

Sachgebiete: Fernstraßenrecht, Umweltrecht

ID: Lfd. Nr. 23/96

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 25.01.1996

Aktenzeichen: 4 C 5.95  
(1 C 1089/92.OVG )

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

Art. 2 UVP-RL, Art. 3 UVP-RL, Art. 5 UVP-RL, Art. 6 UVP-RL, Art.8 UVP-RL,  
§ 22 Abs. 1 S. 1 UVPG,  
§ 17 Abs. 1 FStrG,  
§ 1 Abs. 2 FStrAbG,  
§ 76 VwVfG

Stichworte:

Verkehrswegeplanung; Planfeststellung; förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung; nationale Übergangsregelung; gemeinschaftliche Anforderungen; UVP-Richtlinie; unmittelbare Wirkung; Verfahrensregelung; keine Verschärfung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen; Umweltstandards; Prüfung der Umweltauswirkungen; Abwägungsrelevanz; Strukturierung des Abwägungsvorganges; Bewertungskriterien; Alternativenprüfung; Verkehrsprognose; Abschnittsbildung; Verkehrsfunktion; Planänderung;

Leitsätze:

1. Der Bau einer Bundesfernstraße, für die das Planfeststellungsverfahren nach dem 3. Juli 1988, aber vor dem 1. August 1990 eingeleitet worden ist, bedarf einer Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP - nach Maßgabe der - insoweit unmittelbar anwendbaren - Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten - UVP-Richtlinie - vom 27. Juni 1985 (85/337 EWG; Abt EG Nr. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40).
2. Durch die UVP-Richtlinie werden die materiellrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen des nationalen Rechts für UVP-pflichtige Vorhaben nicht verschärft.
3. Die förmliche UVP strukturiert für planfeststellungsbedürftige Vorhaben den Abwägungsvorgang in der Weise, daß zunächst eine auf die Umwelt beschränkte Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens stattzufinden hat.
4. Das Fehlen einer förmlichen UVP allein indiziert noch keinen Abwägungsmangel. Es ist vielmehr weiter zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß als Folge der Unterlassung abwägungserhebliche Umweltbelange außer acht gelassen oder fehlgewichtet worden sind.
5. Die UVP-Richtlinie ist nicht geeignet, fehlende Umweltstandards zu ersetzen oder Defizite im Bereich der Untersuchungsmethoden und der Bewertungsmaßstäbe zu kompensieren.
6. Bei der Alternativprüfung ist es der Planungsbehörde nicht verwehrt, 0 die UVP auf diejenige Variante zu beschränken, die nach dem aktuellen Planungsstand noch ernstlich in Betracht kommt (im Anschluß an den Senatsbeschluß vom 16. August 1995 - BVerwG 4 B 92.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 104).
7. Die Aufnahme eines Vorhabens in den Bedarfsplan hindert die Planungsbehörde daran, den

Verkehrsbedarf im Rahmen des Abwägungsgebotes zu verneinen, entbindet sie aber nicht von der Prüfung entgegenstehender öffentlicher oder privater Belange (im Anschluß an das Senatsurteil vom 8. Juni 1995 BVerwG 4 C 4.94 - Buchholz 407.4 17 FStrG Nr. 102).

### Urteil

- BVerwG 4 C 5.95 -
- OVG Rhein.-Pfalz 1 C 1089/92 -

In der Verwaltungsstreitsache \_ \_ \_ \_ \_ hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 1996 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Gaentzsch und die Richter Hien, Dr. Lemme<sup>1</sup>, die Richterin Heeren und den Richter Halama

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 29. Dezember 1994 wird aufgehoben.

Die Klagen werden mit der Maßgabe abgewiesen, daß aus der planergänzenden Regelung vom 7. November 1994 die Worte "oder sofort vollziehbar" gestrichen werden.

Von den Kosten des Verfahrens tragen die Kläger zu 1 und 2 als Gesamtschuldner 21/50, die Kläger zu 3 und 4 als Gesamtschuldner 11/50 sowie der Kläger zu 5 18/50.

### Gründe:

I.

Die Kläger wenden sich gegen die Planung der Autobahn A 60 in dem Abschnitt zwischen Ba. und La. im Raum Wi.. Sie sind Landwirte, von deren landwirtschaftlich genutzten Grundstücken Teilflächen für den Bau der Autobahn oder für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen werden sollen.

Die A 60 ist Teil einer direkten Fernstraßenverbindung zwischen dem Verdichtungsraum Antwerpen-Brüssel-Lüttich und dem Rhein-Main-Gebiet. In den Jahren ab 1970 wurden bis zu 16 Linienführungen untersucht. Dabei wurden auch für den Raum Bi.-Wi. verschiedene Trassenvarianten erwogen.

Im August 1980 traf der Bundesminister für Verkehr die Entscheidung über die Linienführung. Im Bedarfsplan des Fernstraßenausbaugesetzes 1986 war der Bau einer Fahrbahn als dringlich und der Vollausbau als Planung dargestellt. Im Bedarfsplan des Fernstraßenausbaugesetzes 1993 ist der Vollausbau als dringlicher Bedarf dargestellt.

Die Straßenverwaltung Rh.-Pf. stellte mit Beschluß vom 24. März 1992 den Plan für den Bau der

A 60 in dem Abschnitt Ba.-La. fest. Die Einwendungen der Kläger, die sich in ihrer landwirtschaftlichen Betätigung empfindlich beeinträchtigt sehen und die Planung grundsätzlich in Frage stellen, wies sie zurück.

Die Kläger haben den Planfeststellungsbeschluß angefochten und im Klageverfahren vorgetragen: Die Planung sei fehlerhaft, da keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stattgefunden habe. Die Planungsbehörde habe den Untersuchungsrahmen unzulässig eingengt. Daher seien Planungsalternativen unzureichend geprüft worden. Der Planung liege eine fehlerhafte Verkehrsprognose zugrunde.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat den Planfeststellungsbeschluß mit Urteil vom 29. Dezember 1994 (1 C 10893/92.OVG) aufgehoben und zur Begründung ausgeführt: Zwar fehle es weder an der Planrechtfertigung für das Vorhaben noch sei ein Verstoß gegen gesetzliche Planungsleitsätze ersichtlich. Der Planfeststellungsbeschluß beruhe aber auf einer fehlerhaften Abwägung. Die Planungsbehörde habe eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vorgenommen, obwohl dies rechtlich geboten gewesen sei. Die UVP-Bestimmungen hätten nicht lediglich verfahrensrechtliche Bedeutung. Sie stellten erhöhte Anforderungen an die Ermittlung und die Zusammenstellung der Umweltbelange. Aufgrund ihres integrativen Ansatzes ermöglichten sie eine breitere und genauere Erfassung. Die Anreicherung der Verfahrensregelungen ziehe eine Verstärkung des materiellen Rechts nach sich. Die UVP biete den Betroffenen eine "Richtigkeitsgewähr durch Verfahren". Unterbleibe sie, so indiziere dies die Fehlerhaftigkeit des Abwägungsvorgangs. Wie das Ergebnis ausgefallen wäre, wenn eine UVP stattgefunden hätte, sei unaufklärbar, da es in zahlreichen Bereichen an verbindlichen Standards fehle. Den Nachteil, daß sich nicht nachweisen lasse, ob die tatsächlich vorgenommene Überprüfung der Umweltauswirkungen einer normgerechten UVP entspreche, habe der Beklagte zu tragen. Der Abwägungsfehler sei offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen. Es bestehe die Möglichkeit, daß die Planungsentscheidung anders ausgefallen wäre, wenn die Planungsbehörde den Abwägungsmangel vermieden hätte. Er lasse sich nicht durch eine Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren beheben.

Dagegen richtet sich die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision des Beklagten. Zu deren Begründung trägt der Beklagte im wesentlichen vor: Das Vorhaben sei nach § 22 UVPG nicht UVP-pflichtig. Auch ein Rückgriff auf EG-Normen komme nicht in Betracht. Die UVP-Richtlinie habe keine unmittelbare Wirkung für den Bürger. Ohne eine Umsetzung in nationales Recht seien die in ihr getroffenen Einzelregelungen, die nicht aus dem Gesamtzusammenhang gelöst werden könnten, unanwendbar. Selbst bei einer unmittelbaren Geltung der EG-Richtlinie ergebe sich aus der Nichtdurchführung einer UVP allein kein Aufhebungsanspruch. Sie habe lediglich verfahrensrechtliche Bedeutung. Die Straßenbauverwaltung habe die materiellen Anforderungen an eine UVP erfüllt. Sie sei dem Abwägungsgebot gerecht geworden. Sie habe alle nach Lage der Dinge relevanten Umweltauswirkungen in die Abwägung eingestellt. Vom beklagten Land könne nicht der Nachweis verlangt werden, daß ausschließlich die planfestgestellte Trasse ein sachgerechtes Abwägungsergebnis darstelle und unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit keine Alternative in Betracht komme. Gegen das Abwägungsgebot verstoße die Planfeststellungsbehörde erst, wenn sich eine bestimmte Alternativlösung nach Lage der Dinge anbiete oder gar aufdränge. Dabei brauchten nicht alle nur denkbaren Planungsalternativen auch im Hinblick auf ihre Umweltverträglichkeit mit der gleichen Dichte und Tiefe untersucht und die Entscheidung zugunsten der planfestzustellenden Trassenvariante bis zuletzt offengehalten zu

werden. Die vom Erstgericht angenommenen Mängel seien weder offensichtlich noch seien sie auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen. Sie ließen sich jedenfalls durch ein ergänzendes Planverfahren heilen.

Die Kläger verteidigen das angefochtene Urteil. Sie machen im wesentlichen geltend: Wegen der Nichtigkeit der Übergangsregelung des § 22 Abs. 1 Satz 1 UVPG seien entweder das UVP-Gesetz im übrigen oder die UVP-Richtlinie unmittelbar anzuwenden. Wegen des medienübergreifenden Ansatzes entfalte die UVP zugleich materiellrechtliche Wirkungen. Die Vorschriften über die UVP seien drittschützend. Das Fehlen allgemeiner Standards für die Erfassung, Ermittlung und Bewertung der Umweltbelange sei durch erhöhte Anforderungen an das Verfahren zu kompensieren. Sie, die Kläger, hätten unter Hinweis auf den Wissensstand des Sachverständigenrats für Umweltfragen über die Auswirkungen von Autobahnbauten dargelegt, welche Untersuchungen sich hätten aufdrängen müssen. Komme die Behörde ihrer Ermittlungspflicht nicht nach, so müsse es zum Klageerfolg ausreichen, wenn die ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verbesserung der materiellrechtlichen Position geführt hätte. Es sei weder Sache der Betroffenen noch des Gerichts, Nachermittlungen durchzuführen. Kämen - wie hier - Planungsalternativen in Betracht, so habe die Planungsbehörde auch unter Umweltgesichtspunkten jede von ihnen vergleichend zu betrachten und gegeneinander abzuwägen. Hiervon entbinde sie auch die Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan nicht. Das Erstgericht habe zu Recht auch die Verkehrsprognose beanstandet. Nach Räumung verschiedener NATO-Standorte im Eifelraum sei der Verkehrsbedarf in letzter Zeit weiter gesunken.

Der Oberbundesanwalt hat sich am Verfahren beteiligt. Er hat sich dem Standpunkt des Beklagten angeschlossen.

## II.

Die Revision des Beklagten ist zulässig und begründet. Sie führt zur Aufhebung des angegriffenen Urteils und zur Klagabweisung mit der aus dem Tenor ersichtlichen Maßgabe. Die Kläger werden durch den von ihnen angefochtenen Planfeststellungsbeschuß vom 24. März 1992 in der Fassung der planergänzenden Regelung vom 7. November 1994 nur in einem Randbereich in ihren Rechten verletzt.

1. Die Kläger sind entgegen der Ansicht des Erstgerichts nicht dadurch in ihren Rechten verletzt, daß eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden ist. Insbesondere hat dieser Verfahrensmangel nicht zu einem Abwägungsfehler geführt.

a) Zutreffend hat das Erstgericht allerdings angenommen, daß die Kläger als Eigentümer von Grundstücken, die von der Planfeststellung enteignend betroffen sind, grundsätzlich eine Rechtsverletzung daraus herleiten können, daß eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden ist; denn die UVP dient der Ermittlung und Bewertung der durch die Planung berührten Umweltbelange und ist damit Bestandteil des Abwägungsvorgangs. Der Senat geht in ständiger Rechtsprechung seit dem Urteil vom 18. März 1983 - BVerwG 4 C 80.79 - (BVerwGE 67, 74) davon aus, daß der Eigentümer eines durch eine straßenrechtliche Planfeststellung mit enteignender Wirkung betroffenen Grundstücks die Verletzung des Abwägungsgebots auch mit der Begründung geltend machen kann, öffentliche Belange seien nicht hinreichend berücksichtigt worden, sofern sich dieser Verstoß auf seine subjektive

Rechtsstellung ausgewirkt haben kann.

b) Dem Erstgericht ist auch darin beizupflichten, daß das planfestgestellte Vorhaben einer förmlichen UVP unterzogen werden mußte. § 22 Abs. 1 Satz 1 UVPG, der bei Inkrafttreten des Gesetzes am 1. August 1990 bereits öffentlich bekanntgemachte Vorhaben von dem Erfordernis einer UVP freistellt, steht nicht in Einklang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht (Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. August 1994 - C 396/92 - Slg. 1994, 13717, 3751).

Der Senat teilt indes nicht den Standpunkt des Erstgerichts, daß Vorhaben, für die, wie hier, ein Zulassungsverfahren nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden ist, einer UVP nach den übrigen Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Der deutsche Gesetzgeber hat in § 22 Abs. 1 Satz 1 UVPG eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß in den dort näher bezeichneten Verfahren eine UVP nicht stattfinden soll. Diese Entscheidung läßt sich nicht durch eine richtlinienkonforme Auslegung in der Weise überspielen, daß dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung gleichwohl ein Anwendungsbereich für die Sachverhalte eröffnet wird, auf die es sich gerade nicht erstrecken sollte.

Die Lücke, die dadurch entstanden ist, daß sich der gesetzliche Anwendungsbefehl nicht auf alle Zulassungsverfahren erstreckt, die nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden sind, ist vielmehr durch einen unmittelbaren Rückgriff auf die UVP-Richtlinie zu schließen. Dem steht nicht entgegen, daß Richtlinien nicht unmittelbar gelten, sondern für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind und diesen die Wahl der Form und der Mittel überlassen (Art. 189 Abs. 3 EGV). Die Tatsache, daß sie an die Mitgliedstaaten adressiert und ihrer Natur nach auf eine Umsetzung angelegt sind, schließt nicht aus, daß sie unmittelbare Wirkung entfalten können. Dieser Fall kann eintreten, wenn eine Richtlinie bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist von einem Mitgliedstaat nicht, nicht vollständig oder unzulänglich umgesetzt ist. Voraussetzung ist, daß die Richtlinie eine unbedingte Regelung enthält. Dies trifft zu, wenn ihre Anwendung weder an Bedingungen geknüpft ist noch von einer konstitutiven Entscheidung eines EG-Organs oder des Mitgliedstaats abhängt. Hinzu kommen muß, daß die Verpflichtungen, die sich aus der Richtlinie ergeben, hinreichend bestimmt umschrieben sind (vgl. EuGH, Urteile vom 19. Januar 1982 - RS 8/81 - Slg. 1982, 53, 71, vom 26. Februar 1986 - RS 152/84 - Slg. 1986, 737, 748 und vom 23. Februar 1994 - C 236/92 - Slg. 1994, I 497, 502). Das ist bei der UVP-Richtlinie hinsichtlich des Baus von Autobahnen der Fall.

Die UVP-Richtlinie enthält einen hinreichend genauen und unbedingten Kern von Bestimmungen. Dies reicht aus. Denn es kommt nicht darauf an, ob die Richtlinie als Ganzes den Anforderungen gerecht wird, die an eine unmittelbare Wirkung gestellt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Januar 1982 - RS 8/81 - a.a.O.). Artikel 2 Abs. 1 UVP-Richtlinie schreibt unmißverständlich vor, daß die Mitgliedstaaten bestimmte Projekte, zu denen jedenfalls der Bau von Autobahnen zählt, vor der Erteilung einer Genehmigung einer UVP unterziehen. Unschädlich ist, daß es nach Art. 2 Abs. 2 UVP-Richtlinie der Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen bleibt, ob diese Prüfung im Genehmigungsverfahren oder in einem selbständigen Verfahren stattfindet. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Zuerkennung gewisser Gestaltungsspielräume steht der Annahme der hinreichenden Bestimmtheit nicht entgegen, solange der EG-Normgeber hierbei auf Begriffe zurückgreift, die für den Rechtsanwender und den kontrollierenden Richter mit Hilfe der üblichen Methoden auslegungsfähig sind (vgl. EuGH, Urteil vom 8. April 1976 - RS 43/75 - Slg. 1976, 455, 473). Anders liegen die Dinge allenfalls dann, wenn die Umsetzung einer Richtlinienvorschrift ins

Ermessen des Mitgliedstaates gestellt ist. Hiervon kann bei Art. 2 UVP-Richtlinie indes keine Rede sein. Auch die Reichweite des Art. 3 UVP-Richtlinie läßt sich ohne weiteres bestimmen. Diese Vorschrift legt den Inhalt der Prüfung fest und zählt die Faktoren auf, denen hierbei Rechnung zu tragen ist, auch wenn sie der zuständigen Behörde einen gewissen Entscheidungsspielraum bei der Durchführung der Prüfung nach Maßgabe des Einzelfalles einräumt. Ob sich aus Art. 5 Abs. 1 UVP-Richtlinie eine hinreichend bestimmte Verpflichtung herleiten läßt, mag fraglich sein. Keine Zweifel ruft in dieser Hinsicht Art. 5 Abs. 2 UVP-Richtlinie hervor, der im einzelnen festlegt, welche Mindestangaben der Projektträger zu machen hat. Auch Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie enthält für die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Programm, das ohne weitere gesetzgeberische Maßnahmen aus sich heraus umsetzbar ist. Art. 8 UVP-Richtlinie stellt sich ebenfalls als unbedingt und hinreichend genau dar; denn er bringt zum Ausdruck, daß das Ergebnis der UVP bei einer planerischen Entscheidung in die Abwägung der Interessen, die für das Projekt einerseits und für den Umweltschutz andererseits streiten, eingehen soll. Dies entspricht der Sichtweise des Europäischen Gerichtshofs, der bezogen auf die Art. 2, 3 und 8 UVP-Richtlinie in seinem Urteil vom 11. August 1995 - C 431/92 - (ZUR 1995, 258) festgestellt hat, daß jedenfalls diese Vorschriften "den zuständigen nationalen Behörden unmißverständlich die Pflicht auferlegen, bestimmte Projekte einer UVP zu unterziehen". Ob der einzelne aus diesen Bestimmungen subjektive Rechte für sich herleiten kann, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Die Möglichkeit des Gemeinschaftsbürgers, sich auf hinreichend genaue und unbedingte Richtlinienvorschriften zu berufen, ist nicht eine Voraussetzung, sondern lediglich eine Folge der unmittelbaren Wirkung (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 1991 - C 87 bis 89/90 - Sig. 1991, 13757, 3789). Sie ist nicht geeignet, Aufschluß darüber zu geben, ob der Richtlinieninhalt im säumigen Mitgliedstaat objektiv-rechtlich gilt. Ebenfalls keine Rolle spielt hier, daß eine unmittelbare Anwendung einer nicht umgesetzten Richtlinie zu Lasten Privater nicht in Betracht kommt; denn hier handelt es sich um ein Vorhaben, dessen Träger der Staat ist.

c) Zu Unrecht leitet das Erstgericht aus der EG-rechtswidrigen Nichtdurchführung einer förmlichen UVP einen Verstoß gegen das materielle Recht her. Es erkennt der UVP über die verfahrensrechtliche Bedeutung hinaus eine materielle Funktion zu, die es im Anschluß an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (vgl. Urteil vom 5. Juli 1994, DVBl 1994, 1198) mit den Stichworten "Richtigkeitsgewähr durch Verfahren" und "Prozeduralisierung der Umweltbelange" umschreibt.

Diese rechtliche Sicht bedarf der Korrektur.

Das Umweltrecht hat durch die UVP-Richtlinie keine materielle Anreicherung erfahren. Die gemeinschaftsrechtliche Regelung enthält sich materiellrechtlicher Vorgaben. Sie beschränkt sich auf verfahrensrechtliche Anforderungen im Vorfeld der Sachentscheidung, zu der ein Bezug nur insoweit hergestellt wird, als das Ergebnis der UVP gemäß Art. 8 "im Rahmen des Genehmigungsverfahrens" zu berücksichtigen ist. Dieses Berücksichtigungsgebot läßt sich nicht als Ausdruck des Willens des Richtliniengebers deuten, auf den Inhalt der Entscheidung Einfluß zu nehmen. Es begründet keine Verpflichtung, in den Mitgliedstaaten die Zulassungstatbestände materiell zu verschärfen. Die UVP-Richtlinie unterscheidet sich deutlich von anderen Richtlinien, durch die die Mitgliedstaaten mit Hilfe von Schutzstandards (Schwellen, Grenzwerte u.ä.) dazu angehalten werden, konkrete Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen. Aus ihr gleichwohl materielle Entscheidungskriterien abzuleiten, ist schon deshalb nicht möglich, weil sie keinen Maßstab dafür liefert, welcher Rang den Umweltbelangen im Rahmen der Zulassungsentscheidung zukommt. Insoweit ist sie ergebnisneutral. Die Entscheidungsstruktur

der jeweils einschlägigen nationalen Norm bleibt unangetastet. Die UVP-Richtlinie verlangt nur, daß die Zulassungsbehörde das Ergebnis der UVP in ihre Erwägungen mit einbezieht, schreibt aber nicht vor, welche Folgerungen sie hieraus zu ziehen hat.

Der deutsche Gesetzgeber ist hierüber nicht hinausgegangen. § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG (F. 1990), wonach bei der Planfeststellung die Umweltverträglichkeit zu prüfen ist, rechtfertigt nicht die Schlüsse, die das Erstgericht aus ihm zieht. Diese Fassung steht in engem sachlichen Zusammenhang mit dem gleichzeitig beschlossenen Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, in dem der Gesetzgeber in § 12 dem Berücksichtigungsgebot der UVP-Richtlinie Rechnung getragen hat. In der Begründung des Regierungsentwurfs zu diesem Gesetz wird hervorgehoben, daß durch diese Vorschrift "die gesetzlichen Entscheidungsgrundlagen in ihrer jeweiligen Ausgestaltung nicht verändert" werden (BTDrucks 11/3919, S. 27). Vor diesem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund verbietet es sich, § 17 Abs. 1 FStrG (F. 1990) so auszulegen, daß die UVP als Element eines erweiterten materiellen Gehalts zur Geltung kommt. Vielmehr erschöpft sich die Bedeutung des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG (F. 1990) in der (deklaratorischen) Bekräftigung, daß im strafenrechtlichen Planfeststellungsverfahren eine UVP stattzufinden hat. Welchen Platz die UVP im Entscheidungsprogramm der Planfeststellungsbehörde einnimmt, hat der Gesetzgeber inzwischen klargestellt. Durch das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl I S. 2123) hat § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG seine jetzige Fassung erhalten. Danach sind bei der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Diese Formulierung schließt es aus, das Ergebnis der UVP auf der Entscheidungsebene als ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal zu qualifizieren, durch das die Zulassungsvoraussetzungen des § 17 Abs. 1 FStrG verschärft werden. Die Gesetzesmaterialien bestätigen diese Wertung. Aus der Begründung des Regierungsentwurfs zum Planungsvereinfachungsgesetz ist zu ersehen, daß die "materiellrechtlichen Anforderungen an die Planung sowie die Grundsätze, die für die Abwägung der verschiedenen Belange im Planungsverfahren gelten, nicht geändert" werden (BTDrucks 12/4328, S. 18). Hieraus erhellt, daß es dem Gesetzgeber auch bei dieser Gelegenheit fernlag, § 17 Abs. 1 FStrG in Richtung auf eine verstärkte Umweltvorsorge materiell anzureichern.

§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG in seiner aktuellen Fassung macht indes deutlich, welche Verbindungslinien zwischen der UVP und dem materiellen Recht bestehen. Das rechtliche Scharnier zwischen beiden bildet das Abwägungsgebot, das Anforderungen an das Abwägungsergebnis wie auch an den Abwägungsvorgang stellt. Der Abwägungsvorgang gliedert sich nach ständiger Rechtsprechung in zwei Teile. Auf der ersten Stufe hat der Planungsträger alle von der Planung berührten Belange zu ermitteln und zusammenzustellen, die schutzwürdig und nicht geringwertig sind. Hierzu gehören nicht nur die im Rahmen der Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange (vgl. § 73 VwVfG) dem Planungsträger zur Kenntnis gelangten Belange, sondern auch die Belange, deren Aufklärung sich ihm nach Lage der Dinge und den verfügbaren Erkenntnismitteln aufdrängen mußte. Als in diesem Sinne abwägungserheblich können sich nicht zuletzt Belange des Umweltschutzes erweisen. Auf der zweiten Stufe des Abwägungsvorganges hat der Planungsträger die von ihm als abwägungsrelevant erkannten Belange an dem Planungsziel zu messen und je nach der Bedeutung, die ihnen unter diesem Blickwinkel zukommt, zu gewichten. Das auf diese Weise ermittelte und verarbeitete Abwägungsmaterial bildet die Grundlage für die eigentliche Planungsentscheidung, in der die verschiedenen, zum Teil gegenläufigen Belange in einen Ausgleich gebracht werden.

Dem Erstgericht ist darin beizupflichten, daß die UVP im Rahmen des Abwägungsvorganges eine bedeutende Rolle spielt. Die UVP-Richtlinie stellt sicher, daß die Behörde sich bereits in der Anfangsphase des Zulassungsverfahrens mit den Belangen des Umweltschutzes auseinandersetzt. Der Projektträger hat schon bei Antragstellung Angaben darüber zu machen, wie sich sein Vorhaben auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselbeziehungen, sowie auf Kultur- und sonstige Sachgüter auswirkt. Auf der Grundlage dieser Angaben hat die Planungsbehörde die Öffentlichkeit zu beteiligen sowie ihrerseits die Umweltauswirkungen zusammenfassend darzustellen und zu bewerten. Dieses Verfahren zeichnet sich durch vier Besonderheiten aus:

(1.) Die UVP-Richtlinie läßt zwar den Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG unberührt, sie erweitert aber den Kreis der Mitwirkungspflichten des Antragstellers beträchtlich (vgl. § 26 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Die bisherige Rollenverteilung im Verwaltungsverfahren wird insofern modifiziert, als der Vorhabenträger durch die Begründung von Vorlage- und Unterrichtungspflichten dazu angehalten wird, sein Augenmerk nicht schwergewichtig oder gar ausschließlich auf Fragen der ökonomischen Rentierlichkeit sowie der technischen und der finanziellen Realisierbarkeit des Projekts zu richten, sondern sich auch aktiv an der Klärung der ökologischen Folgen zu beteiligen.

(2.) Die UVP-Richtlinie ist vom Grundsatz der Frühzeitigkeit der Prüfung der Umweltauswirkungen beherrscht. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß bei allen Beteiligten von Anfang an das Bewußtsein für die Bedeutung der Umweltgesichtspunkte geschärft wird. Auf diese Weise wird der Gefahr vorgebeugt, daß Umweltbelange erst zu einem Zeitpunkt ins Blickfeld geraten, zu dem sich der Entscheidungsprozeß bereits so weit zugunsten der Zulassung des Vorhabens verfestigt hat, daß er nicht mehr oder nur noch schwer umkehrbar ist.

(3.) Die UVP-Richtlinie gewährleistet eine auf die Umweltauswirkungen zentrierte Vorabprüfung unter Ausschluß der sonstigen Belange, die sich für oder gegen das Vorhaben ins Feld führen lassen. Sie ermöglicht es, die Umweltbelange in gebündelter Form herauszuarbeiten, und trägt dazu bei, eine solide Informationsbasis zu schaffen, da verhindert wird, daß diese Belange in einer aufgespaltenen Betrachtungsweise nicht mit dem Gewicht zur Geltung kommen, das ihnen in Wahrheit bei einer Gesamtschau gebührt.

(4.) Der UVP-Richtlinie liegt ein integrativer Ansatz zugrunde. Den Ausgangspunkt bildet die herkömmliche Prüfung, wie sich das Vorhaben auf die einzelnen in Artikel 3 UVP-Richtlinie genannten Schutzgüter auswirkt. Die die einzelnen Schutzgüter in den Blick nehmende Perspektive ist indes um die Betrachtung der Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern zu ergänzen. Dies erfordert eine umfassende mehrdimensionale und fachübergreifende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung unter Einschluß insbesondere der Wirkungen, die sich aus der Kumulation von Vor- und Zusatzbelastungen sowie aus synergetischen Reaktionen ergeben. Damit trägt die UVP-Richtlinie der Erkenntnis Rechnung, daß zwischen den Umweltfaktoren Zusammenhänge bestehen, die es in ihrem Wirkungsgefüge und Beziehungsgeflecht zu erfassen gilt. Dies geschähe nicht, wenn die Wirkungen auf einzelne Schutzgüter lediglich summiert würden.

Dem Erstgericht ist zuzugeben, daß aufgrund der Vorgaben der UVP-Richtlinie das Zulassungsverfahren in bis dahin nicht vorgeschriebener Weise strukturiert wird. Der umweltbezogene behördliche Entscheidungsvorgang wird in eine Phase der



Informationsgewinnung und eine Phase der Informationsverarbeitung gegliedert. Durch die Konzentration auf die Umweltauswirkungen und den medienübergreifenden Ansatz schafft die Richtlinie Voraussetzungen für eine aussagekräftige und nachvollziehbare Bewertung. Die durch sie getroffenen Verfahrensvorkehrungen erhöhen die Chance, daß die Behörde die Umweltkenntnisse, derer sie für eine sachgerechte Entscheidung bedarf, auch tatsächlich erlangt (vgl. Bericht des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, (BTDrucks 11/5532, S. 31). Das rechtfertigt aber nicht den vom Erstgericht im Anschluß an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Urteil vom 5. Juli 1994, DVB1 1994, 1198) gezogenen Schluß, daß sich ohne eine derartige Verfahrensgestaltung eine Entscheidung, die den Anforderungen des Abwägungsgebots genügt, in aller Regel nicht treffen lasse. Für die Planungsbehörde ist die UVP als unselbständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens ein eingeschobener formalisierter Zwischenschritt mit dem Ziel einer zunächst auf die Umweltbelange beschränkten Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens im Rahmen der Abwägung aller Belange. Sie dient als wirkungsvolle Methode, die Umweltbelange in den Abwägungsprozeß einzuführen. Das heißt aber nicht, daß ein anderer Weg in jedem Fall ungeeignet wäre, die Umweltauswirkungen mit gleichem Informationsgehalt in der Abwägung zur Geltung kommen zu lassen (vgl. schon Urteil des Senats vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - DVB1 1995, 1012 <1015 f.>). Bereits aus dem Abwägungsgebot folgt, daß sämtliche abwägungsrelevanten Belange unter Einschluß der Umweltbelange ermittelt, gewichtet und in die Abwägung eingestellt werden. Der Kreis der Umweltauswirkungen, auf die sich die UVP zu erstrecken hat, geht nicht über die Umweltbelange hinaus, denen im Rahmen des Abwägungsgebots Rechnung zu tragen ist. Wie aus Art. 5 Abs. 2 UVP-Richtlinie zu ersehen ist, erstreckt sich die UVP nicht auf sämtliche nur irgend erdenklichen Fragestellungen. Den Einstieg in die UVP bilden die "notwendigen" Angaben zur Feststellung und Beurteilung der "Haupt"-wirkungen, die das Projekt "voraussichtlich" für die Umwelt haben wird. Hierin spiegelt sich die Tendenz wider, die Sachverhaltsermittlung auf das vernünftigerweise Vorhersehbare zu begrenzen. Dies entspricht der zum Abwägungsgebot entwickelten Formel, daß als Abwägungsmaterial die Belange anzusehen sind, die nach Lage der Dinge in die Abwägung eingestellt werden müssen. Dahinter steht die allgemeine Erkenntnis, daß die Forderung, die Wirkungen bestimmter Veränderungen in einem Ökosystem vollständig zu erfassen, schon wegen der Komplexität der Zusammenhänge nicht nur an praktische, sondern auch an Grenzen des wissenschaftlichen Erkenntnisstands stoßen würde.

Das Fehlen einer förmlichen UVP ist nicht ohne weiteres gleichbedeutend mit der Fehlerhaftigkeit der Abwägung. Die gerichtliche Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses setzt voraus, daß abwägungserhebliche Umweltbelange außer acht gelassen oder fehlgewichtet worden sind. Derartige Abwägungsmängel können, müssen aber nicht die naheliegende Folge einer unterlassenen UVP sein. Für die insoweit vom Erstgericht angenommene Indizwirkung fehlt es an jeglichem Anknüpfungspunkt, wenn Defizite in dieser Richtung von keiner Seite aufgezeigt oder auch nur geltend gemacht werden. Das Tatsachengericht bezeichnet keinen von den Klägern benannten oder von ihm ermittelten abwägungsrelevanten Umweltbelang, der als Folge davon, daß der Beklagte von einer UVP abgesehen hat, zu kurz gekommen oder gar gänzlich außer Betracht geblieben sein könnte. Es stellt sich statt dessen auf den Standpunkt, daß eine förmliche UVP deshalb unverzichtbar sei, weil es sowohl für die Untersuchungsmethoden als auch für die Bewertung der Untersuchungsergebnisse weithin an verbindlichen rechtlichen Vorgaben fehle; eine Untersuchung der Umweltauswirkungen, die nicht bestimmten Verfahrenssicherungen unterliege, sei mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Dieser Befund rechtfertigt indes nicht die Schlußfolgerung, daß der Mangel an einschlägigen Regelwerken oder

Standards durch eine förmliche UVP kompensiert werden könne. Die UVP-Richtlinie gibt keinerlei Aufschlüsse über Untersuchungsverfahren und Bewertungskriterien. Die UVP ersetzt auch nicht fehlende Umweltstandards. Die vom Erstgericht allgemein beklagten Defizite im Bereich der Untersuchungsmethoden und der Bewertungsmaßstäbe, die es erschweren, etwaige Umweltauswirkungen angemessen zu erfassen, rühren daher, daß die Einsicht in das Wirkungsgefüge zwischen den einzelnen Umweltfaktoren vom Stand der Erkenntnis und der Erkenntnismöglichkeiten abhängt, der derzeit noch lückenhaft ist und bei realistischer Betrachtung zumindest auf absehbare Zeit lückenhaft bleiben wird. Die Tatsache, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Pflicht und den rechtlichen Rahmen für die Durchführung einer UVP geschaffen hat, legt nicht schon den Grundstein für eine verbesserte Methodik der Ermittlung und der Bewertung von Umweltauswirkungen. Was auf diesem Felde die Wissenschaft (noch) nicht hergibt, vermag auch eine UVP nicht zu leisten. Von der Behörde kann nicht mehr verlangt werden, als daß sie die Annahmen zugrunde legt, die dem allgemeinen Kenntnisstand und den allgemein anerkannten Prüfungsmethoden entsprechen. Die UVP ist nicht als Suchverfahren konzipiert, das dem Zweck dient, Umweltauswirkungen aufzudecken, die sich der Erfassung mit den herkömmlichen Erkenntnismitteln entziehen. Sind Ermittlungen anzustellen, so hat die Behörde lediglich Sorge dafür zu tragen, daß die Verfahren, die im konkreten Fall zur Erreichung des Untersuchungszwecks qualitativ und quantitativ geeignet erscheinen, nicht ungenutzt bleiben.

Ein Abwägungsfehler ergibt sich auch nicht daraus, daß der Beklagte sich bei der Beurteilung der Umweltauswirkungen nicht mit den Aussagen auseinandergesetzt hat, die der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen im Umweltgutachten 1994 vom 22. Februar 1994 (BTDrucks 12/6995) gemacht hat. Abgesehen davon, daß das Umweltgutachten 1994 im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht vorlag, ist nicht ersichtlich, in welcher rechtserheblichen Beziehung es für die Abwägung Bedeutung hatte. In ihm gehen die Sachverständigen auf die allgemeinen Wirkungsbeziehungen zwischen Straße und Umwelt ein. Welche Folgerungen sich hieraus im Einzelfall ergeben, lassen sie offen. Wie der vom Sachverständigenrat gekennzeichnete Konflikt zwischen Straße und Umwelt in einer umweltverträglichen Weise aufzulösen ist, bleibt der konkreten Planungsentscheidung vorbehalten. Das Erstgericht zeigt nicht auf, welchen der im Umweltgutachten genannten Wirkfaktoren der Beklagte übersehen oder unterbewertet haben könnte. Es beschränkt sich auf die Mutmaßung, daß der allgemeine Erkenntnisstand, der sich in den gutachtlichen Aussagen dokumentiere, in den Überlegungen des Beklagten in einem höheren Maße Aktualität erlangt hätte, wenn eine UVP durchgeführt worden wäre. Dabei übersieht es, daß die der Zulassungsbehörde im Rahmen der UVP aufgebene Bewertung strikt projektbezogen zu sein hat. Zu prüfen sind nur die konkreten Auswirkungen des beantragten Vorhabens auf die Umwelt, nicht dagegen abstrakte ökologische Fragestellungen außerhalb dieses Zusammenhangs. Eine Auseinandersetzung mit allen im Umweltgutachten aufgezeigten Problemen, die durch Straßenbaumaßnahmen allgemein aufgeworfen werden, ist im Planfeststellungsverfahren nach § 17 FStrG weder erforderlich noch wäre sie ausreichend.

Das Erstgericht bezeichnet einen Abwägungsfehler auch nicht mit dem Hinweis, daß es zu der festgestellten Straßenplanung eine umweltverträgliche Alternative in Form der "Grünen Linie" gegeben hätte. Es geht selbst nicht davon aus, daß dem Beklagten die fehlende Variantendiskussion als Abwägungsdefizit anzulasten sein könnte. Das Erstgericht verkennt auch unter dem Blickwinkel der Variantenprüfung die Bedeutung der UVP. Kommen Alternativlösungen ernsthaft in Betracht, so hat die Planungsbehörde sie als Teil des

Abwägungsmaterials mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Varianten jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange unter Einschluß des Gesichtspunkts der Umweltverträglichkeit einzubeziehen (vgl. BVerwG, Beschluß vom 20. Dezember 1988 - BVerwG 7 NB 2.88 - BVerwGE 81, 128). Indes ist sie nicht verpflichtet, die Variantenprüfung bis zuletzt offen zu halten und alle von ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt erwogenen Alternativen gleichermaßen detailliert und umfassend zu untersuchen. Auch im Bereich der Planungsalternativen braucht sie den Sachverhalt nur so weit aufzuklären, wie dies für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist. Sie ist befugt, eine Alternative, die ihr auf der Grundlage einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheint, schon in einem frühen Verfahrensstadium auszuschneiden (vgl. BVerwG, Beschluß vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1 bis 11.92 - Buchholz 407.04 § 17 FStrG Nr. 89). Verfäht sie in dieser Weise, so handelt sie abwägungsfehlerhaft nicht schon, wenn sich herausstellt, daß die von ihr verworfene Lösung ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre, sondern erst, wenn diese Lösung sich ihr hätte aufdrängen müssen (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256 und vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214; Beschluß vom 5. Oktober 1990 - BVerwG 4 B 249.89 - Buchholz 442.40 § 9 LuftVG Nr. 6). Ist der Planungsbehörde bei der Betrachtung von Planungsalternativen ein gestuftes Vorgehen gestattet, so ist es ihr auch nicht verwehrt, im Fortgang des Verfahrens die UVP auf diejenige Variante zu beschränken, die nach dem jeweils aktuellen Planungsstand noch ernsthaft in Betracht kommt (vgl. BVerwG, Beschluß vom 16. August 1995 - BVerwG 4B 92.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 104).

d) Auf die Erwägungen, die das Erstgericht zu § 17 Abs. 6 c Satz 1 FStrG angestellt hat, kommt es nicht an, weil als Folge des Unterbleibens einer förmlichen UVP ein Abwägungsfehler nicht ersichtlich ist. Abgesehen hiervon stehen sie nicht in Einklang mit den Grundsätzen, die der Senat entwickelt hat. Nach § 17 Abs. 6 c Satz 1 FStrG sind Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Neben dem Offensichtlichkeitserfordernis kommt es nach der Rechtsprechung des Senats darauf an, ob nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Abwägungsfehler anders entschieden hätte (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 20. Januar 1992 - BVerwG 4 B 71.90 - Buchholz 406.11 § 214 BauBG Nr. 5 und vom 16. August 1995 - BVerwG 4 B 92.95 - a.a.O.). Eine in diesem Sinne konkrete Betrachtung hat das Erstgericht nicht angestellt. Es hat sich zwar verbal an die Senatsrechtsprechung angelehnt. Eine Vielzahl von Wendungen belegt indes, daß es sich mit der abstrakten Möglichkeit eines anderen Abwägungsergebnisses begnügt hat. Nach seiner Auffassung ist § 17 Abs. 6 c Satz 1 FStrG schon dann anwendbar, wenn sich nicht ausschließen läßt, daß die Planungsentscheidung ohne den - von ihm angenommenen - Abwägungsfehler anders ausgefallen wäre.

2. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß verletzt die Kläger auch nicht im Hinblick auf eine etwaige unzureichende Berücksichtigung ihrer eigenen Belange in ihren Rechten. Die Kläger machen zwar geltend, sie würden durch die von ihnen angegriffene Planung insbesondere dadurch in ihrer persönlichen Sphäre beeinträchtigt, daß sie bei ihrer landwirtschaftlichen Betätigung Einbußen erlitten. Die Planfeststellungsbehörde hat diese privaten Belange, wie aus der Behandlung ihrer Einwendungen im Planfeststellungsbeschluß zu ersehen ist, indes nicht bloß zur Kenntnis genommen, sondern auch in Erwägung gezogen. Sie hat zudem aufgezeigt, auf welche Weise sie einen Ausgleich zu schaffen gedenkt, der geeignet ist, einer Existenzgefährdung vorzubeugen und sonstige Belastungen auf ein zumutbares Maß zu

beschränken. Dies genügt den Anforderungen des Abwägungsgebots. Daß das private Interesse der Kläger an dem Fortbestand der jetzigen Verhältnisse hinter das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens zurücktreten soll, läßt noch nicht auf einen Abwägungsmangel schließen. Es gehört zu den Merkmalen jeder Planung, daß sich die Behörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheiden darf. Das Abwägungsgebot ist erst dann verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird oder wenn der Ausgleich zwischen den durch die Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

3. Das angefochtene Urteil erweist sich nicht aus sonstigen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).

a) Aus der gemeinschaftsrechtlich begründeten Verpflichtung, eine UVP durchzuführen, läßt sich keine selbständig durchsetzbare Verfahrensposition herleiten. Das Bundesverwaltungsgericht hat bisher Verfahrenspositionen, die unabhängig von der Möglichkeit einer konkreten materiellrechtlichen Betroffenheit geschützt sind, vom Atomrecht abgesehen (vgl. Urteil vom 9. März 1990 - BVerwG 7 C 23.89 - BVerwGE 85, 54), weder im Fachplanungs- noch im sonstigen Zulassungsrecht anerkannt (vgl. Urteil vom 29. Mai 1981 - BVerwG 4 C 97.77 - BVerwGE 62, 243, vom 15. Januar 1982 - BVerwG 4 C 26.78 - BVerwGE 64, 325 und vom 5. Oktober 1990 - BVerwG 7 C 55 und 56.89 - BVerwGE 85, 368; Beschluß vom 3. August 1982 - BVerwG 4 B 145.82 - DVBl 1982, 1096). Diese Linie hat der Senat erst kürzlich auch im Hinblick auf die UVP ausdrücklich bestätigt (vgl. Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 102). Hiervon abzuweichen besteht kein Anlaß. Insoweit ist ein Verstoß gegen UVP-Vorschriften entscheidungserheblich nur dann, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß ohne den Verfahrensfehler die Entscheidung anders ausgefallen wäre. Dies hat der Senat inzwischen mehrfach bekräftigt (vgl. Beschlüsse vom 22. Juli 1993 - BVerwG 4 B 257.92 -, vom 22. Juni 1993 - BVerwG 4 B 45.93 -, vom 12. Januar 1994 - BVerwG 4 B 163.93 - und vom 23. Februar 1994 - BVerwG 4 B 35.94 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 97). Diese Rechtsprechung ist entgegen den vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Urteil vom 5. Juli 1994 (a.a.O.) angedeuteten Bedenken aufgrund des § 17 Abs. 6 c FStrG keineswegs obsolet geworden. Sie findet ihre rechtliche Stütze in § 46 VwVfG (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - a.a.O. und vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - a.a.O.). Diese Vorschrift aber läßt § 17 Abs. 6 c Satz 2 2. Halbsatz FStrG ebenso wie die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen ausdrücklich unberührt. Im Zusammenspiel mit dieser Regelung erübrigte es sich, den Tatbestand des § 17 Abs. 6 c Satz 1 FStrG auch auf Verfahrensmängel zu erstrecken. Gemessen an § 46 VwVfG ist der Fehler, der dem Beklagten unterlaufen ist, jedenfalls deshalb nicht erheblich, weil das Erstgericht keine Feststellungen getroffen hat, die auf die konkrete Möglichkeit hindeuten, daß eine andere Entscheidung getroffen worden wäre, wenn eine förmliche UVP stattgefunden hätte.

Auch das Gemeinschaftsrecht mißt den Bestimmungen der UVP-Richtlinie, die das Erstgericht als verletzt ansieht, keinen individualrechtlichen Gehalt bei. Allenfalls insoweit, als nach Art. 6 Abs. 2 Sorge dafür zu tragen ist, daß der "betroffenen" Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Durchführung des Projekts zu äußern, legt die UVP-Richtlinie zugunsten eines bestimmbareren Personenkreises Rechte fest, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden

können. Das Erstgericht stellt indes nicht in Abrede, daß der Beklagte diesem Beteiligungserfordernis der Sache nach genügt hat. Die Mängel, die dem Planfeststellungsbeschluß nach seiner Ansicht anhaften, rühren nicht daher, daß die Kläger keine Gelegenheit gehabt hätten, ihre Bedenken gegen das Vorhaben in den Entscheidungsprozeß einzubringen. Die Mitgliedstaaten bestimmen grundsätzlich, unter welchen Voraussetzungen Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht vor den nationalen Gerichten klageweise geltend gemacht werden können. Gemeinschaftsrechtskonform verhalten sie sich hierbei grundsätzlich schon dann, wenn sie sicherstellen, daß die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts nach denselben Voraussetzungen möglich ist, die gelten, wenn es um die Beachtung des innerstaatlichen Rechts geht (vgl. EuGH, Urteile vom 9. November 1983 - RS 199/82 - Slg. 1983, 3597, 3612 und vom 19. November 1991 - C 6 und 9/90 - Slg. 1991, I 5357, 5416). Durch das nationale Prozeßrecht dürfen freilich nicht so hohe Hürden aufgerichtet werden, daß die Ausübung eines in der Gemeinschaftsrechtsordnung vorgesehenen Rechts hieran praktisch scheitert (vgl. EuGH, Urteile vom 24. März 1988 - RS 104/86 - Slg. 1988, 1799, 1816 und vom 25. Juli 1991 - C 208/90 - Slg. 1991, I 4269, 4298). Abgesehen hiervon muß jedenfalls in den Fällen, in denen gemeinschaftsrechtliche Regelungen dem Schutz von Leben und Gesundheit dienen, den Betroffenen die Möglichkeit offenstehen, die Einhaltung des EG-Rechts gerichtlich überprüfen zu lassen (vgl. EuGH, Urteile vom 30. Mai 1991 - C 361/88 - Slg. 1991, I 2567, 2599 und - C 59/89 - Slg. 1991, I 2608, 2629 und vom 17. Oktober 1991 - C 58/89 - Slg. 1991, I 4983, 5023). Keiner dieser Gesichtspunkte nötigt dazu, den Klägern allein wegen des Unterlassens einer förmlichen UVP Rechtsschutz zu gewähren. Die Praxis, Verfahrensfehler nur dann als erheblich anzuerkennen, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Sachentscheidung ohne sie anders ausgefallen wäre, schränkt den Rechtsschutz nicht so weitgehend ein, daß das Effizienzgebot nicht mehr angemessen zum Tragen käme. Haben Verstöße gegen die UVP-Richtlinie Ermittlungs- oder Bewertungsdefizite zur Folge, so kann sich hieraus unter den in § 17 Abs. 6 c FStrG genannten Voraussetzungen ein Aufhebungsanspruch ergeben.

b) Die Abwägungsmängel, die das Erstgericht angenommen hat, ohne ihnen entscheidungserhebliche Bedeutung beizumessen, eignen sich ebenfalls nicht als Stütze des angefochtenen Urteils. Sie liegen nicht vor.

Die Abwägung des Beklagten krankt nicht daran, daß sie auf einer zweifelhaften Verkehrsprognose beruhen würde. Das Erstgericht legt schon nicht dar, worauf die von ihm angedeuteten Zweifel gründen. Es räumt selbst ein, daß die Verkehrsprognose, die dem Planfeststellungsbeschluß zugrunde liege, durch das Verkehrsgutachten bestätigt werde, das der Beklagte 1994 während des Klageverfahrens habe erstellen lassen. Entscheidend ist, daß das Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der Planrechtfertigung keinen Bedenken begegnet. Davon geht das Erstgericht selbst aus. Es tritt ausdrücklich der Würdigung des Beklagten bei, daß für die A 60 ein durch die Aufnahme in den Bedarfsplan dokumentierter Verkehrsbedarf besteht. Diese Einschätzung ist auch für die Abwägungsentscheidung von Bedeutung. Nach § 1 Abs. 2 des Fernstraßenausbaugesetzes in der Fassung des Art. 27 des 3. Rechtsbereinigungsgesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl I S. 1221) entsprechen die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG. Die Feststellung, daß für sie ein Bedarf vorhanden ist, ist für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Sie ist auch im Rahmen der Abwägung zugrunde zu legen. Liegt der Beurteilung des Verkehrsbedarfs durch den Gesetzgeber eine unzulängliche Prognose zugrunde, so überschreitet der Gesetzgeber mit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan ggf. die Grenzen des ihm eingeräumten Ermessens. Eine Bedarfsfeststellung, die auf einer unhaltbaren Einschätzung der zukünftigen

Verkehrsentwicklung beruht, entspricht nicht dem Wohl der Allgemeinheit. Ein Gericht, das bei der Überprüfung einer Planfeststellung zu dem Ergebnis kommt, daß die gesetzgeberische Entscheidung nicht den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG genügt, hat die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan durch das Bundesverfassungsgericht klären zu lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - a.a.O.). Bejaht es dagegen die Planrechtfertigung, weil es keinen Anhaltspunkt für eine Fehlerhaftigkeit der der Bedarfsplanung zugrundeliegenden Verkehrsprognose sieht, so kann es auch bei der Prüfung der Abwägung den Verkehrsbedarf nicht in Zweifel ziehen.

Allerdings wird mit der Aufnahme in den Bedarfsplan die abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nicht vorweggenommen. Mit ihr ist nur über eine der tatbestandlichen Zulassungsvoraussetzungen entschieden. Die Planungsbehörde wird nicht von der Verpflichtung entbunden, alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange abzuwägen. Eine dem Bedarf entsprechende, unter verkehrlichen Aspekten optimale oder vorzugswürdige Trasse kann an entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Belangen scheitern (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - a.a.O.). Der Verkehrsbedarf stellt nur einen unter vielen Belangen dar, die bei einer Straßenplanung zu berücksichtigen sind. Ob er sich entsprechend seinem Gewicht im Rahmen der Gesamtabwägung durchsetzt, hängt von der Bedeutung der Belange ab, die gegen das Vorhaben sprechen. Dies läßt sich nur aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles beurteilen.

c) Auch die vom Erstgericht beanstandete Abschnittsbildung begegnet letztlich keinen Bedenken, die eine Vollaufhebung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses rechtfertigen.

Richtig ist, daß der planfestgestellte Autobahnabschnitt keine eigenständige Verkehrsfunktion besitzt, weil er im Osten gleichsam "auf der grünen Wiese" endet. Nach der Rechtsprechung des Senats muß ein Abschnitt eine eigenständige Verkehrsfunktion haben (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1 bis 11.92 - a.a.O. und vom 2. November 1992 - BVerwG 4 B 205.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 92). Damit wird gewährleistet, daß die Teilplanung auch dann noch sinnvoll ist und bleibt, wenn sich das Gesamtplanungskonzept im nachhinein als nicht realisierbar erweist. Der Gefahr der Entstehung eines Planungstorsos muß bei jeder abschnittsweisen Planung vorgebeugt werden.

Der Beklagte hält dem ohne Erfolg entgegen, daß die vier Abschnitte, in die die 28 km lange Neubaustrecke zwischen Bi. und Wi. im Interesse der besseren Überschaubarkeit aufgeteilt worden sei, den Gegenstand einer auch in der Durchführung eng aufeinander abgestimmten Gesamtplanung gebildet hätten. Die Planungsbehörde hat es nicht in der Hand, daß sich der von ihr angestrebte Gleichlauf über den Zeitpunkt der Beschlußfassung hinaus fortsetzt. Ob und mit welchem Erfolg die Einzelplanungsentscheidungen angefochten werden, liegt außerhalb ihrer Steuerungsmöglichkeiten. Sie muß der Eventualität Rechnung tragen, daß aus der aufeinander abgestimmten Gesamtplanung einzelne Stücke herausgebrochen werden. Für diesen Fall hat sie sicherzustellen, daß das Vorhaben auch ohne diese Teile eine Verkehrsfunktion erfüllen kann.

Der Beklagte hat indes die gegen die Abschnittsbildung vorgebrachten Bedenken nachträglich weitgehend ausgeräumt. Mit Regelung vom 7. November 1994 hat die Planfeststellungsbehörde gegenüber der zuständigen Straßenbaubehörde erklärt, daß mit dem Bau des streitigen Abschnitts "erst dann begonnen werden darf, wenn der Planfeststellungsbeschluß vom 24. März 1992 zum Neubau der Autobahn A 60 zwischen St. und Wi. .... unanfechtbar oder sofort vollziehbar

geworden ist". Die Frage der Abschnittsbildung stellt sich im Lichte dieser Anordnung anders dar als vorher. Der Bau des planfestgestellten Abschnitts wird nunmehr von näher bezeichneten zusätzlichen Maßgaben abhängig gemacht. Dies stellt der Sache nach eine nachträgliche Änderung des Planfeststellungsbeschlusses dar. Daß solche Änderungen grundsätzlich zulässig sind, ergibt sich aus § 76 VwVfG. Die durch diese Vorschrift eröffnete Möglichkeit kann die Planungsbehörde auch zu dem Zweck nutzen, einen Rechtsfehler des Planfeststellungsbeschlusses zu beheben (vgl. BVerwG, Beschluß vom 24. Oktober 1991 - BVerwG 7 B 65.91 - Buchholz 451.22 AbfG Nr. 44; vgl. auch Urteil vom 14. Dezember 1984 - BVerwG 4 C 26 bis 35.82 - Buchholz 407.4 § 9 FStrG Nr. 22 für den Fall einer nachträglichen Zusicherung). Eine solche Änderung ist in einem anhängigen Gerichtsverfahren zu beachten (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Januar 1981 - BVerwG 4 C 68.78 - BVerwGE 61, 307 und vom 31. März 1995 - BVerwG 4 A 1.93 - BVerwGE 98, 126). Das mag anders sein, wenn der Mangel einen zentralen Punkt betrifft, der sich nicht bereinigen läßt, ohne daß ein gänzlich neues Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird (vgl. BVerwG, Beschluß vom 20. Dezember 1991 - BVerwG 4 C 25.90 - Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 4). Davon kann hier keine Rede sein. Die nachgeschobene Planergänzung ist geeignet, die Gefahr der Entstehung eines Planungstorsos auszuräumen, soweit in ihr der Bau des planfestgestellten Abschnitts an die Voraussetzung geknüpft wird, daß der Planfeststellungsbeschluß für den Anschlußabschnitt in Richtung Wi. unanfechtbar geworden ist. Den mit ihr verfolgten Zweck verfehlt sie lediglich insoweit, als nicht bloß die Bestandskraft, sondern auch die sofortige Vollziehbarkeit dieser Entscheidung ausreichen soll, um das von den Klägern angegriffene Planvorhaben in Angriff zu nehmen. Die sofortige Vollziehung bietet indes keine Gewähr dafür, daß ein Verwaltungsakt in seinem Bestand erhalten bleibt. Sie bewahrt die Planfeststellungsbehörde nicht davor, daß die von ihr getroffene Planungsentscheidung im gerichtlichen Verfahren ggf. aufgehoben wird. Um einer solchen Eventualität vorzubeugen, hat der Senat die planergänzende Regelung vom 7. November 1994 nur mit der aus dem Tenor ersichtlichen Maßgabe bestätigt.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 und § 159 Sätze 1 und 2 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Gaentzsch, Hien, Lemmel, Halama. Die Richterin Heeren ist erkrankt und kann deshalb nicht unterschreiben. Gaentzsch

### **Beschluss**

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 104.916 DM festgesetzt (§ 14 Abs. 1 und § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Gaentzsch, Hien, Lemmel, Halama. Die Richterin Heeren ist erkrankt und kann deshalb nicht unterschreiben. Gaentzsch