

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Straßen- und Wegerecht, mit Ausnahme von Streitigkeiten über Sondernutzungen

Rechtsquelle/n:

| | |
|-----------|--|
| VwGO | § 108 Abs. 1 Satz 1, § 127 Abs. 4, § 141 Satz 1 |
| UVPG 2010 | § 9 Abs. 1b Satz 1, § 6 Abs. 2 |
| UVPG 2017 | § 19 Abs. 2 Satz 1, § 16 Abs. 4 |
| UVP-RL | Art. 6 Abs. 3 |
| FStrG | §§ 17, 17a |
| VwVfG | § 46, § 73 Abs. 1 Satz 2, § 74 Abs. 2 Satz 2, § 75 Abs. 2 Satz 2 |
| UmwRG | § 4 Abs. 1, 1a und 3 Satz 2 |
| BlmSchG | §§ 41, 42 |
| FStrAbG | § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 |

Titelzeile:

Auslegung einer Verkehrsprognose im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Berücksichtigung eines anderen Vorhabens bei der Verkehrsprognose

Stichworte:

Verkehrsuntersuchung; Verkehrsprognose; Verfahrensfehler; Öffentlichkeitsbeteiligung; Auslegung; Unbeachtlichkeit; konkrete Möglichkeit; entscheidungserhebliche Berichte; Lärmermittlung; Lärmkonzept; Luftschadstoffprognose; Anstoßwirkung; Einwendung; Betroffenheit; Heilung; Präklusion; absoluter Verfahrensfehler; relativer Verfahrensfehler; Aufhebung eines Verwaltungsakts; Beweislast; Vermutung; Beteiligung am Entscheidungsprozess; Ergebnisrelevanz; Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen; Prognose; Überprüfungsbefugnis; Bundesverkehrswegeplanung; Prognosehorizont; Prognosezeitpunkt; nicht voraussehbare Wirkungen; Vordringlicher Bedarf; Weiterer Bedarf; Verflechtungsprognose; Netzbeeinflussung; Prognosespielraum; Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt; Worst-Case-Betrachtung;

Leitsätze:

1. Die für ein Straßenbauvorhaben erstellte vorhabenbezogene Verkehrsuntersuchung stellt in der Regel einen entscheidungserheblichen Bericht im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG dar, der im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung auszuliegen ist.

2. Bei der vorhabenbezogenen Verkehrsprognose darf die Verwirklichung eines anderen Projekts, das im Bedarfsplan des Bundes als Vordringlicher Bedarf aufgeführt



ist, unterstellt werden, solange nicht ausnahmsweise gewichtige Anhaltspunkte bestehen, die gegen eine Verwirklichung innerhalb des Prognosehorizonts sprechen.

Urteil des 9. Senats vom 15. Februar 2018 - BVerwG 9 C 1.17

- I. OVG Münster vom 28. April 2016
Az: OVG 11 D 33/13.AK



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 1.17
OVG 11 D 33.13.AK

Verkündet
am 15. Februar 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Februar 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini
und Dr. Dieterich

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 28. April 2016 wird aufgehoben. Die Sache
wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an
das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung
vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss für den sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn 43 (A 43) zwischen dem Rhein-Herne-Kanal und der Anschlussstelle Recklinghausen/Herten. Sie sind Eigentümer eines Grundstücks in ..., das mit einem von ihnen auch selbst genutzten Mehrfamilienhaus bebaut ist.
- 2 Das Planfeststellungsverfahren wurde im Juli 2010 eingeleitet. Die öffentliche Auslegung der Planunterlagen erfolgte in der Zeit vom 30. August 2010 bis zum 29. September 2010. Die Verkehrsuntersuchung wurde nicht mitausgelegt. Die Kläger erhoben Einwendungen, die vor allem die Feintrassierung des Vorhabens und die von ihm ausgehende Lärmbelastung betrafen.
- 3 Mit ihrer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 22. April 2013 machten sie geltend, dass der Lärmermittlung zugrunde gelegte Verkehrsgutachten hätte ausgelegt werden müssen, um den Betroffenen eine Überprüfung der Verkehrsprognose zu ermöglichen. Ein für das Vorhaben entlastend wirkender Ausbau der A 52 hätte in der Verkehrsprognose sowie bei dem darauf aufbauenden Lärmschutzkonzept nicht unterstellt werden dürfen, weil ein solcher Ausbau unrealistisch sei. Die Erweiterung der A 43 um einen Fahrstreifen auf der ihnen zugewandten Seite belaste sie unzumutbar.
- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat den Beklagten verpflichtet, über den Hilfsantrag zu weiteren Lärmschutzauflagen erneut zu entscheiden, und im Übrigen die Klage abgewiesen. Das Verkehrsgutachten sei nicht auszulegen gewesen; auch ohne seine Kenntnis werde der mit der Auslegung bezweckte Anstoß zur Erhebung von Einwendungen erreicht. Die Trassierung sei nicht zu beanstanden. Fehlerhaft sei dagegen die Ermittlung der Verkehrsstärke. Eine Verwirklichung der A 52 dürfe erst angenommen werden, wenn hierfür ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet worden sei. Es lasse sich nicht ausschließen, dass

bei zutreffender Lärmermittlung weitergehende Lärmschutzmaßnahmen angeordnet worden wären.

5 Mit der hinsichtlich des erfolgreichen Hilfsantrags vom Senat zugelassenen Revision macht der Beklagte geltend, für die Berücksichtigung in der Verkehrsprognose müsse genügen, dass ein Vorhaben - wie hier im Fall der A 52 - in den Bedarfsplan des Bundes aufgenommen worden sei. Darin komme mit Bindung für die Verwaltung der Wille des Gesetzgebers zur Verwirklichung des Vorhabens innerhalb des Planungshorizonts zum Ausdruck. Belastende und entlastende Wirkungen anderer Vorhaben müssten nach einheitlichen Maßstäben berücksichtigt werden.

6 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. April 2016 zu ändern und die Klage auch insoweit abzuweisen, als ihr hinsichtlich des Antrages der Kläger, über geeignete Maßnahmen zum Schutz ihres Grundstücks ... vor Lärmimmissionen neu zu entscheiden, stattgegeben worden ist

sowie die Anschlussrevision der Kläger zurückzuweisen.

7 Die Kläger haben Anschlussrevision eingelegt und beantragen,

die Revision des Beklagten zurückzuweisen,

unter Abänderung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 22. April 2013 aufzuheben,

hilfsweise: festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig ist und nicht vollzogen werden darf.

8 Sie sehen weiterhin einen Verfahrensfehler in der unterbliebenen Auslegung der Verkehrsuntersuchung. Ferner halten sie die Bewältigung der Lärm- und Luftschadstoffproblematik im Planfeststellungsbeschluss für fehlerhaft. Die Vorinstanz habe sich nicht hinreichend mit ihren Argumenten auseinandergesetzt.

- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich am Verfahren. Er hält die Revision des Beklagten für begründet.

II

- 10 1. Revision und Anschlussrevision sind zulässig. Die Anschlussrevision ist gemäß § 141 Satz 1 i.V.m. § 127 Abs. 4 VwGO ohne Zulassung statthaft und nicht an den Streitgegenstand des zugelassenen Rechtsmittels gebunden; erforderlich ist allerdings ein sachlicher Zusammenhang zwischen den gegenläufigen prozessualen Ansprüchen (BVerwG, Urteil vom 1. März 2012 - 10 C 5.11 - BVerwGE 142, 99 Rn. 10). Letzterer liegt hier vor, weil Revision und Anschlussrevision sich auf denselben Planfeststellungsbeschluss beziehen.
- 11 2. Beide Revisionen haben auch in der Sache Erfolg. Da jeweils noch Feststellungen getroffen werden müssen, ist das angefochtene Urteil insgesamt aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 12 a) Begründet ist zunächst die Revision des Beklagten. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, in der Verkehrsprognose für ein Vorhaben dürften andere im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Anlage zum Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 20. Januar 2005 - BGBl. I S. 201 - FStrAbG) enthaltene Projekte nur dann berücksichtigt werden, wenn für diese bereits ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet worden sei, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar (aa). Andererseits dürfen auch die im Bedarfsplan als Vordringlicher Bedarf aufgeführten Vorhaben nicht ausnahmslos in der projektbezogenen Verkehrsprognose als verwirklicht unterstellt werden (bb). Für die danach gebotene Betrachtung des Einzelfalls bedarf es vorliegend noch ergänzender Feststellungen des Tatsachengerichts (cc). Vorbehaltlich dessen kann die Klage keinen Erfolg haben, soweit sie den Antrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit betrifft (dd). Zum Lärmschutzkonzept des Beklagten sind ebenfalls noch weitere Feststellungen erforderlich (ee).

- 13 aa) Eine gesetzliche Vorgabe, nach welchen Methoden und unter Zugrundelegung welcher Annahmen Verkehrsprognosen als Grundlage für eine Abwägung nach § 17 FStrG, §§ 41,42 BImSchG zu erstellen sind, gibt es nicht. Sie sind mit den zu ihrer Zeit verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der dafür erheblichen Umstände methodisch fachgerecht zu erstellen. Die gerichtliche Überprüfung beschränkt sich darauf, ob eine geeignete fachspezifische Methode gewählt wurde, ob die Prognose nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110 <121> und vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - BVerwGE 149, 289 Rn. 30).
- 14 Das Oberverwaltungsgericht ist zutreffend von diesen Grundsätzen ausgegangen (UA S. 54). Es hat aber im Rahmen der Prüfung, ob die konkrete Verkehrsprognose "nicht auf unrealistischen Annahmen beruht", die Auffassung vertreten, die Netzbeeinflussung durch den Verkehr auf einer weiteren geplanten Bundesstraße (hier: ein bestimmter Abschnitt der A 52) könne - jedenfalls dann, wenn diese andere Straße prognostisch zu einer Entlastung führen soll (hier: in Bezug auf den planfestgestellten Abschnitt der A 43) - frühestens dann als vorhersehbare Entwicklung berücksichtigt werden, wenn für diese weitere Straße ein Planfeststellungsverfahren bereits eingeleitet worden sei. Diese schematische Betrachtung verstößt gegen Bundesrecht. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:
- 15 (1) Es ist zunächst zu unterscheiden zwischen der für die Bundesverkehrswegeplanung erstellten, auf das Fernstraßennetz bezogenen deutschlandweiten Verflechtungsprognose für die großräumigen Netzbeeinflussungen einerseits und den für die Planung einzelner Vorhaben erstellten (projektbezogenen) Verkehrsuntersuchungen andererseits. Zwar beziehen sich in der Regel beide auf denselben Prognosezeitraum. Letztere betrachten aber einen deutlich kleineren Planungsraum. In sie fließen zudem Daten über Verkehrsbeziehungen im regionalen und lokalen Straßennetz ein (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 2017 - 9 A 30.15 - UPR 2017, 384 Rn. 21).
- 16 (2) Projektbezogene Verkehrsprognosen sind die zentrale Grundlage für den Neubau oder die Änderung eines Straßenvorhabens. Auf ihnen beruht nicht nur

die Planung der technischen Ausstattung der Straße, sondern insbesondere auch das Lärmschutzkonzept, das sich an den gesetzlichen Vorgaben der §§ 41 bis 43 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV zu orientieren hat. Projektbezogene Verkehrsuntersuchungen müssen daher in einem sehr frühen Verfahrensstadium erstellt werden. Der Prognosehorizont der vorliegenden, aus dem Jahre 2009 stammenden Verkehrsuntersuchung ist das Jahr 2025. Hiervon ausgehend ist offensichtlich, dass ein anderes Straßenprojekt innerhalb des Prognosehorizonts grundsätzlich auch dann verwirklicht sein kann, wenn das Planfeststellungsverfahren hierfür später als im Jahre 2009 eingeleitet wird.

- 17 (3) Die Auswirkungen anderer Projekte müssen unabhängig davon, ob sie voraussichtlich zu Belastungen oder Entlastungen führen, nach gleichen Maßstäben beurteilt werden. Die vom Oberverwaltungsgericht erwogene Differenzierung zwischen Straßen mit entlastenden Effekten, die nur dann in der Verkehrsprognose berücksichtigt werden dürfen, wenn das Planfeststellungsverfahren bereits eingeleitet wurde, und solchen mit belastenden Effekten, die auch in einem früheren Stadium in die Verkehrsuntersuchung einbezogen werden dürfen, weil dies allenfalls zu einem "Zuviel an Lärmschutz" führe, ist schon wegen der typischen Gemengelage unterschiedlicher Betroffenheiten nicht praktikabel: Was für bestimmte Betroffene entlastend wirkt, kann sich für andere als eine Belastung darstellen.
- 18 Auch das Bedürfnis, Lärmbetroffene für den Fall zu schützen, dass sie entlastende andere Vorhaben später nicht verwirklicht werden, nötigt nicht zur Sichtweise der Vorinstanz. Gemäß § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG können nach Planverwirklichung weitere Schutzvorkehrungen verlangt werden, wenn nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens auftreten. Eine erhöhte Lärmbelastung aufgrund ausbleibender Realisierung eines anderen Vorhabens kann grundsätzlich zu solchen nicht voraussehbaren Wirkungen gehören. Voraussehbar sind solche Wirkungen, deren Eintritt im Zeitpunkt der Entscheidung gewiss ist oder sich mit hinreichender Zuverlässigkeit prognostisch abschätzen lässt. Alle diese Wirkungen sollen Gegenstand der nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG gebotenen Abwägung sein. Demgegenüber sind mit den nicht voraussehbaren Wirkungen im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG solche gemeint,

die sich erst später zeigen und mit denen die Beteiligten bei der Planfeststellung verständigerweise nicht rechnen konnten (BVerwG, Urteil vom 7. März 2007 - 9 C 2.06 - BVerwGE 128, 177 Rn. 18 ff.; s. auch Beschluss vom 25. Mai 2005 - 9 B 41.04 - juris Rn. 11).

- 19 bb) Vor diesem Hintergrund kann auch der Auffassung des Beklagten, sämtliche in den Bedarfsplan in der Stufe des Vordringlichen Bedarfs aufgenommenen Vorhaben seien stets und ausnahmslos in der projektbezogenen Verkehrsuntersuchung als realistische Annahme zu berücksichtigen, nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Zwar würde dies eine leicht handhabbare Vorgabe bedeuten. Der Senat hält sie aber für nicht sachgerecht, weil sie nicht - auch nicht ausnahmsweise - eine Einzelfallbewertung zuließe.
- 20 Der Beklagte kann für seine Auffassung weder die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG noch die von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen im Jahr 1996 herausgegebene Richtlinie für die Anlage von Straßen - RAS - Teil: Querschnitte RAS - Q 96 - ins Feld führen. Nach der erstgenannten Norm wird das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut. Die gesetzliche Bedarfsfeststellung ist zwar gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG für die Linienbestimmung und für die Planrechtfertigung einer Straße verbindlich, lässt jedoch bei der Frage der Verwirklichung des Vorhabens einer ergebnisoffenen Abwägung Raum (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2000 - 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 <154>). Zu der hier in Rede stehenden Frage, wann im Rahmen einer projektbezogenen Verkehrsprognose die Verwirklichung von Bedarfsplanvorhaben realistischerweise angenommen werden kann, verhält sich die Vorschrift ebenso wenig wie die o.g. Richtlinie RAS - Q 96, die lediglich erläutert, dass zur Ermittlung der Prognoseverkehrsstärke zwei Verfahren zur Verfügung stehen, die Modellprognose und die Trendprognose.
- 21 Allerdings kann bei einem Projekt, das im Bedarfsplan des Bundes in der Kategorie des Vordringlichen Bedarfs aufgeführt ist, regelmäßig von seiner Verwirklichung im Geltungszeitraum des Bedarfsplans ausgegangen werden. Denn durch diese Einstufung gibt der Gesetzgeber seinen Willen zur beschleunigten Verwirklichung dieser Vorhaben zu erkennen. Bestehen jedoch ausnahmsweise

gewichtige Anhaltspunkte für die gegenteilige Annahme, muss in der projektbezogenen Verkehrsuntersuchung ein Bedarfsplanvorhaben trotz der Einordnung in den Vordringlichen Bedarf unberücksichtigt bleiben. Bessere Erkenntnisse des Einzelfalls können eine Abweichung von den der Bundesverkehrswegeplanung zugrunde liegenden Annahmen rechtfertigen und erfordern (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 9 A 19.11 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 228 Rn. 25). Denn der Planfeststellungsbeschluss muss - wie oben bereits im Zusammenhang mit § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG erläutert - alle voraussehbaren Konflikte bewältigen; nur wegen nicht voraussehbarer Auswirkungen können Betroffene nachträglich Schutzauflagen verlangen.

- 22 Dem Senat ist bewusst, dass dies für den Verkehrsplaner mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist. Denn er kann großräumigere Netzbeeinflussungen im Falle einer von der bundesweiten Verflechtungsprognose abweichenden Beurteilung der Verwirklichung einer einzelnen Fernstraße nur noch grob abschätzen. Die damit zwangsläufig verbundene Unschärfe der Verkehrsprognose muss dabei im Einzelfall in Kauf genommen werden.
- 23 cc) Anhand der soeben dargestellten Maßgaben hat das Oberverwaltungsgericht noch ergänzende Feststellungen dazu zu treffen, ob die Annahme der Planfeststellungsbehörde, der Lückenschluss der A 52 werde bis Ende 2025 verwirklicht, noch vom Prognosespielraum gedeckt ist oder auf nicht realistischen Grundlagen beruht.
- 24 Gewichtige Anhaltspunkte, die die Vermutung einer alsbaldigen Verwirklichung erschüttern und deshalb einer näheren Überprüfung bedürfen, ergeben sich zum einen daraus, dass den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts zufolge ein Weiterbau nach dem politischen Willen des Landes nur im Einvernehmen mit der Stadt Gladbeck erfolgen soll. Dazu ist aufzuklären, ob diese Hürde voraussichtlich überwunden werden kann, sei es, dass zwischenzeitlich ein Einvernehmen mit der Stadt hergestellt werden konnte, sei es, dass die Erteilung einer bundesaufsichtlichen Weisung (Art. 90 Abs. 2, Art. 85 Abs. 3 GG) konkret in Betracht kommt. Zum anderen bedarf der Aufklärung, ob die Annahme des Beklagten zutrifft, vor allem die Verwirklichung des nördlichen Abschnittes der A 52 (vom Kreuz Essen-Nord bis zur Anschlussstelle Gelsenkirchen-

Buer-West) sei maßgeblich für die entlastende Wirkung auf die A 43. Nach der Klarstellung in der Revisionsinstanz kann insoweit nunmehr zu Grunde gelegt werden, dass das streitgegenständliche Verkehrsgutachten einen durchgehenden Lückenschluss der A 52 unterstellt hat.

- 25 Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt hierfür ist grundsätzlich der Zeitpunkt des Ergehens des Planfeststellungsbeschlusses. Bei der Überprüfung einer Prognose hängt deren Rechtmäßigkeit nicht davon ab, ob sie durch die spätere Entwicklung eher bestätigt oder widerlegt wird. Mit der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolldichte von Prognosen ist nicht vereinbar, dass die Verwaltungsgerichte auf der Grundlage einer "Aktualisierung" eine eigene Prognose stellen (BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110 <121 f.> und vom 8. Juli 1998 - 11 A 53.97 - BVerwGE 107, 142 <146>). Das bedeutet, dass vorliegend die projektbezogene Verkehrsuntersuchung anhand des Bundesverkehrswegeplans 2004 zu beurteilen ist, in dem noch der gesamte Lückenschluss der A 52 im Vordringlichen Bedarf aufgeführt war. Der Umstand, dass der südliche Abschnitt (vom Kreuz Essen-Nord bis zum Autobahndreieck Essen-Ost) im aktuellen Bundesverkehrswegeplan in den Weiteren Bedarf abgestuft worden ist (Ifd. Nr. 924 der Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG i.d.F. vom 23. Dezember 2016 - BGBl. I S. 3354), bleibt grundsätzlich außer Betracht.
- 26 Abweichend von diesen Grundsätzen sind bei Planfeststellungsbeschlüssen allerdings nachträglich eingetretene Umstände zu Gunsten des Vorhabens zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2017 - 9 A 14.16 - juris Rn. 20 m.w.N., zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen). Wenn in einem Fall wie hier zum Zeitpunkt des Ergehens des Planfeststellungsbeschlusses Anhaltspunkte gegen eine zeitgerechte Verwirklichung des anderen Vorhabens sprachen, diese aber im Zeitpunkt der (erneuten) Befassung des Obergerichtes ausgeräumt sind, besteht kein Anlass, die Verkehrsprognose und die darauf aufbauende Lärmermittlung zu beanstanden. Betroffene sind nicht schutzwürdig, wenn sich der Planfeststellungsbeschluss ihnen gegenüber im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung als rechtmäßig erweist.

- 27 b) Auch die Anschlussrevision der Kläger ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hätte, ohne den Klägern eine Präklusion entgegenzuhalten (aa), die fehlende Auslegung der Verkehrsuntersuchung nicht unbeanstandet lassen dürfen (bb). Der Auslegungsmangel wurde den Klägern gegenüber nicht geheilt (cc). Zur Beurteilung der Frage, ob der Verfahrensfehler unbeachtlich ist, müssen noch tatrichterliche Feststellungen getroffen werden (dd). Die Unbeachtlichkeit unterstellt, hat das Oberverwaltungsgericht einen materiellen Planungsfehler ohne Bundesrechtsverstoß verneint (ee).
- 28 aa) Vorschriften über eine materielle Präklusion von Einwendungen dürfen entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts bei UVP-pflichtigen Vorhaben wie hier nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2015 (C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683] - Rn. 78 ff.) generell nicht und damit auch nicht hinsichtlich der Auslegung des Verkehrsgutachtens angewendet werden (s. nunmehr § 7 Abs. 4 UmwRG sowie bereits BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 9 A 8.16 - UPR 2017, 518 Rn. 5).
- 29 bb) Gemäß § 9 Abs. 1b Satz 1 UVPG in der zum Zeitpunkt der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens gültigen Fassung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94 - im Folgenden UVPG 2010) hatte die Planfeststellungsbehörde die Unterlagen nach § 6 UVPG 2010 über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (Nr. 1) sowie darüber hinaus die vorhandenen entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen betreffend das Vorhaben (Nr. 2) auszulegen. Nach heutiger Gesetzeslage ergeben sich entsprechende Anforderungen aus § 19 Abs. 1 Satz 2 UVPG in der Fassung des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808 - UVPG 2017). Die Norm des § 9 Abs. 1b UVPG 2010 enthielt somit eine spezielle Regelung dazu, welche Unterlagen die Planfeststellungsbehörde zur Einsicht auszulegen hatte. Die Verweisung auf das Fachrecht in § 6 Abs. 2 UVPG 2010 (vgl. jetzt § 16 Abs. 4 UVPG 2017) bezog sich dagegen auf diejenigen Unterlagen, die vom Träger des Vorhabens der Planfeststellungsbehörde vorzulegen waren.
- 30 Zwar mag zweifelhaft sein, ob eine Verkehrsprognose zu den Unterlagen über die Umweltauswirkungen nach § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 UVPG

2010 gehört, weil sie nicht unmittelbar umweltrelevant ist. Jedenfalls gehört sie aber regelmäßig zu den entscheidungserheblichen Berichten und Empfehlungen betreffend das Vorhaben gemäß § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 UVGP 2010. Hierfür spricht bereits der Wortlaut, weil die Verkehrsuntersuchung für Straßenplanungen die voraussichtliche Verkehrsstärke ermittelt und damit nicht nur Basis für die Dimensionierung der Straße ist, sondern auch die Daten für die Lärmprognose und das gesamte darauf aufbauende Lärmkonzept sowie die Grundlagendaten für die Luftschadstoffprognose liefert.

- 31 Die mit dem späteren § 9 Abs. 1b UVPG 2010 gleichlautende Bestimmung wurde durch das Gesetz vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) eingefügt. Mit ihr wollte der Gesetzgeber Art. 6 Abs. 3 der UVP-Richtlinie (i.d.F. der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten - ABl. L 156 S. 17) umsetzen (siehe BT-Drs. 16/2494 S. 22). Danach sollen der betroffenen Öffentlichkeit im Sinne einer effektiven und transparenten Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Erwägungsgrund 3 zur Richtlinie 2003/35/EG) neben den Unterlagen der UVP-Prüfung die "wichtigsten Berichte und Empfehlungen" zugänglich gemacht werden. Im nationalen Gesetzgebungsverfahren wurde dies im Interesse einer Präzisierung durch die Formulierung "entscheidungserhebliche" Berichte und Empfehlungen ersetzt (siehe BT-Drs. 16/2933 S. 2). Dem entspricht heute wortgleich § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG 2017. Der Gesetzgeber hatte dabei im Blick, dass auch Fachgutachten zu den Unterlagen über die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Vorhabens gehören können. Er empfiehlt, nur die wichtigsten Inhalte der Fachgutachten in den UVP-Bericht zu übernehmen und im Hinblick auf die Einzelheiten auf das betreffende Gutachten zu verweisen, das ebenfalls auszulegen sei (so zum heutigen Recht BT-Drs. 18/11499 S. 88). Vor diesem Hintergrund kann es an der Entscheidungserheblichkeit im Sinne des § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 UVPG 2010 (bzw. des § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG 2017) zwar fehlen, wenn bestimmte Gutachten lediglich Detailfragen betreffen oder auf sie in anderen - ihrerseits ausgelegten - Gutachten Bezug genommen

wird. Solche Gutachten gehören gegebenenfalls auch nicht zu den wichtigsten Berichten und Empfehlungen im Sinne von Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie. Eine Verkehrsuntersuchung für ein Straßenbauvorhaben ist hiernach aber jedenfalls dann auszulegen, wenn - wie vorliegend - die Ermittlung der Verkehrszahlen im ausgelegten Erläuterungsbericht nicht hinreichend nachvollziehbar dargestellt ist.

- 32 Im Übrigen musste die Verkehrsuntersuchung hier auch auf der Grundlage des § 17a FStrG i.V.m. § 73 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 VwVfG ausgelegt werden, um eine genügende Anstoßwirkung zu erzielen. Zwar muss danach die Auslegung nicht alle Unterlagen umfassen, die zur vollständigen Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Planung erforderlich sind, sondern kann sich auf diejenigen beschränken, deren der Einzelne bedarf, um den Grad seiner Betroffenheit abschätzen und sich das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewusst machen zu können. Dazu gehören Gutachten dann, wenn nach den Gegebenheiten des Einzelfalls ohne deren Kenntnis der mit der Auslegung bezweckte Anstoß zur Erhebung von Einwendungen verfehlt würde (BVerwG, Urteile vom 8. Juni 1995 - 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <344 f.> und vom 3. März 2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 Rn. 19). Das ist etwa der Fall, wenn die Behörde erkennt oder erkennen muss, dass ohne diese Unterlagen Betroffenheiten nicht oder nicht vollständig geltend gemacht werden können (BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 2010 - 9 A 12.09 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 212 Rn. 12). Aus dem hier vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommenen ausgelegten Erläuterungsbericht ergibt sich zwar, dass für das Prognosejahr 2025 weitere Verkehrssteigerungen erwartet werden. Ohne das Verkehrsgutachten konnten die Kläger hieraus aber nicht den Anstoß entnehmen, die angenommene Verkehrsbelastung in Bezug auf den unterstellten Entlastungseffekt der A 52 zu hinterfragen.
- 33 cc) Der Verfahrensfehler ist nicht dadurch geheilt worden, dass den Klägern die Verkehrsuntersuchung nach dem Ende der Einwendungsfrist in digitalisierter Form übersandt worden ist. Um eine heilende Wirkung zu entfalten, muss die Nachholung der unterbliebenen Verfahrenshandlung derart ausgestaltet sein, dass der Betroffene so steht, wie er bei einem von Anfang an korrekten Verfah-

ren gestanden hätte (Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren, 6. Aufl. 2018, Rn. 954). Dies erfordert bei unterbliebener Auslegung eines Gutachtens neben der späteren Übersendung etwa den Hinweis, dass zu dem Gutachten innerhalb einer bestimmten Frist nachträglich Stellung genommen werden kann (BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1986 - 4 C 13.85 - Buchholz 442.40 § 8 Luft-VG Nr. 6 S. 15 - in BVerwGE 75, 214 insoweit nicht abgedruckt). Hieran fehlt es. Denn die Planfeststellungsbehörde hat bei der Übersendung des Gutachtens nicht deutlich gemacht, dass eine eventuelle Stellungnahme zu dem Gutachten wie eine fristgerecht erhobene Einwendung behandelt und im Planfeststellungsbeschluss beschiedenen wird (vgl. § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG).

- 34 dd) Es bedarf noch weiterer Feststellungen des Tatsachengerichts zu der Frage, ob der Verfahrensfehler gemäß § 4 Abs. 1a UmwRG i.V.m. § 46 VwVfG unbeachtlich ist. Diese Vorschriften kommen zur Anwendung, weil kein absoluter Verfahrensfehler im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG vorliegt. Die unterbliebene Auslegung der Verkehrsuntersuchung stellt keinen Fehler dar, der nach Art und Schwere mit dem Unterbleiben einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung oder mit dem Ausfall einer erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung vergleichbar ist (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG). Vielmehr hat eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Auslegung wesentlicher Unterlagen stattgefunden, deren Defizit lediglich darin bestand, dass eine weitere - wenn auch ebenfalls wichtige - Unterlage nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist (zur Einordnung eines derartigen Fehlers vgl. auch BT-Drs. 18/5927 S. 10).
- 35 Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes bzw. die Feststellung seiner Rechtswidrigkeit kann wegen eines relativen Verfahrensfehlers im Sinne des § 4 Abs. 1a UmwRG nicht beansprucht werden, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung der Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (§ 46 VwVfG). Zur Aufklärung dieser Frage hat das Gericht im Rahmen seiner Pflicht zur Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 VwGO) alle verfügbaren Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen. Lässt sich nicht aufklären, ob der Verfahrensfehler die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, wird eine Beeinflussung nach § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG vermutet. Dem

Rechtsbehelfsführer darf in keiner Form die Beweislast für die Frage auferlegt werden, ob die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre (BVerwG, Urteile vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 41 und vom 16. Juni 2016 - 9 A 4.15 - Buchholz 407.4 § 17a FStrG Nr. 12 Rn. 19).

- 36 Es ist Aufgabe des Tatsachengerichts, sich gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Überzeugung zu verschaffen, dass ein Verfahrensfehler sich nicht ausgewirkt hat. Ein Verfahrensfehler ist beachtlich, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Fehler eine andere Entscheidung getroffen worden wäre; eine nur abstrakte Möglichkeit einer anderen Entscheidung genügt nicht. Nach § 4 Abs. 1a UmwRG i.V.m. mit § 46 VwVfG unbeachtlich ist er nur, wenn das Tatsachengericht anhand der Akten und Planunterlagen und der sonst erkennbaren oder nahe liegenden Umstände zu der Feststellung in der Lage ist, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre (BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 43; Beschluss vom 21. Juni 2016 - 9 B 65.15 - Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 20 Rn. 21; s. dazu auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 24. Oktober 2017 - 1 BvR 1026/13 - DVBI 2018, 175 Rn. 47 f.).
- 37 Der Senat vermag den Ausführungen der Vorinstanz, die Einwände der Kläger betreffend die Verkehrsbelastung seien nicht geeignet, die Möglichkeit aufzuzeigen, die Planfeststellungsbehörde hätte bei höherer Verkehrsbelastung eine konzeptionell andere Entscheidung getroffen und es bestehe ohne weiteres die Möglichkeit weitergehender Schallschutzmaßnahmen, keine den o.g. Anforderungen gerecht werdenden Feststellungen dafür zu entnehmen, dass der Verfahrensfehler sich nicht auf das Ergebnis ausgewirkt hat. Die Ausführungen betreffen den Fehler bei der Abwägung der Lärmbelange, sie stehen nicht in Zusammenhang mit der Behandlung eines Verfahrensfehlers.
- 38 ee) Vorbehaltlich der Prüfung, ob der vorgenannte Verfahrensfehler beachtlich ist, hat das Oberverwaltungsgericht einen materiellrechtlichen Fehler, der zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zur Feststellung seiner

Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen könnte, ohne Bundesrechtsverstoß verneint. Das Oberverwaltungsgericht nimmt an, dass die Variantenprüfung nicht zu Lasten der Kläger abwägungsfehlerhaft ist, weil sich keine andere als die gewählte Linienführung unter Berücksichtigung aller erheblichen Belange eindeutig als die bessere darstellt. Hierzu ist mit Bindungswirkung für die Revisionsinstanz (§ 137 Abs. 2 VwGO) festgestellt, dass eine kleinräumige Verschiebung der A 43 nach Osten nur im Bereich der Kläger wegen der einzuhaltenden Planungsregeln für Kurvenradien nicht möglich ist. Ferner hat sich das Vordergericht mit den Einwänden gegen die Länge der südlichen Auffahrtspur auseinander gesetzt (UA S. 44 f.) und auch ausführlich begründet, weshalb die im Planfeststellungsbeschluss vorgesehene Böschungsgestaltung den anerkannten technischen Entwurfsmerkmalen entspricht und dass der Beklagte unabhängig davon auch aus Kostengründen von einer anderen Herstellung Abstand nehmen durfte. Zu allen genannten Punkten setzt die Anschlussrevision lediglich ihre eigene Bewertung an die Stelle der Abwägung im Planfeststellungsbeschluss und der gerichtlichen Abwägungskontrolle. Das Angebot des Beklagten schließlich, im Vergleichswege eine teurere und steilere Böschung zu errichten, macht die vorangegangene Abwägung nicht fehlerhaft.

- 39 Die Behauptung, in der unmittelbar an das klägerische Grundstück östlich angrenzenden Böschungszone finde sich Baumbestand, der Habitategnung für Fledermäuse aufweise, kann nicht dartun, dass das Oberverwaltungsgericht die §§ 34, 44 BNatSchG fehlerhaft angewendet hat. Die Kläger stellen auch insoweit den Feststellungen im angegriffenen Urteil dazu (§ 137 Abs. 2 VwGO) lediglich ihre abweichende Bewertung gegenüber.
- 40 Ohne Verstoß gegen Bundesrecht geht die Vorinstanz davon aus, dass die Einwände der Kläger zur Lärm- und Luftschadstoffproblematik ungeachtet der Frage, ob die Verkehrsprognose fehlerhaft ist, nicht zur Aufhebung bzw. Feststellung der Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen. Lässt sich eine im Planfeststellungsbeschluss nicht angeordnete oder unzureichende Schutzauflage nachholen, ohne dass dadurch die Gesamtkonzeption der Planung in einem wesentlichen Punkt berührt und ohne dass in dem Interessengeflecht der Planung nunmehr andere Belange nachteilig betroffen werden, so

korrespondiert der objektiven Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allein ein Anspruch auf Planergänzung (vgl. nur Urteile vom 7. Juli 1978 - 4 C 79.76 - BVerwGE 56, 110 <133>, vom 5. März 1997 - 11 A 25.95 - BVerwGE 104, 123 <129> und vom 3. März 2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 Rn. 59). Auf der Grundlage der Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts liegen die Dinge hier so. Danach wird zwar der maßgebliche Lärmgrenzwert für die Nachtzeit an verschiedenen Immissionsorten des Wohnhauses der Kläger um 0,5 bis 2,3 dB(A) überschritten; ohne Berücksichtigung des Ausbaus der A 52 sei mit einer noch höheren Lärmbelastung auf der A 43 zu rechnen. Zugleich hat das Oberverwaltungsgericht aber festgestellt, dass die Anordnung weitergehender Maßnahmen des aktiven Schallschutzes oder einer Ausweitung des Anspruchs auf Aufwendungsersatz für passiven Schallschutz ohne weiteres möglich wäre.

- 41 Hinsichtlich der Luftschadstoffe hält die Vorinstanz die Abwägung im Planfeststellungsbeschluss in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 10. Oktober 2012 - 9 A 19.11 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 228 Rn. 38) für fehlerfrei. Die nach der 39. BImSchV maßgeblichen Grenzwerte seien sowohl für Stickstoffdioxid als auch für Feinstaub unterschritten. Selbst wenn ein neues Gutachten zur künftigen Verkehrsbelastung auf der A 43 erforderlich sei und dies zur Annahme einer höheren Verkehrsmenge führe, sei nicht mit einer so erheblichen Verschlechterung der Luftschadstoffsituation zu rechnen, dass ihr nicht mehr durch Maßnahmen der Luftreinhalteplanung begegnet werden könnte.
- 42 Allerdings enthält das angegriffene Urteil - nach seinem Rechtsstandpunkt konsequent - bisher keine Feststellungen zu der von den Klägern in mehrerer Hinsicht beanstandeten behördlichen Abwägung zwischen aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen auf der Grundlage der §§ 41, 42 BImSchG. Die Kläger verlangen die Prüfung nach innen zur Fahrbahn gebogener Lärmschutzwände, einer Lärmschutzwand auf dem Mittelstreifen sowie einer Geschwindigkeitsbeschränkung. Gegebenenfalls sind die Feststellungen nachzuholen.

- 43 3. Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens ist der Schlussentscheidung vorzubehalten.

Dr. Bier

Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 34.2.1.2 des Streitwertkatalogs).

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Dieterich