

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 702

# Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht

Anwendungsbereich, Verfahren  
und Rechtswirkungen

Von

Hans-Jürgen Ringel



Duncker & Humblot · Berlin

**HANS-JÜRGEN RINGEL**

**Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 702**

# **Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht**

**Anwendungsbereich, Verfahren  
und Rechtswirkungen**

**Von**

**Hans-Jürgen Ringel**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ringel, Hans-Jürgen:**

Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht :  
Anwendungsbereich, Verfahren und Rechtswirkungen / von  
Hans-Jürgen Ringel. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996  
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 702)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08602-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08602-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ∞

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg im Wintersemester 1994/95 als Dissertation angenommen. Sie wurde im November 1994 abgeschlossen, Rechtsprechung und Literatur wurden weitgehend bis September 1995 berücksichtigt.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater und Lehrer, Herrn Richter des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Udo Steiner, der den Anstoß für diese Arbeit gegeben hat und ihren Fortgang mit großem fachlichen und menschlichen Engagement gefördert hat. Herrn Professor Dr. Rainer Arnold danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Herzlich danken möchte ich auch meinem Freund, Rechtsanwalt Dr. Franz Rieger, der mich bei der Anfertigung dieser Arbeit auf vielfältige Weise unterstützt hat und damit wesentlich zu ihrem Abschluß beigetragen hat. Dank gebührt schließlich Frau Maria Gatter für die gewissenhafte drucktechnische Betreuung dieser Arbeit.

Die Arbeit ist meinen Eltern gewidmet.

Regensburg, im November 1995

*Hans-Jürgen Ringel*



# Inhaltsverzeichnis

<b>§ 1 Einführung</b> .....	13
<b>A. Die Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren als gesetzgeberische Aufgabe</b> .....	13
<b>B. Die Plangenehmigung als Mittel zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren</b> .....	17
<b>I. Die Plangenehmigung im geltenden Recht</b> .....	17
<b>II. Die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens durch Einsatz der Plangenehmigung</b> .....	21
1. Verwaltungsverfahren .....	21
2. Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände .....	25
3. Raumordnungsverfahren .....	26
4. Umweltverträglichkeitsprüfung .....	27
5. Widerspruchsverfahren .....	31
6. Materiell-rechtliche Vorschriften .....	32
<b>C. Gegenstand der Arbeit</b> .....	33
<b>§ 2 Das Anwendungskonzept der Plangenehmigung im geltenden Recht - die Voraussetzungen der Plangenehmigung im Wasser-, Flurbereinigungs- und Abfallrecht sowie im Planungsrecht der Verkehrswege und Verkehrsanlagen</b> .....	34
<b>A. Die wasserrechtliche und (alte) wasserstraßenrechtliche Plangenehmigung</b> .....	34
<b>I. Gesetzliche Grundlagen und Gegenstand der Plangenehmigung</b> .....	34
1. Wasserhaushaltsgesetz .....	34
2. Bundeswasserstraßengesetz .....	35
3. Gegenstand der Plangenehmigung .....	37



II. Die Anwendungsvoraussetzungen der wasserrechtlichen Plangenehmigung .....	38
1. Begriff und Rechtsnatur der Einwendungen .....	38
2. Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange .....	41
3. Zulässigkeit der Einwendungen .....	45
4. Prognose .....	48
<b>B. Die Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht .....</b>	<b>52</b>
I. Gesetzliche Grundlagen .....	52
II. Gegenstand der Plangenehmigung .....	54
III. Die Anwendungsvoraussetzungen der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung .....	55
1. Begriff der Einwendungen .....	55
2. Die möglichen Einwendungsführer .....	57
a) Eigentümer .....	57
b) Nebenbeteiligte .....	58
c) Dritte .....	59
d) Träger öffentlicher Belange .....	61
3. Anwendungsalternativen .....	62
<b>C. Die Plangenehmigung im Abfallrecht .....</b>	<b>64</b>
I. Die Entwicklung der abfallrechtlichen Plangenehmigung .....	64
II. Der Gegenstand der abfallrechtlichen Plangenehmigung .....	67
III. Die Anwendungsvoraussetzungen der abfallrechtlichen Plangenehmigung .....	70
1. Errichtung und Betrieb einer unbedeutenden Deponie .....	70
2. Wesentliche Änderung einer Deponie .....	76
3. Versuchsanlagen .....	81
IV. Exkurs: Die Novellierung des Anlagenzulassungsrechts .....	83
<b>D. Der Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Planungsrecht der Verkehrswege und Verkehrsanlagen .....</b>	<b>89</b>
I. Gesetzliche Vorschriften .....	89

1. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz .....	89
2. Planungsvereinfachungsgesetz .....	93
3. Magnetschwebebahnplanungsgesetz .....	97
4. Landesgesetze .....	98
II. Grundlagen .....	102
III. Die einzelnen Anwendungsvoraussetzungen .....	108
1. Keine Beeinträchtigung bzw. Beeinflussung von Rechten anderer .....	108
a) Das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG .....	108
aa) Enteignung i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG .....	111
bb) Mittelbar enteignend wirkende Eigentumsbeeinträchtigungen .....	113
cc) Erhebliche Eigentumsbeeinträchtigungen mit Kompensations-	
verpflichtung .....	115
dd) Sonstige eigentumsbelastende Nachteile .....	119
ee) Insbesondere: Lärm- und Abgasimmissionen .....	123
b) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG .....	131
c) Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) .....	135
d) Abwägungsgebot .....	139
2. Unwesentliche Beeinträchtigung bzw. Beeinflussung von Rechten Dritter .....	140
3. Einverständnis der Betroffenen mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums	
oder eines sonstigen Rechts .....	145
a) Allgemeines .....	145
b) Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Einverständnisses .....	148
aa) Verfahrensrechtliche Wirkungen .....	149
bb) Materiell-rechtliche Wirkungen .....	149
(1) Öffentlich-rechtliche Wirkungen .....	149
(2) Privatrechtliche Wirkungen .....	153
cc) Prozessuale Wirkungen .....	155
dd) Rechtsnatur .....	156
c) Form, Zugang, Widerruf und Anfechtbarkeit des Einverständnisses .....	158
aa) Form .....	158
bb) Zugang und Widerruf .....	159
cc) Anfechtung .....	161
d) Exkurs: Privatrechtliche Vereinbarungen .....	163
aa) Grunderwerbsvertrag .....	163
bb) Bauerlaubnis .....	164
4. Benennen bzw. Einvernehmen mit den Trägern öffentlicher Belange, deren	
Aufgabenbereich berührt wird .....	166

a) Vorbemerkung .....	166
b) Begriff des Benehmens bzw. Einvernehmens der Träger öffentlicher Belange .....	168
c) Rechtsnatur .....	172
5. Keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt .....	173
 IV. Bewertung .....	 177
 <b>§ 3 Die Rechtswirkungen der Plangenehmigung .....</b>	 <b>179</b>
A. Vorbemerkung .....	179
 B. Die Rechtswirkungen im einzelnen .....	 181
I. Genehmigungswirkung .....	181
II. Konzentrationswirkung .....	183
1. Begriff, Wesen und Reichweite der planfeststellungsrechtlichen Konzentra- tionswirkung .....	183
2. Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung .....	188
a) Gesetzliche Regelungen .....	188
b) Konzentrationswirkung der Plangenehmigung ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung? .....	190
3. Reichweite und Umfang der plangenehmigungsrechtlichen Konzentra- tionswirkung .....	195
III. Gestaltungswirkung .....	201
1. Die Gestaltungswirkung der Planfeststellung .....	201
2. Die Gestaltungswirkung der Plangenehmigung .....	204
3. Enteignungsrechtliche Vorwirkung .....	206
IV. Duldungswirkung .....	210
1. Die formelle Bestandskraft der Plangenehmigung .....	211
2. Ausschluß öffentlich-rechtlicher Ansprüche .....	216
3. Ausschluß privatrechtlicher Ansprüche .....	218
 <b>§ 4 Der Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung .....</b>	 <b>221</b>
A. Grundlagen .....	221

**B. Die Planfeststellung und das Unterbleiben der Planfeststellung ..... 223**

**I. Gesetzliche Regelungen und Anwendungsvoraussetzungen ..... 223**

**II. Rechtsnatur ..... 225**

**C. Planfeststellung, Plangenehmigung sowie Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung ..... 229**

**I. Gesetzliche Grundlagen und Anwendungsbereich ..... 229**

**II. Rechtsnatur ..... 234**

**§ 5 Zusammenfassung und Schluß ..... 237**

**Literaturverzeichnis ..... 250**



## § 1 Einführung

### A. Die Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren als gesetzgeberische Aufgabe

In der Bundesrepublik Deutschland wird seit geraumer Zeit Klage über die lange Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren für die Zulassung von Industrie- und Infrastrukturvorhaben geführt. Über die Notwendigkeit einer Verkürzung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren herrscht weitgehend Einigkeit<sup>1</sup>. So werden beispielsweise für die Planung von neuen oder auszubauenden Verkehrswegen bis zum Baubeginn Zeiträume von etwa 10 bis 20 Jahren veranschlagt. Für den Erlass eines Bauungsplanes werden ca. 3 bis 10 Jahre benötigt<sup>2</sup>.

Dieser Befund führte vor allem vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung Deutschlands, der Öffnung Osteuropas und dem durch den Europäi-

---

<sup>1</sup> Das umfangreiche Schrifttum zum Thema "Beschleunigung von Verwaltungsverfahren" spiegelt die Aktualität des Themas wider und das Interesse, das es in Wissenschaft und Praxis gefunden hat. Siehe *Blümel*, Verkehrswegeplanung in Deutschland, S. 1 ff.; *Bohne*, Aktuelle Ansätze zur Reform umweltrechtlicher Zulassungsverfahren, S. 41 ff.; *Brohm*, NVwZ 1991, S. 1025 ff.; *Broß*, Beschleunigung von Planungsverfahren, S. 69 ff.; *ders.*, DVBl. 1991, S. 177 ff.; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, 1991; *ders.*, DVBl. 1992, S. 1463 ff.; *ders.*, JZ 1993, S. 492 ff.; *ders.*, Beschleunigte Genehmigungs- und Planungsverfahren, S. 127 ff.; *Erbguth*, NVwZ 1992, S. 551 ff.; *Kern*, DÖV 1989, S. 932 ff.; *Klinski/Gaßner*, NVwZ 1992, S. 235 ff.; *Kuschnerus*, UPR 1992, S. 167 ff.; *ders.*, 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag, S. 244 ff.; *Pasternak*, Beschleunigung beim Straßenbau, BayVBl. 1994, S. 616 ff.; *Reinhardt*, DtZ 1992, S. 258 ff.; *Ronellenfisch*, Rechtsgutachten, S. 6 ff.; *ders.*, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, S. 107 ff.; *ders.*, 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag, S. 258 ff.; *Sailer*, 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag, S. 299 ff.; *Schlichter*, DVBl. 1995, S. 173 ff.; *Steinberg/Berg*, NJW 1994, S. 488 ff.; *Steiner*, Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege, S. 151 ff.; *ders.*, NVwZ 1994, S. 313 ff.; *Wahl*, Neues Verfahrensrecht, S. 83 ff.

<sup>2</sup> Zur Verfahrensdauer siehe *Bohne*, Aktuelle Ansätze zur Reform umweltrechtlicher Zulassungsverfahren, S. 41 ff. (45 ff.); *Kuschnerus*, UPR 1992, S. 167 ff.; *ders.*, 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag, S. 244 ff.; *Ronellenfisch*, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, S. 107 ff.; *ders.*, Rechtsgutachten, S. 40 ff.; 167 ff.; *ders.*, DVBl. 1991, S. 920 ff.

schen Binnenmarkt verstärkten Konkurrenzdruck ausländischer Unternehmen zu der Erkenntnis, daß diese lange Verfahrensdauer im Hinblick auf den durch sie verursachten Aufwand an Zeit und Geld und die damit verbundenen Wettbewerbsnachteile für den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht mehr hinnehmbar sind<sup>3</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland trägt auch die "Verkehrsfolgelasten" dieser großen politischen Prozesse im Europa der Gegenwart<sup>4</sup>. Die Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern müssen nach dem verfassungsrechtlichen Postulat weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse in angemessener Zeit an die im Westen Deutschlands angeglichen werden<sup>5</sup>. Dies erfordert vor allem eine Modernisierung der zum Teil verrotteten Infrastruktur in den neuen Ländern, namentlich einen Neu- und Ausbau der Verkehrswege. Ohne die Schaffung einer modernen und leistungsfähigen Infrastruktur ist ein wirtschaftlicher Aufschwung in den neuen Ländern nicht denkbar. Was in der alten Bundesrepublik in mehreren Jahrzehnten aufgebaut worden ist, muß in den neuen Ländern in weit kürzerer Zeit nachgeholt werden. Waren die oft langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren in der ruhig modernisierten alten Bundesrepublik vor den politischen und wirtschaftlichen Neuerungen in Europa noch hinnehmbar, so sind sie für die neuen Länder nicht tragbar, sollen die Folgen der Teilung überwunden werden.

Für die lange Dauer von Zulassungsverfahren werden zahlreiche Ursachen verantwortlich gemacht. Diese sind teilweise im Verantwortungsbereich der Vorhabensträger zu suchen, wo etwa die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen zu Verfahrensverzögerungen führt. Im Bereich des Gesetzesvollzuges sind oft Mängel der Organisation und Koordination der Behörden festzustellen. Auch der oftmals massenhafte Protest und Widerstand gegen ein Großvorhaben sprengt den Rahmen eines Verwaltungsverfahrens und führt zu seiner Verschleppung. Nicht zuletzt sind aber auch die

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu z.B. die Amtlichen Begründungen zu den Gesetzentwürfen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (BT-Drs. 12/1092, S. 7), des Planungsvereinfachungsgesetzes (BT-Drs. 12/4328, S. 17) und des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes (BT-Drs. 12/4047, S. 23). Zu diesen Gesetzen sogleich unten.

<sup>4</sup> So *Steiner*, Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege, S. 151 (152); *ders.*, NVwZ 1994, S. 313.

<sup>5</sup> *Ronellenfisch*, Rechtsgutachten, S. 6 ff.; *ders.*, DVBl. 1991, S. 920 (923). Vgl. zum Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse auch *Hohmann*, DÖV 1991, S. 191 ff.

immer weiter zunehmende Anzahl und Kompliziertheit rechtlicher Regelungen für Verfahrensverzögerungen verantwortlich, insbesondere auch die gesetzliche Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren<sup>6</sup>.

Mehrere Gesetze aus jüngster Zeit knüpfen an eine Reformierung und Straffung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften an, von denen hier nur die wichtigsten genannt sein sollen:

- Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin vom 16. Dezember 1991 (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG)<sup>7</sup> soll die Zulassung von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Bundeseisenbahnen, Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen im Bereich der neuen Bundesländer beschleunigen und erleichtern. Insoweit wurde unter dem ersten Eindruck des desolaten Zustandes der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern ein zeitlich und räumlich begrenztes Sonderrecht geschaffen<sup>8</sup>.
- Die Bundesregierung hat am 9. April 1991 siebzehn Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" beschlossen, wobei es sich um neun Eisenbahnprojekte, acht Bundesfernstraßen und ein Kanalprojekt handelt. Über die Zulassung dieser Vorhaben soll nicht durch behördliche Entscheidung nach vorausgegangenem Verwaltungsverfahren, sondern unmittelbar durch förmliches (Bundes-)Gesetz entschieden werden<sup>9</sup>. Mittlerweile

---

<sup>6</sup> Zu den einzelnen Ursachen der langen Dauer von Verwaltungsverfahren siehe z.B. *Bohne*, Aktuelle Ansätze zur Reform umweltrechtlicher Zulassungsverfahren, S. 41 (56 ff.); *Brohm*, NVwZ 1991, S. 1025 (1027 ff.); *Broß*, DVBl. 1991, S. 177 (180 ff.); *Kuschnerus*, UPR 1992, S. 167 (168 ff.); *Ronellenfisch*, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, S. 107 (112 ff.); *ders.*, Rechtsgutachten, S. 147 ff.; *ders.*, DVBl. 1991, S. 920 (922).

<sup>7</sup> BGBl. I, 2174.

<sup>8</sup> Zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz siehe im einzelnen unten § 2 D. I. 1. (S. 89 ff.).

<sup>9</sup> Die sogenannten Investitionsmaßnahmegesetze sind rechtspolitisch und verfassungsrechtlich höchst umstritten. So sind unter dem Geltungsbereich des Gewaltenteilungsprinzips Planungsvorgänge und Planungsentscheidungen, die Infrastrukturmaßnahmen vorbereiten, grundsätzlich Aufgabe der Exekutive. Die Betroffenen können gegen die Zulassung eines konkreten Vorhabens durch ein Maßnahmegesetz nur Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erheben. Dies begegnet Bedenken im Hinblick auf die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG. Auch unter dem Gesichtspunkt des förderativen Staatsaufbaus sind Maßnahmegesetze nicht unproblematisch. Selbst wenn man eine Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmegesetze des Bundes aus der fachlichen Kompetenz