



FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Willi Blümel (Hrsg.)

STRASSENPLANUNGEN  
UND GESAMTPLANUNGEN

● ● ● ● ● ● ● ●

SPEYERER

185

FORSCHUNGSBERICHTE

**Willi Blümel (Hrsg.)**

**Straßenplanungen und Gesamtplanungen**

Speyerer Forschungsberichte 185



**Willi Blümel (Hrsg.)**

**STRASSENPLANUNGEN  
UND GESAMTPLANUNGEN**

**Vorträge des Forschungsseminars am 27./28. Oktober 1997**

in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“  
der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG  
BEI DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER**

**1998**

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Straßenplanungen und Gesamtplanungen** : Vorträge des Forschungsseminars am 27./28. Oktober 1997 / Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. In Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Willi Blümel (Hrsg.). - Speyer : Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, 1998 (Speyerer Forschungsberichte ; 185)  
ISBN 3-932112-23-7

*Herstellung:*

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagentwurf:

© 8/97 TRIFTY ART Grafik Design • 67550 Worms • Hauptstr. 32 • Tel.: 0 62 41/95 15 38

## Vorwort

Der vorliegende Band der Speyerer Forschungsberichte enthält die Referate, die während des von mir geleiteten 14. Forschungsseminars des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. Oktober 1997 in Speyer gehalten wurden<sup>1</sup>.

Anhand von drei Referaten diskutierten Straßenbaujuristen aus Bund und Ländern sowie Hochschullehrer, Richter, Rechtsanwälte und Vertreter von Verbänden<sup>2</sup> über aktuelle Entwicklungen des Straßenrechts. Die Inhalte der Beiträge und die Ergebnisse der Aussprache sind im ausführlichen Tagungsbericht von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stürer* zusammengefaßt.<sup>3</sup>

Ausgehend vom Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997<sup>4</sup> beleuchtete am ersten Tag zunächst Univ.-Prof. Dr. *Werner Hoppe* „die Neuregelung des Verhältnisses von Fachplanungen und Gesamtplanungen“<sup>5</sup>. Im Anschluß daran referierte Regierungsdirektor *Michael Losch*, Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin, über „das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung aus Berliner Sicht“<sup>6</sup>.

---

1 Über die vorangegangenen dreizehn Forschungsseminare vgl. die Speyerer Forschungsberichte 23, 42, 49, 55, 65, 75, 85, 95, 105, 115, 157 und 170. Siehe darüber hinaus die Dokumentation in: Willi Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990, S. 1 f. mit Fn. 1, sowie den Tagungsband zur Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung vom 25.-27.10. 1993: Willi Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 115, Berlin 1994.

2 Vgl. das Teilnehmerverzeichnis unten S. 81-85.

3 DVBl. 1998, S. 224-226.

4 BGBl. I S. 2081. Der Wortlaut des Baugesetzbuchs in der ab dem 1. Januar 1998 geltenden Fassung wurde am 27. August 1997 neu bekanntgemacht (BGBl. I S. 2141).

5 Vgl. unten S. 1-19.

6 Vgl. unten S. 21-53.

## VI

Am zweiten Tag nahm sich Univ.-Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* des schwierigen Themas „Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen“ an<sup>7</sup>.

Mein Dank gebührt den Referenten sowie allen Diskussionsteilnehmern, die durch ihre Thesen und Wortbeiträge zum Gelingen des Forschungsseminars beigetragen haben. Bedanken möchte ich mich ferner bei meinem damaligen Assistenten Assessor *Martin Pfeil*, meinen Sekretärinnen *Erika Kögel* und *Elsie Medl* sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule. Um die Erstellung dieses Forschungsberichts haben sich Frau *Elisabeth Lerchenmüller* und Frau *Ursula Jungkind* vom Forschungsinstitut verdient gemacht.

Speyer, im Juni 1998

*Willi Blümel*

---

7 Vgl. unten S. 55-79.

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Die Neuregelung des Verhältnisses von Fachplanungen und Gesamtplanungen**

Em. Universitätsprofessor Dr. *Werner Hoppe*, Münster ..... 1

### **Das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung aus Berliner Sicht**

Regierungsdirektor *Michael Losch*, Berlin ..... 21

### **Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen**

Universitätsprofessor Dr. *Michael Ronellenfitsch*, Tübingen ..... 55

**Verzeichnis der Teilnehmer** ..... 81

**Seminarprogramm** ..... 87

**Die Autoren** ..... 89



## **Die Neuregelung des Verhältnisses von Fachplanungen und Gesamtplanungen**

*Von Werner Hoppe\**

Die Koordination der räumlichen Nutzungsansprüche von Fachplanung einerseits und Gesamtplanung andererseits erfolgt unterschiedlich danach, ob sie auf der Ebene der Raumordnung oder der Ebene der gemeindlichen Bauleitplanung angesiedelt wird. Es soll zunächst die Ebene der Raumordnung und dann die der Bauleitplanung behandelt werden, ausgehend vom Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081) (Art. 1: BauGB 1998 und Art. 2: ROG 1998 des BauROG). Die Neufassung des Baugesetzbuchs ist in der ab 1. Januar 1998 geltenden Fassung am 27. August 1997 neu bekanntgemacht worden (BGBl. I, S. 2141).

### **A. Das Verhältnis von Fachplanung und Raumplanung**

#### *I. Allgemeines*

Die Steuerung von Fachplanung durch Raumordnung erfolgt vornehmlich – wenn auch nicht ausschließlich –, über Ziele der Raumordnung, die über Beachtens- und Anpassungspflichten gesichert sind. § 3 Nr. 2 ROG 98 definiert Ziele der Raumordnung – erfreulich exakt – als "verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten und bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes."

Bedauerlicherweise halten sich Raumordnungspläne vielfach nicht an diese Definition. Den Landesplanungsbehörden genügt es, wenn die Regelwerke alle möglichen raumplanerischen Festlegungen mit dem Etikett: "Z" zu einem Ziel machen.

---

\* Herrn Rechtsanwalt Dr. *Wolfram Sandner* ist für hilfreiche Mitarbeit bei der Erarbeitung der Untersuchung zu danken.

Das Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung wird also maßgeblich – wenn auch nicht ausschließlich – bestimmt

- *objektiv* durch die planungsrechtlich festgelegten Ziele und ihre Bindung
- und durch die Regelung der Zieladressatenschaft (*subjektive* Komponente).

## *II. Fachplanungsmaßnahme als Ziel der Raumordnung und in Kollision mit einem Ziel der Raumordnung*

Ist das Fachplanungsvorhaben selbst als Ziel der Raumordnung in einem Raumordnungsplan enthalten, so stellt sich das Problem einer Koordination von Fachplanung und Raumplanung nicht. Die eigentlichen Probleme der Koordination von Fachplanung und Raumordnung stellen sich erst, wenn die Fachplanungsmaßnahme mit einem divergierenden Ziel der Raumordnung kollidiert. Man denke beispielsweise an eine geplante Fernstraße, deren Trasse durch ein Gebiet führen soll, das landesplanerisch für einen hiermit nicht in Einklang zu bringenden Zweck vorgesehen ist. Auf die im ROG 1998 geregelten funktionalen Gebietskategorien, aber auch auf die durch die Umweltgrundlagenplanung im Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) ist zurückzukommen.

Zu vergleichen sind nunmehr die Rechtslage bis zum 01.01.1998 – also ROG 1993 – mit der Rechtslage ab 01.01.1998 – also ROG 1998.

### 1. Grundsatz: Beachtenspflicht der Fachplanung

#### a) Bisherige Rechtslage

Gem. § 5 IV ROG a.F. sind Ziele der Raumordnung von den in § 4 V ROG a.F. genannten Stellen bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. § 3 Nr. 6 ROG 1998 definiert raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen als Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel.

Die Beachtenspflicht trifft Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und

die der Landesaufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Eine unmittelbare Zielbindung besteht nach bislang geltendem Recht demnach nur für die *öffentliche Hand*, und zwar sowohl in ihrer Eigenschaft als Träger der Planung als auch in ihrer Eigenschaft als Zulassungsbehörde.

*Nicht* jedoch besteht nach bisherigem Recht die unmittelbare Zielbindung – unbeschadet der Inkorporation raumordnerischer Belange in den Zulassungstatbestand des § 35 BauGB – für *private* Vorhabenträger. Dies ergibt sich zwingend aus dem Wortlaut der §§ 4 V, 5 IV ROG a.F., die insoweit die Zielunterworfenen abschließend aufzählen. Der Private hat demzufolge seine Planung nicht an den Zielen der Raumordnung auszurichten. Konsequenz hieraus ist, daß auch eine Behörde, die über ein raumbedeutsames Vorhaben eines privaten Trägers (z.B. DB AG; Transrapid-PlanungsGmbH) entscheidet, nicht der Zielbindung des § 5 IV ROG unterliegt. Zwar kann auch die Zulassungsentscheidung hinsichtlich eines entsprechenden Vorhabens in privater Trägerschaft ohne weiteres dem Begriff der "raumbedeutsamen Maßnahme" i.S.d. § 5 IV ROG a.F. unterfallen. Wäre die Zulassungsbehörde in einem solchen Fall jedoch zur Beachtung der Ziele der Raumordnung verpflichtet, käme es zu einem Wertungswiderspruch: die Zielbindung der Zulassungsbehörde würde dazu führen, daß die Zulassung für solche *private* Vorhaben, die nicht mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmen, versagt werden müßte. Für den privaten Vorhabenträger hätte die Zielbindung der Zulassungsbehörde in einem solchen Fall die Konsequenz, daß auch er selbst seine Planungen den Zielen der Raumordnung anzupassen hätte, um die Zulassung seines Vorhabens nicht von vornherein unmöglich zu machen. Die Zielbindung der Zulassungsbehörde würde somit auf den privaten Vorhabenträger durchschlagen. Letztlich wäre er damit genauso gestellt, als wenn er gem. § 5 IV ROG a.F. *selbst* unmittelbar zur Beachtung der Ziele der Raumordnung verpflichtet wäre. Die Beschränkung der Zielbindung gerade auf Träger öffentlicher Verwaltung würde damit ausgehöhlt und zugleich der Gesetzeswortlaut der §§ 4 V und 5 IV ROG a.F., die diese Beschränkung aussprechen, konterkariert. Um dies zu verhindern, ist in solchen Fällen eine *teleologische Reduktion* des Begriffs der raumbedeutsamen Maßnahme i.S.d. § 5 IV ROG a.F. vorzunehmen: Zulassungsentscheidungen über Vorhaben in privater Trägerschaft können demzufolge nicht als Gegenstand der Zielbindung verstanden werden. Dies gilt unabhängig von der Frage, welches Zulassungsinstrument das jeweilige Fachgesetz im konkreten Fall vorschreibt, also sowohl bei Kontrollerlaubnissen (etwa § 6 ImSchG) als auch bei – privatnützigen – Planfeststellungen (etwa

§ 31 WHG).<sup>1</sup> Das gilt nach bisherigem Recht auch für die DB AG trotz Finanzierung durch den Bund und obgleich der Bund die Anteile der DB AG noch zu 100 % hält und trotz Enteignungsprivilegs. Auch die Magnetschnellbahn Planungs GmbH (Transrapid) unterliegt derzeit nicht dieser Bindung. Die Bindung gilt auch nicht für das Eisenbahn-Bundesamt bei der Planfeststellung.

Was bedeutet nun "beachten" i.S.d. § 5 IV ROG a.F.?

Diese Frage beantwortet sich aus dem Rechtscharakter der Ziele der Raumordnung und gilt auch für die neue Bindungswirkungsregelung des § 4 ROG 1998.

Die Anforderungen des Zielbegriffs werden geprägt durch den Rechtscharakter dieser Festlegungen. Ziele der Raumordnung sind **außenwirkende, generell-abstrakte Rechtsnormen**. Sie entfalten Außenwirkung, weil sie als **verbindliche Vorgaben** z. B. in die verfassungsrechtlich garantierten Planungsrechte der Gemeinden einwirken. Sie sind abstrakt-generell, weil sie keine konkreten Fallregelungen, sondern abstrakte, umsetzungsbedürftige Vorgaben zum Gegenstand haben, die die Zieladressaten binden.

In ihrer Rechtswirkung entfalten die so aufgestellten Ziele als landesplanerische Letztentscheidungen **Bindungswirkung für die Adressaten**. Anders als bei den abwägungserheblichen Grundsätzen, die **Abwägungsdirektiven** sind, müssen bei den Raumordnungszielen evtl. bestehende Zielkonflikte **ausgetragen** und **bereinigt** sein. Als **landesplanerische Letztentscheidungen** sind die Raumordnungsziele ihrer Natur nach so beschaffen, daß für den Adressaten nur *ein* Ziel formuliert ist, das nicht mehr mit anderen Zielen in Konflikt steht und stehen kann. Die Ziele lassen sich als Ergebnisse einer gesamträumlichen Abwägung von anderen Planinhalten abgrenzen, die diese Eigenschaft nicht aufweisen und daher nicht an der Bindungswirkung teilhaben, wie **Grundsätze**, die sich als **Abwägungsdirektiven** kategorisch von den Zielen unterscheiden.

Die Ziele müssen als landesplanerische Letztentscheidungen so **bestimmt** sein, daß für die Adressaten **erkennbar ist**, was im einzelnen Gegenstand der sie betreffenden Beachtens- bzw. Anpassungspflicht ist.

Für die Bindungswirkung entscheidend ist der materielle Rechtscharakter des Ziels, nicht seine Bezeichnung als Ziel.

---

1 *Bielenberg/Erbguth/Söfker*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: 1997, R 100 Rn. 32 (Kontrollerlaubnis), 40 (privatnützige Planfeststellung).

## b) Neue Rechtslage

Die bislang in § 5 IV ROG a.F. geregelte Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung findet sich nunmehr in § 4 ROG n.F. Zunächst stellt die Vorschrift klar, daß – wie bisher – öffentliche Stellen, die in § 3 Nr. 5 ROG 1998 als Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts definiert sind, die Ziele der Raumordnung zu beachten haben (§ 4 I S. 1 ROG 98). Beachtung verdient jedoch die Neuregelung der Zielunterworfenheit *Privater* in § 4 S. 2 Nr. 2 und § 4 Abs. 3 ROG 1998.

§ 4 III ROG n.F. statuiert eine Beachtungspflicht auch für Private, die ein raumbedeutsames Planungsvorhaben in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verfolgen. Diese Bindung unterliegt allerdings einer wesentlichen Einschränkung: der private Vorhabenträger muß mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrscht sein (§ 4 III Nr. 1 ROG n.F.) oder das private Vorhaben muß überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 4 III Nr. 2 ROG n.F.). Diese Regelung trägt der Entwicklung Rechnung, daß die öffentliche Hand zunehmend Verwaltungsaufgaben in privatrechtlicher Form erfüllt (Figur des sog. Verwaltungsprivatrechts). Hierdurch darf sie sich freilich nicht ihrer gesetzlichen Bindungen entledigen. Dies wird durch die Neuregelung des § 4 III ROG n.F. gewährleistet. Der Vorschrift liegt die Vorstellung zugrunde, daß bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zwar ein Privater als Vorhabenträger auftritt, aufgrund der beherrschenden Stellung der öffentlichen Hand es sich aber materiell betrachtet doch um einen öffentlichen Verwaltungsträger handelt. Das ist eine maßgebliche und weittragende Änderung gegenüber der bisherigen Zielbindung. Hinzuweisen ist allerdings bereits hier auf § 5 ROG 1998. Diese Regelung des § 4 ROG 1998 erfaßt auch raumbedeutsame Vorhaben der DB AG und der Transrapid-PlanungsGmbH sowie das Eisenbahnbundesamt.

Noch weiter geht die Regelung in § 4 I 2 Nr. 2 ROG n.F. Hiernach haben öffentliche Stellen die Ziele der Raumordnung nunmehr auch dann zu beachten, wenn sie über die Zulassung eines raumbedeutsamen Vorhabens eines *Privaten* entscheiden, und zwar unabhängig davon, ob diese Entscheidung in Form einer Planfeststellung oder einer sonstigen Genehmigung ergeht. Dies führt – wie oben bereits dargelegt – im Ergebnis dazu, daß auch der private Vorhabenträger *selbst* die Ziele der Raumordnung im Rahmen seiner Planungen im Vorfeld der Antragstellung beachten muß; denn tut er dies nicht, wird die Zulassungsbehörde die begehrte Zulassung wegen Verstoßes gegen die Ziele der Raumordnung versagen.

Diese Regelung geht deutlich über das hinaus, was das bisherige ROG an Zielbindung für Private vorgesehen hatte. Zwar waren auch bislang schon Private nicht völlig von jeglicher Bindung an raumordnerische Vorgaben freigestellt: die Zulassungsbehörde hatte im Rahmen ihrer Entscheidung über das *private* Vorhaben immerhin die fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln zu beachten. Auch jetzt ist in § 4 V ROG 1998 ein fachgesetzlicher Vorbehalt für weitergehende Raumordnungsklauseln zusätzlich vorgesehen.

Die Berücksichtigungspflicht bei Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen ist in § 4 II ROG 1998 geregelt.

§ 4 IV ROG 1998 enthält Berücksichtigungspflichten der Erfordernisse der Raumordnung, u.a. für Abfallbeseitigungsanlagen Privater.

Daraus ergibt sich: Die Belange der Raumordnung waren demzufolge in Fällen der Zulassungsentscheidungen über ein *privates* Vorhaben bislang in einem geringeren Umfang bindend als in Fällen der Zulassungsentscheidung über ein Vorhaben *öffentlicher* Planungsträger. Diese Differenzierung wird durch die Neuregelung in § 4 I 2 Nr. 2 ROG n.F. eingeebnet.

Dieses verstärkte Hineinwirken der Raumplanung in den Rechtskreis Privater nach der neuen Rechtslage wirft eine Vielzahl von Problemen auf, von denen Richter am BVerwG Günter Halama in seinem Referat auf der Fachtagung des Instituts für deutsches und internationales Baurecht am 19. September in Berlin bereits einige angesprochen hat.

Es sollen einige Sätze zitiert werden:

"Vergleichbare Vorschriften (mit Bindung für Private) fanden sich bisher weder im Raumordnungsgesetz noch in den Fachgesetzen ... Die Neuregelung geht mit der Beachtungspflicht einen Schritt weiter. Sie dürfte die äußersten Grenzen ausschöpfen, die dem Gesetzgeber des Raumordnungsgesetzes gesteckt sind. ... Das Raumordnungsgesetz darf schon aus kompetenziellen Gründen nicht die Bodennutzung als solche steuern. Das gilt nicht nur im Verhältnis zum Bodenrecht im engeren Sinne, sondern auch im Verhältnis zum flächenbeanspruchenden Fachplanungsrecht. Vordergründig betrachtet richtet sich die in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 vorgesehene Regelung zwar an eine öffentliche Stelle. Das darf aber nicht den Blick darauf verstellen, daß es sich bei der Planfeststellung um eine Vorhabenzulassungsentscheidung und damit um ein Instrument direkter Verhaltenssteuerung handelt, das einem raumordnungsrechtlichen Durchgriff nicht ohne weiteres zugänglich ist. Freilich hätte der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, ent-

sprechende Regelungen nach dem Muster des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in die Fachplanungsgesetze aufzunehmen, für die ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Dies mag es rechtfertigen, im Raumordnungsgesetz sozusagen eine vor die Klammer der jeweiligen Fachgesetze gezogene Generalklausel zu schaffen. So gesehen läßt sich die Neuregelung als Fachrecht im Gewande des Raumordnungsrechts definieren. Komplizierter sind die Dinge jedoch, soweit die Länder die Gesetzgebungszuständigkeit haben, zumal sich § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 offenbar als Vorschrift versteht, die nicht nur einen rahmenrechtlichen Gehalt hat, sondern unmittelbar gilt. Jedenfalls führt die Neuregelung dazu, den einzelnen, wenn auch nur mittelbar, verstärkt an Ziele der Raumordnung zu binden. Trägt der private Vorhabenträger den Zielen bei seinen Planungen nicht Rechnung, so ist absehbar, daß die Planfeststellungsbehörde seinen Antrag ablehnt, was für ihn zur Folge hat, daß sein Vorhaben an der Zielfestlegung scheitert.

Läßt man die Entwicklung der letzten Jahre Revue passieren, so ist unverkennbar, daß das Raumordnungsrecht in Abkehr von der ursprünglichen Konzeption inzwischen bis in die Rechtssphäre des einzelnen vorgedrungen ist. Das mag aus der Sicht der Raumordnung als Erfolg zu werten sein. Die Erhöhung des Wirkungsgrades von Zielen der Raumordnung auf diesem Felde hat indes ihren Preis."

Beispielhaft soll kurz auf folgende Probleme hingewiesen werden:

- (1) *Rechtsförmlichkeit* eines Raumordnungsplans mit Außenwirkung auf Private,
- (2) *Anforderung an die Publikation*,
- (3) Problem der *Wesentlichkeitstheorie* bei *Pauschalermächtigungen* des Plangesetzgebers an die zielaufstellende Stelle,
- (4) Beteiligung bei Zielaufstellungen mit Bindungswirkung für Private: Lediglich fakultative Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 7 Abs. 6 ROG 1998.
- (5) Das wohl gewichtigste Problem ist jedoch in den erhöhten Anforderungen an die Ziele als Rechtsnormen und der gesteigerten Anfälligkeit der Ziele der Raumordnung für gerichtliche Angriffe durch betroffene Private zu sehen. Es bedarf keiner prophetischen Gaben um vorauszusehen, daß private Vorhabenträger künftig vermehrt um Rechtsschutz gegen

solche Ziele nachsuchen werden, an denen ihr Vorhaben nach neuem Recht scheitern könnte. Abhilfe würden hier salvatorische Klauseln vom Zuschnitt der §§ 214 ff. BauGB schaffen, die bislang jedoch nur in den Landesplanungsgesetzen einiger weniger Bundesländer existieren und auch dort nur auf formelle Fehler abstellen.<sup>2</sup> § 10 ROG 98 verpflichtet die Länder zwar zum Erlaß planerhaltender Regelungen, doch muß jedenfalls für die Übergangszeit mit einer gewissen Rechtsunsicherheit gerechnet werden.

Hinzu tritt eine geradezu beängstigende Zunahme an Zielen der Raumordnung. Zu verweisen ist nur auf § 7 IV ROG 1998 mit den

- *Vorranggebieten* als Ziele mit Ausschlußwirkung für nicht vereinbare andere Nutzungen,
- *Vorbehaltsgebiete* mit Abwägung der vorbehaltenen Nutzung mit anderen Nutzungen, die miteinander konkurrieren: potentielle Ziele über § 7 IV ROG 1998 (letzter Satz),
- *Eignungsgebiete* als Ziel – städtebauliche Regelung – mit gebietsexterner Ausschlußwirkung, die Bartlsperger als "staatsinterventionistisch" ablehnt.

Ich kann das nicht vertiefen.

Große Sorge macht mir die *Umweltgrundlagenplanung* im Entwurf des UGB der Unabhängigen Sachverständigenkommission (UGB-KomE), die möglichst viele Umweltbelange in bindende räumliche Festsetzungen umsetzen will.

## 2. Ausnahmen von der Beachtungspflicht

### a) Bisherige Rechtslage

#### aa) § 6 ROG a.F.

Das bislang geltende ROG sieht in § 6 eine durch einen Widerspruch ausgelöste Ausnahme vom Grundsatz der Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung vor. Im Hinblick auf die Straßenplanung besonders von Interesse ist hierbei § 6 I lit. c) ROG a.F. Die Zielunterworfenheit von Planungsträger bzw. Zulassungsbehörde entfällt hiernach bei Vorhaben, deren Zulas-

---

<sup>2</sup> §§ 7, 11 LPIG Bad.-Württ.; 17 LPIG NRW; 12 SächsLPIG.

sung sich nach dem FStrG richtet, wenn der Planungsträger der Mitteilung des entgegenstehenden Ziels innerhalb angemessener Frist widerspricht. Widersprechen können auch Landesbehörden, wenn es sich – wie bei der Fernstraßenplanung – um Auftragsverwaltung i.S.d. Art. 85 GG handelt.<sup>3</sup> Der Widerspruch i.S.d. § 6 ROG a.F. stellt einen rechtserheblichen *Vorbehalt* dar, durch den der Vorhabenträger erklärt, er behalte sich für seine Planungen Entscheidungsfreiheit vor und erachte sich bei ihnen nicht an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gebunden.<sup>4</sup>

Voraussetzung für den Widerspruch war bisher entweder, daß das betreffende Ziel nicht mit den Grundsätzen der Raumordnung übereinstimmt (§ 6 II 1 Nr. 1 ROG a.F.) oder daß das betreffende Ziel mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht in Einklang steht und das Vorhaben auch nicht auf einer geeigneten Alternativfläche realisiert werden kann (§ 6 II 1 Nr. 2 ROG a.F.). Von näherem Interesse ist an sich nur der zweite Fall. Der Widerspruchsführer trägt für die genannten Voraussetzungen die Beweislast. Diese ist allerdings eingeschränkt hinsichtlich der geeigneten Alternativflächen: er muß lediglich die Ungeeignetheit derjenigen Flächen darlegen, die ihm von der zielaufstellenden Behörde oder der Standortgemeinde in realisierbarer Weise angeboten wurden. Selbst eine solche Alternativfläche ist jedoch nicht geeignet i.S.d. § 6 ROG a.F., wenn die dortige Realisierung des Vorhabens mit erheblich höheren Kosten verbunden wäre.<sup>5</sup>

Der Widerspruch, der bestimmte Voraussetzungen hat, hat die Wirkung, daß in der Ministerkonferenz für Raumordnung über die Frage der Kollision von Ziel und Vorhaben beraten wird (§ 8 I 2 Nr. 3 ROG a.F.). Mit der Realisierung der Fachplanungsmaßnahme darf erst *nach* der Beratung bzw. – falls eine solche nicht stattgefunden hat – 3 Monate nach Erhebung des Widerspruchs begonnen werden (§ 8 II 2 ROG a.F.). Im übrigen bewirkt der Widerspruch, daß eine raumordnerische Untersagung des Vorhabens nicht mehr möglich ist, weil die Zielunterworfenheit infolge des Widerspruchs gerade entfällt (§ 7 I 2 i.V.m. § 6 I ROG a.F.).

Die Unzulässigkeit des Widerspruchs kann vom betreffenden Bundesland im Wege der Feststellungsklage (§ 43 VwGO) geltend gemacht werden. Ist die Klage erfolgreich, erlischt der durch den Widerspruch vermittelte Vorbehalt des Planungsträgers und es besteht wieder die volle Bindung an das betreffende Ziel gem. § 5 IV ROG a.F. Der Feststellungsklage fehlt auf-

---

3 Bielenberg/Erbguth/Söfker (Fußn. 1), K § 6 Rn. 6.

4 Cholewa/Dyong/v. d. Heide (Fußn. 2), § 6 Rn. 21.

5 Vgl. zu alledem Cholewa/Dyong/v. d. Heide (Fußn. 2), § 6 Rn. 15.

grund ihrer grundsätzlichen Subsidiarität (§ 43 II 1 VwGO) das Rechtsschutzbedürfnis, wenn – wie es regelmäßig der Fall ist – Rechtsbehelfe gegen die behördliche Entscheidung möglich sind, die das Fachplanungsvorhaben zulassen.<sup>6</sup>

Eine weitere Ausnahme von der Beachtungspflicht des § 5 IV ROG a.F. normiert § 6 II 2 ROG a.F. als konkrete Ausprägung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der *clausula rebus sic stantibus*: Hiernach kann auch im Falle einer nachträglichen Änderung der Sachlage Widerspruch gegen das entgegenstehende Ziel der Raumordnung erhoben werden. Erforderlich sind jedoch *gravierende* Änderungen der Sachlage, wobei die Änderungen sich gerade auf diejenigen Verhältnisse beziehen müssen, die die Grundlage der bisherigen Planung des Fachplanungsträgers gebildet haben. Selbst eine in diesem Sinne relevante nachträgliche Änderung der Sachlage berechtigt jedoch dann nicht zum Widerspruch, wenn geeignete Alternativflächen vorhanden sind.<sup>7</sup>

bb) § 5 V ROG a.F.

Schließlich sei ergänzend noch § 5 V ROG a.F. angesprochen, wonach die Länder verpflichtet werden, Rechtsgrundlagen für ein Zielabweichungsverfahren zu schaffen. Diesem Erfordernis werden bloße vereinfachte Zieländerungsverfahren, wie sie bspw. in Nordrhein-Westfalen vorgesehen sind<sup>8</sup>, nicht gerecht. Das Zielabweichungsverfahren will den Raumordnungsplan grundsätzlich bestehen lassen und nur eine *Abweichung im Einzelfall* ermöglichen.<sup>9</sup>

b) Neue Rechtslage

aa) § 5 ROG 98

Die Vorschrift des § 6 ROG a.F. wurde weitgehend in die neue Vorschrift des § 5 ROG 1998 übernommen. An Neuerungen gegenüber der Vorgängervorschrift sei nur auf folgende Punkte hingewiesen:

---

6 Cholewa/Dyong/v.d.Heide (Fußn. 2), § 6 Rn. 22.

7 Vgl. zu alledem Cholewa/Dyong/v.d.Heide (Fußn. 2), § 6 Rn. 25.

8 § 15 IV 2 LPIG NRW.

9 Cholewa/Dyong/v.d.Heide (Fußn. 2), § 5 Rn. 78.

- (1) Die Erstreckung auf die in § 5 I Nr. 3 ROG 1998 genannten Personen des Privatrechts.
  - (2) Während § 6 I ROG a.F. noch davon sprach, daß der Planungsträger den Widerspruch binnen angemessener Frist nach Mitteilung des entgegenstehenden Ziels der Raumordnung zu erheben hatte, sieht § 5 I lit. c) ROG 1998 hierfür nun konkret eine Frist von zwei Monaten vor.
  - (3) Ähnliches gilt für die Frage, binnen welcher Frist ein nachträglicher Widerspruch bei nachträglicher Änderung der Sachlage zu erheben ist: die bisherige Regelung spricht auch hier nur von einer angemessenen Frist (§ 6 II 2 ROG a.F.), während die Neuregelung nunmehr als Obergrenze eine Frist von sechs Monaten vorsieht (§ 5 IV 1 ROG 1998).
  - (4) Muß infolge eines solchen nachträglichen Widerspruchs der Raumordnungsplan geändert, ergänzt oder aufgegeben werden, hat die Stelle, die nachträglich Widerspruch erhoben hat, die hierdurch entstehenden Kosten zu ersetzen (§ 5 IV 2 ROG 1998). Eine solche Regelung fehlte bislang.
  - (5) Ebenso wie die bisherige Regelung nennt § 5 ROG 1998 zwei Aspekte, unter denen ein Planungsträger zum Widerspruch gegen ein entgegenstehendes Ziel befugt ist. Unverändert übernommen wurde der Gesichtspunkt, wonach der Widerspruch zulässig ist, wenn die Zweckbestimmung des Vorhabens nicht mit dem Ziel in Einklang zu bringen ist und keine geeignete Alternativfläche zur Verfügung steht (§ 6 II 1 Nr. 2 ROG a.F. bzw. § 5 III Nr. 2 ROG 1998). Eine Änderung wurde jedoch hinsichtlich des zweiten zum Widerspruch berechtigenden Punktes vorgenommen: nach bisheriger Rechtslage war erforderlich, daß das betreffende Ziel nicht mit den Grundsätzen der Raumordnung übereinstimmte (§ 6 II 1 Nr. 1 ROG). Die Neuregelung läßt demgegenüber genügen, daß das anzugreifende Ziel auf einer fehlerhaften Abwägung beruht (§ 5 III Nr. 1 ROG 1998). Abwägungsfehler in diesem Sinne können sich aus einer Vielzahl von Gesichtspunkten und nicht nur aus einer Nichtübereinstimmung mit den Grundsätzen der Raumordnung ergeben (bspw. fehlende Abstimmung der Ziele untereinander oder unzureichende Berücksichtigung privater Belange bei der Zielaufstellung). Insoweit bewirkt die Neuregelung damit eine deutliche Erweiterung der Widerspruchsmöglichkeiten betroffener Vorhabenträger.
- bb) Hinzuweisen ist vor allem auf das neue Konsensfindungsverfahren (§ 5 II ROG 1998). Das neue sogenannte Konsensfindungsverfahren soll an die Stelle einer bisherigen nachträglichen Befassung der Ministerkonferenz für Raumordnung bei der Abstimmung von Landesplanung und Behörden

des Bundes treten. "Danach erscheint die gesamtplanerische Koordinationskompetenz von Raumordnung und Landesplanung für die 'raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen' auch im Hinblick auf ihre gebietsstandörtliche Bedeutung durch Fachplanungen und Fachverwaltungen prinzipiell bedroht bzw. eingeschränkt."

Die verbindliche Rechtswirkung der institutionalisierten Raumordnung und Landesplanung beruht auf einfachgesetzlichen allgemeinen Raumordnungsklauseln, die eine Pflicht zur "Beachtung" von "Zielen der Raumordnung" oder eine bloße "Berücksichtigung" der Raumordnungsgrundsätze und der "sonstigen Erfordernisse der Raumordnung" beschränken. Letzteres läßt sich anschaulich an der Bestimmung von § 35 Abs. 3 S. 3 HS. 2 BauGB verdeutlichen, wonach den bauplanungsrechtlich sogenannten Außenbereichsvorhaben öffentliche Belange nicht entgegenstehen, soweit diese Belange bei der Darstellung des betreffenden Vorhabens in der Landesplanung als "Ziele der Raumordnung und Landesplanung" in Raumordnungsplänen bereits abgewogen worden sind. Folglich erweist sich die rechtliche Durchsetzungskraft institutionalisierter Raumordnung und Landesplanung unbeschadet ihrer lediglich stufenspezifisch vorbereitenden Rechtswirkung als eine Funktion ihrer Bestimmtheit und Abgewogenheit. Man kann also die planungsrechtliche Vorbereitungsfunktion der institutionalisierten Raumordnung und Landesplanung rechtsbegrifflich dahin zusammenfassen, daß ihre rechtsverbindliche Wirkung in einer überörtlichen und überfachlichen "Abschichtung" der raumplanerischen Abwägung besteht und hierbei von der mehr oder weniger gewährleisteten Bestimmtheit und Abgewogenheit abhängt, wobei den bestimmten und abgewogenen sowie förmlich bezeichneten "Zielen der Raumordnung" eine uneingeschränkte stufenspezifische Rechtsverbindlichkeit zukommt.

## **B. Das Verhältnis von Fachplanung und kommunaler Bauleitplanung**

### *I. Allgemeines*

Schon bei dem Verhältnis von Fachplanung und *Raumplanung* wurde die Problematik offenbar, die sich aus dem Bestehen unterschiedlicher Nutzungsansprüche an einen Raum ergeben kann. Lenkt man den Blick auf das Verhältnis von Fachplanung und gemeindlicher *Bauleitplanung*, wird diese Problematik noch durch die Einblendung verfassungsrechtlicher Aspekte verschärft: die Gemeinde, die für ihr Gebiet eine bestimmte Nutzung vorsieht, kann sich hierbei auf ihr gemeindliches Selbstverwaltungsrecht beru-

fen, das in Art. 28 II GG garantiert ist. Angesichts des letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Abwägungsgebots, das stets eine optimale Lösung unter gerechtem Ausgleich aller betroffenen Interessen verlangt, verbieten sich pauschale Lösungsansätze wie etwa das Prioritätsprinzip oder der Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" zur Lösung planerischer Konflikte, die aus der Kollision unterschiedlicher Nutzungsansprüche an einen Raum resultieren. Vor den Anforderungen des Abwägungsgebots kann einzig ein Weg bestehen, der auf eine umfassende Koordination der unterschiedlichen Nutzungsansprüche abzielt. Regelungen zu einer solchen Koordination finden sich im BauGB als dem genuin die unmittelbare Bodennutzung behandelnden Gesetzeswerk.

## II. Formelle Koordination

### 1. Beteiligung des Fachplanungsträgers an der gemeindlichen Bauleitplanung

§ 4 BauGB a.F. sieht eine Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange an der Aufstellung gemeindlicher Bauleitpläne vor. Hierunter fallen auch Träger betroffener Fachplanungen. Die Regelung dient der vollständigen Ermittlung des Abwägungsmaterials, das die Gemeinde gem. § 1 VI BauGB in ihre Abwägung einzustellen hat.

§ 4 BauGB n.F. enthält im wesentlichen zwei Neuerungen: Zum einen sieht die Vorschrift nunmehr eine pauschale Äußerungsfrist von *einem Monat* vor, die nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes verlängert werden kann. Die bisherige Fassung hatte noch von einer *angemessenen Frist* gesprochen. Zum anderen sieht nunmehr § 4 III BauGB n.F. ausdrücklich vor, daß Belange, die von den Fachplanungsträgern verspätet vorgetragen werden, grundsätzlich *nicht* in die Abwägung gem. § 1 VI BauGB eingestellt werden müssen, es sei denn, sie seien der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sie sind für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung.

### 2. Beteiligung der Gemeinde an der Fachplanung

Fachplanungen können potentiell erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet betroffener Gemeinden und damit auf ihre Planungshoheit zeitigen. Ein Recht der Gemeinde auf formelle Beteiligung am Verfahren der Fachpla-

nung folgt daher unmittelbar aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG, ohne daß es einer einfachgesetzlichen Anordnung der Verfahrensbe- teiligung bedürfte.<sup>10</sup> Wird die Beteiligung fachgesetzlich dennoch ausdrück- lich vorgesehen (bspw. in § 17 IIIa FStrG), so kommt dem nur deklaratori- sche Bedeutung zu.

### *III. Materielle Koordination*

#### 1. Berücksichtigung fachplanerischer Belange in der gemeindlichen Bau- leitplanung

Soweit die Maßnahme der Fachplanung bereits festgesetzt ist, ist sie von der Gemeinde nachrichtlich in den Bauleitplan aufzunehmen (§§ 5 IV, 9 VI BauGB). Anderenfalls, d.h. *vor* der Festsetzung des Fachplanungsvorha- bens, sind die fachplanerischen Belange in die gemeindliche Abwägung gem. § 1 VI BauGB einzustellen. Hiervon unberührt bleibt in solchen Fällen die Befugnis der Gemeinde, für die Maßnahme der Fachplanung eine andere Trasse bzw. einen anderen Standort in ihren Bauleitplänen auszuweisen, so- weit der Katalog der möglichen Festsetzungen die betreffende Fachplanung beinhaltet (etwa § 9 I Nrn. 11, 14 BauGB für Verkehrsflächen und Flächen zur Abfallentsorgung). Vereinzelt wird eine solche gemeindliche Erset- zungsbefugnis in den Fachplanungsgesetzen ausdrücklich vorgesehen (etwa § 17 III FStrG). Wird die Fachplanungsmaßnahme dann aber in der vom Fachplanungsträger intendierten Ausführung – und damit entgegen der Al- ternativplanung der Gemeinde – festgesetzt, so wird der betreffende Bau- leitplan insoweit *eo ipso* nichtig.<sup>11</sup>

Im Hinblick auf die neue Rechtslage ergeben sich keine Änderungen.

---

10 Hoppe, in Festgabe für v. Unruh, 1983, S. 555 (573).

11 Vgl. hierzu Brohm, Öffentliches Baurecht, 1997, S. 200.

## 2. Berücksichtigung gemeindlicher Belange in der Fachplanung

### a) 1. Alternative: Fachplanung trifft auf Flächennutzungsplan

#### aa) Bisherige Rechtslage

Gem. § 7 S. 1 BauGB a.F. haben öffentliche Planungsträger (also insbesondere *Fachplanungsträger*) ihre Planungen einem gemeindlichen *Flächennutzungsplan* anzupassen, soweit sie ihm im Rahmen ihrer formellen Beteiligung nicht widersprochen haben. Dem Gesetz liegt damit die Vorstellung zugrunde, daß die Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan die Regel ist. Diese Regel wird indes entscheidend dadurch abgeschwächt, daß der Fachplanungsträger auch *nachträglich* widersprechen kann, wenn eine Veränderung der Sachlage eintritt und sich kein Einvernehmen mit der Gemeinde herstellen läßt (§ 7 S. 2, 3 BauGB a.F.).

#### bb) Neue Rechtslage

Gem. § 7 S. 2 BauGB n.F. kann der Fachplanungsträger den Widerspruch gegen die Darstellungen im Flächennutzungsplan nur *bis zum Beschluß der Gemeinde* einlegen. Davon unberührt bleibt die Befugnis zur *nachträglichen* Erhebung des Widerspruchs im Falle nachträglicher Änderungen der Sachlage, die unverändert übernommen wurde.

### b) 2. Alternative: Fachplanung trifft auf Bebauungsplan

#### aa) Bisherige Rechtslage

Gem. § 38 S. 1 BauGB a.F. bleiben die Vorschriften einiger enumerativ aufgezählter Fachplanungsgesetze (darunter natürlich auch das FStrG) von den §§ 29 ff. BauGB *unberührt*. Diese Formulierung, die allgemein für redaktionell mißlungen gehalten wird<sup>12</sup>, bedeutet, daß sich die Zulässigkeit einer in § 38 BauGB genannten Maßnahme in bauplanungsrechtlicher Hinsicht nicht nach den §§ 29 ff. BauGB richtet. Auch entgegenstehende Festsetzungen in einem gemeindlichen Bebauungsplan sind demzufolge nicht in der

---

<sup>12</sup> Bielenberg, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: Juni 1997, § 38 Rn. 2; Löhr, in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 5. Aufl. (1996), § 38 Rn. 6.

Lage, eine solche Fachplanung zu verhindern.<sup>13</sup> Ratio dieser Regelung ist, die Fachplanung von einer strikten Bindung an die kleinräumigen Vorgaben der gemeindlichen Bauleitplanung freizustellen, da eine solche Bindung sich nicht mit dem überörtlichen Charakter der Fachplanungsmaßnahme verträgt, deren Verwirklichung zudem regelmäßig im öffentlichen, überörtlichen Interesse liegt. Darüberhinaus wohnt der Regelung des § 38 BauGB ein pragmatischer Gesichtspunkt inne: da ihre Privilegierung ausnahmslos große, raumbedeutsame Infrastrukturmaßnahmen umfaßt, gegen deren Verwirklichung sich erfahrungsgemäß Widerstand in den betroffenen Standortgemeinden erhebt, dient die Regelung nicht zuletzt dazu, gemeindliche Verhinderungsplanungen auszuschalten.<sup>14</sup>

Vor dem Hintergrund der von Art. 28 II GG geschützten kommunalen Planungshoheit darf die Ausblendung der §§ 29 ff. BauGB aus dem Zulassungsverfahren jedoch nicht zu einem vollständigen Leerlaufen der gemeindlichen Planungsvorstellungen führen. Art. 28 II GG verlangt jedenfalls, daß die planerischen Belange der Gemeinde abwägungsfehlerfrei in der fachplanerischen Abwägung berücksichtigt werden. Bei den von § 38 BauGB umfaßten Fachplanungsmaßnahmen handelt es sich bis auf eine Ausnahme um Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen. Dem Vorhabenträger bzw. der Zulassungsbehörde kommt damit ein mehr oder minder weites Planungsermessen zu, weshalb die Berücksichtigung gemeindlicher Belange im Rahmen der fachplanerischen Abwägung regelmäßig gewährleistet ist.

#### bb) Neue Rechtslage

Die Neufassung des § 38 BauGB enthält einige Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung, die nähere Beachtung verdienen.

- (1) § 38 BauGB n.F. verwendet nicht mehr den mißverständlichen Terminus, wonach die Vorschriften der betreffenden Fachplanungsgesetze von den §§ 29 ff. BauGB *unberührt bleiben*, sondern spricht nunmehr explizit aus, was bislang ohnehin schon herrschende Meinung war, nämlich

---

13 Vgl. die Nachweise bei *Sandner*, Investitionserleichterung und kommunale Planungshoheit, 1997, S. 20 Fußn. 90.

14 So – für die Erweiterung des § 38 BauGB auf immissionsschutzrechtliche Abfallentsorgungsanlagen – explizit *Kutscheidt*, NVwZ 1994, 209 (213); *Schink*, DÖV 1993, 725 (737) und *Schmidt*, Einführung in das Umweltrecht, 4. Aufl. (1995), § 5 Rn. 26.

daß die §§ 29 bis 37 BauGB in den betreffenden Zulassungsverfahren *nicht anzuwenden sind*. Diese Änderung dient damit der Klarstellung.

- (2) Das Enumerationsprinzip der bisherigen Fassung des § 38 BauGB wurde zugunsten einer Generalklausel aufgegeben. Privilegiert sind nunmehr sämtliche Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen einer Planfeststellung (also Plangenehmigungen, vgl. etwa § 17 Ia FStrG). Damit wird die Regelung des § 38 BauGB mit derjenigen des § 7 BauGB harmonisiert: nach bisheriger Rechtslage konnten sich auch solche Fachplanungsträger, die nicht unter die Privilegierung des § 38 BauGB fielen, durch rechtzeitigen oder zulässigen nachträglichen Widerspruch zwar von der Bindung an die Darstellungen eines gemeindlichen Flächennutzungsplans befreien. Sobald aber die betreffende Gemeinde einen Bebauungsplan aufstellte, war der Fachplanungsträger – mangels Eingreifens des § 38 BauGB – doch wieder an die gemeindlichen Planungen gebunden, weshalb die Befreiung nach § 7 BauGB im Ergebnis leer lief. Diese mißliche Konsequenz wird durch die neue Generalklausel ausgeräumt.

Ein unbestreitbarer vollzugspraktischer Vorteil dieser Generalklausel liegt zudem darin, daß künftig keine Anpassung des BauGB bei Neuaufnahme einer Planfeststellung in einem Fachplanungsgesetz oder bei Umbenennung eines Fachplanungsgesetzes mehr erforderlich ist.<sup>15</sup> Bedenklich hierbei ist jedoch, daß die Anknüpfung der Privilegierung an das Instrument der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung zu einem *Automatismus* führt. Letztlich wird so verhindert, daß der Gesetzgeber sich der Bedeutung und Tragweite derartiger (künftiger) Privilegierungen im Hinblick auf die §§ 29 ff. BauGB und die dort formulierten planerischen Anforderungen hinreichend bewußt wird.<sup>16</sup>

- (3) Aufgrund der Aufgabe des Enumerationsprinzips entfällt auch die von der bisherigen Fassung noch getroffene Unterscheidung von bundesrechtlichen und landesrechtlichen Planfeststellungen.
- (4) Allerdings greift die Privilegierung nunmehr allgemein nur noch für Vorhaben von *überörtlicher Bedeutung*. Diese Einschränkung galt bislang nur für landesrechtliche Planfeststellungen. Gaentzsch hält es für

---

15 So die Begr. zum Gesetzentwurf der BReg., BT-Dr. 13/6392, S. 60 f.

16 Wegen dieser Bedenken hatte die Schlichter-Kommission sich noch für eine Beibehaltung des Enumerationsprinzips ausgesprochen (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau [Hrsg.], Novellierung des Baugesetzbuchs – Bericht der Kommission vom 28.10.1995, Rn. 378).

zweifelhaft, ob an der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG festgehalten werden kann, daß der Begriff "von überörtlicher Bedeutung" in Betrachtung des konkreten Vorhabens auszulegen ist, nämlich danach, ob das Vorhaben sich auf das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt. Der Gesetzgeber gehe – zumindest in der jetzt beschlossenen Fassung des § 38 – von einem abstrakten Begriff des Vorhabens von überörtlicher Bedeutung aus. Danach komme es nicht darauf an, ob das Vorhaben im Einzelfall die Gemeindegrenze überschreite oder nicht. Auch z.B. der nach dem Luftverkehrsgesetz planfeststellungsbedürftige Flugplatz, der auf dem Gebiet nur einer (großen) Gemeinde errichtet werden soll, sei danach ein überörtliches Vorhaben (mit überörtlichem Koordinierungsbedarf). Was ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung sei, bestimme sich damit – abstrakt und typisierend – in erster Linie nach dem für das planfeststellungsbedürftige Vorhaben geltenden Fachgesetz.

Schwierig wird es indes, wenn Vorhaben von eindeutig örtlicher Bedeutung, die gemeinhin durch BPlan festgesetzt werden, wie z.B. eine Gemeindestraße, nach Landesrecht auch im Planfeststellungsverfahren zugelassen werden können. Gaentzsch fragt: Werden sie allein dadurch zu einem überörtlichen Vorhaben, oder ist die Planfeststellung strikt an §§ 29 – 37 gebunden, so daß z.B. ein entgegenstehender BPlan erst im Verfahren nach dem BauGB aufgehoben werden muß?

- (5) Die Neufassung spricht ausdrücklich davon, daß die Gemeinde *zu beteiligen ist* und ihre städtebaulichen Belange *zu berücksichtigen sind*. Dem kommt nur klarstellende Bedeutung zu, da bislang schon vor dem Hintergrund des Art. 28 II GG ein formelles wie materielles Beteiligungsrecht der Standortgemeinde anerkannt war, ohne daß es hierzu einer einfachgesetzlichen Konkretisierung bedürfte.
- (6) Im Jahr 1993 wurde durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz das Fachplanungsprivileg des § 38 BauGB auf die immissionsschutzrechtliche Zulassung von öffentlich zugänglichen Abfallentsorgungsanlagen erweitert. Diese Erweiterung wurde damals allgemein als "Systembruch" verstanden, da die immissionsschutzrechtliche Kontrollerlaubnis eine gebundene Entscheidung ist und damit – anders als die bis dato von § 38 BauGB umfaßten Planfeststellungen und Plangenehmigungen – keine Abwägung im herkömmlichen Sinne ermöglicht. Die Berücksichtigung gemeindlicher Belange in der Zulassungsentscheidung war somit fraglich, weshalb es auch nicht an Stimmen fehlte, die § 38 BauGB im Hinblick auf Art. 28 II GG insoweit für verfassungswidrig

hielten.<sup>17</sup> Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, fordert § 38 BauGB n.F. nunmehr ausdrücklich, daß die städtebaulichen Belange der Gemeinde zu berücksichtigen sind. Ungeklärt ist allerdings nach wie vor die Frage, *wie* diese Berücksichtigung konkret auszusehen hat.

- (7) Nach der Erweiterung des § 38 BauGB auf immissionsschutzrechtlich zuzulassende Abfallentsorgungsanlagen im Jahr 1993 waren sämtliche Abfallentsorgungsanlagen privilegiert, also sowohl *Abfallbeseitigungs-* als auch *-verwertungsanlagen* (vgl. §§ 1 II AbfG, 3 VII KrW-/AbfG, die Entsorgung jeweils als Oberbegriff für Verwertung und Beseitigung sehen). Auf ein Petitum des Bundesrates privilegiert § 38 BauGB n.F. nunmehr jedoch nur noch *Abfallbeseitigungsanlagen*. Der Bundesrat wollte hiermit die Erstreckung der Privilegierung auf sämtliche immissionsschutzrechtliche Anlagen verhindern, in denen mit Abfällen zur Verwertung umgegangen wird; eine Anpassung des § 38 BauGB an die neue abfallrechtliche Terminologie sei daher erforderlich. Die Herauslösung von *Abfallverwertungsanlagen* aus der Privilegierung des § 38 BauGB erscheint jedoch vor dem Hintergrund der neuen abfallwirtschaftlichen Zielhierarchie inkonsequent: §§ 4 I, 5 II 2 KrW-/AbfG räumen gerade der Verwertung von Abfällen Vorrang vor ihrer Beseitigung ein, weshalb künftig zusätzlicher Bedarf an Abfallverwertungsanlagen zu erwarten ist. Da sich Verwertungsanlagen äußerlich von Beseitigungsanlagen häufig kaum unterscheiden lassen und damit in der Öffentlichkeit zwischen Verwertungs- und Beseitigungsanlagen nicht differenziert wird, sondern vielmehr beide Bereiche gleichermaßen stigmatisiert sind, ist nach wie vor mit Widerständen von Standortgemeinden auch gegen *Abfallverwertungsanlagen* zu rechnen. Umso unverständlicher erscheint es dann aber, daß das Gesetz den Gemeinden eine Vetoposition einräumt, die sie seit 1993 nicht mehr innehatten.

---

17 Siehe die Nachweise bei *Sandner* (Fußn. 13), S. 2 Fußn. 6.



## **Das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung aus Berliner Sicht**

Von *Michael Losch*  
mit Unterstützung von *Jörg Ludwig*

Zunächst einmal muß die Frage erlaubt sein, welchen Sinn ein Beitrag zu der Thematik „Fachplanung und Bauleitplanung“ macht, der den Zusatz „aus Berliner Sicht“ trägt.

Der überwiegende Teil der Fachplanungsgesetze enthält ebenso wie das Städtebaurecht im wesentlichen bundeseinheitliche Regelungen. Warum sollte somit eine Bestimmung oder Beschreibung des Verhältnisses dieser beiden Planungsrechtsinstrumentarien in Berlin anders vorzunehmen sein als irgendwo sonst in Deutschland?

Aus Sicht des Verfassers soll dieser kleine Beitrag zweierlei leisten. Zum einen soll anhand der alten und neuen Formulierung des § 38 BauGB aufgezeigt werden, daß die Problematik der privilegierten Fachplanungen im Stadtstaat, nicht nur in Berlin, tatsächlich auf andere Rahmenbedingungen trifft als in „normalen“ Flächenländern. Zum anderen geht es um die schlicht praktische Illustration planungsrechtlicher Rechts- und Grundsätze durch die planerische Wirklichkeit. Denn dieser Beitrag versteht sich in erster Linie als ein solcher aus der Praxis einer planenden Verwaltung, der das Planungsrecht weniger Gegenstand wissenschaftlicher Fortentwicklung, als vielmehr rechtsstaatliche Rahmenbedingung für all die notwendigen Eingriffe in private Rechte und öffentliche Belange ist, um deren Anwendung und Beachtung es geht, damit das jeweils eigentliche Ziel, das geplante Projekt, schnell, rechtssicher und – nennen wir es „verträglich“ – realisiert werden kann.

Gerade bei Verkehrsgroßprojekten ist indes der Verweis des Planungsjuristen auf den Maßstab unserer Rechtsordnung, nämlich die Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes für jedes staatliche Eingriffshandeln, von zwei Seiten der Erosion ausgesetzt. Zum einen ist die Einhaltung der Rechtmäßigkeit der Planung für sich allein schon längst kein Gradmesser mehr für die ihr entge-

gengebrachte Akzeptanz<sup>1</sup>. Zum anderen drohen mitunter die Werte einer demokratischen Planungskultur unter den Stichworten des „Abbaues von Investitionshemmnissen und Überregulierungen“ selbst zur Disposition gestellt zu werden. In Zeiten verarmter öffentlicher Haushalte und ausschließlich auf Wirtschaftlichkeitserwägungen verpflichteter privatisierter Vorhabenträger erscheint die Durchführung planungsrechtlicher Großverfahren allzu oft nicht mehr als ein Instrument zur Ermittlung der besten Lösung, sondern als bloß rechtsförmliche Notwendigkeit, die stets „im Schweinsgalopp“ unter möglichst wenig Planänderungen „überwunden“ werden muß, um nicht das gesamte Projekt und seinen terminlichen und kostenkalkulatorischen Ansatz zu gefährden.

In Berlin erzeugt nun der glückliche Umstand des Entstehens der neuen Bundeshauptstadt und des Parlaments- und Regierungssitzes eine Vielzahl von verkehrlichen Großprojekten, die den verschiedenen Fachplanungsgesetzen unterliegen. Da ein Teil dieser planfeststellungspflichtigen Verkehrsprojekte in weiten Abschnitten die Innenstadt durchquert, sind die Berührungen zur Berliner Bauleitplanung unvermeidbar und vielfältig.

### **I. Privilegierung der Fachplanung nach § 38 BauGB in Berlin**

Die Fachplanung im Sinne von Planfeststellung<sup>2</sup> war in Berlin lange Jahrzehnte von gänzlich untergeordneter Bedeutung. Das Eisenbahnnetz und die Wasserstraßen standen unter der Kontrolle der DDR, die Flughäfen wurden von den Westalliierten verwaltet. Bundesfernstraßen wurden durch Bebauungspläne zugelassen. Das Straßenbahnnetz war im Westteil der Stadt abgebaut. Im Verkehrsbereich wurden einzig für den – allerdings in Berlin sehr bedeutenden – U-Bahnbau Planfeststellungen durchgeführt. Ein Konflikt mit der Bauleitplanung war in diesem Bereich naturgemäß sehr selten, da unterirdische Festsetzungen, die einer U-Bahn-Planung entgegenstanden, meist nicht gegeben waren.

---

1 Dies mag aber kaum noch überraschen, wenn inzwischen sogar staatlicherseits gegen höchstrichterliche Entscheidungen offiziell Mißachtung praktiziert wird; man denke nur an die Kampagne gegen die „Kruzifix-Entscheidung“ des BVerfG.

2 Mitunter wird der Begriff „Fachplanung“ auch mit einem über die planfeststellungspflichtigen Vorhaben weit hinausgehenden Begriffsinhalt verstanden und umfaßt dann auch z. B. die Festlegung von Landschaftsschutz- oder Wasserschutzgebieten, die Festsetzung von Bauschutzbereichen bei Flugplätzen etc., vgl. *Kühling*, Fachplanungsrecht, Düsseldorf 1988, Rdnr. 1.

Die Berliner Praxis änderte sich von Grund auf infolge der Entscheidung des OVG Berlin vom 14. Dezember 1982 – 2 A 10/81 – zur Planung der Bundesfernstraßenverbindung Berlin-Hamburg durch den Tegeler Forst<sup>3</sup>.

Die nach bisheriger Berliner Praxis zur Zulassung dieser Straßenplanung erlassenen Bebauungspläne wurden vom OVG aufgehoben, da sie die von ihnen aufgeworfenen Konflikte nicht vollständig bewältigten, gleichzeitig aber keinen Vorbehalt für eine ergänzende Planfeststellung enthielten<sup>4</sup>. Das OVG Berlin stellte hierzu grundsätzlich fest:

„Gerade bei der Planung von Verkehrswegen durch Bebauungsplan bedarf es für die störungsfreie Einfügung der Verkehrsflächen in die Umwelt regelmäßig einer ergänzenden Planfeststellung zum Bebauungsplan“<sup>5</sup>.

Nach der Aufhebung dieser Bebauungspläne wurde für die Bundesfernstraße Berlin-Hamburg ein Planfeststellungsbeschluß erlassen. Dieser ist heute bestandskräftig, die Autobahnverbindung wurde realisiert. Seit diesem Zeitpunkt gibt es auch in Berlin eine Praxis straßenrechtlicher Planfeststellungen, bisher allerdings nur für Bundesfernstraßen. Die Aufnahme eines landesrechtlichen Planfeststellungsverfahrens in das Berliner Straßengesetz ist vorgesehen und befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung.

Seit der deutschen Wiedervereinigung gibt es in Berlin zudem auch eisenbahnrechtliche, luftverkehrsrechtliche und wasserstraßenrechtliche Planfeststellungen, künftig ergänzt um diejenigen für den Bau der Magnet-schwebbahnverbindung Berlin-Hamburg „Transrapid“.

Somit stellt sich die Problematik des Verhältnisses der Bauleitplanung zu den privilegierten Fachplanungen des § 38 BauGB auch in Berlin.

Der Wortlaut der Vorschrift des § 38 BauGB wurde durch die BauROG-Novelle verändert:

---

3 OVG Berlin NVwZ 1983, 419.

4 OVG Berlin NVwZ 1983, 419 (421, 422)

5 OVG Berlin NVwZ 1983, 419 (422).

alt

## § 38

**Bauliche Maßnahmen auf Grund von anderen Gesetzen**

Die Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes, des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Magnet-schwebebahnplanungsgesetzes, des Telegraphenwegegesetzes, des Luftverkehrsgesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes, des Gesetzes über den Bau und den Betrieb von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr sowie des Abfallgesetzes über die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen für die Ablagerung von Abfällen (Deponien) und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes über die Errichtung und den Betrieb von öffentlich zugänglichen Abfallentsorgungsanlagen bleiben von den Vorschriften des Dritten Teils unberührt. Das gleiche gilt bei Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften, wenn die Gemeinde beteiligt worden ist. § 37 Abs. 3 ist anzuwenden.

neu

## § 38

**Bauliche Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung auf Grund von Planfeststellungsverfahren; öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen**

Auf Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung sowie auf die auf Grund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes für die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen geltenden Verfahren sind die §§ 29 bis 37 nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird; städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen. Eine Bindung nach § 7 bleibt unberührt. § 37 Abs. 3 ist anzuwenden.

Nach der bisherigen Fassung des § 38 BauGB galt die Privilegierung jedenfalls für die bundesrechtlich geregelten Planfeststellungen uneingeschränkt.

Für Planfeststellungsverfahren auf landesrechtlicher Grundlage – und Berlin beabsichtigt die Einführung einer landesrechtlich geregelten Straßenplanfeststellung – war dies gemäß § 38 Satz 2 in der alten Fassung nur „für überörtliche Planungen“ der Fall. Diese Regelung berechtigte nach Auffassung des Verfassers die Planfeststellungsbehörde auch in Berlin, eine Zulassungsentscheidung trotz entgegenstehender Festsetzung in einem Bebauungsplan zu treffen, wenn dies aufgrund sachgerechter Abwägung geboten war.

### *1. Eingeschränkte Privilegierung der Fachplanung im Stadtstaat?*

Dieser Sichtweise ist für den Stadtstaat Hamburg das OVG Hamburg in seinem Urteil vom 19. Mai 1992 – Bf VI 22/88 – für eine abfallrechtliche Planfeststellung entgegengetreten. Es führt aus<sup>6</sup>.

„Freilich gilt die Vorschrift des § 38 BBauG (BauGB) auch in Hamburg, so daß sich die Verwirklichung der Bauvorhaben, die nach den in Satz 1 genannten Fachplanungsgesetzen betrieben wird, auch in Hamburg grundsätzlich nach den Bestimmungen des jeweils einschlägigen Fachplanungsgesetzes und nicht nach den §§ 29 ff. BBauG (BauGB) richtet und insofern der sogenannten Konzentrationswirkung der Planfeststellung Rechnung getragen wird. Liegt jedoch – wie hier – bereits ein durch Rechtsverordnung der Freien und Hansestadt festgestellter Bebauungsplan vor, so erlaubt es § 38 BBauG (BauGB) der Umweltbehörde als Planfeststellungsbehörde nicht, sich über den Bebauungsplan hinwegzusetzen. Die Umweltbehörde ist keine selbständige juristische Person, sondern Teil der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie ist deshalb auch als Planfeststellungsbehörde an den Bebauungsplan B 17, der durch Rechtsverordnung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg festgestellt worden ist, gebunden, solange dieser – auf Vollzug gerichtete – Plan nicht in dem dafür vorgesehenen Verfahren geändert worden ist.“

Der Auffassung des OVG Hamburg kann nicht gefolgt werden, da sie die Privilegierung der Fachplanung in den Stadtstaaten in großem Umfang außer Kraft setzen würde. Der vom OVG Hamburg herangezogene rein formale Anknüpfungspunkt, ob Träger der Bauleitplanung und Planfeststellungsbe-

---

6 OVG Hamburg NVwZ – RR 1993, 8 (12).

hörde verschiedenen juristischen Personen angehören oder nicht, würde das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanung im Stadtstaat je nach dem Organisationsrecht der Planfeststellung willkürlich unterschiedlich ausgestalten. Die materiell-rechtlichen Befugnisse in der Abwägung wären für die Bundes-Planfeststellungsbehörden nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, dem Magnetschwebebahnplanungsgesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz viel weitgehender als für die Landes-Planfeststellungsbehörden nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Luftverkehrsgesetz, dem Personenbeförderungsgesetz und aufgrund landesrechtlicher Vorschriften. Für eine derartige Aufspaltung des Umfangs der Privilegierung der Fachplanung ist § 38 BauGB nichts zu entnehmen. Die Zielsetzung des § 38 BauGB ist es, der Konzentrationswirkung der Planfeststellung Rechnung zu tragen. Hierfür besteht auch dann Bedarf, wenn die Planfeststellungsbehörde im Stadtstaat notwendigerweise derselben juristischen Person angehört wie der Träger der Bauleitplanung oder wenn bei einer kreisfreien Stadt eine Planfeststellungsbehörde, z. B. nach dem Personenbeförderungsgesetz, angesiedelt wäre.

## 2. Vorhaben von überörtlicher Bedeutung

Die Neufassung des § 38 BauGB hat nunmehr mit Wirkung vom 1. Januar 1998 an die Differenz zwischen den bundesrechtlich und den landesrechtlich geregelten Planfeststellungen beseitigt. Alle Planfeststellungen sind dann – aber auch nur dann – privilegiert, wenn das zuzulassende Vorhaben „von überörtlicher Bedeutung“ ist.

Aus der Begründung des Gesetzentwurfs läßt sich insoweit keine Absicht des Gesetzgebers entnehmen, hier gegenüber der bisher geltenden Fassung eine inhaltliche Änderung vorzunehmen. Meißner<sup>7</sup> meint, die Neuformulierung bedeute keine wesentliche Änderung der Rechtslage, sondern diene (nur) zu einer besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit und mache es künftig entbehrlich, bei jeder Fortentwicklung der Fachplanungsgesetze auch das BauGB zu ändern.

Für Berlin bzw. für die Stadtstaaten bedeutsam ist aber, daß die neue Generalklausel zugunsten einer Privilegierung aller Fachplanungsverfahren allgemein mit dem Zusatz „für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung“ versehen worden ist. Stürer<sup>8</sup> führt hierzu aus:

---

7 Meißner, Baugesetzbuch 1998 – Synopse, Stuttgart 1997, S. 28.

8 Stürer, Das neue Bau- und Raumordnungsrecht 1998, München 1997, S. XXVIII.

„Es fallen darunter nicht nur Fachplanungsverfahren auf bundesrechtlicher, sondern auch auf landesrechtlicher Grundlage wie etwa wasserrechtliche oder abgrabungsrechtliche Vorhaben. Allerdings muß es sich um Vorhaben von überörtlicher Bedeutung handeln, was zumeist eine gemeindeübergreifende Wirkung voraussetzt. Vorhaben mit lediglich örtlich begrenzter Wirkung nehmen demgegenüber an der Privilegierung nicht teil.“

Wenn die Privilegierung nunmehr künftig allgemein von der überörtlichen Bedeutung des Vorhabens abhängt, stellt sich die Frage, wann eine solche anzunehmen ist. Battis/Krautzberger/Löhr<sup>9</sup> halten diese Frage durch die bisher hierzu ergangene Rechtsprechung für geklärt:

„Voraussetzung für die Privilegierung eines solchen Verfahrens ist zunächst die überörtliche Bedeutung des geplanten Vorhabens. Diese Voraussetzung galt nach dem bisherigen § 38 S. 2 BauGB schon bei Planfeststellungsverfahren nach landesrechtlichen Vorschriften. Die hierzu ergangene Rechtsprechung und Literatur kann auch für das generelle Erfordernis der Überörtlichkeit nutzbar gemacht werden. Überörtliche Bedeutung hat danach ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren, wenn es die Leistungskraft einer Gemeinde übersteigt, insbesondere das Gebiet von zwei oder mehr Gemeinden berührt.“

Seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Mai 1988 – 4 C 22.87 –<sup>10</sup> kommt es für das Vorliegen einer überörtlichen Planung nicht auf die überörtliche Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde, sondern darauf an, ob das planfestzustellende Vorhaben das Gebiet von zumindest zwei Gemeinden tatsächlich berührt. Ein Indiz hierfür ist wiederum dann gegeben, wenn sich das Vorhaben auf das Gebiet zweier Gemeinden erstreckt oder sich darauf auswirkt.

Hiernach könnte im Einzelfall zweifelhaft sein, ob für ein Vorhaben, das sich nur auf das Gebiet der – großflächigen – Einheitsgemeinde Berlin erstreckt und dessen wesentlicher Wirkungsgehalt ebenfalls in Berlin verbleibt – man denke hier z. B. an den Neubau eines inneren Teilstücks der Stadtautobahn –, eine überörtliche Planung vorliegt, auf die die Privilegierung des § 38 BauGB Anwendung findet.

---

9 Battis/Krautzberger/Löhr, Die Neuregelungen des Baugesetzbuchs zum 1.1.1998, NVwZ 1997, 1145 (1162).

10 BVerwGE 79, 318 (320, 321).

Dem Verfasser erscheint es unwahrscheinlich, daß der Bundesgesetzgeber mit der Neufassung des § 38 BauGB tatsächlich eine Einschränkung der Privilegierung der bundesrechtlich geregelten Fachplanungen, also auch der Eisenbahnen, Magnetschwebbahnen und Flughäfen, gegenüber großen Gemeinden vornehmen wollte. Zutreffend erscheint hier vielmehr die Auffassung von Gaentzsch<sup>11</sup> über die Aufgabe der einzelfallbezogenen zugunsten einer typisierenden Betrachtungsweise zu sein:

„Ob an der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG festgehalten werden kann, daß der Begriff ‚von überörtlicher Bedeutung‘ in Betrachtung des konkreten Vorhabens auszulegen ist, nämlich danach, ob das Vorhaben sich auf das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt, erscheint mir zweifelhaft. Der Gesetzgeber geht – zumindest in der jetzt beschlossenen Fassung des § 38 – m. E. von einem abstrakten Begriff des Vorhabens von überörtlicher Bedeutung aus. Demnach kommt es nicht darauf an, ob das Vorhaben im Einzelfall die Gemeindegrenze überschreitet oder nicht. Auch z. B. der nach dem Luftverkehrsgesetz planfeststellungsbedürftige Flugplatz, der auf dem Gebiet nur einer (großen) Gemeinde errichtet werden soll, ist danach ein überörtliches Vorhaben (mit überörtlichem Koordinierungsbedarf). Es hängt nicht von der Überschreitung von Gemeindegrenzen ab, ob z. B. § 30 oder 34 oder 35 – strikt – anzuwenden ist oder nicht. Was ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung ist, bestimmt sich damit – abstrakt und typisierend – in erster Linie nach dem für das planfeststellungsbedürftige Vorhaben geltenden Fachgesetz.“

Nach einer solchen abstrakten und typisierenden Betrachtungsweise dürfte zumindest bei allen linienförmigen Verkehrswegeplanungen mit mindestens regionalem oder höherstufigem Netzcharakter von vornherein die überörtliche Bedeutung anzunehmen sein.

### *3. Vorhaben von überbezirklicher Bedeutung*

Schließlich bleibt die weitere Frage, ob nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 38 BauGB für die Privilegierung der Fachplanung ge-

---

11 Gaentzsch, Bauleitplanung und Zulässigkeit von Vorhaben, Referat auf der Fachtagung des Instituts für Deutsches und Internationales Baurecht e.V. am 19. September 1997 in Berlin zum Thema „Das Bau- und Raumordnungsgesetz“.

genüber der Bauleitplanung in Berlin vor dem Hintergrund der Stadtstaatenregelungen des § 246 BauGB abweichend interpretiert werden müssen.

Nach § 246 Abs. 5 BauGB gilt das Land Hamburg für die Anwendung des BauGB auch als Gemeinde. Eine entsprechende Bestimmung gibt es hingegen für Berlin nicht.

Berlin ist als ganzes zugleich Bundesland und Einheitsgemeinde<sup>12</sup>, hat aber einen zweistufigen Verwaltungsaufbau. Die Verwaltung wird auf der oberen Ebene vom Senat und auf der unteren Ebene von z. Zt. 23 Bezirksverwaltungen wahrgenommen, deren Zahl im Jahre 2002 auf 12 reduziert sein wird. Jeder Bezirk ist von Einwohnerzahl und Fläche mit einer großen Gemeinde vergleichbar, ohne daß allerdings den Bezirken eine eigene Rechtspersönlichkeit zukäme. Zwar werden in Berlin staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht systematisch getrennt<sup>13</sup>, aber es bestehen selbstverständlich Zuständigkeitsvorschriften, die die einzelnen Verwaltungsaufgaben rechtsförmlich der einen oder anderen Verwaltungsebene zuweisen. Die Fülle der gemeindlichen Aufgaben liegt hierbei bei den Bezirken.

In Ausfüllung der Ermächtigung aus § 246 Abs. 4 BauGB hat Berlin in § 1 des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches (AGBauGB) bestimmt:

„Angelegenheiten, für die nach dem Baugesetzbuch die Gemeinde zuständig ist, werden von den Bezirken wahrgenommen, soweit nichts anderes bestimmt ist.“

Nach dieser Regelung kommt in Berlin der Ebene der Bezirksverwaltungen grundsätzlich die Stellung als Träger der Bauleitplanung zu. Alle Aufgaben der Planfeststellung obliegen in Berlin hingegen dem Senat bzw. der zuständigen Senatsverwaltung.

Die planungsrechtliche Situation des § 38 BauGB tritt demnach in Berlin genauso auf wie in jedem Flächenland, nur daß sich in Berlin der Träger der Planfeststellung – Senatsverwaltungen – und der Träger der Bauleitplanung – Bezirksverwaltungen – zwar auf Basis eigener Rechte und Pflichten, aber ohne eigene Rechtspersönlichkeit gegenüberreten. Auf Basis des besonderen Verwaltungsaufbaus Berlins muß in entsprechender Anwendung des § 246 Abs. 4 BauGB die Vorschrift des § 38 BauGB für Berlin deshalb so gelesen

---

12 Artikel 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin: „Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt“.

13 Vgl. § 1 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG).

werden, daß in Satz 2 die Wendung „Planfeststellung für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung“ als „Planfeststellung für Vorhaben von überbezirklicher Bedeutung“ zu interpretieren ist. An die Stelle der zu beteiligenden Gemeinde (vorletzter

Halbsatz von § 38 Satz 2 BauGB) tritt in Berlin der zu beteiligende Bezirk (§ 1 AGBauGB).

## **II. Beispiele für das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung in Berlin**

Die Berührungspunkte und die Abhängigkeiten zwischen der Fachplanung und der Bauleitplanung bzw. in einem Fall dem landesstraßenrechtlichen Widmungsrecht sollen im folgenden an drei Einzelfällen aufgezeigt werden.

### *1. Die B 96 und das Debis-Projekt am Potsdamer Platz*

Nach dem Fall der Mauer, der Wiedervereinigung und der Entscheidung zugunsten Berlins als Hauptstadt und Parlaments- und Regierungssitz des Bundes mußten für Berlins Mitte – im Bereich des Reichstages, des Brandenburger Tores und des Potsdamer Platzes – neue Lösungen zur Bewältigung der nationalen, regionalen und lokalen Verkehrsprobleme gefunden werden. Ein Kernstück dieser Lösungen ist das Vorhaben „Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich von Berlin“ (Anlage 1).

Das Vorhaben setzt sich zusammen aus:

- dem etwa 9 km langen Neubau der Nord-Süd-Eisenbahnverbindung für den Personenfern- und Regionalverkehr mit einem 3,4 km langen Tunnel zur Unterquerung der Spree, des Großen Tiergartens und des Landwehrkanals – zwischen dem nördlichen Berliner Innenring und dem Prellerweg (= Anschluß an die Anhalter und die Dresdener Bahn) einschließlich des Neubaus der Fern- und Regionalbahnhöfe „Lehrter Bahnhof“ (Kreuzungsbahnhof der künftigen Nord-Süd-Eisenbahnverbindung mit der bestehenden Ost-West-Verbindung (Paris-Moskau), „Bahnhof Papestraße“ und dem Regionalbahnhof „Potsdamer Platz“;

Anlage 1



- den Umbaumaßnahmen auf der bestehenden Ost-West-Eisenbahnverbindung, die Berlin seit 100 Jahren oberirdisch überwiegend auf einem Viadukt durchquert (sog. „Stadtbahn“), im Bereich des Lehrter Bahnhofs zum Fern-, Regional- und S-Bahnhof im Kreuzungsbereich mit der neuen Nord-Süd-Eisenbahn, der Bundesstraße B 96 und der U-Bahnlinie U 5;
- den Umbaumaßnahmen für die S-Bahnlinien S 2 und S 4 im Kreuzungsbereich mit dem südlichen Berliner Innenring beim Bahnhof Papestraße;
- dem Neubau eines Abschnitts der U-Bahnlinie U 5 von Pariser Platz bis nördlich der Döberitzer Straße einschließlich der Bahnhöfe „Lehrter Bahnhof“ und „Reichstag“;
- den baulichen Vorleistungen für einen Teilabschnitt der U-Bahnlinie U 3 im Bereich des Potsdamer Platzes;
- der Verlegung der Ortsdurchfahrt der Bundesstraße B 96 zwischen der Heidestraße und dem Landwehrkanal in ein 2,4 km langes Tunnelbauwerk nebst Anschlußstrecken.

a) Die gemeinschaftliche Planfeststellung nach § 78 VwVfG

Das Gesamtvorhaben, dessen einzelne Anlagen nach den §§ 18 ff AEG, 17 FStrG und 28 PBefG planfeststellungspflichtig sind, wurde auf Basis von § 78 VwVfG in einem gemeinschaftlichen Planfeststellungsverfahren nach den Rechtsvorschriften des bedeutendsten beteiligten Einzelvorhabens, den § 18 ff des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, durch Planfeststellungsbeschluß des Eisenbahn-Bundesamtes vom 12. September 1995 planfestgestellt.

Dabei mußte aus Rechtsgründen auch die gesamte 2,9 km lange Umbaumaßnahme der B 96 vollständig in die gemeinschaftliche eisenbahnrechtliche Planfeststellung einbezogen werden, obwohl sie in ihrem mittleren Teil den unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zu den anderen Verkehrsanlagen verläßt (siehe Anlage 1). Denn die Straßenbaumaßnahme besteht aus einem einheitlichen 2,4 km langen Tunnelbauwerk und den zugehörigen Anschlußstrecken. Eine Beschränkung der Einbeziehung der B 96-Maßnahme in die gemeinschaftliche Planfeststellung auf den nördlichen, mit den Bahnanlagen unmittelbar zusammenhängenden Teil<sup>14</sup> hätte aber eine abschnittsweise Planfeststellung der Straßenbaumaßnahme zur Folge gehabt.

---

14 Diese Position wurde in den Gesprächen zum Planungsverfahren zunächst vom BMV mit dem Argument eingenommen, § 78 VwVfG rechtfertige die Einbeziehung

Eine solche Abschnittsbildung wäre aber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur straßenplanungsrechtlichen Abschnittsbildung rechtsfehlerhaft gewesen. Denn die jeweils getroffene Abschnittsbildung muß sich auch inhaltlich rechtfertigen lassen. Grundsätzlich gilt dabei, daß Sachfragen, die sachgerecht nur einheitlich gelöst werden können, auch verfahrensrechtlich nur einheitlich geplant und entschieden werden dürfen.

„Jeder Streckenabschnitt bedarf, wenn auch vor dem Hintergrund der beabsichtigten Gesamtplanung, der eigenen Rechtfertigung. Um Gegenstand einer eigenständigen Planung zu sein, muß er, für sich allein genommen, eine Verkehrsfunktion besitzen. Gerade mit dieser rechtlichen Bindung wird gewährleistet, daß die Bildung von Teilabschnitten auch dann noch planerisch sinnvoll ist und bleibt, wenn sich das Gesamtplanungskonzept im nachhinein, aus welchen Gründen immer, als nicht realisierbar erweist“<sup>15</sup>. Eine eigenständige Verkehrsfunktion kommt dem südlichen Tunnelabschnitt indes nicht zu. Denn der Tunnel besitzt südlich der im engen baulichen Zusammenhang mit den Bahnanlagen vorgenommenen Spreequerung vor seinem Ende am Landwehrkanal nur eine Halbananschlußstelle in Höhe der Lennéstraße (Anlage 2). An dieser kann aber nur in das nördliche Tunnelstück ein- bzw. aus ihm ausgefahren werden. Das von hier aus südlich verlaufende Tunnelstück ist hingegen oberirdisch nicht angebunden. Ihm käme, bei einem Scheitern des nördlichen Tunnelabschnitts, deshalb keine selbständige Verkehrsfunktion zu. In diesem Falle entstünde ein Planungstorso.

Wegen der fehlenden eigenständigen Verkehrsfunktion eines planungsrechtlich abgetrennten südlichen Tunnelstückes und weil verschiedene Probleme – wie z.B. Tunnelentlüftungs- und Sicherheitskonzept – nur einheitlich bewältigt werden können, verbot es sich, den B 96-Tunnel in Planfeststellungsabschnitte aufzuteilen. Aus diesem Grunde mußte die B 96-Maßnahme in ihrem gesamten räumlichen und technischen Umfang in die nach § 78 VwVfG gemeinschaftliche eisenbahnrechtliche Planfeststellung für die Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich von Berlin einbezogen werden<sup>16</sup>.

---

des B 96-Tunnels nur soweit, wie die baulichen Abhängigkeiten zu den Bahnanlagen reichen.

15 BVerwG DVBl 1993, 161 (163); vorher bereits BVerwG NVwZ 1992, 1093 (1094) und BVerwG NVwZ 1993, 572 (573).

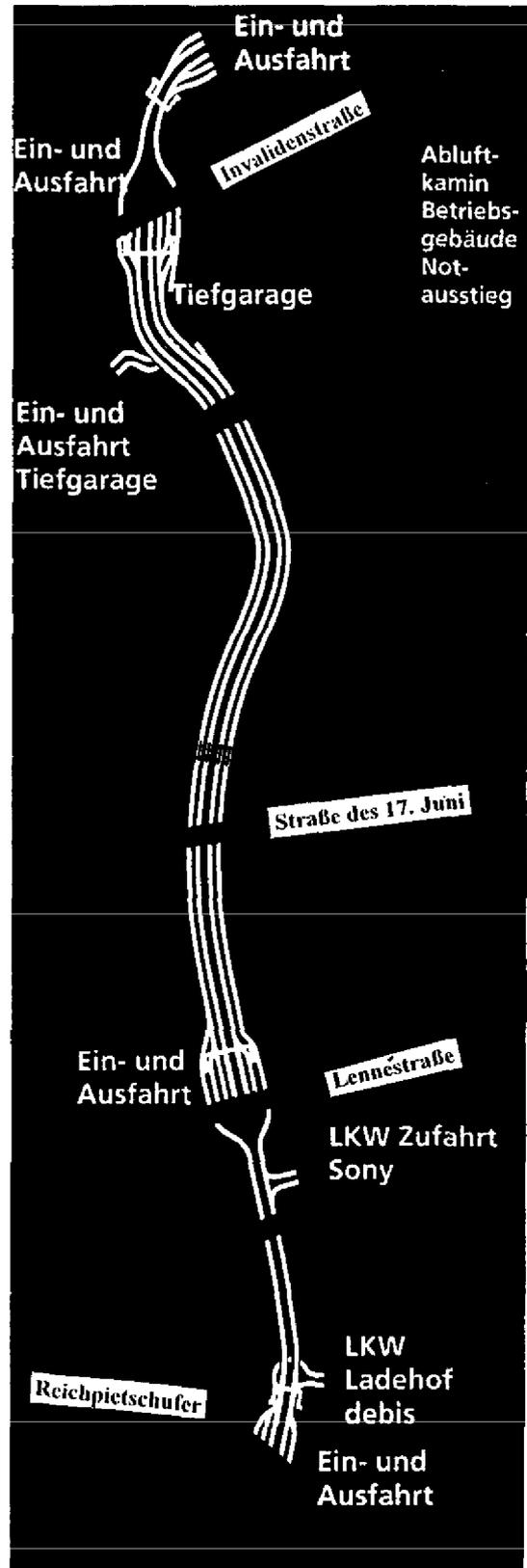
16 Zu diesem Ergebnis gelangte auch *Ronellenfötsch* in einem von der Senatsverwaltung für Verkehr Berlin in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten zu Fragen der Planfeststellungsverfahren für die Verkehrsanlagen (Tunnelbauten) im Zentralen Bereich Berlins vom November 1994.

Anlage 2

# Tunnelführung B96



C. Gustafsson Adler & Strömstedt 11/96



## b) Verhältnis Planfeststellung B 96 und Bebauungsplan „Debis“

Die Planfeststellung für den Straßentunnel der B 96-Ortsdurchfahrt führte u.a. zu folgender Problematik bei der Bauleitplanung.

Einer der bedeutendsten Aufgaben der Bauleitplanung in Berlin ist die städtebauliche Neugestaltung des Potsdamer und Leipziger Platzes. In den ersten drei Jahrzehnten dieses Jahrhunderts waren der Potsdamer und der mit ihm verbundene Leipziger Platz nicht nur geographisch Mittelpunkt des Geschäfts- und Unterhaltungsbetriebs der deutschen Hauptstadt. Die Straßen- und Straßenbahnkreuzung des Potsdamer Platzes war der verkehrsreichste Punkt Europas. Nachdem dieses ehemalige Herzstück urbanen Berliner Lebens in den Bombennächten des Zweiten Weltkrieges fast vollständig ausgelöscht wurde und nach der Besetzung Berlins durch die Siegermächte dort die Sektorengrenzen der britischen, amerikanischen und sowjetischen Besatzungszonen aneinanderstießen, wurde es still um den Potsdamer Platz. Das Leben flackerte noch einmal auf, als dort am 17. Juni 1953 demonstrierende Arbeiter sowjetischen Panzern auf dem Leipziger Platz gegenüberstanden. Mit dem Mauerbau am 13. August 1961 wurde der Potsdamer Platz zum Grenzgebiet und Todesstreifen und versank stadtpolitisch in der Vergessenheit. Verkehr – welcher Art auch immer – konnte hier ohnehin nicht mehr stattfinden. Hatte es hier einmal einen Platz gegeben?

Mit dem Mauerfall und der deutschen Wiedervereinigung rückte der Potsdamer Platz wieder in die ihm zukommende Stadtmitte. Nur befand sich dort weiterhin nur die Einöde des zerstörten und abgeräumten Grenzstreifens. Der Beginn der 90er Jahre dieses Jahrhunderts war deshalb geprägt von den stadtplanerischen Überlegungen, Konzepten und Wettbewerben, auf welche Weise rund um den Potsdamer Platz das neue Zentrum Berlins wiederentstehen soll, damit eines Tages eben von dieser Stelle wieder der Herzschlag einer Weltstadt zu spüren ist.

Geplant ist, um den Potsdamer Platz in den Gebäudekomplexen von Sony, Debis, ABB, Delbrück und Karstadt über 1 Mio Quadratmeter Geschossfläche für Büros, Wohnungen, Handel und Gewerbe, Kultur und Gastronomie zu errichten. Planungsrechtlich wurden hierzu mehrere Bebauungspläne erlassen bzw. befinden sich im Verfahren. Von herausragender Bedeutung ist hierbei die Berücksichtigung der Verkehrsprobleme.

Eine besonders wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang der Straßentunnel der B 96. Er dient zum einen – genauso wie die unterirdischen Anlagen der Fern-, Regional-, S- und U-Bahn – dazu, den oberirdischen

Durchgangsverkehr aus diesem Bereich herauszuhalten. Zum anderen soll der Straßentunnel künftig auch eine bestimmte Erschließungsfunktion erfüllen.

Eine der bedeutendsten Investitionen am Potsdamer Platz wird von einer Tochtergesellschaft des Daimler-Benz Konzerns, der Daimler-Benz Inter Services AG – Debis -, die hier u. a. ihren Hauptsitz errichtet, vorgenommen (Anlage 3). Hier soll ein kompaktes neues Stadtquartier mit großer Nutzungsdichte und einem hohen baulichen Gesamtvolumen entstehen. Die Bauleitplanung beabsichtigt, die Vorteile einer gemeinsamen Planung einer Vielzahl von Einzelgebäuden systematisch im Hinblick auf eine wesentliche Vereinfachung und Verbesserung der Service- und Erschließungsfunktionen für die künftigen Nutzungen auszunutzen. Bestandteil des Planungskonzeptes des einschlägigen Bebauungsplans<sup>17</sup> ist daher eine unterirdische Erschließungsanlage zur Belieferung mit Gütern und Waren sowie zur Ver- und Entsorgung des Gebietes. Hierdurch soll das oberirdische Verkehrsnetz entlastet und die städtebauliche Qualität des Gebietes gesteigert werden.

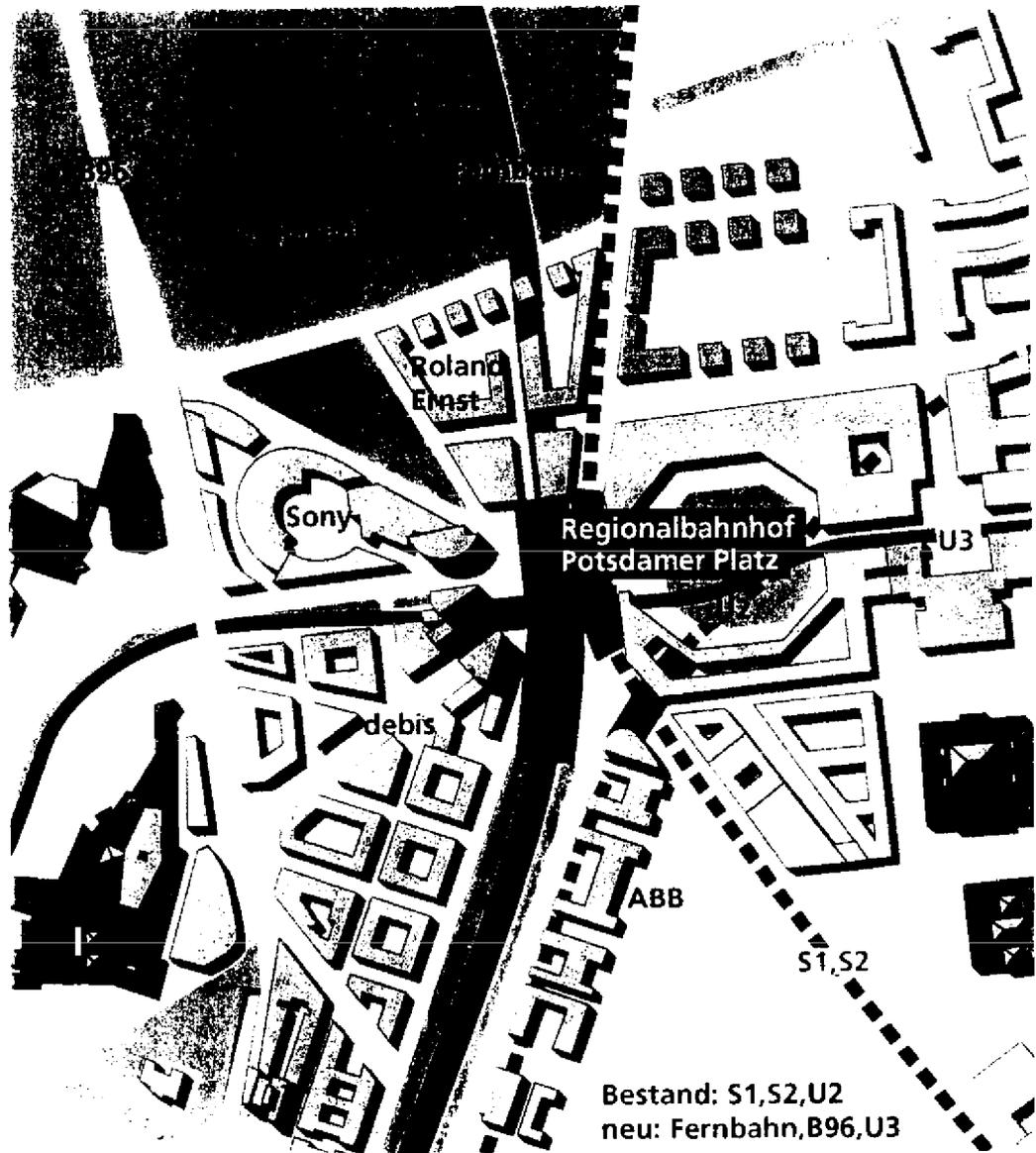
Ein wesentliches Element dieser Erschließungskonzeption ist die Errichtung eines unterirdischen Anlieferungshofes mit etwa 20 Andockstellen für Lastkraftwagen (Anlage 4) neben und unterhalb des künftigen B 96-Tunnels. Der Anlieferungshof und seine Ein- und Ausfahrt stehen dabei in unmittelbarer baulicher Abhängigkeit zum B 96-Tunnel. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, daß zusammen mit den Anlieferungsanlagen auch das von diesen „eingeschlossene“ bzw. unterbaute Teilstück des B 96-Tunnels gleichzeitig miterrichtet wird.

Dies wäre dann kein Problem gewesen, wenn sich die Festsetzung des Bebauungsplans mit den Anlieferungsanlagen zeitlich an den Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses für die Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich einschließlich des B96-Tunnels angeschlossen hätte. Die zuständigen Berliner Verwaltungsbehörden – die Senatsverwaltungen für Bauen und Verkehr für den B 96-Tunnel einerseits und das Bezirksamt Tiergarten von Berlin für die Bauleitplanung andererseits – sahen sich indes mit der umgekehrten Situation konfrontiert. Um den Baubeginn des Investors Debis nicht unangemessen zu verzögern, mußte der Erlaß des Bebauungsplans schneller erfolgen als das Planfeststellungsverfahren für die Verkehrsanlagen mit dem Straßentunnel abgeschlossen sein konnte.

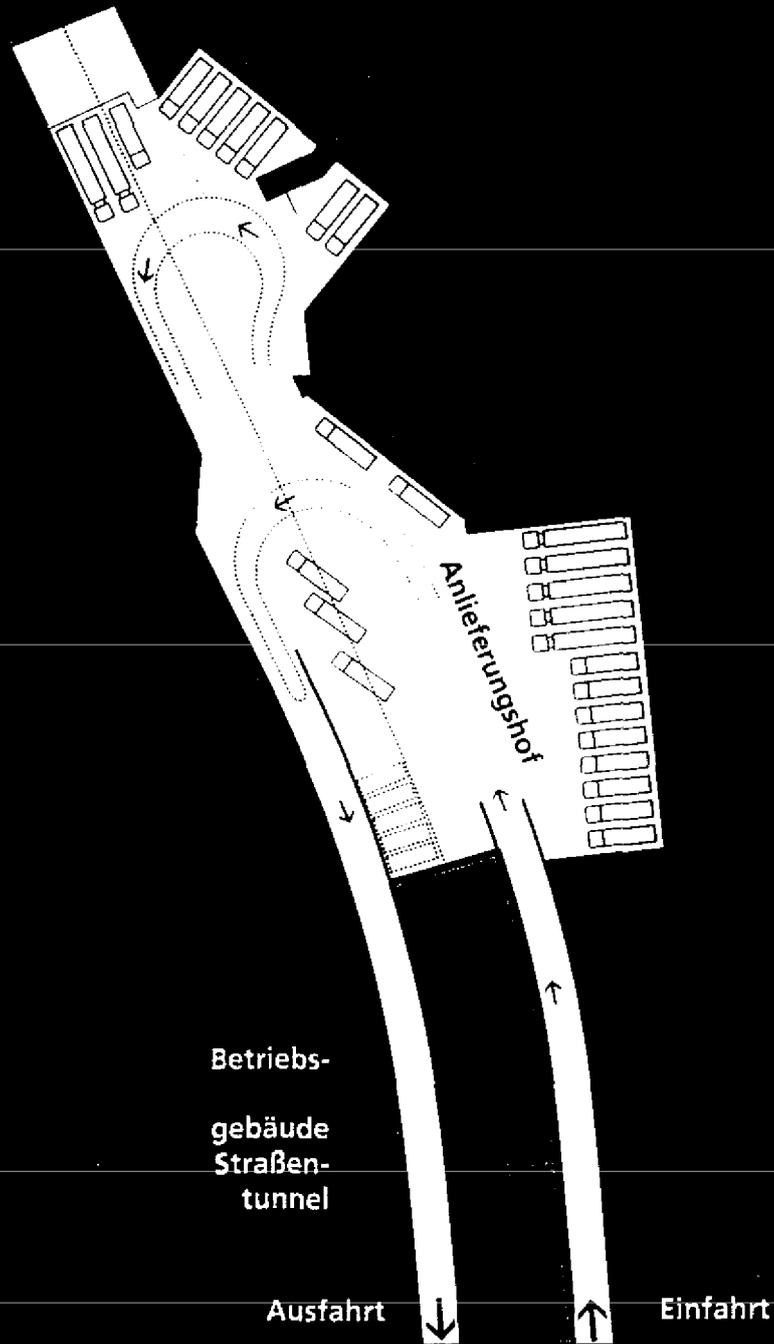
---

17 Der Bebauungsplan II-165 („Projektbebauungsplan Debis“) wurde durch Erlaß der Rechtsverordnung vom 26. Januar 1995 festgesetzt.

## Anlage 3



# Anlieferungsbereich debis



© Landis, Müller & Schmid 1996

Somit stellte sich die Frage, welche Festsetzungsinhalte hinsichtlich des fraglichen Teilstücks des B 96-Tunnels einerseits und der diesen umbauenden Debis-Anlieferungsanlagen andererseits der Bebauungsplan und welche die Planfeststellung enthalten sollte. Da es Aufgabe jeden Bebauungsplanes ist, die durch ihn aufgeworfenen Konflikte auch zu lösen, müssen hier die notwendigen Festsetzungen für die Erschließungsanlagen im Bebauungsplan getroffen werden. Bei diesen Festsetzungen mußte berücksichtigt werden, daß der von den Debis-Anlagen umschlossene Straßentunnel den Querschnitt der geplanten Bundesstraße aufzuweisen hat.

Dolde hielt es in dieser Situation für richtig, einen Abschnitt des Straßentunnels im Bebauungsplan unmittelbar als Bundesstraße mit gleicher Detailgenauigkeit wie in einem Planfeststellungsbeschluß so festzusetzen, daß eine ergänzende Planfeststellung nicht erforderlich ist.<sup>18</sup> Da der Geltungsbereich des Debis-Bebauungsplans aber nur den Bereich des Potsdamer Platzes betrifft, würde es sich nur um die Planung eines Abschnitts des B 96-Tunnels handeln. Auch Dolde verweist an dieser Stelle darauf, daß eine abschnittsweise Planung nur möglich ist, wenn der geplante Abschnitt eine eigene Verkehrsfunktion besitzt. Die Rechtsprechung zur abschnittswisen Planfeststellung gilt auch bei der Planung einer Bundesstraße durch Bebauungsplan nach § 17 Abs. 3 FStrG<sup>19</sup>.

Dolde bejahte hier einen eigenen Verkehrswert im Hinblick auf die Erschließungsfunktion für das Debis-Areal und hielt deshalb die Festsetzung dieses Abschnitts des B 96-Tunnels im Debis-Bebauungsplan für zulässig.

Berlin vermochte auf Basis der insoweit gegenteiligen gutachterlichen Äußerung von Ronellenfitsch<sup>20</sup> dieser Position nicht zu folgen. Die eigenständige Verkehrsfunktion im Sinne der Rechtsprechung kann nicht darin bestehen, daß eine Bundesstraße im Kellergeschoß des Daimler-Benz-Komplexes endet. Bei aller Bedeutung dieses Weltkonzerns, auch für Berlin, rechtfertigt die Anlieferungsfunktion für 20 Lkw-Standplätze eben nur die Ausweisung einer öffentlichen und/oder privaten Erschließungsstraße sowie des privaten Anlieferungshofes, nicht aber ein „im Nichts“ endendes Teilstück des Bundesstraßentunnels selbst.

---

18 *Dolde, Gutachterliche Stellungnahme für Debis zum Projekt Potsdamer Platz vom 22. Februar 1993.* Dolde hielt zudem die Einbeziehung des B 96-Tunnels in die gemeinschaftliche eisenbahnrechtliche Planfeststellung nach § 78 VwVfG insgesamt für rechtswidrig.

19 BVerwG NVwZ 1992, 1093.

20 Siehe FN 16.

Um weder den Bebauungsplan noch das parallel laufende Planfeststellungsverfahren durch unzulässige Festsetzungen zu gefährden, gleichzeitig aber auch das Baurecht für das Debis-Vorhaben vor der Zulassungsentscheidung über den B 96-Tunnel herzustellen, ist Berlin wie folgt verfahren:

Ausgehend vom nächstgelegenen Anschlußpunkt im Hauptverkehrsstraßennetz (Reichpietschufer, siehe Anlage 2) wurde im Bebauungsplan eine teilweise unterirdische Erschließungsstraße nebst Anschlußrampe (Tunnelportal) festgesetzt, die das parallel laufende Planfeststellungsverfahren berücksichtigt und deshalb in ihrer Dimensionierung die hier künftig verlaufende B 96 bereits aufnimmt. Abgehend von dieser öffentlichen, bewußt überdimensionierten Erschließungsstraße (künftige B 96) wurde eine private unterirdische Erschließungsanlage so festgesetzt, daß wiederum die Überplanung mit dem planfestzustellenden B 96-Tunnel ohne Änderung der Ausweisungen möglich blieb (Anlage 5).

Der Debis-Bebauungsplan wurde durch Rechtsverordnung vom 26. Januar 1995 festgesetzt. Mit dem Planfeststellungsbeschluß des Eisenbahn-Bundesamtes vom 12. September 1995 wurden die im Bebauungsplan ausgewiesenen Erschließungsanlagen durch den Straßentunnel der B 96 in der dargestellten kompatiblen Weise so überplant, daß die öffentliche Erschließungsstraße zur Ortsdurchfahrt der B 96 wurde, an die die privaten Erschließungsanlagen von Debis unmittelbar anschließen.

Der Planfeststellungsbeschluß ist zwischenzeitlich bestandskräftig. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Einbeziehung des B 96-Tunnels in voller Länge in die gemeinschaftliche Planfeststellung nach Eisenbahnrecht mit der Erwägung gebilligt, daß die von § 78 Abs. 1 VwVfG ausgelöste Konzentrationswirkung nicht nur den „Überschneidungsbereich“ erfaßt, sondern auch hier die bereits dargestellten Grundsätze der Abschnittsbildung zu beachten sind<sup>21</sup>.

Im Herbst 1997 wurden die neue Debis-Zentrale wie auch der Rohbau des B 96-Tunnels in diesem Bereich fertiggestellt.

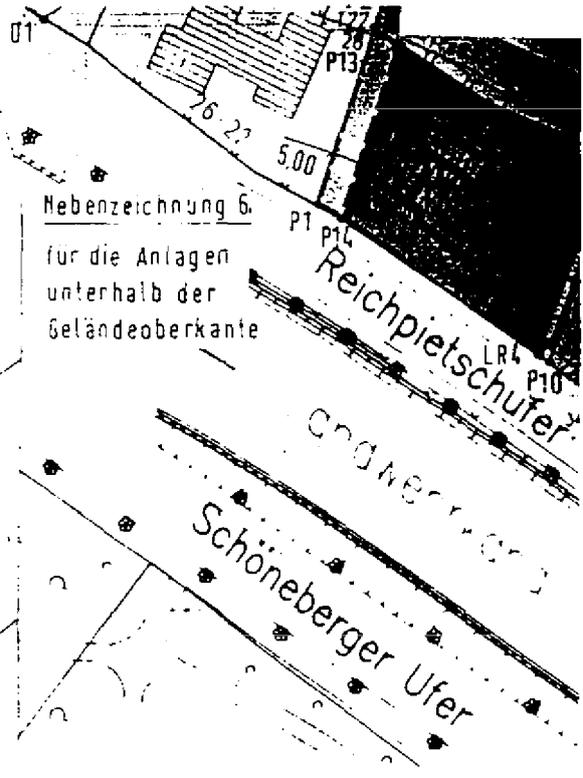
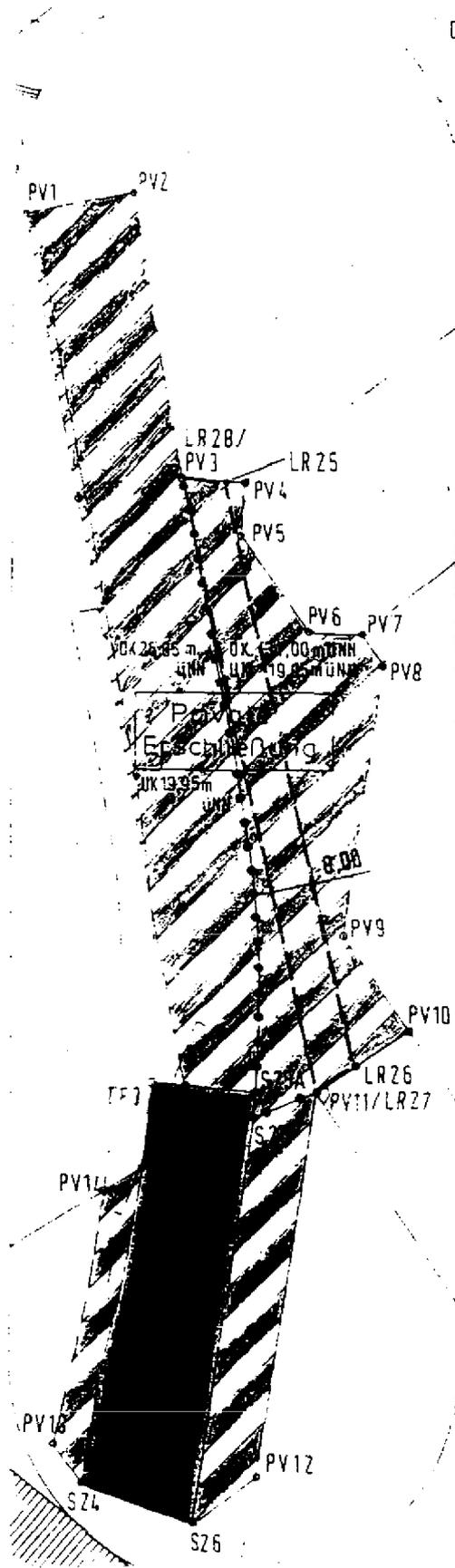
## 2. Der Lehrter Bahnhof

Der zweite Beispielfall aus Berlin betrifft das Verhältnis der Bauleitplanung zu einer eisenbahnrechtlichen Fachplanung.

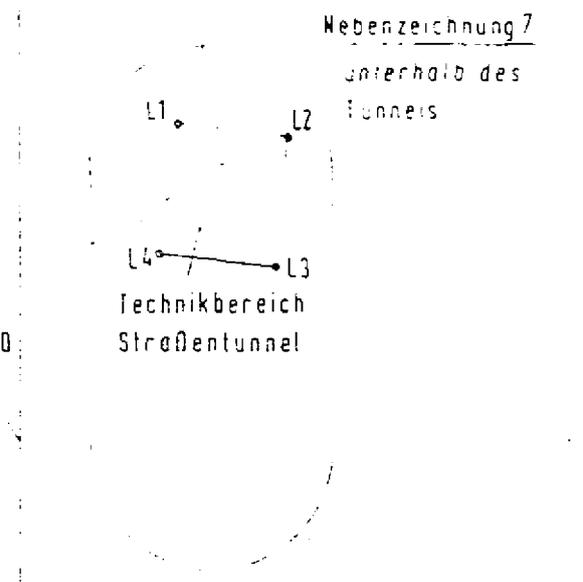
---

21 BVerwG NVwZ 1996, 389 (391); BVerwGE 101, 73 (80).

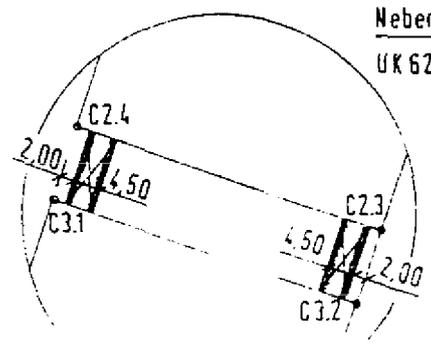
# Anlage 5



Nebenzeichnung 6  
für die Anlagen  
unterhalb der  
Geländeoberkante



Nebenzeichnung 7  
unterhalb des  
Bunnens



Nebenzeichnung  
UK 62-OK 7

Kernstück der unter 1. bereits dargestellten neuen Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich von Berlin ist der Neubau des im 2. Weltkrieg zerstörten Lehrter Bahnhofs mitten im künftigen Parlaments- und Regierungsviertel (Anlage 6). Mit ihm erhält Berlin einen zentralen europäischen Kreuzungsbahnhof, der den Schnittpunkt der bestehenden Ost-West-Eisenbahnverbindung (Paris – Moskau) mit der planfestgestellten und in Bau befindlichen neuen unterirdischen Nord-Süd-Achse bildet (Achsenkreuz). Der Bahnhof verbindet außerdem über die dort künftig verkehrenden Angebote der Regional-, S- und U-Bahn die Stadt mit der Region und die Innenstadt mit den umliegenden Stadtteilen.

Rund um den Bahnhof befindet sich derzeit eine ungenutzte Stadtbrache. Hier soll ein neues Stadtquartier mit einem Wohnanteil von 30 Prozent entstehen. Das architektonisch anspruchsvolle Bahnhofsgebäude mit einer Mischnutzung aus den eigentlichen Bahnbetriebsanlagen, Geschäften und Büros öffnet sich nach Moabit im Norden und zum Spreebogen im Süden als Mittelpunkt des neuen Stadtquartiers.

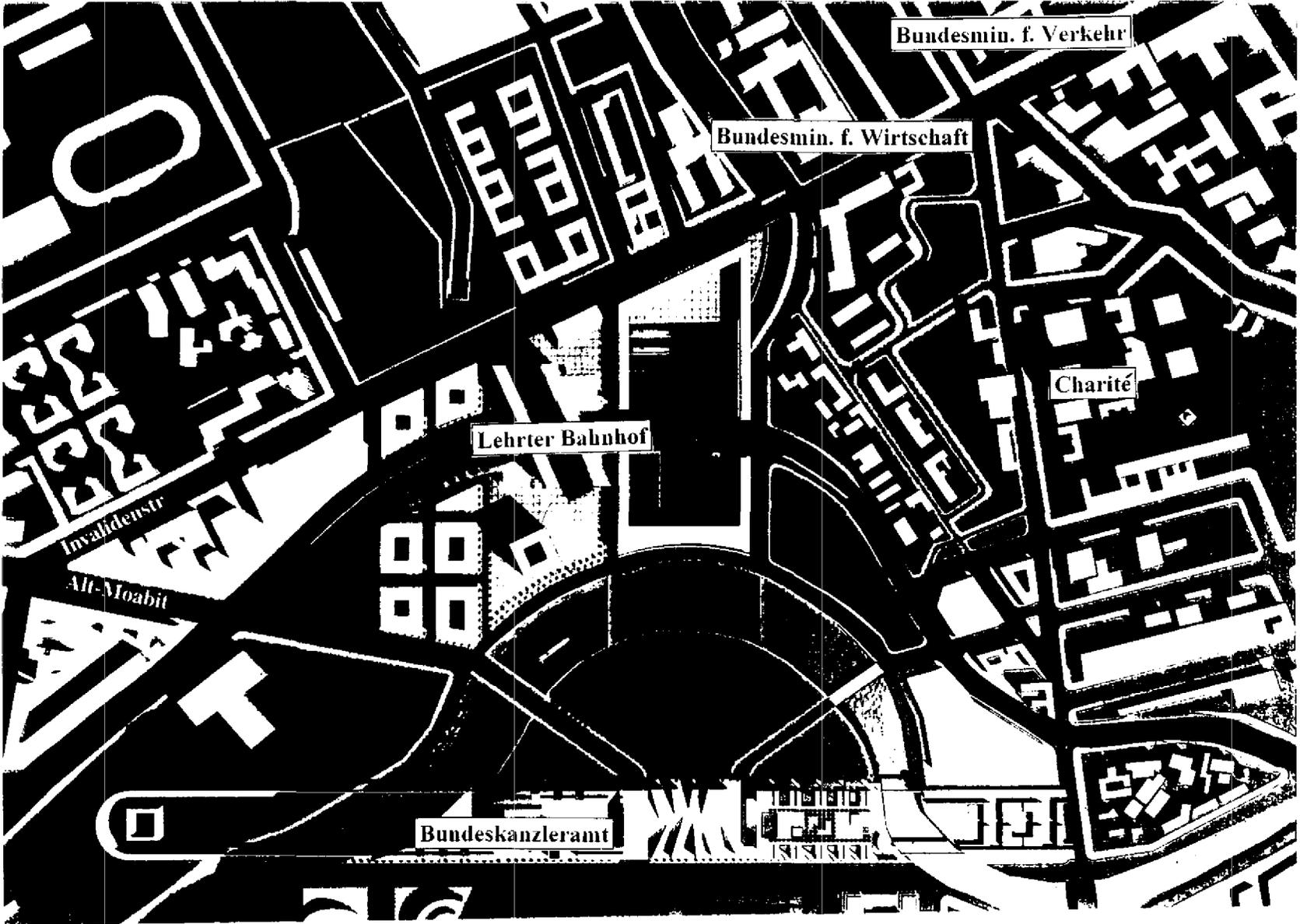
Zur Umsetzung dieser städtebaulichen Zielvorstellungen, der Neuordnung des gesamten Gebietes und seiner verkehrlichen Erschließung und der damit verbundenen umfangreichen Konfliktbewältigung und Abwägung, einschließlich der Abstimmung auf die planfestgestellten Anlagen, wurde das Verfahren zum Erlaß des Bebauungsplanes II – 201 „Stadtquartier Lehrter Bahnhof“<sup>22</sup> eingeleitet (Anlage 7 = Entwurf zum Bebauungsplan II – 201).

Innerhalb des Planungsgebiets des Bebauungsplans für das Stadtquartier Lehrter Bahnhof befindet sich naturgemäß das Bahnhofsgebäude. Außerdem verläuft quer durch das Plangebiet auf einem Viadukt die Ost-West-Eisenbahntrasse. Diese wird nun durch den bereits unter 1. erwähnten Planfeststellungsbeschluß des Eisenbahn-Bundesamts für die Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich von Berlin vom 12. September 1995 aus der bisherigen Lage nach Süden verschoben. Bis zur Fertigstellung der Ost-West-Trasse in der neuen Lage muß allerdings der Eisenbahnverkehr weiterhin über die heutige sog. Stadtbahntrasse abgewickelt werden.

Der Bebauungsplan übernimmt nun seinerseits die planfestgestellte neue Ost-West-Eisenbahntrasse als planfestgestellte Bahnanlage in nachrichtlicher Darstellung. Im Bereich des aufzugebenden heutigen Trassenverlaufs sehen die Darstellungen des Bebauungsplans aber bauliche Nutzungen und öffent-

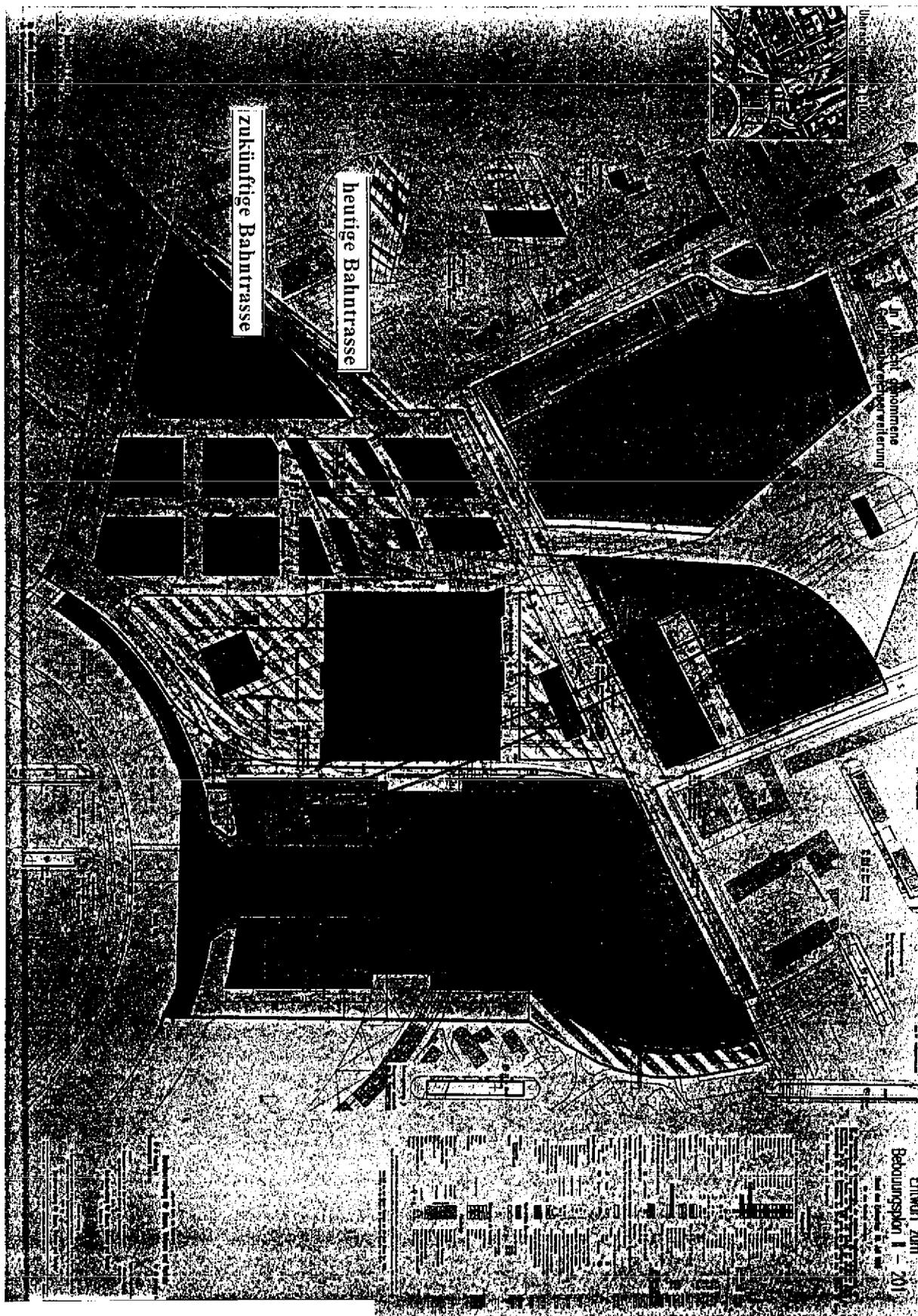
---

22 Der Bebauungsplan II – 201 befindet sich derzeit im Verfahrensstand nach der Auswertung der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und vor der öffentlichen Auslegung.



Anlage 6

Anlage 7



liches Straßenland vor. Beide Festsetzungen wären mit der besonderen Zweckbestimmung einer bestehenden Bahnanlage nicht vereinbar.

Aus dieser Problematik ergab sich im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange eine Diskussion mit dem Eisenbahn-Bundesamt, ob die fachplanerische Bindung der alten Trasse ein rechtliches Hindernis gegen die Festsetzung des Bebauungsplans wie auch gegen die Erteilung von Baugenehmigungen darstellt, solange die Fläche der alten Trasse nicht förmlich „entwidmet“ worden ist.

Die Frage nach der Festsetzungskompetenz der Bauleitplanung beruht auf der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von allgemeinem Bauplanungsrecht und bahnrechtlicher Fachplanung. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner diesbezüglichen Grundsatzentscheidung vom 16. Dezember 1988 – 4 C 48/86 –<sup>23</sup> festgestellt, daß der Vorbehalt zugunsten von Fachplanungen gem. § 38 S. 1 BauGB nicht nur die Anwendbarkeit der §§ 29 ff BauGB betrifft, sondern auch die Gemeinde im Gebrauch ihrer Planungshoheit (§§ 1 ff BauGB) in Bezug auf vorhandene Anlagen der Fachplanung beschränkt. Planerische Aussagen – seien es Darstellungen eines Flächennutzungsplans oder Festsetzungen in einem Bebauungsplan –, die sich mit der besonderen Zweckbestimmung einer bestehenden Bahnanlage inhaltlich nicht vereinbaren lassen, darf die Gemeinde deshalb nicht treffen. Insofern tritt die gemeindliche Bauleitplanung hinter die Fachplanung zurück.

Dies gilt solange, bis der durch die Planfeststellung erzeugte privilegierte Anlagenzweck aufgehoben, die Bahnanlage „entwidmet“ wird. Diese „Entwidmung“, d. h. die Aufhebung des besonderen rechtlichen Charakters einer Fläche als Bahnanlage und ihre Rückverlagerung in die umfassende gebietsbezogene Bauplanungshoheit der Gemeinde muß aber schon wegen der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit öffentlich – sachen – rechtlicher Rechtsverhältnisse durch einen hoheitlichen bekanntgemachten Akt erfolgen, der für jedermann klare Verhältnisse darüber schafft, ob und welche bisher als Bahnanlage dienende Flächen künftig wieder für andere Arten von Nutzungen offenstehen.<sup>24</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hält dabei für die Aufhebung und die teilweise Aufhebung von Anlagen der Bahn grundsätzlich eine Planfeststellung für sachgerecht.<sup>25</sup>

---

23 BVerwG NVwZ 1989, 655.

24 BVerwG NVwZ 1989, 655 (657).

25 BVerwG aaO, 656.

Auf Basis dieser Rechtsprechung erscheint die bauleitplanerische Ausweisung von dem Bahnbetrieb widersprechenden Nutzungen auf den Flächen, die vom heutigen Verlauf des Eisenbahnviadukts in Anspruch genommen werden, und sogar die Erteilung von Baugenehmigungen für diese Vorhaben indes nicht als unzulässig. Denn im Gegensatz zu der der zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde liegenden Fallkonstellation ist die eindeutige hoheitliche Entscheidung über die Entlassung der betroffenen Flächen aus der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und ihre Rückverlagerung in die kommunale Bauplanungshoheit bereits erfolgt.

Durch den Planfeststellungsbeschluß für die Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich von Berlin vom 12. September 1995 wurde an Stelle der bisherigen Trassenführung eine neue, hiervon südlich verlaufende Trasse planfestgestellt und zugleich der Abriß der alten Trasse einschließlich des gegenwärtigen Lehrter S-Bahnhofs zugelassen. Damit wurde durch hoheitliche Entscheidung der für die Ausübung des Fachplanungsrechts zuständigen Stelle entschieden, daß die alte Trasse nur noch bis zur Betriebsaufnahme auf der neuen Streckenführung als Betriebsanlage der Bahn notwendig ist und danach aufgegeben wird.

Im Recht der Bundesfernstraßen ist dieser Fall in § 2 Abs. 6a Sätze 2 und 3 i.V.m. Abs. 5 Satz 2 FStrG geregelt. Wird durch die unerhebliche Verlegung oder Begradigung einer Bundesfernstraße ein Straßenteil dem Verkehr auf Dauer entzogen, so gilt dieser Straßenteil durch die Sperrung als eingezogen. In diesem Fall bedarf es keiner Ankündigung und keiner öffentlichen Bekanntmachung.

Eine entsprechende Vorschrift enthält das AEG nicht. Aufgrund der Parallelität der Sachverhalte ist es aber geboten, den Rechtsgedanken der fernstraßenrechtlichen Regelung auch im Eisenbahnrecht anzuwenden.

Hieraus folgt, daß die auf den Flächen der alten Eisenbahn-Trassenführung („Stadtbahntrasse“) vorgenommenen Ausweisungen zugunsten baulicher Nutzungen und öffentlichen Straßenlandes im Entwurf zum Bebauungsplan II – 201 („Stadtquartier Lehrter Bahnhof“) nicht mit dem Vorbehalt der Fachplanung unvereinbar sind. Zumindest der Herbeiführung der Planreife des noch nicht rechtsverbindlich erlassenen Bebauungsplans im Sinne des § 33 BauGB steht deshalb die im Plangebiet vorhandene planfestgestellte Eisenbahnanlage nicht entgegen. Auf Basis des planreifen Bebauungsplans können sodann auch Baugenehmigungen nach § 33 BauGB erteilt werden. Da der Wegfall des Vorbehalts der Fachplanung für die alte Eisenbahntrasse aber erst mit der Inbetriebnahme der neuen Trasse eintritt und die dann abzubauenen Altanlagen noch bis zu diesem Zeitpunkt Bestandsschutz

besitzen, können aber Baugenehmigungen, die den Bereich der noch betriebenen alten Trasse berühren, nur unter der aufschiebenden Bedingung erteilt werden, daß die Baumaßnahmen dort erst nach der Einstellung des Eisenbahnbetriebes begonnen werden dürfen.

### 3. Teileinziehung Ruppiner Chaussee

Das letzte Berliner Beispiel betrifft nicht direkt das Verhältnis zwischen Planfeststellung und Bauleitplanung, sondern die Frage, wie man eine bestandskräftige – hier eine widmungsrechtliche – Auflage in einem fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß abändert bzw. aufhebt.

#### a) Die Auflage im Planfeststellungsbeschluß

Nachdem das OVG Berlin im Jahre 1982 die Bebauungspläne für die Herstellung der Bundesfernstraßenverbindung Berlin-Hamburg aufgehoben hatte<sup>26</sup>, wurde die Fernstraßenverbindung „im zweiten Anlauf“ im Wege der Planfeststellung geplant. Der Planfeststellungsbeschluß<sup>27</sup> enthält folgende Auflage:

##### „A. 3.2.6 Teilentwidmung Ruppiner Chaussee

Das Tiefbauamt Reinickendorf erhält die Auflage, unverzüglich nach Verkehrsübergabe der Bundesfernstraße die straßenrechtliche Widmung der Ruppiner Chaussee für den individuellen Kraftfahrzeugverkehr zwischen der Einmündung der Heiligenseestraße in den Straßenzug Ruppiner Chaussee – Karolinenstraße und dem südlich der Einmündung der Straße Am Tegelgrund herzustellenden Wendehammer aufzuheben; ausgenommen hiervon sind der Anliegerverkehr zur Kindererholungsstätte von der Karolinenstraße aus und zur Siedlungsgemeinschaft Tegelgrund vom Wendehammer der Ruppiner Chaussee südlich der Einmündung der Straße Am Tegelgrund aus und der Anliegerverkehr zum Forstamt Tegel. Grundlage für die Herstellung des Wendehammers und für den Umbau der Ruppiner Chaussee in diesem Abschnitt sind die

---

26 Siehe FN 4.

27 Planfeststellungsbeschluß des Senators für Bau- und Wohnungswesen für die Herstellung der Bundesfernstraße Berlin – Hamburg im Bezirk Reinickendorf, Abschnitt Waidmannsluster Damm bis Grenze von Berlin vom 28. Oktober 1985.

Planfeststellungsunterlagen – Lageplan Blatt Nr. 4 und Maßnahmenplan zum landschaftspflegerischen Begleitplan Blätter Nr. 3, 4 und 11.

Die Anordnung anderer gleichwertiger Ersatzmaßnahmen bleibt vorbehalten, wenn die Ausgleichsmaßnahme nicht oder nur partiell durchführbar ist.“

Die Auflage wurde wie folgt begründet:

„B. 4.2.6 Teilentwidmung Ruppiner Chaussee

Für die Entscheidung sprechen folgende Gründe:

Mit Wirksamwerden dieser Regelung wird dieser Abschnitt der Ruppiner Chaussee neben den Autobussen der BVG lediglich noch in Teilabschnitten dem Fahrverkehr der Anlieger (Kindererholungsstätte, Forstamt und Siedlungsgemeinschaft Tegelgrund) dienen. Hieraus ergibt sich auch für die Beyschlagsiedlung, das Diakoniezentrum und die Siedlung am S-Bahnhof Schulzendorf eine Verkehrsberuhigung gegenüber der derzeitigen Situation und somit eine wesentliche Verbesserung der Umweltverhältnisse im allgemeinen und des Wohnumfeldes im besonderen. Der Waldrand in diesem Abschnitt der Ruppiner Chaussee ist wegen der von der Straße nur noch in sehr geringem Umfang ausgehenden Emissionen als Ausgleichsmaßnahme für den Straßenbau positiv auf den Erholungswert anzurechnen, da die einzelnen Waldflächen des Erholungsgebietes Tegeler Forst durch den Wegfall der Verkehrsader und der von ihr ausgehenden Belastung in ihrer Effektivität deutlich erweitert werden und ihr Erholungswert dadurch wesentlich verbessert wird.“

Nach Herstellung der Bundesfernstraße und Vollzug der Auflage ergab sich die Situation, daß zwischen den Anschlußstellen Waidmannsluster Damm und Schulzendorfer Straße für den allgemeinen Kfz-Verkehr nur noch die Bundesfernstraße zur Verfügung stand, während die parallel hierzu ebenfalls durch den Tegeler Forst führende zwischengemeindliche Verbindungsstraße „Ruppiner Chaussee“ nach der Teileinziehung auf einem Teilstück für den allgemeinen Verkehr gesperrt war (Anlage 8, der teilentwidmete Straßenteil ist gestrichelt dargestellt).



## b) Die Änderung der Auflage

Nach der deutschen Wiedervereinigung und nach Eintritt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses hat sich ergeben, daß nunmehr die Leistungsfähigkeit der noch als Transitstrecke durch die DDR geplanten Bundesfernstraßenverbindung Berlin – Hamburg kaum noch ausreicht. Insbesondere immer dann, wenn es zwischen den beiden bereits genannten Anschlußstellen zu Verkehrseinschränkungen auf einer der Richtungsfahrbahnen kommt, steht – wegen der Sperrung der parallelen Ruppiner Chaussee im Waldgebiet – derzeit nur eine zeitraubende und durch ausgedehnte Wohngebiete führende Umleitung zur Verfügung. Darüber hinaus wird die Ruppiner Chaussee seit der Grenzöffnung auch wieder als Umlandverbindung nach Brandenburg benötigt.

Aus diesen Gründen soll die Ruppiner Chaussee wieder für den allgemeinen Kfz-Verkehr geöffnet und später evtl. auch ausgebaut werden. Im ersten Schritt müßte aber zunächst die vorhandene Straße wieder umfassend gewidmet werden. Dies erweist sich als problematisch.

Der für die Widmung der Ruppiner Chaussee zuständige Straßenbaulastträger – der Bezirk Reinickendorf von Berlin – sieht sich an dem Erlaß einer uneingeschränkten Widmungsverfügung durch die bestandskräftige Auflage im o. g. Planfeststellungsbeschluß für die Bundesfernstraße gehindert und wendet sich an den Straßenbaulastträger der Bundesfernstraße.

Der Straßenbaulastträger für die Bundesfernstraße erwiderte, die Ruppiner Chaussee sei keine Bundesfernstraße. Er sei deshalb nicht zuständig.

Die Planfeststellungsbehörde meinte, ein bezirkliches Widmungsverfahren könne ausreichend sein. Wenn nicht, müsse der Bezirk ein Bebauungsplanverfahren durchführen.

Lärmgutachten ergaben, daß im Fall einer umfassenden Wiederwidmung für den allgemeinen Kfz-Verkehr die Grenzwerte der 16. BImSchV überschritten würden.

Die Anwohner drohten für den Fall der Wiederöffnung der Straße ganz überwiegend mit sofortiger Geltendmachung von Rechtsschutzmöglichkeiten.

Schließlich wandte sich die Planfeststellungsbehörde an das Bundesministerium für Verkehr (BMV). Das BMV teilte die Auffassung der Planfeststellungsbehörde über deren Unzuständigkeit. Es führte u. a. aus<sup>28</sup>:

„Durch die Teilentwidmung der Ruppiner Chaussee wurde die Auflage des Planfeststellungsbeschlusses insoweit „verbraucht“, weil der Auflage des Planfeststellungsbeschlusses voll nachgekommen wurde. Eine Fortgeltung des Planfeststellungsbeschlusses besteht insoweit nicht ... . Die Widmung erfolgt also nach dem Berliner Straßengesetz.

Die rechtliche Betrachtung, daß bei einer völligen Umsetzung einer Auflage im Rahmen des Vollzuges eines Planfeststellungsbeschlusses nach dem FStrG quasi eine öffentlich-rechtliche Belastung nach dem FStrG auf der ansonsten dem Berliner Straßengesetz unterliegenden öffentlichen Straße liegt, widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ...“

Dieser Betrachtungsweise kann m. E. nicht gefolgt werden. Sie mag zutreffend sein, soweit es sich allein um realisierte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem planfestgestellten landschaftspflegerischen Begleitplan handelt. Denn es wäre nicht einzusehen, daß ein Baum, der seinerzeit aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme gepflanzt worden ist, einen stärkeren Schutz genießt als sein immer schon vorhandener, „nicht planfestgestellter“ Nachbarbaum. Ein späterer Eingriff in diesen Baumbestand stellt sich im Regelfall nicht als Planänderung des planfestgestellten Vorhabens dar. Die Zulässigkeit eines solchen späteren Eingriffs ist deshalb sowohl beim „planfestgestellten“ wie beim „nicht-planfestgestellten“ Grün regelmäßig ausschließlich nach den Maßstäben der für das eingreifende Vorhaben geltenden fachgesetzlichen Vorschriften und nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der Naturschutzgesetze einschl. der Baumschutzsatzungen etc. zu beurteilen.

Anders liegt der Fall hier. Die Auflage zur Teileinziehung der Ruppiner Chaussee wird zwar im Planfeststellungsbeschuß als Ausgleichsmaßnahme bezeichnet. Ausweislich der oben dargestellten Begründung geht ihre Zielrichtung aber weit darüber hinaus. Sie dient der „wesentlichen Verbesserung der Umweltverhältnisse im allgemeinen und des Wohnumfeldes im besonderen“, und zwar durch „Verkehrsberuhigung“. Durch diese Maßnahme wird also den Anwohnern der Ruppiner Chaussee eine Rechtsposition gegenüber

---

28 Schreiben BMV – StB 15 vom 7. Februar 1997.

dem Straßenbaulasträger vermittelt, die ihrem Schutz dienen soll. Es handelt sich hier um den klassischen Fall einer Schutzauflage im Fachplanungsrecht. Die Planfeststellungsbehörde war seinerzeit der Auffassung, daß das Straßenbauvorhaben auf Basis sachgerechter Abwägung eben nur zusammen mit dieser Schutzauflage zulassungsfähig war.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können aber Schutzauflagen planungsrechtlich niemals isoliert vom eigentlichen Vorhaben betrachtet werden. Schutzauflagen sind planungsrechtlich vielmehr untrennbar mit dem Vorhaben verbunden, weil die Festsetzung von Schutzauflagen systematisch in der allgemeinen planerischen Abwägung verankert ist.

„Wegen des materiellrechtlich bestehenden Zusammenhangs zwischen planfestgestelltem Vorhaben und den vorzusehenden notwendigen Schutzauflagen ist folgerichtig auch die isolierte Änderung von Schutzauflagen eine Änderung des Plans, so daß sich das dabei zu beachtende Verwaltungsverfahren nach § 18 c FStrG a. F. richtet.“<sup>29</sup>

Hieraus folgt, daß vor einer nachträglichen Änderung einer Schutzauflage die davon Betroffenen, d. h. diejenigen, zu deren Schutz die Auflage erlassen wurde, ein Recht auf eine erneute Entscheidung der Planfeststellungsbehörde haben, in der ihre Belange zugunsten der Auflage mit den Belangen desjenigen, der eine Aufhebung oder Änderung der Schutzauflage erstrebt, gerecht abgewogen werden.

„Die von der beabsichtigten Planänderung Betroffenen haben ein subjektiv-öffentliches Recht auf gerechte Abwägung ihrer Belange unter Beachtung der durch § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG gezogenen Grenze. Dabei wird u. a. auch das Interesse der Betroffenen an einer Erhaltung der ursprünglichen Planung gegen das Interesse des Vorhabenträgers an der beabsichtigten Änderung abzuwägen sei.“<sup>30</sup>

Für den vorliegenden Fall ergibt sich hieraus, daß vor einer erneuten umfassenden Widmung der Ruppiner Chaussee für den allgemeinen Kfz-Verkehr die Planfeststellungsbehörde nach dem Bundesfernstraßengesetz auf Antrag des von der Schutzauflage Belasteten, der ihre Änderung erstrebt – vorlie-

---

29 BVerwG DVBl 1993, 155 (156).

30 BVerwG DVBl 1993, 155 (157).

gend das Bezirksamt Reinickendorf von Berlin -, eine Entscheidung über die etwaige Änderung des Planfeststellungsbeschlusses im Punkt der Schutzauflage treffen muß. Hierbei muß sie in eine Abwägung darüber eintreten, ob die seit der Wiedervereinigung geänderten Umstände zugunsten einer Wiederöffnung der Ruppiner Chaussee die weiterhin schutzwürdigen Belange der Anwohner überwiegen. Sie muß außerdem die Einhaltung strikter Rechtsvorschriften wie der 16. BImSchV und des Naturschutzgesetzes, ggf. durch neue bzw. geänderte Auflagen, sicherstellen. Erst wenn aufgrund einer nicht angefochtenen oder sofort vollziehbaren Entscheidung der Planfeststellungsbehörde die Auflage im Planfeststellungsbeschluß insoweit modifiziert ist, darf der Straßenbaulastträger für die Ruppiner Chaussee, das Bezirksamt Reinickendorf von Berlin – Tiefbauamt –, den Widmungsinhalt wieder auf den allgemeinen Kfz-Verkehr ausweiten. Nur dieser letzte Akt richtet sich dann allein nach den widmungsrechtlichen Vorschriften des Berliner Straßengesetzes.



## **Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen**

Von *Michael Ronellenfitsch*

### **I. Vorbemerkung**

Meine Damen und Herren,

die Speyerer Sonderseminare des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. der vergangenen zwanzig Jahre<sup>1</sup> kreisten immer wieder um das Lebenswerk seines Leiters *Willi Blümel*, also um die **Planfeststellung**. Entsprechendes gilt für die ebenfalls unter der Leitung *Blümels* gemeinsam mit dem Eisenbahnbundesamt seit 1995 durchgeführten drei eisenbahnrechtlichen Forschungsseminare<sup>2</sup>. Angesichts dieser Materialschlacht sollte man annehmen, das Thema sei ausgereizt. Aber schon *Ernst Forsthoff* irrte, als er glaubte, *Blümel* mit der Planfeststellung ein kleines rundes Thema für eine Dissertation offerieren zu

---

1 Aktuelle Probleme des Straßenrechts, Schriftenreihe "Straßenrecht", Heft 12, 1978; Straße und Umwelt, 1979; Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte Nr. 23, 2. Aufl., 1983; Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, Speyerer Forschungsberichte Nr. 42, 2. Aufl., 1989; Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, Speyerer Forschungsberichte Nr. 49, 2. Aufl., 1989; Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Speyerer Forschungsberichte Nr. 55, 4. Aufl. 1989; Bedarfsplanung - Planfeststellung - Immissionsschutz, Speyerer Forschungsberichte Nr. 65, 3. Aufl., 1989; Planung und Sondernutzung von Straßen, Speyerer Forschungsberichte Nr. 75, 3. Aufl., 1995; Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990; Verkehrslärmschutz - Verfahrensbeschleunigung, Speyerer Forschungsberichte Nr. 95, 2. Aufl., 1995; Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte Nr. 105, 3. Aufl., 1993; Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau - Innenstadtverkehr, Speyerer Forschungsberichte Nr. 115, 3. Aufl., 1995; Planungsrechtliche Optimierungsgebote - Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Folgekosten, Speyerer Forschungsberichte Nr. 157, 1996.

2 Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, Speyerer Forschungsberichte Nr. 160, 1996; Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, Speyerer Forschungsberichte Nr. 175, 1997; Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts III, in Vorbereitung

können<sup>3</sup>. Das Thema bot Stoff für Dissertation<sup>4</sup> und Habilitationsschrift<sup>5</sup>, und damit war erst das Fundament gelegt für zahllose weiterführende Untersuchungen, die ihrerseits die Staatspraxis beeinflussten. Gerade in diesem Arbeitskreis gelang es, Theorie und Praxis zu verbinden. Ohne die hier durchgeführten Diskussionen wäre die Modernisierung und Straffung des Planfeststellungsrechts nach der Wiedervereinigung niemals geglückt.

Als einer derjenigen, die die zügige Realisierung von Straßenbauvorhaben auf ihre Fahnen geschrieben haben, gewissermaßen als Betonkopf, war ich immer bestrebt, unkonventionelle Ideen zur Planfeststellung zuerst vor dem Gremium des Arbeitsausschusses zu präsentieren und sachkundigen Gegenargumenten auszusetzen. Die Freude, sich an Bedenkenträgern zu reiben, erleichtert Grenzüberschreitungen, die allerdings – so hoffe ich – nicht auf schierem intellektuellem Spieltrieb beruhen, sondern auf bestimmten dogmatischen Grundannahmen. So verhält es sich auch bei dem heutigen Thema, das ich bewußt vage und umständlich formuliert habe. In leichter Abweichung vom Programm spreche ich über "Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen". Es geht folglich um das Zusammentreffen von Fachplanungen mit isolierter Bebauungspläne, welche die straßenrechtliche Planfeststellung ersetzen. Da ich Ihnen Thesen vortragen werde, die mir den Vorwurf eines Frontenwechsels eintragen könnten, halte ich es – selbst auf die Gefahr hin, Sie mit Bekanntem zu langweilen – für unerlässlich, vorab noch einmal die erwähnten dogmatischen Grundannahmen verdeutlichen.

---

3 Vgl. *Hans-Peter Michler*, Das wissenschaftliche Werk Willi Blümels, *VerwArch* 1989, 2 ff. (2).

4 *Die Bauplanfeststellung. Erster Teil: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht*, 1961.

5 *Die Planfeststellung. Zweiter Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht*, Bd. 1 Text und Band 2 Anmerkungen, Maschinenschrift, Heidelberg 1967, abgedruckt als *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 140, 1994.

## II. Grundlagen

### 1. Planungssystem

Raumrelevante Vorhaben erfordern eine entsprechende Planung. Die raumbezogene Planung ist Gegenstand des Gesamt- und Fachplanungsrechts<sup>6</sup>.

### 2. Gesamtplanung

Gesamtplanung ist die überfachliche Planung, die die Gestaltung der strukturellen **Gesamtverhältnisse** (Industrie-, Siedlungs-, Bevölkerungsentwicklung, Verkehrserschließung, Umweltschutz) **eines bestimmten Gebiets** zum Gegenstand hat. In Anlehnung an die zwischen Bund und Ländern verteilten Gesetzgebungskompetenzen sind die überörtliche Raumordnung und die örtliche Bauleitplanung zu unterscheiden. Rechtsgrundlage für die überörtliche Planung bilden das Raumordnungsgesetz, dessen Neufassung durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081) am 1.1.1998 in Kraft trat wird, und die innerhalb von vier Jahren anzupassenden Landesplanungsgesetze der Länder, in denen nicht Flächennutzungspläne die Funktion von Raumordnungsplänen übernehmen können. Die örtliche Gesamtplanung ist in dem ebenfalls durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 neugefaßten Baugesetzbuch und den jeweiligen Ausführungsgesetzen geregelt.

### 3. Fachplanung

#### a) Überblick

Fachplanungen sind **raumbedeutsame Einzelvorhaben**, die auf der Grundlage spezieller Fachplanungsgesetze von speziellen Behörden zugelassen, teilweise auch vorbereitet und durchgeführt werden. Wichtigste Instrumente der Fachplanung sind die Planfeststellung und die qualifizierte Plangenehmigung. Als Unterfall der Planfeststellung bleibt letztere in der Folge außer

---

6 Grundlegend *Ernst Forsthoff / Willi Blümel*, Raumordnungs- und Fachplanungsrecht, 1970; ferner *Michael Ronellenfitsch*, Einführung in das Planungsrecht 1986, S. 2; *Jürgen Kühling*, Fachplanungsrecht, 1988, S. 1.

Betracht. Die Ausführungen zur Planfeststellung gelten in der Regel für sie sinngemäß.

## b) Planfeststellung

Bei der Planfeststellung handelt es sich um eine mit bestimmten Rechtsfolgen versehene behördliche Feststellung eines Plans zur Errichtung konkreter Anlagen<sup>7</sup>. Zunächst einmal stellt ein Planfeststellungsbeschluß die **Baugenehmigung** eines Vorhabens dar. Eine Baugenehmigung hat Feststellungs- und Gestattungswirkung. Es wird festgestellt, daß das Bauvorhaben nach seinen unterbreiteten Plänen dem Recht entspricht und daß entsprechend gebaut werden darf. Die ausgenutzte Baugenehmigung gilt grundsätzlich solange, wie das Bauwerk besteht. Auch ein Planfeststellungsbeschluß wird durch Realisierung nicht verbraucht. Wie man früher formulierte: In eadem re kann keine abweichende Entscheidung mehr getroffen werden<sup>8</sup>, es sei denn, der Planfeststellungsbeschluß wird aufgehoben. Von der Baugenehmigung unterscheidet sich der Planfeststellungsbeschluß durch den Prüfungsmaßstab. Die "normale" Baugenehmigung dient **nur** der baupolizeilichen Kontrolle. Bei Bauvorhaben sind aber nicht nur polizeiliche Aspekte zu berücksichtigen, sondern auch Belange etwa des Gewässer- und Bodenschutzes, der Landschafts- und Städteplanung u. dgl. Im Bauordnungsrecht behilft man sich damit, daß zur Wahrung dieser Belange **zusätzliche** Genehmigungen, Erlaubnisse usw. einzuholen sind. Die **raum- und städteplanerischen Belange** werden dadurch gewahrt, daß im Rahmen der bauordnungsrechtlichen Genehmigung eine bauplanungsrechtliche Genehmigung nach den §§ 29 ff. BauGB miterteilt wird. Die Planung selbst erfolgt unabhängig vom konkreten Genehmigungsverfahren durch die Bauleitplanung. Fehlt diese oder wird von ihr abgewichen, fließt die Planungsentscheidung über das gemeindlichen Einvernehmen in das Baugenehmigungsverfahren ein. Der Planfeststellungsbeschluß bündelt demgegenüber diese Vielzahl der Genehmigungen und zieht die Planungsentscheidung insgesamt an sich. Die Planungshoheit, verstanden im Wortsinn als umfassendes Hoheitsrecht, geht entsprechend den Vorgaben des Vorhabenträgers auf die Planfeststellungsbehörde über. Da aber jede Planungsentscheidung **eine Abwägung** aller öffentlichen und privaten Belange erfordert, müssen zum einen die Träger der öffentlichen Belange in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden. Dies

---

7 Michael Ronellenfitsch, Die Planfeststellung, VerwArch. 1988, 92 ff. (93 m.w.N.).

8 Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, I. Bd., 3. Aufl., 1923, S. 244 f.

geschieht bei der Bauleitplanung, aber auch im Planfeststellungsverfahren im Rahmen der Trägerbeteiligung. Was die privaten Belange angeht, so wird die Bürgerbeteiligung der Bauleitplanung zur Jedermann- und Betroffenenbeteiligung im Planfeststellungsverfahren. Derartige Mitwirkungsrechte implizieren Mitwirkungslasten. Wer seine Einwendungen nicht im Beteiligungsverfahren geltend macht, ist mit ihnen später ausgeschlossen. Aus alledem folgt, daß der Planfeststellungsbeschluß weitergehende Wirkungen haben muß als die Baugenehmigung. Über die Gestattungs- und Feststellungswirkung kommt ihm Ausschlußwirkung zu. Ferner – das ist ihr Spezifikum – bündelt die Planfeststellung die bei der Zulassung baulicher Anlagen zusammentreffenden Prüfungsaufgaben zu **einer** Entscheidung durch **eine** Behörde<sup>9</sup>. Diese durch § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG angeordnete Konzentrationswirkung hat kompetenz- und materiellrechtliche Bedeutung. Kompetenzrechtlich kann der Planfeststellungsbeschluß nur deswegen alle sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen ersetzen, weil alle Entscheidungszuständigkeiten auf die Planfeststellungsbehörde verlagert sind. Die Planfeststellungsbefugnis konzentriert unter prinzipiellem Ausschluß von Mitentscheidungsbefugnissen der "an sich" zuständigen Behörden alle Kompetenzen bei der Planfeststellungsbehörde. Materiellrechtlich ist die Entscheidungskonzentration geboten, weil die planerische Abwägung entsprechend dem Gebot der Problembewältigung<sup>10</sup> nur einheitlich erfolgen kann<sup>11</sup>. Hinsichtlich der planerischen Gesamtentscheidung besteht eine materielle Konzentrationswirkung. Von dieser Aussage weicht das Bundesverwaltungsgericht nur in der Terminologie ab<sup>12</sup>.

Eine weitere spezifische Wirkung gemeinnütziger Planfeststellungen ergibt sich daraus, daß sie Vorhaben zulassen, die dem Gemeinwohl dienen. Deswegen darf im Interesse solcher Vorhaben bis hin zur Enteignung in Rechte Dritter eingegriffen werden. Über die Enteignung wird an sich im Enteignungsverfahren entschieden. Die Enteignung kann aber nur im Gemeinwohl liegen, wenn das Vorhaben, für das sie durchgeführt wird, rechtmäßig ist. Mehr noch: Der Planfeststellungsbeschluß bedarf einer besonderen **Rechtfertigung**. Die Rechtfertigung wird im Planfeststellungsverfahren abschließend geklärt. Also hat das Planfeststellungsverfahren enteignungs-

---

9 Prägnant *Jost-Dietrich Busch*, in: Knack, VwVfG, 5. Aufl., 1996, § 75 Anm. 3.

10 BVerwG, Urteil vom 9.3.1979 –, 4 C 41.75 –, BVerwGE 57, 297 (300).

11 BVerwG, Urteil vom 3.4.1981 – 4 C 11.79 –, DVBl. 1981, 930.

12 Beschluß vom 26.6.1992, – 4 B 1 – 11.92 –, NVwZ 1992, 572.

rechtliche Vorwirkungen<sup>13</sup>. Im Rahmen der jeweiligen Planfeststellung wird die grundlegende Entscheidung darüber getroffen, welche konkreten Grundstücke in welchem Umfang für das vom Träger des Vorhabens geplante und von ihm durchzuführende Vorhaben benötigt werden<sup>14</sup>. Die konkreten Grundstücke, die für das planfestgestellte Vorhaben in Anspruch genommen werden, werden in den festzustellenden Plänen über den Grunderwerb<sup>15</sup> dargestellt. Über die sich durch die Inanspruchnahme der Grundstücke ergebenden Entschädigungsfragen wird im Enteignungsverfahren befunden, dem die festgestellten Pläne zugrunde zu legen sind<sup>16</sup>.

Der Planfeststellungsbeschluß ist **aufgebaut** wie alle klassischen Verwaltungsakte, besteht also aus verfügendem Teil mit Nebenbestimmungen, Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung. Der verfügende Teil ist der Entscheidungssatz. Zu ihm gehören auch die Entscheidungssätze der Nebenbestimmungen. Was in den Plänen festgesetzt wird, braucht im verfügenden Teil nicht aufgeführt zu werden. Nebenbestimmungen, die sich aus den Plänen ergeben, gehören nicht in den verfügenden Teil. Vom verfügenden Teil klar zu unterscheiden ist die Begründung, aus der sich die Rechtsgrundlagen und die rechtliche Ableitung der Entscheidung ergeben müssen. Erforderlich sind insbesondere Aussagen zur Planrechtfertigung, zu den Planungsleitlinien, zur planerischen Abwägung und zur Abstimmung mit sonstigen raumrelevanten Planungen. Für die Rechtsbehelfsbelehrung gelten einige Besonderheiten. Allgemein ist zu unterscheiden, ob eine individuelle Zustellung oder eine öffentliche Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses erfolgte. Im Falle der öffentlichen Bekanntmachung hält das Bundesverwaltungsgericht die Formulierung, daß gegen den Planfeststellungsbeschluß innerhalb eines Monats "nach seiner Zustellung" Klage erhoben werden könne, für irreführend<sup>17</sup>. Die öffentliche Bekanntmachung ist aber eine Form der Zustellung. Mit Ende der Auslegungsfrist "gilt der Beschluß als zugestellt".

---

13 Hierzu *Michael Frenzel*, Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, 1978, S. 196 ff.; *Günter Korbmacher*, Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, DÖV 1982, 517 ff.; *Bernd Bender*, Probleme des Grundeigentumsschutzes bei der Planung von Straßen und anderen Projekten der Fachplanung, DVBl. 1984, 301 ff. (304 ff.).

14 Vgl. BVerfG, Beschluß vom 10.5.1977 - 1 BvR 514/86, 323/69 - , BVerfGE 45,297 (320).

15 Grunderwerbsplan und -verzeichnis, Lageplan der bauzeitlichen Inanspruchnahme.

16 Vgl. BVerfG, Beschluß vom 10.5.1977 - 1 BvR 514/86, 323/69 -, BVerfGE 45,297,320.

17 Beschluß vom 31.3.1995 -4 A 1.93 -, AU S. 5.

Folglich ist eine Rechtsbehelfsbelehrung, die diesen Hinweis enthält, hinreichend eindeutig. Ferner dürfte ein Hinweis auf den Vertretungszwang nach § 67 Abs. 1 Satz 1 VwGO unerlässlich sein.

### c) Naturschutzrechtlicher Eingriff / UVP

Dem Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft legen § 8 BNatSchG<sup>18</sup> bzw. die Naturschutzgesetze der Länder<sup>19</sup>, bestimmte Verpflichtungen auf (Eingriffsregelung)<sup>20</sup>. Die Eingriffsregelung macht den Naturschutz zu einer Aufgabe aller Behörden, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft zu tun haben<sup>21</sup>. Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach § 8 Abs. 1 BNatSchG Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, welche die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Zur Ermittlung des Eingriffs ist daher eine vollständige Erfassung der betroffenen Tier- und Pflanzenarten nicht erforderlich<sup>22</sup>. Materielle Folgen des Eingriffs sind Pflichten des Eingreifenden, die in einer **Stufenordnung** stehen: Zunächst besteht das Gebot, vermeidbare Eingriffe zu unterlassen. Das Bundesverwaltungsgericht versteht das Vermeidungsgebot als (strikten) Planungsleitsatz<sup>23</sup>. Diese Betonung des Naturschutzes geht zu Lasten des Abwägungsgebots und wirkt sich im Ergebnis kontraproduktiv aus. Unvermeidbare Eingriffe sind innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen<sup>24</sup>. Auch insoweit wird ein Planungsleitsatz ausgesprochen. Beim "Ausgleich" handelt es sich freilich um

---

18 Bundesnaturschutzgesetz vom 12. 12. 1976 (BGBl. I S. 3574) i.d.F. des BauROG.

19 Vgl. die Übersicht bei *Bernd Bender / Reinhard Sparwasser*, Umweltrecht, 2. Aufl. 1990, Rdnr. 1305 ff.

20 Hierzu bereits *Michael Ronellenfitsch*, Eingriffe in Natur und Landschaft bei der wasserwirtschaftlichen Planfeststellung, *VerwArch.* 1986, 177 ff. (180).

21 Allgemein zur Eingriffsregelung *Matthias Ehrlein*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, *VBIBW* 1990, 121 ff.; *Franz Dirnberger*, Recht auf Naturgenuß und Eingriffsregelung, 1991; *Alexander Schink*, Die Eingriffsregelung im Naturschutz- und Landschaftsrecht, *DVBl.* 1992, 1390 ff.; *Gerd Schmidt-Eichstaedt*, Inhalt und Grenzen der Rechtspflichten zu Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen im Zusammenhang mit der Errichtung baulicher Anlagen, *DVBl.* 1994, 11654 ff.;

22 BVerwG, Beschluß vom 21.2.1997 – 4 B 177.96 –, UPR 1997, 295.

23 Beschluß vom 30.10. 1992 – 4 A 4.92 –, *NVwZ* 1993, 565 (568).

24 § 8 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BNatSchG.

einen normativen Begriff. Es genügt ein funktioneller Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich. Sind Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und im erforderlichen Maße auszugleichen, so sind die Eingriffe nur dann zu untersagen, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller an Natur und Landschaft zu stellenden Anforderungen im Range vorgehen. Das Abwägungsgebot erstreckt sich somit auch auf die Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung<sup>25</sup>.

Die **Umweltverträglichkeit** ist bei der straßenrechtlichen Fachplanung im Rahmen der Abwägung mitzubehrsichtigen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG). Das galt auch schon früher. Somit beeinflusst die durch das UVPG<sup>26</sup> eingeführte Umweltverträglichkeitsprüfung zwar in erheblichem Umfang die Verfahrensgestaltung, hat aber keine bedeutsame Veränderung des bisherigen materiellen Rechts gebracht. Die europarechtliche Eiertänze<sup>27</sup>, die in diesem Zusammenhang veranstaltet werden, sind völlig unnötig. Was die Planfeststellung betrifft, ist die UVP ein unselbständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens<sup>28</sup>. Somit ist die Planfeststellungsbehörde für ihre abschließende Durchführung zuständig. Die UVP umfaßt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, sowie auf Kultur- und sonstige Sachgüter<sup>29</sup>. Die nach § 6 UVPG zur Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen sind von Träger des Vorhabens zu Beginn des Verfahrens der Anhörungsbehörde vorzulegen. Die auf den Unterlagen nach § 6 UVPG, den behördlichen Stellungnahmen nach § 7 UVPG sowie den Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 9 UVPG beruhende "Zusammenfassende Darstellung der Umwelteinwirkungen" nach § 11 UVPG umfaßt jeweils schutzgutbezogen die Beschreibung der Umwelt im Untersuchungsraum, die Darstellung der Umwelteinwirkungen und Vermeidungs- /

---

25 BVerwG, Urteil vom 27.9. 1990 – 4 C 44.87 –, NVwZ 1991, 364 (367).

26 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12.2.1990 (BGBl. I S. 205), geändert durch Art. 6 Abs. 28 Eisenbahnneuordnungsg.

27 Großzügiger EuGH, Urteil vom 24.10.1996 – Rs. C-72/95 –, (Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld B.V. u.a. / Gedepudeerte Staten van Zuid-Holland), NVwZ 1997, 473.

28 § 2 Abs. 1 UVPG. Zuständige Behörde für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen ist die Planfeststellungsbehörde; BVerwG Urteil vom 5.3.1997 – 11 A 25.95 –, UPR 1997, 295 (296).

29 § 2 Abs. 1 UVPG.

Verminderungsmaßnahmen sowie die Darstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens nach § 12 UVPG unter Einbeziehung der Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG wird auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung der Umwelteinwirkungen erarbeitet und hat auch die Äußerungen der Öffentlichkeit (einschließlich der Umweltschutzverbände) und die behördlichen Stellungnahmen zu berücksichtigen. Bei linienbezogenen Vorhaben müssen in aller Regel Trassenvarianten untersucht werden. Dies wirkt sich auch auf die UVP aus. Daher hat eine (wiederum schutzgutbezogene) zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen der Vorhabenvarianten nach § 11 und § 12 UVPG stattzufinden, in die grundsätzlich immer auch die Nullvariante einzubeziehen ist. Die zusammenfassende Gesamtbeurteilung enthält die Folgerung aus den skizzierten Betrachtungen. Eine Stufenordnung wie bei der Eingriffsregelung wird durch das Berücksichtigungsgebot nach § 12 UVPG (im Anschluß an Art. 8 UVP-RL) nicht vorgegeben.

#### 4. Vorrang der Fachplanung

##### a) Geltung

Über das Verhältnis von Gesamt- und Fachplanungen, über das Zusammenreffen von Bauleitplanung und straßenrechtliche Planfeststellung war auf dieser, wie auch auf anderen Speyerer Fachtagungen schon häufig die Rede. Meine Position brauche ich nicht zu wiederholen. Dennoch erscheinen einige Bemerkungen angezeigt, weil ich massiv von manchen hier, etwa von Herrn *Bartlsperger* geäußerten Ansichten, abweiche. Wie die Bundesfachplanung, unabhängig davon, wer sie vollziehen darf, der Raumordnung der Länder vorgeht, hat die überörtliche **Fachplanung** notwendig und eindeutig **Vorrang vor der Bauleitplanung**. Der frühere § 6 und nunmehr maßgebliche § 5 ROG bringen das ebenso zum Ausdruck wie der vorliegend allein interessante § 38 BauGB. § 5 ROG ist kein "Unglücksfall", sondern ein Heileingriff des Gesetzgebers, der im Hinblick auf Bundesmaßnahmen erst die Verfassungsmäßigkeit von § 4 ROG herstellt.

Noch einmal:

§ 38 BauGB betrifft den Fall, daß sich raumrelevante Planungen verschiedener Planungsträger überschneiden. Dadurch entstehen Kollisionen, die im Interesse eines umfassenden Planungssystems auszugleichen sind. Im Verhältnis überörtlicher Fachplanungen zur kommunalen Bauleit-

planung ergibt sich schon aus der Natur der Sache ein Vorrang der Fachplanung. § 38 Satz 1 BauGB in der bisherigen Fassung brachte diesen Vorrang undeutlich durch die Adventsformulierung zum Ausdruck, daß die Vorschriften näher aufgeführter Fachplanungsgesetze von den Vorschriften des Dritten Teils des BauGB "unberührt" bleiben. Damit war gemeint, daß sich die abschließende Beurteilung der Zulässigkeit von in Fachplanungsgesetzen geregelten Bauvorhaben ausschließlich nach diesen Gesetzen richtet und nicht nach den §§ 29 ff. BauGB und den sonstigen Bestimmungen des BauGB. Die unmittelbare behördliche **Planungshoheit** für die baulichen Anlage war damit den Gemeinden entzogen<sup>30</sup>. Die kommunale Planungshoheit beschränkte sich auf Beteiligungsrechte an der überörtlichen Planung<sup>31</sup>; die Gemeinden konnten als Träger öffentlicher Belange ihre – hinreichend konkretisierten – planerischen Vorstellungen in die planerische Abwägung einbringen<sup>32</sup>. Aufgabe der Fachplanungsbehörde war es dann, diese Belange zu gewichten und mit anderen privaten oder öffentlichen Belangen abzuwägen. Die Planfeststellungsbehörde konnte sich dabei auch über die Belange der Gemeinde hinwegsetzen. An das Einvernehmen der Gemeinde gemäß § 36 BauGB war sie nicht gebunden<sup>33</sup>. § 38 BauGB in der neuen Fassung hat im Grundsatz wenig geändert. Schon früher enthielt § 38 BauGB keine abschließende Aufzählung, sondern nur Regelbeispiele. Der Satz "enumeratio, ergo limitatio" galt schon deswegen nicht, weil für Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen auf den Gebieten des Verkehrs- Wege- und Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften, also schon für **landesrechtliche** Planfeststellungen, der Vorrang im Stil einer partiellen (kleinen) Generalklausel formuliert war. A maiore ad minus galt das auch für alle **bundesrechtlich** geregelten überörtliche Planfeststellungsverfahren, wobei die bundesrechtliche Regelung die überörtliche Bedeutung "abstrakt" indizierte. Der Vorrang der Fachplanung beruht auf der Erwägung, daß nur **eine** planerische Abwägungen stattfinden kann. Die Abwägungskompetenz steht hier der Fachplanungsbehörde zu. Die Regelung in § 38 BauGB, in welcher Fassung auch immer, hat nur deklaratorische Bedeutung. Sie ergibt sich unmittelbar aus dem Grundgesetz. Überörtliche Bundesplanungen haben

---

30 Auch insoweit grundsätzlich BVerwGE Urteil vom 16.12.1988 – 4 C 46.86 –, BVerwGE 81, 111 (112 f.) = DVBl. 1989, 458 = ZfBR 1989, 1232.

31 Vgl. grundlegend BVerwG, Urteil vom 14.2.1969 – 4 C 215.65 –, BVerwGE 31, 263.

32 BVerwG, Beschluß vom 9.2. 1996 – 11 VR 45.95 –. DÖV 1996, 514 (515).

33 Dies galt auch schon vor Einfügung von § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB; vgl. BVerwG, Urteil vom 3. April 1981, DVBl. 1981, 930.

von vornherein Vorrang vor der kommunalen Bauleitplanung. Selbst wenn man die kommunale Bauleitplanung in der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie ansiedelt, haben diese Gemeinden diese Rechtsstellung allenfalls gewohnheitsrechtlich erworben<sup>34</sup>. Das Gewohnheitsrecht ist erst mit Erlaß des Bundesbaugesetzes entstanden, folglich im Rahmen der durch dieses abgesteckten Schranken. § 38 BBauG gab es aber immer schon. Die verbreitete Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift stellt die Dinge auf den Kopf.

Wie man es auch dreht und wendet: Der Vorrang der Fachplanung ist verfassungsrechtlich eine feste Größe, an der es nichts herumzudeuteln gibt. Dem Bund ist es aber unbenommen, den Vorrang freiwillig einzuschränken. Er kann sogar den Gemeinden einen Teil seiner Planungskompetenzen übertragen, solange er sich seiner planerischen Gesamtverantwortung nicht begibt. Man sollte aber nie vergessen, daß es sich dann um eine **abgeleitete Planungshoheit** der Gemeinden handelt.

#### b) Einschränkung

Städtebauliche Pläne beruhen grundsätzlich auf Landesrecht. Reichs- oder bundesrechtliche Planfeststellungen gingen ihnen daher stets vor und brauchten auf sie keine Rücksicht zu nehmen. Daher war auch über das Zusammentreffen einer Planfeststellung mit städtebaulichen Plänen früher nichts weiter bestimmt. Eine Einschränkung ergab sich dann aber daraus, daß planfeststellungsbedürftige Planungen in die Bauleitplanung einfließen konnten und die bauplanerischen Vorstellungen jedenfalls bei der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigen waren. Die weitestgehende Einschränkung des Vorrangs der Fachplanung ergab sich aus der Möglichkeit, die Fachplanung durch die Bauleitplanung zu ersetzen.

Eine erste maßgebliche Regelung brachte § 17 Abs. 3 FStrG 1953, wonach die unter Mitwirkung der Träger der Straßenbaulast aufgestellten oder von diesen nachträglich anerkannten Fluchtlinienpläne, Bebauungspläne oder andere förmliche festgestellten städtebaulichen Pläne die Planfeststellung

---

34 *Wolfram Sander*, Investitionserleichterung und kommunale Planungshoheit, 1996, S. 21 Fußn. 94 konstatiert kurzerhand: "unstreitig". So unstreitig ist das nicht. In den Stadtstaaten ist die Bauleitplanung eine originäre Staatsaufgabe, obwohl etwa die Stadtbezirke Berlins größer sind als eine mittlere Großstadt in den Flächenstaaten. Von daher lag es nahe, ihnen der Aufgabe der Bauleitplanung zu übertragen, was aber am staatlichen Selbsteintrittsrecht nichts ändert.

ersetzen<sup>35</sup>. Durch § 183 Nr. 2 BBauG wurde dann die Regelung dahingehend vereinfacht, daß alle Bebauungspläne nach § 9 BBauG die straßenrechtliche Planfeststellung ersetzen. Durch das 2. FStrÄndG ist § 17 Abs. 3 Satz 2 FStrG ergänzt worden, Satz 3 an die Stelle des früheren Absatzes 8 getreten. Durch Art. 2 § 3 des Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2221) hat Absatz 3 im wesentlichen seine jetzige Fassung erhalten. Nach der früheren Regelung des FStrG ersetzen nur solche städtebaulichen Pläne die Planfeststellung, die unter Mitwirkung der Träger der Straßenbaulast aufgestellt oder von diesen nachträglich anerkannt worden waren. Auf diese Einschränkung der Geltung der Bebauungspläne nach dem BBauG konnte verzichtet werden, weil schon nach § 2 Abs. 5 BBauG bei der Aufstellung der Bebauungspläne die Behörden und Stellen beteiligt werden sollten, die Träger öffentlicher Belange sind. Die Träger öffentlicher Belange sollten nach § 2 Abs. 6 BBauG von der vorgeschriebenen einmonatigen Auslegung benachrichtigt werden, damit sie Bedenken und Anregungen vorbringen konnten. Nicht berücksichtigte Bedenken und Anregungen hatten die Gemeinden bei der Vorlage der Bebauungspläne zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde mit einer eigenen Stellungnahme beizufügen (§ 11 BBauG). Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange richtet sich nunmehr nach § 4 BauGB. Deren Stellungnahmen sind im Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach §§ 6 und 11 BauGB zu berücksichtigen.

### III. Straßenplanung in der Bauleitplanung

#### 1. Angebotsplanung

Die Feststellung von Bundesfernstraßen in Bebauungsplänen richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen, denen die kommunale Bauleitplanung unterliegt. Die Bauleitplanung ist der Idealtyp der raumrelevanten Planung, deren Wesen die planerische Gestaltungsfreiheit und das **Abwägungsgebot** ausmachen. Im BauGB hat das Abwägungsgebot eine ausführliche Ausge-

---

35 "Die unter Mitwirkung der Träger der Straßenbaulast aufgestellten und von diesen nachträglich anerkannten Fluchtlinienpläne, Bebauungspläne oder andere förmlich festgestellten städtebaulichen Pläne ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Ist eine Ergänzung notwendig, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen." Vgl. auch *Hans-Carl Fickert*, Reichweite und Grenze der Straßenplanung durch Bebauungsplan – Ein Beitrag zum Verhältnis des Bebauungsplans zur straßenrechtlichen Planfeststellung, *BauR* 1988, 678 ff. (681).

staltung erfahren: Nach § 1 Abs. 6 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen<sup>36</sup>. § 1 Abs. 5 BauGB zeigt auf, wie die Abwägung zu erfolgen hat. § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB gibt Ziel und Zweck der Abwägung an, spricht also **Leitziele** für die Abwägung aus, während § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB als **Leitlinien** Beispiele für die abwägungsrelevanten Belange aufführt und damit das Abwägungsmaterial konkretisiert<sup>37</sup>. Im Anschluß an das Abwägungsmaterial erwähnt § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB weitere Belange, die ebenfalls berücksichtigt werden "sollen". Nach dem Aufbau der Vorschrift wird davon auszugehen sein, daß es sich nicht um weitere **Leitziele** handelt, sondern um weiteres Abwägungsmaterial von besonderem Rang bei der Abwägung, also um **Optimierungsgebote**<sup>38</sup>.

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 u.a. die Belange des Verkehrs einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck ist es häufig geboten, Bundesfernstraßen in die Bauleitplanung einzubeziehen. Im Flächennutzungsplan können sie als Flächen für den überörtlichen Verkehr dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Im Bebauungsplan können entsprechende Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB gesichert werden<sup>39</sup>. Zu den Verkehrsflächen gehört auch das "Straßenbegleitgrün"<sup>40</sup>. "Straßenrandgrün" ist dagegen nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB festzusetzen<sup>41</sup>.

---

36 Vorrangige, bei Beginn der Abwägung bereits vorhandene oder beabsichtigte Planungen (§§ 37, 38 BauGB) gehen den anderen Belangen von vornherein vor; vgl. (nicht so weitgehend) *Werner Hoppe*, Befreiungstatbestände im Bundesbaugesetz und bauplanungsrechtliche Abwägung nach § 1 Abs. 7 BBauG – Ein Beitrag zur Auslegung und Anwendung des § 37 Abs. 1 und Abs. 2 BBauG, DVBl. 1983, 1077 ff. Der Abwägungsgrundsatz gilt auch bei der Änderung eines Planes. BWVG vom 15.3.1984 – 8 S 996/83 –.

37 BVerwG vom 14.2.1975, BVerwGE 48, 56 (63).

38 Hierzu allgemein *Werner Hoppe*, Die Bedeutung von Optimierungsgeboten im Planungsrecht, DVBl. 1992, 853 ff.

39 Hierzu BVerwG, Urteil vom 18.10.1985 – 4 C 21.80 –, BVerwGE 72, 172 = BRS 44 Nr. 96 = DVBl. 1986, 696 = NJW 1986, 1826.

40 OVG Lüneburg vom 29.10.1992, UPR 1993, 192.

41 BVerwG, Beschluß vom 24.4.1991 – 4 NB 24.90 –, BauR 1991, 567 = DÖV 1991, 743 = ZfBR 1991, 177.

## 2. Festsetzung von Verkehrsflächen

Zulässig ist auch, den Bebauungsplan *nur* zum Zweck der Ausweisung der Verkehrsflächen zu erlassen (isolierte Straßenplanung)<sup>42</sup>. Auch hier steht der Aspekt der Bodenordnung noch im Vordergrund. Es handelt sich also noch um eine Angebotsplanung. Die isolierte Straßenplanung wie auch eine räumlich weitergreifende Bauleitplanung bleibt neben Planfeststellungen zulässig, sofern sie diesen nicht widerspricht<sup>43</sup>.

## 3. Baurechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird bei der Bauleitplanung durch die baurechtliche Eingriffsregelung (§§ 8 a bis c BNatSchG, bzw. § 1 a BauGB 1998)<sup>44</sup> modifiziert, die durch das Investitionserleichterungs- und

---

42 BVerwG, Urteil vom 3.6.1971 – 4 C 4.70 –, BVerwGE 38, 152 = DÖV 1971, 631 = DVBl. 1972, 119.

43 BVerwG, Urteil vom 16.12.1988 – 4 C 46.86 –, BVerwGE 81, 111 = DVBl. 1989, 458 = ZfBR 1989, 1232.

44 Vgl. *Eckehard, Blume*, Das Verhältnis von Baurecht und Naturschutzrecht nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, NVwZ 1993, 941 ff.; *ders.*, Geltungsbereich des Bebauungsplans und naturschutzrechtliche Kompensation, NVwZ 1994, 973 ff.; *Hansjochen Dürr*, Auswirkungen der §§ 8 a – c BNatSchG auf des öffentliche Baurecht, BauR 1994, 284 ff., 460 ff.; *Michaela Ecker / Rüdiger Engel / Bärbel Schäfer*, Neue Anforderungen an die Bauleitplanung durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 8 a bis c BNatSchG, VBIBW 1994, 217 ff.; *Winfried Felder*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauplanungsrecht gemäß § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, NuR 1994, 53 ff.; *Erich Gassner*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauplanungsrecht, NuR 1993, 252 ff.; *Theo Kötter*, Umwelt- und Naturschutz in der Stadtplanung, AfK 1994, 46 ff.; *Michael Krautzberger*, Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, NVwZ 1993, 520 ff.; *Rolf-Peter Löhr*, Der geteilte Himmel über Städtebauern und Naturschützern: Nochmals zum Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbereich, LKV 1994, 324 ff.; *Hans-Werner Louis*, Naturschutz und Baurecht – Zur Bedeutung der §§ 8a bis c BNatSchG für die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes im Baurecht, ZUR 1993, 146 f.; *ders.*, Die Abwägung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung auf der Grundlage des § 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB und des § 8 a Abs. 1 BNatSchG, DÖV 1994, 903 ff.; *Stephan Mitschang*, Planungspraktische Anforderungen an die gemeindliche Bauleitplanung zur Bewältigung der Eingriffs- und Ausgleichsproblematik nach den neuen §§ 8 a bis c BNatSchG, ZfBR 1993, 259 ff.; *Müller*, Die Eingriffsregelung des § 8 a BNatSchG als elementarer Planungsgrundsatz städtebaulicher Planung, NVwZ 1994, 850 ff.;

Wohnbaulandgesetz eingeführt worden ist. Zweck des Gesetzes war die Vereinfachung und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren<sup>45</sup>. Dem dient zunächst die bundeseinheitliche Regelung<sup>46</sup>. Ferner sollte Rechtsklarheit geschaffen werden. Schon bisher hatte die Eingriffsregelung über das Abwägungsgebot Eingang in die Bauleitplanung gefunden<sup>47</sup>, mußte dann aber im Baugenehmigungsverfahren erneut beachtet werden. Nach zutreffender Ansicht konnten zwar bodenrechtlich zulässige Vorhaben durch naturschutzrechtliche Bestimmungen nur modifiziert, nicht aber verhindert werden<sup>48</sup>. Dennoch stieß die Realisierung von Bauvorhaben auf erhebliche Schwierigkeiten, wenn sie mit Belangen des Naturschutzes kollidierten. Die Verlagerung der Prüfebene ausschließlich in der Bereich der planerischen Abwägung schafft insofern Erleichterung. Es fehlt indessen nicht an Versuchen, die Intentionen des Gesetzgebers umzubiegen und § 8 a Abs. 1 Satz 1 BauGB als Planungsleitsatz<sup>49</sup> oder wenigsten Optimierungsgebot<sup>50</sup> hochzustilisieren. Dieser Ansatz ist von vornherein verfehlt<sup>51</sup>. Nach dem eindeutigen, durch die Entstehungsgeschichte gesicherten, Wortlaut von § 8 a Abs.

---

*Peter Runkel*, Das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, UPR 1993, 203 ff.; *ders.*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, NVwZ 1993, 1136 ff.; *ders.*, Naturschutz und Baurecht – Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht – §§ 8 a bis 8 c BNatSchG, BBauBl. 1994, 19 ff.; *Alexander Schink*, Der Baurechtskompromiß – Zur Neuregelung des Verhältnisses der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Bauplanungsrecht durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, NuR 1993, 365 ff.; *ders.*, Der Baurechtskompromiß und seine Folgen, UPR 1995, 281 ff.; *Frank Steinfort*, Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, VerwArch. 1995, 107 ff.; *Rudolf Stich*, Bedeutung der neuen bundesnaturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsvorschriften und die Zulässigkeit von Bauvorhaben, BauR 1994, 205 ff.; *Frank Stollmann*, Zur praktischen Umsetzung des Baurechtskompromisses, UPR 1994, 170 ff.

45 BT-Drucks. 12/ 3944 , S. 2 und 21.

46 *Steinfort*, VerwArch. 1995, 107 ff. (109).

47 Vgl. *Gaentsch*, NuR 1986, 89 ff. (97); *ders.*, NuR 1990, 1 ff.; *Erich Gassner*, Zum Zusammenwirken von Naturschutz und Baurecht, NVwZ 1991, 26 ff.; *Runkel*, DVBl. 1992, 1402 ff.; OVG RhPf, Urteil vom 22.1.1992 – 10 C 10428/91 –, NVwZ 1992, 1000.

48 *Ehrlein*, VBIBW 1990, 121 ff. (126).

49 *Blume*, NVwZ 1993, 941 ff.; *Gassner*, NuR 1993, 252 ff. (253).

50 *Felder*, NuR 1994, 53 ff. (62); *Louis*, DÖV 1994, 903 ff. (908).

51 Zutreffend *Stich*, in: Berl. Komm., § 8a BNatSchG Rdnr. 20 ff.

1 Satz 1 BNatSchG, § 1 a Abs. 2 BauGB 1998) wird über die Naturschutzbelange nur in entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG *im Rahmen der Abwägung* entschieden<sup>52</sup>. Daraus folgt, daß den Belangen des Naturschutzes und Landschaftspflege keine vorrangige Bedeutung gegenüber den sonstigen Abwägungsbelangen zukommt und weiter daß die strikte Stufenordnung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung aufgelöst ist. Letzteres wird dadurch bestätigt, daß § 8 a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, § 1 a Abs. 3 Satz 2 BauGB 1998 (bundeseinheitlich) die Möglichkeit von Ersatzmaßnahmen zum Abwägungsbelang macht. Die planerisch unglückliche Trennung von Ausgleich und Ersatz (Stichwort: Grünanlage mit Kinderspielplatz) ist bei der baurechtlichen Eingriffsregelung beseitigt.

#### 4. Vorhabenplanung

Die Angebotsplanung der traditionellen Bauleitplanung hat sich schrittweise der konkreten Vorhabenplanung angenähert<sup>53</sup>. Zwar sind der Vorhaben- und Erschließungsplan und der Projektplan Angebotspläne. Sie werden aber funktionslos, wenn das Angebot nicht innerhalb vorzugebender Fristen angenommen wird.

##### a) Vorhaben- und Erschließungsplan

Beim Vorhaben- und Erschließungsplan<sup>54</sup> spricht das Gesetz (§ 12 Abs. 1 BauGB) selbst vom "vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Neben dem Vorhaben- und Erschließungsplan sind allerdings i.d.R. weitere Zulassungsakte erforderlich.

---

52 OVG NW, Urteil vom 28.6.1995 – 7 a D 44/94.NE –, DVBl. 1996, 58 (59) m.w.N.

53 Vgl. auch *Michael Dolderer*, Isolierte Festsetzungen in weiträumigen Textbebauungsplänen. Ein Beitrag zum Einsatz fachlich beschränkter städtebaulicher Pläne, 1995.

54 Hierzu *Hans-Jörg Birk*, Der Vorhaben – und Erschließungsplan: praxisbedeutsame Schwerpunkte, NVwZ 1995, 625 ff.

## 2. Projektbebauungsplan

Der Projektbebauungsplan stellt ebenfalls einen Unterfall der bereichsweisen Planung dar. Hier werden alle entscheidungsrelevanten Behörden in das Verfahren einbezogen. Bauplanungs- und Zulassungsverfahren fließen zusammen. Beim debis-Projekt ging es nicht nur darum Bauplanungsrecht zu schaffen, sondern einen möglichst frühen Projektbeginn zu ermöglichen.

Dennoch: Planungs- und Zulassungsentscheidungen sind noch getrennt.

## IV. Straßenplanung durch Bauleitplanung

### 1. Allgemeines

Die Behörden und Vorhabenträger haben gemeinsam die **Wahl** zwischen dem Planfeststellungsverfahren und dem Bebauungsplanverfahren<sup>55</sup>. Da der Gesetzgeber beide Möglichkeiten gleichwertig und ohne Unterschied der Rangfolge zur Verfügung gestellt hat, kann man einer Gemeinde einen Anspruch auf Planfeststellung nicht mit dem Hinweis versagen, der Gemeinde fehle ein rechtliches Interesse an der Planfeststellung, weil die Festsetzung durch Bebauungsplan möglich sei.

### 2. Straßenbauplan

#### a) Ersetzungswirkung

Bebauungspläne nach § 9 BauGB "**ersetzen**" gemäß § 17 Abs. 3 FStrG die Planfeststellung für Bundesfernstraßen. Diese Bauleitplanung geht ersichtlich über die Angebotsplanung hinaus<sup>56</sup>. Ob sie die **gleichen** Wirkungen ent-

---

55 BVerwG, Urteil vom 3.6.1971, – 4 C 4.70 –, BVerwGE 38, 152. Ein Anspruch auf Bauleitplanung besteht nicht. Jedoch kann der Vorhabenträger von der Planfeststellungsbehörde nicht gehindert werden, sich um einen Straßenbebauungsplan zu bemühen. Die Einzelheiten bleiben einer besonderen Untersuchung vorbehalten.

56 Hierzu BVerwG, Urteil vom 26.8.1993 – 4 C 24.91 –, BVerwGE 94, 100 = DVBl. 1993, 1357 = NVwZ 1994, 275 = JuS 1994, 988 (Peter Selmer). Soweit das Gericht von "Angebotsplanung" (in Anführungszeichen) spricht, meint es, daß der Plan nur die Befugnis zur *tatsächlichen* Verwirklichung eröffnet (Hervorhebung von Verf.) Dies gilt für eine Baugenehmigung in gleicher Weise. Den Bau einer Verbin-

faltet wie ein Planfeststellungsbeschluß, ist dennoch zweifelhaft. Zwar könnte man folgern, daß ein Planfeststellungsbeschluß nach § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG alle anderen behördlichen Entscheidungen ersetzt. Also müsse ein Bebauungsplan, der einen Planfeststellungsbeschluß ersetzt, seinerseits alle anderen behördlichen Entscheidungen ersetzen, weil er sonst den Planfeststellungsbeschluß doch nicht wirksam ersetzt. Dem wird man, wenn auch formalistisch, entgegenhalten müssen, daß das Verwaltungsverfahrensgesetz subsidiär nur für Verwaltungsverfahren gilt, die auf den Erlaß von Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlichen Verträgen abzielen. Eine unmittelbare Anwendung von Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Bebauungspläne scheidet somit aus. Wenn der Bebauungsplan gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG unmittelbare Gestattungswirkung zeitigt, hängt das damit zusammen, daß die Bauordnungen der Länder Anlagen des Verkehrs – allerdings mit Ausnahme von Gebäuden, Brücken und Stützmauern – von ihrem Anwendungsbereich ausnehmen. Trotzdem handelt es sich bei der isolierten Straßenplanung nach § 17 Abs. 3 FStrG um eine planfestsetzungs-**eretzende Vorhabenplanung**.

Der Bebauungsplan ersetzt nach allgemeiner Meinung den Planfeststellungsbeschluß nur insoweit, als er nach § 9 BauGB gültige Festsetzungen enthalten kann. Er wird sich in der Regel auf die Ausweisung der benötigten Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) einschließlich der Schutzflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (Lärmschutzwall) beschränken müssen. Im Hinblick auf § 9 Abs. 1 Nr. 16 und (begrenzt) auch Nr. 20 BauGB sind im Verhältnis zur früheren Rechtslage Erleichterungen eingetreten. Auflagen nach § 74 Abs. 2 VwVfG<sup>57</sup> oder die Regelung öffentlich-rechtlicher Beziehungen (z.B. wegen der Kosten für eine Straßen- oder Straßen/Gewässerkreuzung) kann dagegen der Bebauungsplan nicht enthalten.

Zweifelhaft ist ob ein Vorhaben- und Erschließungsplan ein fernstraßenrechtliches Planfeststellungsverfahren ersetzen kann. Der Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG scheint dem entgegenzustehen. Die Rede ist nur von Bebauungsplänen, obwohl bei der letzten Fassung der Vorschrift Vorhaben- und Erschließungspläne durchaus bekannt waren. Hinzu kommt, daß der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht völlig mit Bebauungsplänen identisch ist. Andererseits entspricht der Vorhaben- und Erschließungsplan nach

---

dungsstraße auf der Grundlage eines nichtigen isolierten Bebauungsplans bezeichnet das Gericht denn auch als "Schwarzbau" (BVerwGE 94, 104, 107).

57 BVerwG, Beschluß vom 28.8.1987 – 4 N 1.86 –, DVBl. 1987, 1273 = NVwZ 1988, 351 = ZfBR 1988, 44 m. Bespr. *Bosselmann*, DVBl. 1988, 724.

Inhalt, Zweck, Ausgestaltung und Rechtswirkungen einem "normalen" Bebauungsplan. Wenn einzelne Vorhaben isoliert durch Vorhaben- und Erschließungspläne zugelassen werden können, so muß dies ebenfalls für Fernstraßen gelten, deren isolierte Zulassung im Bebauungsplan schon vor der Einführung des Vorhaben- und Erschließungsplans anerkannt war. Auch dem Vorhaben- und Erschließungsplan kommt somit planfeststellungsersetzende Wirkung zu.

#### b) Eingriffsregelung

Die baurechtliche Eingriffsregelung findet nach § 8 a Abs. 2 Satz 2 BNatSchG i.d.F. des BauROG keine Anwendung auf planfeststellungsersetzende Bebauungspläne. Soweit § 17 Abs. 3 FStrG anwendbar ist, bleibt § 8 BNatSchG unberührt. § 8a BNatSchG und § 1a BauGB beziehen sich folglich nur auf Bebauungspläne, die in ihrem räumlichen Geltungsbereich über den Gegenstand einer Planfeststellung hinausgehen und keine Vorhabenplanung darstellen.

#### c) Ergänzungsplanfeststellung

Für Festsetzungen oder Regelungen, die im Bebauungsplan nicht möglich sind, ist nach § 17 Abs. 3 Satz 2 FStrG ein ergänzendes Planfeststellungsverfahren vorgesehen, sofern dieses nicht nach § 17 Abs. 2 FStrG unterbleiben kann. Eine Ergänzung des Bebauungsplanes ist ferner geboten, wenn die Bundesfernstraße breiter als im Bebauungsplan vorgesehen angelegt werden soll; die Ergänzung betrifft die zusätzlich benötigten Flächen. Eine Planfeststellung ist des weiteren durchzuführen, wenn von den Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden soll (z.B. wenn eine andere Trasse gewählt werden muß). Die abweichende Planfeststellung setzt den Bebauungsplan insoweit nicht außer Kraft, sie macht ihn aber unvollziehbar. Entschließt die Gemeinde sich zur Aufhebung, Änderung oder Ergänzung, so hat ihr der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten zu erstatten, ebenso Aufwendungen für Entschädigungen an Dritte wegen der Umplanung. Die Ersatzpflicht setzt voraus, daß eine Kausalität zwischen der abweichenden Planfeststellung und der Notwendigkeit der Änderung oder Neuaufstellung des Bebauungsplanes besteht.

## d) Entschädigung

§ 17 Abs. 3 Satz 3 FStrG erklärt die Entschädigungsbestimmungen der §§ 40, 43 Abs. 1, 2, 4 sowie und 44 Abs. 1 bis 4 BauGB an Stelle von § 19 § FStrG a i.V.m den landesrechtlichen Bestimmungen für anwendbar, weil der Ergänzungsplanfeststellungsbeschluß in engem Zusammenhang mit dem Bebauungsplan steht und die Anwendung unterschiedlichen Entschädigungsrechts (z.B. nach BauGB und Landesenteignungsrecht) zu vermeiden ist. Derselbe Gedanke gilt für den ergänzenden oder abweichenden Planfeststellungsbeschluß nach § 17 Abs. 2 Satz 2 FStrG. Ist aber die Abweichung so stark, daß keinerlei Beziehung mehr zu dem Bebauungsplan existiert, dann liegt keine Planfeststellung nach § 17 Abs. 3, sondern eine eigenständige Planfeststellung nach § 17 Abs. 1 FStrG vor, für die dann die Entschädigungsvorschriften nach § 19 anzuwenden sind, weil der Grund für die Anwendung der baurechtlichen Vorschriften nicht besteht.

### 3. Qualifizierter Straßenbauplan

Ingesamt läßt sich sagen, daß der Straßenbauplan nicht nur Angebotsplan ist, sondern Feststellungs- und Gestattungswirkung entfaltet wie ein Planfeststellungsbeschluß. Was ihm fehlt, ist die Konzentrationswirkung. Fraglich ist daher, ob § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG analog auf Straßenbaupläne anzuwenden ist.

Eine **Analogie** setzt eine Gesetzeslücke voraus, die bei der Regelungsdichte moderner Kodifikationen schwer feststellbar ist. Aber selbst zu Zeiten der Aufklärung, als man an die Vollständigkeit der Kodifikationen glaubte, galt der absolute Ausschluß der Analogie als Rechtsverweigerung<sup>58</sup>. In §§ 48 f. Einl. ALR heißt es – die Schreibweise der aktuellen Rechtschreibereform teilweise vorwegnehmend:

"Findet der Richter kein Gesetz, welches zur Entscheidung des streitigen Falles dienen könnte, so muss er zwar nach den im dem Landrechte angenommenen allgemeinen Grundsätzen, und nach den wegen ähnlicher Fälle vorhandenen Verordnungen, seiner besten

---

58 Art. 4 Code civil: Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice.

Einsicht gemäss erkennen. Er muss aber zugleich diesen vermeintlichen Mangel der Gesetze den Chef der Justiz sofort anzeigen."

Hinsichtlich der Wirkungen planfeststellungsersetzender Bebauungspläne könnte im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Tatbestände eine Annäherung der Rechtsfolgen geboten sein.

Was die **kompetenzrechtliche Seite** angeht, so erfolgt sowohl bei der Bauleitplanung und im Planfeststellungsverfahren eine Trägerbeteiligung. Der Vorwurf der fachlichen Inkompetenz kann dem Träger der Bauleitplanung damit nicht gemacht werden; auch ihm ist der Sachverstand der Fachbehörden zugänglich. Die kompetenzrechtliche Seite dürfte dennoch einer Analogiebildung am ehesten entgegenstehen.

Die **materiell-rechtliche Seite** spricht dagegen stark für eine Analogie. Eine umfassende planerische Abwägung verbietet es, daß mehrere Abwägungen nebeneinander stattfinden. Viele an sich parallel erforderlichen Zulassungsentscheidungen haben jedoch einen planerischen Einschlag.

Der **Rechtsschutzaspekt** kann vernachlässigt werden. § 47 VwGO ist mittlerweile, auch hinsichtlich des inhaltlichen Entscheidungsprogramms, so stark § 42 VwGO angeglichen worden, daß die Wahl der Handlungsform für die Vorhabenbetroffenen letztlich gleichgültig ist. Auch die Bekanntmachungsform von Planfeststellungsbeschluß von Satzung läßt sich kompatibel gestalten. Die Wirkung des § 75 Abs. 4 VwVfG schließlich läßt sich erreichen, indem man einen nicht realisierten Straßenbebauungsplan nach Ablauf von fünf Jahren funktionslos werden läßt<sup>59</sup>.

Was die Analogie wiederum problematisch erscheinen läßt, sind der unterschiedliche **Regelungsinhalt und die Reglungsdichte** von Bebauungsplan und Planfeststellungsbeschluß. Damit ist der entscheidenden Punkt angesprochen. Ein "**qualifizierter**" **Straßenbebauungsplan** ist im vorliegenden Zusammenhang kein qualifizierter Bebauungsplan im Sinn von § 30 BauGB, sondern ein Bebauungsplan, der Festsetzungen enthält, die den Bestimmungen eines Planfeststellungsbeschlusses gleichkommen. Das ist mittlerweile durchaus möglich. Der Katalog des § 9 BauGB wuchs derart an, daß er solche Festsetzungen weitgehend gestattet. Auch dem Bebauungsplan kann eine dem Erläuterungsbericht entsprechende Begründung beigefügt werden (§ 9 Abs. 8). Es ist auch nicht einzusehen, warum Übersichtskarten (M 1 : 25000), Übersichtslagepläne (M 1 : 4000), Übersichtshöhenpläne (M 1 : 2000), Straßenquerschnitte (M 1 : 50), Lagepläne für

---

59 Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 17.6.1993 – 4 C 7.91 –, NVwZ 1994,281.

Straßen und Leitungen (M 1 : 500), und Höhenpläne (1 : 500) nicht in geeignetem Maßstab sollen angefertigt werden können. Ähnliches gilt für das Bauwerksverzeichnis. Daß Lärmschutzmaßnahmen festgesetzt und Umweltbelange gewürdigt werden können versteht sich von selbst. Der Landschaftspflegerische Begleitplan ist schon deswegen geboten, weil ausdrücklich auf die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung Bezug genommen wird.

Lehnt man dennoch die Analogie ab, so bleibt nur die Flucht in die ergänzende Planfeststellung, die aber mit dem isolierten Bebauungsplan eine **Einheit** bildet. De lege lata sollte man den Schritt nach vorne wagen. Der echten alternativen, d.h. vollständig planfeststellungsersetzenden Straßenbauplanung gehört ohnehin die Zukunft.

## V. Zusammentreffen von Straßenbauplänen und Fachplanungen

### 1. Allgemeines

Zentrales Element der Planungsermächtigung ist die mit ihr verbundene Einräumung planerischer Gestaltungsfreiheit Diese erstreckt sich

"in umfassender Weise auf schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte, die zur – möglichst optimalen – Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind."<sup>60</sup>

Das **Gebot der Problembewältigung** ist eine Teilaussage des Abwägungsgebots. Die Problembewältigung setzt eine umfassende Abwägung voraus, erfordert also grundsätzlich eine einheitliche Entscheidung. Das Gebot der Problembewältigung setzt sich im **Gebot der einheitlichen Entscheidung** fort<sup>61</sup>. Zwar können auch Planungen räumlich, sachlich und in der zeitlichen Abfolge **geteilt** werden. Auch bei der Straßenplanung durch Bebauungsplan ist eine Abschnittsbildung zulässig<sup>62</sup>. Die Teilungsmöglichkeiten rechtferti-

---

60 BVerwG, Urteil vom 7.7.1978 – 4 C 79.76 u.a., BVerwGE 56, 110 (116); Urteil vom 23.1.1981 – 4 C 68.78 –, BVerwGE 61, 307(311); Urteil vom 29.1.1991 – 4 C. 51.89 –, BVerwGE 87, 332 (341).

61 BVerwG, Urteil vom 9.3.1979 – 4 C 41.75 –, BVerwGE 57, 297 (301).

62 BVerwG vom 5.6.1992 – 4 NB 21.92 –, NVwZ 1992, 1093 = UPR 1992, 348 = ZfBR 1992, 235.

gen aber gerade keine vollständig getrennte Abwägung. Bei Planungsentscheidungen ist eine schroffe Trennung der Abwägungsbereiche ausgeschlossen. Sind zu einem bestimmten Zeitpunkt zusammenhängende planerische Entscheidungen zu treffen, kann die planerische Gesamtentscheidung nur einheitlich erfolgen. Dies muß vor allem beim Zusammentreffen von Planungen beachtet werden. Ein Zusammentreffen von Planungen ist gegeben, wenn sich Planungen überschneiden oder wenn sie zeitgleich räumlich aufeinandertreffen. Von Anfang an bereitete das Zusammentreffen von Planungen auch rechtliche Schwierigkeiten, die teilweise auf unzulänglichen Differenzierungen beruhten. Dies rief schon in den 60-er Jahren den Gesetzgeber auf den Plan. § 63 EVwVfG 1963 traf unter der Überschrift "Zusammentreffen mehrerer Planfeststellungsverfahren" eine Regelung für den Fall, daß für ein Vorhaben nach mehreren Rechtsvorschriften Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind. Die Regelung ging später in § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG ein, während aus dem Zusammentreffen mehrerer Planfeststellungsverfahren das "Zusammentreffen mehrerer Vorhaben" wurde, das in § 78 VwVfG geregelt ist. Zur Unterscheidung bezeichnet man das Zusammentreffen mehrerer Planfeststellungsverfahren für ein Vorhaben als "unechtes", das Zusammentreffen mehrerer selbständiger planfeststellungspflichtiger Vorhaben als "echtes" Zusammentreffen<sup>63</sup>.

## 2. Unechtes Zusammentreffen

Beim Zusammentreffen mehrerer Planfeststellungsverfahren für ein einziges Vorhaben umfaßt die Konzentrationswirkung der vorrangigen Planfeststellung auch die nachrangige Planfeststellung (§ 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG). Diese Wirkung erweitert § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 VwVfG – ohne qualitative und quantitative Einschränkungen lediglich nach dem Veranlasserprinzip – auf **notwendige Folgemaßnahmen an anderen Anlagen**. Die Folgemaßnahmen greifen in den Kompetenzbereich anderer Behörden ein, müssen unverzichtbar sein und können nur einen begrenzten Geltungsvorrang bewirken. Selbst notwendige Maßnahmen an anderen Anlagen sind nicht lediglich Folgemaßnahmen, wenn sie die für diese Anlagen bestehende originäre Planungskompetenz antasten<sup>64</sup>.

---

63 Hierzu und zum Folgenden *Michael Ronellenfitsch*, Die Koordination der verkehrlichen Fachplanungen im Zentralen Bereich Berlins, in: Jörn Ipsen u.a. (Hrsg.), *Verfassungsrecht im Wandel*, 1995, S. 167 ff. (177 ff.)

64 BVerwG, Urteil vom 12.2.1988 – 4 C 54.84 –, DVBl. 1988, 843.

Das Zusammentreffen von Fachplanung und Bauleitplanung läßt sich indessen nicht mit dem Zusammentreffen unterschiedlich gewichtiger Planfeststellungsverfahren vergleichen. Mit Rücksicht auf den Vorrang der Fachplanung und in sinngemäßer Übertragung des Rechtsgedanken des § 17 Abs. 3 Satz 2 FStrG dürfte sich die analoge Anwendung von § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 VwVfG verbieten.

### 3. *Echtes Zusammentreffen*

Treffen mehrere selbständige planfeststellungsbedürftige Vorhaben derart zusammen, daß für diese Vorhaben oder für Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist, und ist mindestens eines der Planfeststellungsverfahren bundesrechtlich geregelt, so findet für diese Vorhaben oder für deren Teile gemäß § 78 Abs. 1 VwVfG nur ein Planfeststellungsverfahren statt. **Unmittelbar** ist diese Vorschrift auf das Verhältnis von Planfeststellung und Bauleitplanung ersichtlich **nicht** anwendbar. Eine Analogiebildung schließt *Ferraz* im Hinblick auf die eisenbahnrechtliche Planfeststellung mit der Begründung aus, die Analogie bedeute einen Eingriff in die "verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzordnung" und verstoße damit gegen das Rechtsstaatsprinzip<sup>65</sup>. Diese Argumentation trifft für die eisenbahnrechtliche Fachplanung im Ergebnis zu, ist aber reichlich hochgegriffen erscheint. Bei konkurrierenden Kompetenzen ist die Kompetenzordnung verfassungsrechtlich gerade nicht starr vorgegeben. Vielmehr sind flexible Regelungen geboten und zulässig. Das Planfeststellungsrecht bietet zahlreiche Anwendungsbeispiele für flexiblere Verfahrensgestaltungen. Eine Regelung, die Kompetenzen beschränkt disponibel macht, ist § 78 VwVfG. Eine auf das Verhältnis von Fachplanung und Gesamtplanung bezogene vergleichbare Regelung neben § 38 BauGB wäre durchaus sinnvoll. Das ändert indessen nichts daran, daß eine derartige Regel (noch) fehlt. Die analoge Anwendung von § 78 VwVfG scheitert daran, daß Tatbestand und Rechtsfolge des § 78 VwVfG nicht auf die "normale" Bauleitplanung passen. § 78 VwVfG folgt nicht dem Veranlasserprinzip, sondern bezweckt entsprechend dem Gebot einer einheitlichen Konfliktbewältigung die Koordinierung selbständiger Verfahren. Hier setzt sich das dominierende Verfahren durch. Die Kompetenzverteilung befindet sich gleichsam in der Schwebelage, weil jeder Kompetenzträger theoretisch die Chance hat, sich durchzusetzen, wenn es den größeren Kreis der öffentlich-rechtlichen Beziehungen betrifft. § 78 VwVfG

---

65 Ebd. S. 239.

betrifft die Planung **und** Zulassung mehrerer selbständiger **Vorhaben**. Die Bauleitplanung trifft für die Eisenbahnplanung **nur eine Planungsentscheidung** und schafft erst die planerische Voraussetzung für die Zulassung von Vorhaben in anschließenden Zulassungsverfahren. Die von § 78 VwVfG vorausgesetzte Verfahrensalternative besteht in Wahrheit nicht, wenn Vorhaben zugelassen werden sollen. Mit einem Bebauungsplan allein wäre dem Vorhabenträger nicht gedient. Das Verfahrensziel von Planfeststellung und Bauleitplanung ist nicht identisch. Somit sind die Verfahren nicht vertauschbar. Ganz anders verhält es sich bei der Straßenplanung, wo die Möglichkeit des § 17 Abs. 3 FStrG eben die Möglichkeit der Vorhabenzulassung eröffnet. Der qualifizierte Straßenbauplan ist ein Projektplan und allein oder in Kombination mit ergänzenden Planfeststellungsbeschlüssen mit einem vollständigen Planfeststellungsbeschuß vertauschbar. Daher sehe ich keine durchgreifenden Bedenken, § 78 VwVfG auf das Verhältnis von qualifizierten Straßenbauplänen nach § 17 Abs. 3 FStrG zu Fachplanungen anzuwenden.

## VI. Ergebnis

Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen richtet sich nach § 78 VwVfG. Das kann zu einer Ausweitung des kommunalen Zuständigkeitsbereichs führen, wenn das Straßenprojekt gewichtiger ist als die absorbierten Fachplanungen. Da die kommunale Planungshoheit aber auf das Gemeindegebiet beschränkt ist, werden konkurrierende überörtliche Fachplanungen aber zumeist gewichtiger sein, es sei denn, sie lassen sich so aufteilen, daß ein Teilabschnitt auf das Gemeindegebiet beschränkt bleibt.



## Verzeichnis der Teilnehmer

1. *Alexander, Hans* Ministerialrat a.D.,  
zur Zeit Sächsisches Ministerium für  
Wirtschaft und Arbeit,  
Dresden
2. Dr. *Bartlsperger, Richard* Universitätsprofessor,  
Universität Erlangen-Nürnberg,  
Erlangen
3. Dr. *Blümel, Willi* em. Universitätsprofessor,  
Hochschule für Verwaltungswissen-  
schaften Speyer
4. *Born, Wolfgang* Ministerialrat,  
Hauptzentrale Deutsche Bahn AG,  
Frankfurt
5. Dr. *Bülow, Petra* Rechtsanwältin,  
Stuttgart
6. Dr. *Delbanco, Heike* Rechtsanwältin,  
Tübingen
7. Dr. *Dreßler, Thomas* Regierungsdirektor,  
Regierungspräsidium Freiburg
8. Dr. *Ebling, Wilfried* Regierungsdirektor, Mag.rer.publ.,  
Leiter der Abteilung für Akademi-  
sche und Rechtsangelegenheiten,  
Hochschule für Verwaltungswissen-  
schaften Speyer
9. Dr. *Fickert, Hans Carl* Professor, Ltd. Ministerialrat a.D.,  
Ratingen



20. *Krüger, Andreas*  
Oberregierungsrat,  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bonn
21. *Kuschnerus, Ulrich*  
Richter am Obergerverwaltungsgericht,  
Obergerverwaltungsgericht für das  
Land Nordrhein-Westfalen,  
Münster
22. *Lohrum, Eleonore*  
Assessorin, Projektjuristin,  
Planungsgesellschaft Bahnbau,  
Deutsche Einheit mbH,  
Projektzentrum Nürnberg
23. *Losch, Michael*  
Regierungsdirektor,  
Senatsverwaltung für Bauen,  
Wohnen und Verkehr,  
Berlin
24. *Dr. Lutz, Rudolf*  
Vors. Richter am Verwaltungs-  
gerichtshof Baden-Württemberg,  
Mannheim
25. *Dr. Michler, Hans-Peter*  
Professor,  
Fachhochschule Trier –  
Umweltcampus Birkenfeld
26. *Rinke, Siegfried*  
Regierungsdirektor,  
Bundesministerium für Verkehr,  
Abt. Straßenbau,  
Bonn
27. *Dr. Ronellenfitsch, Michael*  
Universitätsprofessor,  
Eberhard-Karls-Universität Tübingen
28. *Sauthoff, Michael*  
Richter am Obergerverwaltungsgericht,  
Obergerverwaltungsgericht für das  
Land Mecklenburg-Vorpommern,  
Greifswald

29. *Schefzik, Georg* Richter am Verwaltungsgerichtshof,  
Verwaltungsgericht Baden-Württemberg,  
Mannheim
30. Dr. *Schirmer, Rolf* Bm. Stadtrat,  
Leiter des U-Bahn-Referats der Landeshauptstadt München
31. *Schittny, Hubertus* Ministerialrat,  
Wirtschaftsministerium des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern,  
Schwerin
32. *Schlick, Wolfgang* Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe
33. Dr. *Schmidt, Jörg* Professor, Vizepräsident des  
Verwaltungsgerichtshofs Baden-  
Württemberg,  
Verwaltungsgerichtshof Baden-  
Württemberg,  
Mannheim
34. *Schmidt, Jutta* Oberregierungsrätin,  
Ministerium für Wirtschaft und Ver-  
kehr des Landes Rheinland-Pfalz,  
Mainz
35. *Schlosser, Friedrich* Ltd. Regierungsdirektor,  
Hessisches Landesamt für Straßen-  
bau,  
Wiesbaden
36. Dr. *Sellmann, Klaus-Albrecht* Rechtsanwalt,  
Lüneburg
37. Dr. *Sommermann, Karl-Peter* Privatdozent, Regierungsdirektor,  
Institutsreferent des Forschungs-  
instituts für öffentliche Verwaltung  
bei der Hochschule für Verwal-  
tungswissenschaften Speyer





## Programm

### Montag, 27. Oktober 1997

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,  
em. Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*
- 14.15 Uhr Die Neuregelung des Verhältnisses von Fachplanungen und  
Gesamtplanungen  
Referent: Em. Univ.-Prof. Dr. *Werner Hoppe*, Münster
- 15.00 Uhr Diskussion
- 16.00 Uhr Kaffeepause
- 16.15 Uhr Das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung aus  
Berliner Sicht  
Referent: Regierungsdirektor *Michael Losch*, Senatsverwal-  
tung für Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin
- 16.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

### Dienstag, 28. Oktober 1997

- 9.00 Uhr Das Zusammentreffen von qualifiziert-isolierter Bauleitpla-  
nung (§ 17 Abs. 3 FStrG) und Fachplanung  
Referent: Univ.-Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch*, Tübingen
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.45 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“  
(u.a. Bedarfsplanung)
- 12.00 Uhr 42. Sitzung des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Mittagessen in der Taberna



## **Die Autoren in alphabetischer Reihenfolge**

Em. Universitätsprofessor Dr. **Werner Hoppe**

Universität Münster

Regierungsdirektor **Michael Losch**

Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin

Universitätsprofessor Dr. **Michael Ronellenfitsch**

Eberhard-Karls-Universität Tübingen

- 
- Bürger, Staat und Aufgaben
  - Öffentlicher Dienst und Organisation
  - Planung und Entscheidung
  - Öffentliche Finanzen und Wirtschaftspolitik
  - Gesetzgebung und Rechtspolitik

● FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG  
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 • 67324 Speyer • Postfach 1409  
Tel.: 0 62 32/65 43 86 • Fax: 0 62 32/65 42 90  
e-mail: foev@dhv-speyer.de • Internet: <http://foev.dhv-speyer.de>

ISBN 3-932112-23-7 • ISSN 0179-2326