



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 9 A 27.06

Verkündet  
am 30. Januar 2008  
Jakob  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Januar 2008  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Storost,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Vallendar, Prof. Dr. Rubel und  
Dr. Nolte sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten für den Neubau der Bundesstraße B 178n im Bauabschnitt 3.1 von der S 148 bei Löbau bis zur S 143 bei Obercunnersdorf. Mit dem Gesamtvorhaben, das in die Bedarfspläne 1993 und 2004 zum Fernstraßenausbaugesetz als vordringlicher Bedarf aufgenommen wurde, soll zwischen dem Dreiländereck Zittau und der Bundesautobahn A 4 eine leistungsfähige Straßenverbindung in Nord-Süd-Richtung für den grenzüberschreitenden und regionalen Straßenverkehr geschaffen werden. Der knapp 6 km lange Abschnitt 3.1 schließt an seinem nördlichen Ende an den bereits fertiggestellten Bauabschnitt 2 (Ortsumgehung Löbau) an und soll an die bestehende S 143 bei Obercunnersdorf angebunden werden. Im geplanten nachfolgenden Verlauf sollen die Bauabschnitte 3.2 und 3.3 die bereits bestehende Ortsumgehung Zittau fortsetzen. Innerhalb des Planungsbereiches des Teilabschnittes 1.1 nördlich von Löbau liegt das mit Verordnung vom 2. August 2006 (Sächsisches Amtsblatt vom 31. August 2006, S. 778) bestimmte Europäische Vogelschutzgebiet „Feldgebiete in der östlichen Oberlausitz“. Der Neubau der B 178n soll im Bauabschnitt 3 dreistreifig ausgebaut werden.

- 2 Die Kläger sind Eigentümer von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken in der Gemarkung Niedercunnersdorf, Flurstücke ..5 (29 480 m<sup>2</sup>) und ..6 (9 080 m<sup>2</sup>), von denen 5 400 m<sup>2</sup> dauerhaft und 335 m<sup>2</sup> vorübergehend (Flurstück ..5) sowie 1 040 m<sup>2</sup> dauerhaft und 350 m<sup>2</sup> (Flurstück ..6) vorübergehend für die geplante Trasse in Anspruch genommen werden sollen.
  
- 3 Das Planfeststellungsverfahren wurde im Januar 2005 eingeleitet. Die Planunterlagen, die auch den Landschaftspflegerischen Begleitplan und die diesem zugrunde liegenden naturschutzfachlichen Gutachten umfassen, lagen einen Monat lang u.a. in Niedercunnersdorf, dem Wohnort der Kläger, aus. In der Bekanntmachung wurde darauf hingewiesen, dass jeder bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben könne. Die Einwendung müsse den geltend gemachten Belang und das Maß der Beeinträchtigung erkennen lassen. Mit Ablauf der Einwendungsfrist seien alle Einwendungen ausgeschlossen. Mit rechtzeitig beim Beklagten eingegangenem undatierten Schreiben erhoben die Kläger „Einspruch“ gegen die beabsichtigte Maßnahme. Sie wandten sich gegen die Inanspruchnahme ihres Eigentums. Die Neubautrasse sei nicht erforderlich und das eventuell steigende Verkehrsaufkommen sei auch durch den schrittweisen Ausbau der vorhandenen Trasse zu bewältigen. Wörtlich heißt es u.a.: „Wir wollen nicht, dass unsere Landschaft mit ihrer Fauna und Flora zerstört wird.“
  
- 4 Im Rahmen des Anhörungsverfahrens hatte die Planfeststellungsbehörde die eingegangenen Einwendungen dem Straßenbauamt Bautzen mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt. Dieses antwortete den Einwendern, darunter auch den Klägern, mit einem Schreiben vom 29. August 2005, in dem folgende Formulierung gebraucht wurde: „Die gegebenen Antworten sind verbindlich und werden im Planfeststellungsbeschluss festgeschrieben und durch das Straßenbauamt vollzogen.“ Um möglichen Missverständnissen bei den Einwendern entgegenzuwirken, wurde unter Hinweis darauf, dass allein der Planfeststellungsbeschluss des Beklagten, nicht aber ein Antwortschreiben des Vorhabenträgers - Straßenbauamt Bautzen - rechtsverbindliche Entscheidungen über die Einwendungen treffen könne, nach dem Erörterungstermin vom September

2005 ein weiterer Termin am 18. Oktober 2005 anberaumt. Die Kläger nahmen an keinem Erörterungstermin teil.

- 5 Mit Beschluss vom 27. Juli 2006 stellte der Beklagte den Plan fest. Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt: Die Planrechtfertigung stehe nach der Aufnahme des Verkehrsprojektes in den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen fest. Mit der Maßnahme werde das für das Jahr 2015 prognostizierte Verkehrsaufkommen bewältigt werden können, die Verkehrssicherheit verbessert werden ebenso wie die Lärm- und Schadstoffsituation sowie die Infrastruktur. Außerdem werde eine überregionale Verkehrsverbindung nach Polen und Tschechien geschaffen. Bei der Nachbewertung von Maßnahmen des Bedarfsplans sei für den Bereich südlich Löbau ein dreistreifiger Querschnitt (RQ 15,5) an die Stelle des ursprünglich angedachten vierstreifigen Neubaus getreten, wodurch der Flächenverbrauch auf das unvermeidliche Maß reduziert werde. In der Abwägung der verschiedenen Trassenvarianten habe sich die gewählte Planungsvariante als vorzugswürdig herausgestellt. Diese führe zwar zu deutlichen Zerschneidungswirkungen. Der bloße Ausbau der bestehenden B 178 würde aber die Anlieger von Ottenhain, Oberseifersdorf und Großschweidnitz erheblich mit Lärm und Schadstoffen belasten. Darüber hinaus ergäben sich bei der Neubauparallelvariante Vorteile für den Ortsverkehr, der weiterhin über die alte Trasse geführt werden könne. Besonders deutlich seien die Vorteile des Neubaus im Hinblick auf den nachfolgenden Trassenabschnitt 3.2. Bei der Ausbauvariante müsste entweder das gemeldete FFH-Gebiet „Pließnitzgebiet“ gequert oder aber Herrnhut weiträumig umfahren werden. Dadurch, dass die Neubaustrecke die Funktion von Ortsumgehungen übernehme, die den regionalen und besonders den überregionalen Verkehr aufnehmen könnten, würden die Ortsdurchfahrten von Lärm- und Schadstoffbelastungen, die insbesondere durch den grenzüberschreitenden LKW-Verkehr verursacht würden, entlastet.
- 6 Die Abschnittsbildung führe nicht zu einem Planungstorso. Der Teilabschnitt 3.1 schließe im Norden an die bereits fertiggestellte Ortsumgehung Löbau an und im Süden mit einem Netzknoten an die S 143 und sei so selbstständig verkehrsfunktionstüchtig.

- 7 Die geplante Maßnahme sei aufgrund der Landschaftspflegerischen Begleitplanung und die diese ergänzenden Nebenbestimmungen mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar.
- 8 In der Abwägung geht der Planfeststellungsbeschluss auf die Belange der Kläger nicht gesondert ein. Insoweit wird allgemein darauf verwiesen, dass Einwendungen, die nicht gesondert behandelt seien, zurückgewiesen würden. Im Grunderwerbsverzeichnis und im Grunderwerbsplan sind die Grundstücke der Kläger verzeichnet.
- 9 Der Planfeststellungsbeschluss wurde in der Zeit vom 4. Oktober bis 18. Oktober 2006 ausgelegt.
- 10 Die Kläger haben am 20. November 2006 Klage erhoben, mit der sie sich gegen das Vorhaben wenden. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:
- 11 Der Planfeststellungsbeschluss leide an einem formellen Fehler, weil sie aufgrund des Schreibens des Straßenbauamtes Bautzen, das die Einwendungen beantwortet habe, gehindert worden seien, im Erörterungstermin ihre Rechte wahrzunehmen.
- 12 Das Planungsbüro, das die Machbarkeitsstudie zum Ausbau der B 178 erstellt habe, sei befangen gewesen, weil es von vornherein die Vorzugsvariante des Vorhabenträgers empfohlen habe.
- 13 Die Planung des Neubaus beruhe auf veralteten Tatsachen. Der erhebliche Rückgang der Bevölkerung, der im Prognosezeitraum zu erwarten sei, sei nicht ausreichend berücksichtigt worden. Daraus resultiere ein deutlich niedrigeres Verkehrsaufkommen. Die Verkehrsdichte habe in den letzten Jahren abgenommen. Die Belastung durch LKW-Verkehr sei an der B 178 zwischen 1995 und 2000 rückläufig gewesen; die Prognose berücksichtige diese Entwicklung nicht. Es sei von einer Gesamtbelastung von insgesamt 13 000 bis 14 000 Kfz/24 h im Jahre 2020 auszugehen. Der bloße Ausbau der B 178 sei wesentlich billiger als ein Neubau und könne alle entstehenden Probleme lösen, wes-

halb er vorzuziehen sei. Selbst die von dem Beklagten prognostizierte höhere Verkehrsmenge könne ohne Weiteres in einem zweistreifigen Querschnitt abgewickelt werden. Die Abschnittsbildung sei fehlerhaft erfolgt. Es sei nur ein knapp 6 km langer Abschnitt geplant worden. Die S 143 sei schlecht ausgebaut und ungeeignet, Schwerlastverkehr aufzunehmen. Darüber hinaus gebe es im Planungsabschnitt 1.1 ein unüberwindliches Planungshindernis, weil dieser Abschnitt das Vogelschutzgebiet „Feldgebiete in der östlichen Oberlausitz“ durchschneide.

- 14 Ein zentraler Planungsmangel liege darin, dass nicht untersucht worden sei, wo Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten von Vögeln lägen. Die Betroffenheit der Zauneidechse werde im Planfeststellungsbeschluss ignoriert. Beeinträchtigungen von Fledermäusen seien gar nicht untersucht worden, obwohl Fledermäuse im Plangebiet heimisch seien.
  
- 15 Die Kläger beantragen,  
  
den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Dresden vom 27. Juli 2006 aufzuheben.
  
- 16 Der Beklagte beantragt,  
  
die Klage abzuweisen.
  
- 17 Zur Begründung bezieht er sich auf den Planfeststellungsbeschluss und macht ergänzend geltend:
  
- 18 Der Vortrag der Kläger zum Vogelschutz und zur Beeinträchtigung geschützter Arten, insbesondere der Fledermausarten, sei präkludiert, weil die Kläger keine entsprechend konkretisierten Einwendungen erhoben hätten. Unabhängig davon sei aber auch eine erhebliche Störung geschützter Arten nicht zu erwarten. Die Brutvogelfauna sei hinreichend erfasst worden. Das Fledermausvorkommen sei in der FFH-Verträglichkeitsprüfung behandelt worden.

- 19 In der Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 Fernstraßenausbaugesetz sei die B 178 als Neubauplanung aufgenommen, wobei dem Bundesgesetzgeber die veränderte Verkehrsnachfrage bekannt gewesen sei. Die Verkehrsprognose sei auch ordnungsgemäß erstellt worden. Der dreistreifige Straßenquerschnitt RQ 15,5 sei zulässig. Er erzeuge nicht mehr Verkehrskapazität, jedoch eine Verbesserung in der Verkehrssicherheit und der Verkehrsqualität. Das gelte u.a. für Straßen mit hohem LKW-Anteil wie grenzüberschreitenden Straßen.
- 20 Der Senat hat mit Beschluss vom 18. Juni 2007 (BVerwG 9 VR 13.06) den Antrag der Kläger auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage abgelehnt.

## II

- 21 Die Klage ist unbegründet. Der Planfeststellungsbeschluss verstößt nicht gegen Rechtsvorschriften, deren Verletzung die Kläger als durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses unmittelbar in ihrem Eigentumsrecht Betroffene mit der Folge einer Aufhebung des Beschlusses oder der Notwendigkeit eines ergänzenden Verfahrens nach § 17 Abs. 6c Satz 2 Bundesfernstraßengesetz (i.d.F. der Bekanntmachung vom 20. Februar 2003, BGBl I S. 286 - FStrG a.F. -) geltend machen können.
- 22 1. Der Planfeststellungsbeschluss leidet nicht an durchgreifenden Verfahrensmängeln.
- 23 a) Die Kläger rügen zu Unrecht eine Verletzung ihres Anhörungsrechts nach § 73 Abs. 6 VwVfG i.V.m. § 1 SächsVwVfG. Ein möglicher Anhörungsmangel ist jedenfalls mit dem Erörterungstermin am 18. Oktober 2005 geheilt worden. In diesem Termin hatten alle Betroffenen, auch die Kläger, Gelegenheit, sich zu der geplanten Maßnahme zu äußern.
- 24 b) Ein Verfahrensmangel liegt ebenfalls nicht vor, soweit die Kläger die Befangenheit des im Planungsverfahren eingeschalteten Planungsbüros geltend machen (§ 21 VwVfG). Die Tätigkeit eines Sachverständigen in verschiedenen

Stufen eines Verwaltungsverfahrens indiziert nicht, dass dieser nicht mehr unparteiisch und sachgerecht begutachten könnte.

- 25 2. Der Planfeststellungsbeschluss enthält auch keine durchgreifenden materiellrechtlichen Mängel.
- 26 a) Die erforderliche Planrechtfertigung für das planfestgestellte Vorhaben ist aufgrund der Ausweisung der B 178n im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Fernstraßenausbaugesetz (i.d.F. der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005, BGBl I S. 201 - FStrAbG -) als vordringlicher Bedarf gegeben. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG entsprechen die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG und sind damit hieran gemessen vernünftigerweise geboten. Die Feststellung, dass ein verkehrlicher Bedarf besteht, ist für die Planfeststellung verbindlich. Die Verbindlichkeit erstreckt sich auch auf das gerichtliche Verfahren (stRspr; vgl. etwa Urteile vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <345 ff.> = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 102 S. 28, vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 C 3.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 131 S. 204 und vom 19. März 2003 - BVerwG 9 A 33.02 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 173 S. 157). Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Bedarfsfeststellung für das hier streitige Vorhaben die Grenzen seines gesetzgeberischen Ermessens überschritten hat, sind nicht ersichtlich. Davon ist nur auszugehen, wenn die Feststellung des Bedarfs evident unsachlich ist, weil es für die Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan im Hinblick auf eine bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung oder auf die verkehrliche Erschließung eines zu entwickelnden Raumes an jeglicher Notwendigkeit fehlte (Urteil vom 8. Juni 1995 a.a.O. S. 347; BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1998 - 1 BvR 650/97 u.a. - NVwZ 1998, 1060). Solche Gründe lassen sich dem Vorbringen der Kläger nicht entnehmen.
- 27 Soweit die Kläger darauf abheben, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere die Bevölkerungsentwicklung und das sich daraus ergebende Verkehrsaufkommen, derart geändert hätten, dass die dem Gesetz zugrunde liegenden Verkehrsprognosen nicht mehr haltbar seien, greift dieser Einwand nicht durch. Änderungen der für die Bedarfsfeststellung maßgeblichen Grund-



lagen lassen die Verbindlichkeit des Bedarfsplans grundsätzlich nicht entfallen. Denn nach der Konzeption des Fernstraßenausbaugesetzes ist es Sache des Gesetzgebers, auf solche Änderungen zu reagieren (vgl. § 4 FStrAbG). Hierzu hat er in Bezug auf das planfestgestellte Vorhaben aber gerade keinen Anlass gesehen. Denn in dem auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplanes 2003 fortgeschriebenen Bedarfsplan des 5. Fernstraßenausbauänderungsgesetzes vom 4. Oktober 2004 (BGBl I S. 2574) ist der schon vorher vorgesehene Neubau der B 178n zwischen Weißenberg/A 4 und Zittau wiederum als vordringlicher Bedarf enthalten. Dass der Gesetzgeber die ursprüngliche Planung nicht lediglich ungeprüft übernommen hat, wird bereits daran deutlich, dass im Abschnitt Löbau-Zittau, mithin gerade auch im hier in Streit stehenden Abschnitt, gegenüber dem vorhergehenden Bedarfsplan, der noch Vierstreifigkeit vorgesehen hat, nunmehr nur noch ein zweistreifiger Ausbau vorgesehen ist. Der im Planfeststellungsbeschluss vorgesehene Ausbau mit einem Zusatzfahrstreifen wird von dem im Bedarfsplan vorgesehenen zweistreifigen Ausbau nicht ausgeschlossen. Eine derartige Bau- und Betriebsform mit abwechselnden Überholmöglichkeiten für die beiden Fahrtrichtungen dient in erster Linie der Verkehrsqualität und der Verkehrssicherheit. Selbst unter Zugrundelegung der von den klägerischen Gutachtern prognostizierten Verkehrsbelastungen von mindestens 13 000 bis 14 000 Kfz/24 h wäre die Grundlage für die ursprüngliche, auch den gewählten Regelquerschnitt rechtfertigende Bedarfsentscheidung nicht entfallen (vgl. die Richtlinien für die Anlage von Straßen RAS Teil: Querschnitte Ausgabe 1996 - RAS-Q 96 - S. 18).

- 28 b) Soweit die Kläger Verstöße gegen europäisches und nationales Naturschutzrecht durch Ermittlungsdefizite in Bezug auf Vögel, Fledermäuse und Amphibien rügen, sind sie mit ihren Einwendungen ausgeschlossen, § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG a.F. Zwar haben sie innerhalb der Einwendungsfrist „Einspruch“ eingelegt und haben deutlich gemacht, dass sie nicht wollen, dass für das Vorhaben Natur und Landschaft zerstört werden. Das genügt jedoch nicht, um das Recht eines von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Planfeststellung Betroffenen, den Planfeststellungsbeschluss umfassend auch unter dem Gesichtspunkt eines Verstoßes gegen Naturschutzrecht überprüfen zu lassen, zu wahren.

29 Der Wortlaut des § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG a.F. bedarf der Auslegung. Auszugehen ist dabei von dem verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG, wonach dem von potenziellem Entzug seines nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentums Planbetroffenen der Rechtsweg offensteht. Dabei steht ihm grundsätzlich ein Anspruch zur Seite, die Planfeststellung umfassend daraufhin überprüfen zu lassen, ob bei der fachplanerischen Abwägung öffentliche Belange hinreichend beachtet worden sind. Dieser sogenannte Vollüberprüfungsanspruch trägt dem Gedanken Rechnung, dass der im Planfeststellungsbeschluss zugelassene Eigentumsentzug nach Art. 14 Abs. 3 GG zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich sein muss (vgl. z.B. Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 = Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 23 Rn. 448, 453 m.w.N.). Die Präklusion nach § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG a.F. schränkt diesen Anspruch ein, weil sie materiell wirkt, d.h. die Einwendungen sind auch in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen. Der Gesetzgeber verfolgt mit der Präklusionsregelung im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG legitime Ziele (vgl. Urteil vom 24. Mai 1996 - BVerwG 4 A 38.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 S. 137). Er hat als Konflikt gesehen, dass bei einer wichtigen Maßnahme der Infrastruktur wie dem Straßenbau zwischen Bürgerbeteiligung, planerischer Informationsaufbereitung und effektivem Rechtsschutz einerseits sowie dem Ziel einer behördlichen Verfahrensbeschleunigung und der Rechtssicherheit der Planungsentscheidung andererseits ein Spannungsverhältnis besteht. Durch die Beteiligung der Betroffenen bereits im Verwaltungsverfahren wird ein Teil ihres Rechtsschutzes vorverlagert und ihnen damit die Einflussnahme auf den Inhalt der Planungsentscheidung eröffnet. Dies ermöglicht schon frühzeitig einen Ausgleich der Individual- und der öffentlichen Interessen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1982 - 2 BvR 1187/80 - BVerfGE 61, 82 <115>). Einerseits ist es dem Betroffenen möglich, seine Interessen, auch soweit sie nicht eigene Rechtspositionen, sondern öffentliche Belange betreffen, vorzutragen und auf ihre Behandlung zu dringen (vgl. Urteil vom 24. Mai 1996 a.a.O. S. 138). Andererseits stärkt die Regelung die Bestandskraft der einmal erteilten Genehmigung gegenüber solchen Drittbetroffenen, die sich am Verwaltungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig beteiligt haben. Für den Vorhabenträger

wird das Risiko der Anfechtbarkeit der getroffenen Planungsentscheidung überschaubarer (vgl. dazu Urteil vom 17. Juli 1980 - BVerwG 7 C 101.78 - BVerwGE 60, 297 <304>).

- 30 Nach dieser sachbezogenen Betrachtungsweise des § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG a.F. muss aus einer Einwendung nicht nur hervorgehen, dass der Drittbetroffene sich gegen das Planvorhaben als solches wenden will. Das Vorbringen muss vielmehr so konkret sein, dass die Planfeststellungsbehörde erkennen kann, in welcher Hinsicht sie bestimmte Belange einer näheren Betrachtung unterziehen soll. Der Betroffene muss zumindest in groben Zügen darlegen, welche Beeinträchtigungen befürchtet werden ohne dies allerdings begründen zu müssen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1982 a.a.O. S. 117 f.; BVerwG, Beschluss vom 12. Februar 1996 - BVerwG 4 VR 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 109 S. 78). Anzuknüpfen ist dabei an die ausgelegten Planunterlagen. Von einem Einwender kann deshalb erwartet werden, dass er gegen die Planung sprechende Gesichtspunkte geltend macht, die sich - anknüpfend an die ausgelegten Unterlagen - einem Laien in seiner Lage von dessen eigenem Kenntnis- und Erfahrungshorizont her erschließen. Weitergehende Ausführungen, die wissenschaftlich-technischen Sachverstand erfordern, können hingegen grundsätzlich nicht verlangt werden. Privateinwendern kann auch keine Obliegenheit zur rechtlichen Einordnung ihrer Einwendungen auferlegt werden.
- 31 Befassen sich die Planunterlagen ausführlich mit dem Belang, dessen Beeinträchtigung mit einer Einwendung geltend gemacht werden soll, müssen darauf abzielende Einwendungen in dem oben beschriebenen Sinne entsprechend konkretisiert werden, damit die Planfeststellungsbehörde sich veranlasst sieht, die Planung unter dem geltend gemachten Gesichtspunkt näher zu überprüfen. Wenn etwa - wie hier - der Naturschutz in den ausgelegten Unterlagen ausführlich behandelt worden ist, kann von einem von dem Vorhaben unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer erwartet werden, dass er der Behörde zumindest in laienhafter Form die Bereiche der Tier- und Pflanzenwelt benennt, deren Behandlung er im Hinblick auf die Inanspruchnahme seiner Grundstücke noch als unzureichend ansieht.

- 32 Diesen Anforderungen genügte die Einwendung der Kläger mit dem allgemeinen Hinweis auf die Zerstörung der Landschaft mit ihrer Fauna und Flora angesichts der ausgelegten Planunterlagen nicht. Nach den bereits vorgenommenen Untersuchungen musste diese pauschale Einwendung die Planfeststellungsbehörde gerade nicht veranlassen, vertieft in die Prüfung des Vorhabens in Bezug auf bestimmte Tier- und Pflanzenarten einzutreten. Die ausgelegten Planunterlagen enthielten hier - neben anderem - einen Landschaftspflegerischen Begleitplan sowie die vom Vorhabenträger eingeholten naturschutzfachlichen Gutachten, woraus sich die Untersuchung des Plangebietes auf Fauna und Flora und deren mögliche Beeinträchtigungen ergab. Die Untersuchung der Avifauna und der Amphibien etwa, deren Unzulänglichkeit die Kläger erstmals im Klageverfahren rügen, wurde umfangreich dargestellt, ebenso die der Säuger und Reptilien. Die Untersuchungszeiträume waren den Unterlagen zu entnehmen ebenso wie das Alter der Untersuchungsergebnisse, das die Kläger erstmals im Klageverfahren kritisiert haben. Ohne Weiteres erkennbar war auch, dass Fledermausvorkommen im Landschaftspflegerischen Begleitplan nicht erwähnt wurden, sondern nur in der ebenfalls ausgelegten FFH-Vorprüfung. Unter diesen Umständen konnte der allgemeine Hinweis der Kläger, sie wollten nicht, dass ihre Landschaft mit ihrer Fauna und Flora zerstört werde, nur als Ausdruck einer generellen Ablehnung des Vorhabens, nicht aber als Anstoß zu noch weitergehenden Untersuchungen bestimmter Tier- und Pflanzenarten verstanden werden. Da die Kläger hiernach solche weitergehenden Untersuchungen im Planfeststellungsverfahren nicht erwarten konnten, sind sie mit der Rüge diesbezüglicher Ermittlungsdefizite auch im gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen. Dem insoweit eingetretenen Einwendungsausschluss entgegenstehende Mängel des Bekanntmachungs- und Auslegungsverfahrens sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.
- 33 c) Soweit die Kläger nicht mit entsprechenden Einwendungen gegen den Plan gemäß § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG a.F. ausgeschlossen sind, leidet der Plan auch an keinem offensichtlichen, für die Betroffenheit der Kläger erheblichen Mangel der durch § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG a.F. gebotenen Abwägung, der auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist und nicht durch Planergän-

zung behoben werden kann (§ 17 Abs. 6c FStrG a.F. bzw. § 17e Abs. 6 FStrG n.F.).

- 34 aa) Die Variantenwahl zugunsten der planfestgestellten Trasse ist nicht zu beanstanden.
- 35 Die Kläger meinen, der Beklagte hätte sich bei abwägungsfehlerfreier Entscheidung für eine Alternativtrasse entscheiden müssen, bei der die Inanspruchnahme der in ihrem Eigentum stehenden Grundstücke vermieden worden wäre. Das trifft jedoch nicht zu.
- 36 Die Auswahl unter verschiedenen in Betracht kommenden Trassenvarianten ist unbeschadet hierbei zu beachtender, rechtlich zwingender Vorgaben eine fachplanerische Abwägungsentscheidung und gerichtlicher Kontrolle nur begrenzt zugänglich. Nach ständiger Rechtsprechung handelt eine Planfeststellungsbehörde nicht schon dann abwägungsfehlerhaft, wenn eine von ihr verworfene Trassenführung ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, durch eigene Ermittlungen ersatzweise zu planen und sich hierbei gar von Erwägungen einer „besseren“ Planung leiten zu lassen. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Auswahl zwischen verschiedenen Trassenvarianten erst dann überschritten, wenn eine andere als die gewählte Linienführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere darstellen würde, wenn sich mit anderen Worten diese Lösung der Behörde hätte aufdrängen müssen (vgl. Urteil vom 9. Juni 2004 - BVerwG 9 A 11.03 - Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 5 S. 41 m.w.N.). Das ist hier nicht der Fall.
- 37 Mit der von den Klägern favorisierten Planungsalternative eines Ausbaus der vorhandenen Trasse hat sich der Beklagte im Planfeststellungsbeschluss ausführlich auseinandergesetzt und dargelegt, dass die Neubautrasse besser geeignet ist, die oben beschriebenen Planziele zu erreichen. Nach der Begründung des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses könnte das Hauptziel der

Planung, eine leistungsfähige und schnelle Nord-Süd-Verbindung zwischen Zittau/Dreiländereck und A 4 zur Aufnahme und Weiterleitung des Fernverkehrs aus diesen und den grenzüberschreitenden Regionen zu schaffen, durch einen bloßen Ausbau des vorhandenen Straßennetzes nur auf Kosten unverhältnismäßiger Eingriffe in das Eigentum und die Wohnqualität der Anlieger sowie in einen Biotopverbund erreicht werden. Zudem würden die verkehrlichen Vorteile der B 178n auch für das nachgeordnete Netz entfallen. Dazu wurde auf die Vielzahl von Ortsdurchfahrten hingewiesen, weswegen bei Schaffung einer entsprechenden Leistungsfähigkeit und der auch im Hinblick auf § 50 BImSchG erforderlichen Ortsumgehungen der Ausbau einem aufwändigen Neubau gleichkomme. Dieser würde jedoch verkehrliche, ökologische und wirtschaftliche Nachteile aufweisen und zudem aufgrund der erforderlichen separaten Trassenführung für den regionalen und zwischenörtlichen Verkehr nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Neubautrasse übernehme demgegenüber an vielen Stellen die Funktion einer Ortsumgehung. Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Durch die Trassenwahl lokale Verkehrsströme umzulenken und dadurch das nachgeordnete Straßennetz zu entlasten, ist ebenso ein zulässiges Planungsziel wie die Schaffung einer leistungsfähigen Relation zur Bewältigung des Fernverkehrs.

- 38 Die Abwägung ist auch nicht deshalb zu beanstanden, weil nach Auffassung der Kläger der Beklagte zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass das FFH-Gebiet „Pließnitzgebiet“ bei der Ausbauvariante im Folgeabschnitt 3.2 beeinträchtigt würde. Die Vermeidung der Durchschneidung eines FFH-Gebietes und damit seiner Inanspruchnahme für Planungszwecke in einem nachfolgenden Planungsabschnitt stellt ein bei der Planung zu berücksichtigendes öffentliches Interesse dar. Es ist nicht zu beanstanden, wenn dieses Interesse mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt wurde, ohne dass für den hier infrage stehenden Bauabschnitt im Einzelnen festgestellt worden ist, ob das Gebiet i.S.d. Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABI EG Nr. L 206 S. 7 - FFH-Richtlinie - FFH-RL -) erheblich beeinträchtigt wird.

- 39 Bei der Auswahl der Trasse hat sich der Beklagte darüber hinaus ausführlich und nachvollziehbar mit der von den Klägern vorgelegten „Begutachtung der Machbarkeitsstudie des Straßenbauamtes Bautzen zur Ausbauvariante B 178“ vom Mai 2006 auseinander gesetzt und sie in den Entscheidungsprozess einbezogen. Das von den Klägern vorgelegte Gutachten geht bei seinen Berechnungen von anderen Annahmen aus als der Beklagte. Etwa wird die Einstufung der Straße geändert, die von der Behörde angestrebte Entwurfsgeschwindigkeit wird herabgesetzt, die mit den Ortsumgehungen erstrebten Ziele werden anders definiert, die Führung des öffentlichen Nahverkehrs anders gewichtet, die Verkehrssicherheit anders bewertet. Es versteht sich von selbst, dass bei veränderten Annahmen auch die Bewertung der Ausbautrasse zu einem anderen Ergebnis kommt. Das rechtfertigt jedoch noch nicht den Schluss, dass sich der Behörde diese Trasse hätte aufdrängen müssen.
- 40 bb) Der Beklagte hat schließlich die Dimensionierung der Neubautrasse in seine Überlegungen einbezogen und rechtsfehlerfrei abgewogen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn der Beklagte einem dreistreifigen Querschnitt 15,5 gegenüber dem von den Klägern für ausreichend gehaltenen Querschnitt 10,5 den Vorrang einräumt, weil drei Fahrstreifen eine deutlich höhere Verkehrssicherheit und eine Verbesserung der Verkehrsqualität bieten. Zusatzfahrstreifen sind insbesondere auf Steigungsstrecken wie bei dem hier in Rede stehenden Gelände sowie bei der Belastung mit grenzüberschreitendem LKW-Verkehr angezeigt (vgl. RAS-Q 96 S. 15). Diese Belange behalten das ihnen vom Beklagten beigemessene Gewicht auch dann, wenn eine geringere Verkehrsbelastung, wie sie die Kläger behaupten, eintreten sollte.
- 41 cc) Die Abschnittsbildung durch Aufteilung der Strecke Löbau bis zur B 178 (Oberseifersdorf) - 3. Bauabschnitt - in den planfestgestellten und zwei weitere Teilabschnitte (3.2 und 3.3) ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Eine solche planungsrechtliche Abschnittsbildung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulässig, wenn der jeweilige Teilabschnitt eine selbstständige Verkehrsfunktion besitzt und der weiteren Verwirklichung des Vorhabens keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen (vgl. etwa Urteile vom 19. Mai 1998 - BVerwG 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1 <14 f.> und vom

10. April 1997 - BVerwG 4 C 5.96 - BVerwGE 104, 236 <243> jeweils m.w.N.). Beide Voraussetzungen sind erfüllt. Die Entstehung eines Planungstorsos ist entgegen der Ansicht der Kläger nicht zu besorgen.

- 42 aaa) Nach den Ausführungen des Planfeststellungsbeschlusses umfasst der erste Teil des 3. Bauabschnittes den Anschluss an die bereits fertiggestellte Ortsumgehung Löbau bis zum Netzknoten an der S 143. Verkehrswirksamkeit gewinnt das Abschnittsende durch die Verknüpfung mit der S 143. Auf diese Weise setzt der planfestgestellte Teilabschnitt die Ortsumgehung Löbau fort und entlastet Ebersdorf und Ottenhain. Die B 178n wird mit Abstand an diesen Orten vorbeigeführt. Eine leistungsfähige Verknüpfung mit der S 143 wird bis zur Fertigstellung des Bauabschnittes 3.1 hergestellt werden, so dass die S 143 den von der B 178n abfließenden Verkehr aufnehmen kann.
- 43 bbb) Die grundsätzlich zulässige Teilplanung muss allerdings das Gesamtvorhaben im Blick haben. Sie ist nicht zulässig, wenn von der Gesamtplanung ausgelöste Probleme voraussichtlich unbewältigt bleiben. Dass die Folgen für die weitere Planung in den Blick genommen werden müssen, läuft aber nicht darauf hinaus, dass bereits im Rahmen der Planfeststellung für einen Teilabschnitt mit derselben Prüfungsintensität der Frage nach den Auswirkungen auf nachfolgende Planabschnitte oder gar auf das Gesamtvorhaben nachzugehen wäre. Andernfalls würden die Vorteile, die eine Abschnittsbildung im Interesse nicht nur einer praktikablen und effektiv handhabbaren, sondern auch einer leichter überschaubaren Planung rechtfertigen, wieder zunichte gemacht. Erforderlich, aber auch ausreichend ist eine Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach der Art eines (abwägungsbegrenzenden) „vorläufigen positiven Gesamturteils“. Eine Prognose für die nachfolgenden Abschnitte muss ergeben, dass der Verwirklichung des Vorhabens keine von vornherein unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen (Beschluss vom 23. November 2007 - BVerwG 9 B 38.07 - juris Rn. 20; Urteil vom 10. April 1997 a.a.O. S. 243). Dem Vorhaben stehen nicht deshalb unüberwindliche Hindernisse entgegen, weil der Bauabschnitt 1.1 nach den Planungsabsichten des Beklagten durch das inzwischen durch Rechtsverordnung bestimmte Vogelschutzgebiet „Feldgebiete in der östlichen Oberlausitz“ führt und schon deshalb auch der Bauabschnitt 1.2



nicht herstellbar sein könnte. Dieser Bauabschnitt setzt die Ortsumgehung Löbau, die sich unmittelbar an den Bauabschnitt 3.1 anschließt, nach Norden fort. Über Klagen und Eilverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss zum Bauabschnitt 1.2 hat der Senat bereits rechtskräftig entschieden und ein unüberwindliches Planungshindernis verneint (vgl. Urteil vom 26. Oktober 2005 - BVerwG 9 A 33.04 - juris Rn. 32 ff.).

- 44 Nichts anderes gilt auch im vorliegenden Verfahren. Zwar liegt das Vogelschutzgebiet im Planungsbereich des Bauabschnitts 1.1. Damit steht aber keineswegs fest, dass dieser Bauabschnitt nicht gebaut werden kann. Dass dies im Ergebnis gelingt, erscheint, wie der Planfeststellungsbeschluss zutreffend ausführt, weder rechtlich noch tatsächlich ausgeschlossen. Das genügt für die Einschätzung, dass die Planungen für das Gesamtvorhaben umgesetzt werden können. Die Anforderungen an eine derartige Prognose müssen nämlich nicht einen Grad der Gewissheit erreichen, der eine Verzögerung oder auch ein Scheitern des Gesamtvorhabens ausschließt (vgl. Urteil vom 19. Mai 1998 - BVerwG 4 A 9.97 - a.a.O. S. 15). Die Anwendung der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie mag die Realisierung des Bauabschnitts 1.1 erschweren. Sie macht sie aber nicht von vornherein unmöglich. Es gibt keine Beweisregel des Inhalts, dass das Habitatschutzrecht sich als ein unüberwindbares Planungshindernis erweist (Beschluss vom 23. November 2007 - BVerwG 9 B 38.07 - juris Rn. 22). Bei der Querung eines Vogelschutzgebietes durch eine Straßentrasse mag eine erhebliche Beeinträchtigung „nahezu unvermeidlich“ sein (vgl. zur Querung eines FFH-Gebietes Urteil vom 17. Januar 2007 - BVerwG 9 A 20.05 - BVerwGE 128, 1 <18>). Dem Vorhabenträger bleibt jedoch die Möglichkeit nachzuweisen, dass sein Schutzkonzept durch ein geeignetes Risikomanagement den Eintritt eines ökologischen Schadens wirksam verhindern wird (Urteil vom 17. Januar 2007 a.a.O. S. 26 f.), was er nach eigenem Vortrag offenbar anstrebt. Zudem besteht die Möglichkeit der Zulassung eines Vorhabens aufgrund einer Abweichungsprüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL (Art. 7 FFH-RL i.V.m. Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABI EG Nr. L 103 S. 1 - Vogelschutzrichtlinie -). Sollte diese wiederum daran scheitern,

dass die Querung des Schutzgebiets nicht alternativlos ist, kann der Vorhabenträger die vorzugswürdige Trassenvariante wählen.

- 45 dd) Abwägungsmängel im Hinblick auf den Umfang oder die Intensität der Eigentumsbetroffenheit der Kläger sind nicht erkennbar. Allerdings wird diese Eigentumsbetroffenheit im Planfeststellungsbeschluss nicht ausdrücklich erwähnt. Das ist jedoch unschädlich, weil die Planfeststellungsbehörde alle für die diesbezügliche Abwägung erforderlichen Umstände in ihre Überlegungen eingestellt hat. Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen im Senatsbeschluss vom 18. Juni 2007 (Rn. 41) verwiesen, denen die Kläger in der mündlichen Verhandlung nicht mehr entgegengetreten sind.
- 46 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Dr. Storost

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Dr. Nolte

Buchberger

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird in Anlehnung an die Streitwertfestsetzung im Senatsbeschluss vom 18. Juni 2007 (Rn. 42) auf 6 500 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Storost

Vallendar

Buchberger

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Straßenplanungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 14 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 19 Abs. 4

FStrG a.F. § 17 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 Satz 1, Abs. 6c Satz 1

FStrAbG § 1 Abs. 2

Stichworte:

Planfeststellung; Planrechtfertigung; Änderung der tatsächlichen Verhältnisse; Verkehrsprognose; Bedarfsfeststellung; Planungsziele; Abwägung; Abwägungsmängel; Variantenwahl; Alternativtrasse; Ortsumfahrung; Dimensionierung; Straßenquerschnitt; Fahrstreifen; Verkehrssicherheit; Verkehrsqualität; Abschnittsbildung; Planungshindernis; Habitatschutz; Vogelschutzgebiet; Präklusion; Einwendung; Belange; Substantiierungspflicht; Planunterlagen.

Leitsatz:

Eine Einwendung nach § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG muss so konkret sein, dass die Planfeststellungsbehörde erkennen kann, in welcher Hinsicht sie bestimmte Belange einer näheren Betrachtung unterziehen soll. Der Betroffene muss zumindest in groben Zügen darlegen, welche Beeinträchtigungen befürchtet werden, ohne dies allerdings begründen zu müssen. Anzuknüpfen ist dabei an die ausgelegten Planunterlagen. Wenn der Naturschutz in den ausgelegten Unterlagen ausführlich behandelt worden ist, genügt ein allgemeiner Hinweis auf die Zerstörung der Landschaft mit ihrer Fauna und Flora nicht, um einem von dem Vorhaben unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer die spätere Einwendung offenzuhalten, die Planfeststellungsbehörde hätte bestimmte Tier- und Pflanzenarten in bestimmter Hinsicht einer näheren Betrachtung unterziehen müssen.

Urteil des 9. Senats vom 30. Januar 2008 - BVerwG 9 A 27.06