

Sachgebiete: Umweltrecht, Planfeststellungsrecht (Straßen), Verwaltungsprozeßrecht

ID: Lfd. Nr. 30 95

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 08.06.1995

Aktenzeichen: 4 C 4.94

(VGH 8 A 93.40001, VGH 8 A 93.40002, VGH 8 A 93.40070)

Leitsätze:

Das Gericht darf nicht durch Teilurteil über die beantragte (vollständige) Aufhebung einer straßenrechtlichen Planfeststellung entscheiden und die Entscheidung über ein als "Hilfsantrag" bezeichnetes Klagebegehren einem weiteren Verfahren vorbehalten, wenn mit dem vermeintlichen Hilfsantrag ein Anspruch auf Teilaufhebung des Planfeststellungsbeschlusses geltend gemacht wird.

Mit der Aufnahme von Bau- und Ausbauvorhaben in den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen konkretisiert der Bundesgesetzgeber mit bindender Wirkung auch für die Verwaltungsgerichte die sog. Planrechtfertigung. Wenn allerdings deutliche Zweifel daran bestehen, daß mit der Aufnahme eines Vorhabens in den Bedarfsplan die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überschritten sind, hat ein Verwaltungsgericht dem nachzugehen und - im Falle der Bestätigung - die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen.

Die Existenzgefährdung landwirtschaftlicher Betriebe durch Landverluste für ein geplantes Straßenbauvorhaben kann ausgeglichen und als entgegenstehender Belang in der Planfeststellung abwägend dadurch überwunden werden, daß den Betroffenen ein bindendes Angebot zur Bereitstellung geeigneten Ersatzlandes gemacht wird.

§ 9 Abs. 1 Sätze 1 und 2 UVPG gebietet die Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit in die Umweltverträglichkeitsprüfung nur für die "Unterrichtung" (Art. 6 Abs. 2 erster Teilstrich, Abs. 3 UVP-Richtlinie) durch ortsübliche Bekanntmachung sowie Auslegung der Planunterlagen zur Einsichtnahme für jedermann, während er für die "Anhörung" im Sinne des Gelegenheit-Gebens zur Äußerung (Art. 6 Abs. 2 zweiter Teilstrich, Abs. 3 UVP-Richtlinie) die Einschränkung auf die "betroffene" Öffentlichkeit gestattet. Der Hinweis auf das befristete Einwendungsrecht potentiell Planbetroffener (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG, § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG) in der ortsüblichen Bekanntmachung der Planauslegung schränkt die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht unzulässig ein.

Mängel der ausgelegten Unterlagen nach § 6 UVPG können im Laufe des weiteren Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung ausgeglichen werden.

§ 11 Satz 1 UVPG fordert mit der "zusammenfassenden Darstellung" der Umweltauswirkungen des Vorhabens "einschließlich der Wechselwirkungen" nicht ohne weiteres auch eine rechenhafte und saldierende Gegenüberstellung der von dem Vorhaben zu

erwartenden Einwirkungen auf die verschiedenen Umweltschutzgüter nach standardisierten Maßstäben.

Für die Frage, ob bei der Planfeststellung eines UVP-pflichtigen Vorhabens die gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist, kommt es darauf an, ob das Verfahren so, wie es tatsächlich durchgeführt worden ist, den Anforderungen von UVP-Gesetz und UVP-Richtlinie genügt.

Die UVP-Richtlinie verbietet nicht die Planfeststellung (und Umweltverträglichkeitsprüfung) einer Bundesfernstraße in Abschnitten nach Maßgabe der dazu in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwGE 62, 342; Beschluß vom 2. November 1992 - BVerwG 4 B 205.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 92) entwickelten Grundsätze.

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, § 110 VwGO,
§ 1 Abs. 1 S. 1 FStrG, § 17 FStrG,
§ 1 Abs. 2 S. 1 FStrAbG, § 4 FStrAbG, § 6 FStrAbG, § 7 FStrAbG,
§ 6 a ROG,
§ 1 UVPG, § 3 Abs. 1 S. 1 UVPG, § 6 Abs. 3 UVPG, § 6 Abs. 4 UVPG, § 9 Abs. 1 UVPG,
§ 11 UVPG, § 12 UVPG, § 22 Abs. 1 S. 1 UVPG,
Art. 2 UVP-Richtlinie, Art. 5 Abs.1 UVP-Richtlinie, Art. 5 Abs. 2 UVP-Richtlinie,
Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie, Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie, Art. 8 UVP-Richtlinie,
Anhang III UVP-Richtlinie

Stichworte:

Straßenrechtliche Planfeststellung; Entscheidung durch Teilurteil; Teilbarkeit des Streitgegenstands; "unechter" Hilfsantrag; Teilaufhebung der Planfeststellung; Bestimmtheit des Urteilsausspruchs; Planfeststellungsverfahren; auszulegende Unterlagen; Planrechtfertigung für Bundesfernstraße; Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen; enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung; Raumordnungsverfahren, Aktualisierung; Abwägungskontrolle, Maßstäbe; Existenzgefährdung landwirtschaftlicher Betriebe; Ersatzlandangebot; Umweltverträglichkeitsprüfung; Überleitung eingeleiteter Verfahren; Umsetzung der UVP-Richtlinie (EWG), Ablauf der Umsetzungsfrist; Einbeziehung der Öffentlichkeit, Unterrichtung, Anhörung; betroffene Öffentlichkeit; ortsübliche Bekanntmachung, Hinweis auf das Einwendungsrecht Betroffener; Verfahrensfehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung; Rechtsverletzung durch Verfahrensverstöß; Kausalität zwischen Verfahrensverstöß und möglicher materieller Rechtsverletzung; zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen, Wechselwirkungen; Saldierung von Umweltauswirkungen; Planfeststellung in Abschnitten.

Urteil

(BVerwG , 4. Senat)

Auf die Revisionen der Kläger zu 5, 7 bis 9 und 11 wird das Teil- und Endurteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 19. Oktober 1993 aufgehoben. Die Sache wird insoweit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Revisionen der Kläger zu 1, 2 und 4 gegen das Teil- und Endurteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 19. Oktober 1993 sowie des Klägers zu 16 gegen das Teilurteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 19. Oktober 1993 werden zurückgewiesen.

Die Kläger zu 1, 2, 4 und 16 tragen ihre außergerichtlichen Kosten des Revisionsverfahrens selbst.

Von den übrigen Kosten des Revisionsverfahrens (Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten des Beklagten) tragen, soweit über sie nicht bereits mit den Beschlüssen vom 1. Februar 1995 und vom 6. Juni 1995 entschieden worden ist, der Kläger zu 1 06/718, der Kläger zu 2 86/718, die Kläger zu 4 20/718 und der Kläger zu 16 96/718.

Im übrigen (Kläger zu 5, 7 bis 9 und 11) bleibt die Kostenentscheidung der Schlußentscheidung vorbehalten.

Gründe:

I.

Die Kläger begehren die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses der Regierung der Oberpfalz vom 28. Oktober 1992 für den Neubau der Bundesstraße B 16 (neu) Re.-Ro. im Abschnitt Be. bis Ni. (Bau-Kilometer 0-360 bis 14+460). Der Abschnitt war bereits Gegenstand zweier Planfeststellungsbeschlüsse vom 23. März 1979, die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nach Zurückverweisung der Sache durch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. März 1985 - BVerwG 4 C 73.82 - (BVerwGE 71, 163) und - BVerwG 4 C 15.83 - (BVerwGE 71, 166) mit Urteil vom 29. März 1988 aufgehoben hat.

Die Kläger, überwiegend Landwirte, werden von dem Vorhaben u.a. durch die Inanspruchnahme von Grund und Boden betroffen. Sie wenden gegen die Planung vor allem ein: Es sei ein neues Raumordnungsverfahren erforderlich gewesen, sei die Linienbestimmung des Bundesverkehrsministers auf einer landesplanerischen Beurteilung von 1974 beruhe. Eine konkrete Planrechtfertigung fehle; die alte B 16 reiche aus. Die Funktion der B 16 (neu) werde dadurch erheblich beeinträchtigt, daß die Straße durch den Sicherheitsbereich eines Steinbruchs führe und deshalb zeitweise gesperrt werden müsse. Natur und Landschaft würden in einer nicht ausgleichbaren Weise beeinträchtigt. Schließlich sei die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht durchgeführt worden. Der Verwaltungsgerichtshof hat die auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Klagebegehren mit Teilurteilen vom 19. Oktober 1993 als unbegründet abgewiesen und die Entscheidung über als "Hilfsanträge" formulierte Klagebegehren, die noch weiterer Aufklärung bedürften, einem nachfolgenden Verfahren vorbehalten. Zur Begründung der Teilurteile hat er im wesentlichen ausgeführt:

Die Planrechtfertigung für die B 16 (neu) ergebe sich aus dem Bedarfsplan 1986 des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG) in der Fassung des Art. 27 des Dritten

Rechtsbereinigungsgesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl I S. 1221). Unabhängig davon habe die Planfeststellungsbehörde die Rechtfertigung des Vorhabens nach den dazu im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. März 1985 (BVerwGE 71, 166) gemachten Ausführungen geprüft und rechtsfehlerfrei bejaht. Sie habe unter Einbeziehung von acht Trassenvarianten in die Prüfung die wesentlichen für und gegen die Planung sprechenden Belange erkannt und in die Abwägung einbezogen. Sie habe ohne Fehler den Ausbau der schmalen, kurvenreichen und eng an Bebauung vorbeiführenden B 16 (alt) als Alternative verworfen, da er, um auch nur annähernd die straßenplanerische Zielsetzung zu erreichen, in den Auswirkungen einer Neutrassierung nicht nachstehe. Die Führung der Straße durch den Sicherheitsbereich des Steinbruchs und die dadurch bedingte Sperrung etwa einmal wöchentlich für fünf bis zehn Minuten beeinträchtige deren Leistungsfähigkeit nur geringfügig. Die Belange von Natur und Landschaft seien in der Abwägung berücksichtigt worden, insbesondere aufgrund einer Umweltverträglichkeitsstudie des Büros Dr. Sch. vom 28. August 1992. Mit Ausnahme der Beeinträchtigung eines Brutvogelbiotops könnten sämtliche Eingriffe durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgeglichen werden.

Die Rechte der Kläger seien auch nicht deshalb verletzt, weil eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG - nicht durchgeführt worden sei. Es könne ausgeschlossen werden, daß eine vorschriftsmäßig durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung zu einer anderen Entscheidung gegenüber den Klägern hätte führen können. In der Sache habe die Planfeststellungsbehörde den Anforderungen des UVPG entsprochen. Sie habe auf der Grundlage der Umweltverträglichkeitsstudie des Büros Dr. Sch. eine Prüfung der Umweltverträglichkeit vorgenommen und deren Bewertung bei der Zulassungsentscheidung über das Vorhaben berücksichtigt. Soweit einzelne Verfahrensbestimmungen dieses Gesetzes nicht eingehalten worden seien, könne ausnahmsweise ein Einfluß auf die Abwägungsentscheidung ausgeschlossen werden.

Auch die privaten Belange der Kläger, insbesondere die Auswirkungen des Vorhabens auf die landwirtschaftlichen Betriebe, habe die Planfeststellungsbehörde zutreffend ermittelt, in die Abwägung eingestellt und in nicht zu beanstandender Weise gewürdigt. Dabei habe sie in der Frage der Existenzgefährdung der landwirtschaftlichen Betriebe das verbindliche Ersatzlandangebot des Straßenbaulastträgers berücksichtigen dürfen.

Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision machen die Kläger sowohl zahlreiche Fehler des gerichtlichen Verfahrens wie auch Verstöße gegen materielles Recht geltend. Sie begehren die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichtshofs und des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses. Hilfsweise machen sie geltend, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften seien verschiedene Fragen zur Vereinbarkeit des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Auslegung durch den Verwaltungsgerichtshof mit der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985 (85/337 EWG; AB1 EG Nr. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40) zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Der beklagte Freistaat verteidigt das angefochtene Urteil und beantragt die Zurückweisung der Revisionen.

Der Oberbundesanwalt führt aus, das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren genüge den Anforderungen der Richtlinie 85/337 EWG. Nach dem UVP-Gesetz sei die Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich ein Verfahren, das gewährleisten solle, daß alle abwägungserheblichen Umweltbelange erkannt würden. Die Kläger könnten eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nur beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte dafür, daß Umweltbelange aufgrund von Verfahrensfehlern unberücksichtigt geblieben seien, verlangen. Auf eine Existenzgefährdung ihrer Betriebe könnten sich Landwirte nicht berufen, wenn sie ein Angebot geeigneten Ersatzlandes ablehnten.

II.

1. Die zulässigen Revisionen der Kläger zu 5, 7 bis 9 und 11 sind begründet. Der Verwaltungsgerichtshof durfte die auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Klaganträge dieser Kläger nicht abweisen, ohne zugleich über die von diesen Klägern als - vermeintliche - Hilfsanträge verfolgten Klagebegehren, nämlich die R.talbrücke beidseitig zu verlängern (Kläger zu 7 bis 9 und 11), die Brücke über den Z.bach nach Süden um 25 m zu verlängern (Kläger zu 5) und die Plantrasse bei Maßnahme G 19 um 10 bis 15 m nach Südosten zu verschieben (Kläger zu 5), zu entscheiden. Bei diesen Klagebegehren handelt es sich nämlich nicht um "echte" Hilfsanträge, nämlich in der Weise, daß ihnen - die Begründetheit unterstellt - auch noch entsprochen werden könnte, wenn der auf Planaufhebung gerichtete (Haupt-)Antrag rechtskräftig abgewiesen ist. Der mit dem (Haupt-)Antrag geltend gemachte Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses war ohne Einbeziehung des mit den vermeintlichen Hilfsanträgen verfolgten Anspruchs auf eine geänderte Straßenführung nicht entscheidungsreif (vgl. § 110 VwGO).

Der von den Klägern mit den vermeintlichen Hilfsanträgen verfolgte Anspruch setzt voraus, daß die planfestgestellte Trasse - jedenfalls auf Teilstücken - rechtmäßig keinen Bestand haben kann, daß sie - den Klägern zu 5, 7 bis 9 und 11 gegenüber - vielmehr nur rechtmäßig ist, wenn sie anders, nämlich über die genannten Gewässer mit einer verlängerten Brücke und bei Maßnahme G 19 um 10 bis 15 m südöstlich verschoben, geführt wird. Ob diese Rechtsbehauptung der Kläger zutrifft und welche prozessualen Ansprüche die Kläger daraus ableiten können - einen Anspruch auf eine bestimmte Planung haben sie jedenfalls nicht, sondern allenfalls einen Anspruch auf Aufhebung oder Teilaufhebung des Planfeststellungsbeschlusses -, kann das Revisionsgericht nicht entscheiden, weil die Sache insoweit - mangels vorinstanzlicher Entscheidung - bei ihm nicht anhängig ist. Der Verwaltungsgerichtshof durfte die Entscheidung über die prozessualen Ansprüche nicht einem weiteren Verfahren vorbehalten, weil er sie nach rechtskräftiger Abweisung der Hauptanträge ebenfalls nur noch abweisen könnte; denn die Rechtskraft des Teilurteils schließt die Berufung darauf aus, die Straße müsse, um den Klägern gegenüber rechtmäßig zu sein, auf den besagten Teilstücken anders, nämlich auf verlängerten Talbrücken und weiter südöstlich, geführt werden.

Der Senat hat erwogen, ob das angefochtene Teilurteil dahin auszulegen ist, daß mit der Abweisung der auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Klage zugleich auch über die besagten Klagebegehren auf Verlängerung der Brücken und auf Südostverschiebung der Trasse entschieden worden ist. Diese Annahme verbietet sich jedoch angesichts der eindeutigen Aussage im angefochtenen Teilurteil, daß die Entscheidung über alle "noch weiterer Aufklärung bedürftigen Hilfsanträge der Kläger zu 1 bis 11 einem

nachfolgenden Verfahren vorbehalten" bleiben soll. Es hätte zumindest eines kurzen Hinweises bedurft, daß unter diesen Vorbehalt von der Vielzahl der gestellten "Hilfsanträge" die hier in Rede stehenden Anträge, die eine andere Straßenführung voraussetzen, nicht fallen, sondern daß sie mit dem Hauptantrag abgewiesen sind, weil die planfestgestellte Trasse - auch im Bereich der Maßnahme G 19 und der besagten Brücken - ohne Einschränkung rechtmäßig ist.

Der Senat hat des weiteren erwogen, ob das angefochtene Urteil dahin auszulegen ist, daß die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung in bestimmten Teilstücken, nämlich im Bereich der genannten Talüberbrückungen und im Bereich des Gehöfts der Kläger zu 5 (Südostverschiebung), dem nachfolgenden Verfahren vorbehalten bleiben, also darüber durch das angefochtene Teilurteil nicht entschieden werden sollte. Eine derartige Teilung des Streitgegenstandes ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie setzt gemäß § 110 VwGO voraus, daß die Planung insoweit teilbar ist, d.h. daß über die einer nachfolgenden Rechtmäßigkeitskontrolle vorbehaltene Teilplanung entschieden werden kann, ohne daß dabei die Rechtmäßigkeit der übrigen Planung, über die durch Teilurteil vorwegentschieden wird, erneut aufgerufen werden müßte. Ob dies der Fall ist, ist - im Rahmen des § 110 VwGO - grundsätzlich nach der von den Klägern aufgestellten Rechtsbehauptung zu beurteilen; denn sie bestimmen mit ihren Klagebegehren den Streitgegenstand. Wenn sie geltend machen, im Falle der Abweisung ihres Antrags auf Aufhebung des Plans insgesamt einen Anspruch zumindest auf Teiländerung oder -aufhebung der Planfeststellung zu haben, so machen sie damit geltend, die Planung sei insofern teilbar. Darauf kommt es hier jedoch nicht an; denn dem angefochtenen Teilurteil läßt sich nichts dafür entnehmen, daß der Verwaltungsgerichtshof den Streitgegenstand in dieser Weise hätte teilen wollen. Das Teilurteil hätte dann die Teilstücke bezeichnen müssen, bezüglich derer die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung einem späteren Verfahren vorbehalten bleiben soll. Insoweit kann zur Auslegung des Teilurteils auch nicht auf die "Hilfsanträge" zurückgegriffen werden; aus ihnen ergibt sich ebenfalls nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit, für welche Teilstücke genau die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung dem nachfolgenden Verfahren vorbehalten bleiben soll.

Die Entscheidung über die übrigen Hilfsanträge durfte der Verwaltungsgerichtshof einem nachfolgenden Verfahren vorbehalten. Dies gilt nicht nur für die Anträge, mit denen eine Planergänzung (z.B. im Hinblick auf passiven Lärmschutz oder Entschädigung) beansprucht wird, sondern auch für solche, die auf genau bezeichnete Detailänderungen des Planfeststellungsbeschlusses (Folgeänderungen an anderen Straßen und Wegen, deren Führung von der B 16 (neu) berührt wird; Verlegung oder Änderung von Nebeneinrichtungen; Anlage von Zufahrten; Schaffung eines Wilddurchlasses, Versetzen eines Wildschutzzaunes und dgl.) gerichtet sind. Soweit der Planfeststellungsbeschluß in bezug auf diese Details den Forderungen der Kläger nicht entsprochen hat, ist mit dem angefochtenen Teilurteil seine Rechtmäßigkeit nicht bestätigt.

Das gilt auch für die mit Hilfsanträgen geltend gemachten Ansprüche auf Aufhebung von bestimmten, in Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) festgesetzten Ausgleichsflächen. Sollte sich die Festsetzung einzelner Ausgleichsflächen als rechtswidrig erweisen, z.B. weil es insoweit an einem ausgleichspflichtigen Eingriff fehlt oder weil die Fläche für einen erforderlichen Ausgleich ungeeignet ist, oder weil die Inanspruchnahme der Grundstücke eines bestimmten Eigentümers dafür unverhältnismäßig

ist, so muß das die Rechtmäßigkeit des planfestgestellten Vorhabens insgesamt nicht berühren. Solche Mängel können im allgemeinen durch nachträgliche Festsetzung anderweitiger Ausgleichsflächen oder notfalls von Ersatzmaßnahmen behoben werden. Indem die Kläger die Inanspruchnahme von Grundstücken für Ausgleichsmaßnahmen nur in Gestalt von Hilfsanträgen problematisiert haben, sehen sie selbst insoweit die Rechtmäßigkeit der Planung insgesamt nicht als berührt an. Darauf kommt es - wie schon ausgeführt - für die Teilbarkeit im Sinne des § 110 VwGO letztlich an.

Die weiteren Rügen dagegen, daß der Verwaltungsgerichtshof über den Planaufhebungsantrag durch Teilurteil entschieden hat, sind unbegründet. Wenn die Kläger meinen, bei der Prüfung der Hilfsanträge im nachfolgenden Verfahren könne sich herausstellen, daß die begehrte Planergänzung oder -änderung die Gesamtkonzeption der Planung in Frage stelle mit der Folge, daß einem hinter dem Planergänzungsbegehren stehenden berechtigten Anliegen nur durch Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses insgesamt Rechnung getragen werden könne, dann lag es an ihnen, dies zur Begründung ihres Planaufhebungsanspruchs geltend zu machen. Für die Kläger war die Entscheidung durch Teilurteil - entgegen der erhobenen Rüge der Verletzung rechtlichen Gehörs - auch keineswegs eine Überraschungsentscheidung. In der mündlichen Verhandlung hat der Vorsitzende des Erstgerichts nach Erörterung der Sach- und Rechtslage ausdrücklich auf die Möglichkeit eines Teilurteils hingewiesen (vgl. Niederschrift, B1 346 b d.A.).

2. Die Revisionen der Kläger zu 1, 2, 4 und 16 sind zulässig, jedoch unbegründet. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, diese auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses für den Neubau der B 16 (neu) gerichteten Klagen abzuweisen, verstößt nicht gegen revisibles Recht. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß verletzt die Kläger zu 1, 2, 4 und 16 nicht in ihren Rechten.

a) Der Verwaltungsgerichtshof hat Fehler bei der Auslegung des Plans nicht festgestellt. Dagegen ist bundesrechtlich nichts einzuwenden. Zwar beanstanden die Kläger, die Planunterlagen seien unvollständig gewesen. Zwei erst nach Abschluß des Erörterungsverfahrens eingegangene Gutachten, nämlich die (ergänzende) Umweltverträglichkeits-Studie des Büros Dr. Sch. und ein Nachtrag zur Verkehrsentwicklung infolge der Grenzöffnung zur ehemaligen Tschechoslowakei, hätten zu den gemäß § 73 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 2 VwVfG auszulegenden Unterlagen gehört; es hätte insoweit zumindest einer ergänzenden Auslegung bedurft. Dem hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht entgegengehalten, daß nicht alle Unterlagen, die möglicherweise zur umfassenden Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Planung erforderlich sind, ausgelegt werden müssen, sondern nur solche, die - aus der Sicht der potentiell Betroffenen - erforderlich sind, um den Betroffenen das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewußt zu machen. Ob dazu Gutachten gehören, beurteilt sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalls (BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <224>). Die erwähnten Gutachten hatten, wie der Verwaltungsgerichtshof rechtsfehlerfrei ausgeführt hat, im Verhältnis zu den bereits ausgelegten Planunterlagen nur ergänzenden Charakter. Die ausgelegten Planunterlagen enthielten Aussagen sowohl zu den von der Planung berührten Umweltbelangen wie auch zur prognostizierten Verkehrsentwicklung. Die nachträglich eingeholten, nicht mehr ausgelegten Zusatzgutachten sollten der Planfeststellungsbehörde zur umfassenden Rechtmäßigkeitsprüfung des Vorhabens dienen. Das Einwendungsverfahren, an dessen Beginn die Auslegung der Planunterlagen steht, soll

gerade dazu dienen, der Behörde weitere Erkenntnisse über Auswirkungen des beantragten Vorhabens und über etwa noch erforderliche weitere von Amts wegen anzustellende Ermittlungen zu verschaffen. Zur Auslegung des aus dem Verfahren gewonnenen Ertrags an Daten und gutachtlichen Bewertungen besteht nur Anlaß, wenn die Behörde erkennt oder erkennen muß, daß ohne diese Unterlagen Betroffenheiten nicht oder nicht vollständig geltend gemacht werden konnten und deshalb eine - nachträgliche - Auslegung notwendig ist. Dafür ergibt sich nach den mit zulässigen und begründeten Verfahrensrügen nicht angegriffenen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nichts.

b) Dem planfestgestellten Straßenbauvorhaben fehlt es entgegen der Meinung der Kläger nicht an der erforderlichen Planrechtfertigung. Die Bundesstraße B 16 (neu) ist im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen - Anlage nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG), jetzt geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1993 (BGBl I S. 1878) - als vordringlicher Bedarf ausgewiesen. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG entsprechen die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes. Damit bringt der Gesetzgeber eindeutig zum Ausdruck, daß die Bedarfsplanung nicht lediglich ein Instrument der Finanzplanung ist, als solches nur haushaltsrechtliche Wirkungen erzeugt und für die Frage der Planrechtfertigung nur indizielle Bedeutung hat (so die frühere Rechtsprechung des erkennenden Senats, vgl. z.B. Urteil vom 22. März 1985 - BVerwG 4 C 15.83 -, BVerwGE 71, 166). Vielmehr konkretisiert der Bundesgesetzgeber den Bedarf im Sinne der Planrechtfertigung für die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben mit bindender Wirkung auch für die zur Rechtmäßigkeitskontrolle von Planfeststellungen berufenen Gerichte. Er hat mit der Neuregelung die bis dahin nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats geltende Rechtslage ändern und die gerichtliche Überprüfung der Planrechtfertigung im bisherigen Umfang einschränken wollen.

Verfassungsrecht steht dem nicht entgegen: Der Bundesgesetzgeber überschreitet mit der gesetzlichen Bedarfsfeststellung nicht seine Kompetenzen im gewaltenteiligen Bundesstaat (Art. 20 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Die Entscheidung über . das Bestehen eines Bedarfs ist in erster Linie eine Frage politischen Willens und Werts. Daß der Gesetzgeber sie verbindlich trifft, entspricht einer sachgerechten Verteilung von Funktionen im Staat. Öffentliche Aufgaben auf gesamtstaatlicher Ebene zu bestimmen, kommt vornehmlich Gesetzgebung und Regierung zu. Der Regierung, nämlich dem Bundesminister für Verkehr, weist das Fernstraßenausbaugesetz in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, die Bedarfsentwicklung fortlaufend zu beobachten, dem Bundestag jährlich zu berichten und den Bedarfsplan nach Ablauf von jeweils fünf Jahren der Verkehrsentwicklung anzupassen, wobei in die Prüfung die berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen sind (§§ 4, 7 FStrAbG). Damit schafft der Gesetzgeber Voraussetzungen, die eine bedarfsgerechte Aufstellung und Fortschreibung des Fernstraßenausbauplans gewährleisten sollen. Unvorhergesehenem Bedarf, insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur, trägt § 6 FStrAbG mit einer Flexibilitätsklausel Rechnung.

Auch im Hinblick auf enteignungsrechtliche Vorwirkungen der Planfeststellung ist die gesetzliche Bestimmung des Ausbaubedarfs nicht zu beanstanden. Der Bedarfsplan trifft nicht bereits eine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung (Legalenteignung), was die Verfassung nur für Ausnahmefälle zuläßt (BVerfGE 24, 367 <398

ff. >; 45, 297 <324 ff.>). Er stellt nur eine der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Planfeststellung und damit auch der enteignenden Inanspruchnahme bestimmter Grundstücke für das Straßenbauvorhaben verbindlich fest. Die weiteren, für die konkrete Betroffenheit weit entscheidenderen Voraussetzungen werden erst im Planfeststellungsverfahren durch die Bestimmung des genauen Verlaufs der Trasse bestimmt. Eine unter verkehrlichen Gesichtspunkten optimale oder vorzugswürdige Trasse kann an entgegenstehenden öffentlichen Belangen, z.B. solchen des Naturschutzes scheitern, wie auch daran, daß mit ihr im Verhältnis zu Alternativtrassen wesentlich schwerwiegendere Eingriffe in das Eigentum verbunden sind. Erst die Konkretisierung der Grundsatzentscheidung des Bedarfsplans ergibt, welche Grundstücke für das Vorhaben in Anspruch genommen werden sollen. Im Rahmen dieser Entscheidung ist Raum, Einzelheiten der Trassenführung und mögliche Varianten sowie alle für und gegen das Vorhaben in seiner konkreten Gestalt sprechenden Belange abzuwägen und zu prüfen, ob das Vorhaben in dieser konkreten Gestalt im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Es handelt sich - entgegen der Meinung der Kläger - auch nicht um eine verfassungsrechtlich unzulässige Rückwirkung, wenn der Gesetzgeber die ab 1. Juli 1990 geltende "Verbindlichkeitserklärung" auf den Bedarfsplan von 1986 erstreckt hat; denn verbindlich ist der Bedarfsplan nur für Planfeststellungen, die nach dem Inkrafttreten des § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG am 1. Juli 1990 getroffen werden.

Die gesetzliche Feststellung des Ausbaubedarfs bedeutet nicht, daß die Gerichte insofern jeglicher Pflicht zur Prüfung enthoben wären. Der Gesetzgeber hat bei der Feststellung des Bedarfs zwar ein weites Ermessen, ist indes nicht völlig frei. Mit der Aufnahme von Straßenbauprojekten in den Plan, für die es im Hinblick auf eine bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung oder auf die verkehrliche Erschließung eines zu entwickelnden Raumes an jeglicher Notwendigkeit fehlt, würde er die Grenzen seines Ermessens überschreiten. Eine derartige Bedarfsfeststellung ließe sich als - partielle - Konkretisierung des Allgemeinwohlerfordernisses für die Enteignung (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG) nicht rechtfertigen und wäre verfassungswidrig. Ein Gericht, das bei der Überprüfung einer Planfeststellung Anhaltspunkte für eine solche gesetzgeberische Fehlentscheidung sieht, hätte diesen nachzugehen und - im Falle ihrer Bestätigung - die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Solche Anhaltspunkte liegen hier aber nicht vor. Das ergibt sich schon daraus, daß die Planfeststellungsbehörde unabhängig von der Bedarfsfeststellung im Ausbauplan den konkreten Bedarf nach den im Urteil des erkennenden Senats vom 22. März 1985 - BVerwG 4 C 15.83 - (BVerwGE 71, 166) gemachten Ausführungen ermittelt und nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs zutreffend bejaht hat.

Zu Unrecht rügen die Kläger, der Verwaltungsgerichtshof habe verfahrensfehlerhaft einen von ihnen gestellten Beweisantrag abgelehnt, daß im Gesetzgebungsverfahren zum Bedarfsplan eigenständige Analysen des konkreten Bedarfs für das planfestgestellte Vorhaben nicht vorgenommen worden seien. Auf dieses Beweisthema kam es für die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs nicht an. Dagegen, daß er den Gesetzgeber nicht für verpflichtet gehalten hat, zu den einzelnen Vorhaben des Plans spezielle Detailuntersuchungen anzustellen, ist auch in der Sache nichts einzuwenden. Der Bundesgesetzgeber wird - wie schon erwähnt - bei der Ausbaubedarfsplanung von dem zur laufenden Beobachtung und Überprüfung des Bedarfs verpflichteten Bundesminister für Verkehr unterstützt, der sich

wiederum auf die Daten und Erkenntnisse der die Aufgaben des Fernstraßenbaus als Auftragsangelegenheit wahrnehmenden Verkehrsverwaltungen der Länder stützen kann. Die Erwartung des Gesetzgebers des Fernstraßenbaugesetzes, daß dies eine ausreichende Grundlage für die Aufstellung und Fortschreibung eines bundesweiten Bedarfsplans ist, ist nicht offensichtlich fehlsam.

c) Gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, zwingende Vorschriften stünden der Planfeststellung nicht entgegen, ist revisionsrechtlich nichts einzuwenden.

Der Umstand, daß die Straße durch den Sicherheitsbereich eines Steinbruchs führt und deshalb etwa einmal wöchentlich für kurze Zeit gesperrt werden muß, verstößt nicht gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG, aus dem der Grundsatz abgeleitet wird, daß beim Neubau einer Bundesfernstraße ein möglichst störungsfreier Verkehr zu gewährleisten ist. Dabei handelt es sich, wie der Senat bereits im Urteil vom 22. März 1985 - BVerwG 4 C 73.82 - (BVerwGE 71, 163 <165 f.>) entschieden hat, nur um einen für die Abwägung bedeutsamen Optimierungsgrundsatz.

Soweit die Kläger rügen, der Planfeststellungsbeschuß sei rechtswidrig, weil das 1974 durchgeführte Raumordnungsverfahren nicht aktualisiert worden sei, kommt eine Verletzung von Bundesrecht nicht in Betracht. Unter welchen Voraussetzungen im einzelnen ein Raumordnungsverfahren oder die Aktualisierung des Ergebnisses eines durchgeführten Raumordnungsverfahrens erforderlich ist, bestimmt sich nach Landesrecht und entzieht sich damit einer revisionsgerichtlichen Überprüfung (BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1986 – BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214<223>). Zwar kennt das Bundesrecht seit Inkrafttreten des § 6 a des Raumordnungsgesetzes (ROG) am 19. Juli 1989 das Raumordnungsverfahren als bundesrechtliches Institut. Jedoch schreibt § 6 a ROG lediglich vor, daß die Länder Rechtsgrundlagen für ein solches Verfahren schaffen, und enthält einige rahmenrechtliche Vorgaben. Ferner sieht § 1 der Verordnung zu § 6 a Abs. 2 ROG vom 13. Dezember 1990 (BGBl I S. 2766) in Nr. 8 vor, daß für den Bau einer Bundesfernstraße, die der Entscheidung nach § 16 FStrG (Linienbestimmung) bedarf, "wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel" ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Ein solches ist 1974 durchgeführt worden. Daß ein Raumordnungsverfahren neu durchgeführt werden müßte, bevor über eine Trasse nach gerichtlicher Aufhebung ihrer Planfeststellung in einem neuen Planfeststellungsverfahren entschieden wird, ergibt sich aus Bundesrecht nicht. Eine solche Verpflichtung hat der Verwaltungsgerichtshof auch nicht aus dem Landesrecht entnommen. Deshalb brauchte er zu dem von den Klägern behaupteten Aktualisierungsbedarf in raumordnerischer Hinsicht auch nicht Ermittlungen anzustellen und die von den Klägern beantragten Beweise zu erheben.

Der angefochtene Planfeststellungsbeschuß ist auch nicht deshalb rechtswidrig, weil dem Bundesminister für Verkehr, wie die Kläger behaupten, der Verlauf der Linie durch den Sicherheitsbereich des Steinbruchs nicht bekannt gewesen und die Linienbestimmung deshalb rechtswidrig wäre. Die Linienbestimmung unterliegt nur mittelbar der gerichtlichen Kontrolle, nämlich als Gegenstand des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses, soweit sie inhaltlich in diesen Eingang gefunden hat. Folglich kommt es nicht darauf an, ob die Existenz des Steinbruchs bei der Linienbestimmung bekannt war, sondern darauf, ob die Planfeststellungsbehörde diesen Umstand in die Abwägung einbezogen oder ob sie ihn als der planerischen Abwägung nicht mehr zugänglich angesehen hat, weil die Frage durch die

Linienbestimmung vorentschieden sei. Letzteres ist, wie noch auszuführen ist, nicht der Fall.

d) Die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Abwägungskontrolle ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Verwaltungsgerichtshof hat die von der Planfeststellungsbehörde getroffene Entscheidung in bezug auf den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis nach den vom erkennenden Senat (vgl. Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <63 ff.>) entwickelten und in ständiger Rechtsprechung angewandten Maßstäben überprüft und für rechtmäßig befunden. Was die Kläger dagegen einwenden, beruht zum Teil auf der Behauptung von Tatsachen, die vom Verwaltungsgerichtshof so nicht festgestellt und zum Teil sogar aktenwidrig sind. Zum Teil halten die Kläger Umstände für abwägungserheblich, die es nicht sind. Zum Teil ersetzen sie die Abwägung der Planfeststellungsbehörde durch eigene Bewertungen. Ein Abwägungsfehler ist mit all dem nicht dargetan. Der Vortrag der Kläger ergibt nicht, was Voraussetzung für das Vorliegen eines Abwägungsfehlers wäre, daß eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hätte, daß in die Abwägung nicht an Belangen eingestellt worden wäre, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden mußte, daß die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt worden wäre oder daß der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen worden wäre, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die Planfeststellungsbehörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Bewertung der privaten und öffentlichen Belange und ihrer Gewichtung im Verhältnis untereinander macht das Wesen der Planung als einer im Kernpolitischen und als solcher nur auf die Einhaltung des rechtlichen Rahmens gerichtlich überprüfbar. Entscheidung aus. Hiervon ausgehend ergibt sich zu den Einwänden der Kläger im einzelnen folgendes:

aa) Der Vorwurf, die Planfeststellungsbehörde habe keine umfassende neue Abwägung vorgenommen, sondern lediglich das frühere Verfahren unter Beibehaltung von dessen wesentlichen Ergebnissen "nachgebessert", widerspricht den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs. Die Planfeststellungsbehörde hat die in den bisherigen gerichtlichen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse in ihre Überlegungen einbezogen und dabei die Planung zum Teil geändert, insbesondere die Trasse teilweise verschoben, teilweise aus Gründen des Lärmschutzes tiefer gelegt und überdeckt, Dammaufschüttungen zum Teil durch Brücken ersetzt und dadurch die Flächeninanspruchnahme vermindert und die Zerschneidung geschlossener oder vernetzter Biotopie vermieden sowie die landschaftspflegerische Begleitplanung für den Ausgleich und Ersatz von unvermeidbaren Eingriffen in Natur und Landschaft überarbeitet. Sie hat ihre Überlegungen zur Auswahl der planfestgestellten Trasse ausführlich dargestellt, die Vor- und Nachteile der ausgewählten Trasse und von in Betracht kommenden Alternativen und Varianten unter verkehrspolitischen, verkehrswirtschaftlichen, verkehrstechnischen, raumordnerischen, umweltrechtlichen und gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten sowie Gesichtspunkten der Betroffenheit privaten Eigentums insbesondere der Landwirte dargelegt, die Bewertungsmaßstäbe benannt und auf dieser Grundlage eine Abwägung vorgenommen. Darauf hat der Senat schon in seinem Beschluß vom 21. Juli 1994 - BVerwG 4 VR 1.94 - hingewiesen. Wenn die Kläger meinen sollten, eine erneute Abwägung nach gerichtlicher Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses könne überhaupt nur abwägungsfehlerfrei sein, wenn sie zu einem anderen Ergebnis führe, dann irren sie offensichtlich.

bb) Die Revision rügt zu Unrecht, der Verwaltungsgerichtshof habe nicht genügend geprüft, ob die Abwägung nach Vorgang und Ergebnis fehlerhaft sei, soweit es um die zeitweise Sperrung der Straße während der Sprengungen im Steinbruch gehe. Der Verwaltungsgerichtshof hat hierzu ausgeführt: Das Problem der Sperrung sei, wie die Erfahrung mit der ebenfalls durch den Sicherheitsbereich führenden Staatsstraße St 2149 zeige, beherrschbar. Es sei mit vier bis fünf Sprengungen monatlich zu rechnen, die eine Sperrung der B 16 (neu) auf einer Strecke von über einem Kilometer für drei bis fünf Minuten - zuzüglich Zeit für Nachschau - erforderlich machten. Die Sprengungen könnten in verkehrsarme Zeiten gelegt werden. Selbst am Sprengtage betrage die Sperrzeit weniger als ein Prozent der Tageszeit. Selbst wenn mit einer Sperrung von zehn Minuten zu rechnen sei, ändere sich nichts daran, daß das Planungsziel der Schaffung einer schnellen und leistungsfähigen Verkehrsverbindung nicht entscheidend beeinträchtigt werde. Die Durchführung der Sperrungen könne als verkehrslenkende Maßnahme Anordnungen nach § 45 StVO überlassen bleiben. Die Planfeststellungsbehörde habe sich in Kenntnis dieser Umstände für die Trasse entschieden, weil eine andere, den Sicherheitsbereich des Steinbruchs nicht berührende Trasse mit anderen Nachteilen, nämlich erheblichen Lärmbelastigungen für Bewohner oder einer Durchschneidung wertvoller Forstgebiete, verbunden sei. Diese planerische Entscheidung sei rechtlich nicht zu beanstanden.

Die hiergegen von der Revision erhobenen Einwände greifen nicht.

Soweit sie von anderen als den vom Verwaltungsgerichtshof festgestellten tatsächlichen Gegebenheiten ausgehen, nämlich von einer Sperrzeit von 15 Minuten oder mehr und einem stündlichen Verkehrsaufkommen von 600 Fahrzeugen in der Sperrzeit, sowie davon, daß von den Sprengungen erhebliche Gefahren für die Verkehrsteilnehmer und für Bauwerke ausgingen und deshalb enorme Schadensersatzansprüche an den Straßenbaulastträger zu erwarten seien, müssen die Einwände schon deshalb erfolglos bleiben, weil zulässige und begründete Verfahrensrügen hierzu nicht erhoben worden sind. Zwar hat die Revision gerügt, der Verwaltungsgerichtshof habe einen Beweisantrag zu den erheblich gravierenden Auswirkungen der Sperrungen auf die Straße und die Dauer der erforderlichen Sperrung zu Unrecht abgelehnt, und sie haben eine entsprechende Aufklärungsrüge erhoben. Beiden Rügen ist entgegenzuhalten, daß das Gericht schon in dem vorangegangenen Verfahren einen Sprengstoffsachverständigen angehört hat; es hat sich auf dessen seinerzeitige Aussagen gestützt. Weiterer Aufklärungsbedarf bestand nicht. Es kann davon ausgegangen werden, daß ein Tatsachengericht auf der Grundlage einer solchen sachverständigen Äußerung eine nicht besonders schwierige Frage wie die nach der erforderlichen Dauer einer Sperrung selbst beantworten kann. Die von den Klägern in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof gestellten Beweisanträge hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht als nicht beweisbedürftig angesehen: Es handelt sich zum Teil um Unstreitiges, zum Teil um Selbstverständlichkeiten, die keines Beweises bedürfen, zum Teil um Umstände, die bei Kenntnis der konkreten Örtlichkeit unschwer ohne Sachverständige beurteilt werden können. Weiterer Ausführungen hierzu bedarf es nicht (.5 144 Abs. 7 Satz 1 VwGO).

Zu Unrecht rügt die Revision, die Problematik der Durchführung der Sperrungen habe nicht auf die Straßenverkehrsbehörden verlagert werden dürfen, sondern habe in die Abwägung und die Regelung des Planfeststellungsbeschlusses einbezogen werden müssen. Damit überspannt sie die Anforderungen an die planerische Abwägung und an den notwendigen Regelungsgehalt einer Planfeststellung. Es genügt, daß die Planfeststellungsbehörde sich

Gewißheit verschafft, daß die Problematik beherrschbar ist und daß das notwendige Instrumentarium - wie hier verkehrsregelnde Maßnahmen nach § 45 StVO - bereitstehen. Das hat sie, wie der Verwaltungsgerichtshof festgestellt hat, getan. Soweit die Revision in diesem Zusammenhang unzureichende Aufklärung des Sachverhalts und die Ablehnung von Beweisanträgen rügt, geht dies fehl, weil diese Umstände für den Verwaltungsgerichtshof nicht entscheidungserheblich waren.

Schwer nachvollziehbar ist der Einwand der Revision, die Abwägung sei fehlerhaft, weil die Planfeststellungsbehörde sich durch eine Vereinbarung zwischen Straßenbauasträger und Steinbruchbetreiber über Einzelheiten der Sperrungen gebunden gesehen habe. Dies kann indes dahinstehen. Für die Planfeststellungsbehörde war - wie schon ausgeführt - maßgebend, daß das Problem der zeitweisen Sperrung beherrschbar war. Die Details der Durchführung brauchten sie nicht zu interessieren.

Zu Unrecht meint die Revision weiter, die Abwägung sei fehlerhaft, weil die durch die Sperrung verursachten Kosten einschließlich der Zeitverluste nicht berücksichtigt worden seien. Die Planfeststellungsbehörde hat die mit der Sperrung verbundenen Nachteile - daß dazu auch die Kosten einschließlich Zeitverluste gehören, ist selbstverständlich - gesehen und ausdrücklich dazu Stellung genommen (Planfeststellungsbeschluß S. 141 ff.). Sie hat sie für so geringfügig gehalten, daß deswegen die mit einer Verlegung der Trasse verbundenen größeren Nachteile nicht in Kauf genommen würden. Das ist eine planerische Entscheidung, die nicht auf einer offenkundigen Fehlgewichtung (Abwägungsdisproportionalität) beruht und deshalb rechtlich nicht zu beanstanden ist.

Zu Unrecht meint die Revision schließlich, die Planfeststellungsbehörde habe sich in der Annahme einer bindenden Vorentscheidung durch die Linienbestimmung daran gehindert gesehen, die Frage der Trassenführung durch den Sicherheitsbereich des Steinbruchs überhaupt noch in die Abwägung einzubeziehen. Diese Annahme der Revision widerspricht den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs und ist zudem aktenwidrig (vgl. Planfeststellungsbeschluß S. 140 ff.).

cc) Die Revision irrt, wenn sie meint, die Planfeststellungsbehörde habe "die naheliegende bestandsorientierte Trassenvariante Ber.-Roß.-Wa.-Ze.-Ro.", d.h. den Ausbau der B 16 (alt) oder eine sich in deren Verlauf haltende Neutrassierung, nicht untersucht. Die Planfeststellungsbehörde hat sich mit dieser Planungsalternative befaßt (Planfeststellungsbeschluß S. 126 ff.), eine solche Lösung aber als ungeeignet zur Erreichung des Planungsziels verworfen, insbesondere weil bei einer weiterhin kurvenreichen und bewegten Linienführung die Vielzahl von Ortsdurchfahrten sowie von Kreuzungen und Einmündungen verblieben, ebenso wie die für eine Schnellverkehrsverbindung hinderliche ungleiche Verkehrszusammensetzung. Eine kreuzungsfreie, zügig geführte Kfz-Straße mit zahlreichen Ortsumgehungen im Verlauf der B 16 (alt) erfordere einen völligen Neubau mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft und eine stärkere Beeinträchtigung von Siedlungsgebieten als die planfestgestellte Trasse. Daß die Planfeststellungsbehörde den Ausbau der B 16 (alt) bzw. eine "bestandsorientierte Neutrassierung" nicht im Detail als Variante geprüft hat, ist nicht zu beanstanden. Zum einen entsprach eine solche Trassenführung nicht dem Bedarfsplan, so daß sie nur in Betracht zu ziehen gewesen wäre, wenn alle dem Bedarfsplan entsprechenden Trassenvarianten auszuschneiden gewesen wären, weil sie so schwerwiegende Nachteile hätten, daß demgegenüber selbst das gesetzlich

festgestellte Verkehrsbedürfnis nicht so gewichtig wäre, diese Nachteile in der Abwägung zu überwinden. Das ist aber nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht der Fall. Zum anderen ist die Planfeststellungsbehörde befugt, Planungsalternativen, die nach einer Art Grobanalyse in einem frühen Planungsstadium nicht in Betracht kommen, für die weitere Detailprüfung auszuschneiden (BVerwG, Beschluß vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89).

dd) Soweit die Revision meint, der Verwaltungsgerichtshof habe den Planfeststellungsbeschluß wegen einer Vernachlässigung der Belange von Natur und Landschaft aufheben müssen, so beruht das zum einen auf einer Verkennung der Maßstäbe für die gerichtliche Abwägungskontrolle, zum anderen setzt die Revision damit ihre Bewertung der konkret betroffenen Belange von Natur und Landschaft an die Stelle der Bewertung der Planfeststellungsbehörde. Der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, die Planfeststellungsbehörde habe die von der planfestgestellten Trasse wie auch von Trassenvarianten berührten Belange von Natur und Landschaft umfassend ermittelt und in die Abwägung eingestellt und auf dieser Grundlage in Ausübung der ihr zustehenden planerischen Gestaltungsfreiheit eine Entscheidung getroffen. Es sei nicht Sache des Gerichts, eine eigene - abwägende - Planungsentscheidung zu treffen. Das entspricht der Rechtsprechung des Senats. Ein Abwägungsfehler kann auch nicht daraus hergeleitet werden, daß ein bestimmtes Referat der Regierung der Oberpfalz gegen die planfestgestellte Trasse Bedenken geäußert hat. Die Abwägungsentscheidung steht der Planfeststellungsbehörde zu; sie kann sich über Bedenken einzelner Träger öffentlicher Belange hinwegsetzen, wenn sie dafür Gründe hat.

ee) Der Einwand der Revision, alle für die Abwägung erheblichen Gesichtspunkte müßten in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses abgehandelt werden, das Gericht dürfe bei der Abwägungskontrolle nicht Erwägungen der Planfeststellungsbehörde heranziehen, die sich erst aus dem weiteren Akteninhalt ergeben, trifft nicht zu. Aus dem Gesetz ergibt sich nur, daß der Planfeststellungsbeschluß schriftlich zu begründen ist und daß in der Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§ 39 Abs. 1 VwVfG). Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus - ungeschriebenen - planungsrechtlichen Grundsätzen (vgl. insofern zur Begründung des Bebauungsplans Urteil vom 7. Mai 1971 - BVerwG 4 C 76.68 - DÖV 1971, 633; Buchholz § 406.11, § 2 BBauG Nr. 7). Der Planfeststellungsbeschluß genügt diesen Anforderungen.

Allerdings bewertet die Revision die Frage der Wesentlichkeit einzelner Punkte anders als die Planfeststellungsbehörde und der Verwaltungsgerichtshof. So vermißt sie in den Gründen des Planfeststellungsbeschlusses eine Auseinandersetzung mit den ablehnenden Stellungnahmen der höheren Naturschutzbehörde, des Landesamtes für Umweltschutz und der Forstbehörde. Damit meint sie indes, wie sich aus den Aufklärungsrügen ergibt, lediglich, daß der Planfeststellungsbeschluß sich nicht mit dem Umstand näher auseinandersetze, daß ausgerechnet diese Behörden ablehnende Stellungnahmen abgegeben hätten. Dem ist jedoch zu entgegnen, daß entscheidend für die Wesentlichkeit von in der Begründung mitzuteilenden tatsächlichen und rechtlichen Gründen nicht ist, wer diese in den Entscheidungsprozeß eingeführt hat, sondern welches Gewicht diese Gründe als solche und im Verhältnis zu anderen Gründen haben, und inwieweit sie die Planfeststellungsbehörde in "ihrer Entscheidung bewogen haben" (§ 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Zum notwendigen

Abwägungsmaterial gehörte auch nicht - wie schon ausgeführt -, welche Planungsbindungen sich aus zwischen dem Straßenbauamt und dem Betreiber des Steinbruchs geschlossenen Vereinbarungen über die Sperrung der B 16 (neu) im Sicherheitsbereich des Steinbruchs während der Sprengungen ergeben. Damit, daß die planfestgestellte Trasse von der im Landesentwicklungsprogramm vom 25. Januar 1994 festgestellten Entwicklungsachse Re.-Be.-Ze.-Ro. abweiche, brauchte und konnte die Planfeststellungsbehörde sich nicht auseinandersetzen, weil das Landesentwicklungsprogramm, wie die Revision selbst vorträgt, erst nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses in Kraft getreten ist. Ebenso zu Unrecht vermißt die Revision schließlich in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses Aussagen zur Untertunnelung eines Ortsteils der Gemeinde Be.. Auf S. 137 ff. des Planfeststellungsbeschlusses wird die "überdeckte Tieflage" zum Schutz eines Siedlungsgebiets, für die als Alternativen nur Ortsumgehungen in Frage gekommen wären, ausführlich begründet.

ff) Die Abwägung ist auch nicht insofern zu beanstanden, als die Planfeststellungsbehörde angenommen hat, die Beeinträchtigung der Existenzfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe durch Flächenabtretungen könne dadurch ausgeglichen werden, daß den betroffenen Landwirten vom Straßenbaulastträger verbindlich Ersatzland angeboten worden sei. Die tatsächlichen Feststellungen, die der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang getroffen hat, sind von der Revision nicht mit - innerhalb der Revisionsbegründungsfrist eingelegten - Verfahrensrügen angegriffen worden, so daß der er kennende Senat daran gebunden ist. Die Kläger können somit weder geltend machen, das angebotene Ersatzland sei für ihre landwirtschaftlichen Betriebe nicht geeignet oder den abzutretenden Flächen nicht gleichwertig, noch die Existenz ihrer Betriebe sei auch bei Annahme des Ersatzlandangebots gefährdet.

Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs, die Planfeststellungsbehörde habe die Beeinträchtigung der Kläger durch die für den Bau der Straße erforderlichen Flächenabtretungen in der planerischen Abwägung dadurch als überwindbar ansehen dürfen, daß den Klägern vom Straßenbaulastträger verbindliche Ersatzlandangebote gemacht worden seien, verstößt nicht gegen Bundesrecht. Dabei geht es, wie der Verwaltungsgerichtshof zu Recht ausführt, nicht darum, wegen des Ersatzlandangebots die enteignende Betroffenheit der Kläger durch den Planfeststellungsbeschluß zu negieren; diese bleibt bestehen und war in die Abwägung mit entsprechendem Gewicht einzustellen. Es geht um die Existenzgefährdung der Betriebe, die durch Bereitstellung geeigneten Ersatzlandes vermieden werden kann und deshalb als Abwägungsposten an Gewicht verliert oder ganz ausfällt. Es liegt auf der Hand, daß die betroffenen Landwirte ein solches Angebot nicht ablehnen können, um einen Abwägungsfehler geltend machen und damit begründen zu können, die Existenzgefährdung ihrer Betriebe bestehe fort und hätte in der Abwägung berücksichtigt werden müssen.

e) Der Verwaltungsgerichtshof hat im Ergebnis zutreffend angenommen, daß die Kläger nicht die Aufhebung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses deshalb verlangen können, weil er unter Verstoß gegen Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG - vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205) zustande gekommen wäre.

Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sei auf die Planfeststellung der B 16 (neu) anzuwenden

gewesen. Das ist nicht frei von Zweifeln. Das Vorhaben als solches unterliegt nach § 3 Anlage Nr. 8 UVPG der Umweltverträglichkeitsprüfung. Nach § 22 UVPG ist das Gesetz auf bei seinem Inkrafttreten am 1. August 1990 begonnene Verfahren anzuwenden, wenn das Vorhaben noch nicht öffentlich bekanntgemacht war. Die Planunterlagen sind nach ortsüblicher Bekanntmachung nacheinander in den Gemeinden Be. (5. Juni bis 5. Juli 1990), Ni. (6. Juni bis 8. Juli 1990), Ro. (5. September bis 5. Oktober 1990) und Wa. (21. September bis 22. Oktober 1990) ausgelegt worden.

Der Verwaltungsgerichtshof meint, maßgebend für die Anwendung des § 22 Abs. 1 Satz 1 UVPG sei der Abschluß der Auslegung der Planunterlagen in der letzten Gemeinde. Erbguth und Schink (Gesetz über die Umweltverträglichkeit, Kommentar, 1992, § 22 Rn. 1) nehmen demgegenüber an, ein Vorhaben sei öffentlich bekanntgemacht, wenn es in einem Teilgebiet des Bekanntmachungsraums, wie hier vom 5. Juni bis 5. Juli 1990 in der Gemeinde Be., ausgelegt worden ist. Demgegenüber hatte die Planfeststellungsbehörde (vgl. Planfeststellungsbeschluß S. 212) angenommen, öffentlich bekanntgemacht sei ein Vorhaben bereits dann, wenn die - bevorstehende - Auslegung der Planunterlagen ortsüblich bekanntgemacht worden ist. Indes war auch zu diesem Zeitpunkt bereits die Frist für die Umsetzung der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985 (ABl EG Nr. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40) - UVP-Richtlinie - abgelaufen. Nach Ablauf dieser Frist am 3. Juli 1988 durfte der nationale Gesetzgeber die in Anhang I der Richtlinie (zu Art. 4 Abs. 1) aufgeführten Projekte, wie die hier planfestgestellte Schnellstraße im Sinne von Nr. 11.3. der Anlage II des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des Internationalen Verkehrs vom 15. November 1975 (BGBl II 1983, S. 245), nicht von dem Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung freistellen (EuGH, Urteil vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-396/92, EuGHE 1994, I 3717 = DVB1 1994, 1126 = NuR 1995, 53). Zwar meint der Senat, daß EG-rechtlich solche Vorhaben, für die der Antrag auf Einleitung des Zulassungsverfahrens bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist eingereicht worden waren, nicht im nachhinein den - verfahrensrechtlichen - Anforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen werden mußten, weil die Richtlinie Anforderungen bereits an die Antragsunterlagen stellt (Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie). Darauf kommt es hier jedoch nicht an, weil der Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens für die B 16 (neu) erst am 25. April 1990 bei der Planfeststellungsbehörde eingegangen ist.

Auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung konnte auch nicht deshalb verzichtet werden, weil die Planung für die B 16 (neu) bereits vor etwa zwanzig Jahren begonnen worden und der hier streitige Abschnitt Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens in den Jahren 1978/79 war. Zwar mag vieles dafür sprechen, daß ein sich über einen so langen Zeitraum hinziehendes Verfahren, in dem ein bereits erlassener Planfeststellungsbeschluß in einem unmittelbar anschließenden Verfahren ergänzt oder durch einen neuen, die bisherige Planung im wesentlichen bestätigenden Planfeststellungsbeschluß ersetzt wird, als Einheit und damit gegebenenfalls als vor Ablauf der Umsetzungsfrist begonnen angesehen werden kann. Dies scheidet indes aus, wenn der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluß, wie hier durch das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 29. März 1988, aus Gründen ungenügender Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes aufgehoben worden ist. Jedenfalls in solchen Fällen muß das ergänzende oder neue Verfahren den Anforderungen der Richtlinie und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genügen.

Folglich durfte das Vorhaben nicht ohne Umweltverträglichkeitsprüfung zugelassen werden. Damit ist aber noch nicht entschieden, ob die - jedenfalls EG-rechtlich - unverzichtbare Umweltverträglichkeitsprüfung - entgegen § 22 UVPG - nach den Vorschriften des - deutschen - Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen war oder nach den Vorschriften der Richtlinie, die ausreichend konkret ist, um unmittelbar anwendbar zu sein.

Dies kann jedoch offenbleiben. Das von der Planfeststellungsbehörde durchgeführte Verfahren entspricht den Anforderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Es wird ebenso den Anforderungen gerecht, die sich aus einer unmittelbaren Anwendung der UVP-Richtlinie ergeben. Dazu bemerkt der Senat im einzelnen:

aa) Zu Unrecht rügen die Kläger, der Träger des Vorhabens habe nicht die nach § 6 UVPG erforderlichen Unterlagen zu Beginn des Verfahrens vorgelegt; sie beziehen dies vor allem auf die erst im späteren Verlauf des Verfahrens vorgelegte ergänzende Umweltstudie des Büros Dr. Schober. § 6 Abs. 1 UVPG verlangt die Vorlage der entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen so rechtzeitig, daß sie mit den übrigen Unterlagen ausgelegt werden können. § 6 Abs. 3 und 4 UVPG konkretisiert, welche Angaben die Unterlagen zumindest enthalten müssen. Aus dem Vortrag der Kläger ergibt sich nicht, daß die mit dem Antrag auf Planfeststellung vorgelegten Unterlagen nicht den Mindestanforderungen des § 6 UVPG entsprochen hätten. Zu den vom Vorhabenträger mit seinem Antrag vorgelegten Unterlagen gehörten neben dem Erläuterungsbericht mit Angaben zu Natur und Landschaft im Planbereich und zu Lärmimmissionen auch eine landschaftspflegerische Begleitplanung mit Erläuterungsbericht, Trassenvariantenuntersuchungen aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie ein Bestands- und Konfliktplan in bezug auf die untersuchten Trassenvarianten. Die Kläger ziehen daraus, daß die Planfeststellungsbehörde dem Vorhabenträger nach Abschluß des Anhörungsverfahrens aufgegeben hat, eine ergänzende Studie über die Umweltverträglichkeit vorzulegen, den Schluß, daß die mit dem Antrag vorgelegten Unterlagen insoweit nicht aussagekräftig genug gewesen seien. Das mag zutreffen, bedeutet indes nicht, daß die Unterlagen nicht den Anforderungen des § 6 UVPG entsprochen hätten. § 6 UVPG ist nicht schon dann verletzt, wenn sich im weiteren Verlauf des Verfahrens herausstellt, daß weitere Untersuchungen in bezug auf Umweltauswirkungen und Möglichkeiten von deren Vermeidung oder Verminderung erforderlich sind. Die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens und das anschließende Verfahren der Behördenbeteiligung und der Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit dient gerade dazu, Aufschluß über vom Vorhabenträger nicht erkannte Umweltauswirkungen und Möglichkeiten der Vermeidung oder Verminderung von Umweltauswirkungen sowie Anstöße für weiteren Untersuchungsbedarf zu erlangen. Mängel der Antragsunterlagen können im Laufe des weiteren Verfahrens, das gerade auch hierauf abzielt, ausgeglichen werden; sie führen, wenn sie ausgeglichen werden, nicht zur Rechtswidrigkeit des Verfahrens insgesamt und seines Ergebnisses.

Art. 5 Abs. 1 der UVP-Richtlinie in Verbindung mit dem Anhang III stellt keine weitergehenden Anforderungen an die Art und den Umfang der vom Projektträger zu machenden Angaben.

bb) Das von der Planfeststellungsbehörde durchgeführte Verfahren entspricht den Anforderungen an die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Zu Unrecht sieht der Verwaltungsgerichtshof einen Mangel darin, daß die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung des Plans mit den dazugehörigen Unterlagen in den von dem Vorhaben berührten Gemeinden den Hinweis darauf enthielt, daß "jeder, der sich von dem geplanten Bauvorhaben betroffen fühlt", bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben kann.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UVPG hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens anzuhören. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG muß das Anhörungsverfahren den Anforderungen des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG entsprechen. § 73 VwVfG beschränkt in Abs. 4 das Recht, Einwendungen zu erheben auf diejenigen, deren Belange von dem Vorhaben berührt werden, schreibt in Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 den Hinweis auf das Einwendungsrecht und die Einwendungsfrist in der ortsüblichen Bekanntmachung der Auslegung des Plans vor und verpflichtet in Abs. 6 Satz 1 die Anhörungsbehörde, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen mit den Einwendern zu erörtern. Bei der Planfeststellung von Bundesfernstraßen hat die nicht rechtzeitige Erhebung von Einwendungen den Einwendungsausschluß auch in einem etwaigen späteren gerichtlichen Verfahren zur Folge (§ 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG, materielle Präklusion).

§ 9 Abs. 1 UVPG setzt Art. 6 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie um. Art. 6 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie unterscheidet zwischen der (allgemeinen) Öffentlichkeit, der jeder Genehmigungsantrag und die nach Art. 5 eingeholten Informationen zugänglich gemacht werden müssen (Unterrichtung), und der "betroffenen" Öffentlichkeit, der Gelegenheit gegeben werden muß, sich vor Durchführung des Projekts dazu zu äußern (Anhörung). Die Einzelheiten der Unterrichtung und Anhörung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt. Sie können dabei z.B. auch "den betroffenen Personenkreis bestimmen". § 9 Abs. 1 UVPG bezeichnet diese beiden Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung zusammenfassend als "Anhörung". Mit Satz 1 spricht er die in Art. 6 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie vorgeschriebene Unterrichtung der Öffentlichkeit an, die nicht auf die von dem Vorhaben betroffenen Personen eingeschränkt werden darf, während er mit Satz 2 die in Art. 6 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie vorgeschriebene Anhörung der "betroffenen Öffentlichkeit" regelt.

Zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gehört nicht nur die ortsübliche Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegung der Planunterlagen, sondern auch die Möglichkeit, Einsicht in die ausgelegten Unterlagen zu nehmen; die Einsichtnahmemöglichkeit ist notwendiger Bestandteil der Unterrichtung der Öffentlichkeit. Sie darf nicht eingeschränkt werden auf in ihren Belangen betroffene Personen, sondern muß jedermann gegeben sein. Sie darf z.B. nicht von dem Nachweis einer Betroffenheit oder der Möglichkeit eines Betroffenseins abhängig gemacht werden (ebenso Erbguth/Schink, a.a.O. § 9 Rn. 9). Das Recht, sich zu äußern, also Einwendungen zu erheben, darf hingegen auf Betroffene beschränkt werden. Um beurteilen zu können, ob eine Betroffenheit vorliegt, ist in der Regel eine Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen erforderlich. Schon das erhellt, daß das Recht der Einsichtnahme jedermann offenstehen muß. Die Beschränkung des Einwendungsrechts auf Personen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, ist aber gerade nicht gleichbedeutend mit einer entsprechenden Beschränkung der Einsichtnahmemöglichkeit.

Ein Hinweis in der ortsüblichen Bekanntmachung der Planauslegung auf das

Einwendungsrecht der in ihren Belangen, berührten Personen beschränkt somit - entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichtshofs - nicht die in § 9 Abs. 1 Satz 1 UVPG und Art. 6 Abs. 2 Teilstrich 2 der UVP-Richtlinie geforderte Unterrichtung der Öffentlichkeit, sondern nur deren "Anhörung" (im Sinne des Gelegenheitgebens zur Äußerung) auf den Kreis der durch das Vorhaben Betroffenen. Daß dies tatsächlich auch in dem hier streitigen Fall nicht anders verstanden worden ist, wird dadurch belegt, daß - wie der Verwaltungsgerichtshof festgestellt hat - die "einschränkende Adressierung" der ortsüblichen Bekanntmachung niemanden davon abgehalten hat, sich ungeachtet einer rechtlichen oder räumlichen Beziehung sogar zu dem Vorhaben im Verfahren zu Wort zu melden. Da zudem die Stellungnahmen Nichtbetroffener, wie der Verwaltungsgerichtshof weiter festgestellt hat, von der Planfeststellungsbehörde zur Kenntnis genommen und behandelt worden sind und zudem aufgrund der umfassenden Stellungnahmen von Verbänden und Behörden wie auch der Erkenntnisse aus früheren Verfahren "in keiner Weise anzunehmen" ist, daß zusätzliche relevante Gesichtspunkte hinzugekommen wären, wäre die Öffentlichkeit uneingeschränkt zu Stellungnahmen aufgefordert worden, könnte ein Fehler der öffentlichen Bekanntmachung - unterstellt, er läge vor - nicht als kausal für das die Kläger belastende Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens angesehen werden. Eine Rechtsverletzung der Kläger ist folglich ausgeschlossen; denn selbständig durchsetzbare Verfahrenspositionen vermittelt das UVP-Gesetz einem von einem UVP-pflichtigen Vorhaben Betroffenen ebensowenig, wie dies nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats Verfahrensvorschriften anderer Fachgesetze tun (vgl. z.B. Beschluß vom 3. August 1982 - BVerwG 4 B 145.82 - DVB1 1982, 1096, für das Bauleitplanverfahren; Urteil vom 22. Februar 1980 - BVerwG 4 C 24.77 - DVB1 1980, 996 = NJW 1981, 239 = NVwZ 1982, 607 sowie vom 15. Januar 1982 - BVerwG 4 C 26.78 - BVerwGE 64, 325 = DVB1 1982, 359 = NJW 1982, 1546, für die fernstraßenrechtliche Planfeststellung; Urteil vom 29. Mai 1981 - BVerwG 4 C 97.77 - BVerwGE 62, 243 = DÖV 1981, 719 = NJW 1981, 2769, für die wasser- rechtliche Planfeststellung). Das hat der Senat schon in seinem gegenüber den Klägern ergangenen Beschluß vom 21. Juli 1994 - BVerwG 4 VR 1.94 - (BVerwGE 96, 239 <245 f.>) ausgeführt.

An dem Kausalitätserfordernis für die Annahme einer Rechtsverletzung kann auch der Aspekt nichts ändern, daß das UVP-Gesetz besondere verfahrensrechtliche Anforderungen an die Ermittlung, Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens stellt. Diese Anforderungen zu erfüllen, ist nicht Selbstzweck, sondern dient der besseren Durchsetzung von Umweltbelangen. Auch soweit ein enteignend Betroffener sich diese Belange zur Verteidigung seines Eigentums zunutze machen kann, kann das seine Rechtsposition nicht verbessern, wenn sein Eigentum auch bei Wahrung besagter Verfahrenserfordernisse in Anspruch genommen worden wäre. Selbst im Atomrecht, in dem die ordnungsgemäße Verfahrensdurchführung in besonderer Weise grundrechtsgewährleistende Funktion hat, muß der Kläger zur Begründung einer Rechtsverletzung geltend machen, "daß sich der von ihm gerügte Verfahrensfehler auf seine materiellrechtliche Position ausgewirkt haben könnte" (zuletzt BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1991 - BVerwG 7 C 43.90 - BVerwGE 88, 286, 288).

Die UVP-Richtlinie enthält keinerlei Anhalt dafür, daß der nationale Gesetzgeber verpflichtet gewesen wäre, privaten Dritten eine weitergehende Klagemöglichkeit zu eröffnen, als sie das nationale Recht allgemein bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften eröffnet. Die Versagung einer kausalitätsunabhängigen Klagemöglichkeit stellt die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Verfahrensanforderungen der UVP-Richtlinie vor deutschen Gerichten

entsprechenden nationalen Verfahrensanforderungen gleich; sie erschwert die Geltendmachung von Verstößen gegen die UVP-Richtlinie auch nicht übermäßig, da bei möglichen Ermittlungs- und Bewertungsdefiziten in bezug auf Umweltauswirkungen infolge des Verfahrensverstößes die Berufung des enteignend Betroffenen darauf Erfolg hat. Mehr fordert EG-Recht nicht (EuGH, Urteil vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Frankovich u.a., Sammlg. 1991, 5357 <5416>).

cc) Die Planfeststellungsbehörde hat nicht, wie der Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis ebenfalls zu Recht angenommen hat, gegen § 11 Satz 1, § 12 UVPG verstoßen, wonach sie eine zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens auf die umweltrechtlichen Schutzgüter einschließlich der Wechselwirkungen zu erarbeiten, die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage dieser Darstellung zu bewerten und die Bewertung bei der Entscheidung des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu berücksichtigen hatte.

Der Verwaltungsgerichtshof hat ausgeführt, die im Verwaltungsverfahren gewonnenen (umfassenden) Erkenntnisse über die Umweltauswirkungen des Vorhabens seien in einer dem Gesetzeszweck entsprechenden Weise bewertet und berücksichtigt worden. Die Planfeststellungsbehörde habe für diese Fragen auf die ergänzenden Untersuchungen des Büros Dr. Sch. Vom 28. August 1992 Bezug genommen. Diese enthielten in der Sache die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen gemäß § 11 UVPG. Die Untersuchung Dr. Sch. stelle die Auswirkungen des Vorhabens auf die einzelnen Schutzgüter detailliert dar und beschreibe und bewerte sie. Sie beziehe dabei - unter Abkehr von einer sektoralen Betrachtungsweise - auch die Wechselwirkungen ein. Woran es allerdings fehle, sei eine zusammenfassende Darstellung der Wechselwirkungen, wenn man darunter mehr verstehe als eine additive Zusammenstellung von "Auswirkungen, welche das Vorhaben durch Einwirkung eines Schutzguts auf andere Schutzgüter hat". Sie setze übergreifende Standards im Sinne saldierender Maßstäbe voraus, die es bisher, jedenfalls im Zeitpunkt der Planfeststellung, nicht gebe.

Mit solchen übergreifenden Standards und saldierenden Maßstäben meint der Verwaltungsgerichtshof, wie die Bezugnahme auf einschlägiges Schrifttum (Erbguth/Schink, a.a.O. § 1 Rn. 8; Vallendar, UPR 1993, 411, 420) ergibt, so etwas wie "Verrechnungseinheiten", die es erlauben, z.B. verschmutztes Wasser gegen saubere Luft oder zerstörte Natur gegen Vermeidung von Lärmbelastungen für Wohnsiedlungen oder umgekehrt Lärmbelastungen gegen Erhaltung von Natur aufzurechnen. Daß allerdings aus § 11 UVPG eine solche Verpflichtung zu rechenhafter Gegenüberstellung abzuleiten ist, vermag der Senat nicht zu erkennen; sie könnte auch, jedenfalls bei schematischer und unkritischer Anwendung eher die Gefahr in sich bergen, eine Befundgenauigkeit und Prognosesicherheit in bezug auf das Zusammenwirken von für die Umwelt und deren Schutz bedeutsamen Faktoren vorzutäuschen und damit eine Scheinrationalität zu erzeugen, die einer sachgerechten und die tatsächlichen Gegebenheiten berücksichtigenden Bewertung nach § 12 UVPG wenig dienlich wäre. Damit soll nicht gesagt sein, daß Standards und saldierende Maßstäbe, wenn sie nicht absolut gesetzt, sondern - stets unter Betrachtung der konkreten Gegebenheiten - als eine Methode zur Veranschaulichung der Wertigkeit von Schutzgütern, der Quantität und Qualität von Einwirkungen auf diese sowie der Wechselwirkungen unter den Schutzgütern angewandt werden, eine Hilfestellung für die Bewertung der Umweltauswirkungen insgesamt sowie für die darauf gründende behördliche Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens sein

können. Vom Gesetz gefordert ist die Anwendung standardisierender und saldierender Verfahren jedoch nicht, jedenfalls solange nicht, wie nicht eben solche Standards und Saldierungsmethoden in den nach § 20 UVPG von der Bundesregierung zu erlassenden Verwaltungsvorschriften als "Kriterien und Verfahren" zur Beschreibung und Bewertung sowie als "Grundsätze" für die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen vorgegeben sind. Solange es daran fehlt, genügt eine "bewertende Darstellung der Umwelt(gesamt)belastungen aus insoweit übergreifender Sicht in einem qualitativ-verbale Sinne" den gesetzlichen Anforderungen (Erbguth/ Schink, a.a.O. § 1 Rn. 8).

Eine solche zusammenfassende Darstellung leistet nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs die ergänzende Umweltstudie des Büros Dr. Sch., die sich die Planfeststellungsbehörde insoweit zu eigen gemacht hat, ohne allerdings, was im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit lag, der in dieser Studie favorisierten Trassenvariante den Vorzug gegeben zu haben. Auch in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (S. 150 - 169, Trassenvergleich, Auswahl der günstigsten Trassenvarianten; 212 - 234, Umweltverträglichkeitsprüfung) finden sich Ansätze zu einer zusammenfassenden Darstellung im "qualitativ-verbale Sinne". § 11 Satz 4 UVPG gestattet, daß die zusammenfassende Darstellung auch in der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens erfolgen kann.

Auch die UVP-Richtlinie verlangt keine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen einschließlich der Wechselwirkungen zwischen den Umweltschutzgütern unter Anwendung standardisierter und saldierender Maßstäbe.

f) Es besteht kein Anlaß, wegen Zweifeln über die Auslegung der UVP-Richtlinie eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft gemäß Art. 177 des EWG-Vertrages einzuholen. Insbesondere die von den Klägern formulierten Fragen geben dazu keinen Anlaß.

Die Kläger unterstellen in einigen Fragen, daß eine Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt nicht stattgefunden oder daß es an einer Beteiligung der Öffentlichkeit gefehlt habe. Dieser Auffassung ist der erkennende Senat nicht gefolgt, ohne daß dabei Zweifel an der Auslegung der UVP-Richtlinie bestehen könnten. Für die Beantwortung der Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt oder ob sie fehlerfrei durchgeführt worden ist, kommt es nach der UVP-Richtlinie nicht darauf an, ob die zuständige Behörde gemeint hat, sie sei dazu verpflichtet, oder ob die durchgeführten Verfahrensschritte unter der Bezeichnung "Umweltverträglichkeitsprüfung" vorgenommen worden sind. Entscheidend ist vielmehr, ob das Verfahren so, wie es tatsächlich durchgeführt worden ist, den Anforderungen genügt, die die UVP-Richtlinie stellt. Die UVP-Richtlinie fordert nicht ein besonderes Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern gestattet ausdrücklich, daß diese Prüfung "im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte durchgeführt" wird (Art. 2 Abs. 2). Der Richtlinie kommt es darauf an, daß ihren Zielen entsprochen wird; die Umweltauswirkungen müssen identifiziert, beschrieben und bewertet, die Öffentlichkeit muß unterrichtet und angehört und die dabei insgesamt gewonnenen Erkenntnisse müssen "im Rahmen des Genehmigungsverfahrens" berücksichtigt werden.

Zum Teil sehen die Kläger Fragen als entscheidungserheblich an, auf die es nicht ankommt

und deren Beantwortung auf der Hand liegt, wie die zu verneinende Frage, ob die zuständige Behörde nach Ermessen von einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Öffentlichkeitsbeteiligung absehen könne, oder die zu bejahende Frage, ob in die Umweltverträglichkeitsprüfung auch umweltspezifische Untersuchungen eingestellt werden müßten, die möglicherweise zu einer Ablehnung des Projekts führen.

Soweit die Kläger Fragen problematisieren, die entscheidungserheblich sind, so unterliegt die Beantwortung dieser Fragen durch den erkennenden Senat keinen Zweifeln. So ist es eindeutig, daß die UVP-Richtlinie die zuständige Behörde nicht zu einer bestimmten Entscheidung in der Sache zwingt, etwa dahin, daß sie nur die umweltfreundlichste Lösung zulassen dürfte. Die aus der Umweltverträglichkeitsprüfung gewonnenen Erkenntnisse sind - als gewichtiges Abwägungsmaterial - lediglich "im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen" (Art. 8 UVP-Richtlinie). Eine - planerisch abwägende - Entscheidung, die bestimmte Umweltbelange zurückstellt, weil das Planungsziel (hier: einer schnellen und möglichst störungsfreien Verkehrsverbindung) sonst nicht zu erreichen wäre, verbietet die UVP-Richtlinie nicht.

Auch daß die UVP-Richtlinie bei der Planung einer Fernstraße eine Planfeststellung in Abschnitten nicht verbietet, kann ernsthaften Zweifeln nicht unterliegen, zumal es im einschlägigen deutschen Fachrecht zahlreiche Instrumente gibt, die eine planerische, auch die Umweltbelange einbeziehende übergreifende Koordination gewährleisten. Dazu gehört neben der Linienbestimmung nach § 16 FStrG das Gebot, daß die Möglichkeiten der Weiterführung der Straße über den jeweiligen Abschnitt hinaus und die sich aus dem jetzt planfestzustellenden Abschnitt ergebenden Zwangspunkte für nachfolgende Abschnitte in die Entscheidung einzubeziehen sind. Die Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach der Art eines "vorläufigen positiven Gesamturteils" gewährleistet für die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Verknüpfung der Abschnitte zu einem Gesamtprojekt. Der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, daß dies geschehen ist; dazu hätten auch Unterlagen des Raumordnungsverfahrens vorgelegen, die sich ausführlich und anhand verschiedener Alternativen auch unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Landschaftsschutzes mit der Fortführung der B 16 (neu) befaßten. Die Angaben seien hinreichend detailliert und konkretisiert, um eine Beurteilung der Umweltauswirkungen bei einer Fortführung der Straße zu ermöglichen. Mehr verlange die UVP-Richtlinie nicht. Dem ist zuzustimmen. Die Abschnittsbildung ändert überdies nichts daran, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung für die ganze Straße mit allen Abschnitten durchgeführt werden muß und daß ein nachfolgender Abschnitt an entgegenstehenden, in der Abwägung nicht zu überwindenden Umweltbelangen scheitern kann. Dem Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung für das Gesamtprojekt wird damit Rechnung getragen.

3. Die Kostenentscheidung hinsichtlich der Kläger zu 1, 2, 4 und 16 beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO; im übrigen bleibt sie der Schlußentscheidung vorbehalten.

