

Rechtsanwalt Dr. Martin Ibler, Bad Harzburg/Göttingen

Die behördlichen Abwägungsspielräume bei Bauleitplanung und Planfeststellung

I. Einleitung

Bei Planungsentscheidungen, insbesondere bei Bebauungsplänen und Planfeststellungsbeschlüssen, wird den Behörden planerische Gestaltungsfreiheit (= Planungsermessen) zugestanden, weil „Planung ohne Gestaltungsspielraum ein Widerspruch in sich wäre“¹. Konsequenz dieser Plangestaltungsfreiheit ist eine – im Vergleich zu gebundenen Verwaltungs-

1) *BVerwGE* 34, 301.

entscheidungen – geringere richterliche Kontrolldichte. Gerichtlich überprüft wird nur, ob die Verwaltung bei ihrer Planungsentscheidung die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit eingehalten hat.^{1a} Diese Schranken begrenzen die Planungsbefugnis der Behörde in formeller und materieller Hinsicht. Formell hat die Behörde das für die Planung vorgeschriebene Verfahren einzuhalten. Materiell wird erstens eine Rechtfertigung des Planvorhabens gefordert: Die durch das Projekt möglicherweise verursachten Rechtsbeeinträchtigungen Dritter müssen – insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 14 III 1 GG – zulässig sein². Zweitens sind die Planungsleitsätze einzuhalten. Darunter versteht das *BVerwG* strikte, nicht mittels Abwägung überwindbare gesetzliche Regelungen³. Bei manchen fachplanerischen Vorhaben (z. B. Fernstraßen, Wasserstraßen, Abfallentsorgungsanlagen) sind drittens besondere fachplanungsgesetzliche Schranken einzuhalten, etwa die vom Bundesverkehrsminister bestimmte Linienführung bei der Fernstraßenplanung. Besonders wichtig ist schließlich die Planungsschranke, die das Abwägungsgebot errichtet: Dieses Gebot enthält Kontrollkriterien für einen wesentlichen Bestandteil der Planungsgestaltungsfreiheit, nämlich für die behördliche Befugnis, die von der Planung berührten Belange untereinander und gegeneinander gerecht abzuwägen.

Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall). Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was in sie eingestellt werden muß (Abwägungsdefizit). Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsfehlschätzung, Abwägungsdisproportionalität)⁴.

Die Prüfung, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat, ist i. d. R. von nur geringer Bedeutung. Fälle eines totalen Abwägungsausfalls, in denen die Behörde aus Nachlässigkeit oder irrtümlich meint, kraft zwingenden Rechts ohne Abwägung zu einer Planungsmaßnahme verpflichtet zu sein, kommen praktisch nicht vor. Die Stellungnahmen anderer Behörden und die Einwände Privater, die wegen der vorgeschriebenen Beteiligung Dritter eingehen, sowie zahlreiche planungsrechtliche Gerichtsentscheidungen und Literaturbeiträge verdeutlichen den Behörden hinreichend, in welchen Fällen eine Abwägung erforderlich ist. Entscheidungsfreiräume in dem Sinne, daß die Behörde unüberprüfbar darüber befinden kann, ob sie eine Planungsentscheidung ohne oder mittels Abwägung fällt, gibt es nicht.

Die Schwerpunkte der Abwägungskontrolle sind die Prüfungen der Verwaltungsentscheidung auf Abwägungsdefizite und -fehlschätzungen. Dabei kann zur Systematisierung theoretisch zwischen der Ermittlung des Abwägungsmaterials (II) und dem Ausgleich der Belange (III), der aus der Gewichtung und dem Bevorzugen bzw. Zurückstellen abwägungserheblicher Positionen besteht, unterschieden werden.

II. Besteht ein behördlicher Entscheidungsspielraum beim Zusammenstellen des Abwägungsmaterials?

Es ist umstritten, ob eine richterlich nur beschränkt kontrollierbare behördliche Entscheidungsbefugnis schon bei der Einstellung von Belangen in die planerische Abwägungsentscheidung anzunehmen ist, oder ob ein behördlicher Abwägungsspielraum erst bei der Gewichtung und dem Bevorzugen bzw. Zurückstellen der in die Abwägung eingestellten Belange besteht. Das *BVerwG* verneint einen kontrollfreien Bereich bei der Ermittlung des Abwägungsmaterials. Die Zusammenstellung des abwägungserheblichen Materials um-

fasse „erstens die abstrakt-begriffliche (tatbestandliche) Abgrenzung der Gesichtspunkte, die abwägungserheblich sind, und zweitens die Entscheidung darüber, welche konkret vorliegenden Umstände unter diese Begriffe subsumiert werden können. Bei beiden Vorgängen handelt es sich ... um Rechtsanwendung und um nichts anderes als das“⁵. Unter Rechtsanwendung versteht das Gericht dabei offenbar Auslegung und Subsumtion⁶: Es gewinnt durch „abstrakt-begriffliche Abgrenzung“ einer gesetzlichen Norm⁷ einen subsumtionsfähigen Obersatz, unter den „konkret vorliegende Umstände ... subsumiert werden“.

Unter dem maßgeblichen Einfluß *Hoppes* kritisieren zahlreiche Autoren, daß das *BVerwG* das Ermitteln des Abwägungsmaterials als Auslegung und Subsumtion auffasse. Sie betonen, bereits an dieser Stelle bestehe eine Einschränkung richterlicher Kontrolldichte; dem werde das *BVerwG* durch seine These, es handele sich nur um Rechtsanwendung, nicht gerecht. Auslegung und Subsumtion unter „weite“ gesetzliche Begriffe seien bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials unbrauchbar; sie würden zu einer Ausweitung der tatsächlichen Ermittlungen führen, die kein Planungsträger durchhalten könne⁸. Informationsgewinnung durch Ermittlung abwägungserheblicher Belange und Informationsverarbeitung durch Abwägung seien vielmehr untrennbar verschränkt. Bereits bei der Informationsgewinnung werde das Abwägungsmaterial durch eine wertende Auslese zusammengestellt, die keine Subsumtion sei⁹. Die Auswahl von Abwägungsmaterialien geschehe nach „Maßstäben“, die die planenden Stellen selbst setzten¹⁰. Dabei sei die Informationsgewinnung eine von gesetzlichen Vorgaben nur „mitgesteuerte Selektion von Abwägungsmaterial und Reduktion von Fakten, Daten und Interessen“. Der Informationsgewinnung folge die Einstellung von Belangen nach; die Einstellung habe eine „Gelenkfunktion zwischen Informationsgewinnung und Gewichtung“. Bei dieser Einstellung der Belange in die Abwägung erfolgten „eine weitere Selektion und Reduktion“, sie würden ebenfalls durch gesetzliche Vorgaben dirigiert, die die Relevanz der Belange bestimmten¹¹.

Der Gegensatz der Auffassungen von *BVerwG* und überwiegendem Schrifttum scheint danach vornehmlich in der unterschiedlichen Methodik der Abwägung bzw. der Abwägungskontrolle zu liegen. Praktisch bedeutsam wäre der Unterschied der Vorgehensweisen, wenn die jeweilige Methode im einzelnen Fall zu einer jeweils anderen richterlichen Kontrolldichte führen sollte; beeinflusst wäre dann möglicherweise der verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtsschutzanspruch (Art. 19 IV GG)¹² der von der Planung Betroffenen.

1a) Dazu ausf. *Ibler*, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im PlanfeststellungsR, 1988.

2) Vgl. z. B. *BVerwGE* 56, 110 (118); 71, 166 (168); *BVerwG*, DVBl 1986, 416.

3) *BVerwGE* 71, 163 (165).

4) Vgl. *BVerwGE* 34, 301 (309); 48, 56 (63f.); 56, 110 (122f.).

5) *BVerwGE* 45, 309 (322f.) (Bauleitplanung); *BVerwG*, DVBl 1980, 999 (Planfeststellung).

6) Vgl. *Breuer*, NVwZ 1982, 274.

7) Im Fall *BVerwGE* 45, 309 (322f.): § 1 IV 1, 3 BBauG 1960.

8) *Hoppe*, in: Festg. aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des *BVerwG*, 1978, S. 305.

9) *Hoppe*, DVBl 1977, 140ff. m. w. Nachw.; *ders.*, in: *Ernst-Hoppe*, Das öffentliche Bau- und BodenR, RaumplanungsR, 2. Aufl. (1981), Rdnr. 285 m. w. Nachw.; *ders.*, in: Festg. *BVerwG* (o. Fußn. 8), S. 298, 303ff.; *ders.*, in: *Festschr. f. Menger*, 1985, S. 776f.; *Hoppe-Beckmann*, DVBl 1987, 1250; *Kügel*, Der Planfeststellungsbeschluß und seine Anfechtbarkeit, 1985, S. 144f.

10) *Hoppe*, in: *Festschr. f. Menger*, S. 776f.; vgl. auch *Hoppe-Schlarmann*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 2. Aufl. (1981), Rdnr. 180b.

11) *Hoppe*, in: *Festschr. f. Menger* (o. Fußn. 9), S. 776f.

12) Zum Zusammenhang zwischen Methodenlehre und Rechtsschutzgarantie vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: *Mauz-Dürig-Herzog*, GG, Art. 19 IV Rdnr. 181ff.

Es liegt in der Tendenz der Auffassung des überwiegenden Schrifttums, durch eine andere methodische Vorgehensweise als das *BVerwG* eine andere, nämlich geringere richterliche Kontrolldichte bei der Einstellung von Belangen zu erzielen. Hinreichend begründet werden kann diese Ansicht deshalb nur, wenn sie unter Wahrung des Anspruchs Betroffener auf einen wirksamen Rechtsschutz als geboten erscheint.

1. Das Gebot des wirksamen Rechtsschutzes und die Kontrolldichte bei der Einstellung von Belangen

Ob sich die vom Schrifttum vorgeschlagene Methode bei der Einstellung von Belangen in der Abwägung in einer Weise auf den Rechtsschutzanspruch Betroffener auswirkt, die mit Art. 19 IV GG in Konflikt geraten kann, ist schwer zu beurteilen: Art. 19 IV GG enthält keine Option für eine bestimmte Methodenlehre und ist insbesondere nicht auf die Vorstellung eines Subsumtionsmechanismus festgelegt¹³. Überdies garantiert Art. 19 IV GG nicht den bestmöglichen, sondern nur einen „effektiven“ Rechtsschutz, der u. U. hinter dem bestmöglichen zurückbleiben darf¹⁴.

Allerdings bereitet es gerade im Planungsrecht außergewöhnliche Schwierigkeiten zu bestimmen, was „effektiver“ Rechtsschutz ist. Der Rechtsschutz im Planungsrecht ist hochkompliziert. Er besteht in einem hauptsächlich vom *BVerwG* entwickelten, vielfach verwobenen System, das zwar zahlreiche Ansatzpunkte für die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen bietet, dabei jedoch nicht alle Möglichkeiten ausschöpft.

a) *Einschränkung des Planungsrechtsschutzes durch beschränkte Kontrolleröffnung.* Die im Grundsatz anerkannte Strukturierungsleistung des *BVerwG* bei der Planungskontrolle wird in Teilbereichen beanstandet. Die Kritiker argumentieren insbesondere damit, daß der notwendige effektive Rechtsschutz nicht immer erreicht wird¹⁵. So sei im Fachplanfeststellungsrecht die Annahme des *BVerwG* verfehlt, daß der Rechtsschutz grundsätzlich erst an der verfahrensbeendenden Verwaltungsentscheidung, dem Planfeststellungsbeschluß, ansetzen soll. Im Planungsverfahren vorausgehende Entscheidung, die die Planfeststellungsbehörde beim Planfeststellungsbeschluß binden, werden danach i. d. R. nicht gesondert kontrolliert. Beispielsweise soll weder die Bestimmung der Linienführung einer Fernstraße (§ 16 FStrG) noch die einer Wasserstraße (§ 13 WaStrG) selbständig durch Dritte angreifbar sein¹⁶. Die der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung (§§ 8–10 LuftVG) vorausgehende Genehmigung (§ 6 LuftVG) sei durch private Dritte nicht¹⁷ und durch Gemeinden nur eingeschränkt angreifbar, nämlich nur mit der Begründung, das gemeindlicheeteiligungsrecht im Genehmigungsverfahren sei verletzt worden¹⁸. Bei der Flurbereinigungsplanung soll der verfahrenseinleitende Flurbereinigungsbeschluß (§ 4 FlurbG) durch betroffene Grundeigentümer nur in beschränktem Umfang anfechtbar sein, und zwar nur mit der Begründung, die sachlichen Voraussetzungen für ein Flurbereinigungsverfahren lägen nicht vor, die Anordnung sei fehlerhaft und die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets verstoße gegen die in § 7 FlurbG enthaltenen Ermessensrichtlinien¹⁹. Eine Klagebefugnis sonstiger Verfahrensbeteiligter, z. B. der Pächter von im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücken, lehnt das *BVerwG* ab²⁰. Die im Flurbereinigungsverfahren dem abschließenden Erlaß des Flurbereinigungsplans vorgelagerte (und deshalb atypische) Planfeststellung (§ 41 FlurbG) ist durch Private ebenfalls nicht selbständig angreifbar; diese werden auf die Anfechtung des verfahrensbeendenden Flurbereinigungsplans verwiesen²¹. Gemeinden allerdings sollen auch den Planfeststellungsbeschluß anfechten dürfen, sofern sie sich gegen Festsetzungen wenden, die ihre Planungs- und Finanzhoheit berühren²². Ähnlich kompliziert ist die Anknüpfung gesonderter richterlicher Kontrolle an Zwischenentscheidungen bei der abfall-

rechtlichen Planfeststellung²³, der bundesbahnrechtlichen²⁴ und der personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellung²⁵. Auch im Bauplanungsrecht findet sich eine vergleichbare Situation: Der Flächennutzungsplan einer Gemeinde kann grundsätzlich nicht gesonderter Gerichtskontrolle zugeführt werden²⁶.

Die Kritik im Schrifttum an der Konzentration des Rechtsschutzes auf die abschließende Planungsentscheidung befürchtet ein zu spätes Einsetzen des Rechtsschutzes: Es sei nicht auszuschließen, daß vorangegangene Planungsakte bereits Wirkungen erzielen, die im späteren Planfeststellungsbeschluß nicht mehr rückgängig zu machen seien²⁷. Verbreitet wird deshalb ein an den vorgeschalteten Planungsstufen ansetzender, sog. planungsphasenspezifischer Rechtsschutz gefordert²⁸.

b) *Einschränkung des Planungsrechtsschutzes durch restriktive Bestimmung von Normschutzbereichen.* Unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Rechtsschutzes wird das *BVerwG* ferner kritisiert, soweit es einen drittschützenden Charakter einzelner Verfahrensnormen verneint²⁹. Zwar hat das *BVerfG* betont, daß Grundrechtsschutz weitgehend auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken ist und daß die Grundrechte deshalb auch das Verfahrensrecht beeinflussen können^{29a}. Für die Verfahrensnormen der Planfeststellung lehnt das *BVerwG* den Individualschutzcharakter indes ab: Es bestehe weder ein Anspruch auf Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens, noch auf seine Durchführung. Dieses Verfahren diene allein einem im allgemeinen Interesse gelegenen rationellen Verwaltungsverfahren³⁰. Im Bauplanungsrecht wird durch § 2 VII BauGB ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen ausgeschlossen.

Es ist aber zweifelhaft, ob diese restriktive Auslegung den Gesetzeszweck vollständig erfaßt. Die Beteiligungs- und Anhörungsvorschriften im BauGB und in den Fachplanungsgesetzen geben Dritten gerade die Möglichkeit, ihre Interessen bei der Planung vorzutragen. Diese Verfahrensregeln dienen damit auch dem rechtlichen Gehör³¹, um Dritten einen früh-

13) *Schmidt-Aßmann*, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, GG, Art. 19 IV Rdnr. 182; vgl. auch *BVerfGE* 35, 263 (278 f.).

14) Vgl. z. B. *BVerwGE* 67, 206 (209 f.); *Schmidt-Aßmann*, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, GG, Art. 19 IV Rdnr. 5 m. w. Nachw.

15) Vgl. z. B. *Blümel*, DVBl 1973, 442; *Wahl*, DÖV 1975, 377; *Bäumler*, DÖV 1981, 50; *Brohm*, in: Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung, 1980, S. 355.

16) Vgl. z. B. *BVerwGE* 62, 342 (fernstraßenrechtliche Linienführung); *BVerwG*, DVBl 1985, 1141 (wasserstraßenrechtliche Linienführung).

17) Z. B. *BVerwG*, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 6, S. 16 (27).

18) Z. B. *BVerwG*, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 14, S. 7 f.

19) *BVerwGE* 45, 112.

20) *BVerwG*, RzF § 4 S. 91 ff.

21) *BVerwGE* 74, 1 (4 ff.).

22) *BVerwGE* 74, 84.

23) Soweit Abfallentsorgungspläne (§ 6 AbfG) – länderunterschiedlich – als Rechtsverordnung ergehen und das Landesrecht deren Kontrollierbarkeit vorsieht (z. B. in Niedersachsen), kommt die abstrakte Normenkontrolle des § 47 I Nr. 2 VwGO in Betracht.

24) Vgl. *Küchler*, Die Bundesbahn 1975, 374; *Fromm*, DVBl 1986, 124.

25) Vgl. *Fromm*, DVBl 1986, 123, einerseits, *Fielitz-Meier-Montigel*, PersBefG, § 9 Anm. 2 andererseits.

26) Vgl. z. B. *Löhr*, Die kommunale Flächennutzungsplanung, 1977, S. 150 ff.; vgl. aber auch *BVerwGE* 30, 323 ff. (Feststellungsklage bei Verletzung des kommunalen Abstimmungsgebots durch den Flächennutzungsplan der Nachbargemeinde).

27) Vgl. die Nachw. in Fußn. 15.

28) Z. B. *Wahl*, DÖV 1975, 377; *Schmidt-Aßmann*, DVBl 1981, 334 f.

29) Vgl. z. B. *Hoppe-Schlarmann* (Fußn. 10), Rdnr. 73.

29a) *BVerfGE* 53, 30 (65).

30) Z. B. *BVerwGE* 64, 325 (331 ff. m. w. Nachw.); für die auf gleicher Linie liegende instanzgerichtliche Rechtsprechung vgl. z. B. *OVG Münster*, NV wZ 1988, 179 ff.; neuerdings für die abfallrechtliche Planfeststellung offengelassen in *BVerwG*, UPR 1989, 24 (25).

31) Zum Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus der Menschenwürde vgl. *Dürig*, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, GG Art. 103 I Rdnr. 92 ff.

zeitigen Schutz ihrer Interessen zu ermöglichen. Die Rechtsprechung des *BVerwG* scheint im übrigen nicht ganz widerspruchsfrei zu sein. Derjenige, der von einer Planung in der Weise betroffen sei, daß Teilflächen seines Grundeigentums in Anspruch genommen werden, dürfe auch die Verletzung öffentlicher Belange rügen³². Er kann eine Planung also mit der Begründung angreifen, die Behörde habe Vorschriften verletzt, die lediglich objektives Recht darstellen, ohne eine zu seinen Gunsten wirkende Schutznorm zu sein. Eine nur objektiv-rechtliche Bestimmung kann in einer solchen Situation über den Katalysator des Grundeigentums gleichsam angereichert werden und zum Bestandteil eines subjektiven Rechts auf Abwägung auch des allein öffentlichen Belangs erstarken. Wendet man diese Rechtsprechung auch auf den Fall nur objektiv-rechtlicher Verfahrensvorschriften an³³, so kann derjenige, der von der Planung durch die Inanspruchnahme von Grundeigentum betroffen ist, die Verletzung von Verfahrensvorschriften auch dann rügen, wenn diese selbst kein subjektives Recht begründen, zumal das *BVerwG* auch sonst betont, eine Inanspruchnahme von Grundeigentum sei nur gerechtfertigt, wenn sie „insgesamt gesetzesmäßig“ sei³⁴.

c) *Folgerungen für die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials*. Schon der kurze Einblick in das komplizierte Kontrollsystem des *BVerwG* verdeutlicht, daß jede Veränderung der Kontrolldichte nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern vor dem Hintergrund der notwendigen Balance des Planungsrechtsschutzes zu beurteilen ist: Die Beantwortung der Frage, ob bei der Einstellung von Belangen in die Abwägung eine verminderte Kontrolldichte in Kauf genommen werden kann, muß dies beachten. Verringert man die Prüfungsanforderungen in einem Bereich der Plankontrolle – und sei es nur in einem kleinen, z. B. bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials – so kann das schon geeignet sein, die Grenze vom wirksamen zum unzureichenden Rechtsschutz zu überschreiten. Bevor man der Verwaltung beim Zusammenstellen des Abwägungsmaterials einen kontrollfreien Entscheidungsspielraum zugesteht, sollte man also sorgsam prüfen, ob die Behörden einen solchen Spielraum wirklich benötigen, um sachgerecht planen zu können, und ob es zur Entlastung der Gerichte geboten ist, schon bei der Einstellung von Belangen eine Verringerung der Kontrolldichte anzustreben.

2. Notwendigkeit eines behördlichen „Zusammenstellungsspielraums“?

a) *Auslegung und Subsumtion oder „wertende Zusammenstellung“?* Es ist bereits zweifelhaft, ob eine sachgerechte Planung einen behördlichen „Zusammenstellungsspielraum“ voraussetzt. Die dies befürwortende Begründung, Auslegung und Subsumtion unter „weite“ gesetzliche Begriffe seien unbrauchbar, weil sie zu einer uferlosen Ausweitung der tatsächlichen Ermittlungen führen würden³⁵, ist angreifbar. Die Auslegung ist eine anerkannte juristische Methode, gesetzliche Bestimmungen zu präzisieren. Sie bezweckt gerade, eine klar umgrenzte Grundlage für die weitere Entscheidung zu schaffen. Die Subsumtion ist die i. d. R. allgemeinverständliche Anwendung des durch Auslegung der Gesetze geschaffenen Obersatzes auf den konkreten Sachverhalt³⁶. Beide gebräuchliche Methoden tragen maßgeblich dazu bei, auch bei sehr abstrakten gesetzlichen Regelungen im Einzelfall Rechtssicherheit zu gewährleisten³⁷. Demgegenüber führt die im Schrifttum vorgeschlagene „wertende Zusammenstellung“ durch „Selektion und Reduktion“, „dirigiert“ durch gesetzliche Vorgaben, schon deshalb zu einem Verlust an Rechtssicherheit, weil sie bislang noch nicht so theoretisch durchdrungen und deshalb nicht annähernd so nachvollziehbar bzw. voraussehbar ist wie Auslegung und Subsumtion. Sie ist daher bislang auch nicht geeignet, den planenden Behörden

bei der Ermittlung von Belangen Entscheidungshilfen zu bieten. Ein Verzicht auf Auslegung und Subsumtion in diesem Planungsabschnitt mit der Folge geringerer richterlicher Kontrolldichte wäre also ein zur Zeit ungeeignetes Mittel, eine sachgerechtere Planung zu erzielen; vielmehr bestünde eine gegenüber den herkömmlichen Methoden höhere Gefahr, daß die Verwaltungsentscheidung unkorrigierbar von sachwidrigen Kriterien geleitet wird.

b) *Methodenunabhängige Eingrenzung des Abwägungsmaterials*. Einer Uferlosigkeit der Ermittlung des Abwägungsmaterials und der daraus resultierenden etwaigen Überforderung der planenden Behörden und Überlastung der Gerichte kann methodenunabhängig begegnet werden. Hier helfen, ohne daß es des Verzichts auf Auslegung und Subsumtion bedürfte, die Funktion und die gesetzliche Ausgestaltung der Planungsverfahren: Die Verfahrensvorschriften über die Beteiligung von Behörden und Bürgern erleichtern es dem Planungsträger, das abwägungserhebliche Material zusammenzustellen. Die Ermittlungspflicht der planenden Behörde wird nach der Rechtsprechung des *BVerwG* dabei begrenzt. Das Gericht verneint das Vorliegen eines Abwägungsfehlers etwa dann, wenn private Belange nicht berücksichtigt wurden, die der Betroffene im Planungsverfahren nicht vorgetragen hat und die sich der planenden Behörde auch nicht aufdrängen mußten³⁸. Daraus folgt nicht nur eine „Mitwirkungslast“ der Bürger³⁹, sondern auch eine sog. materielle (d. h. eine sich auf den Verwaltungsprozeß erstreckende) Präklusion nicht offensichtlicher privater Belange⁴⁰. Die Ermittlung von Belangen kann – in bestimmten Grenzen – zulässigerweise auch dann entfallen, wenn ein vom Betroffenen vorgebrachter Belang als wahr unterstellt wird⁴¹. Einer etwaigen Überforderung der Planungsbehörden kann schließlich auch durch eine sorgfältige Schulung des entscheidenden Personals entgegengewirkt werden.

c) *Eingrenzung durch Auslegung und Subsumtion*. Ferner lassen sich auch die sehr abstrakten planungsgesetzlichen Regelungen durch Auslegung hinreichend präzisieren, um den Planungsträger und dem kontrollierenden Gericht subsumtionsfähige Obersätze zur Verfügung zu stellen. Das gilt beispielsweise für die im Fernstraßenrecht für die Zusammen-

32) *Bl'ewGE* 67, 74; ebenso z. B. *Bl'ewG*, Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 34 S. 17; *Bl'ewGE* 69, 256 (271); *Bl'ewG*, Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 1 S. 1 (12).

33) Noch ausdrücklich ablehnend *Bl'ewGE* 64, 325 (331 ff.). Die Entscheidung erging allerdings vor der Rechtsprechungsänderung in *Bl'ewGE* 67, 74; sie dürfte nunmehr als überholt anzusehen sein. In diesem Sinn können die Ausführungen in *Bl'ewGE* 75, 214 (235 f.) verstanden werden.

34) *Bl'ewG*, Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 34, S. 18 f.

35) *Hoppe* (o. Fußn. 8), S. 305.

36) Vgl. aber auch zur Kritik im einzelnen *Sendler*, in: *Festschr. f. Ule*, 1987, S. 339 ff.

37) Ohne – jedenfalls theoretisch – Beurteilungsspielräume oder –ermächtigungen von vornherein auszuschließen, vgl. dazu *Sendler* (o. Fußn. 36), S. 344 ff.

38) *Bl'ewG*, BayVBl 1986, 153; NJW 1988, 1228; weitere gesetzliche Regelungen des Planfeststellungsverfahrens zum Zwecke der Verwaltungseffizienz enthalten die Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung von Planfeststellungsbeschlüssen (vgl. § 18a V FStG und entsprechende Regelungen der VwVfGe, die zur Anwendung gelangen, wenn einzelne Fachplanungsgesetze, wie etwa das Luftverkehrsgesetz, keine entsprechende Norm enthalten: *Bl'ewGE* 67, 206 (208 ff.)). In diesem Urteil wird der Sinn dieser Vorschriften darin gesehen, (S. 210) den Nachteilen zu begegnen, die darin liegen, daß „der Kreis der – etwa durch Lärmwirkungen – mehr oder weniger erheblich betroffenen Bürger vielfach so groß und unübersichtlich ist, daß er von der Planfeststellungsbehörde kaum sicher und vollzählig zu ermitteln ist“.

39) Vgl. dazu *Bl'ewGE* 67, 206 (212); *Bl'ewG*, DVBl 1987, 573, 577.

40) Vgl. *Bl'ewG*, BayVBl 1986, 153.

41) Vgl. *Bl'ewG*, DVBl 1980, 999 f.; *Bl'ewGE* 61, 295 (304 f.)

stellung der Belange maßgebliche Vorschrift des § 17 I 2 FStrG. Danach sind „die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen“. Die Begriffe des Vorhabens, des Berührens und der öffentlichen und privaten Belange sind durch eine an Verfassungsnormen und einfachgesetzlichen Regelungen orientierte systematische Auslegung bestimmbar. Öffentliche Belange können etwa – verfassungsbezogen – anhand Art. 28 II GG präzisiert werden. Zu ihnen gehören Positionen, die vom Schutzbereich dieser Verfassungsnorm umfaßt werden, also etwa die gemeindliche Planungshoheit. Vom Schutz der Planungshoheit werden dabei nicht nur die durch verbindliche Pläne ausgewiesenen Planungen erfaßt, sondern auch sonstige planerische Vorstellungen, „soweit sie hinreichend bestimmt sind“⁴². Art. 28 II GG schützt selbst die bloße planerische Absicht, an einer derzeit vorgegebenen Bodennutzung festzuhalten, auch wenn sie nicht in Bauleitplänen ihren Niederschlag gefunden hat⁴³. Durch einfachgesetzlich-systematische Auslegung lassen sich öffentliche Belange beispielsweise unter Heranziehung von §§ 35 III BauGB, 1 und 2 BNatSchG⁴⁴, § 9 I FStrG⁴⁵, §§ 36 I 3 BahnG und 4 NRWDenkSchG⁴⁶ ermitteln. Verallgemeinernd dürfen als öffentliche Belange jeweils die der Allgemeinheit dienenden Schutzgüter von Rechtsnormen bezeichnet werden.

Private Belange kann man ebenfalls anhand verfassungsrechtlicher und einfach-rechtlicher systematischer Gesichtspunkte ermitteln. Private Belange sind das Grundeigentum und andere durch Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen, etwa das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, ferner die Schutzgüter des Art. 2 II GG⁴⁷. Private Belange sind daneben sämtliche als subjektiv-öffentliche Rechte geschützten Positionen⁴⁸. Systematische Auslegungsgesichtspunkte verwendet das *BVerwG* beispielsweise unter Rückgriff auf die §§ 8a IV, 17 IV FStrG⁴⁹, § 9 IX FStrG⁵⁰, § 9 II LuftVG⁵¹ und § 1 IV 2 BBauG 1960⁵². Die Schutzwürdigkeit einer Position als ein in die Abwägung einzustellender Belang kann sich nicht nur aus der Verfassung und aus förmlichen Gesetzen, sondern auch aus Rechtsverordnungen, aus Darstellungen eines Flächennutzungsplans⁵³ und aus Verwaltungsakten und ihren Nebenbestimmungen ergeben⁵⁴. Auch bloße Chancen⁵⁵, wirtschaftliche Interessen⁵⁶ und Rechtsreflexe sind private Belange. Damit wir bei der systematischen Heranziehung von Rechtsvorschriften deren Auslegung erleichtert, indem für die Ermittlung der privaten Belange auf eine Abgrenzung subjektiv-rechtlicher Gewährleistungen von bloßen Rechtsreflexen verzichtet werden kann.

Die notwendige Berücksichtigung vielfältiger Rechtsvorschriften führt regelmäßig zu zahlreichen abwägungserheblichen Belangen. Gleichwohl kann man dabei Positionen ausgrenzen, die nicht (mehr) zum Abwägungsmaterial gehören. Das sind solche, denen von vornherein eine Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit fehlt, etwa „weil sie mit einem Makel behaftet sind“ oder weil sich Betroffene „vernünftigerweise darauf einstellen müssen“, daß eine Position geschmälert wird⁵⁷. Nicht (mehr) in die Abwägung einzustellen dürfen ferner solche Interessen sein, deren Geltendmachung kraft gesetzlich angeordneter materieller Präklusionswirkung im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsprozeß ausgeschlossen ist. Präkludiert und deshalb nicht mehr zum Abwägungsmaterial zählend sind auch solche Positionen, die ein Betroffener nicht vorgetragen hat und die sich der planenden Behörde auch nicht aufdrängen mußten⁵⁸. Ebenso wenig gehören die in Planungsleitsätzen geregelten Belange zum Abwägungsmaterial. Denn Planungsleitsätze sind zwingendes Recht und damit der Abwägung von vornherein entzogen⁵⁹.

Der Inhalt des Begriffs des „Vorhabens“ (§ 17 FStrG) läßt sich unschwer ebenfalls durch systematische Auslegung er-

mitteln. Im Fernstraßenrecht ist es die geplante Straße, im Abfallentsorgungsrecht die geplante Abfallentsorgungsanlage usw. Auch das Merkmal des „Berührens“ (vgl. § 17 FStrG) wird durch Auslegung präzisiert. „Berühren“ drückt eine Beziehung zwischen zwei Gegenständen aus, und zwar entweder im räumlichen⁶⁰ oder im übertragenen Sinn⁶¹. Das *BVerwG* verwendet beide Bedeutungsvarianten⁶². Die in Beziehung gesetzten Gegenstände sind auf der einen Seite das „Vorhaben“ (§ 17 FStrG), bzw. die „Planfeststellung“ (§ 36 BBauG) oder (in der verallgemeinernden Formulierung des *BVerwG*) „die Planung“⁶³. Auf der anderen Seite, durch den Begriff „berühren“ verbunden, stehen die „öffentlichen und privaten Belange“ (§ 17 I 1 FStrG) bzw. „Interessen“ (§ 36 I BBauG). Die Voraussetzung des Berührens bezweckt, aus der Vielzahl von Belangen diejenigen auszuscheiden, die nicht zum Abwägungsmaterial gehören. Besonders wichtig ist dabei die durch den Begriff des Berührens erreichte Ausrichtung der Belange auf die Planung („durch die Planung berührt“). Charakteristisch für die Planung ist, daß mit ihr ein Zustand angestrebt wird, der gegenüber dem bestehenden Zustand verändert ist. Die Bezugnahme des Wortes „berühren“ auf die Planung rückt diese die Planung kennzeichnende Eigenschaft ins Blickfeld. Dies legt es nahe, daß das Wort „berühren“ im Zusammenhang mit der Planung seinen Gehalt gerade durch die die Planung kennzeichnende Veränderung von Belangen in Richtung auf einen für die Zukunft beabsichtigten (geplanten) Zustand gewinnt. Zur Ermittlung des Berührtseins von Belangen durch die Planung müssen folglich Beurteilungen der Sach- und Rechtslage zu zwei verschiedenen Zeitpunkten vorgenommen werden. Für jeden Belang muß erstens die Sach- und Rechtslage, wie sie sich vor der Planung darstellt, beurteilt werden und zweitens, wie sie sich nach (Verwirklichung) der Planung darstellen wird. Für den Zeitpunkt davor ist zu fragen, welche Belange in dem Bereich existieren, der von dem späteren Planvorhaben erfaßt werden könnte, beispielsweise:

- Welche Grundstücke liegen in der Umgebung des künftigen Vorhabens? (Belang Eigentum);
- Wie groß sind diese Grundstücke? (Belang Eigentum);
- Wie werden sie genutzt? (Belang Eigentum, insbesondere Belang eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb);
- Welche Verkehrsverbindungen bestehen? (Belange wirtschaftliche Chancen, öffentliches Verkehrsnetz, Verkehrssicherheit);

42) Vgl. *BVerwGE* 69, 256 (261f.).

43) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 13 S. 10 (11).

44) Vgl. *BVerwG*, NVwZ 1985, 340 (341).

45) Vgl. *BVerwG*, NVwZ 1985, 825 (826).

46) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 442.08 § 36 BBauG Nr. 8 S. 6ff.

47) Vgl. *BVerwGE* 59, 87 (101) (Bauplanungsrecht); *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 55, S. 48 (50) (Fachplanungsrecht).

48) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 55, S. 48 (50).

49) Vgl. *BVerwGE* 58, 154 (159ff.).

50) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 18 FStrG Nr. 7 S. 1 (10).

51) Vgl. *BVerwGE* 56, 110 (131).

52) Vgl. *BVerwGE* 48, 56 (65).

53) Vgl. *BVerwG*, NVwZ 1984, 367 (368); zwar hindern solche Darstellungen eine spätere Fachplanung nicht, doch müssen die Anforderungen des § 7 BauGB gewahrt bleiben.

54) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 445.5 § 16 WaStrG Nr. 1; Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 49 S. 19 (21 m. w. Nachw.).

55) Vgl. *BVerwGE* 59, 87 (101).

56) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 55, S. 48 (50); *BVerwG*, UPR 1988, 71.

57) *BVerwGE* 59, 87 (103) (Bauplanungsrecht); *BVerwG*, BayVBl 1986 S. 153 (Planfeststellung).

58) S. o. II 2b.

59) *BVerwGE* 71, 163 (165).

60) Vgl. z. B. *BVerwG*, Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 1 S. 1 (3).

61) Vgl. z. B. *BVerwGE* 58, 154 (156); *BVerwGE* 31, 263 (264); 70, 242 (246).

62) Vgl. die Nachw. in Fußn. 60 und 61.

63) Z. B. *BVerwGE* 56, 110 (122).

– Handelt es sich um schutzwürdige Landschaftsteile? (Belange Naturschutz, Eigentum).

Für den Zeitpunkt nach der Planung ist für jeden erkannten Belang zu fragen, ob gegenüber dem Zustand vor der Planung eine Veränderung eintreten wird. Bejahendenfalls kommt es darauf an, ob zwischen der Veränderung des Belangs und der Planung eine besondere Beziehung besteht, wie sie nach dem Ergebnis der systematischen Auslegung erforderlich ist. Damit ist die Frage nach der Art dieses Zusammenhangs aufgeworfen. Die Antwort gibt ein erneuter Blick auf die maßgebliche Formulierung „von der Planung (dem Vorhaben, der Planfeststellung) berührt“. Hiernach muß die Veränderung eines Belangs gerade von der Planung (dem Vorhaben, der Planfeststellung) hervorgerufen worden sein. Zwischen der Planung und der Veränderung muß also ein Ursachenzusammenhang bestehen⁶⁴. Das Gesetz gibt keine Auskunft darüber, ob es sich dabei um einen bloßen Ursachenzusammenhang im logisch-naturwissenschaftlichen Sinn (Kausalität i. S. einer *conditio sine qua non*) oder um einen adäquaten Kausalzusammenhang handeln muß. Richtig dürfte das Abstellen auf einen adäquaten Ursachenzusammenhang sein: Der Begrenzungsfunktion, die mit dem Merkmal des „Berührens“ bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials erreicht werden soll, wird so eher Rechnung getragen⁶⁵. Ein Belang ist also dann (von der Planung) berührt, wenn ein Vergleich der Sach- und Rechtslage hinsichtlich dieses Belangs vor (der Verwirklichung) der Planung mit der Sach- und Rechtslage nach (der Verwirklichung) der Planung ergibt, daß sich der Belang in irgendeiner Weise verändert und diese Veränderung adäquat von dem Planvorhaben verursacht wird.

Die unter II 1 a, b dargestellte restriktive Auslegung der gesetzlichen Vorschriften über das Planverfahren, die das *BVerwG* vornimmt, verhindert gleichermaßen eine Überforderung der Verwaltung bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und eine Überlastung der Gerichte bei ihrer Kontrolle. Auch mittels Auslegung und Subsumtion gelingt eine hinreichende Begrenzung des Abwägungsmaterials. Eines Verzichtes auf diese gebräuchlichen juristischen Methoden bedarf es deshalb bei der Einstellung von Belangen in die Abwägung ebensowenig wie eines an ihre Stelle tretenden „Zusammenstellungsspielraums“ der Verwaltung.

III. Die behördlichen Entscheidungsspielräume beim Ausgleich der Belange

Anders als beim Einstellen der Belange in die Abwägung gesteht das *BVerwG* der Verwaltung beim Ausgleich der Belange einen Entscheidungsfreiraum zu. In diesem Bereich der Abwägung erfolge die Gewichtung, das Bevorzugen und das Zurückstellen der von der Planung berührten Belange. Diese Entscheidungen seien „ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen“⁶⁶. Die Kontrolle beschränkt sich auf das Vorliegen einer Abwägungsfehlschätzung und erfolgt anhand von drei Prüfungsschritten, nämlich der Ermittlung (1) der „objektiven Gewichtigkeit“ berührter Belange, (2) ob die planende Behörde die Bedeutung dieser Belange verkannt hat und (3) ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beim Bevorzugen und Zurückstellen der Belange gewahrt worden ist.

„Bedeutung“ und „objektive Gewichtigkeit“ eines Belanges dürften inhaltsgleich sein, auch wenn das *BVerwG* dies nicht ausdrücklich erklärt: Im allgemeinen Sprachgebrauch wird „Bedeutung“ in zwei Sinnvarianten verwendet: i. S. von Gehalt, Inhalt, Substanz einerseits und Ansehen, Bedeutsamkeit, Wichtigkeit andererseits⁶⁷. Der zweiten Sinnvariante entspricht der Begriff der Gewichtigkeit⁶⁸. Die unterschiedliche Wortwahl des *BVerwG* dürfte also lediglich aus sprachlichen Gründen erfolgt sein, zumal sachlicher Gehalt, Inhalt und Sub-

stanz (vgl. Variante 1) eines Belangs schon auf der vorangegangenen Stufe des Abwägungsgebots ermittelt sein müssen, um die ordnungsgemäße Zusammenstellung des Abwägungsmaterials zu gewährleisten.

1. Der „Gewichtungsspielraum“

Bei der Prüfung, ob die Behörde die Bedeutung eines Belangs verkannt hat, müssen das vom Planer zugrundegelegte Gewicht und das vom Gericht festgestellte miteinander verglichen werden. Die Richter ermitteln dabei die objektive Gewichtigkeit eines Belangs selbst, ohne daß die Beurteilung der Behörde sie bindet⁶⁹. Nur so können sie einen Vergleich anstellen, der Aufschluß über das „Verkennen“ eines Belangs liefert: Bestünde als allein maßgebliches „objektives“ Gewicht nur das von der Behörde bestimmte, gäbe es kein „Verkennen“. Andererseits soll bereits beim Gewichten ein nicht voll kontrollierbarer Spielraum der Behörde bestehen⁷⁰. Ein Rechtsverstoß liege erst dann vor, wenn die planende Stelle Belange „in einer Weise fehlgerichtet habe, die zu ihrer objektiven Gewichtigkeit schlechthin außer Verhältnis stehe“⁷¹. Der „Gewichtungsspielraum“ kann danach so verstanden werden, daß die Behörde hier eine von mehreren gleichermaßen rechtmäßigen Entscheidungen treffen darf: Sie kann ihrer Planung entweder das objektive Gewicht eines Belangs zugrundelegen. Sie kann einen Belang aber auch – abweichend von seiner gerichtlich ermittelbaren objektiven Gewichtigkeit – höher oder geringer gewichten, solange die Abweichung nicht unverhältnismäßig ist.

2. Der „Bevorzugungs- und Zurückstellungsspielraum“

Bei der Kontrolle auf Abwägungsfehlschätzungen ist weiter zu fragen, ob die Verwaltung auch beim gegenseitigen Ausgleich der Belange das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt hat. Hier besteht ein „Bevorzugungs- und Zurückstellungsspielraum“: Die Verwaltungsbehörde ist nicht gezwungen, die objektiv höhergewichtigen Belange im Sinne eines Rechenwerks den objektiv geringergewichtigen vorzuziehen. Sie hat nicht nur bei gleichgewichtigen Belangen die Wahl, welchen sie bevorzugen will. Möglich erscheint bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des *BVerwG* auch, daß sie einen objektiv weniger gewichtigen Belang einem objektiv gewichtigeren vorzieht⁷², solange ein solcher „Ausgleich“ zum

64) In vergleichbarer Weise hat das *BVerwG* die Frage beantwortet, welche Einwirkungen auf das öffentliche Wohl und welche Gefahren oder Nachteile für benachbarte Grundstücke Schutzauflagen nach § 17 IV (a. F.) FStrG notwendig machen. § 17 IV (a. F.) FStrG enthalte – jedenfalls ausdrücklich – weder eine Regelung über die Art noch einen Hinweis auf die Ursache der in seinem Rahmen zu berücksichtigenden Einwirkungen, Gefahren oder Nachteile. Aus dem durch das Fernstraßengesetz geregelten Gegenstand und dem durch ihn bestimmten Zweck des § 17 IV (a. F.) FStrG ergäbe sich indessen, daß allein solche Einwirkungen, Gefahren oder Nachteile beachtlich seien, die ursächlich auf das Straßenbauvorhaben zurückgehen, dessen Ausführung einer Planfeststellung bedürfe: *BVerwGE* 41, 178 (183).

65) Ähnlich hat das *BVerwG* bei § 17 IV FStrG hinsichtlich der beachtlichen Einwirkungen, Nachteile und Gefahren einen adäquaten Kausalzusammenhang mit dem Vorhaben gefordert, vgl. *BVerwGE* 41, 178 (186).; für die Anordnung von Schutzauflagen ebenso: *BVerwG*, Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 4 S. 9 (11 und insb. S. 12 a. E.).

66) *BVerwGE* 48, 56 (64); 56, 110 (122 f., 126); 59, 253 (258); ebenso *Weyreuther*, *BauR* 1977, 293 (299 f.).

67) Vgl. *Müller*, Sinn- und sachverwandte Wörter und Wendungen, 1972, S. 98.

68) *Müller* (o. Fußn. 67), S. 293.

69) Vgl. *BVerwG*, *DVB* 1987, 573 (589) (insow. in *BVerwGE* 75, 214 ff. nicht abgedruckt); *BVerwG*, *UPR* 1988, 71 (72).

70) Vgl. *BVerwGE* 56, 110 (126).

71) *BVerwGE* 56, 110 (126); vgl. auch *BVerwGE* 71, 166 (170 f.). und bereits *Sendler*, *WiR* 1972, 469: Wenn sie die objektive Gewichtigkeit völlig verkennt.

72) Vgl. *Schulze-Fielitz*, *Sozialplanung im Städtebaurecht*, 1979, S. 321 f.

objektiven Gewicht des höhergewichtigen Belangs nicht außer Verhältnis steht. Die richterliche Kontrolle ist hier besonders schwierig: Mehrere wechselseitig kollidierende Belange müssen zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die Gewichtung der einzelnen Belange wird nur beschränkt nachgeprüft. Auf der Kontrollstufe des Bevorzugens und Zurückstellens häufen sich also nicht voll überprüfte Gewichtungen an, so daß sich die nicht vollständig kontrollierbaren Entscheidungsmöglichkeiten potenzieren.

3. Die Grenzen des Gewichtungsspielraums

Erstaunlicherweise betont das *BVerwG* bei der Bestimmung des objektiven Gewichts von Belangen, daß sich „allgemeingültige Maßstäbe . . . hierzu aus den bundesrechtlichen Anforderungen an eine gerechte Abwägung nicht entwickeln“ ließen⁷³. Indessen geben die Richter in ihren Entscheidungen durchaus Hinweise auf verallgemeinerungsfähige Kriterien, aus denen man Maßstäbe für die objektive Gewichtung von Belangen herleiten kann⁷⁴. Auch das einschlägige Schrifttum unternimmt Anstrengungen, Gewichtungsmaßstäbe zu erarbeiten⁷⁵.

a) *Objektive Gewichtungsmaßstäbe*. Als objektive Gewichtungsmaßstäbe kann man Gewichtsregeln bezeichnen, die von der Planungsbehörde beachtet werden müssen und die auch vom Gericht nachvollziehbar sind. Sie dienen der Rechtssicherheit. Ihre Entwicklung kann sich an der Schutzwürdigkeit einzelner Belange orientieren, die durch Auslegung gesetzlicher Vorschriften zu ermitteln ist. So hat das *BVerwG* den Belang des planungsbetroffenen Eigentums „selbstverständlich und in hervorgehobener Weise“ zum Abwägungsmaterial gezählt⁷⁶. Durch Art. 14 GG geschützte Belange haben danach objektiv ein hohes Gewicht. Zwischen verschiedenen Eigentumspositionen können dabei – objektiv – Gewichtsunterschiede bestehen⁷⁷. Unvorbelastetes Eigentum ist schutzwürdiger und deshalb objektiv gewichtiger als (z. B. durch Verkehrslärm) vorbelastetes⁷⁸. Die Vorbelastung ergibt sich dabei aus der jeweiligen Eigentumssituation, die nicht nur durch die tatsächlichen Verhältnisse, sondern auch durch untergesetzliche Rechtsnormen (Bebauungspläne) bestimmt sein kann⁷⁹. Einer durch Art. 14 GG geschützten Eigentumsposition kann auch dann ein geringeres Gewicht zukommen, wenn der Voreigentümer Rücküberweisungsansprüche geltend machen kann⁸⁰. Nicht gemindert wird das Gewicht des Eigentumsschutzes (= privater Belang) dadurch, daß mit ihm vom Eigentümer zugleich gleichgerichtete Umweltschutzinteressen (= öffentlicher Belang) verfolgt werden⁸¹.

Allgemeingültige Aussagen des Gesetzgebers über das objektive Gewicht von Belangen bieten auch die sog. Optimierungsgebote (z. B. § 1 BNatSchG, § 50 BImSchG, § 111 FStrG)⁸²: Diese fordern eine möglichst weitgehende Beachtung der durch sie geschützten Positionen und weisen ihnen so ein hohes Gewicht zu.

Städtebauliche Belange haben bei der abfallentsorgungsrechtlichen Planung objektiv geringeres Gewicht als im Bauplanungsrecht. Das *BVerwG* schließt dies daraus, daß § 2 I Nr. 5 AbfG diese Belange weniger präzise bestimmt als die §§ 29 ff. BauGB⁸³. Erhärten läßt sich diese Auffassung durch Beachtung des § 38 BauGB, z. B. im Wege systematischer Auslegung des § 2 AbfG. Objektive Gewichtsmaßstäbe sind auch die in manchen Fachplanungsgesetzen genannten Vorranggrundsätze der Bundesplanung vor der Orts-⁸⁴ und Landesplanung⁸⁵. Wegen ihres ausdrücklichen Grundsatzcharakters bestimmen sie zwar nicht, daß die Bundesplanung von vornherein und in jedem Fall ein höheres Gewicht als die Orts- oder Landesplanung hat. Der Vorrang bedeutet aber immerhin, daß eine erforderliche Bundesplanung an die Ortsplanung nicht scheitern darf⁸⁶; ebensowenig darf sie an einer

Landesplanung scheitern. Gesetzliche Landwirtschaftsklauseln, die die landwirtschaftliche Bodennutzung privilegieren (z. B. §§ 1 III, 8 VII BNatSchG) sind geeignet, Belangen der Landwirtschaft besonderes Gewicht einzuräumen.

Gewichtungsmaßstab kann auch der Grad der Verallgemeinerungsfähigkeit von Interessen sein: Wie viele Planbetroffene können sich ebenfalls auf dieses Interesse berufen? (Repräsentativität der privaten Belange als öffentliche Belange)⁸⁷. Einen Gewichtungsfaktor liefert ferner die Wirkung der Planung auf die „engere Privatsphäre der Planbetroffenen“: Je mehr sich ein Interesse dem rechtlich geschützten Intimbereich zuordnen läßt, desto gewichtiger ist es⁸⁸. Weiterer Gewichtsmaßstab ist die Zeit, während der ein Belang voraussichtlich beeinträchtigt ist⁸⁹.

Belange, die weder durch Verfassungsnormen noch durch einfachgesetzliche Vorschriften besonders geschützt sind, kommt danach nicht von vornherein ein hohes Gewicht zu. Grundsätzlich weisen also bloße Chancen, wirtschaftliche Interessen oder sich aus Rechtsreflexen ergebende Belange kein besonderes Gewicht auf.

b) *Das Verhältnismäßigkeitsprinzip*. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (i. w. S.) verlangt, daß eine Maßnahme, die als Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks (oder Erfolgs) eingesetzt wird, dazu geeignet, notwendig und verhältnismäßig i. e. S. sein muß. Auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen ist hier die Entscheidung, mit der die Behörde bei der Gewichtung eines Belangs von dessen objektivem Gewicht abweicht. Zweck dieser Abweichung ist es, das mit dem beabsichtigten Planvorhaben verfolgte Ziel (z. B. ordnungsgemäße Abfallentsorgung) zu erreichen. Das Geeignetheitserfordernis bedeutet danach, daß der Gewichtungsspielraum der Behörde überschritten ist, wenn die Abweichung vom objektiven Gewicht zur Ermöglichung des mit dem Planvorhaben verfolgten Ziels ungeeignet ist (*Beispiel*: Die Behörde stuft das Gewicht eines gegen die Planung sprechenden – objektiv mittelgewichtigen und damit grundsätzlich überwindbaren – Belangs so hoch ein, daß dieser Belang von vornherein unüberwindbar wird). Das Notwendigkeitserfordernis bedeutet, daß der Gewichtungsspielraum überschritten ist, wenn die Abweichung vom objektiven Gewicht zur Verwirklichung des mit dem Planvorhabens verfolgten Ziels nicht notwendig ist (*Beispiel*: Die Behörde stuft das Gewicht eines Belangs gegenüber seinem objektiven Gewicht erheblich niedriger ein, obwohl bei Zugrundelegung seines objektiven Gewichts, aber einer geringeren Beeinträchtigung des Belangs, gegebenenfalls unter Anordnung von Schutzmaß-

73) *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 53; vgl. auch *BVerwG*, NJW 1980, 953 (954), und *BVerwG*, UPR 1988, 71.

74) Vgl. z. B. *BVerwGE* 75, 214 (254).

75) Vgl. z. B. Hoppe, in: *Ernst-Hoppe* (o. Fußn. 9), Rdnr. 292; *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 72), S. 331 ff.; *Schmitt Glaeser*, in: *Festschr. zum 100jährigen Bestehen des BayVGH*, 1971, S. 299 f.

76) *BVerwGE* 47, 144 (154); 61, 295 (302); 66, 133 (137).

77) Vgl. *BVerwGE* 61, 295 (302).

78) Vgl. z. B. *BVerwGE* 59, 253 (262 f.).

79) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 406.19 Nachbarschutz, Nr. 30 (Ls.).

80) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 1 S. 1 (11).

81) *BVerwG*, Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 1 S. 1 (11); zur Kongruenz dieser Belange vgl. z. B. *Ebersbach*, *AgrarR* 1976, 338.

82) Vgl. *BVerwGE* 71, 163 (165 f.); vgl. auch *BVerwG*, NJW 1982, 348: Immissionsschutz (§ 50 BImSchG) für Straßenplanung gewichtiger abwägungserheblicher Belang).

83) Vgl. *BVerwGE* 70, 242 (244); *BVerwG*, ZfBR 1986, 191 (192).

84) Vgl. z. B. § 13 III 1 WaStrG.

85) Vgl. z. B. § 16 II 3 FStrG.

86) *Gaentsch*, *WiVerw* 1985, 241.

87) Vgl. *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 72), S. 331; *Hoppe*, in: *Ernst-Hoppe* (o. Fußn. 9), Rdnr. 392; vgl. auch bereits *Scholz*, *VVDStRL* 34 (1976), 203 m. w. Nachw.

88) Vgl. *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 72), S. 331 m. w. Nachw.

89) Vgl. *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 72), S. 334 m. w. Nachw.

nahmen, z. B. Lärmschutzanlagen, das mit dem Planvorhaben erstrebte Ziel ebensogut erreicht werden kann.). Die Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit i. e. S. bewirkt, daß der Gewichtungsspielraum der Exekutive überschritten ist, wenn die Abweichung von der objektiven Wichtigkeit eines Belangs unter Berücksichtigung der Intensität der Beeinträchtigung außer Verhältnis zu dem Ziel steht, dessen Verwirklichung das Planvorhaben dient (*Beispiel*: Der Belang Gesundheitsschutz der Anwohner vor Schädigung des Erbmaterials durch giftige Stoffe bei der Planung einer Sondermülldeponie darf nicht im unteren Bereich der Gewichtungsskala angesetzt werden).

4. Die Grenzen des „Bevorzugungs- und Zurückstellungsspielraums“

Auch die Frage, wann der von der Behörde vorgenommene Ausgleich rechtswidrig ist, beantwortet das *BVerwG* mit dem Hinweis auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Daneben hat das Gericht mit der Herausarbeitung sog. Auflagegebote und dem Gebot der Konfliktbewältigung weitere Kontrollmaßstäbe entwickelt. Zweifelhaft ist, ob auch das Rücksichtnahmegebot dem Bevorzugen und Zurückstellen von Belangen Grenzen setzt.

a) *Das Verhältnismäßigkeitsprinzip*. Die auf ihre Verhältnismäßigkeit zu untersuchende Maßnahme ist hier die von der Behörde vorgenommene Bevorzugung oder Zurückstellung von Belangen. Sie bezweckt, das mit dem geplanten Vorhaben angestrebte Ziel (z. B. ordnungsgemäße Abfallentsorgung) zu erreichen. Für die Geeignetheitsprüfung ergibt sich dann: Der behördliche Entscheidungsspielraum ist überschritten, wenn die vorgenommene Bevorzugung bzw. Zurückstellung zur Ermöglichung des mit der Planung angestrebten Ziels ungeeignet ist (*Beispiel*: Die Behörde wägt Belange gegeneinander ab, die überhaupt nicht miteinander kollidieren). Für die Notwendigkeitsprüfung gilt, daß der Bevorzugungs- und Zurückstellungsspielraum überschritten ist, wenn ein Belang gegenüber einem kollidierenden anderen Belang weiter als erforderlich zurückgesetzt wird (*Beispiel*: Die Behörde entscheidet sich aus Lärmschutzgründen [= privater Belang] für die Errichtung eines teuren Lärmschutzwalls [= öffentlicher Belang Finanzierung], obwohl derselbe Lärmschutz durch den Bau einer billigeren Lärmschutzmauer ebensogut zu erzielen ist). Die Voraussetzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips i. e. S. bedeutet hier, daß der Entscheidungsspielraum der Behörde überschritten ist, falls der erfolgte Ausgleich gegenläufiger Belange unter Berücksichtigung der Intensität der Beeinträchtigung des jeweiligen Belangs außer Verhältnis zu dem Ziel steht, das mit dem Planvorhaben angestrebt wird (*Beispiel*: Bevorzugung finanzieller Gesichtspunkte bei der Planung einer Abfallentsorgungsanlage unter Inkaufnahme konkreter Gesundheitsgefahren für die Anlieger).

b) *Die Auflagegebote*. Das *BVerwG* entnimmt den Fachplanungsgesetzen besondere Abwägungsgrenzen, die „eine spezifische Ausprägung des Abwägungsgebots“⁹⁰ darstellen. Es handelt sich z. B.⁹¹ um § 17 IV 1 FStrG⁹², § 8 a IV FStrG⁹³, § 31 II WHG⁹⁴, § 9 II LuftVG⁹⁵ und § 8 III Nr. 3 AbfG⁹⁶. Diese Vorschriften enthalten „Auflagegebote“⁹⁷: Sie verpflichten die Planfeststellungsbehörde, dem Träger des Vorhabens die Errichtung und die Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen notwendig sind (vgl. § 17 IV 1 FStrG). Einige Fachplanungsgesetze geben der Planfeststellungsbehörde für ihre Abwägung ausdrücklich ein weiteres Entscheidungsinstrument für den Fall, daß die Schutzanlagen mit dem Vorhaben unvereinbar sind oder ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten

Schutzzweck stehen. Sie gewähren dem Betroffenen dann einen Entschädigungsanspruch, vgl. § 17 IV 2 FStrG, § 8 IV AbfG⁹⁸. Entsprechende Auflagegebote enthalten die (subsidiären) Bestimmungen in § 74 II 2 und 3 VwVfG, so daß die besonderen Abwägungsgrenzen für jede Planfeststellung gelten⁹⁹.

Für die Auflagegebote ist danach eine Doppelfunktion charakteristisch: Sie sind einerseits Grenzen, andererseits Instrumente der planerischen Abwägung. Wo die Voraussetzungen für die Anordnung einer Schutzauflage oder einer Entschädigung vorliegen, entfällt die Befugnis der Behörde, einen Planfeststellungsbeschluß ohne Schutzauflage bzw. Entschädigungsanordnung zu erlassen (= Grenzfunktion). Ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit bleibt nur die Art und Weise, also das *Wie*, nicht aber das *Ob* überlassen¹⁰⁰. Zugleich werden die Auflagen als geeignete Mittel qualifiziert, mit denen eine Abwägung, die sich ohne Auflagen als abwägungsfehlerhaft erwies, rechtmäßig wird (= Instrumentenfunktion).

Für die Bestimmung der Grenzfunktion der Auflagegebote kommt es darauf an, die Voraussetzungen dieser Bestimmungen auszulegen¹⁰¹ und auf den zu beurteilenden Sachverhalt anzuwenden¹⁰². Die vom Gesetzgeber verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe „Wohl der Allgemeinheit“, „nachteilige Wirkungen“, „erforderlich“¹⁰³, „notwendig“¹⁰⁴, „untunlich“¹⁰⁵ gewähren der Verwaltung keinen Beurteilungsspielraum. „Erforderlich“, „notwendig“ und „untunlich“ sind Ausprägungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes¹⁰⁶. Die Auflagegebote stellen damit ihrerseits Präzisierungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips dar.

Die Folge einer Überschreitung der Grenze, die der planerischen Gestaltungsfreiheit durch die Auflagegebote gezogen wird, ist nicht ohne weiteres die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses. Verstößt dieser gegen das Auflagegebot, ist er zwar objektiv rechtswidrig¹⁰⁷. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt unterliegt aber gem. § 113 I 1 VwGO der Aufhebung nur, soweit er ein subjektives Recht verletzt. Es kommt danach auf die Ausgestaltung des subjektiven Rechts an, das durch einen Verstoß gegen das Auflagegebot verletzt wird. Das *BVerwG* unterscheidet zwischen einem Anspruch auf Aufhebung bzw. Teilaufhebung des Planfeststellungsbeschlusses einerseits und einem Anspruch auf Planergänzung andererseits¹⁰⁸. Zu einem Anspruch auf Aufhebung bzw. Teilaufhebung sollen nur solche Mängel des Planfeststellungsbeschlusses führen, die für die Planungsentscheidung insgesamt von so großem Gewicht sind, daß dadurch nicht nur der einzelne Betroffene benachteiligt, sondern die Ausgewogenheit der Gesamtplanung bzw. eines abtrennbaren Planungsteils überhaupt in Frage gestellt wird. Ob das der Fall ist,

90) *BVerwGE* 59, 253 (260).

91) Weitere Beispiele bei Engelhardt, BayVBl 1981, 339; Fickert, in: Festg. *BVerwG* (o. Fußn. 8), S. 153; Möhle, BayVBl 1982, 195, Fußn. 26.

92) *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 24 S. 52 ff.; Buchholz 407.4 § 18 FStrG Nr. 7 S. 1 (6 f.); *BVerwGE* 57, 297 (303 f.); 58, 154 (157 f.); *BVerwG*, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 44; DVBl 1984, 338 (340).

93) *BVerwGE* 58, 154 (157).

94) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 445.4 § 31 WHG Nr. 2 S. 7.

95) Vgl. *BVerwGE* 56, 110 (123 f.); 59, 253 (259).

96) Vgl. *BVerwG*, NJW 1980, 953 (954).

97) Zum Begriff vgl. z. B. Möhle, BayVBl 1982, 198.

98) Vgl. z. B. *BVerwG*, NJW 1980, 953 (954).

99) Vgl. *BVerwGE* 59, 253 (259 f.).

100) Vgl. Möhle, BayVBl 1982, 198.

101) Vgl. *BVerwGE* 56, 110 (131).

102) Vgl. *BVerwGE* 56, 110 (130).

103) § 74 II 2 VwVfG.

104) § 17 IV 1 FStrG.

105) § 74 II 3 VwVfG.

106) Vgl. dazu Kopp, VwVfG, § 74 Rdnr. 47.

107) Vgl. z. B. *BVerwGE* 48, 56 (70); 56, 110 (132).

108) *BVerwGE* 56, 110 (133).

hänge wesentlich von der Größe des Planvorhabens ab. Allein ein Anspruch auf Planergänzung bestehe, wenn sich eine im Planfeststellungsbeschluß nicht angeordnete Schutzauflage nachholen lasse, ohne daß dadurch die Planung in einem wesentlichen Punkt berührt und ohne daß in dem Interessengeflecht der Planung nunmehr andere Belange nachteilig betroffen würden.

Diese Systematisierung entspricht einer an Sinn und Zweck der Auflagenvorschriften orientierten Auslegung. Das *BVerwG* wirkt so einer Blockierung von Planungen entgegen, die der Erreichung der gesetzlichen Ziele dienen. Eine Blockierung ist unnötig, d. h. sie verstößt gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, solange berechtigten Belangen Dritter durch nachträgliche Auflagen hinreichend Rechnung getragen werden kann.

c) *Das Gebot der Konfliktbewältigung.* Dem *BVerwG* zufolge gilt für jede hoheitliche Planung der Grundsatz der Konfliktbewältigung¹⁰⁹ (= Problembewältigung¹¹⁰). „Danach sind in die Planung in umfassender Weise schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte einzubeziehen, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind“¹¹¹. Welchen Inhalt das Konfliktbewältigungsgebot auf der Grundlage dieser Beschreibung im einzelnen hat, wird unterschiedlich beurteilt. Wesentlicher Bestandteil sei ein *Verbot des Konflikttransfers*, d. h. die Bewältigung der durch die Planung ausgelösten Konflikte dürfe nicht aufgeschoben und in ein späteres Verfahren verlagert werden¹¹². Enthalten sei zugleich die Pflicht zur bestmöglichen Ausschöpfung des in dem Planungsrecht vorgegebenen Konfliktlösungsinstrumentariums¹¹³. Das *BVerwG* versucht, eine unterschiedliche Reichweite des Konfliktbewältigungsgebots im Bau- und im Fachplanungsrecht zu entwickeln. Im Fachplanungsrecht gelte das Verbot des Konflikttransfers umfassender als bei der Bauleitplanung. Im Beschluß v. 17. 2. 1984¹¹⁴ befürwortet das Gericht eine im baurechtlichen Schrifttum teilweise vertretene Auffassung¹¹⁵, wonach es nicht Aufgabe der Bauleitplanung sei, Entscheidungen zu treffen, die nach den Bestimmungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder des Atomgesetzes dem jeweiligen Genehmigungs-, Vorbescheids- oder Anordnungsverfahren vorbehalten seien¹¹⁶. Demgegenüber messen die Richter im Fachplanfeststellungsrecht dem Gebot der Konfliktbewältigung besondere Bedeutung zu¹¹⁷. Die insoweit maßgeblichen Unterschiede zur Bauleitplanung sehen sie darin, daß die Planfeststellung zu einer abschließenden und alle sonstigen Genehmigungen ersetzenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens führt (Genehmigungs- und Konzentrationswirkung)¹¹⁸.

Das Schrifttum hat die Entwicklung des Grundsatzes überwiegend begrüßt¹¹⁹ und intensiv versucht, das Gebot zu strukturieren¹²⁰. Es fehlt aber auch nicht an Kritik, deren deutlichste vom Präsidenten des *BVerwG* selbst stammt¹²¹. Es handele sich um eine Allerweltsformel, die neben dem Abwägungsgebot keinen eigenständigen Gehalt aufweise¹²². Indes kann der Konfliktbewältigungsgrundsatz mehr darstellen als eine bloße Scheinpräzisierung der planerischen Abwägung. Er soll für die planende Verwaltung und für Betroffene die *zutreffende* Entscheidung vorausberechenbar machen. Die *getroffene* Entscheidung soll transparenter und nachvollziehbarer werden, damit sie von Behörden als Grundlage weiterer Maßnahmen akzeptiert werden kann und damit Betroffene bei ihren Überlegungen, ob eine Klage gegen die Entscheidung Erfolg verspricht, klarer sehen. Diesen Zielen kann mit Gewinn schon dadurch nähergekommen werden, daß im Rahmen der Abwägung ein- und dieselbe Abwägungsentcheidung von mehreren Blickwinkeln her beleuchtet wird.

Die Hervorhebung bestimmter Entscheidungskriterien verhindert gewissermaßen ein Übersehen von Gesichtspunkten, die für einen gerechten Ausgleich von Belangen Bedeutung erhalten können. Der Sache nach geht das *BVerwG* so vor, wenn es in seinem Beschluß vom 17. 4. 1984 das Gebot der Konfliktbewältigung im Fachplanfeststellungsrecht gerade auch mit der Genehmigungs- und der Konzentrationswirkung in Zusammenhang stellt¹²³.

Die Bezugnahme auf die Genehmigungswirkung fordert die Abwägung auch unter dem Blickwinkel, daß der Planfeststellungsbeschluß eine abschließende Verwaltungsentscheidung fällt. Danach darf das Vorhaben ohne weiteres errichtet und betrieben werden; durch das Vorhaben hervorgerufene Beeinträchtigungen, über die bisher nicht entschieden ist, bleiben unregelt. Beeinträchtigungen, die durch eine Regelung in der abschließenden Entscheidung hätten verringert werden können, sind aber nicht erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Ihre Nichtregelung oder die Vertröstung, eine Beeinträchtigung werde in einem späteren Verfahren gemildert, erweisen sich so als ein Verstoß der Abwägung gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, der in dieser Schärfe aus dem Blickwinkel des Gebots der Konfliktbewältigung erkannt wurde.

Die Bezugnahme des Konfliktbewältigungsgebots auf die Konzentrationswirkung verdeutlicht, daß die Planfeststellungsbehörde ihre abschließende Entscheidung fällen muß, ohne daß weitere Verfahren des fachplanungsfremden Rechts zur Verfügung stehen. Die Planfeststellungsbehörde hat also die anstehenden Rechts- und Planungsprobleme mit ihrem eigenen planungsrechtlichen Instrumentarium zu bewältigen. Dazu gehört auch § 74 III VwVfG: Soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, ist diese im Planfeststellungsbeschluß vorzubehalten; dem Träger des Vorhabens ist dabei aufzugeben, noch fehlende oder von der Planfeststellungsbehörde bestimmte Unterlagen rechtzeitig vorzulegen¹²⁴. Vorbehalten werden dürfen danach aber nur solche Entscheidungsteile, die für das Vorhaben insgesamt nicht von maßgebender Bedeutung sind¹²⁵. Voraussetzung ist, daß über den Plan selbst im wesentlichen entschieden wird¹²⁶. Ferner ist auszuschließen, daß die Entscheidung über den ausgeklammerten Teil Rückwirkungen auch auf den bereits entschiedenen Teil haben könnte, insbesondere ergeben könnte, daß eine ganz andere Lösung der insgesamt zu bewältigenden Probleme geboten gewesen wäre¹²⁷. Bei linienförmigen Fachplanungen (Straßen, Wasserstraßen, Bahnstrecken) erlaubt das Konfliktbewältigungsgebot grundsätzlich auch eine abschnittsweise Planfeststellung¹²⁸.

109) *BVerwGE* 57, 297 (300); 56, 110 (116).

110) *BVerwG*, UPR 1984, 165 (166).

111) *BVerwGE* 57, 297 (300) m. w. Nachw.; vgl. auch *BVerwGE* 59, 253 (256).

112) *Hoppe*, in: *Ernst-Hoppe* (o. Fußn. 9), Rdnr. 304; *ders.*, in: *Festschr. f. Ernst*, 1980, S. 219; *Menke*, UPR 1985, 113.

113) Vgl. *Hoppe*, in: *Ernst-Hoppe* (o. Fußn. 9), Rdnr. 304; *ders.*, in: *Festschr. f. Ernst* (o. Fußn. 112), S. 218 f.

114) *BVerwG*, UPR 1984, 165 f.

115) *Bielenberg*, in: *Ernst-Zinkahn-Bielenberg*, BBauG, § 9 Anm. 82.

116) *BVerwG*, UPR 1984, 165 (166).

117) *BVerwG*, UPR 1984, 165 (166); *Gaentzsch*, DVBl 1985, 35.

118) *BVerwG*, UPR 1984, 165 (166).

119) Vgl. z. B. *Hoppe*, in: *Ernst-Hoppe* (o. Fußn. 9), Rdnrn. 300 ff. m. w. Nachw.; *Weyreuther*, UPR 1981, 36 f.; *Menke*, UPR 1985, 111.

120) Vgl. insb. *Hoppe*, in: *Ernst-Hoppe* (o. Fußn. 9), Rdnrn. 300 ff.; *Hoppe-Beckmann*, NuR 1988, 6 ff.

121) *Sendler*, WiVerw 1985, 211.

122) *Sendler*, WiVerw 1985, 221.

123) *BVerwG*, UPR 1984, 165 (166).

124) Vgl. dazu *Kopp*, VwVfG, 4. Aufl. (1986), § 74 Rdnr. 52.

125) Vgl. *Kopp* (o. Fußn. 124), § 74 Rdnr. 52.

126) *BVerwGE* 57, 297 (301); 61, 307 (311).

127) *Kopp* (o. Fußn. 124), § 74 Rdnr. 52.

128) Zur Zulässigkeit abschnittsweiser Planfeststellungen vgl. *BVerwGE* 62, 342 (352 ff.); vgl. auch *BVerwGE* 61, 307 (311); *BVerwG*, UPR 1988, 70.

Auch im Bauplanungsrecht beschränkt das Konfliktbewältigungsgebot den behördlichen Zurückstellungs- und Bevorzugungsspielraum. Es verlangt, daß der Ausgleich der Belange so vorgenommen wird, daß die Planungskonflikte spätestens in der Plandurchführung (also z. B. im Baugenehmigungs- oder immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren) insgesamt gelöst werden können¹²⁹.

d) *Das Rücksichtnahmegebot als Grenze planerischer Gestaltungsfreiheit?* Das *BVerwG* hat im Baurecht das Rücksichtnahmegebot entwickelt. Ein Vorhaben kann danach genehmigungsunfähig sein, weil es auf die Interessen anderer nicht genügend Rücksicht nimmt. Je empfindlicher und schutzwürdiger die Stellung derer sei, denen die Rücksichtnahme im gegebenen Zusammenhang zugute kommt, um so mehr könne an Rücksichtnahme verlangt werden. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen seien, um so weniger brauche derjenige, der das Vorhaben verwirklichen will, Rücksicht zu nehmen. Es komme also darauf an, was einerseits dem Rücksichtnahmebegünstigten und andererseits dem Rücksichtnahmeverpflichteten zuzumuten sei¹³⁰.

Die Entwicklung dieses Gebots hat im Schrifttum teils Zustimmung¹³¹, teils Ablehnung¹³² erfahren. Das *BVerwG* beschränkt die Erörterung des Gebots ganz überwiegend auf baurechtliche Entscheidungen. Nur selten finden sich Andeutungen, die für eine allgemeine Geltung bei raumbedeutsamen Vorhaben sprechen¹³³. Demzufolge konzentrieren sich die Ausführungen im Schrifttum auf ein baurechtliches Rücksichtnahmegebot¹³⁴, lediglich vereinzelt wird eine allgemeine Geltung des Gebots ausdrücklich bejaht¹³⁵.

Über die Grundlage des Rücksichtnahmegebots bestehen vielfältige Meinungsunterschiede. Die Ausführungen des *BVerwG* deuten auf eine Verankerung des Gebots in den einfachgesetzlichen Vorschriften der §§ 34, 35 BauGB, 15 BauNVO hin¹³⁶. Ein Teil des baurechtlichen Schrifttums nennt stattdessen § 1 VII BBauG a. F.¹³⁷. Anderer Ansicht zufolge ist es in § 50 BImSchG enthalten¹³⁸. Auch wird die Verankerung in Art. 14 I GG¹³⁹ oder in Art. 14 II GG¹⁴⁰ vorgenommen, in Art. 28 II GG¹⁴¹ in den Grundrechten¹⁴², zusätzlich im Rechtsstaatsprinzip¹⁴³ oder im Sozialstaatsprinzip¹⁴⁴, teilweise wird das Gebot als Ausfluß eines Grundsatzes des bundes- und des bürgerfreundlichen Verhaltens angesehen¹⁴⁵.

Die Breite dieses Spektrums läßt vermuten, daß sich Erscheinungsformen einer Pflicht zur Rücksichtnahme in vielfältigen Regelungen auffinden lassen, ohne daß diese Pflicht gerade die typische Ausprägung allein einer einzelnen Bestimmung ist. Die Rücksichtnahmepflicht dürfte damit einem übergreifenden Prinzip zuzuordnen sein. Mit seiner Beschreibung dieses Prinzips verlangt das *BVerwG* nichts anderes als eine Abwägung unter Schutzwürdigkeitsgesichtspunkten. Die Schutzwürdigkeit war allerdings bereits der Maßstab bei der Gewichtung der Belange (s. o. III 3). Als eigenständige Grenze behördlicher Entscheidungsfreiheit kann das Rücksichtnahmegebot deshalb nur bezeichnet werden, wenn es zusätzliche präzisierende Merkmale in die Prüfung einführt. Für das Planfeststellungsrecht ist das zu verneinen, solange sich in Rechtsprechung und Literatur bislang nur Andeutungen für seine Geltung erkennen lassen¹⁴⁶. Im Bauplanungsrecht wird das Rücksichtnahmegebot vornehmlich bei der Kontrolle von bauordnungsbehördlichen Genehmigungen herangezogen¹⁴⁷, bei denen es keine Plangestaltungsfreiheit der Behörde gibt. Hier seien seine Einzelanforderungen, nämlich die Bestimmung des Betroffenen, die Prüfung der Schutzwürdigkeit seiner Situation und die Klärung der Frage, ob und in welchem Maß das beanstandete Vorhaben das geschützte Rechtsgut verletzt, uneingeschränkt gerichtlich kontrollierbar¹⁴⁸. Bei der Erstellung von Bebauungsplänen gehe die Rücksichtnahme in der den Festsetzungen zugrundeliegenden Abwägung auf¹⁴⁹, ohne daß bislang präzisierende Kriterien dafür heraus-

gearbeitet worden wären, wenn die planende Gemeinde nicht die gebotene Rücksicht nimmt. So stellt das Rücksichtnahmegebot beim derzeitigen Entwicklungsstand auch im Bauplanungsrecht keine eigenständige Grenze planerischer Gestaltungsfreiheit dar.

129) Vgl. Hoppe-Beckmann (o. Fußn. 120), insb. S. 8 ff., und *BVerwG*, DVBl 1987, 1273 (1275 f.).

130) Z. B. *BVerwGE* 52, 122 (125).

131) Z. B. Alexy, DÖV 1984, 953; Schlichter, DVBl 1984, 875; Ritter, NVwZ 1984, 613 f.; Weyreuther, BauR 1975, 1; Battis, DVBl 1978, 581; Hoppe, Jura 1979, 133; Schulte, UPR 1984, 212; Mühl, in: Festschr. f. Baur, 1981, S. 91.

132) Z. B. Peine, DÖV 1984, 963; Breuer, DVBl 1982, 1067; ders., DVBl 1983, 431; Redeker, DVBl 1984, 870; H. J. Müller, NJW 1979, 2378; Schenke, NuR 1983, 82.

133) Vgl. *BVerwGE* 51, 15 (30) (Straßenplanung); vgl. *BVerwG*, Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 45 S. 10 (13) (Straßenrecht); *BVerwGE* 70, 150 (157, 159) (Straßenplanung); 59, 253 (263) (Bahnrechtliche Planung); zu § 5 Nr. 1 BImSchG als „spezielle gesetzliche Ausprägung des Rücksichtnahmegebots“ vgl. *BVerwG*, UPR 1984, 127 (128); DVBl 1987, 1265 (1266 f.) (Wasserrechtliche Gestaltungen) m. Anm. Kunig, DVBl 1988, 238.

134) Vgl. Alexy, Schlichter, Ritter, Weyreuther, Hoppe, Schulte, Mühl (alle o. Fußn. 131).

135) Battis, DVBl 1978, 581; Hoppe-Schlarmann (o. Fußn. 10), Rdnr. 183a; ähnlich Brohm (o. Fußn. 15), S. 367 f.; vgl. auch *OVG Hamburg*, NVwZ 1982, 198 (199) (Gebot der Rücksichtnahme beim Drittschutz bei der Einleitung von Dünnsäure in die Nordsee); krit. dazu *BVerwG*, DÖV 1983, 342.

136) Vgl. z. B. *BVerwG*, BRS 42, Nr. 183.

137) Schmidt-Aßmann, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 1 Anm. 335 i. V. mit Anm. 324 a. E. – § 1 VII BBauG entspricht § 1 VI BauGB.

138) Korbmacher, DÖV 1976, 3; Hoppe-Schlarmann (o. Fußn. 10), Rdnr. 183a.

139) *OVG Koblenz*, AS 15, 135 (137).

140) Vgl. Weyreuther BauR 1975, 1.

141) *OVG Koblenz*, BRS 40 Nr. 33 (S. 80, 82) = AS 18, 129 (130, 133).

142) Battis, DVBl 1978, 581.

143) Schulte, UPR 1984, 217.

144) Mühl (o. Fußn. 131), S. 91.

145) Lücke, VerwArch 70 (1979), 293.

146) Vgl. die Nachw. in Fußn. 133.

147) Vgl. z. B. Schlichter, DVBl 1984, 875.

148) Schlichter, DVBl 1984, 878.

149) Vgl. *BVerwG*, Buchholz 406.19 Nachbarschutz, Nr. 54; vgl. auch Schlichter, DVBl 1984, 879.