

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

§ 1 Einführung	13
A. Die Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren als gesetzgeberische Aufgabe	13
B. Die Plangenehmigung als Mittel zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren	17
I. Die Plangenehmigung im geltenden Recht	17
II. Die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens durch Einsatz der Plangenehmigung	21
1. Verwaltungsverfahren	21
2. Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände	25
3. Raumordnungsverfahren	26
4. Umweltverträglichkeitsprüfung	27
5. Widerspruchsverfahren	31
6. Materiell-rechtliche Vorschriften	32
C. Gegenstand der Arbeit	33
§ 2 Das Anwendungskonzept der Plangenehmigung im geltenden Recht - die Voraussetzungen der Plangenehmigung im Wasser-, Flurbereinigungs- und Abfallrecht sowie im Planungsrecht der Verkehrswege und Verkehrsanlagen	34
A. Die wasserrechtliche und (alte) wasserstraßenrechtliche Plangenehmigung	34
I. Gesetzliche Grundlagen und Gegenstand der Plangenehmigung	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. Die Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht	 52
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
 C. Die Plangenehmigung im Abfallrecht	 64
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
 D. Der Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Planungsrecht der Verkehrswege und Verkehrsanlagen	 89
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
 § 3 Die Rechtswirkungen der Plangenehmigung	 179
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- tion	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
 § 4 Der Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung	 221
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 Plan-	
genehmigung	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 Einigkeit¹. 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 benötigt².

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

¹ 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.

² 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 sind³. Die Bundesrepublik Deutschland trägt auch die "Verkehrsfolgelasten" dieser großen politischen Prozesse im Europa der Gegenwart⁴. Die Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern müssen nach dem verfassungsrechtlichen Postulat weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse in angemessener Zeit an die im Westen Deutschlands angeglichen werden⁵. 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

³ 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.

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

⁵ *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 Verwaltungsverfahren⁶.

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)⁷ 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 geschaffen⁸.
- 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 werden⁹. Mittlerweile

⁶ 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).

⁷ BGBl. I, 2174.

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

⁹ 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