. hierzu BayVGH, U. v. 31.7.1984 Nr. 8 B 83 A.1788, das den aufgrund der früheren Entscheidung des BayVGH erlassenen Planfeststellungsbeschuß erneut aufhob.

vom Gericht möglicherweise wegen Beanstandung des von der Verwaltung gewählten Abschnitts neu gebildeter Abschnitt hat sich innerhalb des von der Verwaltungsbehörde gebildeten Planungsabschnitts zu halten. Darüber hinausgehende Gestaltungsmöglichkeiten sind den Gerichten verschlossen; sie sind zum einen nicht durch den Anspruch der Betroffenen auf Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes geboten, die Gerichte würden aber zum andern mit weitergehenden Entscheidungen gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstoßen, weil sie nicht zu gestalten haben, sondern zu kontrollieren (§§ 113 f. VwGO).

Ein Teilbereich bedarf in diesem Zusammenhang noch der Klärung. Jede Gerichtsentscheidung über einen Planungsabschnitt, unabhängig davon, ob sie die Planungsentscheidung bestätigt oder nicht, hat für nachfolgende Planungsabschnitte und die hiervon Betroffenen einen "Zwangspunkt" zur Folge. Das wird an dem schon mehrfach erwähnten Urteil des OVG N-W bezüglich einer Tal- oder Tunnellösung deutlich, aber auch an dem schon mehrfach erwähnten Urteil des BayVGH bezüglich der B 16 neu, wenn er beanstandet hat, daß diese in einem Teilabschnitt durch den Sicherheitsbereich eines Steinbruchs geführt werden soll. Mit der Rechtskraft solcher Urteile steht fest, daß jedenfalls dieser Planungsabschnitt nicht so ausgeführt werden kann. Damit wird ein "Zwangspunkt" bestimmt, weil feststeht, daß die Trasse in diesen Abschnitt nicht mehr geführt werden kann. Auch in einem solchen Fall bedarf es nicht der Beiladung Dritter, bisher nicht am Rechtsstreit Beteiligter, weil für die Gerichte nicht erkennbar ist, auf welche Weise die Verwaltungsbehörden diesen Erkenntnissen Rechnung tragen werden.²⁵⁾

Zusammenfassend scheint mir bezüglich der behandelten Problematik ausschlaggebend zu sein, daß sich die Verwaltungsgerichte wegen der ihnen (lediglich) zustehenden Kontrollfunktion und des Grundsatzes des Individualrechtsschutzes darauf beschränken, Planungsentscheidungen regelmäßig nur in dem Umfang aufzuheben, in dem Rechtspositionen der klagenden Partei betroffen sind, und alle sich aus der kassatorischen Entscheidung ergebenden Folgewirkungen und ihre Bewältigung im Verantwortungsbereich der Verwaltung zu belassen.

25) Die Planungsentscheidung begründet unmittelbar nur Rechtsbeziehungen zwischen Behörde und dem einzelnen Betroffenen; es geht also nicht auch um die Gestaltung nachbarrechtlicher Beziehungen wie etwa im Baurecht.

Auswirkungen der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen auf den
vorläufigen Rechtsschutz^{*)}

Von Professor Dr. Michael Ronellenfitsch

Themen von Forschungsseminaren und Planungsentscheidungen haben eines gemeinsam: Sie lassen sich nur schwer teilen. Es klang bereits an, daß unser Thema eine saubere, sachlich abgerundete und sich nahtlos ergänzende Dreiteilung nicht zuläßt. Schon die Grobgliederung in räumlich-persönliche und sachlich-persönliche Gesichtspunkte bedeutete nicht mehr als die Zuordnung von Schwerpunkten. Der vorläufige Rechtsschutz ist ein weiterer Schwerpunkt, der sich darüber hinaus mit den genannten und behandelten Schwerpunkten überschneidet.

Daraus ergibt sich die erste Schwierigkeit, den vorläufigen Rechtsschutz bei geteilten Planungen ohne allzuviel Wiederholungen darzustellen.

Die zweite Schwierigkeit hängt mit der ersten zusammen. Fraglich ist nämlich, ob die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen überhaupt Probleme gerade des vorläufigen Rechtsschutzes aufwirft. Gerichtsentscheidungen zur Teilbarkeit von Planungsentscheidungen ergehen zwar häufig im summarischen Verfahren. Aber das besagt noch nichts. Bei wichtigen Planungen werden regelmäßig alle Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen ausgeschöpft, insbesondere die vorläufigen. Ein gesondertes Referat rechtfertigt der vorläufige Rechtsschutz bei teilbaren Planungsentscheidungen nur, wenn Besonderheiten im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren festzustellen sind, wenn die Teilung den vorläufigen Rechtsschutz spezifisch und nicht nur akzidentiell beeinflusst. Die zweite Schwierigkeit liegt nun darin, solche Besonderheiten herauszufinden. Das ist nur möglich, wenn man sich der Eigentümlichkeiten des vorläufigen Rechtsschutzes und der Teilung von Planungsentscheidungen vergewissert. Damit schließt sich der Kreis. Die rechtliche Tragweite der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen läßt sich nur durch Rückgriff auf deren Möglichkeiten und Erscheinungsformen erschließen.

Und das führt zur dritten und letzten methodischen Schwierigkeit: Bereits eine flüchtige Durchsicht von Rechtsprechung und Schrifttum zeigt ein termi-

*) Mit Anmerkungen versehene Fassung des Referats.

nologisches Durcheinander, das zu sachlichen Fehlschlüssen geradezu einlädt. Die abschnittsweise und stufenförmige Planung werden selten getrennt,¹⁾ das BVerwG zieht Querverbindungen zwischen der abschnittswisen Planung und der Planergänzung;²⁾ schließlich finden sich in den Kommentierungen zum VwVfG oder zur VwGO unter dem Stichwort der Teilung von Planungsentscheidungen Zitate von Gerichtsentscheidungen, die sich mit der räumlichen Reichweite der Nachbarschaft befassen.³⁾ Folglich bleibt nichts anderes übrig, als zunächst einmal eine terminologische Klarstellung zu versuchen.

Der Weg, wie den genannten Schwierigkeiten begegnet werden soll, ist somit vorgezeichnet. Zunächst will ich die Erscheinungsformen geteilter Planungen herausarbeiten, um dann in einem zweiten Schritt bei jeder einzelnen Form zu erörtern, ob sie spezielle Probleme im vorläufigen Verfahren bewirkt. Eine Frage, die vielleicht vom Thema nicht unmittelbar angesprochen wird, erscheint mir so wichtig, daß ich sie in die Betrachtung mit einbeziehen möchte. Das ist die Frage nach der "Teilbarkeit der summarischen gerichtlichen Entscheidung" in Planungsprozessen.

Nach diesen etwas langwierigen methodischen Vorbemerkungen bleibt mir nur die Bitte um Nachsicht für den eher deduktiv-abstrakten Charakter meines Referats, der wohl durch die professionelle Aufteilung der Referenten gerechtfertigt wird.

A. Problemstellung

I.

In einem ersten Hauptteil geht es nunmehr um die Klärung der Problemlage und dabei zunächst um die Terminologie. Über Ausdrücke zu streiten ist zwar fruchtlos. Terminologische Ungenauigkeit verleitet aber zu unzulässigen Verallgemeinerungen, und das zeigt sich gerade bei der Teilung von Planungsentscheidungen. Die Problemstellungen etwa bei der abschnittswisen und

1) Vgl. z.B. Manner, Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, 1976, S. 65 ff.

2) Beschl. v. 22.3.1973, DÖV 1973, 785.

3) Vgl. Kopp, VwVfG, 3. Aufl., 1983, § 74 Rdnr. 54.

stufenförmigen Planung unterscheiden sich grundlegend, wie der Abbruch der Planung zeigt: Teilstrecken von Autobahnen können bestimmungsgemäß befahren werden, das isolierte Kellergeschoß eines in Teilen zu errichtenden Bauwerkes ist eine Bauruine. Folglich kommt es darauf an, die Möglichkeiten einer Teilung von Planungsentscheidungen klar auseinanderzuhalten.

II.

Die Teilung von Planungsentscheidungen hat eine räumliche, sachliche, persönliche und zeitliche Dimension. Diese Dimensionen lassen sich allerdings nicht in der Weise trennen, daß sie eigenständige Teilungstypen abgeben. Sie liefern jedoch Kriterien für die Typologie. Mit Hilfe dieser Kriterien gelangt man zu vier Teilungstypen, nämlich zur (a) bereichsweisen, (b) ergänzungsbedürftigen, (c) stufenförmigen und (d) abschnittsweisen Planung.

1. Die erste, bei der Raumplanung naheliegende Möglichkeit einer Teilung von Planungsentscheidungen betrifft den räumlichen Planungsbereich. Raumplanung beginnt mit der Abgrenzung des Plangebiets. Innerhalb des Plangebiets sind weitere Aufteilungen üblich und rechtlich zulässig. So stellen bei der Landesplanung die Länder für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Pläne auf.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 ROG ist die Aufstellung räumlicher Teilprogramme und Teilpläne zulässig. Im Hinblick auf die Regionalplanung sind damit überregionale Teilräume angesprochen.⁴⁾ Aber auch die regionale Teilplanung kann zulässig sein. Auf der Ortsebene ist die bereichsweise Teilplanung sogar der Normalfall. Der Flächennutzungsplan erstreckt sich zwar auf das ganze Gemeindegebiet; die Bebauungspläne setzen aber die Grenzen ihres räumlichen Geltungsbereichs selbst fest.⁵⁾ Auch bei Fachplanung kann man mit Abstrichen von einer (nur) räumlichen Trennung der Planbereiche sprechen. Der Abgrenzung des Plangebiets entspricht hier das Handlungsprogramm des Fachplanungsträgers. Ein Beispiel liefert das frühere Ausbauprogramm⁶⁾

4) Vgl. Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayLPIG; § 4 Abs. 3 Satz 2 NROG; § 13 Abs. 3 Satz 2 LPIG NW; § 4 Abs. 2 Satz 2 SLPIG.

5) § 9 Abs. 7 BBauG; hierzu BGH v. 7.1.1982, BayVBl. 1982, 475.

6) Vgl. Delvendahl, Das Ausbauprogramm für das Netz der Deutschen Bundesbahn, ETR 1971, 7 ff.; Grübmeier/Fischer, Die Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn, DB 1981, 781 ff.

für das Netz der Deutschen Bundesbahn mit den Teilplanungen der Neubau-
strecken Mannheim-Stuttgart und Hannover-Würzburg.

2. Die zweite Teilungsmöglichkeit betrifft die sachliche Reichweite der Planung, also die Regelungsintensität. Hier interessieren weniger die vorgezogenen fachlichen Teilpläne bei der Landesplanung oder die Ergänzung von Bebauungsplänen nach § 17 Abs. 3 Satz 2 FStrG als die Vorbehaltsentscheidungen etwa nach § 74 Abs. 3 VwVfG oder § 18 a Abs. 3 FStrG. Den gesetzlichen Bestimmungen läßt sich nicht entnehmen, welche Regelungsbestandteile in den "Hauptbeschluß" aufgenommen werden müssen und welche Entscheidungen vorbehalten werden dürfen. Folglich kommt jede Teilung in Betracht, soweit sie der Natur der Sache nach möglich ist.

Anders ausgedrückt: einerseits muß sich die geplante Maßnahme ohne die vorbehaltenen Maßnahmen selbständig realisieren lassen; andererseits müssen dennoch die vorbehaltenen Maßnahmen realisierbar bleiben. Bei den vorbehaltenen Schutzauflagen ist daher eine differenzierende Sichtweise angezeigt, die trotz der Grundsatzentscheidung vom 14.2.1975⁷⁾ nunmehr auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anklingt⁸⁾ und ganz auf der Linie der jüngsten Rechtsprechung des Gerichts zur Angreifbarkeit von Auflagen liegt.⁹⁾

3. Die dritte Teilungsmöglichkeit ergibt sich aus der zeitlichen Abfolge aller Planungen. Vollzieht sich die Planung und ihre Realisierung in der Zeit, so liegt es nahe, zeitliche Etappen zu bilden. Dabei kann man einmal so vorgehen, daß die Folgeetappe sachlich zwingend auf der vorausgegangenen Etappe aufbaut. Für diese Vorgehensweise hat sich die bildlich treffende Bezeichnung des stufenförmigen Verfahrens eingebürgert.¹⁰⁾ Oder aber die einzelnen Planungsphasen können sachlich in dem Sinn voneinander unabhängig sein, daß sie für sich abgeschlossen sind. Gemeint ist die noch zu behandelnde abschnittsweise Planung.

7) BVerwGE 48, 56.

8) BVerwGE 61, 307.

9) Vgl. insbes. BVerwG v. 12.3.1982, NJW 1982, 2269; v. 17.2.1984, NJW 1984, 336.

10) Hierzu Ronellenfitsch, Luftverkehrsrechtliches Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, in: Blümel (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984, S. 125 ff. (135 ff.) m.w.N.

Die stufenförmige Planung dient nun dazu, die bei einer Planung auftretenden Probleme schrittweise abzuarbeiten. Solche Probleme können sich aus der inner- und zwischenbehördlichen Koordination ergeben, aber auch auf das Außenverhältnis ausstrahlen. Echte gestufte Verfahren liegen nur vor, wenn auf der jeweiligen Stufe eine rechtlich verbindliche außenwirksame Regelung getroffen werden kann. Beispiele liefern die Landesbauordnungen sowie das Atom- und Immissionsschutzrecht. Häufiger sind die unechten gestuften Verfahren, bei denen die Stufenentscheidungen nur verwaltungsinterne Bindungswirkungen entfalten. Standardbeispiele sind der Flächennutzungsplan, die luftrechtliche Genehmigung bei nachfolgender Planfeststellung oder die Planungsentscheidung nach § 16 FStrG.

4. Die abschnittsweise Planung schließlich ist bei linienförmigen Planungen unerlässlich. Die Begründung wurde gestern geliefert. Es verwundert daher kaum, daß die Rechtsprechung der in der Praxis üblichen abschnittswisen Planung ihr Plazet erteilt hat.¹¹⁾

Die Beispiele zeigen, daß sich die drei Teilungsmöglichkeiten nicht ausschließen, sondern überschneiden. Die abschnittsweise Planung hat eine räumliche Komponente. Die sachliche Teilplanung hat eine zeitliche Dimension, und die stufenförmige Planung erfolgt nicht zuletzt, um Sachfragen zu strecken. Gleichwohl sollte deutlich geworden sein, daß eine idealtypische Betrachtungsweise durchaus möglich und geboten ist.

5. Blümel hat schon frühzeitig auf die Brisanz der Teilung von Planungsentscheidungen für den Rechtsschutz hingewiesen.¹²⁾ In der Tat ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß nach dem klassischen Motto "Teile und Herrsche" eine Isolierung und Atomisierung beim Rechtsschutz betrieben wird. Mit der Isolierung kann man sich noch anfreunden. Niemand hat Anspruch auf kollektiven Rechtsschutz. Im Atomrecht erfaßt die Klagebefugnis zu Recht nicht das Bevölkerungsrisiko, da es für den Einzelnen gleichgültig

11) Nachweise bei Fickert, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, S. 147 ff. (Tn. 24 ff.).

12) Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festg. f. Forsthoff, 1967, S. 133 ff.; vgl. auch ders., Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen, DÖV 1959, 665 ff.

ist, ob er allein oder zusammen mit 100 oder 100 000 Menschen geschädigt wird.¹³⁾ Eine isolierende Planung, die den Massenverfahren gegensteuert, erscheint auf den ersten Blick sogar erstrebenswert. Aber so einfach liegen die Dinge nicht. Die in diesem Zusammenhang in erster Linie berührte bereichsweise Planung kann nicht an der Erkenntnis vorbei, die sich auch im Baunachbarstreit zunehmend durchsetzt,¹⁴⁾ nämlich daß durch die Planung ein Planungsverbund hergestellt wird. Die planerische Abwägung wäre bei einer allzu weitreichenden räumlichen Trennung defizitär. Bei der ergänzungsbedürftigen Planung können die Betroffenen die Tragweite des Gesamtvorhabens häufig nicht überschauen. Das erzeugt einerseits unnötige Aufregung, andererseits ungerechtfertigte Beruhigung und insgesamt Rechtsunsicherheit. Die Gefahr zeichnet sich ab, daß der Rechtsschutz zu spät kommt. Diese Gefahr vermeidet zwar das echte gestufte Verfahren; sie besteht aber verschärft bei der verwaltungsintern gestuften und bei der abschnittsweisen Planung. Dem Bestreben, dieser Gefahr zu begegnen, entspringt die Forderung nach frühestmöglichem Rechtsschutz, der bei zeitlich gestreckten Planung i.d.R. auf vorbeugenden Rechtsschutz hinausläuft. Die zeitliche Dimension des Rechtsschutzes leitet aber auch über zum vorläufigen Rechtsschutz.

III.

1. Zum vorläufigen Rechtsschutz wurde schon soviel gesagt, daß manche Aussagen nur noch rituell wiederholt werden. Dies gilt insbesondere für die übliche Gleichsetzung des vorläufigen mit dem effektiven Rechtsschutz.¹⁵⁾ Nun wird niemand mehr ernstlich die Verfassungsgarantie des effektiven Rechtsschutzes bestreiten. Rechtsstaat und Rechtsschutz bedingen sich wechselseitig. Rechtsschutz, der seinen Namen verdient, muß wirksamen Schutz gegen eine drohende Rechtsverletzung bieten oder eine geschehene Rechtsverletzung wiedergutmachen können; er muß etwas bewirken können, effektiv sein. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet daher eine effektive, umfassende

13) Grundlegend BVerwGE 61, 256.

14) Vgl. nur Wahl, Der Nachbarschutz im Baurecht, JuS 1984, 577 ff. (580).

15) BVerfGE 35, 263 (274); 35, 382 (401); 40, 272 (275); 41, 23 (26); 41, 323 (366); 42, 128 (130); 46, 166 (178); 49, 220 (241 ff.); 51, 268 (279, 284); 53, 115 (127 ff.); 54, 39 (40 f.).

Rechtskontrolle. Die umfassende Rechtskontrolle ist freilich gerade bei komplizierten Planungsentscheidungen langwierig und kann mit dem anderen Aspekt der Effektivität des Rechtsschutzes kollidieren, nämlich dem Zeitfaktor.¹⁶⁾ Effektiv bedeutet auch rechtzeitig, da Rechtsschutz nur noch etwas bewirken kann, wenn die Schaffung vollendeter Tatsachen verhindert wird. Die Kollision zwischen umfassendem und zeitlich-effektivem Rechtsschutz wird durch das Institut des einstweiligen Rechtsschutzes aufgelöst: Es ergeht zwar auf Grund summarischer Prüfung eine gerichtliche Entscheidung, aber die Entscheidung ist noch nicht endgültig. Schon diese wenigen Bemerkungen sollten jedoch zeigen, daß die Assoziationskette: "vorläufiger Rechtsschutz - effektiver Rechtsschutz - Verhinderung vollendeter Tatsachen" zu eng ist. Auch der einstweilige Rechtsschutz fällt unter die allgemeine umfassende Rechtsschutzgarantie, und wenn Art. 19 Abs. 4 GG Teil des Rechtsstaatsprinzips ist, dann heißt das, daß die anderen Bestandteile - etwa die Gewaltenteilung - nicht unter den Tisch fallen dürfen. Ein Rechtsschutz, dessen Hauptaugenmerk auf die Verhinderung vollendeter Tatsachen gerichtet ist, läuft leicht auf die ungerechtfertigte Privilegierung des status quo hinaus, es sei denn, er berücksichtigt, daß auch durch Verzögerungen irreparable Verhältnisse herbeigeführt werden können. Beim öffentlich-rechtlichen Nachbarstreit Privater setzt sich allmählich auch die weitere Erkenntnis durch, daß der vorläufige Rechtsschutz nicht einseitig effektiv, sondern ausgewogen sein muß.¹⁷⁾ Beim vorläufigen Rechtsschutz gegen staatliche Maßnahmen besteht zwar der Unterschied, daß der Staat aus einer Position der Stärke heraus in Rechte der Bürger eingreift. Trotzdem darf auch hier die Effektivität des einstweiligen Rechtsschutzes nicht zum Vehikel einer allgemeinen Verzögerungs- und Verhinderungsstrategie von letztlich rechtmäßigen Vorhaben werden. Auch der Staat hat Anspruch auf ausgewogene Eilentscheidungen.

Zusammenfassend: Es kommt also nicht darauf an, ob ein Vorhaben effektiv verhindert werden kann, sondern darauf, durch eine einstweilige Entscheidung die Situation so offen zu halten, daß der umfassende Rechtsschutz in der Hauptsache gewährleistet bleibt. Ob der einstweilige Rechtsschutz in diesem Sinn effektiv und ausgewogen ist, hängt von seiner konkreten Ausgestaltung ab, die ich hier natürlich als bekannt voraussetzen kann.

16) Hierzu Pietzner/Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 5. Aufl. (im Druck), § 42.

17) Ebd. im Anschluß an Schmidt-Abmann, Art. 19 IV GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips, NVwZ 1983, 1 ff.

2. Zur Vermeidung vollendeter Tatsachen unterscheidet die VwGO das Aussetzungsverfahren nach § 80 und die Anordnungsverfahren nach § 123 und § 47 Abs. 7. Die Unterscheidung ist historisch bedingt¹⁸⁾ und kann in Massenverfahren und Nachbarstreitigkeiten zu Ungereimtheiten führen. Auf die Unterschiede in einzelnen will ich aus Zeitgründen nicht näher eingehen, zumal in der Rechtsprechung eine bemerkenswerte Tendenz besteht, Aussetzungs- und Anordnungsverfahren aneinander anzugleichen. So ist es kaum noch umstritten, daß im Aussetzungsverfahren die Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache zu prüfen sind.¹⁹⁾ Nach h.L. findet auch im Anordnungsverfahren eine Interessenabwägung statt.²⁰⁾ Diese Nivellierungen ändern aber nichts daran, daß es einen beträchtlichen Unterschied ausmacht, ob der vorläufige Rechtsschutz über § 80 VwGO oder über § 123 VwGO läuft.

3. Die zeitliche Dimension geteilter Planungsentscheidungen und der Zeitbezug des einstweiligen Rechtsschutzes legen die Vermutung nahe, daß geteilte Planungen spezifische Probleme im einstweiligen Verfahren aufwerfen. Dem soll anschließend nachgegangen werden. Dabei gilt es, wie bereits angedeutet, unzulässige Verallgemeinerungen zu vermeiden. Somit muß für jeden "Teilungstyp" getrennt untersucht werden, welche Form des einstweiligen Rechtsschutzes in Betracht kommt, ob spezifische, allein durch die Teilung hervorgerufene Probleme auftreten und ggf., wie diese Probleme zu bewältigen sind.

B. Der vorläufige Rechtsschutz bei den einzelnen Teilungstypen

Mein zweiter Hauptteil betrifft den vorläufigen Rechtsschutz bei den einzelnen Teilungstypen.

18) Vgl. Finkelburg, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 2. Aufl., 1979, S. 2 ff.

19) BVerwG v. 29.4.1974, DVBl. 1974, 566; VGH Bad.-Württ. v. 15.2.1982, NJW 1982, 2624; BayVGH v. 2.11.1983, BayVBl. 1984, 151; BremOVG v. 24.9.1982, DVBl. 1983, 276; Hamb.OVG v. 15.12.1983, NVwZ 1984, 256; HessVGH v. 8.11.1983, et 1984, 145; OVG Lüneburg v.30.9.1982, NVwZ 1983, 109.

20) Nachweise und Kritik bei Pietzner/Ronellenfitsch, aaO (Anm. 16), § 49 Rdnr. 8.

I.

Ich beginne mit der bereichsweisen Planung.

Bei der bereichsweisen Planung richtet sich der Rechtsschutz - wie üblich - nach der Rechtsnatur der Pläne. Da alle Versuche fehlgeschlagen sind, die Rechtsnatur "des Plans" einheitlich zu bestimmen,²¹⁾ besteht ein buntscheckiges Bild.

Bei der hochstufigen Landesplanung werden die Landesentwicklungsprogramme oder -pläne in den einzelnen Bundesländern als Gesetz,²²⁾ oder Rechtsverordnung²³⁾ beschlossen oder durch Gesetz festgestellt²⁴⁾ bzw. für verbindlich erklärt.²⁵⁾ In anderen Bundesländern genügt ein Beschluß der Landesregierung²⁶⁾ oder eine sonstige Regelung.²⁷⁾ Als Rechtsbehelfe kommen (kommunale) Verfassungsbeschwerde, Normenkontrolle, Leistungsklage auf Aufhebung oder allgemeine Gestaltungsklage in Frage. Soweit eine Teilplanung vorgesehen ist, gilt nichts anderes. Bei der Regionalplanung, die ebenfalls als Teilplanung betrieben werden kann, ist die Rechtslage noch komplizierter, da die Rechtsnatur der Regionalpläne seit jeher strittig ist²⁸⁾ und ihre formelle Ausgestaltung nicht weiterhilft. Der materielle Gehalt der Regionalpläne spricht für die Annahme von Rechtsnormen, so daß mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und dem Saarland in allen Flächenstaaten das Verfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegeben sein dürfte.²⁹⁾ Wer das bestreitet, muß sich mit der Frage auseinandersetzen, ob nicht noch andere - allge-

21) Vgl. aber noch Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973, S. 310.

22) Vgl. § 12 LPIG NW.

23) Art. 14 Abs. 3 BayLPIG.

24) § 2 Abs. 1 HLPG; § 5 Abs. 4 NROG.

25) § 27 Abs. 1 LPIG BW.

26) § 7 Abs. 1 SLPIG.

27) § 7 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 1 Schl.-H. LPIG.

28) Hierzu Weidemann, Gerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinden gegen regionale Raumordnungspläne, 1983, S. 8 ff.

29) Vgl. BayVGH v. 14.12.1983, BayVBl. 1983, 240.

meine - Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben sind. Die hochstufige Landesplanung und Regionalplanung entfaltet keine rechtliche Außenwirkung. Rechtsschutz kommt somit nur den betroffenen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und Drittbehörden zu. Eindeutig ist dagegen die Rechtslage bei der örtlichen Teilplanung. Gegen Bebauungspläne ist auch für Bürger gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO das Normenkontrollverfahren eröffnet. Die Rechtsbetroffenheit, Klage- bzw. Antragsbefugnis ist eindeutig, wenn der Rechtsgedanke der sog. "Adressatentheorie"³⁰⁾ Anwendung findet, wenn sich anpassungs- oder beachtenspflichtige Behörden oder Gemeinden gegen die Landes- und Regionalplanung zur Wehr setzen, wenn ein Bebauungsplan den Aufgabenbereich einer Behörde berührt oder einen Bürger benachteiligt, der im beplanten Gebiet wohnt. Die Teilung der Planungsentscheidung wirkt sich hier noch nicht aus. Das ändert sich erst, wenn "Nachbarn" Rechtsschutz begehren. Hier läßt sich die unmittelbare eigene Rechtsbetroffenheit, das subjektiv-öffentliche Recht oder die Verletzung rechtlicher Interessen nur bejahen, wenn entweder noch eine mittelbare, "prolongierte" Anpassungspflicht besteht, wenn eine Mitbewerbersituation gegeben ist oder wenn die Planung gerade wegen der Nichteinbeziehung des Nachbarn fehlerhaft ist. Spezifische rechtliche Probleme des einstweiligen Rechtsschutzes sind bei der bereichsweisen Gesamtplanung nicht ersichtlich. Der einstweilige Rechtsschutz erfolgt im Anordnungsverfahren wie bei der ungeteilten Gesamtplanung auch. Daß in tatsächlicher Hinsicht Erschwernisse auftreten können, ist freilich nicht zu leugnen. So ist im Verfahren nach § 47 Abs. 7 VwGO nur die völlige oder teilweise Hemmung der Wirksamkeit oder des Vollzugs der angegriffenen Rechtsvorschrift möglich. Diese Entscheidung hat aber noch keinen vollstreckungsfähigen Inhalt. Zur Verhinderung vollendeter Tatsachen ist es vielmehr nötig, den Ausspruch der einstweiligen Anordnung auf die sog. Sachbeteiligten zu erstrecken, was angesichts des generellen Charakters der Normenkontrolle auch möglich ist. Soll nun ein angegriffener Bebauungsplan von der Landesbaugenehmigungsbehörde vollzogen werden, indem einem Bauherrn eine Baugenehmigung auf der Grundlage des Bebauungsplans erteilt wird, so sind Hauptadressaten eines im Wege der einstweiligen Anordnung ausgesprochenen Vollzugsverbots die Baugenehmigungsbehörde und der Bauherr, die am Normenkontrollverfahren nicht beteiligt sind. Diese Vorgehensweise ist für den Antragsteller, der im Planungsgebiet wohnt, schon schwierig genug, wenn man nicht

30) Vgl. Pietzner/Ronellenfitsch, aaO (Anm. 16), § 7 Rdnr. 43.

wenigstens hier ein Rechtsschutzbedürfnis für vorbeugenden Rechtsschutz bejaht. Noch komplizierter wird es, wenn die Vorgänge im Bereich anderer Plangebiete verfolgt werden müssen. Umgekehrt muß der Bauherr überschauen können, mit welchen Widerständen er gegen sein Vorhaben zu rechnen hat. Im Normenkontrollverfahren ist seine Position schlechter als im "normalen" Baunachbarstreit, selbst wenn man die gebotene analoge Anwendung von § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO äußerst extensiv handhabt.³¹⁾ Kommen die Antragsteller auch noch aus anderen Planbereichen, dann verstärkt sich die Rechtsunsicherheit. Trotzdem sind das nur faktische Beeinträchtigungen, die sich nicht unmittelbar auf die Rechtsstellung der Betroffenen auswirken.

Bei der bereichsgetretenen Fachplanung wird der Rechtsschutz gegen die bereichsfremde Planung in aller Regel von vornherein ausgeschlossen. Vorstellbar sind allenfalls Konkurrenzverhältnisse der Planbegünstigten, die aber nicht einmal eine Mitbewerberklage rechtfertigen. Für vorläufigen Rechtsschutz besteht somit kein Anknüpfungspunkt.

Zusammengefaßt gilt: Bereichsgetretenne Planungsentscheidungen erschweren höchstens in tatsächlicher Hinsicht den vorläufigen Rechtsschutz.

II.

Nun zur ergänzungsbedürftigen Planung, die sich rechtlich deshalb so schwer in den Griff bekommen läßt, weil - i.d.R. - zwei Fragen kontrovers sind. Zum einen ist die Rechtmäßigkeit der Teilung und Abtrennung selbst zweifelhaft, zum anderen wird lediglich um die isolierte Rechtmäßigkeit der Ergänzung oder nachträglichen Nebenbestimmung gestritten. Theoretisch lassen sich diese Fragen trennen. Aus der Sicht der Planbetroffenen sind die Übergänge jedoch fließend, was den Rechtsschutz unübersichtlich macht und dazu führt, daß bisher viel aneinander vorbeigeredet und -geschrieben wurde. Der Widerstand gegen Planungen verläuft nämlich normalerweise gestaffelt und reicht von der Maximalposition der Totalverhinderung bis zur individuellen Störungsminimierung.³²⁾ Dementsprechend werden kassatorische und Leistungs-

31) Vgl. BVerwGE 65, 131; Ronellenfitsch, Die Beteiligung Dritter im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO, VerwArch. 1983, 281 ff.

32) Hierzu Ronellenfitsch, Die Durchsetzung staatlicher Entscheidungen als Verfassungsproblem, in: VEnergR 50, 1982, S. 13 ff.

begehren durch ein diffiziles System von Haupt- und Hilfsanträgen kombiniert, und es besteht der Eindruck, als ob die Gerichte Verpflichtungsklagen insoweit als minus im Verhältnis zu Anfechtungsklagen betrachten. Ist die Ergänzung möglich, dann muß sich der Planbetroffene damit begnügen. Diese Sicht der Dinge hat Vor- und Nachteile. Ein Vorteil ist die Verhinderung überschießenden Rechtsschutzes. Ein Planbetroffener wird nur insoweit durch eine rechtswidrige Planung in seinen Rechten verletzt, als sich die Rechtsbeeinträchtigung nicht durch ergänzende Maßnahmen ausgleichen läßt. Auf einen Abwägungsmangel bei der Planung insgesamt kann er sich nach wie vor nicht berufen, wenn nur Rechte Dritter oder objektives Recht verletzt werden. Die jüngste Rechtsprechung des BVerwG steht nicht entgegen, da sie nur für den Fall des Eigentumsentzugs abweichend argumentiert.³³⁾ Hier sind in der Tat das private Interesse und öffentliche, d.h. alle Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Kehrseite der Medaille ist die wohl eher unterbewußte Neigung, dem Planbetroffenen wenigstens etwas zuzubilligen, wenn er schon die Planung nicht verhindern kann, obwohl überhaupt kein Anspruch auf Planergänzung besteht. Die Vergleichsmentalität der Gerichte läßt sich aber empirisch so schwer nachweisen, daß rechtliche Folgerungen unzulässig wären. Ein rechtlicher Nachteil des kombinierten Rechtsschutzes besteht indessen darin, daß beim vorläufigen Rechtsschutz im Hinblick auf die Rechtschutzform Farbe bekannt werden muß. Folglich bleibt gar keine andere Möglichkeit, als den Rechtsschutz in der Hauptsache eindeutig zu bestimmen.

Bei der hochstufigen Gesamtplanung bestehen Rechtsschutzmöglichkeiten wiederum allenfalls für kommunale Selbstverwaltungskörperschaften und Drittbehörden. Angriffsziel sind die sachlichen Teilpläne. Soweit ersichtlich, kam es bei der sachlichen Teilplanung im Rahmen der Gesamtplanung noch zu keinen Auseinandersetzungen gerade im Hinblick auf die sachliche Differenzierung. Bei der Bauleitplanung steht die Änderung, Ergänzung und Aufhebung der Aufstellung der Pläne gleich.³⁴⁾ Die Ergänzungsmöglichkeit besagt aber nicht, daß ein Bebauungsplan von vornherein Sachfrage ausklammern dürfte. Dem steht das Gebot der Konfliktbewältigung³⁵⁾ entgegen. Ferner

33) BVerwGE 67, 74.

34) § 2 Abs. 6 BBauG.

35) Grundlegend Hoppe, Bauplanungsrechtliche Grundsätze bei der Kollision und zur Ausbalancierung von Belangen, Jura 1979, 133 ff.

verhindert das Gebot der äußeren Planeinheit,³⁶⁾ daß bei einer Ergänzung des Bebauungsplans sich der Rechtsschutz gabelt.

Die sachliche Teilung von Planungsentscheidungen ist eher eine Besonderheit der Fachplanungen. Zwar gilt auch hier das Gebot der einheitlichen Planungsentscheidung; nach der Rechtsprechung des BVerwG sind vorbehaltene Planänderungen aber ausnahmsweise als Ausfluß der planerischen Gestaltungsfreiheit zulässig, wenn das Abwägungsgebot gewahrt blieb.³⁷⁾ Das trifft nunmehr auch für vorbehaltene "Auflagen" zu.³⁸⁾ Damit bietet sich als Angriffsziel zunächst der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluß an, wenn geltend gemacht wird, der Vorbehalt einer späteren Ergänzung verstoße gegen das Gebot der Problembewältigung. Sobald der Ergänzungsbeschluß ergangen ist, kann der Planfeststellungsbeschluß nur in der Form des Ergänzungsbeschlusses angegriffen werden.³⁹⁾ Weiteres Angriffsziel ist dann die Ergänzung selbst. In beiden Fällen ist die Anfechtungsklage die gebotene Klageart. Der einstweilige Rechtsschutz erfolgt im Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO, d.h. nach der Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache findet die übliche Interessenabwägung statt, die sich nur im ersten Fall auf die Teilungsentscheidung bezieht. Bestehen keine Bedenken gegen die Teilung, so geht die Interessenabwägung normalerweise zu Lasten des Antragstellers aus, da der Vollzug der Planung keine vollendeten Tatsachen schafft, sofern die erforderlichen Schutzvorkehrungen nachgeholt werden können. Schwierig wird die Lage dennoch, wenn der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluß vollzogen wird, ehe der Ergänzungsbeschluß ergangen ist. Ob ein Anspruch auf den Ergänzungsbeschluß besteht, erscheint zweifelhaft, so daß eine Verpflichtungsklage ausscheidet. Die Anfechtungsklage gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluß geht zu weit, da die Ergänzung gerade vorbehalten blieb. Möglich ist aber eine Unterlassungsklage zur Verhinderung der Verkehrsübergabe vor Durchführung der Planergänzung.⁴⁰⁾ Der Unterlassungsanspruch kann über § 123 VwGO einstweilig gesichert werden.

36) Hierzu BVerwGE 50, 114; VGH Bad.-Württ. v. 30.6.1982, DÖV 1983, 76.

37) Vgl. oben Anm. 7 f.

38) BVerwGE 61, 307; ablehnend Engelhardt, Die Anordnung über Schutzanlagen im Planfeststellungsbeschluß, BayVBl. 1981, 389 ff. (395).

39) BVerwGE 57, 297.

40) Vgl. VGH Bad.-Württ. v. 3.4.1981, BWGZ 1981, 856.

III.

Damit komme ich zur stufenförmigen Planung.

Wie schon angedeutet, sind bei der stufenförmigen Planung - um im Bild zu bleiben - eine Innen- und Außentreppe zu unterscheiden. Da sich manche Planungen gewissermaßen über die Innentreppe weit voran treiben lassen, werden Anstrengungen geradezu provoziert, verwaltungsinterne unechte stufenförmige Planungen zu außenwirksamen echten stufenförmigen Planungen zu machen. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach dem Rechtsschutz drittbetroffener Planungsträger.

Ich beginne mit den unechten stufenförmigen Planungen.

Die überregionale Gesamtplanung verläuft nicht mehrstufig, sofern man in etwaigen Kabinettsbeschlüssen nicht eine eigene Verfahrensstufe sieht. Insbesondere sind die Regionalpläne eigenständige Pläne und keine Folgestufe der Landesentwicklungspläne und -programme. Erst recht ist die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ein Akt planerischer Subsumtion und nicht die letzte Entscheidungsstufe bei der Verwirklichung dieser Ziele. Die Bauleitplanung selbst läuft in zwei Stufen ab: Bebauungspläne sind grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.⁴¹⁾ Richtiger Ansicht nach stellt der Flächennutzungsplan weder Rechtsnorm noch Verwaltungsakt und schon gar keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag, sondern vielmehr eine verwaltungsinterne Vorbereitungsmaßnahme dar.⁴²⁾ Von Bürgern kann er folglich weder im Hauptsacheverfahren noch im vorläufigen Verfahren gerichtlich angegriffen werden. Ob dies im Hinblick auf das interkommunale Abstimmungsgebot ohne weiteres auch für betroffene Nachbargemeinden gilt, läßt sich nicht so eindeutig beantworten. Jedenfalls wirkt sich bereits hier ein Mechanismus aus, den man bei allen unechten gestuften Verfahren beobachten kann: Da die außenwirksame Regelung erst auf der letzten Stufe erfolgt, nehmen alle Angriffe auf die verwaltungsinternen Vorstufen automatisch vorbeugenden Charakter an. Der vorbeugende

41) § 8 Abs. 2 BBauG, aber auch § 155 b Abs. 1 Nr. 5 und 6 BBauG.

42) Allgemein Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, 1977.

Rechtsschutz erfordert ein von der Rechtsprechung restriktiv gehandhabtes qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis,⁴³⁾ da eine Rechtsbeeinträchtigung erst durch die Regelung in Betracht komme. M.E. ist das aber nicht der entscheidende Gesichtspunkt.

Vielmehr kommt es darauf an, ob bei Erlass der Regelung die Entscheidungssituation noch offen ist. Der vorbeugende Rechtsschutz verfolgt somit die gleiche Zielrichtung wie der vorläufige Rechtsschutz, ja er kann und muß ggf. durch einstweilige Anordnungen verstärkt werden. Die gleiche Zielrichtung des vorbeugenden und vorläufigen Rechtsschutzes darf jedoch nicht dazu führen, die Selbständigkeit des Anordnungsverfahrens aus den Augen zu verlieren. Der Anordnung, auf der Grundlage eines Flächennutzungsplans vorläufig keine Baugenehmigungen zu erteilen, folgt nicht gewissermaßen ein Hauptsacheverfahren über die Rechtmäßigkeit einer vorbeugenden Unterlassungsklage gegen die Fortführung der Bauleitplanung.

Unechte mehrstufige Fachplanungsentscheidungen kommen v.a. im Verkehrswegerecht vor. So gelten nach gefestigter Rechtsprechung die Planungsentscheidungen nach § 13 WaStrG⁴⁴⁾ und § 16 FStrG⁴⁵⁾ sowie die Genehmigung nach § 6 LuftVG⁴⁶⁾ als Verwaltungsinterna jedenfalls was die Drittbetroffenen angeht. Auf die verunglückte Regelung des § 6 LuftVG möchte ich nicht schon wieder eingehen.⁴⁷⁾ Zwei Fragenkomplexe müssen trotzdem erwähnt werden. Wenn die luftrechtliche Genehmigung von den Gemeinden mit Rücksicht auf deren Verfahrensrechte angefochten werden kann, dann greift sie im Binnenbereich nicht nur in die Kompetenzen, sondern in Rechte ein. Die Rechtsnatur der Genehmigung ist dabei ohne Bedeutung. Ein Verwaltungsakt liegt nur mehr oder weniger zufällig vor, weil auch noch ein privater Antragsteller im Spiel ist. Daher wird nicht ganz klar, weshalb die wasser- und

43) Nachweise bei Pietzner/Ronellenfitsch, aaO (Anm. 16), § 8 Rdnr. 25.

44) So schon Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 1. Aufl., 1971, S. 127.

45) BVerwGE 62, 342; vgl. auch Steinberg, Rechtsschutz gegen die Trassenentscheidung nach § 16 FStrG, NVwZ 1983, 209 ff.; zur Form BVerwG v. 14.9.1981, DÖV 1982, 203.

46) BVerwG v. 11.12.1978, DÖV 1979, 517.

47) Vgl. Ronellenfitsch, Vorüberlegungen zur Bereinigung des luftrechtlichen Verfahrensrechts, DVBl. 1984, 501 ff.

fernstraßenrechtlichen Planungsentscheidungen nicht ebenfalls in Beteiligungsrechte der Gemeinden eingreifen. Soll der Zufall, daß ein privater Adressat der Entscheidungen fehlt, den Rechtsschutz der Gemeinden beseitigen? Mit der richtigen Erkenntnis, daß die Anfechtungsklage mangels Vorliegens eines Verwaltungsakts entfällt, sollten wir uns nicht zufrieden geben. Wie bei der Umsetzung⁴⁸⁾ kommt bei unterlassener kommunaler Beteiligung eine Leistungsklage auf Aufhebung oder, wofür ich seit jeher plädiere, eine allgemeine Gestaltungsklage⁴⁹⁾ in Frage. Ich gehe sogar noch einen Schritt weiter. Was geschieht, wenn der Bund die Planungsentscheidung nach § 13 WaStrG nicht im Einvernehmen mit den Landesbehörden trifft oder sich nicht nach § 16 FStrG ins Benehmen mit den Ländern setzt?

Auch hier sollte eine erstinstanzliche Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht in Betracht gezogen werden.⁵⁰⁾ Freilich: Spezifische Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes ergeben sich nicht. Im luftrechtlichen Prozeß geht die im Rahmen des Aussetzungsverfahrens vorzunehmende Interessenabwägung von vornherein zu Lasten der Gemeinden. Auch sonst dürften einstweilige Anordnungen nicht erforderlich sein.

Echte gestufte Planungen gibt es nur bei den Fachplanungen, genauer: bei den immissions- und atomrechtlichen Unternehmergenehmigungen mit fachplanerischem Einschlag.⁵¹⁾ Teilgenehmigungen führen hier zur Erweiterung, aber auch zur Verkürzung der Klagemöglichkeiten. Den prozessualen Rechten der Nachbarn korrespondieren Lasten (Stichwort: Bestandskraftpräklusion).⁵²⁾ Beim vorläufigen Rechtsschutz besteht die Besonderheit, daß die Realisierung von angefochtenen Teilgenehmigungen die Rechtsstellung der Kläger häufig noch gar nicht berührt. Fraglich ist dann, ob bei der Interessenentscheidung im Aussetzungsverfahren das Verhinderungsinteresse gleichwohl das Durchfüh-

48) BVerwGE 60, 144; vgl. auch BVerwG v. 29.4.1982, DVBl. 1982, 1188.

49) Vgl. etwa Ronellenfitsch, Das besondere Gewaltverhältnis im Beamtenrecht, DÖV 1984, 781 ff. (786).

50) § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

51) Zur Terminologie Ronellenfitsch, Art. Fachplanungen und Landwirtschaft, in: HAR I., 1981, 566 ff.

52) Allgemein Ronellenfitsch, Gemeindliches Eigentum und materielle Präklusion - BVerfGE 61, 82, JuS 1983, 594 ff. (596 ff.).

rungsinteresse überwiegt. In diesem Zusammenhang wirkt sich zunehmend das Würgassen-Syndrom aus. Im Würgassen-Urteil des BVerwG von 1972 finden sich die lapidaren Sätze: "Eine genehmigungspflichtige Anlage wird - selbstverständlich - nur errichtet, um betrieben zu werden. Eine Anlage, die etwa wegen ihres ungünstigen Standorts nicht betrieben werden darf, verfehlt ihren Zweck. Ihre Errichtung wäre für den Unternehmer nicht nur wertlos, sondern wegen der hohen Baukosten ein großes, vielleicht existenzgefährdendes Verlustgeschäft. Die Genehmigungsbehörde muß daher schon bei der Entscheidung über die Genehmigung zur Errichtung der Anlage die möglichen Folgen des Betriebs dieser Anlage prüfen."⁵³⁾ Das ist alles sicher richtig. Doch wieso der behördlichen eine gerichtliche Antizipation des Gefährdungspotentials folgen muß, bleibt letztlich unbegründet. Unterschwellig deutet sich das Argument an, daß die Inbetriebnahme einer errichteten Anlage mit Hilfe der Gerichte weniger leicht zu verhindern sei als bereits die Errichtung der Anlage, daß sich die Gerichte von vollendeten Tatsachen beeindruckt lassen. Auch mir erscheint es geboten, im Interesse aller Beteiligten die Klagebefugnis bereits im Hinblick auf die Errichtungsgenehmigung zu bejahen.⁵⁴⁾ Beim vorläufigen Rechtsschutz liegen die Dinge aber anders. Wird eine Teilgenehmigung angefochten, so muß der Suspensiveffekt durch Anordnung des Sofortvollzugs überwunden werden. Aus der Anordnung ergibt sich, daß ein besonderes Vollzugsinteresse besteht. Zugleich macht der Antragsteller bewußt auf eigenes Risiko von der Genehmigung Gebrauch. Im Aussetzungsverfahren wird eine Interessenabwägung nur vorgenommen, wenn die Genehmigung nicht ersichtlich rechtswidrig ist. Stellt man jetzt immer noch auf die Beeinflußbarkeit der Richter durch die im Wege der Verwirklichung der Genehmigung erzeugten Fakten ab, so zeugt das für ein ungerechtfertigtes Mißtrauen gegen die Rechtsprechung und hat mit einem ausgewogenen Rechtsschutz nichts mehr zu tun. Reversible Baumaßnahmen, die für sich die Nachbarn in ihren Rechten noch nicht beeinträchtigen, sollten bei der Interessenabwägung keine Rolle spielen.

53) DVBl. 1972, 678.

54) Vgl. Ronellenfisch, Fachplanung - Errichtung von Kernkraftwerken, in: Azizi/Griller (Hrsg.), Rechtsstaat und Planung, 1982, S. 99 ff. (115).

IV.

Den letzten Teilungstyp bildet die abschnittsweise Planung.

Die Bildung von Planungsabschnitten ist, wenn man so will, die klassische Form geteilter Planungsentscheidungen. Die Eigentümlichkeit der Abschnittsbildung besteht darin, daß jeder Abschnitt rechtlich selbständig, aber zugleich darauf angelegt ist, mit weiteren Abschnitten ein übergreifendes Planungskonzept zu vervollständigen. Die einzelnen Abschnitte müssen zeitlich nicht aneinander anschließen, jedoch bei Beendigung der Planung verbunden sein.

Soweit ersichtlich, erfolgt die Gesamtplanung eher bereichsgetreunt als abschnittsweise. Aus den für die Abschnittsbildung sprechenden Gründen wird wohl keine schrittweise Bebauungsplanung betrieben, und bei der hochstufigen Gesamtplanung fällt mir nur die Braunkohlenplanung in Nordrhein-Westfalen ein.⁵⁵⁾ Rheinbraun fördert freilich zur Zeit Kohle aus fünf Betriebsbereichen, was für eine bereichsgetreunte Planung spricht. Indessen laufen auf absehbare Zeit vier Tagebaue aus, so daß schon jetzt Anschlußtagebaue aufgeschlossen werden. Es gibt folglich auch abschnittsweise Gesamtplanungen, was auch der Ausdrucksweise des früheren Braunkohlengesetzes,⁵⁶⁾ genauer: des Gesetzes über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet von 1950,⁵⁷⁾ entspricht. Die §§ 24 ff. LPiG NW sind leider weniger eindeutig. V.a. wird nicht deutlich, ob der Aufschluß von Anschlußtagebauen zu einer Abschnittsbildung bei der Festlegung der Braunkohleplangebiete führt. Eine Abgrenzung des Braunkohlegebiets, die die Rechte benachbarter Gemeinden verletzt, ist jedenfalls schon wegen einer fehlerhaften Bestimmung des Planungsbereiches rechtswidrig.

55) Hierzu zuletzt Kamphausen, Rechtsprobleme der Braunkohlenpläne, DÖV 1984, 146 ff.; Schleifenbaum/Kamphausen, Sondervorschriften für das Rheinische Braunkohlenplangebiet nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz, UPR 1984, 43 ff.

56) § 3 Abs. 4 Braunkohlengesetz: "Die Aufstellung und Verbindlicherklärung des Planes kann zeitlich, räumlich und sachlich in Teilabschnitten erfolgen."

57) Gesetz v. 5.4.1950 (GV.NW. S. 71), zuletzt geändert am 8.4.1975 (GV.NW. S. 294).

Die Rechtsschutzprobleme bei der abschnittswisen Fachplanung wurden schon häufig erörtert. Sie sind durch die B 10 - Entscheidung des BVerwG v. 26.6.1981 entschärft,⁵⁸⁾ da danach die Abschnittsbildung als solche und der Planfeststellungsbeschuß für einen vorgreiflichen Streckenabschnitt angegriffen werden können. Die Konsequenzen für den vorläufigen Rechtsschutz können gravierend sein. Folgende Argumentation bietet sich an: Zur Verhinderung vollendeter Tatsachen, von Zwangspunkten kann die Abschnittsbildung angegriffen werden. Ein potentiell Planbetroffener ist befugt, den Planungsbindungen erzeugenden früheren Planfeststellungsbeschuß anzufechten. Also ist es nur folgerichtig, wenn er auch den Sofortvollzug des früheren Planfeststellungsbeschlusses verhindern kann. Damit sind wir aber wieder beim Würgassen-Syndrom. M.E. reicht es völlig aus, wenn der Eintritt der Bestandskraft des früheren Planfeststellungsbeschlusses verhindert wird. Der Bau der Straße im Sofortvollzug erfolgt dann auf eigenes Risiko, und die dadurch erzeugten faktischen Bindungen wirken sich für den Planbetroffenen nicht nachteilig aus, wenn die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses für "seinen" Streckenabschnitt geprüft wird. Was für den vorläufigen Rechtsschutz bei echten mehrstufigen Planungsentscheidungen galt, gilt erst recht für die abschnittsweise Planung. Aufschiebende Wirkung muß nur insoweit hergestellt werden, als der Planbetroffene räumlich unmittelbar in seinen Rechten verletzt wird. Konkret: Es genügt, wenn die aufschiebende Wirkung etwa auf seine betroffenen Grundstücke beschränkt wird.⁵⁹⁾ Straßenbaumaßnahmen können daher bis an die Grundstücksgrenzen vorangetrieben werden. Bei der Verkehrsübergabe ist dagegen auf die Reichweite der unzumutbaren Belästigungen abzustellen. Abschließend noch eine Bemerkung: Probe-maßnahmen zur Vorbereitung der Entscheidung, ob eine Planung durchgeführt wird, stellen weder einen eigenständigen Planungsabschnitt, noch eine Planungsstufe dar. Für die Probebohrungen in Gorleben ist daher richtiger Ansicht nach nicht das Planfeststellungsverfahren nach § 9 b AtG durchzuführen.⁶⁰⁾

C. Die Teilbarkeit der summarischen gerichtlichen Entscheidung

Zum Schluß noch ganz kurz zur Teilbarkeit der summarischen gerichtlichen Entscheidung.

58) BVerwGE 61, 307.

59) VGH Bad.-Württ. v. 10.1.1984 - 5 S 2174/83 -.

60) Nachweise bei Blümel im Vorwort dieses Bandes in Anm. 4.

Die an die Planbetroffenen anknüpfende persönliche Dimension bei der Teilung von Planungsentscheidungen blieb bislang ausgeklammert, weil sie auf eine Problematik verweist, die generell bei allen Planungen besteht und die durch die Teilung der Planungen allenfalls verschärft wird. Umfangreiche Planungen betreffen eine Vielzahl von Personen. Ergreift nur ein Bruchteil der Planbetroffenen Rechtsbehelfe, so führt das zu einer prozessualen Zersplitterung, der der Planungsträger weitgehend hilflos und die Gerichte ratlos gegenüberstehen. Bei linienförmigen Planungen sind schon wegen der örtlichen Zuständigkeit verschiedene Gerichte mit Teilen derselben Planung befaßt. Größere Schwierigkeiten machen aber die Tenorierung in einem Massenverfahren und die funktionelle Zuständigkeit. Versuche, den Massenverfahren über die notwendige Streitgenossenschaft und notwendige Beiladung beizukommen, mußten von vornherein scheitern, weil der Grad der Betroffenheit unterschiedlich ist und unterschiedliche Rechtsverhältnisse in Bezug auf den gleichen Gegenstand bestehen.⁶¹⁾ Die Verbindung der Verfahren ist zwar statthaft, bedeutet aber nicht, daß eine einheitliche Tenorierung möglich wäre. Vielmehr muß bei stattgebenden Entscheidungen für jeden Kläger im einzelnen geprüft werden, ob eine räumliche oder sachlich begrenzte Teilaufhebung der Planungsentscheidung dessen Rechtsbeeinträchtigung beseitigt. Auch Musterprozesse bringen insoweit nur eine nennenswerte Entlastung, wenn die Klage abgewiesen wird.⁶²⁾ Individuelle Entscheidungen führen zu unterschiedlichen Rechtsmitteln mit der Folge, daß über den gleichen Gegenstand gleichzeitig in allen Instanzen Klagen rechtshängig sein können. Beim vorläufigen Rechtsschutz bedeutet die mehrfache funktionelle Zuständigkeit, daß Zweifel daran aufkommen können, wer Gericht der Hauptsache ist. Das BVerwG hat sich entgegen dem BayVG⁶³⁾ für die rein formale Betrachtungsweise ausgesprochen, wonach das Vorliegen eines Massenverfahrens keine Sonderbehandlung rechtfertigt.⁶⁴⁾ Die Anwälte der Bürgerinitiativen spekulieren dementsprechend, wo am ehesten ein Aussetzungsbeschluß zu erreichen ist. Liegt ein einziger Beschluß vor, so ist das Gesamtvorhaben gestoppt.

61) Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 16), § 6 Rdnr. 8.

62) Vgl. Fröhlinger, Zum vorläufigen Rechtsschutz in verwaltungsgerichtlichen Massenverfahren, DÖV 1973, 363 ff.

63) Beschl. v. 26.11.1981, DVBl. 1982, 210.

64) Beschl. v. 27.1.1982, DVBl. 1982, 836.

Wie der BayVGH im November 1983 festgestellt hat,⁶⁵⁾ entfällt dann ausnahmsweise in anderen Verfahren das Rechtsschutzbedürfnis für eine weitere Wiederherstellung oder Anordnung des Suspensiveffekts. Ich stimme dem im Ergebnis zu, neige aber dazu, das Interesse an der Aussetzungsentscheidung zu verneinen. Im übrigen gilt für den vorläufigen Rechtsschutz nichts anderes als für die Entscheidung in der Hauptsache, d.h. eine räumliche und sachliche Teilentscheidung ist möglich, soweit sie zur Verhinderung vollendeter Tatsachen ausreicht und der verbleibende Rest noch einen Sinn ergibt. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO stellt dies nur klar.

65) BayVBl. 1984, 212.

Verzeichnis der Teilnehmer

1. Bambey, Wolfgang
Wissenschaftlicher Assistent,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
2. Dr. Blümel, Willi
Professor,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
3. Boujong, Karlheinz
Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
4. Dr. Broß, Siegfried
Richter am Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
München
5. Bruns, Bernhard
Abteilungsleiter,
Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz,
Koblenz
6. Dr. Fickert, Hans Carl
Ltd. Ministerialrat a.D.,
Ratingen
7. Dr. Freitag, Herbert
Richter am Obergerverwaltungsgericht,
Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht
8. Freund, Lothar
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,
Mannheim
9. Gegner, Roland
Regierungsrat,
Universität Erlangen-Nürnberg
10. Dr. Grupp, Klaus
Forschungsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche
Verwaltung bei der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
11. Dr. Heinze, Christian
Rechtsanwalt,
München
12. Herrmann, Jürgen
Regierungsdirektor,
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand
und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf
13. Hinz, Dieter
Regierungsdirektor,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
14. Dr. Jacobs, Rainer
Professor, Rechtsanwalt,
Köln

15. Kastner, Fritz
Ministerialrat,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
16. Kern, Jürgen
Regierungsdirektor,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft
und Technik,
Wiesbaden
17. Kersten, Josef
Ltd. Ministerialrat,
Oberste Baubehörde im Bayer. Staats-
ministerium des Innern,
München
18. Kröner, Herbert
Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
19. Dr. Krohn, Günter
Vorsitzender Richter am Bundesge-
richtshof,
Karlsruhe
20. Kuschnerus, Ulrich
Richter am Obergerverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Münster
21. Lang, Stephan
Forschungsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche
Verwaltung bei der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
22. Lendermann, Paul
Landesverwaltungsdirktor,
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
Straßenbauverwaltung,
Münster
23. Dr. Muthesius, Thomas
Beigeordneter,
Stadtverwaltung Neuss
24. Dr. Niehues, Norbert
Richter am Bundesverwaltungsgericht,
Berlin
25. Dr. Paetow, Stefan
Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württem-
berg, Mannheim
26. Dr. Pfaff, Richard
Rechtsanwalt,
Freiburg i.Br.
27. Pottschmidt, Günter
Professor,
Präsident des Obergerverwaltungsgerichts
der Freien Hansestadt Bremen
28. Raum, Dieter
Wissenschaftliche Hilfskraft,
Universität Erlangen-Nürnberg

29. Raum, Rolf
Wissenschaftliche Hilfskraft,
Universität Erlangen-Nürnberg
30. Reisner, Thomas
Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für die Län-
der Niedersachsen und Schleswig-
Holstein, Lüneburg
31. Dr. Ronellenfitsch, Michael
Professor,
Universität Bonn
32. Schlosser, Friedrich
Regierungsdirektor,
Hessisches Landesamt für Straßenbau,
Wiesbaden
33. Dr. Schmidt, Jörg
Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württem-
berg, Mannheim
34. Dr. Schoch, Friedrich
Hochschulassistent,
Universität zu Kiel
35. Staeger, Friedrich
Vorsitzender Richter am Oberverwal-
tungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für die Länder
Niedersachsen und Schleswig-Hol-
stein, Lüneburg
36. Dr. Steiner, Udo
Professor,
Universität Regensburg
37. Dr. Thiedemann, Jens
Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für die Länder
Niedersachsen und Schleswig-Hol-
stein, Lüneburg
38. Dr. Tidow, Alfred
Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
39. Dr. Wahl, Rainer
Professor,
Universität Freiburg
40. Wendrich, Klaus
Ministerialrat,
Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft und Verkehr,
Hannover
41. Wichary, Kurt
Landesverwaltungsdirktor,
Landschaftsverband Rheinland,
Köln
42. Dr. Wittmann, Johann
Vorsitzender Richter am Bayer.
Verwaltungsgerichtshof, München
43. Dr. Zeitler, Herbert
Ministerialdirigent,
Oberste Baubehörde im Bayer. Staats-
ministerium des Innern, München

Seminarprogramm

Montag, 29. Oktober 1984

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,
Prof. Dr. Willi Blümel, Speyer
- 14.10 Uhr Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen
Referent: Dr. Stefan Paetow, Richter am Verwaltungsgerichts-
hof Baden-Württemberg, Mannheim
- 15.00 Uhr Zur Teilbarkeit von (fern)straßenrechtlichen Planungsentschei-
dungen
Referent: Dr. Siegfried Broß, Richter am Bayerischen Verwal-
tunggerichtshof, München
- 16.00 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

Dienstag, 30. Oktober 1984

- 9.00 Uhr Auswirkungen der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen auf
den vorläufigen Rechtsschutz
Referent: Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, Bonn
- 10.00 Uhr Diskussion
- 12.30 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule
- 14.00 Uhr "Aktuelle Stunde"
- 15.00 Uhr 28. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"

