

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 149

**Flughafenplanung,
Planfeststellungsverfahren,
Anforderungen an die
Planungsentscheidung**

Vorträge
auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag
vom 21. bis 23. März 2001
an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 149

Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung

Vorträge
auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag
vom 21. bis 23. März 2001
an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

us31-795

31/PN 665 Z66

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen
an die Planungsentscheidung** : Vorträge auf den Dritten
Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag
vom 21. bis 23. März 2001 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer /
Hrsg.: Jan Ziekow. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 149)
ISBN 3-428-10787-X

Univ.-Bibliothek
Regensburg

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0561-6271
ISBN 3-428-10787-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706

REPORT

1918

The following report was prepared by the Committee on the Administration of the Government of the District of Columbia, and is submitted to the Board of Commissioners of the District of Columbia, for their consideration and approval.

Respectfully,
Chairman

Secretary

Inhaltsverzeichnis

Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung Von <i>Detlef Czybulka</i> , Rostock	9
Aktuelle Rechtsfragen des Ausbaus von Verkehrsflughäfen Von <i>Peter Wysk</i> , Münster	27
Ansätze für eine Neubewertung des Fluglärms Von <i>Ulrich Stöcker</i> , Bonn	53
Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung Von <i>Thorsten Siegel</i> , Speyer	77
Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schienen- wegerecht Von <i>Ulrich Storost</i> , Berlin	117
Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Straßen- fachplanungsrecht Von <i>Jörg Berkemann</i> , Berlin	139
Ansprüche auf Planfeststellungsverfahren Von <i>Peter Schütz</i> , Stuttgart	285
Planrechtfertigung Von <i>Gerrit Manssen</i> , Regensburg	307
Vorbereitende Maßnahmen vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens Von <i>Dietmar Hönig</i> , Freiburg i.Br.	323

Nachträgliche Schutzauflagen im Planfeststellungsrecht	
Von <i>Jürgen Held</i> , Koblenz	349
Die Berücksichtigung von Baustellenimmissionen in der Planungsentscheidung	
Von <i>Ingrid Barner</i> , Berlin	373
Kommunale Verhinderungsplanung gegen Fachplanung?	
Von <i>Ingo Kraft</i> , München	389
Aktuelle Probleme der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie, dargestellt am Beispiel des Streits über das sog. Emssperrwerk	
Von <i>Klaus Füßler</i> , Leipzig	407
Verzeichnis der Referenten	445

Planrechtfertigung

Von Gerrit Manssen

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	307
II.	Dogmatische Grundlegung der Planrechtfertigung	309
	1. Grundrechtlicher Ansatz	309
	2. Ableitung der Planrechtfertigung aus einfachem Gesetzesrecht	310
	3. Die Anforderungen an die Planrechtfertigung im Einzelnen	312
	a) Keine Verwirklichungsabsicht	313
	b) Fehlende Realisierbarkeit	313
III.	Planrechtfertigung aufgrund gesetzlicher Festlegung	315
	1. Sinn und Zweck von Ausbaugesetzen	315
	2. Der Umgang der Rechtsprechung mit den Ausbaugesetzen	317
	a) Grenzen der Bindung an die gesetzliche Feststellung der Planrechtfertigung	317
	b) Einfluss der Ausbaugesetze auf die Abwägung	318
IV.	Die Bedeutung transeuropäischer Netze für die Planrechtfertigung	320
V.	Fazit	321

I. Einleitung

Was rechtfertigt heute einen Vortrag zur Planrechtfertigung?¹ Das Erfordernis einer Planrechtfertigung im Bereich des Planfeststellungsrechts gehört zwar seit den 70er Jahren zu den gesicherten Bestandteilen der fachplanungsrechtlichen Dogmatik. Der vierte Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat in seiner mittlerweile zum Klassiker avancierten B-42-Entscheidung² ausgeführt, dass

¹ Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Bereich der gemeinnützigen Planfeststellung. Fragen der Planrechtfertigung im Rahmen der allgemeinen Bauleitplanung werden an geeigneten Stellen vergleichend herangezogen. Privatnützige Planfeststellungen bleiben außer Betracht.

² BVerwGE 48, 56 ff.

Schranken der im Übrigen umfassenden planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde aus dem Erfordernis einer der fernstraßenrechtlichen Zielsetzung entsprechenden Rechtfertigung des konkreten Planvorhabens folgen. Eine hoheitliche Planung trage ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst, sondern sei im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter für die jeweils konkrete Planungsmaßnahme rechtfertigungsbedürftig. Es müsse also für das beabsichtigte Vorhaben ein Bedürfnis bestehen, die geplante Maßnahme also objektiv erforderlich sein.³ Später wurde dies dann dahingehend konkretisiert, dass eine (hier straßenrechtliche) Planung nur dann Bestand haben könne, wenn sie auf die Verwirklichung der mit dem Gesetz generell verfolgten öffentlichen Ziele ausgerichtet und bezogen auf das konkrete Planungsvorhaben „vernünftigerweise geboten“ sei.⁴

Die genannten Formeln sind seitdem fester Bestandteil fast jeder gerichtlichen Entscheidung zum Planfeststellungsrecht. Zwar sind Fälle, in denen es für die Rechtmäßigkeit der Planung tatsächlich einmal auf die Planrechtfertigung ankam, kaum zu finden. Trotzdem wird das Vorliegen der Planrechtfertigung eigentlich immer angesprochen, auch dann, wenn es durch die Klage gar nicht in Abrede gestellt wird.⁵ In der mittlerweile vielfältigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kam es nur in einem einzigen Fall zu einer Aufhebung eines vor-instanzlichen Urteils und zur Zurückverweisung wegen fehlender tatsächlicher Feststellungen zur Planrechtfertigung.⁶ Etwas generalisierend lässt sich deshalb sagen, dass am Erfordernis der Planrechtfertigung die Fachplanungen in Deutschland nicht scheitern.⁷ Dies hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass nach durchaus verbreiteter Auffassung in der Literatur das Erfordernis der Planrechtfertigung dogmatisch ohnehin überflüssig sei.⁸ Einige Aspekte der ohnehin zu treffenden Abwägungsentscheidung würden vor die Klammer gezogen, was anders als im mathematischen Schulunterricht die Falllösung jedoch nicht vereinfache, sondern nur die Dogmatik verkompliziere.

³ BVerwGE 48, 56 (60). Vgl. weiterhin etwa BVerwGE 56, 110 (118).

⁴ BVerwGE 56, 110 (119).

⁵ Siehe BVerwG, NVwZ-RR 1997, 210: Wie auch die Antragsteller selbst nicht in Abrede stellen, entspricht das planfestgestellte Vorhaben dem Gebot der Planrechtfertigung (wird ausgeführt). Gleiche Formulierung in BVerwG, NVwZ-RR 1997, 339.

⁶ BVerwGE 56, 110 (120) „Startbahn West“.

⁷ Siehe auch die Feststellung von *Gaentzsch*, Festschrift für Schlichter, 1997, 517 (533): Es handele sich bei der grundsätzlichen Bedarfsfeststellung um einen rechtlichen Kontrollmaßstab, der in der tatsächlichen Rechtsanwendung so gut wie keine Bedeutung gewonnen habe.

⁸ Exemplarisch *Jarass*, DVBl. 2001, 1202 (1205): Die überwiegenden Gründe sprächen dafür, die Planrechtfertigung als eigenständige Voraussetzung der Planfeststellung aufzugeben und sie in der Abwägung zu behandeln. Vgl. weiterhin *Wahl / Dreier*, NVwZ 1999, 606 (613).

Das forensisch ohnehin kaum wichtige Erfordernis der Planrechtfertigung ist dann durch den Gesetzgeber in seiner theoretisch fragwürdigen und praktisch eher geringen Bedeutung noch einmal minimalisiert worden. Im Zuge der Herstellung der verkehrsmäßigen Einheit Deutschlands sind in verschiedenen Ausbaugesetzen Bestimmungen erlassen worden, mit denen die Planrechtfertigung durch Gesetz festgestellt wird. Exemplarisch sei insoweit § 1 Abs. 2 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) zitiert:

„Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes ...“.

Damit stellen sich in diesen Fällen nur noch die absoluten Sekundärprobleme. Ist die gesetzgeberische Feststellung möglicherweise so fehlerhaft, dass nach Art. 100 Abs. 1 GG eine konkrete Normenkontrolle zum Bundesverfassungsgericht zu erfolgen hat? Ansonsten verbleibt es bei der gewohnten Dogmatik. Die Feststellung der Planrechtfertigung sage noch nichts darüber, ob das Vorhaben tatsächlich zu bauen sei. Die Prüfung einer „Null-Variante“ sei nicht von vornherein auszuschließen.⁹ Konsequenzen für den Abwägungsvorgang werden aus der gesetzgeberischen Bedarfsfeststellung jedenfalls ausdrücklich nicht gezogen. Welche Bedeutung hat also die Planrechtfertigung für die Fachplanung? Füllen die entsprechenden Ausführungen nur Papier in Urteilsammlungen und Handbüchern? Much ado about nothing? Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, dass eine solche Sichtweise verkürzt wäre. Das Erfordernis der Planrechtfertigung ist zweifellos keine *Conditio sine qua non* für ein rechtsstaatliches Planfeststellungsverfahren. Die dogmatische Strukturierung des Abwägungsvorgangs ist allerdings auch forensisch nicht ohne Wert.

II. Dogmatische Grundlegung der Planrechtfertigung

1. Grundrechtlicher Ansatz

Die Frage, warum es ein dogmatisches Erfordernis der Planrechtfertigung überhaupt gibt, lässt sich auf zwei Wurzeln zurückführen. Die Erste ist möglicherweise grundrechtlich oder jedenfalls den Grundrechten entlehnt. Eine hoheitliche Planung trage ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst, sondern sei im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter für die jeweils konkrete Planungsmaßnahme rechtfertigungsbedürftig.¹⁰ Teil-

⁹ Vgl. etwa BVerwG, UPR 1998, 382 (383).

¹⁰ BVerwGE 48, 56 (60) im Anschluss an BVerwGE 34, 301 (305) und BVerwGE 45, 309 (312). Vor allem in der letztgenannten Entscheidung wird auf Art. 14 Abs. 1 GG abgestellt. Dass die Bauleitplanung in Beziehung zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung stehe, sei eine Bekräftigung des nach Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich

weise erfolgt eine ausdrückliche Berufung auf Art. 14 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG.¹¹

Richtig ist zweifellos, dass hoheitliche Planung sowohl im Bereich der allgemeinen Bauleitplanung als auch im Bereich der Fachplanung in grundrechtlich geschützte Rechtsgüter eingreifen kann und in vielen Fällen auch eingreift. Das Verfassungsrecht zwingt – auch insoweit ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffend – deshalb dazu, dass solche Eingriffe nur dann verfassungsgemäß sind, wenn sie durch entsprechende öffentliche Interessen gerechtfertigt werden.

Das Verfassungsrecht verlangt als originäre verfassungsrechtliche Anforderung allerdings nur, dass für den Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen überwiegende öffentliche Interessen überhaupt vorliegen und die Inanspruchnahme privaten Grund und Bodens hierfür „ultima ratio“ ist. Welcher Art diese Interessen sind, bestimmt die Verfassung als Rahmenordnung nicht. In das Eigentumsrecht kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genauso eingegriffen werden wie aus sozialstaatlichen oder sonstigen legitimen Erwägungen. Ein eigenständiges Erfordernis der Planrechtfertigung lässt sich hieraus unmittelbar nicht ableiten. Entsprechendes gilt für andere grundrechtliche Garantien. Die Berufung auf mögliche Grundrechtspositionen und insbesondere auf die Eigentumsgarantie ist deshalb in fachplanungsdogmatischer Hinsicht nicht unmittelbar zielführend.

2. Ableitung der Planrechtfertigung aus einfachem Gesetzesrecht

Will man deshalb die dogmatische Kategorie Planrechtfertigung rechtfertigen, muss dies primär im Rückgriff auf das einfache Recht geschehen. Zieht man insoweit das Recht der Bundesfernstraßen als Referenzgebiet heran, so ergibt sich bereits aus der gesetzgeberischen Systematik ein deutlicher Hinweis dafür, dass das, was herkömmlicherweise unter dem Stichwort Planrechtfertigung geprüft wird, nicht nur ein allgemeines Abwägungsproblem ist. Bundesfernstraßen dürfen nicht unter Berufung auf irgendwelche öffentliche Belange gebaut werden (das Bundesverwaltungsgericht nennt Arbeitsbeschaffung, Aufwertung bestimmter Liegenschaften, Prestigebedürfnis¹²), wenn die Zielfestlegungen des § 1 Abs. 1 FStrG nicht vorliegen. Sie müssen dem spezifi-

vorgegebenen Ansatzes, dass im Verhältnis zwischen der Bauleitplanung und den durch sie betroffenen individuellen Positionen die von der Planung ausgehende Eigentumsbeschränkung rechtfertigungsbedürftig sei und deshalb keineswegs gleichsam bis zum Beweis des Gegenteils ihre Rechtfertigung schon in sich trage.

¹¹ Siehe BVerwGE 71, 166 (168).

¹² Siehe BVerwGE 71, 166 (168).

schen, vom Fachplanungsgesetz verfolgten Verwaltungszweck dienen. Erst dadurch bekommt die Planrechtfertigung ihren verfassungsrechtlichen Bezug. Es geht um die Feststellung, ob das Vorhaben dem fachgesetzlichen, das Allgemeinwohl konkretisierenden Enteignungszweck dient.¹³

Nicht zwingend gegen eine dogmatische Kategorie der Planrechtfertigung spricht die eher geringe forensische Bedeutung. Zwar ist es so, dass in über 50 Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu Planfeststellung und Planrechtfertigung nur einmal eine Aufhebung wegen unzulänglicher Tatsachenfeststellungen zur Planrechtfertigung erfolgt ist.¹⁴ Dass sich die Planungsträger rechtskonform verhalten, kann jedoch nicht den Schluss rechtfertigen, das gesetzgeberische Erfordernis sei überflüssig. Die Richtigkeitsvermutung im Planfeststellungsrecht ist eben höher als in anderen Rechtsgebieten, vor allem auch deshalb, weil die Zuständigkeit von vornherein bei den Mittelbehörden liegt, was verwaltungsorganisatorisch die notwendige Spezialisierung ermöglicht.

Schließlich lässt sich auch nicht allgemein feststellen, dass der Grundsatz der Planrechtfertigung nie besondere Bedeutung erlangen wird. Zwar ist es im Bereich von Verkehrsprojekten derzeit so, dass jedenfalls im Bereich der Bundesfernstraßen das Problem, dass nicht plangerechtfertigte Vorhaben gebaut werden sollen, nicht existiert. Angesichts der Knappheit in den öffentlichen Haushalten werden vielmehr notwendige und damit auch plangerechtfertigte Vorhaben nicht gebaut, weil die finanziellen Mittel hierzu fehlen. Juristische Dogmatik kann sich jedoch nicht von augenblicklichen tatsächlichen Zuständen in einem Rechtsgebiet leiten lassen. Die Dogmatik des Planfeststellungsrechts kann nicht an der Erkenntnis vorbeigehen, dass das spezielle Planungsgesetz ein spezifisches Verwaltungsziel verfolgt, was auch vorliegen muss, damit nach diesem Gesetz geplant werden darf.

Damit ist der Unterschied zur allgemeinen Bauleitplanung bereits vorgezeichnet. Dort reicht zur Rechtfertigung der Planung nach § 1 Abs. 3 BauGB ein städtebaulicher Belang. Allgemeine Bauleitplanung ist zielflexibel. Planfeststellungen in der Fachplanung sind zieldeterminiert. Deshalb sollte die Diskussion um die Planrechtfertigung im Bereich der allgemeinen Bauleitplanung und im Planfeststellungsrecht getrennt geführt werden. In diesem Bereich überwiegen die strukturellen Unterschiede.¹⁵

¹³ Vgl. auch *Gaentzsch*, Festschrift für Schlichter, 1997, 517 (532).

¹⁴ BVerwGE 56, 110 ff.

¹⁵ Vgl. auch *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1203), der auf weitere Unterschiede zwischen Bauleitplanung und Planfeststellung hinweist. Vor allem ist die Planrechtfertigung die letzte Entscheidungsstufe, während im Baurecht noch eine zusätzliche Zulassungsentscheidung erfolgt.

Zur Rechtfertigung einer besonderen Kategorie der Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht kann schließlich auch auf § 38 BauGB hingewiesen werden. Die besonderen Verwaltungszwecke erhalten gegenüber der allgemeinen Bauleitplanung eine besondere Durchsetzungskraft. Dies lässt sich nur damit erklären, dass den dort verfolgten besonderen Verwaltungszwecken vom Gesetzgeber ein besonderes Gewicht zugemessen wird. Deshalb ist es konsequent, den besonderen Verwaltungszweck durch das Kriterium der Planrechtfertigung auch besonders herauszuheben.

3. Die Anforderungen an die Planrechtfertigung im Einzelnen

Auf die positive Umschreibung dessen, was Planrechtfertigung verlangt, wurde bereits hingewiesen. Die Planung muss erforderlich sein, sie ist dies nicht erst bei Unausweichlichkeit, sondern dann wenn sie vernünftigerweise geboten ist.¹⁶ Dies ist der Fall, wenn die Planung den Zielsetzungen des Fachplanungsgesetzes dient. Damit steht fest, dass die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen zu den Gemeinwohlbelangen gehören, die eine Enteignung grundsätzlich rechtfertigen können.¹⁷ Die generelle Legitimierung einer Enteignung ist die Folge der, nicht die Voraussetzung für die Planrechtfertigung. Konsequenterweise ist die Frage der Dimensionierung eines Vorhabens grundsätzlich ein Abwägungs-, kein Planrechtfertigungsproblem.¹⁸ Hierzu gehören auch Ausbauquerschnitt und Ausbauzustand.¹⁹

Für die Planrechtfertigung kommt es entscheidend auf die planerische Konzeption des zuständigen Planungsträgers an. Ähnlich wie im Bereich der Bauleitplanung ist dadurch die gerichtliche Kontrolle von vornherein reduziert. Zwar halten die Gerichte nach wie vor daran fest, dass die Planrechtfertigung der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliege.²⁰ Die volle gerichtliche Überprüfung ist dann aber doch hinsichtlich wesentlicher Fragen beschränkt, nämlich bezüglich der prognostischen Beurteilung vor allem des Bedarfs und wenn einem verkehrsmäßigen Anschlussbedarf landesplanerische Vorgaben zugrunde gelegt werden.²¹ Damit ist aber die Planrechtfertigung in entscheidenden Punkten eben doch nicht gerichtlich kontrollierbar. Welches sind deshalb die Fälle, die dazu führen können, dass wegen fehlender Planrechtfertigung ein Planfeststellungsbeschluss aufgehoben wird?

¹⁶ BVerwGE 56, 110 (119).

¹⁷ BVerwGE 71, 166 (168). Missverständlich *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1204).

¹⁸ BVerwGE 75, 214 (218); *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1204).

¹⁹ *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1204).

²⁰ BVerwGE 84, 123 (131).

²¹ BVerwGE 84, 123 (131).

a) Keine Verwirklichungsabsicht

Die Literatur nennt als ersten Fall für eine fehlende Planrechtfertigung, dass die Planung nicht verwirklicht werden soll.²² Dies dürfte allerdings kaum große praktische Relevanz haben. Ein Fall, dass geplant wird, obwohl man von vornherein weiß, dass das Vorhaben nicht verwirklicht werden soll, ist im Bereich der Fachplanung nicht leicht vorstellbar. Unter dem Stichwort Negativplanung werden zwar vergleichbare Fallgestaltungen im Bereich der allgemeinen Bauleitplanung diskutiert. Hierbei geht es allerdings um Kompetenzen der Kommunen auf unterer Ebene. Dass auch die fachlich und personell hervorragend besetzten Fachplanungsbehörden ähnlich schwerwiegende Rechtsfehler machen, ist bisher nicht nachzuweisen. Gleichwohl gilt auch hier: Dass das Erfordernis des Realisierungswillens bisher im Fachplanungsrecht kaum Bedeutung erlangt hat, bedeutet nicht, dass es überflüssig ist. Gelegentlich funktioniert eben die Rechtsordnung auch, und zwar durchaus in dem Sinne, dass sich die Adressaten des Rechts an den Inhalt des Rechts halten.

b) Fehlende Realisierbarkeit

An der Planrechtfertigung fehlt es auch dann, wenn ein Vorhaben beispielsweise aus Kostengründen nicht realisierbar ist.²³ Hierbei handelt es sich zunächst um einen allgemeinen planungsrechtlichen Grundsatz, der sowohl für die Bauleitplanung als auch für die Fachplanung gilt. Für die Fachplanung tritt der Gesichtspunkt der Realisierbarkeit jedoch verstärkt hervor. So hat das Bundesverwaltungsgericht zu Recht ausgeführt, dass eine fernstraßenrechtliche Planung, die zu verwirklichen nicht beabsichtigt oder die nicht objektiv realisierungsfähig ist, vor allem auch deshalb rechtswidrig sei, weil die Fernstraßenplanung Objektplanung, nicht – wie die Bauleitplanung – Angebotsplanung ist.²⁴ Hinzu kommt die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung. Der Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses ist in jedem Fall eine erhebliche Belastung des betroffenen Grundeigentums. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG steht deshalb Planungen ohne Realisierungschance entgegen.

Die Realisierbarkeit von Vorhaben wird in jüngerer Zeit verstärkt unter dem Aspekt der Finanzierbarkeit diskutiert. Hierzu tragen neuere Finanzierungsmodelle zur privaten Finanzierung etwa von Bundesfernstraßen bei.²⁵ Zwar wer-

²² Steinberg / Berg / Wickel, Fachplanung, 3. Auflage 2000, § 3 Rdnr. 48.

²³ Steinberg / Berg / Wickel (o. Fußn. 22), § 3 Rdnr. 48.

²⁴ BVerwGE 84, 123 (128).

²⁵ Vgl. dazu allgemein Jan-Holger Arndt, Die Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen – Staatsaufgabenrechtliche und haushaltsrechtliche Probleme unter besonderer Berücksichtigung des Konzessionsmodells, 1998; Bucher, Privatisierung von Bundes-

den die verschiedenen Privatfinanzierungsmodelle finanz- und haushaltsrechtlich sowie verfassungsrechtlich durchaus kritisch gesehen.²⁶ Insgesamt gesehen ergeben sich aber wohl gegen eine private Finanzierung keine wirklich durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.²⁷ Für den vorliegenden Zusammenhang können jedoch die haushalts-, finanzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Fragen zurückgestellt werden. Denn die Art der Finanzierung ist nicht Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses.²⁸ Dies ergibt sich im Grunde genommen bereits daraus, dass Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde rechtlich zu unterscheiden sind. Die eigentliche Finanzierungsverantwortung für ein Vorhaben liegt beim Vorhabenträger, wobei es sich auch um eine juristische Person des Privatrechts handeln kann, etwa die Deutsche Bahn AG. Inwieweit sich der Vorhabenträger das Vorhaben leisten kann, kann von der Planfeststellungsbehörde nicht beurteilt werden, und es darf auch gar nicht von ihr beurteilt werden, nicht nur weil dies gesetzlich nicht vorgesehen ist, sondern auch deshalb, weil die internen Planungen des Vorhabenträgers Vorhabeninterne sind. Ohne entsprechende gesetzliche Regelung fehlt der Planfeststellungsbehörde die Kompetenz, Finanzierungs-, Investitions- oder gar Rentabilitätsberechnungen zu überprüfen.

Das geltende Planfeststellungsrecht geht zudem davon aus, dass der Vorhabenträger Zeit hat für den Beginn des Vorhabens. Er wird durch den Planfeststellungsbeschluss nicht einmal dazu verpflichtet, mit dem Vorhaben zu beginnen. Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, tritt er außer Kraft, es sei denn er wird vorher auf Antrag des Vorhabenträgers noch einmal um bis zu fünf Jahre verlängert (§ 17 Abs. 7 S. 1 FStrG).

Gegen eine maßgebliche Berücksichtigung von Finanzierungsfragen hat sich auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausgesprochen.²⁹ Die Art der Finanzierung sei nicht Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses, daher sei diese Frage für eine Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss nicht entscheidungserheblich.³⁰ Allerdings erwartet das Bundesverwaltungsgericht dann doch von der Planfeststellungsbehörde, dass bei der Planfeststellung vorausschauend beurteilt wird, ob dem geplanten Bauvorhaben unüberwindbare

fernstraßen, 1995, insbesondere S. 64 ff.; *Pabst*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau, 1996, S. 184 ff.

²⁶ Siehe etwa *Bucher* (o. Fußn. 25), S. 128 ff.

²⁷ Zur gegenwärtigen Praxis des so genannten Konzessionsmodells im Bundesfernstraßenbau siehe etwa *Arndt* (o. Fußn. 25), S. 166 ff.

²⁸ Vgl. auch *Stüer*, DVBl. 2000, 1428 (1436).

²⁹ Siehe etwa BVerwG, UPR 1999, 355 ff.

³⁰ BVerwG, Beschluss vom 26. März 1998 – 11. Senat, B 27.97; Urt. vom 20.5. 1998, UPR 1999, 355 f.; ebenso im Ergebnis BVerfG, NVwZ 1998, 1060 (1061).

finanzielle Schwierigkeiten entgegenstehen würden.³¹ Diese Feststellung darf jedoch in keiner Weise extensiv interpretiert werden. Wenn der Vorhabenträger einen Plan zur Planfeststellung einreicht, muss man im Regelfall davon ausgehen, dass die Finanzierung aus Sicht des Vorhabenträgers möglich ist. Aufgabe der Planfeststellungsbehörde ist die raumordnerische Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens. Nur in wirklichen Extremfällen ist es denkbar, dass ein Vorhaben wegen mangelnder Finanzierbarkeit nicht planfestgestellt wird, und zwar dann, wenn wirklich so offensichtlich das Vorhaben nicht finanzierbar ist, dass dies ohne intensive Prüfungen von internen Finanzplanungen erkennbar ist. Letztlich muss sich also eine Art von Rechtsmissbrauch durch den Vorhabenträger feststellen lassen. Eine solche Offensichtlichkeit wird sich jedoch im Regelfall nicht annehmen lassen. Der Vorhabenträger hat bis zu zehn Jahre Zeit, mit der Ausführung des Vorhabens zu beginnen. Die Planfeststellungsbehörde wird in der Regel nicht beurteilen können, welche Mittel in welchem Umfang innerhalb der nächsten zehn Jahre konkret zur Verfügung stehen werden.

III. Planrechtfertigung aufgrund gesetzlicher Festlegung

1. Sinn und Zweck von Ausbaugesetzen

Im Zuge der Herstellung der verkehrsmäßigen Einheit Deutschlands hat der Gesetzgeber in verschiedenen Ausbaugesetzen die Planrechtfertigung für Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Verkehrsverbindungen gesetzlich festgelegt.³² Dies geschah zum einen durch das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), durch das Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993, BGBl. I 1993, S. 1874) und durch das Gesetz zur Feststellung des Bedarfs von Magnetschwebebahnen (Magnetschwebebahnbedarfsgesetz – MsbG vom 19. Juli 1996, BGBl. I 1996, S. 1018). Diese Gesetze sind zunächst erstaunlich, da das Erfordernis der Planrechtfertigung bisher kaum zu gerichtlichen Aufhebungen von Planfeststellungsbeschlüssen geführt hatte. Es soll dem Gesetzgeber jedoch nicht pauschal vorgeworfen werden, er habe etwas Überflüssiges gemacht. Zum einen ist der Erlass dieser Gesetze durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls teilweise mit hervorgerufen worden. Es handelt sich um die gesetzgeberische Antwort auf die Weigerung des Bundesverwaltungsgerichts, aus der bisherigen gesetzlichen Bedarfsfeststellung Folgerungen für die Plan-

³¹ BVerwG, UPR 1999, 355 (356).

³² Zur Entwicklung siehe etwa *Stüer*, DVBl. 1999, 513 ff.; *Wahl / Dreier*, NVwZ 1999, 606 (613).

rechtfertigung zu ziehen. Die bisherige Gesetzgebung war nach Auffassung der Rechtsprechung vor allem eine solche mit verwaltungsinterner und vor allem haushaltsrechtlicher Bedeutung. Ein Vorhaben, dem die fachgesetzliche Zielkonformität fehle, könne nicht allein durch Aufnahme in eine der Dringlichkeitsstufen des Bedarfsplanes gerechtfertigt werden.³³ Den Plänen könne allerdings in tatsächlicher Hinsicht durchaus Bedeutung beigemessen werden, da sie auf einer sorgfältigen Analyse der Verkehrsbedürfnisse mit anderen öffentlichen Belangen und einer Kostenanalyse beruhen.³⁴ Gleichwohl sah der Gesetzgeber hinreichenden Anlass zum Einschreiten. Im Bereich der Ausbaugesetze ist nun über die Frage des Haushaltsrechts hinaus auch für die Frage des Planungsrechts der Gesichtspunkt der Planrechtfertigung festgestellt.

Als Hintergrund für die Ausbaugesetze wird man weiterhin in Betracht zu ziehen haben, dass sich der Gesetzgeber insgesamt bemüht hat, eine Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens insbesondere zur Förderung des Wirtschaftsstandortes Deutschland herbeizuführen. Ein Schwerpunkt war dabei die Beschleunigung der Verkehrswegeplanung.³⁵ Dabei wurde vielfach versucht, die Rechtsordnung an Stellen auf Geschwindigkeit zu „tunen“, wo letztlich wohl keine Geschwindigkeitsgewinne zu erreichen sind. Erwähnt seien die in ihrer Effektivität fragwürdigen Bestimmungen der §§ 71a – 71e VwVfG. In diesem Kontext sind auch die Ausbaugesetze zu sehen. Ist die Planrechtfertigung durch Gesetz festgeschrieben, darf eine Prüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mehr stattfinden. Damit hat der Gesetzgeber etwas eingelöst, was im Hinblick auf die Beschleunigung von Planungs- und von gerichtlichen Prozessen immer gefordert wurde. Immer wieder wurde betont, dass eine effektive Beschleunigung letztlich nur dadurch erfolgen kann, dass die materiellen Standards reduziert werden. So ließ sich auch mit dem Erlass der Ausbaugesetze die Hoffnung verknüpfen, dass jedenfalls die gerichtliche Entscheidungsfindung beschleunigt werden würde. Denn auch wenn bisher Aufhebungen wegen Verstoßes gegen die Planrechtfertigung nicht vorkamen, füllten die entsprechenden Prüfungen – wenn auch in oft textbausteinmäßiger Weise – die Entscheidungen der oberen Verwaltungsgerichte.

Nicht zu unterschätzen ist schließlich, dass die Planungsbehörden durch die gesetzliche Ausbauplanung einen erheblichen „Rückenwind“ bekommen haben. Wurde sonst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens die Frage der Planrechtfertigung stark thematisiert, sind im Bereich der gesetzlichen Ausbauplanung Erörterungen zur Planrechtfertigung nicht mehr nötig.

³³ BVerwGE 71, 166 (169).

³⁴ BVerwGE 71, 166 (170).

³⁵ Siehe dazu auch *Repkewitz*, *VerwArch.* 88 (1997), 137 ff.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gesetzliche Anordnung der Planrechtfertigung bestehen keine.³⁶ Die Planung von Bundesfernstraßen kennzeichnete sich bisher schon durch ein Ineinandergreifen von legislativen und exekutiven Akten. Die Feststellung der Planrechtfertigung gehört in keiner Weise zum Kernbereich der Exekutivgewalt. Staatliche Planung ist auch vom Gesetzgeber durchzuführen.³⁷ Vor allem kommt es auch nicht zu einer unzulässigen Rechtsschutzverkürzung, denn der Rechtsschutz gegen die Planungsentscheidungen bleibt weitenteils ungeschmälert erhalten.³⁸ Die Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte im Bereich der Planrechtfertigung hat letztlich nur marginale Bedeutung.

2. Der Umgang der Rechtsprechung mit den Ausbaugesetzen

a) Grenzen der Bindung an die gesetzliche Feststellung der Planrechtfertigung

Man kennt jedoch die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit schlecht, wenn man meint, dass Beschleunigungsregelungen zu schnelleren oder weniger komplexen Entscheidungen führen würden. Darf das eine nicht mehr geprüft werden, so dass scheinbar eine Arbeitsentlastung eintreten könnte, tauchen sehr schnell neue Probleme auf, die mit konsequenter rechtsstaatlicher Gründlichkeit auch behandelt werden. Salopp gesagt: Darf man die eine Arbeit nicht mehr machen, sucht man sich eine neue. So geschah es auch bei der Planrechtfertigung durch gesetzliche Bedarfsfeststellung. So lässt sich die schlichte Anordnung der Planrechtfertigung in einem formellen Bundesgesetz aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht ohne weiteres akzeptieren. Es stellt sich die Frage, wie weit die Bindungswirkung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit denn reicht. Die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts ist rechtsdogmatisch – vor allem in der B-16-neu-Entscheidung – vollkommen richtig. Mit der Aufnahme von Bau- oder Ausbauvorhaben in einen Bedarfsplan durch Gesetz konkretisiert der Bundesgesetzgeber mit bindender Wirkung auch für die Verwaltungsgerichte die Planrechtfertigung; bestehen allerdings deutliche Zweifel daran, dass mit der Aufnahme in den Bedarfsplan die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überschritten sind, hat das Verwaltungsgericht dem nachzugehen und im Falle der Bestätigung die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan dem Bundesverfassungsgericht zur Ent-

³⁶ Ebenso BVerfG, NVwZ 1998, 1060 f.; BVerwG, NVwZ 1999, 528 (529); BayVGh, DVBl. 1999, 842 (843).

³⁷ BVerfGE 95, 1 (16).

³⁸ Zutreffend BayVGh, DVBl. 1997, 842 (843).

scheidung vorzulegen (Art. 100 Abs. 1 GG).³⁹ Eine Überschreitung der gesetzgeberischen Ermessensgrenzen liege dann vor, wenn es für das Vorhaben im Hinblick auf eine bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung an jeglicher Notwendigkeit fehle.⁴⁰

Was sachlich richtig ist, muss allerdings nicht unbedingt zum Leitsatz erhoben werden. Die Drohung mit dem „Stachel“ der Normenkontrollklage wirkt etwas mimikrymäßig. Konkrete Zweifel daran, dass die Aufnahme in den Bedarfsplan „begründbar“ ist, bestehen im Regelfall nicht.⁴¹ Die Ausbaugesetze sind von vornherein auf Überprüfung des Bedarfs nach fünf Jahren angelegt, eine Anpassung erfolgt durch Gesetz (siehe etwa § 4 Abs. 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz). Deswegen wäre es vielleicht durchaus angezeigt gewesen, Zweifeln im Hinblick auf die Planrechtfertigung nur dann nachzugehen, wenn sie wirklich angebracht sind. Dazu bestanden im konkreten Fall (es ging um den Ausbau der B16 neu von Regensburg nach Roding) kaum Anhaltspunkte. Der Argumentationsduktus in einer Entscheidung des BVerwG zum Planfeststellungsbeschluss für die Eisenbahnneubaustrecke Ebersfeld – Erfurt ist deshalb überzeugender: Der Prüfzeitraum von 5 Jahren schließe ein richterliches Eingreifen gegen die gesetzgeberische Anordnung der Planrechtfertigung im Grundsatz aus, es sei denn, die Ausgangslage habe sich so gravierend verändert, dass das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreicht werden könne.⁴²

b) Einfluss der Ausbaugesetze auf die Abwägung

Von dogmatisch sehr viel größerem Interesse ist die Frage, welchen Einfluss die gesetzliche Bedarfsfeststellung auf die Abwägung hat. Eine gewisse Verkürzung der Abwägungskontrolle ist durch die Gesetzgebung der letzten Jahre zwar eingetreten. Die Frage der richtigen Abwägung betrifft aber nach wie vor den Kern rechtsstaatlicher Planung und Planungskontrolle. Nicht zuletzt aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung des Abwägungsgebotes im Rechtsstaatsprinzip⁴³ ist die Abwägungskontrolle trotz gesetzgeberischer Bedarfsfeststellung im Wesentlichen in der bisher entwickelten Weise durchzuführen. Zwar steht mit der Aufnahme in den Bedarfsplan von Gesetzes wegen

³⁹ BVerwGE 98, 339 ff.; BVerwG, LKV 1996, 375 (376).

⁴⁰ BVerwGE 98, 339 (347).

⁴¹ Vgl. *Wahl / Dreier*, NVwZ 1999, 606 (614), wonach es für das Parlament eine gewisse Darlegungslast im Sinne einer „vernünftigen“ Begründung gebe. Das ist allerdings wohl schon zu viel verlangt. Es dürfte ausreichen, wenn die Aufnahme in den Bedarfsplan „begründbar“ ist.

⁴² BVerwG, LKV 1997, 213 Leitsatz 2.

⁴³ BVerwGE 48, 56 (63); 61, 295 (301).

der Bedarf auch für die Abwägung fest.⁴⁴ Dies gilt nach zutreffender Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch hinsichtlich der Einzelheiten von in den Bedarfsplan aufgenommenen Festlegungen.⁴⁵ Der Bedarf als solcher ist durch den Bedarfsplan auch insoweit verbindlich festgestellt.⁴⁶ Wichtig ist dies vor allem für die Frage, wie viele Streifen für eine Straße zu bauen sind oder auf wie viele Streifen sie auszubauen ist.⁴⁷

Gleichwohl verbleibt es dabei, dass die Abwägung nach allen Seiten offen zu bleiben hat. Dies bedeutet konkret, dass trotz gesetzlicher Bedarfsfestlegung die Prüfung einer „Null-Variante“ möglich bleiben soll.⁴⁸ Der Gesetzgeber hat nicht abgewogen, sondern nur den Bedarf festgestellt. Es kann deshalb sein, dass entgegenstehende überwiegende öffentliche oder private Belange eine Entscheidung der Planfeststellungsbehörde dahingehend erfordern, die Feststellung des Planes abzulehnen. Gleichermäßen ist es möglich, dass hinsichtlich der konkreten Dimensionierung eine andere Lösung gewählt wird als die, die sich aus dem Bedarfsplan ergibt, oder eine andere Variante bevorzugt wird.

Soweit die Bedarfsfeststellung auf die Abwägung einwirkt, ergibt sich also zunächst kein Unterschied zwischen einer Planfeststellung mit oder ohne gesetzlicher Bedarfsfestlegung. Abwägung ist allerdings kein mathematischer, sondern ein wertender Vorgang. Es lässt sich deshalb durchaus die Feststellung treffen, dass die gesetzgeberischen Bedarfsfeststellungen der Sache nach zu einem besonderen Gewicht in der Abwägung führen. Die Legislative ist die erste Gewalt. Sie alleine ist unmittelbar demokratisch legitimiert. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zum Flughafenausbau Erfurt ausgeführt, dass die Dringlichkeit der auf der Ebene der Planrechtfertigung zugrunde gelegten Zielvorstellungen gleichzeitig auch das Gewicht der in die Abwägung einzustellenden öffentlichen Belange bestimmen kann.⁴⁹ Dies ist für den Nachhol- und Anpassungsbedarf aufgrund der deutschen Einigung besonders einsichtig,⁵⁰ gilt jedoch hierüber hinaus. Denn den Ausbaugesetzen ist keine Differenzierung zwischen einigungsbedingten und sonstigen Vorhaben zu entnehmen.

⁴⁴ *Wahl / Dreier*, NVwZ 1999, 606 (614) m. w. Nachw.

⁴⁵ Siehe BVerwGE 100, 370 ff. bezüglich einer Bestimmung der Trennung des Verkehrs auf einem Autobahnring durch eine zusätzliche Tangentialverbindung zu einer auf den Ring führenden Autobahn – Autobahnring München mit Eschenrieder Spange.

⁴⁶ BVerwGE 100, 370 (380).

⁴⁷ Siehe BVerwG, UPR 1998, 382 ff. (Leitsatz 1): Die Bindungswirkung der gesetzlichen Feststellung eines Verkehrsbedarfs durch den Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz (§ 1 Abs. 2 FStrAbG) erstreckt sich auch auf die im Bedarfsplan vorgesehene Dimensionierung der Straße.

⁴⁸ Siehe BVerwG, UPR 1998, 382 ff.

⁴⁹ BVerwG, UPR 1998, 457.

⁵⁰ Vgl. auch insoweit BVerwG, UPR 1998, 457.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Planung zum Beispiel durch das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) eine Netzplanung ist. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb die Möglichkeit zur Feststellung einer „Null-Variante“ auch dadurch eingeschränkt, indem es verlangt, dass in die Abwägung die Folgen einbezogen sind, die sich in einer großräumigen Perspektive über den planfestgestellten Abschnitt der Straße hinaus für die Gesamtplanung ergeben würden.⁵¹

Damit hat die Bedarfsplanfeststellung durch die Legislative auch rechtlich ein anderes Gewicht als die Bedarfsfeststellung durch die Planungsbehörden. Folgen Verwaltungsgerichte einer gesetzlichen Bedarfsfestlegung nicht, reichen hierfür die Gründe, die gegenüber einer Planungsbehörde reichen würden, nicht. Der Gesetzgeber hat die Entscheidung für den Bau der in den Ausbaugesetzen festgelegten Trassen getroffen. Die so genannte Null-Variante ist deshalb nur dann eine rechtmäßige Planungsalternative, wenn die Feststellung des Bedarfs nach den bereits ausgeführten Grundsätzen offensichtlich fehlsam und damit verfassungswidrig ist.

IV. Die Bedeutung transeuropäischer Netze für die Planrechtfertigung

Die allgemeine Europäisierung des Verwaltungsrechts ist auch im Planungsrecht deutlich festzustellen. Betroffen ist auch der Grundsatz der Planrechtfertigung. Nicht nur der nationale Gesetzgeber hat aufgrund formell gesetzlicher Feststellungen den Bedarf für bestimmte Verbindungen festgelegt. Auch auf europäischer Ebene ist mittlerweile eine Zuständigkeit für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze auch im Bereich Verkehrsinfrastruktur vorgesehen (Art. 154 Abs. 1 EGV). Hierzu können gemäß Art. 155 Abs. 1 I. Spiegelstrich EGV Leitlinien aufgestellt werden, in denen die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der transeuropäischen Netze in Betracht kommenden Aktionen erfasst werden und in denen auch Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen werden können. Dies ist vor allem durch eine Entscheidung des Rates und des Parlamentes vom 23.07.1996 geschehen (Entscheidung Nr. 1692 / 96 / EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23.7.1996, ABl. L 228, S. 1 ff.). 14 Projekte wurden vom Europäischen Rat in Essen am 9. und 10.12.1994 als besonders prioritär beschlossen.⁵² Das ehrgeizigste Projekt ist wohl eine Hochgeschwindigkeitszugverbindung zwischen Paris – Brüssel – Köln – Amsterdam – London.

⁵¹ BVerwG, UPR 1998, 382 ff. – Leitsatz 2.

⁵² Vgl. auch *Jürgensen*, UPR 1998, 12 (13).

Die Bedeutung dieser europäischen Leitentscheidungen für das deutsche Planfeststellungsrecht lässt sich nur annäherungsweise konkretisieren. Entscheidungen sind europarechtlich gemäß Art. 249 Abs. 4 EGV für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Dies sind gemäß Art. 24 der Entscheidung die Mitgliedsstaaten. Eine unmittelbare Umsetzungsverpflichtung ergibt sich aus der Leitentscheidung jedoch nicht. Dies bringt vor allem Art. 1 Abs. 2 S. 2 der Entscheidung zum Ausdruck:

„Diese Vorhaben bilden ein gemeinsames Ziel, dessen Verwirklichung davon abhängt, wie weit die Vorhaben planerisch ausgereift sind und inwieweit Finanzmittel verfügbar sind; die finanzielle Beteiligung der einzelnen Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft wird dabei jedoch nicht präjudiziert.“

Die Leitentscheidungen gemäß Art. 155 EGV führen deshalb im deutschen Planfeststellungsrecht nicht zur Planrechtfertigung und auch nicht zu einer Vorwegnahme der Abwägungsentscheidung. Das Vorhaben erhält jedoch durch die europäische Leitentscheidung ein besonderes Gewicht. Die Dringlichkeit des Bedarfs an einer bestimmten Strecke wird aus europäischer Sicht noch einmal besonders hervorgehoben, verstärkt somit abwägungsmäßig als Interesse der Gemeinschaft die für das Vorhaben sprechenden Belange. Für den Prüfungspunkt Planrechtfertigung ist eine mittelbare Bedeutung der Leitentscheidung ebenfalls denkbar. Die von den Verwaltungsgerichten herausgearbeiteten Grenzen der gesetzlichen Bedarfsfestlegung sind noch weiter zu ziehen, wenn die Bedarfsfestlegung eine Entscheidung auf europäischer Ebene umsetzt. Dann erscheint eine konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG zum Bundesverfassungsgericht kaum mehr denkbar.

V. Fazit

1. Das Erfordernis der Planrechtfertigung ist keine dogmatisch überflüssige Kategorie. In ihr konkretisiert sich die fachgesetzlich gebotene Notwendigkeit der Verfolgung eines spezifischen Verwaltungszwecks für das Planfeststellungsverfahren.
2. An der Planrechtfertigung fehlt es bei fehlender Verwirklichungsabsicht. Dies ist jedoch derzeit im Fernstraßenrecht praktisch nicht relevant.
3. Die Planrechtfertigung ist auch dann nicht gegeben, wenn das Vorhaben nicht realisierbar ist. Finanzierungsfragen spielen jedoch insofern nur ganz ausnahmsweise eine Rolle, nämlich dann, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Antrag auf Erlass des Planfeststellungsbeschlusses mangels Finanzierbarkeit des Vorhabens rechtsmissbräuchlich ist.
4. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Ausbaugesetze bestehen keine. Die praktische Wirksamkeit solcher Ausbaugesetze ist jedoch zu bezweifeln.

5. Ausbaugesetze wirken auf die Abwägung in dem Sinne ein, dass sie das Gewicht der Belange, die für das Vorhaben sprechen, verstärken.
6. Eine Verstärkung der für das Vorhaben sprechenden Belange erfolgt auch durch die transeuropäische Netzplanung.

