

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Straßen- und Wegerecht, mit Ausnahme von Streitigkeiten über
Sondernutzungen

Rechtsquelle/n:

FStrG § 1 Abs. 4 Nr. 1, §§ 17a und 17b

VwVfG § 68 Abs. 1, Abs. 4, § 73 Abs. 1, Abs. 6 Satz 6, § 74 Abs. 1

VwVfG BW § 21

Stichworte:

Anhörung; Erörterung; Anhörungstermin; Erörterungstermin; Verhandlungsleiter; Betroffene; Einwender; PWC-Anlage; Stellplätze; LKW; Parkplatz; Bedarf; Bedarfsplan; Fahrbahn; Gradienten; Planfeststellung; Planfeststellungsbeschluss; Verfahrensfehler; Kausalität; Pressevertreter; Bekanntmachung; Auslegung; Sprechzeiten; Dienstzeiten; Planunterlagen; Öffentlichkeit; Nichtöffentlichkeit; Tonband; Tonbandaufnahme; Niederschrift; Protokoll; Stenograph; Wortprotokoll; Eingriff; Grundrecht; Bestimmtheit; zeichnerische Darstellung; Befangenheit; Doppelzuständigkeit; Weisung; Weisungsrecht; Problembewältigung.

Leitsätze:

1. Der Erörterungstermin in einem straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist nach § 17a FStrG i.V.m. § 73 Abs. 6 Satz 6, § 68 Abs. 1 Satz 1 VwVfG grundsätzlich nicht öffentlich. Widerspricht ein Beteiligter der Zulassung der Öffentlichkeit (vgl. § 68 Abs. 1 Satz 3 VwVfG), verstößt die öffentliche Erörterung gegen die Verfahrensrechte des Widersprechenden. Dies gilt auch dann, wenn Gegenstand der Erörterung Umweltthemen sind.

2. Tonbandaufnahmen, die ausschließlich der Erstellung der Niederschrift des Erörterungstermins dienen (vgl. § 68 Abs. 4 Satz 1 VwVfG), sind nach vorheriger Ankündigung auch ohne Zustimmung der Beteiligten zulässig.

Urteil des 9. Senats vom 16. Juni 2016 - BVerwG 9 A 4.15





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 4.15

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 16. Juni 2016

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler und Dr. Martini

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Eigentümer des Flurstücks Nr. ... in der Gemarkung Burghausen. Er wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 20. November 2014 für den sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn A 8 im Abschnitt Pforzheim-Süd und Pforzheim-Nord (Enztalquerung).

- 2 Der sechsstreifige Ausbau der bestehenden Trasse der A 8 zwischen Karlsruhe und Stuttgart ist im Bedarfsplan als Vorhaben des vordringlichen Bedarfs enthalten. Der beklagte Streckenabschnitt weist eine Gesamtlänge von 4,772 km auf; er ist der letzte noch nicht ausgebaute bzw. noch nicht planfestgestellte Abschnitt. Der Plan umfasst unter anderem folgende Maßnahmen: Umbau der Anschlussstelle Pforzheim-Ost mit einem vierstreifigen Ausbau der B 10 im unmittelbaren Knotenpunktbereich, Abbruch und Neubau der Über- bzw. Unterführungsbauwerke für die Bundesstraße 10 und die Kreisstraßen 4500, 9808 und 9807, Erweiterung der innerhalb des Planabschnittes in Fahrtrichtung Stuttgart bestehenden Park- und WC (PWC)-Anlage auf 30 Stellplätze für LKW und 36 Stellplätze für PKW sowie Änderung der Zu- und Abfahrt zur bewirtschafteten T+R-Anlage Pforzheim, die sich in Fahrtrichtung Karlsruhe befindet.

- 3 Das 1069 m² große - als Wiese genutzte - Flurstück des Klägers soll dauerhaft für den Bau der PWC-Anlage sowie für die Anlage der Fahrbahn und der Fahrbahnböschung in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus macht der Kläger eine Lärmbelastung für ein Wohngrundstück in Niefern-Öschelbronn (W.-Straße ...) geltend.
- 4 Die Planunterlagen lagen dem Planfeststellungsbeschluss zufolge insgesamt dreimal (vom 9. Mai bis 8. Juni 2005, vom 22. Februar bis 22. März 2010 und vom 12. Dezember 2011 bis 11. Januar 2012) nach vorangegangener ortsüblicher Bekanntmachung der Offenlage aus. Vom 21. bis 23. Juli 2014 fand eine - teilweise öffentliche, teilweise nicht öffentliche - Erörterung statt. Der Kläger hat im Verwaltungsverfahren Einwendungen erhoben.
- 5 Der Planfeststellungsbeschluss wurde am 20. November 2014 erlassen. Er ordnet unter "A.III. Nebenbestimmungen" in zwei Bereichen von der früheren Planung abweichende Gradienten an, die eine Eingriffsminimierung bzw. eine Verbesserung des Lärmschutzes bewirken sollen. Außerdem wird unter "A.V. Zusagen" (Planfeststellungsbeschluss S. 38) erklärt, dass die Wirtschaftswegbrücke im Bereich der Tank- und Rastanlage mit einer Fahrbahnbreite von 6,5 m, einem Gehweg auf der südlichen Fahrbahnseite mit einer Breite von 1,5 m und einem kombinierten Geh- und Radweg auf der nördlichen Seite mit einer Breite von 2 m errichtet wird, soweit sich die Gemeinde Niefern-Öschelbronn - vereinbarungsgemäß - an den Kosten beteiligt.
- 6 Der Kläger hat gegen den Planfeststellungsbeschluss am 22. Januar 2015 Klage erhoben. Er hält den Planfeststellungsbeschluss für formell und materiell rechtswidrig.
- 7 Der Kläger beantragt,

den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 20. November 2014 für den sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn A 8 im Abschnitt Pforzheim-Süd und Pforzheim-Nord (Enztalquerung) aufzuheben,

hilfsweise den Beklagten zu weiteren Schutzmaßnahmen zu verpflichten.

8 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

9 Er verteidigt den Planfeststellungsbeschluss.

II

10 A. Die Klage, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 VwGO), ist zulässig. Insbesondere ist der Kläger klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO); denn er ist in seinem Eigentumsrecht betroffen, und dessen Verletzung ist nach dem Klagevorbringen nicht ausgeschlossen.

11 B. Die Klage ist jedoch nicht begründet. Der Planfeststellungsbeschluss leidet an keinem zu seiner Aufhebung oder zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führenden Rechtsfehler (I. und II.). Auch besteht kein Anspruch auf weitere Schutzmaßnahmen (III.).

12 I. Der Planfeststellungsbeschluss weist keine formellen Mängel auf, welche dem Klagebegehren ganz oder teilweise zum Erfolg verhelfen würden.

13 1. Der Kläger rügt ohne Erfolg die nicht ordnungsgemäße Bekanntmachung der Auslegung der Planunterlagen.

14 Sein Vorbringen, es sei "keine ordentliche Verlautbarung in einer Anzeige in der örtlichen Presse" erfolgt, bleibt zu unsubstantiiert. Auch seiner - vom Beklagten bestrittenen - Behauptung, die Unterlagen hätten in seiner Heimatgemeinde N. nicht während der gesamten Dienstzeiten, sondern nur während hiervon abweichender Sprechzeiten ausgelegt, muss der Senat nicht weiter nachgehen. Denn die Auslegung der Planunterlagen ist in aller Regel bereits dann ordnungsgemäß, wenn die Unterlagen in den in der Gemeinde allgemein üblichen

Dienstzeiten für den Publikumsverkehr eingesehen werden können. Ausreichend ist dies ausnahmsweise nur dann nicht, wenn die Stunden des Publikumsverkehrs so bemessen sind, dass die Einsichtsmöglichkeit unzumutbar beschränkt wird (BVerwG, Urteile vom 4. Juli 1980 - 4 C 25.78 - Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 21 S. 31 ff. und vom 6. August 1982 - 4 C 66.79 - Buchholz 445.5 § 17 WaStrG Nr. 1 S. 11). Dies ist bei den vom Kläger angegebenen Zeiten (Montag bis Donnerstag jeweils von 08:00 Uhr bis 12:00 Uhr, freitags von 08:00 Uhr bis 13:00 Uhr und donnerstags zusätzlich von 14:00 Uhr bis 18:00 Uhr) nicht der Fall.

- 15 2. Begründet ist allerdings der Einwand des Klägers, der Erörterungstermin habe nicht teilweise öffentlich stattfinden dürfen (a); dieser Verfahrensfehler ist jedoch nach Überzeugung des Senats für den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss nicht kausal geworden (b).
- 16 a) Der Kläger beanstandet zu Recht, dass trotz seines Widerspruchs Vertreter der Presse, Studenten, Mitglieder des Landtags und des Bundestags sowie Ortschaftsräte zum Erörterungstermin zugelassen wurden. Denn der Erörterungstermin ist nach § 17a FStrG i.V.m. § 73 Abs. 6 Satz 6, § 68 Abs. 1 Satz 1 VwVfG grundsätzlich nicht öffentlich. An ihm können Vertreter der Aufsichtsbehörden und Personen, die bei der Behörde zur Ausbildung beschäftigt sind, teilnehmen (§ 68 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Hierzu zählten die genannten Personengruppen nicht. Zwar kann der Verhandlungsleiter anderen Personen, also solchen, die nicht Betroffene oder Einwender sind (vgl. § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG), die Anwesenheit gestatten, wenn kein Beteiligter widerspricht (§ 68 Abs. 1 Satz 3 VwVfG). Diese Voraussetzung lag hier jedoch nicht vor. Denn der Kläger sowie ein weiterer Beteiligter hatten die Zulassung der Öffentlichkeit laut Protokoll ausdrücklich beanstandet (vgl. Protokoll vom 21. Juli 2014 S. 3). In einem solchen Fall verstößt die öffentliche Erörterung gegen die Verfahrensrechte des Widersprechenden (ebenso Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 68 Rn. 11; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16. Aufl. 2015, § 68 Rn. 6; Enders, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 68 Rn. 15; Dürr, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 68 Rn. 12; vgl. auch OVG Lüneburg, Urteil vom 7. Januar 1999 - 3 K 4464/94 - juris Rn. 22).

- 17 Entgegen der Auffassung des Beklagten musste der Anhörungstermin auch nicht deshalb teilweise öffentlich durchgeführt werden, weil Umweltthemen Gegenstand der Erörterung waren. Weder § 9 Abs. 1 UVPG noch Art. 6 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 S. 1) - UVP-Richtlinie - bzw. Art. 8 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten - Aarhus-Übereinkommen - gebieten vor Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses eine Erörterung im Rahmen einer Verfahrensbeteiligung (BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 9 A 1.14 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 238 Rn. 18). Auch aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683], Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland - folgt nichts anderes. Wenn aber europa- und völkerrechtlich eine mündliche und öffentliche Erörterung nicht zwingend vorgeschrieben ist, darf der nationale Gesetzgeber zum Schutz der persönlichen Sphäre und der Unbefangenheit der Beteiligten die Nichtöffentlichkeit der Erörterung vorsehen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass möglichst alle Belange umfassend zur Sprache kommen und die Beteiligten frei von Beeinflussungen das Wort ergreifen können (im Ergebnis ebenso Enders, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 68 Rn. 52 m.w.N.).
- 18 b) Der Verfahrensfehler führt jedoch nach § 46 VwVfG i.V.m. § 4 Abs. 1a Satz 1 UmwRG nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zur Feststellung der Rechtswidrigkeit. Denn er hat nach Überzeugung des Senats die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflusst.
- 19 Durch das Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 2069) hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1a UmwRG klargestellt, dass für nicht unter § 4 Abs. 1 UmwRG fallende relative Verfahrensfehler - anders als bei absoluten Verfahrensfehlern - § 46 VwVfG gilt. Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes kann deshalb wegen eines relativen Verfah-

rensfehlers nicht beansprucht werden, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung der Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Zur Aufklärung der 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 (Kausalitätsvermutung). Damit soll sichergestellt werden, dass § 46 VwVfG in Übereinstimmung mit den Grundsätzen, die der Europäische Gerichtshof zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern in seinem Urteil vom 7. November 2013 - C-72/12 [ECLI:EU:C:2013:712], Altrip - aufgestellt hat, angewandt wird, insbesondere, dass dem Rechtsbehelfsführer in keiner Form die (materielle) Beweislast für die Frage auferlegt wird, ob die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre (BT-Drs. 18/5927 S. 10; vgl. zu Vorstehendem ausführlich BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - NVwZ 2016, 844 <847 f.>).

- 20 Hieran gemessen steht zur Überzeugung des Senats fest, dass der Fehler die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflusst hat. Der Kläger hat sich mehrfach sowohl im öffentlich als auch im nicht öffentlich durchgeführten Teil des Erörterungstermins geäußert. Dabei hat er sich nicht auf verfahrensrechtliche Anträge beschränkt (vgl. hierzu Protokoll vom 21. Juli 2014 S. 5 f.), sondern auch Ausführungen zur Sache gemacht. Seinen diesbezüglichen Vortrag hat er mit den Worten eingeleitet, er bedauere, dass er seine "persönliche Betroffenheit jetzt doch vor aller Öffentlichkeit darlegen" müsse (vgl. Protokoll vom 21. Juli 2014 S. 37; weitere Äußerungen finden sich etwa in den Protokollen vom 21. Juli 2014 S. 122 und vom 23. Juli 2014 S. 6 f., 16, 82 ff.). Gleiches gilt für den weiteren Teilnehmer, der anfangs ebenfalls der Öffentlichkeit widersprochen hatte. Auch dieser hat sich - trotz seines Widerspruchs - umfangreich beteiligt (vgl. Protokoll vom 21. Juli 2014 S. 23 - 32); im Anschluss daran hat er seinen Widerspruch gegen die Nichtöffentlichkeit zurückgenommen (vgl. Protokoll vom 21. Juli 2014 S. 40). Danach ist offensichtlich, dass die Belange der Widersprechenden - trotz der partiellen Nichtöffentlichkeit der Erörterung - umfassend zur Sprache gekommen sind. Dass sonstige Beteiligte sich wegen der

anwesenden Öffentlichkeit nicht offen geäußert haben könnten und hierdurch die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde beeinflusst worden sein könnte, ist nicht ersichtlich.

- 21 Soweit der Kläger rügt, er sei "zur Zielscheibe der örtlichen Presse" geworden, insbesondere sei er ohne seine Zustimmung fotografiert worden und die Presse habe die Fotos archiviert, macht er zwar mittelbare Folgen der unzulässigen Öffentlichkeit des Erörterungstermins geltend. Diese stehen indes in keinem Kausalzusammenhang mit der Entscheidung in der Sache. Vielmehr betrifft die Rüge einen anderen Streitgegenstand. Die Vorwürfe richten sich gegen die anwesenden Pressevertreter; ihnen kann nicht im Rahmen der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss nachgegangen werden.
- 22 3. Die vom Kläger beanstandete Tonbandaufzeichnung, die während des Erörterungstermins zur Unterstützung der anwesenden Stenographen erfolgte, stellt keinen Verfahrensfehler dar.
- 23 Dabei kann offenbleiben, ob eine solche zuvor angekündigte, also nicht heimliche Tonaufnahme, die in einem Erörterungstermin die spätere Reinschrift eines Wortprotokolls ermöglichen soll, überhaupt einen Eingriff in das Recht am gesprochenen Wort als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG darstellt (vgl. zu diesem Grundrecht etwa BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 620/07 - BVerfGE 119, 309 <324>). Denn jedenfalls liegt mit § 68 Abs. 4 Satz 1 VwVfG eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage zur Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs vor. Nach dieser Vorschrift ist über die mündliche Verhandlung eine Niederschrift zu fertigen. Durch diese soll ein eventuell später angerufenes Gericht in die Lage versetzt werden, die Gesetzmäßigkeit des Verfahrens zu prüfen (vgl. BT-Drs. 7/910 S. 85). Zwar verlangt die Regelung, die sich auf bestimmte Mindestangaben (vgl. § 68 Abs. 4 Satz 2 VwVfG) beschränkt, weder eine wörtliche Protokollierung des gesamten Erörterungstermins noch enthält sie - anders als etwa § 160a ZPO für das gerichtliche Protokoll im Zivilprozess - eine ausdrückliche Ermächtigung zur Aufzeichnung mit Tonaufnahmegeräten. Die Anforderungen an die Bestimmtheit von grundrechtsbeschränkenden Rege-

lungen hängen aber maßgeblich von der Art und Schwere des Grundrechtseingriffs ab; diese ergibt sich aus der Art der vorgesehenen Maßnahme und der von ihr für den Betroffenen ausgelösten Wirkungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 - BVerfGE 110, 33 <55>).

- 24 Da der hier in Betracht kommende Grundrechtseingriff nach Auffassung des Senats regelmäßig nicht schwer wiegt, sind an die Bestimmtheit der Regelung keine allzu hohen Anforderungen zu stellen: Es geht zum einen nicht um private Äußerungen des Betroffenen, sondern um Äußerungen in einem behördlich durchgeführten Anhörungstermin. Zum anderen ist der Zweck der Tonaufnahme eng beschränkt. Sie dient allein der technischen Hilfe bei der Protokollerstellung. Die Möglichkeit einer zweckwidrigen Verwendung der Aufnahme ist nicht ersichtlich. Schließlich wird die Aufnahme - wie im vorliegenden Fall geschehen - regelmäßig zeitnah gelöscht. Jedenfalls unter diesen Voraussetzungen sind Tonbandaufnahmen in einem Anhörungstermin nach vorheriger Ankündigung auch ohne Zustimmung der Beteiligten gemäß § 68 Abs. 4 VwVfG zulässig. Sie ermöglichen dem Verhandlungsführer, sich zur Erstellung eines Wortprotokolls, das sich vor allem in Großverfahren als sinnvoll erwiesen hat, nicht nur eines Stenographen, dessen Anwesenheit im Übrigen ebenfalls nicht näher gesetzlich geregelt ist, sondern auch moderner technischer Hilfsmittel zu bedienen (ebenso die wohl einhellige Kommentarliteratur, vgl. nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16. Aufl. 2015, § 68 Rn. 29; Enders, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 68 Rn. 43; Dürr, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 68 Rn. 32; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 68 Rn. 37, jeweils m.w.N.).
- 25 4. Die vom Kläger geltend gemachten Verstöße gegen Vorschriften zur Befangenheit liegen ganz überwiegend nicht vor (a). Er rügt allerdings zu Recht die formale Vorgehensweise der Regierungspräsidentin bei der Entscheidung über den Befangenheitsantrag. Dieser Fehler hat sich nach Überzeugung des Senats aber nicht auf die Entscheidung ausgewirkt (b).
- 26 a) Ein Grund im Sinne des § 72 Abs. 1 i.V.m. § 21 Abs. 1 VwVfG BW, der geeignet ist, Misstrauen gegen die unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen,

liegt vor, wenn aufgrund objektiv feststellbarer Tatsachen für die Beteiligten bei vernünftiger Würdigung aller Umstände die Besorgnis nicht auszuschließen ist, ein bestimmter Amtsträger werde in der Sache nicht unparteiisch, unvoreingenommen oder unbefangen entscheiden. Die rein subjektive Besorgnis, für die bei Würdigung der Tatsachen vernünftigerweise kein Grund ersichtlich ist, reicht nicht aus (BVerwG, Beschluss vom 13. September 2007 - 4 A 1007.07 - Buchholz 310 § 54 VwGO Nr. 68 Rn. 14 - zur Richterbefangenheit).

- 27 Die vom Kläger benannten Umstände belegen in Bezug auf den Verhandlungsleiter eine solche Besorgnis nicht:
- 28 Der Verhandlungsleiter hat den Termin unterbrochen und erst nach Entscheidung der Behördenleitung fortgesetzt (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 VwVfG BW). Ob die Vorgesetzte des Verhandlungsleiters das Befangenheitsgesuch mit einer inhaltlich zutreffenden Begründung zurückgewiesen hat, muss nicht näher untersucht werden. Denn der Kläger macht in seiner Klagebegründung lediglich geltend, seine Anträge seien "rechtsfehlerhaft zurückgewiesen" worden; mit den Gründen der Ablehnungsentscheidung setzt er sich nicht näher auseinander. Auch die Art und Weise der Verhandlungsführung durch den Verhandlungsleiter ist nicht geeignet, die Besorgnis der Befangenheit zu begründen: Dass die anwesenden Pressevertreter Fotos machen durften, erscheint konsequent, nachdem der Verhandlungsleiter deren Teilnahme zugelassen hatte. Hieraus kann nicht auf fehlende Unparteilichkeit gegenüber dem Kläger geschlossen werden. Vielmehr wollte der Verhandlungsleiter, der sogar von der Pflicht zur öffentlichen Erörterung von Umweltthemen ausging, erkennbar dem Informationsrecht der Presse Rechnung tragen. Ob den Pressevertretern das Recht zustand, den Kläger zu fotografieren und die Fotos zu archivieren, stellt - wie oben erwähnt - einen anderen Streitgegenstand dar. Der Verhandlungsführer hat sich auch nicht dadurch widersprüchlich verhalten, dass er zunächst nachgefragt hat, ob jemand die Öffentlichkeit ausschließen möchte, dies aber dann - trotz Widerspruchs - nicht getan hat. Denn seine Nachfrage, ob jemand der Öffentlichkeit widerspreche, diene der Ermittlung, ob Bedarf für einen nichtöffentlichen Teil der Erörterung bestand; eine solche nichtöffentliche Erörterung hat dann auch später stattgefunden. Schließlich lässt sich auch aus der "Duldung" einer be-

stimmten Äußerung des Bürgermeisters kein Anhaltspunkt für eine Befangenheit des Verhandlungsleiters ableiten. Der in Rede stehende Wortbeitrag (vgl. Protokoll vom 23. Juli 2014 S. 119):

"Sie können davon ausgehen, dass ich der Frau Regierungspräsidentin sagen werde, dass ich ein so desolates, völlig aus dem Zusammenhang gerissenes Statement noch nie gehört habe. Sie hat nämlich das Gutachten an der schwächsten Stelle aufgegriffen und plakativ dagegengestellt. Wenn dann Leute wie Herr E. provozieren und solche Anträge stellen, dann - das muss ich wirklich sagen - sind die Auswirkungen ganz schlimm. Das hat sie nicht überlegt ...",

war schon für sich genommen nicht ehrverletzend; er stellt vielmehr eine von Art. 5 Abs. 1 GG gedeckte Meinungsäußerung dar. Das gilt erst recht, wenn man den Kontext der Äußerung betrachtet. Dem Redner ging es nicht um die Person des Klägers, sondern um ein Radiointerview der Regierungspräsidentin.

- 29 Soweit der Kläger schließlich eine Besorgnis der Befangenheit darin begründet sieht, dass das Regierungspräsidium sowohl für die Erstellung des Plans und die Antragstellung als auch als Planfeststellungsbehörde zuständig ist, führt dies weder zum Ausschluss nach § 20 VwVfG BW noch begründet es die Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG BW, jeweils i.V.m. § 72 Abs. 1 VwVfG BW. Denn eine institutionelle Befangenheit einer Behörde kennt die Rechtsordnung nicht. Die Vorschriften der §§ 20 und 21 VwVfG BW regeln lediglich den Ausschluss und die persönliche Befangenheit von einzelnen Mitarbeitern. Dass eine Behörde im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit auch in eigenen Angelegenheiten entscheidet, ist nicht zu beanstanden, weil der Schutz der subjektiven Rechte eines betroffenen Bürgers durch die von der Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe sichergestellt ist (BVerwG, Beschluss vom 31. März 2006 - 8 B 2.06 - Buchholz 316 § 20 VwVfG Nr. 9 Rn. 5).
- 30 Schließlich hat der Verhandlungsleiter das Ablehnungsgesuch des Klägers auch formal ordnungsgemäß behandelt, indem er den Termin unterbrochen und erst nach der Entscheidung der Behördenleitung fortgesetzt hat (vgl. § 72 Abs. 1 i.V.m. § 21 Abs. 1 Satz 1 VwVfG BW).

- 31 b) Der Planfeststellungsbeschluss ist auch nicht deshalb aufzuheben, weil die Regierungspräsidentin über das Ablehnungsgesuch gegen den Verhandlungsleiter entschieden hat, ohne zuvor eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde über die vom Kläger auch gegen sie geltend gemachten Befangenheitsgründe einzuholen.
- 32 Der Kläger hat nicht das Vorliegen eines Grundes behauptet, der geeignet gewesen wäre, die Voreingenommenheit der Regierungspräsidentin bezüglich der Entscheidung über das gegen den Verhandlungsleiter gerichtete Befangenheitsgesuch zu begründen. Seine Bedenken richteten sich vielmehr dagegen, dass das Regierungspräsidium zugleich Planer, Antragsteller und Genehmigungsbehörde ist. Abgesehen davon, dass dies - wie vorstehend dargelegt - keinen Ausschlussgrund gemäß § 72 Abs. 1 i.V.m. §§ 20, 21 VwVfG BW begründet, betraf das Ablehnungsgesuch damit die Sachentscheidung, nicht jedoch die Entscheidung über den gegen den Verhandlungsführer gerichteten Befangenheitsantrag. Daher bedurfte es insoweit keiner Entscheidung der Aufsichtsbehörde nach § 72 Abs. 1 i.V.m. § 21 Abs. 1 Satz 2 VwVfG BW.
- 33 Da die vom Kläger im Klageverfahren vorgebrachten Umstände keine Besorgnis der Befangenheit des Verhandlungsführers begründen, hätte sich im Übrigen selbst eine wegen Verstoßes gegen § 72 Abs. 1 i.V.m. § 21 Abs. 1 Satz 2 VwVfG BW fehlerhafte Mitwirkung der Regierungspräsidentin an dessen Ablehnung auf die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren nicht ausgewirkt.
- 34 c) Schließlich steht der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses nicht entgegen, dass die Regierungspräsidentin hinsichtlich des gegen sie bezüglich der Sachentscheidung gerichteten Befangenheitsgesuchs keine Entscheidung der Aufsichtsbehörde eingeholt hat. Wird die Besorgnis der Befangenheit des Behördenleiters geltend gemacht, kann dieser unabhängig davon, ob die Voraussetzungen des § 21 VwVfG BW tatsächlich erfüllt sind, in eigener Zuständigkeit entscheiden, im Verfahren nicht (mehr) mitzuwirken; einer Anordnung der Aufsichtsbehörde bedarf es in diesem Fall nicht. Dies ist vorliegend ausweislich Seite 8 des Protokolls der Erörterung am 21. Juli 2014 geschehen.

- 35 5. Schließlich bestehen keine Bedenken gegen die Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde.
- 36 Die vom Kläger kritisierte Doppelzuständigkeit der Beklagten als Planerin/Antragstellerin auf der einen und Genehmigungsbehörde auf der anderen Seite ist mit § 17a FStrG i.V.m. § 73 Abs. 1 VwVfG, § 17b FStrG i.V.m. § 74 Abs. 1 VwVfG vereinbar, da die in den genannten Bestimmungen verwendeten Begriffe des Vorhabenträgers und der Planfeststellungsbehörde in einem funktionalen Sinne zu verstehen sind. Zwar mag eine Zuweisung der Aufgaben an verschiedene Behörden rechtspolitisch wünschenswert sein. Sie bildet aber keine notwendige Voraussetzung für die gebotene Distanz und Unabhängigkeit. Eine Behörde mit Doppelzuständigkeit hat als Teil der öffentlichen Verwaltung in beiden ihr übertragenen Funktionen dem Gemeinwohl zu dienen, ist an Recht und Gesetz gebunden und untersteht exekutiver Aufsicht. Angesichts dessen ist eine neutrale Aufgabenwahrnehmung durch sie als Planfeststellungsbehörde jedenfalls dann in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise gesichert, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung beider Aufgabenbereiche gesorgt ist (BVerwG, Urteile vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 24 und vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 - BVerwGE 141, 171 Rn. 20). Dies ist nach den Angaben des Beklagten der Fall: Die verschiedenen Aufgaben sind getrennten Referaten zugewiesen. Organisatorische oder personelle Überschneidungen bestehen nicht. Die Abteilungen stehen im Organisationsplan gleichberechtigt nebeneinander. Es gibt keine Weisungsrechte. Dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungsvizepräsident versucht hätten, den planerischen Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde durch unzulässige Weisungen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 - BVerwGE 141, 171 Rn. 22) einzuschränken, vermag der Kläger mit seinem Hinweis auf die Begrüßung der Teilnehmer am Erörterungstermin vom September 2005 durch den Regierungsvizepräsidenten, ein Interview der Regierungspräsidentin während des Erörterungstermins im Juli 2014 und Gespräche der Regierungspräsidentin mit den Bürgermeisterämtern in N. und K. nicht darzulegen.

- 37 II. Der Planfeststellungsbeschluss leidet auch nicht an materiellen Rechtsfehlern, die zum Erfolg der Klage führen könnten. Der Kläger kann mit seinen Einwendungen nicht durchdringen.
- 38 1. Die erforderliche Planrechtfertigung für die PWC-Anlage, gegen die sich der Kläger mit seinem Hauptantrag wendet, ist gegeben. Die Anlage ist vernünftigerweise geboten.
- 39 Zwar beruht die Planrechtfertigung insoweit nicht auf dem Bedarfsplan, der nur den sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn A 8 im hier betroffenen Abschnitt, nicht aber die Errichtung einer bestimmten PWC-Anlage mit Bindungswirkung vorsieht. Das mit der Planung verfolgte Ziel, die Parkplatzsituation im Verlauf der A 8 insbesondere für den Schwerverkehr zu verbessern, entspricht aber den generellen Vorgaben des § 3 Abs. 1 FStrG, die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Wegen des funktionalen Zusammenhangs mit der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sind nicht bewachte Parkplätze und PWC-Anlagen als Teil des Straßenkörpers im Sinne des § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG anzusehen, auch wenn sie nicht von § 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG (Nebenbetriebe im Sinne des § 15 Abs. 1 FStrG) erfasst werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 9 A 1.14 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 238 Rn. 23).
- 40 Dass entlang der Bundesautobahn A 8 ein Bedarf an zusätzlichen LKW-Parkplätzen besteht, hat der Beklagte zuletzt mit Schriftsatz vom 24. März 2016 näher dargelegt. Diese Prognose wird durch den Einwand des Klägers, im Prognosezeitraum bis 2025 werde der Güterverkehr auf Autobahnen mit selbstfahrenden LKW erfolgen, die keine Ruhezeiten benötigten, nicht ernsthaft erschüttert. Auch die These des Klägers, der Beklagte verfolge mit der Schaffung neuer Parkplätze ein rein wirtschaftliches Interesse, weil sich LKW-Fahrer zwei Drittel ihrer wöchentlichen Arbeitszeit auf einem Parkplatz befänden und deshalb die Bundesautobahnverwaltung einen Großteil ihrer Mauteinnahmen an den LKW-Stellplätzen verdiene, stellt die Planrechtfertigung nicht in Frage. Denn die Maut bemisst sich gemäß § 3 Abs. 1 BFStrMG nach der zurückgeleg-

ten Strecke und nicht nach der Dauer des Aufenthalts auf der Bundesfernstraße. Schließlich verfängt der Hinweis des Klägers nicht, solche Parkplätze könnten auch von Privaten errichtet und unterhalten werden. Denn private Stellplätze sind kein vollständiger Ersatz für die an Bundesfernstraßen erforderlichen Stellplätze. Für private Autohöfe besteht keine Straßenbaulast des Bundes, und es gibt keine gesetzliche Verpflichtung Privater, Autohöfe mit Stellplätzen dauerhaft und zuverlässig zu betreiben, so dass ihr Bestand nicht gesichert ist (BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 9 A 1.14 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 238 Rn. 27).

- 41 2. Entgegen der Auffassung des Klägers wird sein Grundstück für das Vorhaben benötigt.
- 42 Das Erfordernis des Zugriffs auf das klägerische Grundstück entfällt in Bezug auf die geplante PWC-Anlage nicht durch die im Planfeststellungsbeschluss (S. 38) zugesagte Verbreiterung der Wirtschaftswegbrücke im Bereich der Raststätte. Die Brücke soll ausdrücklich als Wirtschaftsweg neu errichtet werden (vgl. Planfeststellungsbeschluss S. 66); sie ist damit für den allgemeinen Verkehr gesperrt und kann nicht für die LKW zum Überqueren der Trasse und Nutzung der gegenüber liegenden Raststätte genutzt werden. Im Übrigen geht der Kläger von falschen Voraussetzungen aus, denn eine Verbindung der PWC-Anlage zu der betreffenden Wirtschaftswegbrücke besteht nach den Planunterlagen nicht. Hiervon abgesehen wird zumindest ein Teil des klägerischen Grundstücks nicht für die geplante PWC-Anlage, sondern für die Fahrbahn und die Fahrbahnböschung benötigt.
- 43 3. Die Tank- und Rastanlage Pforzheim musste nicht aufgrund "innerer Verbundenheit" in die Planung einbezogen werden.
- 44 Für hoheitliche Planungen gilt, dass der Planfeststellungsbeschluss die von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme bewältigen muss (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 7. März 2007 - 9 C 2.06 - BVerwGE 128, 177 Rn. 19 und vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 - BVerwGE 141, 1 Rn. 151).

- 45 Der Planfeststellungsbeschluss führt hierzu aus (S. 91): Eine zeitgleiche Entscheidung über die T+R-Anlage sei nicht erforderlich, denn die Anlage könne unabhängig vom sechsstreifigen Ausbau der A 8 am vorhandenen Standort oder an einem anderen Standort realisiert werden; lediglich die Zufahrt müsse später gegebenenfalls angepasst werden. Auch umgekehrt sei es für die vorliegende Planung nicht erheblich, ob und wo die Rastanlage umgebaut werde. Zwar entstehe durch den Anschluss ein Zwangspunkt. Dieser bleibe aber in jedem Fall erhalten, weil der bisherige Standort der T+R-Anlage jedenfalls als Parkplatz fortbestehen werde; eine Aufgabe des Parkplatzes sei nicht vorgesehen. Der von der T+R-Anlage ausgehende Lärm sei berücksichtigt worden.
- 46 Diese Ausführungen sind nachvollziehbar und überzeugend. Der Kläger setzt dem nichts entgegen.
- 47 4. Auch das Vorbringen des Klägers, es sei ein Plan festgestellt worden, der nicht erörtert worden sei, "die Gradientenabsenkung, eine zusätzliche Brücke sowie ein Lärmwall" seien "nicht unbedeutende Abweichungen", verhilft seiner Klage nicht zum Erfolg.
- 48 Einen völlig neuen Lärmwall sieht die Planung nicht vor, so dass die Kritik insoweit ins Leere geht. Mit der Absenkung der Gradienten im Bereich südlich der T+R-Anlage (vgl. Nebenbestimmung im Planfeststellungsbeschluss S. 17) trägt der Planfeststellungsbeschluss einer häufig vorgebrachten Einwendung Rechnung (vgl. Planfeststellungsbeschluss S. 200). Viele Einwander - darunter auch der Kläger - hatten vorgetragen, dass durch die in dem genannten Bereich geplante Höherlegung der Gradienten um ca. 9 m eine unnötige Lärmzunahme entstehe. Daher sollten die bisherigen Höhenverhältnisse beibehalten werden. Durch die nun vorgesehene Gradientenänderung kommt der Planfeststellungsbeschluss diesem Anliegen nach. Auch werden verschiedene negative Auswirkungen, die mit der früher geplanten Erhöhung verbunden waren (etwa Eingriff in das Landschaftsbild, größerer Flächenverbrauch, vgl. im Einzelnen Planfeststellungsbeschluss S. 122), vermieden. Neue Betroffenheiten werden hierdurch nicht ausgelöst.

- 49 Allerdings beanstandet der Kläger im Zusammenhang mit der Gradientenabsenkung zu Recht, dass die wegen der Absenkung der Gradienten auf das bisherige Niveau nunmehr erforderliche Überführung der K 4500 in den Planunterlagen zeichnerisch hätte dargestellt werden müssen. Eine solche Deckblattänderung fehlt. Die im Planfeststellungsbeschluss lediglich enthaltene Angabe, "das über die A 8 führende Brückenbauwerk der K 4500 (werde) baubedingt abgebrochen und danach an nahezu gleicher Stelle wieder aufgebaut" (Planfeststellungsbeschluss S. 52), ist selbst dann zu unbestimmt, wenn man in Rechnung stellt, dass es sich bei dem Vorhaben um keine völlige Neuplanung, sondern um einen Ausbau im Bestand handelt. Zwar steht hierdurch fest, an welcher Stelle die Überführung über die Fahrbahn vorgesehen werden soll; angesichts der geplanten Verbreiterung der Fahrbahn kann die Brücke jedoch nicht an exakt derselben Stelle wie zuvor errichtet werden.
- 50 Der Kläger kann mit diesem Argument jedoch nicht die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder dessen Rechtswidrigkeitsfeststellung erreichen. Rechtsfehler, die sich hinweg denken lassen, ohne dass sich an der Grundstücksinanspruchnahme etwas ändern würde, scheiden als Anknüpfungspunkt für eine Rechtsverletzung von vornherein aus (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 21. März 1996 - 4 C 19.94 - BVerwGE 100, 370 <382 f.> und vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 511). So liegt der Fall hier. Die fehlende zeichnerische Festlegung der Überführung der K 4500 wirkt sich nicht auf die geplante Inanspruchnahme des klägerischen Grundstücks für die PWC-Anlage und die Fahrbahn aus. Die übrigen Grundstücke des Klägers werden dadurch ebenso wenig beeinträchtigt.
- 51 5. Der Planfeststellungsbeschluss ist nicht wegen unzumutbarer Lärm- und Schadstoffbelastungen des klägerischen Grundstücks in der W.-Straße ... rechtswidrig.
- 52 Der Beklagte hat für das genannte Grundstück unzumutbare Lärm- und Schadstoffbelastungen unter Hinweis darauf verneint, dass schon die näher an der Fahrbahn gelegenen Gebäude in der W.-Straße ... keine Grenzwertüberschrei-

tungen aufweisen. Vielmehr kommt es hier aufgrund der geplanten Lärm-schutzmaßnahmen zu Reduzierungen in Höhe von ca. 2 dB(A). Eine weitere Lärmreduzierung wird sich dadurch ergeben, dass die Gradienten der Fahrbahn im Unterschied zur Ausgangsplanung abgesenkt wird. Dem ist der Kläger nicht entgegengetreten. Zu dem erstmals im Schriftsatz vom 2. Juni 2016 erwähnten "Gartengrundstück G." fehlt jegliche Substantiierung.

53 III. Hiervon ausgehend hat der Kläger auch keinen Anspruch auf die mit dem Hilfsantrag geltend gemachten Vorkehrungen nach § 17b FStrG i.V.m. § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG.

54 IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

RiBVerwG
Prof. Dr. Korbmacher
ist wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Bier

Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 24 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1, § 63 Abs. 1 GKG).

Dr. Bier

Dr. Bick

Dr. Martini