

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 787

Der Planergänzungsanspruch

**Zum Vorrang des Anspruchs auf Planergänzung
gegenüber dem Anspruch auf Planaufhebung bei
unvollständigen Planfeststellungsbeschlüssen**

Von

Burghard Hildebrandt



Duncker & Humblot · Berlin

BURGHARD HILDEBRANDT

Der Planergänzungsanspruch

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 787

Der Planergänzungsanspruch

Zum Vorrang des Anspruchs auf Planergänzung
gegenüber dem Anspruch auf Planaufhebung bei
unvollständigen Planfeststellungsbeschlüssen

Von

Burghard Hildebrandt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hildebrandt, Burghard:

Der Planergänzungsanspruch : zum Vorrang des Anspruchs auf Planergänzung gegenüber dem Anspruch auf Planaufhebung bei unvollständigen Planfeststellungsbeschlüssen / von Burghard Hildebrandt. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 787)

Zugl.: Halle, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09706-8

Alle Rechte vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-09706-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Für Uta

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1998 an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zur Promotion angenommen. Ich möchte an dieser Stelle meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Markus Heintzen, danken: Er gab die Anregung zu dem Thema, leistete vielfältige Hilfestellungen und ließ mir als Wissenschaftlichem Assistenten an seinem Lehrstuhl den erforderlichen Freiraum, diese Arbeit anzufertigen. Dank schulde ich auch Herrn Professor Dr. Michael Kilian von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg für die Erstellung des Zweitgutachtens und Herrn Professor Dr. Philip Kunig von der Freien Universität Berlin für die Anfertigung des Drittgutachtens. Weiterhin bedanke ich mich bei Herrn Professor Norbert Simon, der großzügig die Aufnahme der Arbeit in die Reihe Schriften zum Öffentlichen Recht ermöglichte.

Besonderer Dank gebührt meiner Frau, Uta Hildebrandt, die mich während aller Monate ertragen hat: Ihr widme ich diese Arbeit.

Berlin/Stuttgart, im Oktober 1998

Burghard Hildebrandt

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Problemstellung und Ziel der Arbeit	17
--	----

Erster Teil

Beschreibung und Einordnung des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs	25
--	----

1. Kapitel

Entwicklung des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs in Rechtsprechung und Gesetzgebung	25
---	----

I. Beschreibung der zu untersuchenden Konstellation	25
II. Erste Phase: Prozessuale Einschränkung der Fehlerfolge	28
1. Ausgangslage	28
2. Anlaß zur Entwicklung des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungs- anspruchs	30
3. Reaktion des BVerwG	33
4. Schlußpunkt der prozessualen Phase	36
III. Zweite Phase: Materiell-rechtliche Einschränkung der Fehlerfolge	37
1. Grundsatz vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs	38
2. Ausweitung des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs ..	39
a) „Interne“ Ausweitung	40
b) „Externe“ Ausweitung	42
aa) Vorrang des „Genehmigungsergänzungsanspruchs“	42
bb) Vorrang des „Vorhabenergänzungsanspruchs“	44
3. Ausformung des Grundsatzes	46
a) Abgrenzung zwischen Planergänzungsanspruch und Planaufhebungs- anspruch	47

b) Inhalt des Planergänzungsanspruchs	51
aa) Allgemeines	52
bb) Besonderheiten des § 74 Absatz 2 Satz 3 VwVfG	56
4. Dogmatische Begründungsversuche in der Rechtsprechung	60
IV. Regelungen durch den Gesetzgeber	62
V. Zusammenfassung	64

2. Kapitel

Einordnung des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs in die Fehlerfolgensystematik des Fachplanungsrechts

I. Formelle Fehler	68
1. Heilung gemäß § 45 VwVfG	69
2. Unbeachtlichkeit gemäß § 46 VwVfG	70
II. Materielle Fehler	75
1. Unbeachtlichkeit von Abwägungsfehlern	75
2. Vorrang der Planergänzung bei unvollständigem Planfeststellungsbeschuß	79
a) Unvollständigkeit des Planfeststellungsbeschlusses hinsichtlich Festset-	
zungen zugunsten des Betroffenen („subjektive“ Planergänzung)	80
b) Unvollständigkeit des Planfeststellungsbeschlusses hinsichtlich sonstiger	
Festsetzungen („objektive“ Planergänzung)	81
3. „Ergänzendes Verfahren“	85
4. Heilung gemäß § 114 Satz 2 VwGO?	92
III. Zusammenfassung	94

3. Kapitel

Einordnung des Planergänzungsanspruchs und des Planaufhebungsanspruchs in das System der materiellen Ansprüche

I. Planergänzungsanspruch und Planaufhebungsanspruch als materielle Ansprüche	99
II. Darstellung des Systems der materiellen Ansprüche im Verwaltungsrecht	104

1. Abgrenzung zwischen Leistungs- und Reaktionsansprüchen	104
2. Abgrenzung zwischen Abwehr- und Schutzansprüchen	108
III. Einordnung des Planaufhebungsanspruchs in das Anspruchssystem	111
IV. Einordnung des Planergänzungsanspruchs in das Anspruchssystem	116
1. Planergänzungsanspruch als Reaktionsanspruch	116
2. Planergänzungsanspruch als Abwehranspruch	121
V. Zusammenfassung	122

4. Kapitel

**Übersicht über die Erklärungsmöglichkeiten
des Vorrangs des Planergänzungsanspruchs gegenüber
dem Planaufhebungsanspruch** 123

I. Hinweis zur Systematik	123
II. Tatbestandlicher Ausschluß des Planaufhebungsanspruchs	127
III. Ausschluß des Planaufhebungsanspruchs durch Schranken	128
IV. Planaufhebung als überschießende Rechtsfolge	130
V. Konstitutive Wirkung der gesetzlichen Regelung	131

Zweiter Teil

**Rechtsgrund des Vorrangs
des Planergänzungsanspruchs gegenüber
dem Planaufhebungsanspruch** 135

5. Kapitel

**Der Planaufhebungsanspruch als
materiell-rechtlicher Aufhebungsanspruch** 135

I. Rechtsgrundlage des Aufhebungsanspruchs	137
II. Tatbestand des Aufhebungsanspruchs	143
1. Objektive Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	144
2. Subjektive Rechtsverletzung des Betroffenen	144
a) Verstoß gegen ein subjektives Recht	145

- b) Rechtswidrigkeitszusammenhang 146
- III. Schranken des Aufhebungsanspruchs 148
 - 1. Tatsächliche Unmöglichkeit der Anspruchserfüllung 150
 - 2. Rechtliche Unmöglichkeit der Anspruchserfüllung 150
 - 3. Unzumutbarkeit der Anspruchserfüllung 151
 - 4. Möglichkeit der nachträglichen Legalisierung 151
 - 5. Mitverschulden des Anspruchstellers (§ 254 BGB analog) 152
 - 6. Bestandskraft des Verwaltungsakts 153
- IV. Reichweite und Ziel des Aufhebungsanspruchs 153

6. Kapitel

**Tatbestandlicher Ausschluß
des Planaufhebungsanspruchs? 157**

- I. Objektive Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses 158
 - 1. Rechtmäßigkeitskriterien des Fachplanungsrechts 158
 - 2. Klassifizierung des Fehlers der Nichtanordnung von Schutzmaßnahmen 160
 - 3. Fehlerfolge 163
 - 4. Ergebnis 166
- II. Subjektive Rechtsverletzung des Planbetroffenen 167
 - 1. Verstoß gegen ein subjektives Recht 167
 - 2. Rechtswidrigkeitszusammenhang 169
 - 3. Ergebnis 170
 - 4. Exkurs: Planaufhebungsanspruch eines unmittelbar Betroffenen 171
- III. Ergebnis 175

7. Kapitel

**Ausschluß des
Planaufhebungsanspruchs durch Schranken? 177**

- I. Rechtliche Unmöglichkeit der Anspruchserfüllung: Planfeststellungsanspruch
des Vorhabenträgers? 177
 - 1. Problemaufriß 178

2. Rechtsstellung des Vorhabenträgers	179
a) Vorhabenträger als Teil der öffentlichen Verwaltung	180
b) Funktion der Planfeststellung	183
c) Planerische Gestaltungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde	184
3. Ergebnis	187
II. Unzumutbarkeit der Anspruchserfüllung: Grundsatz der Planerhaltung?	187
1. Problemaufriß	188
2. Herleitung der Schranke der Unzumutbarkeit	190
a) Beschreibung der kollidierenden Interessen	192
b) Auflösung der Interessenkollision	195
3. Umsetzung der Schranke der Unzumutbarkeit	196
4. Ergebnis	199

8. Kapitel

Planaufhebungsanspruch als überschießende Rechtsfolge 203

I. Subjektive Rechtsposition des mittelbar Betroffenen	204
1. Inhalt der Rechtsposition	206
a) Umfassende Rechtsposition aus Artikel 2 Absatz 1 GG?	206
b) Einzelne Grundrechtsverbürgungen	210
aa) Artikel 14 GG	211
bb) Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG (körperliche Unversehrtheit)	211
cc) Subsidiäre Anwendung des Artikel 2 Absatz 1 GG	213
c) Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Grundrechtsverbürgungen	214
aa) Gesetzliche Anordnung des Abwägungsgebots	217
(1) Subjektives Recht auf Abwägung	218
(2) Gestaltungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde	224
bb) § 74 Absatz 2 Satz 2 VwVfG	226
(1) Begrenzung der planerischen Gestaltungsbefugnis	226
(2) Ermöglichung der Vorhabenrealisierung	228

2. Inhaber der Rechtsposition	230
a) Nachbar im baurechtlichen Sinne	231
b) Nachbar im umweltrechtlichen Sinne	232
3. Zusammenfassung	235
II. Konsequenzen für die Rechtsfolge des Abwehranspruchs	237
1. Abstrakt: Beschreibung der Reichweite der Rechtsfolge eines Abwehranspruchs	238
2. Konkret: Bestimmung der Rechtsfolge in der vorliegenden Konstellation ...	239
III. Ergebnis	240

Dritter Teil

Umsetzung und Grenzen des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs gegenüber dem Planaufhebungsanspruch	243
---	-----

9. Kapitel

Prozessuale Umsetzung des Vorrangs des Planergänzungsanspruchs	243
I. Verurteilung zur Planergänzung und gerichtliche Kontrollkompetenz	244
II. Vereinbarkeit des Vorrangs des Planergänzungsanspruchs mit § 113 Absatz 1 Satz 1 VwGO	247
III. Planergänzung und Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses	249

10. Kapitel

Grenzen des Vorrangs des Planergänzungsanspruchs	253
I. Planergänzungsanspruch und Gesamtkonzeption der Planung	254
II. Grundrechtliche Begrenzung des Vorrangs des Planergänzungsanspruchs	255
1. Vorrang des Planergänzungsanspruchs und Artikel 14 GG	257
2. Vorrang des Planergänzungsanspruchs und Artikel 2 Absatz 2 GG	259
III. Ergebnis	261

Inhaltsverzeichnis

15

Ergebnis und Thesen 263

Literaturverzeichnis 269

Sachregister 287

Einführung: Problemstellung und Ziel der Arbeit

Das Fachplanungsrecht ist eine komplexe Materie: Es hat diejenige vorhabenbezogene Planung zum Gegenstand, die mit dem Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses abschließt¹. Hierbei hat der Gesetzgeber das einschlägige Verwaltungsverfahren wie auch die an Planungsentscheidungen zu stellenden materiellrechtlichen Anforderungen in diffiziler Weise ausgestaltet. Das bedeutet für Planfeststellungsbeschlüsse eine erhöhte Fehleranfälligkeit, da sie in vielfältiger Hinsicht der Gefahr formeller und bzw. oder materieller Rechtswidrigkeit ausgesetzt sind.

Dieser Fehleranfälligkeit steht das praktische Interesse gegenüber, am Bestand eines einmal erlassenen Planfeststellungsbeschlusses festzuhalten, selbst wenn er rechtswidrig sein sollte. Denn die gerichtliche Aufhebung eines rechtswidrigen Planfeststellungsbeschlusses als prozessuale Konsequenz des § 113 Absatz 1 Satz 1 VwGO bedeutet, daß das gesamte Planfeststellungsverfahren erneut durchgeführt werden muß, um das jeweils festzustellende Vorhaben realisieren zu können². Gerade diese Konsequenz wird aber angesichts der Komplexität des Verfahrensablaufs zunehmend als Übel empfunden. Denn ein Planfeststellungsverfahren ist in der Regel ausgesprochen zeitaufwendig und steht einer raschen Verwirklichung planfestzustellender Vorhaben im Wege.

Vor diesem Hintergrund ist die seit nunmehr etwa 20 Jahren sich abzeichnende Tendenz zu sehen, die Fehlerfolgen im Fachplanungsrecht zu reduzieren. Insbesondere die Rechtsprechung bemüht sich, die weitestreichende Konsequenz der Rechtswidrigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen, nämlich die Aufhebung gemäß § 113 Absatz 1 Satz 1 VwGO, einzuschränken: Nicht mehr jeder Fehler soll zur Kassation des Beschlusses führen. Diese Reduzierungsbemühungen lassen

¹ Die folgenden Ausführungen gehen insofern von einem engen, formalen Begriff des Fachplanungsrechts aus. Zu den verschiedenen Inhalten des Planungsbegriffs vgl. *Kühling*, Fachplanungsrecht, Rdnr. 4 ff.; *Ronellenfitsch*, VerwArch 80 (1989), 1 m.w.N.

² *Gerhardt* in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 114 Rdnr. 53 (dort in FN 328); *Steinberg*, NVwZ 1988, 1095/1099.

sich grob in zwei Kategorien unterteilen³: Zum einen betreffen sie die Beachtlichkeit von Fehlern, zum anderen die Möglichkeit ihrer Heilung. Zur ersten Gruppe gehören solche Fehler, die die materielle Entscheidung der Planfeststellungsbehörde, also den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses, nicht beeinflusst haben. Sie gelten als unbeachtlich und führen damit im Ergebnis nicht zur Aufhebung eines angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses durch das Gericht. Hierunter fallen vor allem formelle Mängel, z.B. Begründungs- oder Verfahrensfehler, aber auch einige materiell-rechtliche Defizite, wie etwa bestimmte Verstöße gegen das das Fachplanungsrecht maßgeblich bestimmende Abwägungsgebot. Die zweite Kategorie der Instrumente zur Reduzierung von Fehlerfolgen umfaßt die Heilung formeller und materieller Fehler etwa mittels Durchführung eines ergänzenden Verfahrens⁴, vorrangig aber die Heilung durch eine nachträgliche Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung soll ein Institut der letztgenannten Kategorie sein: die Vorrangigkeit eines Planergänzungsanspruchs gegenüber einem Planaufhebungsanspruch. Wie die meisten der oben genannten Mechanismen zur Reduktion von Fehlerfolgen ist auch der Vorrang des Planergänzungsanspruchs durch das BVerwG entwickelt⁵ und – wie noch zu zeigen sein wird – mittlerweile vom Gesetzgeber nachvollziehend geregelt worden⁶. Dieses Vorrangverhältnis betrifft Planfeststellungsbeschlüsse, die eine an sich gemäß § 74 Absatz 2 Satz 2 VwVfG (bzw. entsprechender Vorschriften einzelner Fachplanungsgesetze) notwendige Festsetzung von Schutzmaßnahmen nicht enthalten, aus der Perspektive des von diesem Mangel Betroffenen also unvollständig sind. Der Vorrang des Planergänzungsanspruchs als Institut zur Reduktion von Fehlerfolgen läßt sich dabei auf folgende Formel bringen: Der vom Fehlen einer ihn begünstigenden Festsetzung, z.B. einer Lärmschutzmaßnahme, Betroffene hat

³ Eine Systematisierung der einzelnen Institute zur Reduzierung von Fehlerfolgen wird im 2. Kapitel vorgenommen.

⁴ Vgl. z.B. § 75 Absatz 1 a Satz 2, 2. Alt. VwVfG in der Fassung des Gesetzes vom 12. September 1996 (BGBl. I, S. 1354).

⁵ Grundlegend BVerwG, Urteil vom 07. Juli 1978 – 4 C 79.76 u.a. –, BVerwGE 56, 110/132 f. = Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 2 = DVBl. 1978, 845 = DÖV 1978, 804 = NJW 1979, 64 (mit Anmerkung von *Bickel*) = BauR 1979, 211.

⁶ Bundesgesetze: § 36 d Absatz 6 Satz 2 BBahnG, § 17 Absatz 6 c Satz 2 FStrG, § 19 Absatz 4 Satz 2 WaStrG, § 10 Absatz 8 Satz 2 LuftVG, § 29 Absatz 8 Satz 2 PBefG, jeweils in der Fassung des Planungsvereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I, S. 2123); § 5 Absatz 7 Satz 2 Magnetschwebbahnplanungsgesetz vom 23. November 1994 (BGBl. I, S. 3486); § 75 Absatz 1 a Satz 2 VwVfG in der Fassung des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 12. September 1996 (BGBl. I, S. 1354). Landesgesetze: z.B. § 37 Absatz 9 Satz 2 StraßenG-LSA vom 06. Juli 1993 (GVBl. S. 334).

grundsätzlich keinen Anspruch auf Aufhebung des unvollständigen Planfeststellungsbeschlusses, sondern nur einen Anspruch auf dessen Ergänzung um die jeweils unterbliebene Festsetzung. Ein Aufhebungsanspruch besteht lediglich dann, wenn das Fehlen der Schutzmaßnahme für die Planungsentscheidung insgesamt von so großem Gewicht ist, daß dadurch die Gesamtkonzeption der Planung in einem wesentlichen Punkte berührt wird. Der in der Unvollständigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses liegende Fehler soll also grundsätzlich nicht durch Aufhebung des Beschlusses beseitigt, sondern wenn möglich im Wege seiner Ergänzung geheilt werden. Maßgeblich ist damit ein Vorrangverhältnis: Planergänzung soll den Vorrang genießen gegenüber der Planaufhebung. Bezogen auf die Reaktionsmöglichkeiten des Planbetroffenen drückt sich dies in einem Vorrang des Anspruchs auf Planergänzung gegenüber dem auf Planaufhebung aus. Zur Verdeutlichung sei folgender typischer Beispielfall angeführt: X ist Eigentümer eines Grundstücks, in dessen Umgebung eine Bundesfernstraße gebaut werden soll. Die zuständige Planfeststellungsbehörde erläßt nach Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens einen Beschluß, mit dem sie das Vorhaben feststellt. In diesem Beschluß verabsäumt sie es, zugunsten des X Lärmschutzmaßnahmen anzuordnen, obwohl dies nach §§ 41, 42 BImSchG in Verbindung mit § 74 Absatz 2 Satz 2 VwVfG erforderlich gewesen wäre. Als Reaktion auf diesen Mangel wird dem X grundsätzlich kein Anspruch auf Aufhebung des unvollständigen Planfeststellungsbeschlusses zugebilligt, sondern lediglich ein Anspruch auf dessen nachträgliche Ergänzung um die zunächst unterbliebene Festsetzung von Lärmschutzmaßnahmen. Eine gegen den Planfeststellungsbeschluß erhobene Anfechtungsklage des X hat demnach keinen Erfolg, wohl aber eine auf Planergänzung gerichtete Verpflichtungsklage.

Die Analyse des Planergänzungsanspruchs und insbesondere die Erklärung seines Vorrangs gegenüber dem Planaufhebungsanspruch soll Gegenstand der folgenden Untersuchungen sein. Anlaß hierfür ist die auffällige Diskrepanz zwischen der praktischen Bedeutung des Grundsatzes vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs einerseits und dem Fehlen seiner dogmatischen Klärung andererseits: Der Vorrang der Planergänzung gegenüber der Planaufhebung hat sich in der Praxis zu einem „Erfolgsmodell“ entwickelt, durch welches in einer Vielzahl von Fällen die Kassation unvollständiger Planfeststellungsbeschlüsse und damit die nochmalige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vermieden wurde. Insofern handelt es sich bei dem Topos vom Vorrang des Planergänzungsanspruchs um ein gängiges Argumentationsschema. Dem steht der überraschende Befund gegenüber, daß eine Einordnung dieses Vorrangverhältnisses in das System des allgemeinen Verwaltungs-, des Staatshaftungs- sowie des Fachplanungsrechts noch nicht gelungen ist. In Rechtsprechung und Literatur herrscht