

Anwendung;²¹⁷ das **Plangenehmigungsverfahren** richtet sich vielmehr nach den allgemeinen Bestimmungen der §§ 9 ff. (L)VwVfG.²¹⁸ Dabei kann sich eine Verpflichtung zur **Anhörung betroffener Gemeinden** daraus ergeben, dass die Wahl der Plangenehmigung nach § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 (L)VwVfG nur zulässig ist, wenn mit den Trägern der öffentlichen Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt wird. Auch hieraus folgt eine Pflicht zur Beteiligung (Anhörung) der Gemeinden.²¹⁹ Ein speziell auf den Schutz **städtebaulicher Belange** ausgerichtetes Erfordernis der Beteiligung betroffener Gemeinden ergibt sich schließlich aus § 38 S. 1 BauGB (→ Rn. 292).

Obwohl die Plangenehmigung erheblich geringeren verfahrensrechtlichen Anforderungen unterliegt als die Planfeststellung, hat sie nach § 17c FStrG und § 74 Abs. 6 S. 2 VwVfG **dieselben Rechtswirkungen wie der Planfeststellungsbeschluss**, dh u. a. eine umfassende Zulassungswirkung (§ 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwVfG), Konzentrationswirkung (§ 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG) sowie – bei gesetzlicher Anordnung – eine enteignungsrechtliche Vorwirkung (zu den Rechtswirkungen der Planfeststellung → Rn. 302 ff.).²²⁰ Die beiden Formen der fachplanerischen Vorhabenzulassung unterscheiden sich im Wesentlichen lediglich in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Auch das Verhältnis der Plangenehmigung zur gemeindlichen Bauleitplanung ist ebenso zu beurteilen wie das von Planfeststellung und Bauleitplanung; insbesondere gilt die Freistellung von den bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsstatbeständen der §§ 30 ff. BauGB durch § 38 S. 1 BauGB (→ Rn. 290 ff.) ebenfalls für die Plangenehmigung, da sich dieses **sog. Fachplanungsprivileg** neben Planfeststellungsverfahren auch auf „sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung“ erstreckt.²²¹ Schließlich richtet sich nach § 74 Abs. 6 S. 4 iVm § 75 Abs. 4 VwVfG die **Geltungsdauer** der Plangenehmigung nach denselben Vorgaben wie die des Planfeststellungsbeschlusses (→ Rn. 325 ff.); die einschlägigen straßenrechtlichen Sonderregelungen zur verlängerten (zB zehnjährigen) Frist für den Beginn der Plandurchführung und zur Verlängerungsmöglichkeit (zB § 17c Nr. 1–3 VwVfG) gelten ebenfalls für die Plangenehmigung.²²²

Die Plangenehmigung ist in gleicher Weise als Planungsentscheidung zu qualifizieren wie die Planfeststellung.²²³ Dementsprechend unterliegt auch sie dem **fachplanerischen Abwägungsgebot** (vgl. u. a. § 17 Abs. 1 S. 6 FStrG, → Rn. 297 ff.), so dass insbesondere auch gemeindliche Belange nicht abwägungsfehlerhaft behandelt werden dürfen. Ebenso wie der Planfeststellungsbeschluss (→ Rn. 319 ff.) kann auch die Plangenehmigung von der betroffenen Gemeinde mit Drittanfechtungsrechtsbehelfen angegriffen werden. Der Durchführung eines Vorverfahrens vor der Klageerhebung (vgl. § 68 VwGO) bedarf es nach § 74 Abs. 6 S. 3 (L)VwVfG nicht. Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO ist bei Bundesfernstraßenvorhaben durch § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3a VwGO ausgeschlossen. Die in § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG vorgegebene Monatsfrist für den

²¹⁷ Ausgenommen sind die Vorschriften über die öffentliche Bekanntgabe und Zustellung in § 74 Abs. 4 S. 1 und Abs. 5 (L)VwVfG; hierzu ausf. NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 444 ff. Abweichend von § 74 Abs. 4, 5 und Abs. 6 S. 2 VwVfG enthält § 17b Abs. 3 FStrG Regelungen zur elektronischen Zuganglichmachung der Plangenehmigung einschließlich der dazugehörigen Unterlagen.

²¹⁸ Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 218; Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 245; aus der Rspr. etwa VGH BW 20.11.2008 – 5 S 1694/07, NVwZ-RR 2009, 463 (465).

²¹⁹ Ausf. NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 425, 440 ff., der zudem auf ein ggf. durch § 28 (L)VwVfG begründetes Anhörungserfordernis verweist. „Benehmen“ bedeutet nicht „Einvernehmen“ bzw. Zustimmung, sondern lediglich die Gelegenheit zur Stellungnahme: BVerwG 29.4.1993 – 7 A 2.92, BVerwGE 92, 258 (262) = NVwZ 1993, 890; Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 242.

²²⁰ Ausf. Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 221 ff.; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 464 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 251–252.

²²¹ Weiterführend Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel BauGB § 38 Rn. 55 ff.; BeckOK BauGB/Kraft § 38 Rn. 10, 11.

²²² Zum Ganzen auch Ziekow FachplanungsR-HdB/Sauthoff § 74 Rn. 86, 87; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 473.

²²³ BVerwG 15.1.1983 – 4 C 26.78, BVerwGE 64,325 (330) = NJW 1982, 1546; BVerwG 22.3.1995 – 11 A 1.95, BVerwGE 98, 100 (103) = NVwZ 1996, 392; Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 204.

Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 1 VwGO gilt auch für den **Rechtsschutz gegen Plangenehmigungen**. Die Landesstraßengesetze enthalten teilweise ebenfalls Bestimmungen zum Rechtsschutz, insbesondere solche zum Ausschluss des Suspensiveffekts iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO (vgl. etwa § 38a StrWG NRW).

5. Die Freistellung von der Planfeststellung (und Plangenehmigung)

- 230 Indem § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG negativ definiert, dass eine – nach § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG planfeststellungspflichtige – Änderung iSd § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG insbesondere nicht vorliegt, wenn die Änderung der Bundesfernstraße (1.) im Zuge des Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe erforderlich ist, um die Bundesfernstraße vor Naturereignissen zu schützen oder (2.) unselbständiger Teil einer Ausbaumaßnahme ist, eine durchgehende Länge von höchstens 1500 m hat und deren vorgezogene Durchführung zur unterhaltenbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich ist, enthält die Vorschrift eine besondere Freistellung von der Planfeststellungspflicht (→ Rn. 220).²²⁴ Eine allgemeine Regelung hierzu trifft § 74 Abs. 7 VwVfG: Nach Satz 1 der Vorschrift **entfallen Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung**. Diese Fälle definiert § 74 Abs. 7 S. 2 VwVfG abschließend durch drei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen („und“):²²⁵ Andere öffentliche Belange dürfen nicht berührt sein oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen müssen vorliegen und dürfen dem Plan nicht entgegenstehen (Nr. 1), Rechte anderer dürfen nicht beeinflusst werden oder mit dem Plan Betroffenen müssen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sein (Nr. 2), und es dürfen nicht andere Rechtsvorschriften eine den Anforderungen des § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4–7 VwVfG entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, was insbesondere bei UVP-pflichtigen Vorhaben der Fall ist (vgl. § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG).²²⁶ Mit diesen Voraussetzungen will der Gesetzgeber die „Unwesentlichkeit“ eines Vorhabens nicht von dessen Dimensionen, sondern von der Betroffenheit öffentlicher und privater Belange abhängig machen.²²⁷ Die allgemeine Freistellungsregelung des § 74 Abs. 7 VwVfG ist auch im Bereich der Planfeststellung nach § 17 FStrG anwendbar; § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG zielt als besondere Freistellungsregelung lediglich auf eine abstrakt-generelle Präzisierung des Änderungsbegriffs, will aber nicht die Anwendung des § 74 Abs. 7 VwVfG auf weitere „unwesentliche Fälle“ ausschließen.²²⁸ Für die Planfeststellung nach den **Landesstraßengesetzen** enthalten diese teilweise eigenständige Vorschriften zur Freistellung „unwesentlicher Fälle“, welche § 74 Abs. 7 (L)VwVfG ähneln (vgl. zB § 38 Abs. 4 Bbg StrG § 45 Abs. 6 StrG MV, § 5 Abs. 4 StrG RhPf, § 38 Abs. 3 S. 1, 2 ThürStrG); andere Landesstraßengesetze treffen keine derartigen Bestimmungen, so dass § 74 Abs. 7 des Landes-VwVfG gilt (vgl. zB § 38 StrG BW, Art. 36 BayStrG, § 38 NStrG); § 38 Abs. 4 S. 1 StrWG NRW verweist direkt auf § 74 Abs. 7 VwVfG NRW.

²²⁴ Eine vergleichbare Regelung enthält das Landesstraßenrecht etwa in **Bayern** mit Art. 36 Abs. 2 S. 3 BayStrG: keine wesentliche Änderung bei einer im Zuge des Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe erforderlichen Maßnahme zum Schutz der Maßnahme vor Naturereignissen sowie bei einer Maßnahme in einem räumlich begrenzten Korridor entlang des Trassenverlaufs.

²²⁵ Ausf. Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 261 ff.; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 487 ff.; Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 225 ff.; Kodal StraßenR-HdB/Springe Kap. 35 Rn. 48 ff.

²²⁶ Bei UVP-pflichtigen Vorhaben kommt somit ein Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung nach § 74 VwVfG nicht in Betracht; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 498; Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 264a.

²²⁷ BT-Drs. 12/4328, 19; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 487. Im Falle einer solchen Betroffenheit wäre vielmehr die Ausgleichsfunktion der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung (→ Rn. 214) aufgerufen.

²²⁸ Dies geht auch aus § 17b Abs. 4 und Abs. 6 FStrG hervor, die auf § 74 Abs. 7 VwVfG Bezug nehmen.

Liegen die Voraussetzungen eines unwesentlichen Falles nach § 74 Abs. 7 S. 2 Nr. 1–3 VwVfG vor, so „**entfallen**“ nach Satz 1 der Vorschrift Planfeststellung und Plangenehmigung. Die Freistellung von der Planfeststellungspflicht tritt also unmittelbar kraft Gesetzes ein, ohne dass es einer **behördlichen Entscheidung** hierüber bedürfte; auch ist das Entfallen der Planfeststellungspflicht zwingend angeordnet, so dass ein Antrag des Vorhabenträgers auf Planfeststellung oder Plangenehmigung abgelehnt werden müsste.²²⁹ Anerkannt ist aber, dass der Vorhabenträger im Interesse der Rechtssicherheit bei der Planfeststellungsbehörde einen **feststellenden Verwaltungsakt** über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 74 Abs. 7 VwVfG (sog. **Unterbleibensbescheid** oder Negativattest) beantragen kann, dessen Erteilung im behördlichen Ermessen steht.²³⁰ Allerdings scheint **§ 17b Abs. 4 S. 1 FStrG** von der Notwendigkeit einer behördlichen Entscheidung auszugehen,²³¹ indem die Vorschrift die Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde auf „die Entscheidung nach § 74 Abs. 7 VwVfG“ erstreckt.²³² Im **Landesstraßenrecht** finden sich teilweise vergleichbare, auf eine Entscheidung nach § 74 Abs. 7 (L)VwVfG Bezug nehmende, Regelungen (vgl. zB § 37 Abs. 8 S. 1 StrG BW, § 39 Abs. 6 SächsStrG), teilweise ist dort noch eindeutiger eine **behördliche Entscheidung über das Entfallen** vorgesehen (vgl. zB § 38 Abs. 3 S. 3 Bbg StrG, § 38 Abs. 4 S. 2 StrWG NRW, § 38 Abs. 3 S. 3 ThürStrG). Manche Landesstraßengesetze bestimmen ferner, dass in den Fällen von unwesentlicher Bedeutung die Planfeststellung oder Plangenehmigung entfallen „kann“, und räumen, soweit eine behördliche Entscheidung über das Entfallen vorgesehen ist, insoweit Ermessen ein (vgl. zB § 38 Abs. 3 S. 1 Bbg StrG, § 38 Abs. 3 S. 3 ThürStrG). Soweit die Landesstraßengesetze keine behördliche Freistellungsentscheidung vorsehen, tritt – ebenso wie bei § 74 Abs. 7 VwVfG – die Freistellung unmittelbar kraft Gesetzes ein. Als Verwaltungsakte iSd § 35 VwVfG können Freistellungsentscheidungen und sog. Unterbleibensbescheide grundsätzlich Gegenstand von **Drittanfechtungsrechtsbehelfen** (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) sein, wobei allerdings die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) im Einzelfall besonderer Begründung bedarf.²³³

Weder eine behördliche Freistellungsentscheidung noch ein sog. Unterbleibensbescheid können die **Rechtswirkungen** der Planfeststellung oder Plangenehmigung herbeiführen; auch bei einer Freistellung von der Planfeststellungspflicht unmittelbar kraft Gesetzes treten diese nicht ein.²³⁴ Für die Gemeinden kann dies mit Blick auf das Städtebaurecht relevant werden: Das sog. Fachplanungsprivileg des **§ 38 BauGB** (→ Rn. 290 ff.) **kann nicht eingreifen**; auch die mit der Planfeststellung einhergehenden Beschränkungen der gemeindlichen Planungsbefugnisse (→ Rn. 312 ff.) werden nicht ausgelöst. Die §§ 30 ff. BauGB können somit ihre volle Steuerungswirkung entfalten.

6. Der planfeststellungsersetzende Bebauungsplan

Bei Bundesfernstraßen ermöglicht es § 17b Abs. 8 FStrG – bis Ende 2023 § 17b Abs. 2 FStrG aF – anstelle einer Planfeststellung einen Bebauungsplan aufzustellen und somit

²²⁹ Zum Ganzen auch Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann § 74 Rn. 257, 258; Kopp/Ramsauer/Wysk § 74 Rn. 224, 231; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 501 ff.; Kümpfer DÖV 2017, 856 (858) mwN.

²³⁰ Ausf. Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 231a; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 507 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 258; Kümpfer DÖV 2017, 856 (859 ff.); Kümpfer NVwZ 2016, 1280 ff.

²³¹ Ebenso etwa PlaféR 19, S. 10; Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 23; Müller/Schulz/Pokorni § 17b Rn. 13; Kodal StraßenR–HdB/Sprunge Kap. 35 Rn. 50.

²³² Diese ist in der in Bezug genommenen Vorschrift allerdings überhaupt nicht vorgesehen, so dass sich § 17b Abs. 4 S. 1 FStrG insoweit womöglich auch als Zuständigkeitsregelung mit Blick auf den sog. Unterbleibensbescheid verstehen ließe.

²³³ Zu Rechtsschutzfragen weiterführend Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 258; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 512 ff.

²³⁴ Zum Ganzen Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 231; NK-VwVfG/Lieber VwVfG § 74 Rn. 505 f., 510; Kümpfer DÖV 2017, 856 (859, 861 ff.).

Fachplanung mit dem Instrumentarium der kommunalen Bauleitplanung zu betreiben; entsprechende Bebauungspläne ersetzen nach § 17b Abs. 8 S. 1 FStrG die Planfeststellung nach § 17 FStrG (**planfeststellungseretzender Bebauungsplan**).²³⁵ Vergleichbare Bestimmungen enthalten die meisten Straßengesetze der Länder für Landes-, Staats- und Kreisstraßen.²³⁶ Aufstellung und Verwirklichung eines planfeststellungseretzenden Bebauungsplans einschließlich einer ggf. notwendigen Enteignung richten nach den Vorgaben des Städtebaurechts, nicht – auch nicht teilweise – nach denen des FStrG oder der Landesstraßengesetze.²³⁷ Dementsprechend kommen dem planfeststellungseretzenden Bebauungsplan die spezifischen Rechtswirkungen der Planfeststellung nicht zu; er entfaltet u. a. keine Konzentrationswirkung (vgl. § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG, → Rn. 304) und keine enteignungsrechtliche Vorwirkung (vgl. u. a. § 19 FStrG, → Rn. 309).²³⁸ Trotz ihrer Zuordnung zum Regime des Städtebaurechts ist eine solche „Fachplanung durch Bebauungsplan“ nicht dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zuzuordnen.²³⁹

7. Die vorhabenbezogene Legalplanung (Maßnahmegesetze)

- 234 Als eine besondere Form der Zulassung von Fachplanungsvorhaben, u. a. namentlich auch bestimmter Fernstraßenbauprojekte, ist schließlich auf das Instrument der **vorhabenbezogenen Legalplanung durch sog. Maßnahmegesetze** hinzuweisen. Sie zielt auf die Schaffung von Baurecht unmittelbar durch Parlamentsgesetz und wird immer wieder als Option der Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren in Erwägung gezogen, aus verfassungs-, völker- und unionsrechtlichen Gründen, vor allem wegen des Wegfalls verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, aber auch stets kritisiert.²⁴⁰ In der jüngeren Vergangenheit wurde durch das **Maßnahmegesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)** vom 22.3.2020 ein Rahmen für die gesetzesförmige Planung und Zulassung ausgewählter Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur, u. a. auch Fernstraßenvorhaben, geschaffen.²⁴¹ Das MgvG wurde allerdings durch Art. 13 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 28.12.2023²⁴² **aufgehoben** und ist damit mit Ablauf des 28.12.2023 außer

²³⁵ Vertiefend und weiterführend Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 103 ff.; Müller/Schulz/Pokorni § 17b Rn. 20 ff.; Beckmann UPR 2017, 41 ff.

²³⁶ Vgl. **Baden-Württemberg:** § 37 Abs. 3 BWStrG; **Brandenburg:** § 38 Abs. 5 BbgStrG; **Hessen:** § 33 Abs. 5 HessStrG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 45 Abs. 7 StrWG MV; **Niedersachsen:** § 38 Abs. 3 NStrG; **Nordrhein-Westfalen:** § 38 Abs. 5 StrWG NRW; **Rheinland-Pfalz:** § 5 Abs. 2 StrG RhPf; **Saarland:** § 39 Abs. 3 SaarlStrG; **Sachsen:** § 39 Abs. 7 SächsStrG; **Sachsen-Anhalt:** § 37 Abs. 3 StrG LSA; **Thüringen:** § 38 Abs. 4 ThürStrG.

²³⁷ Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 103; Müller/Schulz/Pokorni § 17b Rn. 20 ff.; Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, Rn. 351 ff.; Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR/Wickel § 39 Rn. 108.

²³⁸ Müller/Schulz/Pokorni § 17b Rn. 20, 21; Beckmann UPR 2017, 41 (42); Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, Rn. 346 ff. Die Enteignung richtet sich dementsprechend nach §§ 85 ff. BauGB; BVerwG 20.12.2012 – 4 C 6.11, BVerwGE 145, 284 Rn. 6 ff. = NVwZ 2013, 663.

²³⁹ Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und Infrastrukturvorhaben, Rn. 337; Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 103.

²⁴⁰ Weiterführend Durner, Konflikte räumlicher Planungen, S. 434 ff.; von Weschpfennig AöR 145 (2020), 438 ff.; Ziekow, Vorhabenplanung durch Gesetz, zuletzt Roth NVwZ 2024, 973 ff. In verfassungsrechtlicher Hinsicht hat das BVerfG in seinem Beschluss zum Gesetz über den Bau der Eisenbahnstrecke Berlin–Oebisfelde („Südümfahrung Stendal“) vom 29.10.1993 (BGBl. 1993 I 1906) die Vorhabenplanung und -zulassung durch Parlamentsgesetz als zulässig eingestuft, sofern besondere Gründe für die Wahl der Legalplanung angeführt werden können – im damaligen Zusammenhang die besondere Dringlichkeit des Vorhabens nach der Wiedervereinigung; BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 = NJW 1997, 383.

²⁴¹ BGBl. 2020 I 640. Das Gesetz trat am 1.4.2020 in Kraft. Zu dem von der Europäischen Kommission vorbereiteten Vertragsverletzungsverfahren Roth NVwZ 2024, 973 (973 f.).

²⁴² BGBl. 2023 I, Nr. 409.

Kraft getreten, ohne dass auf seiner Grundlage Vorhaben zugelassen worden wären.²⁴³ Die Planfeststellung durch Gesetz wird aber rechtspolitisch weiterhin diskutiert.²⁴⁴

III. Fachplanung im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens

1. Der Planfeststellung vorgelagerte Entscheidungsstufen

Insbesondere das Fachplanungsrecht der Bundesfernstraßen zeichnet sich dadurch aus, dass die Planfeststellung weitere Planungsstufen vorgelagert sind.²⁴⁵ Der „Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen“ als Teil des verkehrsträgerübergreifenden **Bundesverkehrswegeplans** (BVWP) stellt den Bedarf für diese Straßenbauvorhaben fest und ordnet sie bestimmten Dringlichkeitsstufen (zB „Vordringlicher Bedarf“) zu; der Bedarfsplan wird als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) vom Deutschen Bundestag in Gesetzesform beschlossen.²⁴⁶ Die gesetzgeberische Entscheidung gibt hinsichtlich Bedarf und Dimensionierung des Vorhabens auf der Ebene der Planfeststellung die sog. Planrechtfertigung (→ Rn. 285) vor und bindet insoweit auch die Gerichte.²⁴⁷ Die gesetzliche Bedarfsfeststellung entfaltet aber keine Ausschlusswirkung derart, dass für die nicht aufgenommenen Vorhaben eine Planrechtfertigung im Einzelfall ausgeschlossen wäre.²⁴⁸ Der Bedarfsplan stellt ein lediglich grobmaschiges Konzept dar und belässt den nachfolgenden Verfahren noch weite Spielräume; insbesondere nimmt er die Zulassungsentscheidung nicht vorweg oder prägt diese bereits grundstücksbezogen vor.²⁴⁹ Allerdings kann durch den Bedarfsplan im Einzelfall bereits vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens eine Verfestigung bestimmter fachplanerischer Zielsetzungen eintreten, die von anderen Planungsträgern zu berücksichtigen und damit ggf. als öffentlicher Belang auch von den Gemeinden in eine **bauleitplanerische Abwägung** (§ 1 Abs. 7 BauGB) einzustellen ist.²⁵⁰ Gegen die gesetzliche Bedarfsfestlegung ist verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz nicht eröffnet, vgl. auch § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.²⁵¹

Die bis zum Raumordnungsgesetz (ROG) 2023²⁵² als „**Raumordnungsverfahren**“ bezeichnete **Raumverträglichkeitsprüfung** ist ein Verfahren zur Prüfung der Raumverträglichkeit bestimmter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, das dem Planungs- und Zulassungsverfahren für jene Planungen und Maßnahmen vorgelagert ist und

²⁴³ Hierzu und zu Folgefragen der Fortsetzung einzelner begonnener Verfahren, die sich nach dem jeweils einschlägigen Fachplanungs- bzw. Planfeststellungsrecht richten soll, Roth NVwZ 2024, 973 (975 f.).

²⁴⁴ Vgl. zuletzt Bittl/Kapfesparger IR 2024, 217 ff. sowie den Ausblick bei Roth NVwZ 2024, 973 (976).

²⁴⁵ Ausf. zur „Planungskaskade“ für die Bundesfernstraßen Ziekow FachplanungsR-HdB/Sauthoff § 11 Rn. 11 ff.; zT das Landesrecht einbeziehend Kodal StraßenR-HdB/Springe Kap. 33 Rn. 1 ff. und Kap. 34 Rn. 1 ff.; Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 2,3.

²⁴⁶ Zum Ganzen Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 5 ff.; Ziekow FachplanungsR-HdB/Sauthoff § 11 Rn. 12 ff., dort auch zur Umsetzung der unionalen Planungen zu den Transeuropäischen Netzen in der Bundesverkehrswegeplanung.

²⁴⁷ Diese dürfen die gesetzliche Bedarfsentscheidung nur im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit – im Wege der Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG – beanstanden, vgl. etwa BVerwG 18.7.2013 – 7 A 4.12, BVerwGE 147, 184 Rn. 35 ff. = EnWZ 2013, 518; BVerwG 12.6.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1 Rn. 22 = BeckRS 2019, 20641; zum Ganzen ferner Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG § 74 Rn. 48 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann VwVfG § 74 Rn. 41 ff.

²⁴⁸ BVerwG 21.3.1996 – 4 C 19.94, BVerwGE 100, 370 (385) = NVwZ 1996, 1016; BVerwG 8.1.2014 – 9 A 4.13, BVerwGE 149, 31 Rn. 31 = NVwZ 2014, 1008; zur Planrechtfertigung einer PWC-Anlage BVerwG 23.10.2014 – 9 B 29.14, NVwZ 2015, 79 Rn. 5.

²⁴⁹ Hierzu auch BVerwG 21.3.1996 – 4 C 19.94, BVerwGE 100, 370 (385) = NVwZ 1996, 1016; Ziekow FachplanungsR-HdB/Sauthoff § 11 Rn. 13, 17; Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 15.

²⁵⁰ BVerwG 5.11.2002 – 9 VR 14.02, NVwZ 2003, 207 (208); Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 16.

²⁵¹ S. auch Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 12; unter 2 BvR 1681/13 ist beim BVerfG seit längerem eine Kommunalverfassungsbeschwerde der Stadt Meerbusch gegen das den Energieleitungsausbau betreffende Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) anhängig.

²⁵² Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22.3.2023, BGBl. I 2023, Nr. 88.

das die Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung sowie etwaige Standort- und Trassenalternativen prüfen sowie der Abstimmung mit anderweitigen raumbedeutenden Planungen und Maßnahmen dienen soll.²⁵³ Im Bereich der überörtlichen Straßenplanung ist seine Durchführung nach § 15 Abs. 1 ROG iVm § 1 S. 3 Nr. 8 RoV für den Bau einer Bundesfernstraße, die einer Entscheidung nach § 16 FStrG (Linienbestimmung, → Rn. 238) bedarf, vorgeschrieben. Nach § 15 Abs. 1 ROG iVm § 1 S. 2 RoV kann nach Maßgabe des Landesrechts auch für dem Landesstraßenrecht unterliegende Vorhaben eine Raumverträglichkeitsprüfung durchzuführen sein.²⁵⁴ Die Raumverträglichkeitsprüfung umfasst nach § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 1–3 ROG eine Prüfung der raumbedeutenden Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten, insbesondere die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutenden Planungen und Maßnahmen, eine Prüfung der ernsthafte in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen sowie eine überschlägige Prüfung der Umweltauswirkungen des Vorhabens unter Berücksichtigung der Kriterien nach Anlage 3 des UVPG. Sie schließt nach § 15 Abs. 3 ROG ferner eine **Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung öffentlicher Stellen** ein (§ 15 Abs. 3 ROG), in die sich auch betroffene Gemeinden einbringen können.²⁵⁵

- 237** Das verfahrensabschließende **Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung** bezeichnen die Landesplanungsgesetze auch als „landesplanerische Beurteilung“ oder „raumordnerischen Entscheid“.²⁵⁶ Es stellt **keine verbindliche Regelung** und somit keinen Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG, sondern lediglich eine „gutachterliche Äußerung“ dar.²⁵⁷ Mit Blick auf § 44a VwGO ist verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz – etwa für die von dem Straßenbauvorhaben voraussichtlich betroffenen Gemeinden – nicht gegeben.²⁵⁸ Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG zählt das Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung zu den dort definierten sonstigen Erfordernissen der Raumordnung, die nach Maßgabe des § 4 ROG „zu berücksichtigen“, d. h. in behördliche Abwägungs- und Ermessensentscheidungen als öffentliche Belange einzustellen sind, aber keine absolute Durchsetzungskraft haben, sondern hinter andere Belange zurückgestellt werden können. Aus dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ergeben sich somit keine zwingenden Rechtsfolgen für nachfolgende Planungs- und Zulassungsverfahren.²⁵⁹ Auch ist die Durchführung der Raumverträglichkeitsprüfung weder in verfahrens- noch in materiell-rechtlicher Hinsicht Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung.²⁶⁰
- 238** Als der verbindlichen Vorhabenzulassung (Planfeststellung) vorgelagerte Stufe der vorbereitenden Fachplanung sehen § 16 FStrG und vergleichbare Vorschriften der Landesstraßengesetze (vgl. § 35 Abs. 2 BbgStrG, § 37 Abs. 1 NStrG, § 37 StrWG NRW) das Instrument der **Linienbestimmung** vor.²⁶¹ Sie legt den Anfangs- und den Endpunkt der Straße sowie den grundsätzlichen Trassenverlauf, insbesondere ihre ungefähre Lage zu

²⁵³ Ausf. und weiterführend NK-ROG/Dietz ROG § 15 Rn. 38 ff., 41 ff.

²⁵⁴ Vgl. auch Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 26; Kodal StraßenR-HdB/Springe Kap. 34 Rn. 21 und Kap. 35 Rn. 224 ff.

²⁵⁵ Ausf. zur Beteiligung NK-ROG/Dietz ROG § 15 Rn. 57 ff.

²⁵⁶ Vgl. etwa **Baden-Württemberg**: § 18 LPIG BW und **Nordrhein-Westfalen**: § 32 LPIG NRW sowie mwN NK-ROG/Dietz ROG § 15 Rn. 20.

²⁵⁷ BVerwG 4.6.2008 – 4 BN 12.08, ZfBR 2008, 592 (592); ausführlich, auch zu früheren abweichenden Einschätzungen, NK-ROG/Dietz ROG § 15 Rn. 20, 21.

²⁵⁸ Ausf. NK-Dietz ROG § 15 Rn. 22, 23, dort auch zu denkbaren auf Landesrecht beruhenden Abweichungen.

²⁵⁹ Zum Ganzen BVerwG 30.8.1996 – 4 B 86.95, NVwZ-RR 1996, 67 (67 f.); BVerwG 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rn. 25 = NVwZ 2010, 133; NK-ROG/Dietz ROG § 15 Rn. 21.

²⁶⁰ BayVG 25.10.2019 – 8 A 16.40030, BeckRS 2019, 27360 Rn. 51; Ziekow FachplanungsR-HdB/Sauthoff § 11 Rn. 18; Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastruktureinrichtungen, Rn. 368.

²⁶¹ In den meisten Landesstraßengesetzen wird die Linienbestimmung nicht ausdrücklich angesprochen, was aber nicht bedeutet, dass es sie in den betreffenden Ländern nicht gäbe; Kodal StraßenR-HdB/Springe Kap. 34 Rn. 3. Zur Linienbestimmung für die Bundeswasserstraßen auch § 13 WaStrG.

berührten und nahe gelegenen Ortschaften, zu schutzwürdigen Bereichen (zB Wohngebieten) sowie zu Schutzgebieten nach Wasser- und Naturschutzrecht, fest. Die Linienbestimmung hat damit den Charakter einer **vorbereitenden Grundentscheidung**.²⁶² Zuständig für die Linienbestimmung ist seit dem 1.1.2021 nach § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG das FBA.²⁶³ In verfahrensrechtlicher Hinsicht schreibt § 16 Abs. 1 FStrG die Herstellung des Benehmens mit den Landesplanungsebenen vor;²⁶⁴ zudem ist nach § 47 Abs. 1 UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen, was nach Maßgabe des §§ 17, 18 UVPG eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach sich zieht. Ferner muss die Linienbestimmung dem fachplanerischen Abwägungsgebot genügen.²⁶⁵

Die Linienbestimmung ist für die anschließende Planfeststellung grds. verbindlich, wird aber aufgrund ihrer **rein verwaltungsinternen Wirkung** nicht als Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG angesehen. Dementsprechend ist die Linienbestimmung nicht selbständig anfechtbar,²⁶⁶ und § 47 Abs. 4 UVPG stellt klar, dass eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung allein im Rahmen der gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung (Planfeststellung) gerichteten Rechtsbehelfe stattfinden kann, dh **Rechtsschutz nur inzident** gewährt wird, wobei nur wenige Fehler der Linienbestimmung auf den Planfeststellungsschluss „durchschlagen“ können.²⁶⁷ Trotz ihrer lediglich verwaltungsinternen Wirkung kann die Linienbestimmung Bedeutung für die **kommunale Bauleitplanung** haben: Sie ist ggf. im Rahmen einer nachfolgenden bauleitplanerischen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) zu berücksichtigen, wobei § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG ihr einen „grundsätzlichen Vorrang vor Orts- [und Landes-]planungen“ einräumt und damit ein erhebliches Gewicht verleiht.²⁶⁸ Auch ist sie als „in Aussicht genommene Planung“ nach § 5 Abs. 4 S. 2 BauGB im Flächennutzungsplan zu vermerken.²⁶⁹ 239

2. Die Pflicht zur Duldung von Vorarbeiten

Bereits vor Einleitung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens kann sich für den Vorhabenträger die Notwendigkeit ergeben, fremde Grundstücke in Anspruch zu nehmen, zB um durch Vermessungen oder Bodenuntersuchungen die Eignung des Geländes für sein Vorhaben festzustellen. Derartige Arbeiten können regelmäßig nicht erst im Laufe des Zulassungsverfahrens oder gar erst nach Erlass der Zulassungsentscheidung durchgeführt werden, zumal sie vielfach unabdingbar sind, um überhaupt einen Planentwurf vorlegen und einen Antrag auf Planfeststellung oder Plangenehmigung stellen zu 240

²⁶² BVerwG 26.6.1981 – 4 C 5.78, BVerwGE 62, 342 (344) = NJW 1981, 2592; Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 19; Kodal StraßenR–HdB/Springe Kap. 34 Rn. 6; Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 36.

²⁶³ Hierzu sowie zur früheren Rechtslage, nach der das BMVI die Linienbestimmung vornahm, Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 39; Kodal StraßenR–HdB/Springe Kap. 34 Rn. 15 ff., dort auch zur Zuständigkeit für die Linienbestimmung nach Landesstraßenrecht.

²⁶⁴ Dh es ist eine Abstimmung und Gelegenheit zur Stellungnahme erforderlich, muss aber keine Einigkeit erzielt werden; näher Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 41.

²⁶⁵ Zum Ganzen Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 19; Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 44 ff.; Kodal StraßenR–HdB/Springe Kap. 34 Rn. 18 ff.; zur Bindung an Vorgaben der räumlichen Gesamtplanung Kümper DVBl. 2014, 823 ff.

²⁶⁶ Krit. mit Blick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden wegen des durch § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG angeordneten „grundsätzlich(en) Vorrang(s)“ vor der Ortsplanung Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 59.

²⁶⁷ Zum Ganzen BVerwG 6.11.2013 – 9 A 14.12, BVerwGE 148, 373 Rn. 31 = NVwZ 2014, 714; BVerwG 11.7.2019 – 9 A 14.18, BVerwGE 166, 171 Rn. 74 = NVwZ 2020, 719; Kodal StraßenR–HdB/Springe Kap. 34 Rn. 34, 37; Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 59, 60; Ziekow FachplanungsR–HdB/Sauthoff § 11 Rn. 19.

²⁶⁸ Müller/Schulz/Pokorni § 16 Rn. 69, 70; mit Blick auf den sog. Prioritätsgrundsatz vgl. BVerwG 21.3.1996 – 4 C 26.94, BVerwGE 100, 388 (394) = NVwZ 1997, 169; BVerwG 5.11.2002 – 9 VR 14.02, NVwZ 2003, 207 (208); ferner Kümper DVBl. 2013, 823 (830 f.) mwN.

²⁶⁹ Kodal StraßenR–HdB/Springe Kap. 34 Rn. 35; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker BauGB § 5 Rn. 71.

können.²⁷⁰ Deshalb verpflichtet § 16a Abs. 1 S. 1 FStrG – ebenso wie andere Fachplanungsgesetze – zur **Duldung bestimmter Vorarbeiten**: Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte von Grundstücken haben zur Vorbereitung der Planung und der Baudurchführung notwendige Kampfmittelräumungen, archäologische Untersuchungen und Bergungen sowie Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen einschließlich der vorübergehenden Anbringung von Markierungszeichen und sonstigen Vorarbeiten durch die Straßenbaubehörde oder die Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten oder von den zuständigen Behörden Beauftragte zu dulden.²⁷¹ Die Straßengesetze der Länder enthalten vergleichbare Bestimmungen, welche die Durchführung von Vorarbeiten für die Planung und den Bau der Straßen nach Landesrecht ermöglichen.²⁷² Die gesetzlichen Duldungspflichten stellen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums iSd Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar;²⁷³ sie gewährleisten die Zulässigkeit der Vorarbeiten jedoch lediglich im Verhältnis zu den betroffenen Grundstücksberechtigten und damit in privatrechtlicher Hinsicht, nicht aber in umfassender Weise auch öffentlich-rechtlich, zB im Hinblick auf etwaige Genehmigungsvorbehalte.²⁷⁴ Dementsprechend sind die Vorarbeiten sowie die betreffenden Duldungspflichten für die **Gemeinden als privatrechtliche Grundeigentümerinnen** relevant.

- 241 Die gesetzlich abstrakt begründete Duldungspflicht ist nach § 16a Abs. 2 FStrG und den vergleichbaren Bestimmungen der Landesstraßengesetze an eine **Benachrichtigung der betroffenen Grundstücksberechtigten** geknüpft; hierdurch wird die Duldungspflicht in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht konkretisiert.²⁷⁵ Im Fernstraßenrecht wird die Benachrichtigung als Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG begriffen und dementsprechend als „**Duldungsanordnung**“ bezeichnet.²⁷⁶ Für die Benachrichtigung der betroffenen Grundstücksberechtigten nach den Landesstraßengesetzen dürfte Entsprechendes gelten. Die Benachrichtigung muss nach § 37 Abs. 1 (L)VwVfG hinreichend bestimmt sein.²⁷⁷ Dann ist aufgrund der verwaltungsaktförmigen Konkretisierung die Duldungspflicht auch im Wege des Verwaltungszwangs durchsetzbar. Um die Duldungspflicht abzuwehren, können Gemeinden als betroffene Grundstücksberechtigte mit **Anfechtungsrechtsbehel-**

²⁷⁰ Vgl. auch Hönig UPR 2001, 374 (374); Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrswegen und anderen Infrastrukturanlagen, Rn. 434; Ziekow FachplanungsR-HdB/Schütz § 2 Rn. 94, 95.

²⁷¹ § 16a Abs. 1 S. 1 FStrG wurde durch das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 28.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) um eine ausdrückliche Nennung der Kampfmittelräumungen, archäologischen Untersuchungen und Bergungen ergänzt; vgl. hierzu BT-Drs. 20/6879, 55 f.; diese Maßnahmen dürften allerdings zumindest teilweise bereits von der früheren Fassung der Vorschrift als „sonstige Vorarbeiten“ gedeckt gewesen sein, so dass womöglich unschädlich ist, wenn sie in den landesstraßenrechtlichen Vorschriften zur Duldung von Vorarbeiten keine entsprechende ausdrückliche Erwähnung finden.

²⁷² Vgl. etwa **Baden-Württemberg**: § 36a StrG BW; **Bayern**: Art. 36a BayStrG; **Brandenburg**: § 37 BbgStrG; **Niedersachsen**: § 37b NStrG; **Nordrhein-Westfalen**: § 37a StrWG NRW; **Rheinland-Pfalz**: § 4a StrG RHPf; **Sachsen**: § 38 SächsStrG; **Thüringen**: § 37 ThürStrG.

²⁷³ Zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit vgl. etwa BVerwG 1.4.1999 – 4 VR 4.99, BeckRS 1999, 30434438; Ziekow FachplanungsR-HdB/Schütz § 2 Rn. 95; Kümper UPR 2020, 468 (470) mwN.

²⁷⁴ Ziekow FachplanungsR-HdB/Schütz § 2 Rn. 101; Kümper UPR 2020, 468 (471). Dazu, dass eine Anordnung zur Duldung von Vorarbeiten ggf. auch bereits vor Erteilung einer für die Durchführung erforderlichen Genehmigung zulässig sein kann, BVerwG 27.10.2020 – 7 VR 4.20, NVwZ 2021, 572 Rn. 14.

²⁷⁵ BVerwG 17.8.2017 – 9 VR 2.17, NVwZ 2018, 268 Rn. 8; Marschall FStrG/Ronellenfisch § 16a Rn. 15; Ziekow FachplanungsR-HdB/Schütz § 2 Rn. 100, 114.

²⁷⁶ S. etwa BVerwG 30.3.2007 – 9 VR 7.07, BeckRS 2007, 22753; BVerwG 2.10.2014 – 9 VR 3.14, BeckRS 2014, 57557; BVerwG 17.8.2017 – 9 VR 2.17, NVwZ 2018, 268 Rn. 8; Marschall FStrG/Ronellenfisch § 16a Rn. 15; Ziekow FachplanungsR-HdB/Sauthoff § 11 Rn. 21.

²⁷⁷ BVerwG 1.7.1993 – 7 ER 308.93, NVwZ 1994, 368 (369); BVerwG 17.8.2017 – 9 VR 2.17, NVwZ 268 Rn. 11; BVerwG 4.12.2020 – 4 VR 4.20, BeckRS 2020, 37198 Rn. 18 ff.; Ziekow FachplanungsR-HdB/Schütz § 2 Rn. 119.