



FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Willi Blümel (Hrsg.)

UMWELTGESETZBUCH
– KLAGEBEFUGNIS

● ● ● ● ● ● ● ●

SPEYERER 195
FORSCHUNGSBERICHTE

Willi Blümel (Hrsg.)

Umweltgesetzbuch - Klagebefugnis

Speyerer Forschungsberichte 195

Willi Blümel (Hrsg.)

**UMWELTGESETZBUCH
– KLAGEBEFUGNIS**

Vorträge des Forschungsseminars am 26./27. Oktober 1998

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

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

1999

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Umweltgesetzbuch – Klagebefugnis : Vorträge des Forschungsseminars am 26./27. Oktober 1998 / Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Willi Blümel (Hrsg.). In Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. - Speyer : Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, 1999
(Speyerer Forschungsberichte ; 195)
ISBN 3-932112-33-4

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 15. Forschungsseminars des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 26./27. Oktober 1998 in Speyer gehalten wurden¹.

Anhand von drei Referaten diskutierten Straßenbaujuristen aus Bund und Ländern sowie Hochschullehrer, Richter, Rechtsanwälte und Vertreter von Verbänden² über aktuelle - die Straßenplanungen betreffende - Entwicklungen des Umweltrechts und des Verwaltungsprozeßrechts. Die Inhalte der Beiträge und die Ergebnisse der Aussprache sind im ausführlichen Tagungsbericht von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stür* zusammengefaßt.³

Im Mittelpunkt des Forschungsseminars standen der Entwurf eines Umweltgesetzbuches und dessen Bedeutung für Straßenplanungen. Dazu referierten am ersten Tag Prof. Dr. *Hans-Peter Michler*, Fachhochschule Trier/ Umweltcampus Birkenfeld⁴, und Oberregierungsrat *Stefan Strick*, Bundesministerium für Verkehr, Bonn⁵.

Am zweiten Tag befaßte sich *Michael Sauthoff*, Richter am Oberverwaltungsgericht, Greifswald, mit Fragen der Klagebefugnis.⁶

1 Über die vorangegangenen vierzehn Forschungsseminare vgl. die Speyerer Forschungsberichte 23, 42, 49, 55, 65, 75, 85, 95, 105, 115, 157, 170 und 185. 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. 169.

3 Der Bericht erscheint in einem der nächsten Hefte des „Deutschen Verwaltungsblattes“ (1999).

4 Vgl. unten S. 1-45.

5 Vgl. unten S. 47-74.

6 Vgl. unten S. 75-167.

VI

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 den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Tagungssekretariats der Hochschule. Um die Erstellung dieses Forschungsberichts hat sich Frau *Elisabeth Lerchenmüller* vom Forschungsinstitut verdient gemacht.

Speyer, im Februar 1999

Willi Blümel

Inhaltsverzeichnis

Zum Entwurf eines Umweltgesetzbuches

Prof. Dr. *Hans-Peter Michler*, Birkenfeld 1

Auswirkungen des Umweltgesetzbuches für die Straßenplanung

Oberregierungsrat *Stefan Strick*, Bonn 47

Klagebefugnis gegen Fachplanungen

Michael Sauthoff, Greifswald 75

Verzeichnis der Teilnehmer 169

Seminarprogramm 173

Die Autoren 175

Zum Entwurf eines Umweltgesetzbuches

Von *Hans-Peter Michler*

I. Einleitung

1. Im September 1997 – wenige Wochen vor dem letzten Forschungsseminar dieses Ausschusses – hat die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der damaligen Bundesministerin, Frau Dr. Merkel, den Entwurf eines Umweltgesetzbuches¹ überreicht. Das rege Interesse, auf das diese bemerkenswerte Ausarbeitung, wie nicht anders zu erwarten, gestoßen ist beweist, dass der Ausschuss wieder einmal das richtige Gespür für ein aktuelles Thema zur rechten Zeit hatte. Wissenschaftliche Fachtagungen, die sich mit dem Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Sachverständigenkommission (nachfolgend: UGB-KomE) befasst haben², sind bereits durchgeführt worden, die „erste Welle“ an wissenschaftlichen Veröffentlichungen „rollt“³. Allerdings stand

-
- 1 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998 (im folgenden: Kommissionsentwurf).
 - 2 „Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?“ - Fachtagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer v. 22.10. - 24.10.1997; vgl. die Berichte von *Iven*, in: NuR 1998, 300 und von *Hagenah*, in: DVBl. 1998, 87 sowie den Tagungsband von *Bohne* (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, 1998. „Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I“ - 6. Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht v. 17.6.-19.6.1998; vgl. dazu die Berichte von *Stüer/Müller*, in: DVBl. 1998, 1011 und von *Hermanns*, in: UPR 1998, 375 sowie den Tagungsband von *Rengeling* (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I (in Vorbereitung).
 - 3 *Kloepfer/Durner*, Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE), DVBl. 1997, 1081; *Scholten*, Integrierte Vorhabengenehmigung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, DÖV 1997, 701; *Schmidt-Preuß*, Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-)Rechts durch das „Umweltgesetzbuch I“, DVBl. 1998, 857; *Rengeling*, Die Bundeskompetenzen für das Umweltgesetzbuch I, DVBl. 1998, 997; *Schröder*, Konsensuale Instrumente des Umweltschutzes, NVwZ 1998, 1011; *Fluck*, Die Vorhabengenehmigung im Kommissionsentwurf eines Umweltgesetzbuches aus Unternehmenssicht - eine erste

dabei – wenn man das so plakativ unterscheiden darf – das Umweltrecht, und nicht das Planungs-, insbesondere das Fachplanungsrecht, im Mittelpunkt. Das lag schon deshalb nahe, weil sich die ganz überwiegende Anzahl der Regelungsvorschläge des Kommissionsentwurfs mit dieser – der erstgenannten - Rechtsmaterie befassen. Aufgrund einer rein quantitativen Betrachtung fristet das Fachplanungsrecht eher ein „Schattendasein“ innerhalb des UGB-KomE, obwohl sich dessen Vorschläge – wenn man so will: qualitativ - ganz erheblich darauf auswirken. Deshalb ist es geboten, dass sich insbesondere die straßenrechtliche Planfeststellung, anhand derer das heute geltende Fachplanungsrecht durch die Rechtsprechung und die Wissenschaft entwickelt wurde, „zu Wort meldet“ und das Feld nicht nur – sie verzeihen mir diese Unterscheidung – den „Umweltrechtlern“ überläßt.

2. Erlauben Sie jedoch zunächst eine zweite Vorbemerkung. Der UGB-KomE ist in der Welt und muss sich nun bewähren. Es ist – wohl – menschlich, dass dieses „Kind“ nicht nur mit ungeteilter Freude, sondern auch mit einigem Misstrauen aufgenommen werden wird, ja, dass möglicherweise nun die Zeit der „Nörgler“ und „Besserwisser“ anbricht. Die Verfasser des Kommissionsentwurfs erwarten die Kritik der - wie *Bohne* formuliert hat – „fachständigen Umweltfürsten“ und erhoffen Sie möglicherweise ja sogar, um das, was sie ins Werk gesetzt haben – den Vorschlag für ein einheitliches Umweltgesetzbuch – zu befördern und zu Ende zu bringen. „Besserwisseri“ setzt aber voraus, dass man tatsächlich etwas „besser weiß“. Das aber maße ich mir nicht an und möchte daher meine folgenden Ausführungen darauf beschränken, Ihnen die mir wichtig erscheinenden Vorschriften und deren Auswirkungen auf das heute geltende Recht möglichst nüchtern vorzustellen.

Um allerdings Ihre Aufmerksamkeit auch für *mein* Thema zu gewinnen – das interessantere kommt ja erst noch – möchte ich aber sogleich diesen guten Vorsatz brechen und an den Beginn meiner Ausführungen 4 Empfehlungen an Sie richten, sollten die Vorschläge des UGB-KomE geltendes Recht werden:

- Nehmen Sie Abschied von der Planfeststellung!

Kritik, NVwZ 1998, 1016; *Schrader*, Die Vorhabengenehmigung im Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch, NuR 1998, 285. Vgl. ferner das Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998 (mit Beiträgen von *Sendler*, *Krings*, *Fluck*, *Reinhardt*, *Winter*, *Breuer*, *Kokott/Lee*, *Peine*, *Spoerr*, *Papier/Möller* und *Schmalholz*) zum Schwerpunktthema: Umweltgesetzbuch-Kommissionsentwurf.

- Gewöhnen Sie sich daran, dass sich Straßenbauvorhaben nicht mehr ohne weiteres gegen Umweltschutzgüter werden durchsetzen können!
- Machen Sie sich auf einen „Einstieg in die Lärmsanierung“ gefasst!
- Freuden Sie sich mit der Verbandsklage auf Bundesebene an!

II. Überblick über den Inhalt des UGB-KomE

Lassen Sie mich Ihnen jedoch zunächst kurz vorstellen, worüber wir heute sprechen wollen.

1. Das erfordert jedoch bereits eine Eingrenzung hinsichtlich des Gegenstands der Betrachtung. Denn die Arbeit der Unabhängigen Sachverständigenkommission hat bereits Früchte getragen: Im März 1998 legte eine Projektgruppe des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit einen sogenannten Arbeitsentwurf für ein Erstes Buch eines Umweltgesetzbuches sowie für ein Einführungsgesetz zum Umweltgesetzbuch vor. Der Arbeitsentwurf enthielt nur einen Teil der Vorschläge des UGB-KomE. Absicht war, im wesentlichen mit Vorschriften über eine integrierte Vorhabengenehmigung die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁴ (nachfolgend IVU-Richtlinie) sowie die Richtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁵ (nachfolgend UVP-Änderungsrichtlinie) in nationales Recht umzusetzen. Gegenstand sollten insbesondere Regelungen über die integrierte Vorhabengenehmigung sein. Betroffen waren allerdings nur Vorhaben, die dem Zuständigkeitsbereich des BMU zuzuordnen waren: Industrieanlagen und sonstige technische Anlagen, Abfalldeponien, bestimmte Abwasserbehandlungsanlagen, Leitungsanlagen und der Ausbau von Gewässern.

Dieser Arbeitsentwurf war Anlass für das Bundesministerium für Verkehr, ein Rechtsgutachten zu Problemen der Anwendung der planerischen Vorhabengenehmigung auf die Planung von Verkehrsvorhaben in Auftrag

4 ABl. Nr. L 257/26, ohne Anhänge abgedruckt in NVwZ 1997, 363.

5 ABl. Nr. L 73, ohne Anhänge abgedruckt in NVwZ 1997, 1200.

zu geben⁶. Hintergrund war die nicht ganz von der Hand zu weisende Befürchtung, dass die planerische Vorhabengenehmigung – über die im Arbeitsentwurf vorgesehenen Vorhaben hinaus – in einem weiteren Schritt auch für die bisher planfeststellungspflichtigen Verkehrsvorhaben eingeführt werden könnte.

Den – soweit ersichtlich – Abschluss aktueller Bemühungen, ein Umweltgesetzbuch auf den Weg zu bringen, bildet ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 31.08.1998. Auch dieser besteht – verkürzt – zunächst aus dem Entwurf für ein Erstes Buch eines Umweltgesetzbuches. Dieser Entwurf besteht aus einem Allgemeinen Teil, der sich vor allem der Vorhabengenehmigung zuwendet, und einem Besonderen Teil mit Regelungen über Industrieanlagen und sonstige Anlagen, Abfalldeponien und Leitungsanlagen – nicht also auch: Verkehrsanlagen. Daneben enthält der Referentenentwurf den Vorschlag für ein Einführungsgesetz zum Umweltgesetzbuch. Neben einer – der 4. BImSchV vergleichbaren – „UGB-Vorhabenverordnung“ findet sich dort eine Verordnung über Antragsunterlagen für genehmigungsbedürftige Vorhaben und eine Verordnung zu Überwachungserleichterungen für auditierte Betriebsstandorte. Die fernstraßenrechtliche Planfeststellung wird durch den Referentenentwurf allenfalls durch den 5. Teil des Entwurfs für ein Einführungsgesetz zum Umweltgesetzbuch betroffen, der den Entwurf eines Gesetzes zu Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung enthält, der wiederum der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie in nationales Recht dienen soll.

Da die Vorhabengenehmigung Gegenstand des folgenden Referats sein wird, möchte ich mich mit den Entwürfen aus dem Umweltministerium nicht näher befassen und mich ausschließlich den Vorschlägen der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch zuwenden. Schwerpunkt soll der Versuch einer Antwort auf die Frage sein, welchen Einfluss der UGB-KomE auf die fernstraßenrechtliche Planfeststellung haben kann, wobei die Vorschriften über Verkehrsanlagen aus dem Besonderen Teil (§§ 530 ff. UGB-KomE) wiederum Gegenstand des folgenden Referats sein werden. Als Wegweiser bei meinem Streifzug durch den Kommissionsentwurf dienten mir dabei die Themen der Forschungsseminare des Arbeitsausschusses aus den vergangenen Jahren.

6 *Hoppe/Schlarmann*, Die Planerische Vorhabengenehmigung – zu Problemen bei ihrer Anwendung auf die Planung von Verkehrsvorhaben, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Juli 1998.

2. Das Projekt der Zusammenfassung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch hat eine Vorgeschichte. In den Jahren 1990 und 1994 haben 2 aus Universitätsprofessoren bestehende Kommissionen jeweils Entwürfe für den Allgemeinen sowie den Besonderen Teil eines Umweltgesetzbuches vorgelegt⁷. Warum nun also ein zweiter Entwurf? In der einleitenden Begründung des UGB-KomE⁸ findet sich dazu, dass auf der einen Seite ein mehrstufiges Vorgehen für umfangreiche Gesetzgebungsvorhaben nichts Ungewöhnliches sei, dass ein so ambitioniertes Vorhaben wie ein Umweltgesetzbuch nur dann Aussicht auf Erfolg habe, wenn es auf einer möglichst breiten Diskussionsgrundlage aufbaue und dass – zuletzt – die Zusammensetzung der Unabhängigen Sachverständigenkommission aus Vertretern der Praxis die praktische Umsetzbarkeit und politische Akzeptanz des Entwurfs gewährleiste.

Dem Bedürfnis nach Vereinheitlichung und Innovation des Umweltrechts wird der Befund, das geltende Umweltrecht in Deutschland bestehe aus einem „verwirrenden Geflecht von Umweltschutzgesetzen“⁹, vorangestellt. Nicht notwendige, sondern auf historischen Zufälligkeiten beruhende Unterschiede müssten vereinheitlicht werden. Das äußerlich wie innerlich zersplitterte – und damit unüberschaubare – Umweltrecht soll gelichtet werden, um für mehr Umweltschutz durch weniger Normen zu sorgen. Das rechtfertige eine Kodifikation des Umweltrechts. Nur ein Umweltgesetzbuch – so die Überzeugung der Sachverständigenkommission – könne das Umweltrecht harmonisieren, vereinfachen und auf eine dauerhafte Grundlage stellen¹⁰. Eine Kodifikation erhöhe die Überschaubarkeit des (Umwelt-)Rechts, das wegen seiner ständig fortschreitenden Ausdifferenzierung nurmehr von Spezialisten beherrscht werden würde. Eine verbesserte Vollzugseignung trage auch zur Steigerung der Akzeptanz beim Bürger und zu seiner Bereitschaft bei, das Recht zu befolgen. Eine Kodifikation mit ihrem Zwang zu systematischer Geschlossenheit zwingt ferner den Gesetzgeber, sich bei späteren Änderungen zu disziplinieren und diesem Rechtsgebiet damit insgesamt zu größerer Kontinuität zu verhelfen

7 *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt/Aßmann/Kunig*, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 7/90, 1990; und *Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann*, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 4/94, 1994.

8 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 71.

9 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 72, oder, wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung – beinahe lyrisch – titelte: „Tückisches Geflecht im Umweltrecht“.

10 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 73 ff.

(Stichwort: ordnende Kraft einer Kodifikation). Der Sorge, dass die Behörden mit einer Kodifikation vor allzu große Anpassungsschwierigkeiten gestellt würden, hält die Unabhängige Sachverständigenkommission den mit einem Umweltgesetzbuch verbundenen Gewinn an Rechtsklarheit entgegen. Nicht zuletzt trage eine Kodifikation durch Deregulierung und „Harmonisierung aus einem Guss“¹¹ zur Verfahrensbeschleunigung bei. Inhaltlich biete ein Umweltgesetzbuch die Chance, neue Impulse für eine Verbesserung des Umweltschutzes zu geben und den medienübergreifenden Umweltschutz – in Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben – in allen Umweltbereichen zu verankern.

Die Vorstellungen, von denen sich die Unabhängige Sachverständigenkommission hat leiten lassen, waren – stichwortartig zusammengefasst – folgende:

- Aufbau auf den gewachsenen Strukturen des geltenden Umweltrechts mit Modifikationen dort, wo es aus Gründen der Vereinheitlichung, der systematischen Klarheit oder aus Erfordernissen des Umweltschutzes angezeigt erscheint (Stichwort: evolutionäre Fortentwicklung des Vorhandenen).
 - Das Bestreben, das Leitbild der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung zu konkretisieren und mit dem Umweltgesetzbuch geeignete Instrumente zu schaffen, die einer ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung zum Erfolg verhelfen (Gedanke der Nachhaltigkeit).
 - Die Absicht, mit dem Umweltschutz Regelungen zur Bewältigung möglichst aller wichtigen Umweltprobleme zu schaffen.
 - Bestreben, eine medienübergreifende Betrachtungsweise in allen Bereichen des Umweltrechts zu verankern (Stichwort: integrierte Vorhabengenehmigung).
 - Stärkung der Eigenverantwortung der für den Umweltschutz maßgeblichen Akteure und Fortentwicklung von Anreizinstrumenten (Stichwort: Kooperation und neue, flexible Instrumente des Verwaltungshandelns).
3. Lassen Sie mich Ihnen nun einen groben Überblick über den Inhalt des Kommissionsentwurfs geben. Der Entwurf umfasst 17 Kapitel mit insgesamt 775 Paragraphen. Davon gehören 8 Kapitel mit 244 Paragraphen zum Allgemeinen Teil, die restlichen Kapitel bilden den Besonderen Teil. Dort finden sich zunächst die klassischen Kernbereiche des Umweltrechts (Naturschutz und Landschaftspflege im 9. Kapitel, der Bodenschutz im 10. Kapitel, Gewässerschutz im 11. Kapitel, Vorschriften zum Immissi-

11 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 75.

onsschutz – auch zum verkehrsbezogenen Immissionsschutz – im 12. Kapitel, das Kernenergie- und Strahlenschutzrecht im 13. Kapitel, Regelungen über gefährliche Stoffe im 16. Kapitel und die Abfallwirtschaft im 17. und letzten Kapitel). Darüber hinaus wurden weitere Materien, die mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind, in den Besonderen Teil des Entwurfs aufgenommen. Das betrifft etwa das interessierende Recht der Planung und Errichtung von Verkehrswegen (14. Kapitel) sowie das Gentechnikrecht (im 15. Kapitel). Teile des Waldrechts wurden in das 9. Kapitel, der den Naturschutz und die Landschaftspflege regelt, aufgenommen. Im Kapitel über den Bodenschutz finden sich zuletzt auch Regelungen aus dem Bergrecht.

Nicht berücksichtigt wurden das Bau- und Raumordnungsrecht, das Umweltstrafrecht und aus dem Bereich des bürgerlichen Rechts das zivile Nachbarrecht, wohingegen das zivilrechtliche Umwelthaftungsrecht im zweiten Abschnitt des 6. Kapitels eine Regelung erfahren hat. Keine Vorschläge enthält der Entwurf der Sachverständigenkommission zuletzt für einen „ökologischen Umbau“ des Steuersystems¹².

Im Allgemeinen Teil finden sich – vor die Klammer gezogene – Vorschriften, die für alle Gebiete des Besonderen Teils Bedeutung haben. Im Ersten Kapitel wird einleitend der Zweck des Gesetzbuches definiert, der im Schutz von Umwelt und Mensch besteht. § 2 UGB-KomE enthält Begriffsbestimmungen, die auf der einen Seite Begriffe des geltenden Rechts übernehmen und auf der anderen Seite bestehende Definitionen modifizieren (beispielsweise den Begriff der Umwelt bzw. bei der Definition des Stands der Technik) und neue Definitionen einführt¹³. § 3 UGB-KomE appelliert an die Umweltverantwortlichkeit und das Umweltbewußtsein des Bürgers, § 4 enthält die Leitlinien einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Die folgenden Vorschriften der §§ 5-7 UGB-KomE definieren das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Bereits hier sei darauf verwiesen, dass der Vorsorgegedanke insofern eine Aufwertung erfahren hat, als in Rechtsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften festgelegten Vorsorgegrenzwerten Drittschutz zukommen soll (§ 44 UGB-KomE). Nach § 8 UGB-KomE sollen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und des Menschen die Auswirkungen auf die

12 Zu den Erwägungen hinsichtlich der nicht berücksichtigten Materien vergleiche UGB-KomE (Fußn. 1), S. 93 ff.

13 Dazu und zum folgenden Überblick vergleiche *Kloepfer/Durner* (Fußn. 3), S. 1084 ff.

Umwelt in ihrer Gesamtheit berücksichtigen. Die Vorschrift enthält damit ein in dieser Form bislang unbekanntes Integrationsprinzip. § 9 UGB-KomE („Abwägung und Ausgleich“) behandelt die Rolle des Umweltschutzes im Rahmen von Ermessens- und Einschätzungsspielräumen. Mit dieser mir wichtig erscheinenden Vorschrift, der „Abwägungsklauseln“ aus dem Kapitel über den Naturschutz und die Landschaftspflege entsprechen (§ 247 Abs. 2 und § 261 UGB-KomE), werden die geltenden Vorschriften über die naturschutzrechtliche Ausgleichspflicht zu einem allgemeinen umweltrechtlichen Grundsatz aufgewertet¹⁴.

Es folgen Vorschriften über die Rechts- und Regelsetzung (§§ 11 ff. UGB-KomE). Ergänzt werden sie für den Bereich des Verkehrsimmissionsschutzes durch § 442 UGB-KomE. Die Vorschrift erweitert den § 43 BImSchG in zweifacher Hinsicht: Die Regelungen des Kommissionsentwurfs betreffen nicht nur den Lärmschutz, sondern alle beim Bau – und Betrieb – von Verkehrsanlagen entstehenden Immissionen, also auch den Schutz vor Abgasen. Zum Zweiten soll nicht nur vor schädlichen Immissionen geschützt, sondern auch Vorsorge gegen Risiken getroffen werden. Bestimmte Standards gibt der Entwurf jedoch nicht vor, sondern überantwortet deren Formulierung, wie bisher, der Exekutive. Geregelt werden vor allem verfahrensrechtliche Vorgaben an den Erlass von Rechtsverordnungen – hierzu gehört etwa der Vorschlag zur Einrichtung einer sogenannten Umweltkommission (§ 17 UGB-KomE), die die Aufgaben der „beteiligten Kreise“ übernehmen soll, und es ist in bestimmten Fällen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen (§ 20 UGB-KomE). Daneben regelt der Kommissionsentwurf die Festsetzung von Grenz- und Richtwerten für die Umweltqualität durch Verwaltungsvorschriften (§§ 25 ff. UGB-KomE) und durch technische Regelwerke privater oder öffentlich-rechtlicher Normungsorganisationen (§§ 31 ff. UGB-KomE). Vorschriften über Zielvorgaben der Bundesregierung für die freiwillige Erfüllung von bestimmten Anforderungen, über Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zu freiwilligen Maßnahmen und über einen (normersetzenden), vertraglichen Umweltschutz runden diesen Abschnitt ab (§§ 34 ff. UGB-KomE)¹⁵.

14 *Kloepfer/Durner* (Fußn. 3), S. 1085.

15 Vgl. dazu *Schröder* (Fußn. 3). Mit „Selbstverpflichtungen der Wirtschaft als Instrument der Umweltpolitik“ setzt sich der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 1998 ausführlich auseinander, S. 130 ff.

Der 5. Abschnitt des Allgemeinen Teils behandelt Besonderheiten des Rechtsschutzes im Umweltrecht (§§ 43 ff. UGB-KomE)¹⁶. Vorgeschlagen werden Regelungen zur Überprüfung von Prognose- und Bewertungsentscheidungen, zum Drittschutz im Bereich der Vorsorge, zur altruistischen Verbandsklage anerkannter Verbände (die neben eine Erweiterung der Beteiligungsrechte von anerkannten Naturschutzverbänden tritt, §§ 41 und 42 UGB-KomE) und zur Konkurrentenklage im Umweltrecht: Betreiber von Anlagen sowie Hersteller und Vertreiber von Produkten können danach die verwaltungsgerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit von behördlichen Maßnahmen oder Unterlassungen gegenüber Mitbewerbern überprüfen lassen, wenn die behördlichen Maßnahmen geeignet sind, den Wettbewerb zum Nachteil des Klägers zu beeinträchtigen, weil der Mitbewerber gegen umweltrechtliche Pflichten verstößt.

Das folgende 2. Kapitel des Allgemeinen Teils wendet sich der „Planung“ zu (§§ 67 ff. UGB-KomE). Darauf soll – ebenso wie auf das Kernstück des Allgemeinen Teils, die Vorschriften im 3. Kapitel über „Vorhaben“ (§§ 80 ff. UGB-KomE) – hier nur verwiesen werden, da hierauf im weiteren Verlauf noch näher eingegangen werden wird. Das 4. Kapitel des Allgemeinen Teils (§§ 115 ff. UGB-KomE) über „Produkte“ widmet sich dem produktbezogenen Umweltschutz, das 6. Kapitel (§§ 151 ff. UGB-KomE) dem betrieblichen Umweltschutz, der Umwelthaftung und sonstigen ökonomischen Instrumenten (etwa Umweltabgaben und Umweltsubventionen), das 7. Kapitel der Umweltinformation (§§ 207 ff. UGB-KomE) und das 8. und letzte Kapitel des Allgemeinen Teils dem grenzüberschreitenden Umweltschutz (§§ 228 ff. UGB-KomE)¹⁷. Übersprungen habe ich das 5. Kapitel, welches die Überschrift „Eingreifende Maßnahmen und Überwachung“ trägt (§§ 126 ff. UGB-KomE). Dort wird die Genehmigungsbehörde ermächtigt, auch noch nach Erteilung einer Vorhabengenehmigung nachträgliche Anordnungen zur Erfüllung der Pflichten, die sich aus den umweltrechtlichen Vorschriften ergeben, erlassen zu dürfen (§ 126 UGB-KomE). Das betrifft auch die planerische Vorhabengenehmigung und stellt insofern ein Novum für das Fachplanungsrecht dar. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Rücknahme bzw. des Widerrufs von Vorhabengenehmigungen (§ 128 UGB-KomE).

16 Dazu *Breuer*, Tendenzwende des Rechtsschutzes? Betrachtungen zu den §§ 43 ff. UGB-KomE, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, S. 161.

17 *Winter*, Internationale Bezüge in den Vorschriften des UGB-KomE, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, S. 137 (149).

Damit möchte ich den Streifzug durch den Kommissionsentwurf eines Umweltgesetzbuches beenden, um mich einigen Vorschriften etwas näher zuzuwenden, die Einfluss auf die fernstraßenrechtliche Planfeststellung haben.

III. Der Einfluss des UGB-KomE auf die fernstraßenrechtliche Planfeststellung

Der mit Herrn *Strick* abgesprochenen Aufgabenverteilung folgend werde ich dabei nicht die Vorschriften über den verkehrsbezogenen Immissionsschutz (§§ 435 ff. UGB-KomE) sowie die speziellen Vorschriften über Verkehrsanlagen (§§ 530 ff. UGB-KomE) behandeln.

1. Die Vorhabengenehmigung (Überblick)

Des besseren Verständnisses der folgenden Ausführungen wegen möchte ich Ihnen zunächst einen Überblick über die Vorschriften geben, die sich mit der Vorhabengenehmigung¹⁸ befassen in der Hoffnung, nicht zu sehr im Thema des 2. Referats zu „wildern“.

- a) Die Vorhabengenehmigung dient dazu, „einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung von Vorhaben“ zu entscheiden, die regelmäßig Auswirkungen auf mehrere Umweltgüter haben können, § 80 Abs. 1 Satz 1 UGB-KomE. Das gilt auch für die Vorhaben, die nach geltendem Recht einer Planfeststellung unterliegen, die also – wie § 80 Abs. 1 Satz 2 UGB-KomE zum Ausdruck bringt – „wegen der Vielfalt der berührten Belange planerischer Gestaltung und Abwägung bedürfen und die wegen der regelmäßig vorgesehenen Inanspruchnahme fremder Grundstücke und großflächiger Eingriffe in Natur und Landschaft im öffentlichen Interesse erforderlich sein müssen“. Die Vorschriften über die Vorhabengenehmigung sollen die Vorgaben der IVU-Richtlinie¹⁹ sowie der UVP-Änderungsrichtlinie²⁰ umsetzen. Die IVU-Richtlinie zielt auf eine Überwindung des medialen und sektoralen Ansatzes im geltenden Recht ab.

18 Vgl. dazu *Fluck* (Fußn. 3); *ders.*, Die Vorschriften über die Vorhabengenehmigung im Kommissions-Entwurf eines UGB, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, S. 93; *Schrader* (Fußn. 3).

19 Oben Fußn. 4.

20 Oben Fußn. 5.

Das kommt an mehreren Stellen der IVU-Richtlinie zum Ausdruck: Nach dem 7. Erwägungsgrund etwa können getrennte Konzepte, die lediglich der isolierten Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser oder Boden dienen, dazu führen, dass die Verschmutzung von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert wird, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen. Erwägungsgrund 8 gibt das Ziel eines integrierten Konzepts der Verminderung der Verschmutzung der Umwelt vor: Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft sind soweit wie möglich zu vermeiden und, wo dies nicht möglich ist, zu verhindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Die Vorschriften der IVU-Richtlinie selbst enthalten dazu materiell-rechtliche Vorgaben etwa in der Zweckbestimmung des Artikel 1, den Begriffsbestimmungen des Artikel 2 Nr. 2 („Umweltverschmutzung“) und Nr. 11 („beste verfügbare Techniken“) sowie im Grundpflichtenkatalog des Artikel 3. Ergänzt wird dieses Konzept durch ein „integriertes Verwaltungsverfahren“. So wird in Erwägungsgrund 14 eine vollständige Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden hinsichtlich der Genehmigungsverfahren und Genehmigungsaufgaben für erforderlich erklärt, um das höchstmögliche Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Dem folgend verlangt Artikel 7, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für eine vollständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigungsaufgaben ergreifen, um ein wirksames integriertes Konzept aller für diese Verfahren zuständigen Behörden sicherzustellen²¹. Während die IVU-Richtlinie das Konzept eines

21 Auf die IVU-Richtlinie selbst und auf ihren Umsetzungsbedarf sowie die damit verbundenen Schwierigkeiten kann hier nicht näher eingegangen werden. Insofern sei auf die Beiträge von *Sellner/Schnutenhaus*, Die geplante EG-Richtlinie zu „Integrated Pollution Prevention and Control (IPC)“, NVwZ 1993, 828; *Appel*, Emissionsbegrenzung und Umweltqualität, DVBl. 1995, 399; *Dürkop/Kracht/Wasielewski*, Die künftige EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), UPR 1995, 425; *Dolde*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1997, 313; *Zöttl*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NuR 1997, 157; *Becker*, Einführung in Inhalt, Bedeutung und Probleme der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG des Rats der Europäischen Union vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, DVBl. 1997, 588; *Steinberg/Koepfer*, IVU-Richtlinie und immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, 973; *Schäfer*, Zum integrierten Konzept der IVU-Richtlinie, UPR 1997, 444; *Volkman*, Umweltrechtliches Integrationsprinzip und Vorhaben-

„integrierten“ Umweltschutzes verfolgt, sprechen sowohl die UVP-Richtlinie, also auch die UVP-Änderungsrichtlinie von „Wechselwirkungen“ zwischen den Faktoren (Mensch, Fauna und Flora/Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft/Sachgüter und kulturelles Erbe), deren Schutz die Umweltverträglichkeitsprüfung dienen soll. Ziel der UVP-Richtlinie ist es, die Vorschriften für das Prüfverfahren deutlicher zu fassen, zu ergänzen und zu verbessern, damit die Richtlinie in zunehmend harmonisierter und effizienter Weise angewandt wird. Gleichzeitig wurde die Liste der Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben und die deshalb bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, vervollständigt (so der 4. und der 6. Erwägungsgrund der UVP-Änderungsrichtlinie)²².

Ein Herausarbeiten der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden noch umsetzungsbedürftigen EG-Richtlinien kann im Rahmen dieses Referats nicht geleistet werden²³. *Sendler*²⁴ meint, die schon auf Gemeinschaftsebene nicht abgestimmte IVU und UVP gebiete, „das von beiden Richtlinien partiell unterschiedlich Verlangte zu synchronisieren und zusammenzuführen“²⁵. Hinzuweisen ist darauf, dass trotz aller Gemeinsam-

genehmigung, *VerwArch.* 1998, 363; *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht - Bestand, Ziele, Möglichkeiten, *NVwZ* 1998, 329; *Lübbe-Wolf*, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, *NVwZ* 1998, 777; *Masing*, Kritik des integrierten Umweltschutzes, *DVBl.* 1998, 549; *Kracht/Wasielewski*, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: *Rengeling* (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Band 1, 1998, S. 1070; *Koch*, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, in: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997*, S. 31 (s.a. *ZUR* 1998, 57) verwiesen.

- 22 Vergleich zur UVP-Änderungsrichtlinie etwa *Becker*, Überblick über die umfassende Änderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, *NVwZ* 1997, 1167; *Feldmann*, Umweltverträglichkeitsprüfung: EG-Richtlinie und ihre Umsetzungen in Deutschland, in: *Rengeling* (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Band 1, 1998, S. 1035 (1064 ff.).
- 23 *Zöttl* (Fußn. 3), S. 160 f.; *Di Fabio* (Fußn. 3), S. 333 f.; *Sendler*, Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie durch ein Umweltgesetzbuch I, in: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998*, S. 7 (18 ff.); *Krings*, Immissionschutzrechtliche Aspekte der Umsetzung von IVU- und UVP-Richtlinie durch ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch, in: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998*, S. 47 (49 ff.).
- 24 A.a.O. (Fußn. 23), S. 20.
- 25 Eine Verknüpfung beider Richtlinien bei der Umsetzung birgt jedoch die Gefahr in sich, daß die Anforderungen der IVU-Richtlinie, die ausweislich ihres Anhangs I Straßenbauvorhaben nicht erfasst, auf - „vermittelt“ über die gleichzeitige Umset-

keiten hinsichtlich der Anforderungen an Zulassungsverfahren umweltrelevanter Vorhaben beide Richtlinien nebeneinander gelten sollen²⁶, wobei die Mitgliedstaaten jedoch ein einheitliches Verfahren für die Erfüllung der Anforderungen der IVU-Richtlinie und der UVP-Änderungsrichtlinie vorsehen können²⁷. Dem ist der Kommissionsentwurf mit seinen Vorschlägen für eine integrierte Vorhabengenehmigung in den §§ 80 ff. UGB-KomE gefolgt.

- b) Der Kommissionsentwurf unterscheidet 3 Arten von Vorhabengenehmigungen: Die gebundene, die planerische und die einfache Vorhabengenehmigung, § 80 Absatz 2 UGB-KomE.

Die gebundene Vorhabengenehmigung (§§ 83 ff. UGB-KomE) folgt im Wesentlichen dem Modell der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung der §§ 5 und 6 BImSchG. § 83 Absatz 1 UGB-KomE schreibt bestimmte Grundpflichten („Betreiberpflichten“, unter anderem zur Gefahrvermeidung, zur Risikovorsorge, zur Störfallverhütung, zur Ressourcenschonung und zur Abfallvermeidung) vor. Kernstück des neuen Konzepts²⁸ bildet die „Integrationsklausel“ des § 83 Absatz 2 Satz 1 UGB-KomE²⁹. Danach sind die Grundpflichten und die Anforderungen an die Zulässigkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft³⁰ so zu erfüllen, „dass unter Berücksichtigung aller Belastungspfade und der Wechselwirkungen zwischen den Umweltgütern die Maßnahmen getroffen werden, die die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belasten“. Diese Verpflichtung zielt, wie der Wortlaut schon sagt, auf die Integration des bereichs- und medienübergreifenden Ansatzes der Umweltverträglichkeitsprüfung in die Genehmigungsentscheidung³¹. Aufgrund des umfassenden Prüfungsansatz-

zung der UVP-Änderungsrichtlinie, deren Anhang I bestimmte Straßenbauvorhaben aufführt - die straßenrechtliche Fachplanung übertragen werden, obwohl sie - die IVU-Richtlinie - dafür gar nicht gedacht ist.

- 26 Artikel 1 der IVU-Richtlinie stellt klar, dass dies „unbeschadet“ der UVP-Richtlinie gilt.
- 27 So der durch die UVP-Änderungsrichtlinie neu eingefügte Artikel 2 Abs. 2a der UVP-Richtlinie.
- 28 *Kloepfer/Durner* (Fußn. 3), S. 1089.
- 29 Dazu *Sendler* (Fußn. 23), S. 25 ff.; *Krings* (Fußn. 23), S. 70 ff.; *Fluck* (Fußn. 18), UTR 1998, S. 102 ff.; *ders.* (Fußn. 3), NVwZ 1998, S. 1018 f.; *Schrader* (Fußn. 3), S. 289.
- 30 Letztere sind in §§ 260 ff. UGB-KomE geregelt.
- 31 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 627.

zes der Vorhabengenehmigung und dieser Integrationsklausel würden - so die Begründung des Kommissionsentwurfs - die Auswirkungen des Vorhabens einschließlich der Wechselwirkungen lückenlos erfassbar. Die Genehmigungsbehörde könne Belastungsverschiebungen vermeiden sowie die insgesamt umweltschonendsten Maßnahmen ergreifen, was nicht zuletzt auch der IVU-Richtlinie Rechnung trage³². Wichtig ist der Hinweis auf diese Grundpflichten deshalb, weil deren Erfüllung gemäß § 84 UGB-KomE die wichtigste der Genehmigungsvoraussetzungen ist. Im Abschnitt über die gebundene Vorhabengenehmigung finden sich unter anderem auch Regelungen über das Genehmigungsverfahren.

Der Hinweis auf die Vorschriften über die gebundene Vorhabengenehmigung ist deshalb von Bedeutung, weil die planerische Vorhabengenehmigung (§§ 101 ff. UGB-KomE) darauf aufbaut. Hintergrund ist die Überlegung, alle raumbedeutsamen, bisher genehmigungs- oder planfeststellungsbedürftigen Vorhaben einer „integrierten Genehmigung“ zu unterwerfen. Die für eine gebundene Genehmigung typische „Wenn-Dann“-Struktur soll mit einer für die Planfeststellung typischen Abwägungsklausel in **einem** Zulassungstatbestand verbunden werden. Es sollen also für alle Vorhaben allgemeine Grundpflichten gelten, die eine medienübergreifende Betrachtung und ein einheitlich hohes Umweltschutzniveau vorgeben, wobei bei Infrastrukturprojekten, die unvermeidbar mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, eine mit einem Abwägungsvorbehalt ausgestattete planerische Vorhabengenehmigung vorgesehen werden soll, die an die Stelle des bisher geltenden Planfeststellungsverfahrens tritt. Die Regelungsansätze der bestehenden Verfahren der Anlagengenehmigung und der Planfeststellung werden also - zur Vereinheitlichung des Zulassungsrechts - **zusammengeführt**³³.

Dieses Konzept wurde gesetzestechnisch so umgesetzt, dass zunächst Bezug auf die allgemeinen Genehmigungsvoraussetzungen des § 84 UGB-KomE genommen wird. Damit soll ausweislich der Begründung des § 102 UGB-KomE³⁴ verdeutlicht werden, dass auch für die Vorhaben, die einer **planerischen** Vorhabengenehmigung bedürfen, die umweltschutzbezogenen Grundpflichten des § 83 UGB-KomE und die ergänzenden Vorschriften des Besonderen Teils gelten. In Kauf genommen wurde damit, dass

32 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 627.

33 Dazu etwa die Erwägungen aus der Begründung des Kommissionsentwurfs auf S. 609, 615 und 617.

34 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 659.

der mit einer Abwägungsentscheidung grundsätzlich verbundene Gestaltungsspielraum insofern beschränkt wird, als zunächst zwingende umweltrechtliche Vorschriften oder andere öffentlich-rechtliche Vorschriften zu beachten sind. Sie stellen zwingende Versagungsgründe dar, wie sie das geltende Fachplanungsrecht beispielsweise bei der abfallrechtlichen Planfeststellung³⁵ schon kennt bzw. für die von Straßen- und Schienenwegen ausgehenden Lärmbelastigungen in der 16. BImSchV vorsieht³⁶. Daraus ist zu schließen, dass die „Zeit“ für eine planerische Abwägungsentscheidung erst dann „gekommen ist“, wenn die Versagungsgründe darstellenden Grundpflichten des § 83 Absatz 1 und 2 UGB-KomE sowie die sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung der Vorhabengenehmigung nach den umweltrechtlichen Vorschriften „abgearbeitet“ sind und andere für das Vorhaben geltende öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen (§ 84 Absatz 1 UGB-KomE). Dass das Abwägungsgebot des § 102 Absatz 1 UGB-KomE für planerische Vorhabengenehmigungen damit nur noch ein - wie *Hoppe/Schlarmann* zutreffend zum Ausdruck bringen³⁷ - der gebundenen Vorhabengenehmigung gewissermaßen „aufgesetztes“ und „übergestülptes“ Entscheidungsprogramm darstellt, wird in zahlreichen weiteren Vorschriften, die die planerische Vorhabengenehmigung betreffen, deutlich, in denen Bestimmungen, die die gebundene Vorhabengenehmigung betreffen, zum Teil modifiziert oder für nicht anwendbar erklärt werden³⁸.

Neben die gebundene Vorhabengenehmigung und die planerische Vorhabengenehmigung tritt die sogenannte einfache Vorhabengenehmigung für solche Vorhaben, die durch eine Rechtsverordnung näher bestimmt werden und für die eine Genehmigung unter vereinfachten Anforderungen deshalb „ausreicht“, weil dies nach Art, Ausmaß und Dauer der nachteiligen Auswirkungen, die durch das Vorhaben hervorgerufen werden kön-

35 *Paetow*, Zur Struktur der abfallrechtlichen Planfeststellung, in: Festschrift für Horst Sandler, 1991, S. 425; *ders.*, Genehmigung statt Planfeststellung, in: Festschrift für Otto Schlichter, 1995, S. 499 ff.; *ders.*, Kommentierung des § 32 KrW-/AbfG, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 1998.

36 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 659.

37 *Hoppe/Schlarmann* (Fußn. 6), S. 150.

38 Beispiele: § 102 Absatz 1 Satz 2, § 104, § 105 Absatz 1 und Absatz 2, § 106 Absatz 2 und § 107 UGB-KomE.

nen, mit dem Schutz der Umwelt und des Menschen vereinbar ist. Darauf sei der Vollständigkeit halber lediglich verwiesen³⁹.

- c) Ich hoffe, Ihnen damit auf der einen Seite einen ausreichenden Überblick über das „Herzstück“ des Allgemeinen Teils des Kommissionsentwurfs gegeben und gleichzeitig nicht zu sehr im Folgereferat „gewildert“ zu haben. Wichtig war mir der Hinweis darauf, dass es sich bei der planerischen Vorhabengenehmigung nach wie vor um eine Abwägungsentscheidung handelt. Trotz aller Vorbehalte, die man gegen das gewählte Modell einer Kombination aus Versagungsgründen verbunden mit einer Abwägungsklausel hegen kann⁴⁰, müssen doch nach wie vor die durch das Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Auswirkungen auf die Umwelt – unter Einbezug naheliegender Alternativen – ermittelt, bewertet sowie gegeneinander und untereinander abgewogen werden, § 102 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 UGB-KomE. Auf diesem – vorläufigen – Fazit sollen die weiteren Überlegungen aufbauen.

2. Der Einfluss der Schutzgüter des UGB-KomE auf die planerische Abwägungsentscheidung

Einfluss auf die planerische Abwägungsentscheidung nehmen mehrere Vorschriften aus dem Allgemeinen (§ 9 und § 67 UGB-KomE) und dem Besonderen Teil (§ 247 Absatz 2 UGB-KomE) des Kommissionsentwurfs. In Zusammenhang damit steht die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die sich in den §§ 260 ff. UGB-KomE findet, und die wegen ihres Einflusses auf die Abwägungsentscheidung hier mitbehandelt werden soll.

- a) Allgemeine Maßstäbe dafür, wie Umweltbelange im Rahmen von Abwägungsentscheidungen berücksichtigt werden sollen, finden sich in § 9 UGB-KomE. Ausweislich der Begründung knüpft dieser Vorschlag an das in § 1 Absatz 3 des im Allgemeinen Teil des Professorenentwurfs vorgesehene Abwägungsgebot an⁴¹ und entwickelt dieses weiter. Legt man beide Abwägungsklauseln nebeneinander, wird der Unterschied deutlich:

39 Näher auseinandergesetzt haben sich damit *Hoppe/Schlarmann* (Fußn. 6) auf Seiten 70 ff. ihres Rechtsgutachtens.

40 Kritisch dazu *Hoppe/Schlarmann* (Fußn. 6), S. 146 ff.; *Stüer* (Fußn. 2), S. 1013; *Schrader* (Fußn. 3), S. 289.

41 § 1 Absatz 3 des Allgemeinen Teils des Professorenentwurfs (Fußn. 7) lautet: „Der Schutz der Umwelt erfolgt unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern im Rahmen der Rechtsordnung.“

Satz 1 des § 9 UGB-KomE – die Begründung des Kommissionsentwurfes verweist insofern auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Abwägungsgebot im Bauplanungsrecht⁴² – enthält die zum Planungsrecht entwickelten Grundsätze einer gerechten Abwägung. Doch schon Satz 2 dieser Vorschrift enthält eine Neuerung: Die Schutzgüter des Umweltgesetzbuches sind in der Abwägung „mit einem ihrer herausgehobenen Bedeutung entsprechenden Gewicht zu berücksichtigen“. An anderer Stelle bezeichnet die Begründung des Kommissionsentwurfs eine vergleichbare Berücksichtigungsklausel als Optimierungsgebot im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴³: „Die Bedeutung solcher Vorschriften besteht darin, den in ihnen enthaltenen Zielvorgaben ein besonderes Gewicht zuzumessen und insoweit die planerische Gestaltungsfreiheit einzuschränken. Bei Prüfung der Frage, ob derartige Belange in einer Weise fehlgewichtet sind, die mit ihrem objektiven Gewicht schlechterdings nicht zu vereinbaren ist, muss diese gesetzliche Vorgabe beachtet werden“⁴⁴. Während damit die Gewichtung von in die Abwägung einzustellender Belange angesprochen ist, enthält Satz 3 des § 9 UGB-KomE eine Vorrangklausel: Den Umweltbelangen ist Vorrang einzuräumen, sofern eine wesentliche und dauerhafte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts droht, es sei denn, dass überragend wichtige Belange des Wohls der Allgemeinheit die Beeinträchtigung erfordern. Voraussetzung ist eine „wesentliche und dauerhafte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“. „Naturhaushalt“ wird in § 2 Nr. 3 UGB-KomE definiert. Dazu zählen Boden, Wasser, Luft, die Ozonschicht, das Klima einschließlich des Kleinklimas, Tiere, Pflanzen und andere lebende Organismen (Naturgüter) sowie das Wirkungsgefüge zwischen den Naturgütern. Folge einer schweren Beeinträchtigung dieser Naturgüter bzw. des Wirkungsgefüges zwischen den Naturgütern ist ein Vorrang in der planerischen Abwägung. Damit kann nur gemeint sein, dass diese Belange den anderen betroffenen Belangen, die in der Entscheidung berücksichtigt werden müssen, grundsätzlich vorgehen. Das

42 BVerwG v. 12.12.1969 - IV C 105.66 -, BVerwGE 34, 301 (309); 5.7.1974 - IV C 50.72 -, BVerwGE 45, 309 (314).

43 So die Begründung des Kommissionsentwurfs zu § 247 Absatz 2, S. 879. Zu den Optimierungsgeboten vgl. *Hoppe*, Die Bedeutung von Optimierungsgeboten im Planungsrecht, DVBl. 1992, 853; *Bartlsperger*, Planungsrechtliche Optimierungsgebote, in: Blümel (Hrsg.), Planungsrechtliche Optimierungsgebote - Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Folgekosten, Speyerer Forschungsberichte 157, 1996, S. 1 (s.a. DVBl. 1996, 1).

44 BVerwG v. 22.3.1985 - 4 C 73.82 -, BVerwGE 71, 163 (165).

gilt ausnahmsweise („...es sei denn ...“) dann nicht, wenn „überragend wichtige Belange des Wohls der Allgemeinheit die Beeinträchtigung erfordern“. Das heißt: Lediglich Gemeinwohlbelange von überragend wichtiger Bedeutung vermögen sich gegen Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts von einigem Gewicht durchzusetzen. Damit würde kraft Gesetzes den Umweltbelangen Vorrang („...ist ... einzuräumen ...!) vor anderen Belangen eingeräumt werden. Nur ausnahmsweise abgewichen werden dürfte von diesem Vorrang dann, wenn überragend wichtige Gemeinwohlbelange „hinter“ einem geplanten Vorhaben „stehen“. Eine vergleichbare Vorrangklausel enthält – für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege - § 247 Absatz 2 Satz 4 UGB-KomE.

Es würde also künftig darauf ankommen, ob einem geplanten Straßenbauvorhaben überragend wichtige Bedeutung für das Gemeinwohl zukommt, wenn es sich gegen eine schwere Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (§ 9 Satz 3 UGB-KomE) bzw. von Natur und Landschaft (§ 247 Absatz 2 Satz 4 UGB-KomE) durchsetzen muss. Das ist eine Frage des konkreten Einzelfalls und damit abhängig von der konkret zu bewältigenden Planungsaufgabe, also insbesondere von den Belangen, die für ein Straßenbauprojekt streiten. Fraglich könnte gleichwohl sein, ob es bestimmte Projekte gibt, die – im Sinne einer Regelvermutung – von vornherein so gewichtig sind, dass sie als „überragend wichtige Gemeinwohlbelange“ in die Waagschale der planerischen Abwägung gelegt werden können. Das ist für Infrastrukturprojekte nicht von vornherein ausgeschlossen. Denn bereits anerkannt ist, dass Bestand und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Deutschen Bahn überragend wichtige Gemeinschaftsgüter im Sinne des Artikel 12 GG sein können⁴⁵. Ferner ist – um ein anderes Beispiel zu wählen – die Abfallentsorgung als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge zugleich eine Maßnahme des Umweltschutzes, der Seuchenabwehr und der Landschaftspflege und verfolgt damit „Gemeininteressen von hoher Bedeutung“⁴⁶. Infrastrukturprojekte müssen also an entgegenstehenden, gewichtigen Umweltbelangen nicht bereits deshalb scheitern, weil Ihnen von vornherein keine dieses Gewicht überwindende Bedeutung zukommen kann. Man wird sogar so weit gehen können, be-

45 BVerfG v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 u.a. -, BVerfGE 11, 168 (184).

46 So BVerwG v. 9.3.1990 – 7 C 21.89 -, BVerwGE 85, 44 (47) unter Hinweis auf BVerfG v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 -, BVerfGE 79, 127 (156) – „Rastede“ – und BVerwG v. 4.8.1983 – 7 C 2.81 -, BVerwGE 67, 321 (326) – „Rastede“.

stimmten Bundesfernstraßen generell überragend wichtige Bedeutung für das Gemeinwohl zuzuerkennen. Ich denke dabei zum einen an die im Bedarfsplan zum Fernstraßenausbaugesetz aufgenommenen Bau- und Ausbauprojekte⁴⁷. Dies deshalb, weil der Gesetzgeber für diese Straßenbauprojekte einen vordringlichen Bedarf anerkannt und festgelegt hat. Hinzu kommt, dass die Aufnahme eines Vorhabens in den Bedarfsplan sowohl für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG, als auch für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich ist, § 1 Absatz 2 Satz 2 FStrAbG. Allerdings muß insofern darauf verwiesen werden, dass der Vorschlag der Unabhängigen Sachverständigenkommission wieder davon abrücken will, dem - an die Stelle der Ausbaugesetze tretenden - Bundesanlagenplan verbindliche Wirkung für die Planrechtfertigung beizumessen, § 534 Abs. 3 UGB-KomE. Zuletzt spricht für eine besondere, herausgehobene Bedeutung dieser Projekte der Umstand, dass ihnen der Gesetzgeber gewisse Privilegien hinsichtlich des Rechtsschutzes eingeräumt hat. So hat etwa die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz ein vordringlicher Bedarf festgestellt ist, keine aufschiebende Wirkung; der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage ist fristgebunden, § 17 Absatz 6a Satz 1 und 2 FStrG. All das spricht dafür, dass mit solchen Vorhaben in der Regel überragend wichtige Belange des Gemeinwohls verfolgt werden. Dasselbe dürfte für die Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ gelten⁴⁸. Der Umkehrschluss wäre jedoch unzulässig: Bundesfernstraßen, die nicht in den Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz aufgenommen worden sind bzw. die nicht zu den Verkehrsprojekten „Deutsche Einheit“ zählen, sind nicht von vornherein außer Stande, entgegenstehende gewichtige Umweltbelange bzw. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu überwinden. Hier wird es, wie bereits erwähnt, auf eine Abwägung unter besonderer Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles ankommen. Gleichwohl sind Bedenken angebracht, ob die Vorrang-

47 Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung v. 15.11.1993, BGBl. I, 1878. Dazu *Springob*, Ausweisung in Bedarfsplänen und Planfeststellung, in: Blümel (Hrsg.), Bedarfsplanung - Planfeststellung - Immissionsschutz, Speyerer Forschungsberichte 65, 1988, S. 81.

48 Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 16.12.1991 (BGBl. I, 2174), geändert durch Gesetz vom 15.12.1995 (BGBl. I, 1840) nebst der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3.6.1992 (BGBl. I, 1114).

klauseln des § 9 Satz 3 UGB-KomE bzw. des § 247 Absatz 2 Satz 4 UGB-KomE nicht zu weitreichend sind, denkt man beispielsweise an Ortsumgehungen (im Zuge von Bundesfernstraßen bzw. von Landesstraßen) zur Beruhigung innerstädtischer Verkehrsaufkommen. Wie hoch müssen - um bei diesem Beispiel zu bleiben - dabei Lärmbeeinträchtigungen innerorts sein, um als ein für das Vorhaben streitender „überragend wichtiger“ Gemeinwohlbelang zu sein? Muß es bereits zu Gesundheitsbeeinträchtigungen der Anwohner gekommen, also die „enteignungsrechtliche“ Zumutbarkeitsschwelle überschritten sein, oder „reichen“ auch Lärmbeeinträchtigungen aus, die darunter (aber über der sog. einfachrechtlichen Schwelle) liegen? Macht man damit ernst, dass diese Schutzvorschriften des UGB-KomE für Umwelt, Natur und Landschaft im Prinzip einen absoluten Vorrang mit der Folge einer weithin strikten Sperre für das in Aussicht genommene Vorhaben darstellen⁴⁹, werden sich zahlreiche Straßenbauvorhaben, treten gewichtige Konflikte mit Umweltschutzgütern auf, nicht mehr oder nur mehr ganz ausnahmsweise verwirklichen lassen⁵⁰.

Nur der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, dass § 247 Absatz 2 Satz 3 UGB-KomE eine relative Vorrangklausel für Biotop, die nach ihrer Art oder Ausgestaltung nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten an anderer Stelle wieder hergestellt werden können, enthält. Diese dürfen nur zerstört werden, sofern **besonders wichtige Gründe** des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern⁵¹. Diese Anforderungen liegen zwischen dem Gebot, die Schutzgüter dieses Gesetzbuches bzw. Natur und Landschaft mit einem ihrer herausgehobenen Bedeutung entsprechenden Gewicht in der Abwägung zu berücksichtigen und der, wenn man so

49 So die Begründung des Kommissionsentwurfs auf S. 880.

50 Das belegen auch die in der Begründungen des Kommissionsentwurfs aufgeführten Beispielsfälle, wann überragend wichtige Gründe des Wohls der Allgemeinheit vorliegen könnten. Gedacht ist dort etwa an den Fall eines unmittelbar bevorstehenden Abfallentsorgungsnotstandes, der innerhalb einer vertretbaren Zeitspanne mangels (ortsferner) Projektalternativen nur durch ein Opfer an Natur und Landschaft abgewendet werden könne. Denkbar wäre auch die Inanspruchnahme zugunsten eines Kohleabbaus, insbesondere von Braunkohle oder zugunsten des Deichschutzes. Die Aufzählung dieser Beispielsfälle legt die Vermutung nahe, das geplante Vorhaben müsse zwingend notwendig sein bzw. seine Realisierung „offen auf der Hand“ liegen.

51 Der Kommissionsentwurf lehnt sich bewusst an die im Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Systematik an, BVerfG v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56 -, BVerfGE 7, 377 (378).

will, absoluten Vorrangklausel des § 9 Satz 3 UGB-KomE bzw. des § 247 Absatz 2 Satz 4 UGB-KomE („**überragend wichtige Gründe**“).

- b) Umweltrechtliche Planungsgrundsätze, die innerhalb der Abwägung bei raumbedeutsamen öffentlichen Planungen eine möglichst weitgehende Beachtung verlangen, finden sich zudem in § 67 UGB-KomE sowie - verstreut - im Besonderen Teil. Hingewiesen werden soll insofern auf § 67 Absatz 1 Satz 2 UGB-KomE, wonach mit Naturgütern, insbesondere mit Wasser und Boden sowie mit Bodenschätzen, sparsam und schonend umgegangen werden „soll“. Während diese Bestimmung hinsichtlich des Schutzes des Bodens lediglich eine „Soll“-Bestimmung enthält, ist die Bodenschutzklausel des § 328 Absatz 1 UGB-KomE strenger: Im 10. Kapitel über den Bodenschutz gilt der Grundsatz, dass mit Boden sparsam und schonend umzugehen „ist“.

§ 67 Absatz 2 Satz 1 UGB-KomE enthält das Trennungsgebot des § 50 BImSchG angereichert um den Grundsatz, dass zusätzliche Verkehrsströme zu vermeiden sind. Zuletzt sollen Wald, Wiesen und sonstiges Grünland nur in notwendigem Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden, § 67 Absatz 3 UGB-KomE.

- c) Von Einfluss auf die planerische Abwägung sind zuletzt die Vorschriften über Eingriffe in Natur und Landschaft, die im Besonderen Teil und dort in den §§ 260 ff. UGB-KomE des 9. Kapitels („Naturschutz, Landschaftspflege und Waldschutz“) geregelt werden⁵². Die Vorschläge des Kommissionsentwurfs enthalten vor allem Besonderheiten gegenüber dem geltenden Recht, was die Zulässigkeit von Eingriffen betrifft. § 261 UGB-KomE regelt die Zulässigkeit von Eingriffen, die Pflicht zum Ausgleich findet sich dagegen erst in der folgenden Vorschrift des § 262 UGB-KomE. Damit ist eine gegenüber dem geltenden Recht andere Prüfungsreihenfolge beabsichtigt und verbunden⁵³. An die Spitze der Prüfungskette tritt eine - so die Begründung des Kommissionsentwurfs - „aus Elementen der Vermeidungspflicht und der Untersagungsregelung zusammengesetzte, integrierte Zulässigkeitsstation“⁵⁴. Danach ist nurmehr zwischen

52 *Scholten* (Fußn. 3). Vgl. zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung etwa *Kuschnerus*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, in: Blümel (Hrsg.), Planungsrechtliche Optimierungsgebote - Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Folgekosten, Speyerer Forschungsberichte 157, 1996, S. 39 (s.a. NVwZ 1996, 235).

53 Instrukтив VGH Mannheim v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93 -, VBIBW 1995, 392.

54 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 903.

dem „Ob“ des Eingriffs – geregelt in § 261 UGB-KomE – und seiner Kompensation – geregelt in § 262 UGB-KomE – zu unterscheiden. Das heißt: Zunächst ist aufgrund einer Abwägungsentscheidung die Frage zu beantworten, ob ein Eingriff in Natur und Landschaft überhaupt zulässig ist⁵⁵. Zulässig ist ein Eingriff nur, wenn im Einzelfall andere Belange denen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen, § 261 Absatz 1 Satz 1 UGB-KomE. Daraus ergibt sich zweierlei: Die „anderen“ Belange müssen denen des Naturschutzes und der Landschaftspflege „vorgehen“; ergibt die Abwägung den Gleichrang, ist der Eingriff – anders als bisher – nicht zulässig. Weiter stellt die Klausel – in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht – klar, dass es sich bei dieser Abwägung um eine spezifisch naturschutzrechtliche Zulassungsanforderung handelt, die namentlich von der fachplanerischen Abwägung zu unterscheiden und ihr vorgelegt ist⁵⁶. Im Rahmen dieser Abwägung ist – das streicht § 261 Absatz 1 Satz 2 UGB-KomE heraus – die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft „so gering wie möglich zu halten“. Aus dem – strikt zu beachtenden – **Vermeidungsgebot** des § 8 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG wird also ein in der planerischen Abwägung zu berücksichtigendes **Minimierungsgebot** („... so gering wie möglich zu halten“).

§ 261 Absatz 2 UGB-KomE enthält eine Vorschrift zum Schutz von Biotopen. In Anlehnung an § 247 Absatz 2 Satz 3 UGB-KomE darf ein Biotop, das wegen seiner Art oder Ausgestaltung nicht **oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten** an anderer Stelle wieder hergestellt werden kann, nur zerstört werden, wenn den Eingriff besonders wichtige Gründe des Wohls der Allgemeinheit erfordern. Die Begründung des Kommissionsentwurfs sieht darin eine gesteigerte Rechtfertigungslast für Eingriffe in besonders schutzwürdige Biotope⁵⁷. Handelt es sich um Biotope, die **für den Artenschutz in besonderem Maße von Bedeutung** sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus überragend wichtigen Gründen des Wohls der Allgemeinheit erforderlich ist, § 261 Absatz 3 UGB-KomE.

-
- 55 Abweichend von § 8 Absatz 3 BNatSchG ist Folge der Abwägungsentscheidung also nicht länger die **Untersagung** des Eingriffs durch die Behörde. Statt dessen wird geregelt, wann ein Eingriff **zulässig** ist, UGB-KomE (Fußn. 1), S. 907.
- 56 So die Begründung des Kommissionsentwurfs auf S. 907 f. unter Berufung auf *Berkemann*, *Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft* (§ 8 BNatSchG), NuR 1993, 97 (103).
- 57 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 908.

Ausgleichsmaßnahmen kommen nach dem eindeutigen Wortlaut des § 262 Absatz 1 Satz 1 UGB-KomE erst in Betracht, wenn ein Eingriff – aufgrund einer Abwägung nach § 261 UGB-KomE – zulässig ist. Ist bei einem zulässigen Eingriff ein Ausgleich nicht möglich, ist der Verursacher zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen (§ 262 Absatz 2 UGB-KomE) zu verpflichten. An letzter Stelle der Pflichtenkette stehen Ersatzzahlungen nach § 262 Absatz 3 UGB-KomE, worüber die Länder nähere Regelungen zu treffen haben. Die Vorschriften über diese Verursacherpflichten (Ausgleich/Ersatz/Ersatzzahlung) entsprechen weitgehend dem geltenden Recht.

Einer von der Kommission konstatierten Durchsetzungsschwäche von Naturschutzbelangen soll durch eine verfahrensrechtliche Neuerung begegnet werden: Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Eingriffs in Natur und Landschaft bzw. über Art und Umfang der Verursacherpflichten ergehen in der Regel „im Einvernehmen“ mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden. Wird das Einvernehmen nicht erteilt, entscheidet die nächst höhere gemeinsame Behörde, § 263 Absatz 2 UGB-KomE. Diese Stärkung der verfahrensrechtlichen Stellung der Naturschutzbehörde gegenüber dem bislang vorgesehenen Benehmensfordernis des § 8 Absatz 5 BNatSchG war wohl auch innerhalb der Kommission umstritten⁵⁸. Um den Besonderheiten der bundeseigenen bzw. der Bundesauftragsverwaltung Rechnung zu tragen – und um verfassungsrechtlichen Bedenken zu begegnen – bestimmt § 263 Absatz 3 UGB-KomE, dass in diesen Fällen an die Stelle des Einvernehmens das Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden tritt. Will die Bundesbehörde von der Stellungnahme der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde abweichen, trifft sie die Entscheidung im Benehmen mit der obersten Landesbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege, soweit nicht eine weitergehende Form der Beteiligung vorgeschrieben ist. In den Fällen der Planung von Bundesfernstraßen bleibt daher „alles beim Alten“. Für die Planung von Landesstraßen müsste jedoch künftig das Einvernehmen mit den Naturschutzbehörden hergestellt werden.⁵⁹ Dieser Hinweis ist deshalb wichtig, weil er Anlass bietet, auf eine weitere Besonderheit hinzuweisen, die mit den Rechtswir-

58 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 910.

59 Dasselbe gälte für die Straßenplanung durch Bebauungsplan, § 265 Absatz 2 UGB-KomE. Das würde bedeuten, dass auch die Entscheidungen der zuständigen Behörde einvernehmenspflichtig wäre, die Verletzung von Rechtsvorschriften beim Zustandekommen eines Bebauungsplans nicht geltend zu machen.

kungen der Vorhabengenehmigung zusammenhängt. Dieser soll zwar Konzentrationswirkung zukommen, die Vorschriften, die das Einvernehmen oder eine andere Mitwirkung anderer Behörden vorsehen, bleiben jedoch ausdrücklich unberührt (§ 99 Absatz 1 Satz 4 UGB-KomE). Da diese Regelung wiederum auch für die planerische Vorhabengenehmigung gilt, wäre künftig bei heute planfeststellungspflichtigen Vorhaben, denen eine umfassende verfahrensrechtliche Konzentrationswirkung zukommt, das Einvernehmen herzustellen⁶⁰. Fraglich ist, ob diese Änderung gegenüber dem geltenden Planfeststellungsrecht beabsichtigt ist⁶¹. Sinn und Zweck der Planfeststellung ist es, eine einheitliche Entscheidung durch eine Behörde auf der Grundlage eines durchgeführten Verwaltungsverfahrens zu treffen. Dies setze – so *Hoppe/Schlarmann* – die Befugnis der Behörde zu einer einheitlichen Sachentscheidung voraus, womit das Erfordernis, das Einvernehmen anderer Behörden herzustellen, unvereinbar sei⁶².

Dem wäre nichts hinzuzufügen. Die sich daraus ergebende Forderung ist die nach einer umfassenden Konzentrationswirkung für die Anlagen, die einer planerischen Vorhabengenehmigung bedürfen.

3. Umweltgrundlagenplanung und „Plan-UVP“

Eine weitere wichtige Neuerung aus dem Allgemeinen Teil des Vorschlags der Unabhängigen Sachverständigenkommission stellt die in den §§ 69 ff. UGB-KomE geregelte Umweltgrundlagenplanung dar. Sie beeinflusst auch das Fachplanungsrecht und soll daher in ihren Grundzügen vorgestellt werden. In Zusammenhang damit stehen Vorschläge, eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme (sogenannte „Plan-UVP“) einzuführen (§§ 74 ff. UGB-KomE), weshalb auch darauf kurz eingegangen werden soll.

a) Die Umweltgrundlagenplanung des Kommissionsentwurfs ist nicht ohne Vorbild: Sie ist – wenn man so will – der kleine Bruder der bereits im

60 Das betrifft nicht nur die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, sondern etwa auch das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB.

61 Dazu *Hoppe/Schlarmann*, S. 127: „... ist offen“. Die Aufrechterhaltung verwaltungsinterner Mitwirkungserfordernisse wäre jedenfalls – worauf *Hoppe/Schlarmann* zu Recht verweisen – mit der speziellen Rechtsnatur der planerischen Abwägungsentscheidung bei der Planung von Verkehrsanlagen nicht vereinbar.

62 Fußn. 6, S. 127.

Allgemeinen Teil des Professorenentwurfs vorgeschlagenen „Umweltleitplanung“⁶³. Erlauben Sie, dass ich auf die Unterschiede der beiden Planungskonzepte nicht näher eingehe⁶⁴ und mich auf eine Vorstellung von Ziel und Gegenstand der Umweltgrundlagenplanung so, wie sie im Kommissionsentwurf vorgeschlagen wird, beschränke. „Die Harmonisierungs- und Koordinationsmängel sowie die unzureichende Verbindlichkeit der vorhandenen umweltbezogenen Planungen und die Schwierigkeiten ihrer Integration in die gesamträumliche Planung sollen dadurch behoben werden, dass Umweltbelange in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung medienübergreifend und intensiver als bisher dargestellt werden“⁶⁵. Dieses wörtliche Zitat aus der Begründung des Kommissionsentwurfs verdeutlicht die wichtigsten Unterschiede gegenüber der Umweltleitplanung des Professorenentwurfs: Während dort ein Ausbau der Landschaftsplanung vorgeschlagen wurde, soll hier die Landes-, Regional- und Bauleitplanung umweltplanerisch ausgestaltet werden. Dies soll „medienübergreifend“ geschehen, womit der Kritik an der Umweltleitplanung des Professorenentwurfes begegnet werden soll, diese stelle keine ganzheitliche Gesamtplanung im Sinne einer alle Umweltbelange umfassend integrierenden Planung dar, sondern entwickle lediglich bereits vorhandene Umweltplanungen (Landschaftsplanung, forstliche Rahmenplanung, wasserwirtschaftliche Planung und Luftreinhalteplanung) fort⁶⁶. Der Name „Umweltgrundlagenplanung“ soll zweierlei verdeutlichen: Einmal soll

63 Dort geregelt in den §§ 19 ff. UGB-ProfE AT. „Kleiner Bruder“ deshalb, weil die Umweltgrundlagenplanung erst später das „Licht der Welt“ erblickte, als die „Umweltleitplanung“ des Professorenentwurfs. Letztere hat Kritik erfahren müssen. Eine Auseinandersetzung damit sowie eine Analyse, ob die nun vorgeschlagene Umweltgrundlagenplanung in der Lage ist, die an der Umweltleitplanung geäußerte Kritik auszuräumen, würde den Rahmen dieses Vortrages sprengen. Siehe zur Umweltleitplanung *Schmidt-Aßmann*, Struktur und Gestaltungselemente eines Umweltplanungsrechts, DÖV 1990, 169 (176 ff.), *Hoppe*, Die Umweltleitplanung im Entwurf eines Umweltgesetzbuches - Allgemeiner Teil, NJW 1992, 1993; *ders.*, Landschaftsplanung als Umweltleitplanung?, DVBl. 1992, 1381; *Erbguth*, Die Umweltleitplanung im Entwurf eines Umweltgesetzbuches - Allgemeiner Teil, DVBl. 1992, 1122; Beschluß Nr. 27 des 59. Deutschen Juristentages Hannover 1992, abgedruckt in DVBl. 1992, 1422 (1423). Zur Umweltgrundlagenplanung nach dem UGB-KomE *Hoppe*, Bemerkungen zur Umweltgrundlagenplanung im UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission, in: Festschrift für Willi Blümel, 1999, S. 177.

64 Dazu etwa die Begründung des Kommissionsentwurfs auf S. 569 ff.

65 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 571.

66 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 569.

kein neuer Planungstyp geschaffen werden. Umweltgrundlagenplanung soll lediglich Bestandteil der Landesplanung, Regionalplanung und der Bauleitplanung sein. Zum Zweiten soll es sich um eine „echte“ Grundlagenplanung handeln, die als obligatorische Vorstufe zur gesamträumlichen Planung gedacht ist und für diese die Grundlagen schaffen soll⁶⁷. Alternativen – etwa die Weiterentwicklung der Landschaftsplanung zu einer eigenständigen Umweltschutzplanung, die Fortentwicklung der Umweltschutzplanung nach dem Modell des Professorenentwurfs oder die Weiterentwicklung des Systems der bestehenden Umweltschutzpläne – hat die Unabhängige Sachverständigenkommission verworfen⁶⁸.

- b) Was ist nun Inhalt der Umweltgrundlagenplanung und welche Bedeutung kommt ihr für andere Planungen zu? Nach § 69 Absatz 1 Satz 2 UGB-KomE stellt die Umweltgrundlagenplanung den für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen erheblichen Zustand der Umwelt sowie raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes in beschreibender und zeichnerischer Form zusammenfassend dar. Sie obliegt den Trägern der Bauleitplanung sowie den Trägern der Raumordnung und Landesplanung, § 70 Absatz 1 UGB-KomE. Sie soll auf örtlicher Ebene vor oder im Zusammenhang mit der Aufstellung, Änderung und Ergänzung des Flächennutzungsplans, auf regionaler Ebene sowie auf der Ebene des Landes vor oder im Zusammenhang mit der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufgestellt, geändert oder ergänzt werden („vor- bzw. mitlaufende“ Umweltgrundlagenplanung), § 70 Absatz 2 Satz 1 UGB-KomE. Andere, bereits aufgestellte Umweltschutzpläne sollen in die Umweltgrundlagenplanung übernommen werden⁶⁹.

Schaut man sich die Bedeutung der Umweltgrundlagenplanung für andere Planungen näher an, ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass in den Umweltgrundlagenplänen die Belange des Umweltschutzes lediglich „dargestellt“ werden sollen, § 69 Absatz 1 Satz 2 und 3 UGB-KomE. Sie soll vor allem für die gesamträumliche Planung die Abwägung – eben durch eine Darstellung des Zustands der Umwelt sowie raumbedeutsamer Er-

67 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 572.

68 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 572.

69 § 70 Absatz 3 UGB-KomE nennt Naturpflegepläne, wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Bewirtschaftungspläne, Luftreinhalte- und Lärminderungspläne, forstliche Rahmenpläne, Bodenschutzpläne, Abfallwirtschaftspläne, Abwasserbeseitigungspläne, bergbauliche Bedarfs- und Standortpläne sowie andere raumbedeutsame Pläne.

fordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes – vorbereiten. Bestandsaufnahme („Darstellung“) steht dabei im Vordergrund und nicht Konfliktbewältigung. Das macht § 69 Absatz 2 UGB-KomE deutlich: Umweltgrundlagenpläne sollen zwar (auch) Aussagen dazu enthalten, welche Erforderniss und Maßnahmen zur bestmöglichen Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes im Verhältnis untereinander vorrangig sind. Gemeint ist damit aber nicht, dass bestimmte Umweltbelange gegenüber anderen, vorrangig erscheinenden Umweltbelangen endgültig „weggewogen“ werden sollen oder dürfen. Eine ökologische Abwägung findet auf dieser Stufe nicht statt. Absatz 2 geht zwar davon aus, dass Umweltbelange unterschiedlichen Rang haben und dass sie untereinander konkurrieren können. Ein möglicher Konflikt soll aber nicht durch Abwägung bewältigt werden; Konflikte zwischen verschiedenen Umweltbelangen sollen lediglich aufgezeigt und ein möglicher Vorrang soll benannt werden⁷⁰. Nicht „ökologische Abwägung“ sondern „ökologische Darstellung“ ist also Aufgabe der Umweltgrundlagenplanung. Es ist daher fraglich – möglicherweise aber nur ein terminologisches Problem -, ob insofern von echter „Planung“ gesprochen werden kann.

Die Abwägung mit anderen, nicht umweltspezifischen Belangen findet erst auf einer nächsten Stufe – der der gesamträumlichen Planung – statt. Das bringt § 71 Absatz 1 UGB-KomE zum Ausdruck. Danach sollen die Darstellungen in Umweltgrundlagenplänen, soweit möglich, unter Abwägung mit den anderen planungserheblichen Belangen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder als Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung umgesetzt werden. Das bedeutet zweierlei: Abgewogen wird erst, wenn die Darstellungen der Umweltgrundlagenpläne Ziele der Raumordnung und Landesplanung bzw. Darstellungen oder Festsetzungen von Bauleitplänen „werden sollen“. Im Rahmen dieser Abwägung müssen sie sich gegenüber den „anderen planungserheblichen Belangen“ bewähren. Eigene Verbindlichkeit erlangen somit die Darstellungen der Umweltgrundlagenpläne erst, wenn sie sich im Rahmen der Abwägung (§ 7 Absatz 7 ROG und § 1 Absatz 6 BauGB) gegenüber anderen Belangen durchgesetzt haben, wobei hier wiederum die besondere Abwägungsklausel des § 9 UGB-KomE zu beachten wäre. Als Ziele der Raumordnung und Landesplanung wären Darstellungen in Umweltgrundlagen-

70 Vergleich dazu die Begründung des Kommissionsentwurfs auf S. 573 ff.

plänen dann auch für die Fachplanung beachtlich (§ 16 Absatz 2 Satz 1 FStrG und § 4 Absatz 1 ROG)⁷¹.

Werden die Darstellungen in Umweltgrundlagenplänen nicht zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung oder zu Darstellungen bzw. Festsetzungen in Bauleitplänen, sind sie als Belange des Umweltschutzes bei allen Entscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen „zu berücksichtigen“, § 71 Absatz 2 UGB-KomE. Sie stellen dann Material für die fachplanerische Abwägung dar.

Es kann also folgendes festgehalten werden:

- Umweltgrundlagenpläne gehören, misst man sie an den Anforderungen des planerischen Abwägungsgebots, zur Stufe der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials (Stichwort: „ökologische Darstellung“).
- Im Falle konfligierender Umweltbelange soll lediglich deren Gewicht bzw. Wertigkeit dargestellt werden. Eine „ökologische“ Abwägung findet auf dieser Stufe nicht statt.
- Verbindlichkeit erlangen Darstellungen in Umweltgrundlagenplänen insbesondere dann, wenn sie als Ziele der Raumordnung in die Landes- bzw. Regionalplanung aufgenommen werden. Dabei müssen sie sich jedoch gegenüber anderen planungserheblichen Belangen durchsetzen, wobei für die Umweltbelange § 9 UGB-KomE „streitet“.
- Gelingt ihnen das, sind sie von der straßenrechtlichen Fachplanung – wie Ziele der Raumordnung generell – „zu beachten“.
- Findet eine Umsetzung in die Landes- bzw. Regionalplanung nicht statt, sind Darstellungen in Umweltgrundlagenplänen Abwägungsbelange und im Rahmen der fachplanerischen Abwägung „zu berücksichtigen“.

c) Wichtig ist der Hinweis darauf, dass die Umweltgrundlagenplanung nach dem Konzept des Kommissionsentwurfs die Umweltverträglichkeitsprüfung für Raumordnungspläne, Regionalpläne und Flächennutzungspläne ersetzt, § 75 Satz 3 UGB-KomE. Das setzt voraus, dass für diese Pläne die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist. Das sehen §§ 74 ff. UGB-KomE in der Tat vor. Damit wird Bestrebungen der EG vorgegriffen, für bestimmte Pläne und Programme eine Umweltverträglichkeitsprüfung (sogenannte „Plan-UVP“) vorzusehen. So

71 Zum Verhältnis von Fachplanungen zu Gesamtplanungen *Hoppe*, Die Neuregelung des Verhältnisses von Fachplanungen und Gesamtplanungen, in: Blümel (Hrsg.), Strassenplanungen und Gesamtplanungen, Speyerer Forschungsberichte 185, 1998, S. 1.

liegt dem Rat der Europäischen Union ein Vorschlag der Kommission über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 26. März 1997⁷² vor, der zusammengefasst, insbesondere für Pläne und Programme im Bereich der Raumordnung gilt und wohl auch Flächennutzungspläne der Gemeinden erfassen könnte⁷³.

Ein Problem sei hier nur angedeutet. Der Richtlinienvorschlag des Rates enthält nähere Bestimmungen über Art und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren zur Aufstellung der benannten Pläne und Programme (Artikel 6) sowie über die Information der betroffenen Öffentlichkeit, nachdem ein solcher Plan angenommen worden ist (Artikel 9). Dementsprechend regelt § 78 UGB-KomE die Öffentlichkeitsbeteiligung im Aufstellungsverfahren, § 79 Satz 5 und 6 UGB-KomE befassen sich mit der öffentlichen Bekanntmachung der abschließenden Entscheidung und der Möglichkeit, den Plan oder das Programm einsehen zu können. Vergleichbare Vorschriften finden sich im Abschnitt über die Umweltgrundlagenplanung aber nicht! § 70 Absatz 4 Satz 2 UGB-KomE regelt lediglich, dass die Öffentlichkeit im Verfahren der Aufstellung, Änderung und Ergänzung der Flächennutzungspläne oder der Pläne der Raumordnung und Landesplanung beteiligt werden „soll“. Für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen ergibt sich daraus kein Problem, da in § 3 Absatz 2 BauGB die Beteiligung der Öffentlichkeit und in § 6 Absatz 5 BauGB die ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigung des Flächennutzungsplans geregelt werden. Vergleichbare Vorschriften für die Raumordnungs- und Regionalpläne fehlen aber bislang. Nach § 7 Absatz 6 ROG können die Länder (lediglich) vorsehen, dass die Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Raumordnungspläne einzubeziehen oder zu beteiligen ist. Dieses Defizit mit Blick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die öffentliche Bekanntmachung der abschließenden Entscheidung gleicht § 70 Absatz 4 Satz 2 („Die Öffentlichkeit soll beteiligt werden“) nicht aus, da sowohl Art und Umfang der Beteiligung der Öffentlichkeit offen bleibt, als auch keine Verpflichtung besteht, die Entscheidung öffentlich bekannt zu machen. Insofern bestünde – bleibt es dabei, dass die Um-

72 Abgedruckt in BR-Drs. 277/97.

73 Dass auch Flächennutzungspläne erfasst sein können, ist zwar Artikel 2 des Richtlinienvorschlags selbst nicht zu entnehmen, wohl aber der Begründung des Vorschlags, nach der in der Bundesrepublik Deutschland neben Landesraumordnungsprogrammen bzw. -plänen, Landesentwicklungsprogrammen und -plänen, Regionalprogrammen und -plänen auch Flächennutzungspläne erfasst sein könnten, BR-Drs. 277/97, S. 2.

weltgrundlagenplanung die „Plan-UVP“ ersetzen soll – ein verfahrensrechtliches Defizit⁷⁴.

4. *Recht- und Regelsetzung*

Angenommen hat sich die Unabhängige Sachverständigenkommission – in Anlehnung an die Vorschläge des Professorenentwurfs – den Problemen der Festlegung von Umweltstandards⁷⁵. In den Vorschriften über die „Recht- und Regelsetzung“ der §§ 11 ff. UGB-KomE finden sich Regelungen über die Festsetzungen von Grenz- und Richtwerten für die Umweltqualität durch Rechtsverordnung (§§ 11 ff. UGB-KomE), über die Festsetzung von Grenz- und Richtwerten für die Umweltqualität durch Verwaltungsvorschriften (§§ 25 ff. UGB-KomE) sowie über technische Regelwerke privater bzw. öffentlich-rechtlicher Normungsorganisationen (§§ 31 ff. UGB-KomE). Den eindeutigen Vorrang räumt der Kommissionsentwurf dabei den Rechtsverordnungen ein. Bezüge zur fernstraßenrechtlichen Planfeststellung bestehen insoweit, als durch Rechtsverordnung nach § 11 UGB-KomE auch Grenz- und Richtwerte für den Bau und die wesentliche Änderung von Verkehrsanlagen sowie für bestehende Verkehrsanlagen festgesetzt werden, § 442 Absatz 2 UGB-KomE.

- a) Damit ist bereits eine erste Besonderheit gegenüber dem geltenden Recht angesprochen: Durch Rechtsverordnung „werden“⁷⁶ **Grenz- und Richtwerte** für den Bau und die wesentliche Änderung von Verkehrsanlagen festgesetzt. Auf die weitere Besonderheit, dass diese Werte auch für bereits bestehende Verkehrsanlagen festgesetzt „werden“, soll weiter unten eingegangen werden.

Grenzwerte, die nicht überschritten werden dürfen, können insbesondere zum **Schutz vor Gefahren oder zur Vorsorge gegen Risiken** für die Umwelt oder den Menschen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages festgesetzt werden, § 11 Absatz 1 Satz 1 UGB-KomE. Das heißt: Grenzwerte können sowohl die Schwelle der Gefahr festlegen, aber

74 Dieses Defizit wird auch in der Begründung des Kommissionsentwurfs S. 587 erkannt.

75 Damit hat sich der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 1996, S. 251 ff., ausführlich befaßt.

76 Zum Regelungsauftrag an den Ordnungsgeber vergleiche BVerfG v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 –, BVerfGE 79, 174 (193 ff.).

auch der Risikovorsorge dienen. Damit geht die Verordnungsermächtigung über das geltende Recht insofern hinaus, als nach § 43 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG durch Rechtsverordnung nur Grenzwerte zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche zu erlassen sind. Dieser dem Schutzprinzip verpflichtete Auftrag an den Ordnungsgeber wird nun erweitert um die Möglichkeit, Grenzwerte auch zur Risikovorsorge zu treffen. Sind in Rechtsverordnungen Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken festgelegt, dienen diese nach den Vorstellungen des Kommissionsentwurfs auch dem Schutz Dritter, die von einer Überschreitung der Grenzwerte betroffen sein können, § 44 UGB-KomE. Dieser Drittschutz im Bereich der Vorsorge gibt den Betroffenen die Möglichkeit, Vorsorgegrenzwerte prozessual einzufordern, was heute nur in eingeschränktem Umfang – und nicht etwa auch für den Verkehrslärmschutz – gilt⁷⁷.

Neben Grenzwerten können **Richtwerte** für Immissionen zur Vorsorge gegen Risiken für die Umwelt oder den Menschen festgesetzt werden, deren Einhaltung von den Behörden im Rahmen ihrer Befugnisse anzustreben ist. Die Festsetzung von Richtwerten ist zwar nicht drittschützend, geht aber ebenfalls insofern über das geltende Recht hinaus, als bislang nur eine Verordnungsermächtigung zum Erlass von **Grenzwerten** vorliegt. Dies – die Festsetzung von Richtwerten zur Risikovorsorge – dürfte vor allem für den Verkehrsabgasschutz von Bedeutung sein.

Der Kommissionsentwurf selbst legt keine Umweltstandards fest, die eingehalten werden müssen. Vorgaben finden sich jedoch insofern, als **Grenzwerte zum Schutz vor Gefahren** so festzusetzen sind, dass unter Einhaltung eines angemessenen Sicherheitsabstandes der Schutz der Umwelt und des Menschen nicht beeinträchtigt werden können, § 12 Absatz 1 UGB-KomE. **Grenz- und Richtwerte zur Vorsorge gegen Risiken** sind so festzusetzen, dass durch die Berücksichtigung von Art, Ausmaß und Wahrscheinlichkeit des festgestellten oder möglichen Risikos dem

77 Die Begründung des Kommissionsentwurfs verweist insofern auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Strahlenschutzrecht, S. 527. Dort verleihen die Grenzwerte des § 45 StrlSchV, die der Risikovorsorge dienen, Drittschutz. Dasselbe gilt für das Gebot der TA Luft, die Emissionen krebserzeugender Stoffe so weit wie möglich zu begrenzen (Nr. 2.3 TA Luft), VGH Mannheim v. 29.6.1994 - 10 S 2510/93 -, NVwZ 1995, 292; v. 28.3.1995 - 10 S 1052/93 -, NVwZ-RR 1995, 639; v. 28.6.1995 - 10 S 2509/93 -, VBIBW 1996, 56. VGH München v. 20.9.1990 - 20 CS 89.2392 u.a. -, NVwZ-RR 1991, 463; v. 20.7.1994 - 20 A 92.40087 u.a. -, BayVBl. 1995, 497. OVG Münster v. 7.6.1990 - 20 AK 25/87 -, NVwZ 1991, 1200.

Entstehen von nachteiligen Einwirkungen auf die Umwelt und den Menschen angemessen vorgebeugt wird, § 12 Absatz 2 UGB-KomE.

Breiten Raum nimmt im Kommissionsentwurf das Normsetzungsverfahren ein, das in den §§ 16 ff. UGB-KomE für den Erlass von Rechtsverordnungen geregelt ist. Entwürfe für Rechtsverordnungen sind – allerdings ohne ihre Begründung – im Bundesanzeiger zu veröffentlichen, § 16 Absatz 2 Satz 1 UGB-KomE. An die Stelle der nach altem Recht anzuhörenden „beteiligten Kreise“ tritt eine Umweltkommission, die die Bundesregierung oder das zuständige Bundesministerium bei der Festsetzung von Grenz- und Richtwerten für die Umweltqualität berät, § 17 Absatz 1 UGB-KomE. Die Einrichtung einer solchen Kommission anstelle der Anhörung der „beteiligten Kreise“ war wohl innerhalb der Sachverständigenkommission nicht unumstritten. Vorzüge weist das bestehende Recht deshalb auf, weil die Einbeziehung der von einer Sachfrage jeweils betroffenen Kreise besser geeignet sei, den häufig disparaten einschlägigen Sachverstand zu mobilisieren. Die Anhörung der beteiligten Kreise durch den Verordnungsgeber sei auch deshalb geboten, weil es sich bei den von diesen vorgebrachten Anregungen und Einwendungen nicht nur um solche handele, die allein fachlich-naturwissenschaftlich beurteilt und „beschieden“ werden könnten, sondern auch um Interessen, über die politisch zu entscheiden sei. Die politische Bewertung und Entscheidung könne eine Umweltkommission aber dem politisch verantwortlichen Verordnungsgeber nicht abnehmen⁷⁸. Ein weiteres Novum – neben der mehrheitlich für sinnvoll erachteten Umweltkommission – ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im Normsetzungsverfahren. In § 20 Absatz 1 UGB-KomE ist – soweit gesetzlich bestimmt – vor der Anhörung der Umweltkommission jedermann Gelegenheit zu geben, zu dem Verordnungsentwurf innerhalb von 6 Wochen nach Veröffentlichung bei der Umweltkommission schriftlich Anregungen und Bedenken vorzubringen. Vorgesehen ist die Öffentlichkeitsbeteiligung etwa bei der Festsetzung von Grenzwerten zum Schutz vor Gefahren oder zur Vorsorge gegen Risiken für die Umwelt oder den Menschen, § 11 Absatz 1 Satz 4 UGB-KomE, nicht aber auch für die Festsetzung von Vorsorgerichtwerten. Rechtsverordnungen bedürfen in der Regel der Zustimmung des Bundesrates (§ 21 Absatz 1 UGB-KomE) und soweit gesetzlich vorgesehen auch der Zustimmung des Bundestages (§ 22 Absatz 1 UGB-KomE).

78 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 476.

- b) Grenz-und Richtwerte für die Umweltqualität können auch durch Verwaltungsvorschriften festgesetzt werden, sofern der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der technischen Entwicklung noch nicht hinreichend gesichert erscheint oder aber wenn zu erwarten ist, dass bei der Anwendung der zu treffenden Regelung in einer Vielzahl von Einzelfällen Ausnahmen zu gewähren sein werden, § 25 UGB-KomE. Die umstrittene Frage der Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, die Umweltstandards enthalten, hat der Kommissionsentwurf – darauf sei der Vollständigkeit halber verwiesen – durch die Festlegung einer Vermutungswirkung zu lösen versucht: Es wird vermutet, dass Festsetzungen in Verwaltungsvorschriften den Stand der Technik oder den Stand von Wissenschaft und Technik zutreffend wiedergeben, § 26 UGB-KomE. Diese Regelung bekundet im Ergebnis eine gesteigerte Außenwirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften⁷⁹. Dies wird durch eine Umkehr der materiellen Beweislast im Prozess und durch das Erfordernis des Vollbeweises des Gegenteiles, um die in Verwaltungsvorschriften festgesetzten Grenz-und Richtwerte zu widerlegen, bewirkt⁸⁰.
- c) Den Abschluss bilden Vorschriften über technische Regelwerke privatrechtlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Normungsorganisationen, auf die nur stichwortartig verwiesen werden soll:
- In Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften kann wegen technischer Anforderungen auf jedermann zugängliche Bekanntmachungen technischer Regelwerke verwiesen werden, wenn bestimmte förmliche Erfordernisse eingehalten werden, die den Grundsätzen der Normöffentlichkeit und Normerkennbarkeit Rechnung tragen sollen, § 31 Absatz 1 UGB-KomE. Entschieden hat sich der Kommissionsentwurf für eine sogenannte statische Verweisung.
 - Technische Regelwerke können – sofern Kriterien eingehalten werden, die typischerweise für eine Übereinstimmung technischer Regelwerke mit dem normativen Standard sprechen⁸¹ - durch öffentliche Bekanntmachung amtlich eingeführt werden, § 32 Absatz 1 UGB-KomE. Fachöffentlichkeit des Verfahrens, Begründung und Veröffentlichung der Regeln (§ 32 Absatz 3 UGB-KomE) tragen zur Transparenz und Akzeptanz bei.

79 So die Begründung des Kommissionsentwurfs auf S. 489.

80 S. 489 und Begründung des Allgemeinen Teils des Professorenentwurfs (Fußn. 7) auf S. 480.

81 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 498.

- Amtlich eingeführten technischen Regelwerken kommt – wie Verwaltungsvorschriften – eine Vermutungswirkung des Inhalts bei, dass Stand der Technik oder Stand von Wissenschaft und Technik zutreffend wiedergegeben werden, § 33 Absatz 1 Satz 1 UGB-KomE.

Der Kommissionsentwurf hat damit dem Umstand Rechnung getragen, dass auf der einen Seite private Technikregeln unverzichtbar für einen effizienten Verwaltungsvollzug sind und hat auf der anderen Seite versucht, dem Unbehagen Herr zu werden, dass gegenüber einer unkontrollierten Rezeption technischer Regelwerke bei der Konkretisierung unbestimmter Gesetzesbegriffe des Umweltrechts (Stichwort: Wertungen im Sinne politischer Willensentscheidungen und nicht lediglich Angebot naturwissenschaftlich – technischer Erkenntnisse) bestehe⁸².

5. Einstieg in die Lärmsanierung

Dem geltenden Fachplanungsrecht – oder genauer: den Vorschriften über die fernstraßenrechtliche Planfeststellung und über den Verkehrslärmschutz der §§ 41 ff. BImSchG – lassen sich Ansprüche auf Lärmsanierung nicht entnehmen⁸³. Diesem von der Sachverständigenkommission an mehreren Stellen beklagten Missstand⁸⁴ will der Kommissionsentwurf mit Regelungen zur Sanierung bestehender Verkehrsanlagen begegnen⁸⁵. Neben bekannten Instrumenten finden sich im Kommissionsentwurf Ermächtigungen – etwa die, nachträgliche Anordnungen treffen zu dürfen (§ 126 und § 437 UGB-KomE) –, die das geltende Fachplanungsrecht nicht kennt und die deshalb etwas näher vorgestellt werden sollen.

- Übernommen wurden die Möglichkeiten, durch nachträgliche Ergänzungen der Zulassungsentscheidung für – wie *Alexander* es ausgedrückt hat – eine „nachträgliche Lärmvorsorge“⁸⁶ Sorge tragen zu können. § 105 Ab-

82 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 494.

83 Dazu *Michler*, Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, 1993, S. 84 ff.; *ders.*, Ansprüche auf Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken der Deutschen Bahn AG, VBIBW 1998, 201.

84 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 696, 1192, 1194.

85 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 1196.

86 *Alexander*, Aktuelle Fragen des Verkehrslärmschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV, in: Blümel (Hrsg.),

satz 4 UGB-KomE ist weitgehend § 75 Absatz 2 Satz 2 - 4 VwVfG nachgebildet. Offen ist – worauf *Hoppe/ Schlarmann* zu Recht hinweisen - ⁸⁷, ob der Kommissionsentwurf hinsichtlich der Nichtvorhersehbarkeit der nachteiligen Wirkungen dem subjektiven Maßstab des BGH⁸⁸ oder dem strengen, objektiven Maßstab, den das Bundesverwaltungsgericht anlegt, folgt⁸⁹. Während der Wortlaut der Vorschrift („... die dieser nicht vorhersehen konnte ...“) eher auf einen subjektiven Maßstab im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs hinweist, lässt sich der Begründung dieser Vorschrift entnehmen, dass an eine objektive Betrachtung gedacht ist⁹⁰.

- b) Neuerungen – und einschneidende Eingriffe für die fernstraßenrechtliche Planfeststellung – bringen die Vorschläge des Kommissionsentwurfs über die Möglichkeit mit sich, nachträgliche Anordnungen zur Erfüllung der Pflichten, die sich aus den umweltrechtlichen Vorschriften ergeben, treffen zu können (§ 126 Abs. 1 Satz 1 UGB-KomE). Nachträgliche Anordnungen „sollen“ getroffen werden, wenn nach Erteilung der Genehmigung festgestellt wird, dass Gefahren für die Umwelt oder den Menschen, insbesondere schädliche Immissionen, auftreten, § 126 Absatz 1 Satz 2 UGB-KomE. Ergänzt wird diese Bestimmung aus dem Allgemeinen Teil durch die Möglichkeit, nachträgliche Anordnungen erlassen zu können (genauer: „sollen“), wenn von einer bestehenden Verkehrsanlage oder mehreren bestehenden Verkehrsanlagen schädliche Immissionen hervorgerufen werden, wobei solche Anordnungen auch zur Vorsorge gegen Risiken getroffen werden können (§ 437 Absatz 1 Satz 1 und 2 UGB-KomE). Die Konzentrationswirkung der Vorhabengenehmigung soll der Möglichkeit, nachträglich eingreifende Maßnahmen ergreifen zu dürfen,

Verkehrslärmschutz - Verfahrensbeschleunigung, Speyerer Forschungsberichte 95, 1991 (s.a. NVwZ 1991, 318).

87 Oben Fußn. 6, S. 168.

88 BGH v. 12.7.1984 - III ZR 65/83 -, BGHZ 92, 114 (129 f.).

89 BVerwG v. 1.7.1988 - 4 C 49/86 -, BVerwGE 80, 7 (14); zuletzt BVerwG v. 23.04.1997 - 11 A 17/96-, NVwZ 1998, 846: § 75 Absatz 2 Satz 2 VwVfG erfasst nachteilige Entwicklungen, mit denen die Betroffenen im Zeitpunkt der Planfeststellung verständigerweise nicht rechnen konnten.

90 Es soll nur für die „bei einer objektiven Betrachtung nicht vorhersehbaren Nachteile“ ein Ausgleichsanspruch in Betracht kommen, während alle bei der Entscheidung über das Vorhaben bereits vorhersehbaren Auswirkungen in der Genehmigung berücksichtigt werden müssten, S. 664 f. der Begründung des Kommissionsentwurfs.

nicht entgegenstehen: § 99 Absatz 1 Satz 4 UGB-KomE nimmt die Vorschriften über nachträgliche eingreifende Maßnahmen von der Konzentrationswirkung aus, um klarzustellen, dass die umfassende Regelungswirkung der Vorhabengenehmigung nachträgliche Anordnungen nicht ausschließt⁹¹.

Diese Vorschriften werfen einige Fragen auf, die auch durch die Begründung des Kommissionsentwurfs nicht abschließend gelöst erscheinen. Das betrifft zum einen das Verhältnis der nachträglichen Anordnungen (nach § 126 UGB-KomE bzw. nach § 437 UGB-KomE) zur Möglichkeit, die Vorhabengenehmigung unter bestimmten Voraussetzungen nachträglich mit sogenannten Schutzauflagen versehen zu können (§ 105 Absatz 4 UGB-KomE). Die Begründung des Kommissionsentwurfs stellt zwar zwischen beiden Möglichkeiten – also dem Anspruch auf nachträgliche Planergänzung und der Möglichkeit nachträglicher Anordnungen – Überschneidungen fest. Unterschiede, die eine gesetzliche Regelung beider Möglichkeiten rechtfertigten, lägen aber in folgendem: Ansprüche auf nachträgliche Schutzauflagen dienen ausschließlich dem Individualschutz und nur als Reflex von Individualrechten auch dem Umweltschutz im Interesse der Allgemeinheit⁹². Demgegenüber ermögliche § 126 UGB-KomE, nachträgliche Anordnungen auch „zugunsten der Umwelt“ treffen zu können (bzw. „sollen“). Das mag in der Tat einen Unterschied zwischen § 105 Absatz 4 UGB-KomE und § 126 UGB-KomE erklären. Einer näheren Begründung bedürfte aber der Unterschied zwischen § 437 UGB-KomE als der gegenüber § 126 UGB-KomE spezielleren Vorschrift zu § 105 Absatz 4 UGB-KomE. Denn § 437 UGB-KomE ermöglicht, nachträgliche Anordnungen bei schädlichen Immissionen, die von bestehenden Verkehrsanlagen ausgehen, vorzusehen und betrifft damit auf den ersten Blick den „klassischen“ Anwendungsbereich des § 105 Absatz 4 UGB-KomE. Während es bei dieser Vorschrift darum geht, „nachteilige Wirkungen auf das Recht eines anderen“ durch eine nachträgliche Ergänzung der Vorhabengenehmigung auszugleichen, geht es bei jener darum, nachträgliche Anordnungen zu treffen, wenn von einer bestehenden Verkehrsanlage oder mehreren bestehenden Verkehrsanlagen „schädliche Immissionen“ hervorgerufen werden. Der Unterschied zwischen beiden Vorschriften dürfte, was das Schutzobjekt anbelangt, darin liegen, dass nachträgliche Anordnungen auch zur Vorsorge gegen Risiken getroffen wer-

91 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 656.

92 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 697.

den können, § 437 Absatz 1 Satz 2 UGB-KomE, während § 105 Absatz 4 UGB-KomE lediglich nachträgliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr zulässt. Ein weiterer Unterschied, auf den die Begründung des Kommissionsentwurfs hinweist, besteht darin, dass neben die bereits heute bestehende Möglichkeit der Ergänzung der Zulassungserstentscheidung (also der planerischen Vorhabengenehmigung) durch § 105 Absatz 4 UGB-KomE die Nutzung bestehender Verkehrsanlagen auch über genehmigungsunabhängige Einwirkungsmöglichkeiten soll geregelt werden können⁹³. Worin allerdings die entscheidenden Vor- (bzw. Nachteile) dieser Möglichkeiten liegen, lässt die Begründung des Kommissionsentwurfs offen.

Nach den Vorschlägen des Kommissionsentwurfs gäbe es also drei Möglichkeiten, nachträglich in eine bestehende planerische Vorhabengenehmigung „eingreifen“ zu können:

- Zunächst die „klassische“ Möglichkeit der Ergänzung der Vorhabengenehmigung durch nachträgliche Schutzmaßnahmen, § 105 Absatz 4 Satz 1 i.V.m. Absatz 2 UGB-KomE. Sind solche Maßnahmen zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf Rechte anderer unverhältnismäßig oder mit dem Vorhaben nicht vereinbar, ist dem Vorhabenträger eine Entschädigung des Betroffenen aufzuerlegen, § 105 Absatz 4 Satz 1 i.V.m. Absatz 3 UGB-KomE.
- Während § 105 Absatz 4 UGB-KomE nachteilige Wirkungen auf Rechte Dritter betrifft, ermöglicht § 126 Absatz 1 UGB-KomE, nachträgliche Anordnungen erlassen zu können, sofern dies zur Erfüllung der Pflichten, die sich aus den umweltrechtlichen Vorschriften ergeben, erforderlich ist, oder aber, wenn nach Erteilung der Genehmigung festgestellt wird, dass Gefahren für die Umwelt (oder den Menschen) auftreten. Damit ist die Möglichkeit eröffnet, **zum Schutz der Umwelt** (§ 2 Nr. 1 UGB-KomE) **bzw. Naturgüter** (§ 2 Nr. 2 UGB-KomE) nachträglich in den Bestand einer planerischen Vorhabengenehmigung „eingreifen“ zu können. Diese Maßnahmen stehen unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit, § 126 Absatz 2 Satz 1 und 2 UGB-KomE. Darf aber eine nachträglich Anordnung nicht getroffen werden, eil sie unverhältnismäßig ist, soll (!) die Genehmigungsbehörde die Genehmigung unter den Voraussetzungen des § 128 UGB-KomE⁹⁴ ganz oder teilweise widerrufen.

93 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 1199.

94 Nach dieser Vorschrift soll die Genehmigungsbehörde Genehmigungen zurücknehmen oder widerrufen, soweit dies erforderlich ist, um eine Gefahr für die Um-

- Werden von einer bestehenden Verkehrsanlage oder mehreren bestehenden Verkehrsanlagen (Stichwort: „Summenpegel“⁹⁵) schädliche Immissionen hervorgerufen, sollen nachträgliche Anordnungen getroffen werden, was auch zur Risikovorsorge geschehen kann, § 437 Absatz 1 Satz 1 und 2 UGB-KomE. Hintergrund dafür ist, dass die – dynamische – Grundpflicht, für einen ausreichenden Verkehrsimmissionsschutz zu sorgen, nicht nur für den Bau, sondern auch für den Betrieb von Verkehrsanlagen gelten soll, § 435 Absatz 1 UGB-KomE. Der Verwirklichung dieser dynamischen Grundpflicht – „dynamisch“ deshalb, weil auf die Einhaltung von Grundpflichten während des gesamten Betriebes zu achten ist – dient die Möglichkeit, nachträgliche Anordnungen treffen zu können, was gleichzeitig mit einer – dem Fachplanungsrecht in dieser Art bislang unbekanntem – Begrenzung des Bestandsschutzes von Genehmigungen einhergeht. Eine wichtige Besonderheit gegenüber § 126 UGB-KomE besteht insoweit, als im Falle der Unverhältnismäßigkeit nachträglicher Anordnungen bei schädlichen Immissionen, die von bestehenden Verkehrsanlagen ausgehen, kein Widerruf der Vorhabengenehmigung (§ 126 Absatz 2 Satz 2 UGB-KomE) vorgesehen ist. Vielmehr hat der Grundstückseigentümer dann zunächst einen Anspruch auf Erstattung der notwendigen Aufwendungen für erforderliche Maßnahmen (§ 437 Absatz 2 Satz 1 UGB-KomE) bzw. einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, wenn das Grundstück durch von der Verkehrsanlage ausgehende schädliche Immissionen in seinem Wert wesentlich gemindert ist (§ 437 Absatz 3 Satz 1 UGB-KomE). Das sind die bereits aus dem geltenden Recht bekannten Ansprüche auf passive Schutzmaßnahmen bzw. auf eine Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs. Taugliche Maßnahmen können entweder bauliche Maßnahmen und sonstige Vorkehrungen sein, die die für die Zulassung zuständige Behörde dem Träger der Verkehrsanlage auferlegt, § 437 Absatz 1 Satz 4 UGB-KomE. Daneben wird die für Verkehrsregelungen zuständige Behörde ermächtigt, den Verkehr

welt oder den Menschen abzuwehren, § 128 Absatz 1 UGB-KomE. Die Möglichkeit eines Widerrufs hat das Bundesverwaltungsgericht für die atomrechtliche Planfeststellung anerkannt, v. 21.5.1997 - 11 C 1.96 -, DVBl. 1998, 38. Für die fernstraßenrechtliche Planfeststellung ist das vom VGH Kassel, v. 17.6.1992 - 2 Q 195/92 -, NVwZ-RR 1993, 588 abgelehnt worden. Dazu *Grupp*, Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen, in: Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990, S. 27 (s.a. DVBl. 1990, 81).

95 BVerwG v. 21.3.1996 - 4 C 9.95 -, NVwZ 1996, 1003. Dazu *Michler*, Planfeststellung und Immissionsschutz, VerwArch. 1999, 21 (35).

auf der Verkehrsanlage zu beschränken, § 437 Absatz 1 Satz 5 UGB-KomE. Das ist logische Konsequenz der Entscheidung, dass die Grundpflicht, für ausreichenden Verkehrsimmissionsschutz zu sorgen, auch für den „Betrieb“ der Verkehrsanlage gilt.

Betrachtet man sich das Regelungsmodell des § 437 UGB-KomE und berücksichtigt man dabei, dass nachträgliche Anordnungen nicht zu einer wesentlichen Änderung der Verkehrsanlage führen dürfen, da dies einer erneuten Zulassung durch eine Vorhabengenehmigung bedürfte⁹⁶, werden sich nachträgliche Anordnungen auf die Maßnahmen beschränken, die dem Vorhabenträger auch durch eine nachträgliche Ergänzung der Vorhabengenehmigung nach § 105 Absatz 4 UGB-KomE auferlegt werden können. Das sind – aus dem Bereich des Verkehrslärmschutzes – zunächst aktive Schallschutzmaßnahmen bzw., sofern diese unverhältnismäßig oder mit dem Vorhaben unvereinbar sind, passive Schallschutzmaßnahmen (wie etwa Schallschutzfenster). Ist auch passiver Schallschutz unverhältnismäßig, hat der Grundstückseigentümer einen Anspruch auf angemessene Entschädigung des Wertverlustes seines Grundstücks. Der Unterschied ist, dass Adressat von Ansprüchen nach § 105 Absatz 4 UGB-KomE die **Zulassungsbehörde** ist, die – sofern die Voraussetzungen vorliegen – die Vorhabengenehmigung um nachträgliche Schutzmaßnahmen ergänzt, während sich Erstattungs- und Entschädigungsansprüche⁹⁷ nach § 437 Absatz 2 und 3 UGB-KomE unmittelbar gegen den Träger der Straßenbaulast richten, § 437 Absatz 4 Satz 1 UGB-KomE. Während dies aus Sicht der Betroffenen eine Erweiterung ihrer Ansprüche darstellt, wird dieses Nebeneinander aufgrund sich aus der unklaren Abgrenzung möglicherweise ergebender Auslegungsprobleme kritisch bewertet⁹⁸.

c) Fraglich ist zuletzt, ob sich durch die Vorschläge der Sachverständigenkommission der Maßstab für Ansprüche auf Lärmsanierung verschieben

96 Zu den nachträglichen Auflagen bzw. nachträglichen Anordnungen nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz *Paetow*, in: Kunig/Paetow/Versteyl (Fußn. 35), § 32 Rdnr. 103.

97 Nicht auch: Ansprüche auf bauliche Maßnahmen oder sonstige Vorkehrungen nach § 437 Abs. 1 S. 4 UGB-KomE. Diese kann die für die Zulassung zuständige Behörde dem Träger der Verkehrsanlage auferlegen. Auch hier wird also - wie bei nachträglichen Schutzauflagen nach § 105 Abs. 4 UGB-KomE - ein Anspruch auf Einschreiten gegen den Störer geregelt, was das Verständnis für den Unterschied beider Regelungen erschwert.

98 *Hoppe/Schlarmann* (Fußn. 6), S. 177.

könnte. Nach geltendem Recht liegt die Schwelle, die erreicht sein muss, um Ansprüche auf Lärmsanierung erheben zu können, „hoch“. Die in der Nachbarschaft einer bestehenden Verkehrsanlage auftretenden Lärmbeeinträchtigungen müssen – falsch aber griffig – die „enteignungsrechtliche“ Zumutbarkeitsschwelle erreicht und überschritten haben⁹⁹. Hintergrund ist § 2 Absatz 1 Nr. 4 BImSchG, wonach das Bundes-Immissionsschutzgesetz für den Bau öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen (nur) nach Maßgabe der §§ 41 bis 43 BImSchG gilt. Dort wird jedoch nach überwiegender und zutreffender Auffassung lediglich die sogenannte „Lärmvorsorge“, nicht aber auch die „Lärmsanierung“ geregelt¹⁰⁰. Das heißt: „Außerhalb“ des Bereichs der Lärmvorsorge finden die Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes – und damit auch dessen Maßstab – auf öffentliche Straßen sowie auf Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen keine Anwendung. Das wiederum bedeutet, dass Nachbarn einer bestehenden Verkehrsanlage nicht beanspruchen können, vor Lärmbeeinträchtigungen geschützt zu werden, die – im Sinne der sogenannten fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle – erheblich und damit nach der Rechtsprechung unzumutbar sind (§ 3 Absatz 1 BImSchG).

Der Anlagenbegriff des UGB-KomE nimmt demgegenüber Verkehrsanlagen nicht aus (§ 2 Nr. 11 UGB-KomE). Weiterhin verlangt § 442 Absatz 2 UGB-KomE, Grenz- und Richtwerte auch „für bestehende Verkehrsanlagen“ festzusetzen. Der Begründung des Kommissionsentwurfs ist zwar zu entnehmen, dass hinsichtlich der Auslöseschwelle bei neuen oder bestehenden Anlagen durchaus differenziert werden könne¹⁰¹. Das ist jedoch deshalb nicht zwingend, weil die Grundpflicht des § 435 Absatz 1 UGB-KomE für den Betrieb von Verkehrsanlagen als „Schutzniveau“ vorgibt, dass „Gefahren für die Umwelt und den Menschen durch Immissionen nicht hervorgerufen werden“. Die Definition des Begriffs „Immissionen“ in § 2 Nr. 7 UGB-KomE deutet darauf hin, dass Maßstab dafür die – heute sogenannte – „einfachrechtliche“ oder „fachplanungsrechtliche“ Zumutbarkeitsschwelle sein soll. Aufgrund der Vorschläge der Unabhängigen Sachverständigenkommission könnten sich Sanierungsansprüche künftig also bereits beim Überschreiten dieser Schwelle ergeben. Will

99 Dazu *Michler* Ansprüche auf Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken der Deutschen Bahn AG, VBIBW 1998, 201 (205 f.).

100 Nachweise bei *Michler*, a.a.O.

101 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 1204.

man den vorgeschlagenen Weg eines „moderaten“ Einstiegs in die Lärm-
sanierung weiter verfolgen, sollte dieser Gesichtspunkt überdacht werden.

6. *Verbandsbeteiligung und Verbandsklage*

Auf der einen Seite erweitert der Kommissionsentwurf die Möglichkeit der anerkannten Naturschutzverbände, sich in bestimmten Verfahren beteiligen zu dürfen. Auf der anderen Seite sieht er die Möglichkeit einer altruistischen Verbandsklage vor. Beides soll nur kurz gestreift werden.

a) Anerkannte Naturschutzverbände haben nach den Vorschlägen des Kommissionsentwurfs ein Beteiligungsrecht in Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung für Vorhaben, für die eine gebundene bzw. eine planerische Vorhabengenehmigung nebst deren wesentlicher Änderung vorgesehen ist, § 42 Absatz 1 Nr. 4 UGB-KomE. Darüber hinaus sind sie in Raumordnungsverfahren, in denen ein bestimmtes Vorhaben nach § 81 UGB-KomE oder ein nach anderen Vorschriften der UVP unterliegendes bestimmtes Vorhaben geprüft wird, zu beteiligen. Dasselbe gilt für Bebauungspläne, durch die die bebauungsrechtliche Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens oder eines nach anderen Vorschriften der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden bestimmten Vorhabens begründet wird oder die die Genehmigung für ein solches Vorhaben ersetzen, § 42 Absatz 1 Nr. 1 UGB-KomE. Ferner steht ihnen ein Beteiligungsrecht zu bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen, aufgrund derer Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, § 42 Absatz 1 Nr. 2 UGB-KomE. Sie sind ferner – und damit möchte ich es mit meinen Hinweisen bewenden lassen – bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Umweltgrundlagenplänen zu beteiligen, § 42 Absatz 1 Nr. 1 UGB-KomE.

Die sogenannte „Verbandsbeteiligungsklage“ sieht § 45 Absatz 3 Satz 1 UGB-KomE ausdrücklich vor. Allerdings führt die Verletzung des Beteiligungsrechtes – der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend¹⁰² – dann nicht zur Aufhebung der behördlichen Entscheidung, wenn offensichtlich ist, dass sie die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat oder wenn der Fehler durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, § 45 Absatz 3 Satz 2 UGB-KomE.

102 BVerwG v. 12.12.1996 - 4 C 19/95 -, BVerwGE 102, 358; v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 -, DVBl. 1997, 1123; v. 12.11.1997 - 11 A 49/96 -, NVwZ 1997, 905.

- b) § 45 UGB-KomE regelt die Verbandsklage¹⁰³. Der Vorschlag des Kommissionsentwurfs weist – stichwortartig – folgende Besonderheiten auf:
- Die Verbandsklage ist nur in den Fällen zulässig, in denen auch ein Beteiligungsrecht des Verbandes besteht, § 45 Absatz 1 Satz 2 UGB-KomE.
 - Die Verbandsklage eröffnet keine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung der angefochtenen Entscheidung. Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang der gerichtlichen Kontrolle werden in § 45 Absatz 1 Satz 3 UGB-KomE auf – wenn man so will – spezifisch naturschutzrechtliche Belange beschränkt.
 - Nach § 45 Absatz 2 Satz 1 ist die Verbandsklage nur zulässig, soweit der Verband in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird und die ihm gesetzlich zustehenden Beteiligungsrechte wahrgenommen hat. Hat sich der Verband im Verwaltungsverfahren nicht geäußert, ist er im weiteren Verfahren materiell präkludiert, § 45 Absatz 2 Satz 2 UGB-KomE.

Keine Regelung enthält der Vorschlag der Sachverständigenkommission zur Subsidiarität von Verbandsklagen¹⁰⁴ gegenüber Individualklagen. Die Verbandsklage ist also nicht nur dann eröffnet, wenn ein anderweitiges Klage-recht nicht „besteht“¹⁰⁵ bzw. wenn keine anderweitige Klage „erhoben“ ist¹⁰⁶. Eine solche Regelung sei mit zu großen Rechtsunsicherheiten verbunden und wurde deshalb in den Kommissionsentwurf nicht mit aufgenommen¹⁰⁷.

IV. Fazit

Was verbleibt nach alledem von meinen 4 eingangs aufgestellten Behauptungen?

103 *Kokott/Lee*, Die Verbandsklage im deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung des Reformvorschlags im UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, S. 215.

104 Dazu *Kokott/Lee* (Fußn. 103), S. 228.

105 So – die heute nicht mehr geltende – Vorschrift des § 39 a NatSchGBln.

106 § 46 Absatz 2 VorlThürNatG.

107 UGB-KomE (Fußn. 1), S. 539.

1. Abschied von der Planfeststellung?

Meine Antwort lautet: „Ja aber ...“:

Die Zulassungsentscheidung – die planerische Vorhabengenehmigung – steht nach wie vor unter einem Abwägungsvorbehalt. Allerdings wählt der Kommissionsentwurf das Modell einer – wie es *Paetow* ausdrückt – „Mischform aus Planungsentscheidung und gewerbe- bzw. immissionsschutzrechtlicher Anlageneignung“¹⁰⁸, wie es heute schon für die Planfeststellung für Abfalldeponien vorgesehen ist. *Hoppe/Schlarmann*¹⁰⁹ halten ein solches Regelungsmodell sowohl in materiell-rechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht für die Planung von Verkehrsanlagen für strukturell ungeeignet. Die Planung linienförmiger Verkehrsvorhaben, deren Träger überwiegend Träger öffentlicher Verwaltung bzw. juristische Personen des Privatrechts seien, ließen sich mit der Zulassung von „privatnützigen“, punktförmigen Industrieanlagen schon tatsächlich nicht vergleichen. Hinzu kämen abweichende Vorgaben für die rechtliche Regelung des Zulassungsverfahrens, die vor allem in der Einräumung einer Enteignungsmöglichkeit für Verkehrsvorhaben zu sehen sei. Art. 14 Abs. 3 GG verlange dafür eine umfassende Prüfung und Abwägung der betroffenen Belange, damit sich das Vorhaben letztlich – und darin liege eine weitere Besonderheit – gegen widerstreitende öffentliche und private Belange durchsetzen könne. Dem werde das Abwägungsgebot, wie es der Kommissionsentwurf für Verkehrsanlagen vorschlage, nicht gerecht. Es werde letztlich zu einem nur zusätzlichen, neben Versagungsgründe tretenden, Prüfungsschritt „degradiert“. Eine Kompensation zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen – und damit eine umfassende Abwägung mit dem Ziel, ein Vorhaben unter Überwindung entgegenstehender Belange zuzulassen – sei grundsätzlich nicht mehr möglich. Auf der Verlustliste stehe die „für die Planung unabdingbare Positivfunktion“¹¹⁰. Auch komme die Einbeziehung des Verkehrsanlagenplanungsrechts in ein Umweltgesetzbuch prinzipiell nicht in Betracht. Es gehöre – als eigenständiges Rechtsgebiet – zum Bau- und Planungsrecht und nicht zum originären Umweltrecht. Unmittelbares Ziel sei nicht der Umweltschutz, sondern Infrastrukturvorhaben durchzusetzen.

Kritisch beurteilt werden muss ferner die nurmehr eingeschränkte Konzentrationswirkung einer planerischen Vorhabengenehmigung: Einverneh-

108 *Paetow*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl* (Fußn. 35), § 32, Rdnr. 2.

109 *Hoppe/Schlarmann* (Fußn. 6), S. 247.

110 *Hoppe/Schlarmann* (Fußn. 6), S. 259.

men oder andere Mitwirkungen anderer Behörden bleiben – so der Vorschläge der Kommission – von der Konzentrationswirkung unberührt, was nicht im Einklang mit dem geltenden Recht der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung stünde.

2. Erschwerte Durchsetzung von Straßenbauvorhaben gegenüber Umweltbelangen bzw. Belangen von Natur und Landschaft?

Hier lautet meine Antwort: „Ja“, zumindest dann, wenn ein Vorhaben eine wesentliche und dauerhafte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bzw. von Natur und Landschaft mit sich bringt.

3. Einstieg in die Lärmsanierung?

„Ja, aber ...“:

Ansprüche auf Lärmsanierung billigt das Bundesverwaltungsgericht bereits heute, gestützt auf haushaltsrechtliche Grundlagen, zu¹¹¹. Die Möglichkeit, nachträgliche Schutzauflagen anordnen zu können, sieht das heute geltende Recht ebenfalls vor.

Erhebliche Einschnitte würde der Vorschlag jedoch insofern mit sich bringen, als durch die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen in die Bestandskraft planerischer Vorhabengenehmigungen in weitergehendem Umfang als heute in Planfeststellungsbeschlüsse eingegriffen werden könnte.

Offen – und klärungsbedürftig – wäre ferner, ob mit den Vorschriften des UGB-KomE eine „Maßstabsverschiebung“ insofern verbunden sein könnte, als künftig für Ansprüche auf Lärmsanierung ein Überschreiten der sogenannten „einfachrechtlichen“ oder „fachplanungsrechtlichen“ Zumutbarkeitsschwelle ausreicht.

111 Vgl. Teil D. der Richtlinie für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97), VkB1. 1997, 434. BVerwG v. 9.2.1995 - 4 C 26.93 -, BVerwGE 97, 367.

4. Anfreunden mit der Verbandsklage?

Auch hier lautet meine Antwort: „Ja“.

Sie würde bundesweit auf bundesrechtlicher Grundlage eingeführt, was – wegen der bereits heute schon bestehenden Klagemöglichkeiten von Verbänden auf landesrechtlicher Grundlage – die fernstraßenrechtliche Planfeststellung zwar nicht vor unbekannte Schwierigkeiten stellen würde, die Planungsverfahren aber in den großen Flächenstaaten, die bislang keine Verbandsklage kennen, verzögern kann.

Auswirkungen des Umweltgesetzbuches für die Straßenplanung

Von Oberregierungsrat *Stefan Strick*

I. Einleitung

Nach den sogenannten Professorenentwürfen aus den Jahren 1990¹ bzw. 1994² und dem Entwurf zum Umweltgesetzbuch der unabhängigen Sachverständigenkommission von September 1997 (UGB-Kom E)³ hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im August 1998 aufbauend auf dem UGB-Kom E einen Referentenentwurf für ein Umweltgesetzbuch vorgelegt (E-UGB I). Dieses Gesetzesvorhaben soll den Ausgangspunkt für ein einheitliches Umweltgesetzbuch bilden. Es ist wie der UGB-Kom E in einen Allgemeinen Teil und einen Besonderen Teil unterteilt. Zur fristgerechten Umsetzung der sog. IVU-Richtlinie⁴ und der sog. UVP-Änderungsrichtlinie⁵ umfaßt der Referentenentwurf im besonderen

-
- 1 *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig*, Umweltgesetzbuch -Allgemeiner Teil, Umweltbundesamt-Berichte 7/90.
 - 2 *Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann*, Umweltgesetzbuch -Besonderer Teil, Umweltbundesamt-Berichte 4/94; vgl. a. *Michael Kloepfer*, Zur Kodifikation des Besonderen Teils eines Umweltgesetzbuches, DVBl 1994, S. 305 ff.; *ders.*, Zur Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch, DÖV 1995, S. 745 ff.
 - 3 Umweltgesetzbuch, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; vgl. a. *Michael Kloepfer/Wolfgang Durner*, Der Umweltgesetzbuch - Entwurf der Sachverständigenkommission, DVBl 1997, S. 1081 ff.; *Rüdiger Schweikl*, Umweltrecht aus einem Guß, BB 1997, S. 2123 ff.; *Horst Sessler*, Umweltgesetzbuch und Umweltschutz, NJ 1997, S. 506.
 - 4 Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG) vom 24.9.1996 - Abl. EG Nr. I. 257, S. 26; vgl. hierzu *Johannes Zöttl*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NuR 1997, S. 157 ff.
 - 5 Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (97/11/EG) vom 3.3.1997 - Abl. EG Nr. L 73/5.

Teil nicht alle neun Kapitel des UGB-Kom E, sondern ist begrenzt auf Industrieanlagen, Deponien und Leitungsanlagen. Die Auswirkungen des angestrebten einheitlichen Umweltgesetzbuches für die Straßenplanung können daher nur durch eine Interpretation von E-UGB I und der noch nicht als Gesetzesentwurf vorgelegten Regelungen der UGB-KOM E betreffend Verkehrsanlagen beschrieben werden; insoweit verbleibt eine gewisse Unsicherheit in der Bewertung.

In der Koalitionsvereinbarung „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ vom 20. Oktober 1998 wurde vereinbart, das zersplitterte Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzuführen, um es effizienter und bürgernäher zu gestalten.⁶ Die Beschreibung und Bewertung der sich für die Straßenplanung aus einem Gesamt-UGB ergebenden Auswirkungen möchte ich im folgenden gegliedert nach dem Planungsablauf zur Erlangung des Baurechts für Bundesfernstraßen darstellen und inhaltlich auf die Abschnitte Planung überregionaler Verkehrsanlagen (UGB-Kom E §§ 530 - 536), Verkehrsbezogener Immissionsschutz (UGB-Kom E §§ 433 - 442) und Planerische Vorhabengenehmigung (E-UGB I §§ V 26 - V 31) beschränken.

II. Rahmenplanung für das überörtliche Straßennetz

1. *Geltende Rechtslage*

Die Planung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen) kann in drei Stufen unterteilt werden: Bedarfsplanung, Linienbestimmung und Planfeststellung. Dabei ist die Bedarfsplanung dem Verkehrswegebau weit vorgelagert und setzt sich aus der Bundesverkehrswegeplanung als Kabinettsbeschluß und dem Bedarfsplan als sog. Ausbauplanung in Gesetzesform zusammen.⁷

a) Bundesverkehrswegeplan

Dabei spiegelt die Bundesverkehrswegeplanung die verkehrspolitischen Ziele wieder. Der Bundesverkehrswegeplan als verkehrsträgerübergreifen-

6 Koalitionsvereinbarung IV 2. Umweltschutz.

7 Michael Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroeter/Kastner, Kommentar, Vor. zu §§ 16 - 17a, Rdn. 66.

der Investitionsrahmenplan für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes stellt den langfristigen Bedarf an Neu-, Ausbau- und Erhaltungsinvestitionen dar. Die koordinierte Verkehrsplanung bedingt, daß hierbei Schnittstellen wie Binnenhäfen, Güterverkehrszentren ebenso beachtet werden wie Luftverkehrskonzepte und der Einsatz der Telematik. Der Neu- und Ausbaubedarf wird auf der Grundlage einer bundesweit einheitlich und für alle Verkehrsträger vergleichbaren, gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise beruhenden Projektbewertung ermittelt: Neben der Abschätzung der künftigen verkehrsträgerübergreifenden Verkehrsentwicklung unter angenommenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, wie z.B. CO₂-Reduktion, Kraftstoffverteuerung, Straßenbenutzungsgebühren, verbesserter Schienenverkehr, erfolgt eine projektbezogene Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens, der ökologischen und, bei Bundesfernstraßen, der städtebaulichen Wirkungen. Im Rahmen von Interdependenzuntersuchungen werden mögliche Nachfrageverlagerungen durch Ausbaumaßnahmen quantifiziert und analysiert.

b) Fernstraßenausbaugesetz und Bedarfsplan

In den Bundesverkehrswegeplan eingebettet ist der Bedarfsplan für das Straßennetz. Bei der gesetzlich beschlossenen Bedarfsplanung handelt es sich um eine politische Entscheidung auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans, ob ein nach Netzverknüpfung und Richtquerschnitt beschriebenes Straßenbauprojekt planerisch weiterzuverfolgen ist.⁸ Denn der Bedarfsplan setzt nicht nur die wesentlichen Planungsvorgaben wie Verknüpfung neuer Vorhaben mit dem bestehenden Netz, ihren Querschnitt oder die Einstufung als Bundesautobahn oder Bundesstraße fest, sondern er ist der Planungsauftrag für die Verwaltung.

2. UBG-Kom E

Ziel des UBG-Kom E ist es, eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der Umweltbelange in das Verkehrswegerecht zu ermöglichen, um damit eine umweltverträgliche Steuerung von Verkehrsströmen sicherzustellen.⁹ Der Gesetzesentwurf nimmt dabei die Kritik auf, der Bundesverkehrswegeplan

8 Vgl. *Helmut Krämer*, in: *Kodal/Krämer, Straßenrecht*, Kp. 32 Rdn. 3 m. Verweis auf BT-DrS. 12/3480, S. 6.

9 UBG-Kom E, Vorbemerkung zu §§ 530 - 536, S. 1331.

werde seiner Aufgabe als integrative Gesamtverkehrsplanung nicht gerecht, soweit er sich zu Lasten einer verkehrsübergreifenden Planung auf Einzelprojekte beziehe.¹⁰ Auf der Stufe der Bundesverkehrswegeplanung habe eine ökologische Optimierung der Kombination verschiedener Verkehrsträger zu erfolgen.¹¹ Dieser Zweck soll insbesondere durch zwei Abweichungen von der geltenden Rechtslage erreicht werden:

Zum einen sollen neben Bundesfernstraßen, Wasserstraßen und Schienenwegen auch Magnetbahnen, Verkehrsflughäfen, Verkehrshäfen an Wasserstraßen, Güterverkehrszentren und Anlagen des kombinierten Verkehrs nicht nur berücksichtigt, sondern in die Rahmenplanung unmittelbar einbezogen werden. Aus diesem Grund spricht das UGB-Kom E auch von einer Bundesverkehrs“anlagen“planung und nicht mehr von der Verkehrs“wege“-planung, vgl. §§ 534, 532 UGB-Kom E. Bei Alternativenprüfungen sollen dementsprechend nicht nur andere Trassenvarianten, sondern auch andere Verkehrsträger und Verkehrsanlagen einbezogen werden, § 535 Abs. 1 Nr. 5 UGB-Kom E.

Zum anderen wird die Rahmenplanung sogenannten Planungsgrundsätzen unterworfen (§ 533 UGB-Kom E), die erstmalig auf gesetzlicher Ebene materielle Kriterien festlegen. Diese weichen von den bisherigen, überwiegend auf die Verkehrsbedürfnisse abzielenden, Beurteilungskriterien ab. Es wird in den Planungsgrundsätzen eine umweltbezogene Bewertung von Vor- und Nachteilen bei der Planung überregionaler Verkehrsanlagen gefordert. So sind nach § 533 Abs. 1 Nr. 3 UGB-Kom E die Vorteile des wegebauinduzierten Verkehrs außer Betracht zu lassen. Gleichzeitig müssen jedoch die Nachteile der intra- und interverkehrlichen Verlagerung berücksichtigt werden. Anstelle einer Bewältigung des prognostizierten Verkehrsbedarfs durch ökologisch verträglich realisierte Verkehrsvorhaben soll nunmehr der Bedarf umweltverträglich gesteuert werden. Eine Steigerung der Nachfrage ist zu vermeiden oder zumindest zu vermindern, vgl. § 531 UGB-Kom E.

Die Konzeption des UGB-Kom E geht davon aus, daß es bei einer derart fortentwickelten Bundesverkehrsanlagenplanung keiner Ausbaugesetze mehr bedarf. Der Bundesverkehrsanlagenplan ist alle 5 Jahre als Kabinettsbeschuß zu beschließen, vgl. § 534 Abs. 1 UGB-Kom E. Er enthält einen Bedarfsplan, in dem alle Neubauvorhaben oder wesentliche Änderungen der überregionalen Verkehrsanlagen aufgeführt werden. Hinsichtlich der Rechtswir-

10 Vgl. UGB-Kom E S.1329 m. Verweis auf den Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung, Information zur Raumentwicklung 1992, S. 293.

11 UGB-Kom E, Vorbemerkung zu §§ 530 - 536, Leitvorstellungen d), S. 1333.

kungen ist vorgesehen, daß ein Vorhaben, das nicht im Bundesverkehrsanlagenplan planerisch abgestimmt wurde, nicht zugelassen werden darf, vgl. § 535 Abs. 1 Satz 1, § 536 Abs. 2 UGB-Kom E. Ausgenommen sind Vorhaben, die einem unvorhergesehenen Bedarf entsprechen oder einen geringfügigeren Umfang haben, § 534 Abs. 3 Satz 2 UGB-Kom E.

Der Bundesverkehrsanlagenplan ist bei nachfolgenden Planungen zu berücksichtigen, vgl. § 534 Abs. 3 UGB-Kom E. Eine gesetzliche Bindung entsprechend dem Bundesfernstraßenausbaugesetz kommt dem Anlagenplan jedoch nicht mehr zu. Auch die Planrechtfertigung kann abweichend von der derzeit gültigen Rechtslage nicht aus der Rahmenplanung abgeleitet werden, vgl. Begründung zu § 534 Abs. 3 UGB-Kom E. Die mit dem Dritten Rechtsbereinigungsgesetz¹² festgeschriebene Verbindlichkeit der Feststellungen des Bedarfsplans für die nachfolgenden Planungsstufen wird mit der Begründung aufgegeben, daß die umfassende Prüfung der zu berücksichtigenden Belange auf dieser Planungsstufe notwendigerweise zu grobmaschig sei.¹³

3. Bewertung

Das Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung, das bereits seit Jahrzehnten besteht, international anerkannt und beispielhaft ist, wird stets neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen angepaßt. Es ist kein statisches, sondern ein sich stets neuen Anforderungen und Erkenntnissen stellendes Verfahren, ohne daß dies als Hinweis zu verstehen ist, daß das bisherige Bewertungsverfahren inhaltlich oder methodisch fehlerhaft gewesen ist. Es wird bereits für die nächste Überprüfung des BVWP angestrebt, die ökologische Optimierung der Kombination verschiedener Verkehrsträger verstärkt zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck sind Forschungsvorhaben vergeben worden, deren Ergebnisse allerdings noch auf ihre Praktikabilität zu überprüfen sind.¹⁴ Daher erscheint es nicht notwendig, die in Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfsplan aufgesplittete Rahmenplanung für überörtliche Straßen zugunsten einer Bundesanlagenplanung aufzugeben. Insbesondere auch

12 Art. 27 des Gesetzes vom 28. Juni 1990, BGBl. I S. 1221.

13 UGB-Kom E, Begründung vor §§ 530 - 536, S. 1333.

14 Vgl. Forschungsvorhaben F + E Nr. 10506001 „Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung“ im Auftrag des Umweltbundesamtes.

deshalb, weil die Grundzüge des geltenden Verfahrens im Kern erhalten bleiben sollen.

Ohne Not sollte auch die gesetzlich bekräftigte Verbindlichkeitserklärung nicht aufgegeben werden. Sie wurde aufgrund umfangreicher Untersuchungen und eingehender Analysen der Verkehrsbedürfnisse sowie einer Abwägung der Verkehrsinteressen mit anderen berührten öffentlichen Belangen eingeführt.¹⁵ Sie dient dazu, Streitigkeiten über die Erforderlichkeit der jeweiligen Maßnahmen nicht mehr aufkommen zu lassen, da hierdurch die Realisierung wichtiger Vorhaben zeitlich sehr verzögert wurden.¹⁶ Die Festlegung des Verkehrsbedürfnisses führt dabei nicht zu einer unüberwindbaren Durchsetzungskraft gegenüber anderen Belangen.¹⁷

Die bedeutenste Änderung stellt m.E. aber die Einführung der Planungsleitsätze in die Rahmenplanung überregionaler Verkehrsanlagen dar, durch die den Belangen des Umweltschutzes ein höheres Gewicht eingeräumt wird als den Belangen der Verkehrswegeplanung.¹⁸ Hierdurch verändert sich der Charakter dieser Planungsstufe. Die Leitvorstellungen der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Kapitel „Verkehrsanlagen“ bringen deutlich die Absicht zum Ausdruck, sich weg von einem Verkehrswegeplanungsrecht und hin zu einem Verkehrsinfrastrukturrecht zu entwickeln.¹⁹

III. Vorbereitende überörtliche Straßenplanung

1. *Geltende Rechtslage*

Die Konkretisierung des einzelnen Neubauvorhabens oder der Änderung einer bestehenden Straße, soweit die vorhandene Trasse über einen längeren Streckenabschnitt verlassen werden soll, erfolgt hinsichtlich der Grobtrassierung im Linienbestimmungsverfahren. In dieser Planungsphase werden Anfang- und Endpunkte sowie der grundsätzliche Trassenverlauf einschließlich der gegebenenfalls erforderlichen Führung der Straße über Brücken oder Tunneln des einzelnen Straßenbauvorhabens festgelegt. Da die Vorun-

15 Vgl. *Krämer* (Fn. 8), in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kp. 32 Rdn. 20.13.

16 Vgl. BT-DrS. 11/7628, S. 15.

17 Vgl. BVerwG, B. v. 19.7.1995 - 4 B 16.83 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 53.

18 *Sendler* (Fn. 3) spricht von „innovativen Neuerungen“, Umweltgesetzbuch und Umweltschutz, NJ 1997, S. 506 (512).

19 Vgl. UGB-Kom E, Begründung vor §§ 530 - 536, Leitvorstellungen, c), S.1332.

tersuchungen von den Landesverwaltungen durchgeführt werden und der Bund als Eigentümer und Straßenbaulasträger die finanzielle Verantwortung trägt, übersendet das Land die erarbeiteten Unterlagen und die Ergebnisse der vorbereitenden Planung einschließlich der raumordnerischen Beurteilung des Landes an das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. In Abstimmung mit anderen Bundesressorts, insbesondere des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, erfolgt dann die verbindliche Festlegung der Linienführung. Die Festlegung erfordert angesichts der vielfältigen, einander nicht selten widersprechenden Anforderungen einen Abwägungsprozeß der berührten öffentlichen Belangen nach den gleichen Grundsätzen, wie sie für die Planfeststellung von der Rechtsprechung herausgearbeitet ist.²⁰

2. UGB-Kom E

§ 535 UGB-Kom E bestimmt, daß die landesplanerische Festlegung einer überregionalen Verkehrsanlage zwar im Einvernehmen mit dem für Verkehr zuständigen Bundesministerium ergeht. Anstelle eines förmlichen Linienbestimmungsverfahrens soll die Festlegung des grundsätzlichen Trassenverlaufs und der Standort einer Verkehrsanlage (nur) im Raumordnungsverfahren erfolgen, dh. die Linienbestimmung wird in das Raumordnungsverfahren integriert.²¹ Mit der Einvernehmensregelung soll den Interessen des Bundes hinreichend Rechnung getragen sein. Zudem stünde dem Bund das Weisungsrecht zu.

3. Bewertung

Der raumordnerische Belang ist nur einer von vielen Belangen, die im Linienbestimmungsverfahren zu berücksichtigen sind. Die Linienbestimmung soll aus Zweckmäßigkeitgründen das anschließende Planfeststellungsverfahren vom Streit um die Linie entlasten und damit beschleunigen. Diese Entlastung entfiele im wesentlichen, wenn nur der raumordnerische Belang vorab geprüft würde. Die Ingerenzrechte des Bundes gemäß Art. 85 Grundgesetz können die Kompetenz des BMV durch ein Fachgesetz (bisher § 16 FStrG) nicht ersetzen. Die Auftragsverwaltung wird von der vertrauensvol-

20 Vgl. *Krämer* (Fn. 8), in: *Kodal/Krämer, Straßenrecht*, Kp. 33 Rdn. 8.1.

21 Vgl. UGB-Kom E, Begründung zu § 535, S. 1339.

len Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern getragen. Diese Zusammenarbeit und letztlich die Auftragsverwaltung würden in Frage gestellt, wenn der Bund zur Regelung der Einzelfälle zu diesem Instrumentarium greifen müßte. In der Praxis ist die Ausübung der Ingerenzrechte die Ausnahme und auch aus politischer Sicht für die Bewältigung der „normalen“ Einzelfälle ein unverhältnismäßiges Mittel. Im Gegensatz dazu stellt die Linienbestimmung ein bewährtes Mittel dar.

Die Diskussion um die Abschaffung der Linienbestimmung wurde zuletzt im Rahmen des Planungsvereinfachungsgesetzes geführt. Zum damaligen Art. 2 Nr.1 betreffend § 16 FStrG hat die Bundesregierung ausgeführt, daß die Planung und Linienführung für überörtliche Straßen mit Fernverbindungscharakter, insbesondere Bundesautobahnen, nicht den Landesbehörden überlassen bleiben könne. Es bedürfe einer überregionalen Koordinierung durch den Bund. Weder im Bundesverkehrswegeplan noch im Bedarfsplan könne den Belangen des Bundes als Träger der Straßenbaulast wegen des zu groben Maßstabes hinreichend Rechnung getragen werden. Zudem handele es sich bei Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungsverfahren nicht um eine Doppelprüfung, der Sache nach erforderten der überregionale Planungszusammenhang und damit verbundene sonstige Bundesbelange einschließlich der finanziellen und haushaltspolitischen Auswirkungen eine eigene Entscheidung des Bundes durch den Bundesminister für Verkehr.²² Die Vorstellung des UGB-Kom E zu den Aufgaben eines Bundesverkehrsanlagenplanes entzieht der damaligen Bewertung der Bundesregierung nicht die Argumentationsgrundlage. Eine Linienbestimmung, wie in § 16 FStrG vorgesehen, ist für Bundesfernstraßen weiterhin unverzichtbar.

IV. Verbindliche überörtliche Straßenplanung

1. *Geltende Rechtslage*

a) Planfeststellung nach § 17 FStrG

Nach § 17 FStrG dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder wesentlich geändert werden, wenn die Zulässigkeit des Vorhaben vorher festgestellt wurde.²³ Die zur Ausführung des Vorhabens vorgelegten Pläne werden geneh-

22 BT-DrS. 12/4328, S. 42 zu Nr. 21.

23 Zur Zulässigkeit von Betriebsregelung vgl. *Willi Blümel*, Der Gegenstand der Planfeststellung, *VerwArch* 83, S. 146.

ragt, wenn die hierzu berufene Behörde zu der Entscheidung gelangt ist, daß unter Einbeziehung aller berührten Belange und damit auch einer umfassenden Berücksichtigung der Umweltauswirkungen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Realisierung des Vorhabens besteht. Die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf Rechte Dritter erforderlichen Vorkehrungen und Anlagen sind dem Vorhabenträger ebenso aufzuerlegen wie Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft.²⁴

Die Zulässigkeit wird durch Planfeststellungsbeschluß oder, soweit Recht Dritter nicht wesentlich beeinträchtigt werden, in Form einer Plangenehmigung erteilt, § 17 Abs. 1a FStrG. Bei unwesentlichen Beeinträchtigungen kommt auch ein Absehen von Planfeststellungsbeschluß oder Plangenehmigung in Betracht, § 17 Abs. 2 FStrG. Möglich ist ferner, den Planfeststellungsbeschluß durch einen Bebauungsplan zu ersetzen, § 17 Abs. 3 FStrG.

Neben einem Planfeststellungsbeschluß bedarf es keiner sonstigen behördlichen Entscheidungen, § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.²⁵ Ansprüche auf Beseitigung oder Änderung des Vorhabens sind mit Unanfechtbarkeit des Beschlusses ausgeschlossen, § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. Man spricht daher von der über die Zulässigkeitswirkung hinausgreifenden Konzentrations-, Gestaltungs- und Ausschlußwirkung.²⁶ Die Plangenehmigung hat nach § 17 Abs. 1a Satz 2 alle Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses, diese erstreckt sich auch auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung.²⁷

b) Materiellrechtliche Anforderungen

(1) Abwägungsvorgang

Für die Zulassung einer Bundesfernstraße ordnet § 17 FStrG an, daß bei der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Weder ist gesetzlich vorgegeben, welcher Belang

24 Zum Aufлагengebot vgl. *Hansjochen Dürr*, in: Kodal/Krämer, Kp. 34, Rdn. 30.

25 Eine Ausnahme hierzu stellt § 14 WHG dar.

26 Vgl. *Bernhard Stier*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, D 2145 S. 924.

27 Vgl. BT-DrS. 12/4328, S. 38, *Rommellenfitsch* (Fn.7), in: Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdn. 196.

bei der Planung abwägungsrelevant ist, noch, mit welchem Gewicht dieser in die Abwägung einzustellen ist. Planungsträger und Planfeststellungsbehörde ist es vorbehalten, die jeweils positiv und negativ betroffenen Belange zu ermitteln und mit dem Gewicht, das ihnen im Einzelfall zukommt, zu berücksichtigen. Dabei sind Inhalt, Grenzen und Bedeutung des Abwägungsgebotes nicht positiv umschrieben,²⁸ sondern die Kriterien des Abwägungsgebotes sind erst von der Wissenschaft mit den Bezeichnungen Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit, Fehlgewichtung und Disproportionalität versehen worden.²⁹ Wie auch die in anderen Einzelgesetzen aufgestellten Abwägungsgebote³⁰ sieht § 17 FStrG ein irgendwie geartetes Rangverhältnis, das bestimmten Belangen unabhängig von der konkreten Planungssituation einen Gewichtungsvorrang sichert, nicht vor.³¹ Zweifelsfrei spielen dabei die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der Abwägung eine erhebliche Rolle.³² Der Gesetzgeber erkennt ihnen im Verhältnis zu anderen Belangen aber keinen abstrakten Vorrang zu.³³ Über das Gebot einer gerechten Abwägung hinaus unterliegt die planerische Gestaltungsfreiheit zunehmend Bindungen, insbesondere durch Planungsleitsätze.³⁴ Darüberhinaus konkurriert das Fachplanungsrecht mit dem Recht der Einzelgesetze (sekundäres Fachrecht). Eine strikte Bindung für das Fachplanungsrecht in dem Sinne, daß das Einzelgesetz nicht im Rahmen der Abwägung überwindbar ist, erwächst hieraus jedoch nur, soweit dieses Einzelgesetz eine zwingende Zulassungsvoraussetzung für bestimmte Vorhaben nor-

28 Vgl. *Sendler* (Fn. 3), (Un)erhebliches zur planerischen Gestaltungsfreiheit in: Berkemann u.a. (Hrsg.), *Planung und Planungskontrolle*, Festschrift Schlichter, 1995, S. 55 (56 f.).

29 Vgl. *Werner Hoppe*, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 641 (644).

30 Z.B. § 1 Abs. 6 BauGB.

31 Vgl. *Jörg Berkemann*, Horizonte rechtsstaatlicher Planung, in: Berkemann u.a. (Hrsg.), *Planung und Planungskontrolle*, Festschrift Schlichter, 1995, S. 27 (38).

32 Vgl. *Sendler* (Fn. 3), Die Bedeutung des Abwägungsgebotes in § 1 Abs. 6 BauGB für die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes in der Bauleitplanung, UPR 1995, S. 42.

33 Vgl. BVerwGE 104, 144 ff., Urt. v. 7. März 1997 – 4 C 10.96.

34 Vgl. BVerwGE 48, 56 (63 f.), Urt. v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 –; BVerwGE 71, 163, Urt. v. 22.3.1985 – 4 C 73.82 –; BVerwGE 56, 110 (116), Urt. v. 7.7.1978 – 4 C 79.76 –; vgl. a. *Bartelsperger*, Planungsrechtlicher Optimierungsgebote, DVBl. 1996, S. 1 ff.

miert.³⁵ Solch striktes Recht sind die Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. BNatSchG³⁶ oder die vorhaben-spezifischen Vorgaben der Verkehrslärm-schutzverordnung in Verbindung mit § 41 BImSchG³⁷.

(2) Immissionsschutz

Hinsichtlich straßenverkehrsbedingter Lärm- oder Abgasimmissionen hat die Behörde eine Auflage anzuordnen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind.³⁸ Nicht nur gegen Verkehrsgeräusche aus der Benutzung öffentlicher Straßen, auch gegen hervorgerufene Schadstoffbelastungen ist der Straßenbulasträger nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG zu Schutzmaßnahmen verpflichtet.³⁹ Die Ermittlung, ob Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen von dem Verkehrsweg ausgehen werden, hat dabei nach derzeitiger Rechtslage verkehrswegspezifisch zu erfolgen. So wird die Summenwirkung der Lärm-Immissionen bei der Ermittlung eines Anspruchs nicht berücksichtigt.⁴⁰ Ebenso wenig erfolgt eine kumulative Berücksichtigung von Lärm- und Luftimmissionen.⁴¹ Die Berücksichtigungspflicht von Luftreinhalteplänen bei Planfeststellungsbeschlüssen ist strittig.⁴²

c) Verfahren

Wesentlicher Bestandteil der Planfeststellung ist das Anhörungsverfahren. Es ist durch 4 Verfahrensschritte gekennzeichnet: (1) Einholung behördli-

35 Vgl. *Ronellenfitsch* (Fn. 7), Die Planfeststellung, in: *VerwArch* 80. Bd 1989, S.92 (94 f.).

36 Vgl. *Ulrich Kuschnerus*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, *NVwZ* 1996, S. 235 ff.

37 Vgl. *Dürr* (Fn.24), in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, Kp.34 Rdn. 30.11, 51.

38 Vgl. *BVerwGE* 56, 110, Urt. v. 7.7.1978 - 4 C 79.76.

39 Vgl. *Udo Steiner*, Die Beschränkung von Luftverunreinigungen an Straßen in der straßenrechtlichen Planfeststellung, *Speyerer Forschungsberichte* 65, 1988, S. 35 (43); *Helmut Schulze-Fielitz*, in: *Koch/Scheuing* (Hrsg.), *Gemeinschafts-Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz*, Stand 1994, § 40 Rdn. 175.

40 Vgl. *Stefan Strick*, Lärmschutz an Straßen, Rdn. 76.

41 Die analoge Anwendung fordert *Hans D. Jarass*, *Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar*, § 41 Rdn. 38.

42 Vgl. *Schulze-Fielitz* (Fn.39), *Rechtsfragen bei der Durchsetzung von Luftreinhalteplänen und Lärminderungsplänen*, *UPR* 1992, 41 ff.

cher Stellungnahmen zu dem Vorhaben (2) Betroffenen- und Öffentlichkeitsbeteiligung, wodurch jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen gegen das Vorhaben geltend machen kann, vgl. § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG (3) Erörterung der Stellungnahmen und Einwendungen (4) Zuleitung eines Abschlußberichtes der Anhörungsbehörde an die Planfeststellungsbehörde.

Für die einzelnen Verfahrensschritte wurden mit dem Planungsvereinfachungsgesetz⁴³, dem Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren⁴⁴ und dem 6. Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze⁴⁵ zahlreiche verfahrensleitende Fristen und Präklusionen von Behördenstimmungen eingeführt.⁴⁶

2. E-UGB I

a) Vorhabengenehmigung

Die Konzeption des E-UGB I führt für umweltbedeutsame Vorhaben einen Zulassungstyp in drei Formen ein: die gebundene, die planerische und die einfache Vorhabengenehmigung. Hiermit sollen die bisher medial und sektoral geprägten Zulassungsregelungen durch einen vorhabenbezogenen Ansatz abgelöst werden, d.h. die Auswirkungen auf die Umwelt sollen einheitlich und in ihrem Wirkungsgefüge zueinander ermittelt und geprüft werden.⁴⁷ An die Stelle der Planfeststellung tritt die planerische Vorhabengenehmigung. Bei raumbedeutsamen Vorhaben sei eine planerische Abwägungsentscheidung notwendig, die auf einen Interessensausgleich ziele und bei einem öffentlichen Interesse die Überwindung entgegenstehender Belange ermögliche, aber zugleich sicherstelle, daß unter Berücksichtigung aller möglichen Belastungsverschiebungen zwischen den Medien die die Umwelt am gering-

43 BGBl I Seite 2123, Gesetz vom 17.12.1993.

44 BGBl I Seite 1354, Gesetz vom 12.9.1996.

45 BGBl I Seite 1626, Gesetz vom 1.11. 1996, vgl. a. *Wolf Rüdiger Schenke*, „Reform ohne Ende - Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetz (6. VwGO ÄndG), NJW 1997, S. 81 ff.

46 Vgl. *Konrad Bauer/Wolfgang Burger*, Baurecht für Bundesfernstraßen nach dem Planungsrecht des Bundes, Straße und Autobahn 1998, S. 506.

47 Vgl. *Christoph Scholten*, Integrierte Vorhabengenehmigung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, DÖV 1997, 701 (702).

sten belastenden Maßnahmen getroffen werden.⁴⁸ § 536 UGB-Kom E schreibt ausdrücklich vor, daß für den Bau überregionaler Verkehrsanlagen eine planerische Vorhabengenehmigung erforderlich ist.

Bei einer Einbeziehung der Verkehrsanlagenplanung in das Umweltgesetzbuch entspricht somit dem Planfeststellungsbeschluß nach § 17 Abs. 1 FStrG die planerische Genehmigung nach § V 26 ff. E-UGB I.⁴⁹ Eine Entsprechung zur Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1a FStrG findet sich grundsätzlich in der Regelung des § V 3 Abs. 4 E-UGB I, wonach die planerische Vorhabengenehmigung auch im vereinfachten Verfahren erteilt werden kann,⁵⁰ soweit dies in einer Rechtsverordnung vorgesehen wurde. Die in § V 3 E-UGB I genannten Voraussetzungen schließen, abweichend von der derzeit gültigen fachgesetzlichen Regelung, die Plangenehmigung jedoch von vornherein aus, soweit auch bei unwesentlichen Beeinträchtigungen ein Einverständnis des Betroffenen nicht vorliegt. Die Plangenehmigung käme somit bei der Beanspruchung einer, für die Nutzung des betroffenen Eigentums unerheblichen Grundstückfläche für eine Straße, nicht ohne Einverständnis in Betracht.

Die Fallgestaltung des Entfallens einer Planfeststellung oder einer Plangenehmigung im Sinne des § 17 Abs. 2 FStrG wird im E-UGB I nicht geregelt. Der Geltungsbereich der Vorhabengenehmigung erstreckt sich nach § V 1 nur auf Vorhaben, die in besonderem Maße geeignet sind, nachteilige Umweltauswirkungen herbeizuführen. Ist dies nicht der Fall, richtet sich die Zulässigkeit weiter nach den fachgesetzlichen Vorschriften. Der Anwendungsbereich des § 17 Abs. 2 FStrG ist somit nach dem E-UGB I auf die Voraussetzung begrenzt, daß andere öffentliche, umweltrelevanten Belange nicht berührt sind. Ein Abbedingen hervorgerufener Beeinträchtigungen mit den für den Umweltschutz zuständigen Behörden kommt ebensowenig in Betracht wie die Möglichkeit, daß Entscheidungen schon vorliegen, da die Vorhabengenehmigung die einzige Zulassungsentscheidung sein soll.

In Betracht kommt jedoch noch die Möglichkeit, daß im Besonderen Teil eines Gesamt-Umweltgesetzbuches verkehrsspezifische Ausnahmeregelungen getroffen werden. Der UGB-Kom E enthält in § 536 Abs. 1 Satz 2 den

48 Vgl. E-UGB I, Begründung, Allgemeiner Teil, A V.

49 § 536 UGB-Kom E ordnet diese Rechtsfolge ausdrücklich an.

50 E-UGB I, Begründung zu § V 3 Abs. 4: „Sie (die Regelung des Absatzes 4) knüpft an die bisherige Regelung der Plangenehmigung an. Bei Infrastrukturvorhaben ist eine abstrakte Zuordnung.. (ins) vereinfachte Verfahren nicht sinnvoll“. Vgl. a. § 109 Abs. 1 Nr. 2 UGB-Kom E.

Lösungsansatz, daß durch Rechtsverordnung Teile von überregionalen Verkehrsanlagen bezeichnet werden, die einer Vorhabengenehmigung nicht unterfallen. Nach den Vorstellungen der Sachverständigenkommission lehnt sich diese Regelung an § 17 Abs. 2 FStrG an.⁵¹ Gänzlich entfallen ist die Ersetzungsmöglichkeit der Planfeststellung durch Bebauungsplan.

Die Rechtswirkungen der planerischen Vorhabengenehmigung ergeben sich aus § V 30 i.Vm. §§ V 16, V 24 E-UGB I. § V 30 E-UGB I bestimmt, daß sich die Vorhabengenehmigung auf alle durch das Vorhaben berührten öffentlichen Belange sowie auf die notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen erstreckt. Die Formulierung soll inhaltlich der Formulierung des § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG entsprechen.⁵² Hinsichtlich der Zulässigkeitswirkung und der Gestaltungswirkung bestehen keine Unterschiede zur fachgesetzlichen Planfeststellung.

Bezüglich der Konzentrationswirkung der Vorhabengenehmigung stimmt § 24 Abs. 1 Satz 1 E-UGB I inhaltlich mit der Formulierung des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG überein, daß neben der Vorhabengenehmigung andere das Vorhaben betreffende behördliche Entscheidungen nicht erforderlich sind. Ausgenommen ist die Zulassung nach Bundesberggesetz. Der Umfang der Konzentrationswirkung wird jedoch durch § 24 Abs. 1 Satz 4 E-UGB I dahingehend eingeschränkt, daß hiervon nicht das in anderen Gesetzen vorgesehene Einvernehmen und sonstige Mitwirkungsakte anderer Behörden mitumfaßt ist.⁵³

§ V 30 Abs. 5 E-UGB I regelt im Zusammenspiel mit § V 30 Abs. 4 E-UGB I, daß nach Unanfechtbarkeit der Genehmigung bei nachteiligen, nicht vorhersehbaren Wirkungen auf Rechte Dritter Schutzmaßnahmen nachträglich getroffen werden können. Die Ausschlußwirkung entspricht somit zunächst der Regelung des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Zu beachten ist allerdings, daß es nach geltender Rechtslage nicht auf die subjektive Fähigkeit ankommt, das mögliche Eintreten nachteiliger Wirkungen sachkundig einschätzen zu können.⁵⁴ Der Wortlaut des § V 30 Abs. 5 E-UGB I legt hingegen nahe, daß diese objektive Betrachtungsweise aufgegeben werden soll. Dagegen spricht allerdings, daß nach der Begründung zu dieser Vorschrift

51 Vgl. UGB-Kom E, Begründung zu § 536 S. 1340 f.

52 Vgl. E-UGB I, Begründung zu § V 30.

53 Die Begründung zu § V 24 verweist ausdrücklich auf § 36 BauGB und übernimmt insoweit die Begründung zu § 99 UGB-Kom E, wo auch auf Mitwirkungsrechte innerhalb der Regelung des Umweltgesetzbuches verwiesen werden (s. S. 656).

54 Vgl. BVerwGE, 80, 7 (13), Urt. v. 1.7.1988 - 4 C 49.86 -

ein Ausgleichsanspruch nur „bei einer objektiven Betrachtung nicht vorhersehbarer Nachteile“ gewährt werden soll.⁵⁵ Die gleiche Begründung liegt dem insoweit identischen § 105 Abs. 4 UGB-Kom E zugrunde,⁵⁶ die aber auf eine Kommentierung zu § 75 VwVfG verweist, wonach ausschließlich ein objektiver Maßstab ohne Berücksichtigung subjektiver Fähigkeiten maßgeblich sein soll. Insofern muß offenbleiben, ob es sich um eine nicht geglückte Formulierung handelt oder im Sinne eines objektiv-subjektiven Maßstabes die Vorhersehbarkeit auf die subjektiven Fähigkeiten des Dritten abstellt, dies aber an objektiv zu beurteilenden Sorgfaltspflichten festmacht.⁵⁷

Im Zusammenhang mit der Durchbrechung der Ausschlußwirkung ist ferner auf die in § E 1 E-UGB I „Nachträgliche Anordnungen“ vorgesehene Möglichkeit hinzuweisen, daß nach Erteilung einer Vorhabengenehmigung noch nachträgliche Maßnahmen der zuständigen Behörde getroffen werden. Während § V 30 Abs. 5 E-UGB I sich auf „nicht vorhersehbare Wirkungen“ erstreckt, ist diese Beschränkung keine Voraussetzung für Anordnungen nach § E 1 E-UGB I. Auf diese Vorschrift ist im Rahmen der Erörterung des Bestandsschutzes näher einzugehen.

Eine unmittelbare enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet § V 30 E-UGB I für die planerische Vorhabengenehmigung nicht. Weder der E-UGB I noch der UGB-Kom E enthalten im Allgemeinen oder Besonderen Teil eine auf die Rechtsbindung der Genehmigung für ein Entschädigungsverfahren gerichtete Regelung.⁵⁸ Durch § V 27 Abs. 1 Nr.2 wird nur sichergestellt, daß die planerische Vorhabengenehmigung enteignungsrechtliche Vorwirkungen entfalten kann. Daß ein Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient, reicht zur Rechtfertigung eines zwangsweisen Entzuges von Privateigentum nicht aus.⁵⁹ Erst aus dem Zusammenspiel von Fachrecht, hier § 19 FStrG, und der planerischen Vorhabengenehmigung nach V 30 E-UGB I ergibt sich die Bindungswirkung der planerischen Vorhabengenehmigung für nachfolgende Enteignungen.⁶⁰

55 E-UGB I, Begründung, S. 122.

56 UGB-Kom E, Begründung, S. 664 f.

57 In diesem Sinne wohl BGHZ 92,114 (120), Urt. v. 12.7.1984, - II ZR 65/83.

58 Vgl. BVerwG, B. v. 21.2.1991 - NB 16.90 -, DÖV 1991, 510; vgl. *Werner Hoppe/Hans Schlarmann*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, S. 27, Rdn. 127.

59 Vgl. *Jürgen Kühling*, Fachplanungsrecht, Rdn. 235.

60 So auch UGB-Kom E, Begründung, S. 1352.

Die Rechtswirkungen der im vereinfachten Verfahren erlassenen Genehmigung entsprechen mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Bindungswirkung denen der planerischen Vorhabengenehmigung. Für das vereinfachte Verfahren stellt § V 32 Abs. 6 Satz 2 klar, daß in diesem Fall „der Genehmigung keine enteignungsrechtliche Vorwirkung“ zukommen kann.

b) Materielle rechtliche Anforderungen

(1) Abwägungsvorgang/Grundpflichten

Die materiellen Anforderungen an die planerische Genehmigung bestimmen sich nach § V 27 i.V.m. §§ V 4 und V 5 E-UGB I. Hiernach ist zunächst das Pflichtenprogramm der gebundenen Vorhabengenehmigung nach § V 5 Abs. 1 einzuhalten bevor in eine Abwägung einzutreten ist. Der im Rahmen einer Abwägung grundsätzlich bestehende Gestaltungsspielraum erfährt eine Einschränkung durch zwingend zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen und Grundpflichten,⁶¹ bzw. kommt dem eigentlichen Abwägungsprozeß nicht mehr der zentrale Entscheidungscharakter sondern nur noch ein additives Moment zu.

Die Genehmigungsvoraussetzungen und Grundpflichten nach §§ V 5 Abs. 1, V 4 Abs. 1 E-UGB I sind unmittelbar geltende Rechtspflichten, aus denen sich zwingende Versagungsgründe ergeben können.⁶² Welche Grundpflichten im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzung zur Anwendung gelangen, muß im Besonderen Teil des Umweltgesetzbuches für die jeweiligen Vorhabentypen ausdrücklich festgelegt werden, § V 4 Abs. 2 E-UGB I.

61 Vgl. E-UGB I, Begründung zu § V 27, S. 115.

62 Vgl. E-UGB I, Begründung zu § V 27, S. 115.

Auf den Bereich der Bundesfernstraßen findet insoweit folgendes Prüfungsschema Anwendung:

- | | |
|---|---|
| (a) Grundpflichten durch Verweis von BT: | § 435 UGB-Kom E: Verkehrsbezogener Immissionsschutz |
| (b) Genehmigungsvoraussetzung Natur- und Landschaft | Kapitel 9: Naturschutz/Landschaftspflege und Waldschutz, insbesondere mit §§ 260, 261 „Eingriffsregelung“ und §§ 280 ff- „FFH“ UGB-Kom E

Kapitel 10: Bodenschutz

Kapitel 11: Gewässerschutz mit §§ 369 ff. UGB-Kom E (Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer) |
| (c) sonstige umweltrechtliche Vorschriften | z.B Kapitel 17: Abfallwirtschaft mit Regelungen zu KrWAbfG ⁶³ |
| (d) sonstige öffentliche Vorschriften | z.B. Denkmalschutz, FStrG |
| (e) Abwägung | |

Ist durch Erfüllung der Grundpflichten gewährleistet, daß im Sinne einer umfassenden Umweltvorsorge ein ausreichender Schutz für Mensch und Umwelt sichergestellt ist,⁶⁴ kann in die Abwägung nach § V 27 Abs. 1 Nr. 1 E-UGBE eingetreten werden. Das Abwägungsergebnis wird in Nr. 3 um eine Überwiegensklausel ergänzt, wodurch der Behörde eine Einschätzungsprärogative zugebilligt wird.⁶⁵ Soweit sich dies auf die Entscheidungsmöglichkeit erstreckt, im Falle der Kollision verschiedener Belange sich für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belanges zu entscheiden⁶⁶, hält sich dieses Recht nach § V 27

63 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz v. 27.9.194 in d. Fassung v. 12.9.1996, BGBl I 1996 S.1354.

64 Vgl. § A 2 E-UGB I (Allgemeine Grundsätze zum Schutz des Menschen und der Umwelt).

65 Vgl. E-UGB I § V 27 Abs. 1 Nr.3, Begründung, S. 116.

66 *Hans Carl Fickert*, Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, § 38 Rdn. 22; vgl. *Hoppe* (Fn. 29), Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit, in: Grundfragen des Planungsrechts, S. 108 ff.

Abs. 3 E-UGB I im Rahmen der Gestaltungsfreiheit.⁶⁷ Hierfür spricht, daß die Begründung des Gesetzentwurfes davon ausgeht, daß die Einschätzungsprärogative den zum geltenden Fachplanungsrecht entwickelten Grundsätzen entspricht.⁶⁸ Andererseits bedarf es hierfür keiner ausdrücklich gesetzlichen Erwähnung. Auch der Begriff „Einschätzungsprärogative“, den die Begründung zur Umschreibung des Regelungsbereichs verwendet, deutet auf eine andere Zielrichtung hin. Sollte die Vorschrift darauf abzielen, bei abwägungsdirigierten Vorhaben der Genehmigungsbehörde ein eigenständiges Versagungsermessen zuzubilligen, stellt dies einen erheblichen Unterschied zu der geltenden, höchstrichterlich bestätigten Rechtslage⁶⁹ dar. Denn hiernach steht der, die Vorstellung des Vorhabenträgers abwägend nachvollziehenden, Behörde „ein Versagungsermessen nicht zu, wenn dem Vorhaben unter dem Blickwinkel der planerischen Abwägung keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen“.

Keine wesentliche Änderung dürfte sich daraus ergeben, daß die Abwägungsklausel in § V27 Abs. 1 Nr. 1 E-UGB I ausdrücklich vorschreibt, daß die öffentlichen und privaten Belange ermittelt, bewertet sowie „ gegeneinander und untereinander“ abgewogen werden.

Die Regelung des § V27 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 E-UGB I erfordert, wie bereits das geltende Recht, eine Bedarfsrechtfertigung, soweit in Rechte Dritter in nicht ausgleichbarer Weise eingegriffen wird.⁷⁰

(2) Immissionsschutz

Für den verkehrsbezogenen Immissionsschutz erweitern die §§ 435 - 442 UGB-Kom E die bisherigen Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erheblich durch grundlegende Aussagen über einen möglichst umweltschonenden Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen.⁷¹

67 Vgl. BVerwGE 48, 56, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -; vgl. *Hoppe* (Fn. 29), Die »Zusammenstellung des Abwägungsmaterials« und die »Einstellung der Belange« in die Abwägung »nach Lage der Dinge« bei der Planung, in: Grundfragen des Planungsrechts, S. 200 ff.

68 Vgl. E-UGB I, Begründung, S. 116.

69 Vgl. BVerwGE 97, 143 (149), Urt. v. 24.11.1994 - 7 C 25.93.

70 Vgl. BVerwGE 72, 282, Urt. v. 6.12.1985 - 4 C 59.82.

71 Vgl. *Sendler* (Fn.3), Umweltgesetzbuch und Umweltschutz, NJ 1997, S. 506 (512).

Zum einen wird derzeit nach § 41 BImSchG jeder Verkehrsweg gesondert betrachtet, die Summenwirkung von Lärm-Emissionen wird bei der Ermittlung eines Anspruchs auf Lärmschutz nicht berücksichtigt. Nach § 435 E-UGB I sind hingegen Vorbelastungen aus andern Verkehrsanlagen oder/und Industrieanlagen in die Betrachtung einzustellen, wenn gefragt wird, ob eine Verkehrsanlage gebaut oder geändert werden soll.⁷² Die immer wieder geforderte Summenbetrachtung findet somit über den § 435 E-UGB I Eingang in das nationale Umweltrecht.

Anders als § 41 BImSchG beschränkt sich § 435 E-UGB I auch nicht auf Lärm-Immissionen.⁷³ Diese Vorschrift regelt den Schutz vor sämtlichen schädlichen Immissionen bei Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen, d.h. es wird bei der Genehmigung von Verkehrswegen auf die Gesamtbelastung abgestellt. Wenn § 435 UGB-E die Grundpflicht normiert, „Straßen, Schienenwege und Flugplätze so zu bauen und zu betreiben, daß Gefahren für die Umwelt und den Menschen durch Immissionen nicht hervorgerufen werden“, sind Immissionen durch Luftverunreinigungen, insbesondere auch Abgas-Immissionen einbezogen.⁷⁴

Diese verkehrsweg- und medienübergreifende Betrachtung entspricht den Intentionen europäischer Umweltschützer, die auf der Grundlage des Grünbuchs „Künftige Lärmschutzpolitik“⁷⁵ und der RL 96/62 EG für Luftschadstoffe⁷⁶ ein umfassendes Konzept entwickeln wollen.⁷⁷

Aufgenommen in das Umweltgesetzbuch ist darüber hinaus mit den §§ 438, 439 UGB-Kom E der Ansatz einer Immissionsvermeidung durch Verkehrsmangement. Für die Zukunft wird davon ausgegangen, daß ordnungsrechtliche Instrumentarien allein nicht ausreichen, um die notwendige Reduzierung des Verkehrsaufkommens zu erreichen.⁷⁸ Deshalb wird eine

72 Vgl. UGB-Kom E, Begründung zu § 435, S. 1197.

73 Zur Problematik der Luftverunreinigung an Straßen vgl. *Hans-Peter Michler*, Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, S. 209 ff.

74 Vgl. UGB-Kom E, Begründung vor §§ 435 - 442, Leitvorstellungen, S. 1196.

75 Grünbuch der Europäischen Kommission, KOM (96) 540 endg. vom 4.11.1996.

76 Richtlinie 96/92/EG vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie), ABl. EG Nr. L 296/55.

77 Bereits die RL 96/62 EG sieht vor, daß bei Überschreiten der Grenzwerte gebietsbezogen ein Maßnahmenplan auszuarbeiten ist, der auch verkehrslenkende, verkehrbeschränkende oder verkehrsverbotende Maßnahmen vorsehen kann.

78 Vgl. UGB-Kom E, Begründung zu § 438, S. 1200.

Straßenverkehrs- und eine Luftverkehrsabgabe vorgeschlagen. Diese Verkehrsabgaben, die von den Ländern zu erheben sind, sollen einen Lenkungszweck verfolgen. Im Vordergrund steht die Entlastung der Innenstädte. Das Aufkommen aus der Abgabe soll zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs verwendet werden.

c) Verfahren

Der E-UGB I behält die wesentlichen Verfahrensschritte des Anhörungsverfahrens bei. So wird an der Beteiligung von Behörden durch die Einholung von Stellungnahmen, der Unterrichtung der Öffentlichkeit durch Auslegung der zu genehmigenden Unterlagen sowie der Entgegennahme und der Erörterung von Einwendungen festgehalten. Infolge dessen soll im folgenden nur auf einige, nicht unerheblich erscheinende Unterschiede zu der derzeit gültigen Rechtslage hingewiesen werden:

Beim Erarbeiten der verfahrensleitenden Vorschriften des E-UGB I fällt zunächst auf, daß sich der mit den Beschleunigungsvorschriften erreichte Stand nicht wiederfindet. Auf die in jüngerer Zeit zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung entwickelte und dann durch die Novellierung im Verwaltungsverfahrensgesetz fortgeschriebene Straffung und damit Verkürzung von Planungszeiträumen wird im E-UGB I verzichtet.⁷⁹ Der Genehmigungsbehörde und den anderen beteiligten Behörden werden im Rahmen des Anhörungsverfahrens deutlich weniger Fristen für die von ihnen vorzunehmenden Handlungen gesetzt als z.B. nach dem FStrG vorgesehen. Der Beschleunigungseffekt des Umweltgesetzbuches soll hingegen insbesondere durch eine bessere Konsensfindung und Konfliktmittlung bei umstrittenen Vorhaben erzielt werden.⁸⁰

Dem Verzicht auf verfahrensleitende Fristsetzungen kommt auch eine materiell-rechtliche Bedeutung zu. Infolge der fehlenden Frist z.B. nach § 17 Abs. 3 b FStrG für Behörden, deren Aufgabenbereich vom Vorhaben betroffen ist, ihre Stellungnahme zu dem Vorhaben innerhalb von 3 Monaten abzugeben, ist auch keine Präklusion der behördlichen Stellungnahmen mehr vorgesehen, vgl. § 17 Abs. 4 FStrG. Vielmehr schreibt § V 12 Abs. 3 E-UGB I ausdrücklich vor, nach Abschluß des Erörterungsverfahrens vorgelegte behördliche Stellungnahmen, sofern von besonderer Bedeutung, An-

79 Eine umfangreiche Darstellung der Beschleunigungsgesetzgebung bei *Stüer* (Fn.26), Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl 1997, 326 ff.

80 Vgl. E-UBG I, Begründung, S. 30.

tragstellern und Einwendern zur Einsicht und Stellungnahme vorzulegen. Diese erweiterte Beteiligungsmöglichkeit sei die konsequente Folge aus dem vorgelagerten Rechtsschutzcharakter einer Genehmigungsentscheidung.

Die in § V 11 Abs. 4 Satz 3 E-UBG I -UGB I vorgesehene Präklusion privatrechtlicher Ansprüche entspricht dem geltenden Recht mit der Bestimmung, daß mit Ablauf der Auslegungsfrist alle Einwendungen im weiteren Genehmigungsverfahren, nachfolgenden Rechtsbehelfsverfahren einschließlich des gerichtlichen Verfahrens, ausgeschlossen sind.

Im Zusammenhang mit der Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche ist eine andere Rechtsänderung zu vermerken. Während im Rahmen der Anhörung derzeit nach § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG jeder, der in seinen Belangen berührt zu sein glaubt, Einwendungen gegen das planfestzustellende Vorhaben geltend machen kann, soll nach § V 11 Abs. 4 E-UGB I der Kreis der Einwendungsbefugten ausgedehnt werden. Es ist vorgesehen, daß unabhängig von eigenen berührten Belangen „Jeder“ Einwendungen gegen das Vorhaben erheben kann. Mit dem Hinweis, daß eine Klagemöglichkeit gegen die Genehmigung für Dritte nach dem geltenden Recht nur besteht, wenn nach § 42 VwVfG die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht werden, aber andererseits eine Einwendungsbeschränkung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf den hiermit verfolgten Zweck nicht sinnvoll sei, wird die Unterscheidung zwischen der „Betroffenen-Einwendung“ und der sog. „Jedermann-Einwendung“ aufgegeben.⁸¹

Während die im E-UGB I geregelten Verfahrensschritte im Rahmen des Anhörungsverfahrens die dem Anhörungsverfahren nach § 17 FStrG i.V.m. § 73 VwVfG weitestgehend entsprechen, soll nach der Konzeption des E-UGB I die Genehmigungsbehörde zugleich Anhörungsbehörde sein, d.h. Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde fallen nicht auseinander, vgl. §§ V 11 – V 14 E-UGB I.⁸² Im übrigen fällt der Genehmigungsbehörde nach § V 28 E-UGB I auch die Aufgabe zu, Entschädigungen als Ersatzleistungen im Rahmen notwendiger Vorarbeiten festzusetzen. Aus Gründen der Entlastung der Genehmigungsbehörde und somit mittelbar einer Verfahrensbeschleunigung kann die Durchführung einzelner Verfahrensschritte, insbesondere die Durchführung des Erörterungstermins allerdings einem Verfahrensmittler, einer anderen Behörde oder einer anderen Stelle übertragen werden, § V 14 Abs. 2 E-UGB I. Diese Regelung war bereits in § 89 UGB-Kom E vorgesehen, da dessen Verfasser der Gefahr vorbeugen wollten, daß

81 Vgl. *Dürr* (Fn. 24), in: *Kodal/Krämer*, *Straßenrecht*, Kap. 35 Rdn. 7.2.

82 So bereits § 14 Abs. 1 Satz 3 WaStrG.

eine Genehmigungsbehörde als nicht ganz neutral angesehen werde.⁸³ Die Rechtsfigur des Verfahrensmittlers gibt es im geltenden Recht so noch nicht.⁸⁴ Zur Sicherung seiner Neutralität darf er keiner Dienststelle angehören, die entweder als Antragsteller oder Genehmigungsbehörde für das Vorhaben zuständig ist, § V 14 Abs. 3 E-UGB I. In seiner Tätigkeit als Verfahrensmittler ist er an Weisungen nicht gebunden⁸⁵ und er bedient sich einer von der Genehmigungsbehörde bestimmten Geschäftsstelle, die in bezug auf das übertragene Verfahren nur seinen Weisungen unterliegt, § V 14 Abs. 4 E-UGB I. Gleichwohl hat die Genehmigungsbehörde am Erörterungstermin teilzunehmen.

3. Bewertung

Die Einschränkung der Genehmigungsformen für raumordnerisch bedeutsame und abwägungsdirigierte Vorhaben auf die planerische Vorhabengenehmigung bzw. die Vorhabengenehmigung im vereinfachten Verfahren, stellt einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Verkehrswegeplanungsrecht dar. Gerade für die Stadtstaaten ist die Planung von Straßen durch einen Bebauungsplan ein sinnvolles Planungsinstrumentarium, um den durch das Vorhaben im Umfeld entstehenden Regelungsbedarf zu erfassen.⁸⁶ Die Möglichkeit der Erteilung einer einfachen Vorhabengenehmigung entsprechend der Plangenehmigung bedarf der abstrakten Zuordnung durch Rechtsverordnung und wirft somit schon unter formalen Gesichtspunkten Praktikabilitätsbedenken auf. Zudem ist der Anwendungsbereich beschränkt, insbesondere da die enteignungsrechtliche Vorwirkung fehlt. Die Enteignungsbehörde ist folglich verpflichtet, im Enteignungsverfahren selbständig die Zulässigkeit der Enteignung zu prüfen und festzustellen. Aufgrund der fehlenden Bindungswirkung ist daher mit einer erheblichen Verlängerung der Verfahrensdauer zu rechnen. Die Beschränkung der nach dem geltenden Fachplanungsrecht gewährleisteten schnellen Durchsetzbarkeit von Stra-

83 Vgl. *Sendler* (Fn. 3), Selbstregulierung im Konzept der Umweltgesetzbuches, UPR 1997, 381 (384).

84 So die Begründung zu § 14 UGB I, S. 89.

85 Zur gültigen Rechtslage vgl. *Ronellenfitsch* (Fn. 7), in: Marschall/Schroeter/Kastner, Kommentar, § 17 Rdn. 152.

86 Vgl. zum isolierten Bebauungsplan *Ronellenfitsch* (Fn. 7), Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen, *Speyerer Forschungsberichte* 185, 1997, S. 55 ff.

Benbauvorhaben ist auch für die planerischen Vorhabengenehmigung zu befürchten, soweit nicht das Bundesfernstraßenrecht als Fachgesetz entsprechende Regelungen beibehält. Insoweit ist allerdings darauf zu verweisen, daß nach den Vorstellungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission die Fachgesetze erhalten bleiben sollen, um Eigentums-, Finanzierungs-, Unterhaltungs- und Nutzungsfragen zu regeln.⁸⁷

Eine wesentliche materiell-rechtliche Abweichung gegenüber dem geltenden Recht bedeutet es auch, wenn die formelle Konzentrationswirkung eingeschränkt wird. Nur bei einer umfassenden Kompetenz zur Ersetzung verwaltungsinterner Mitwirkungserfordernisse kann die zur Entscheidung befugte Behörde im Wege der Abwägung die aufgeworfenen Probleme umfassend bewältigen, ohne daß die Gefahr besteht, daß einzelne Träger öffentlicher Belange auf die Abwägung widerstreitender Interessen Einfluß nehmen. Es ist mit der Rechtsnatur einer planfestgestellten Abwägungsentscheidung nicht vereinbar, wenn im Verfahren zur Erteilung der planerischen Vorhabengenehmigung Einvernehmens- und Mitwirkungsrechte anderer Behörden bestehen bleiben. Die Konzentrationswirkung einer planerischen Zulassungsentscheidung setzt zwingend voraus, daß andere Genehmigungsbehörden ausgeschaltet sind.⁸⁸ Deren Interessen und die von ihnen zu vertretenen Gesichtspunkte werden durch Anhörung und Berücksichtigung der Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren gewahrt.

Verfehlt ist es m. E., wenn im Rahmen der planerischen Vorhabengenehmigung zunächst die Grundpflichten der gebundenen Vorhabengenehmigung zu prüfen sind. Das planungsrechtliche Abwägungsgebot ist aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip abzuleiten und ein der rechtstaatlichen Planung innewohnendes Prinzip.⁸⁹ Zwar soll nach der Begründung des E-UGB I bei der planerischen Vorhabengenehmigung ein umfassender Abwägungsspielraum vorgesehen sein.⁹⁰ Doch die planerische Gestaltungsfreiheit greift erst, wenn das Zulassungsprogramm der gebundenen Entscheidung abgearbeitet ist. Der Raum für die eigentliche Abwägung verringert sich entsprechend. Durch die Grundpflichten ist eine Kompensation

87 Vgl. UGB-Kom E, Begründung vor §§ 530 - 536, S. 1331.

88 Vgl. Kühling (Fn. 59), Fachplanungsrecht, Rdn. 338.

89 Vgl. Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG, in: Willi Blümel (Hrsg.) Aktuelle Probleme des Straßenrechts, 1977, S. 72, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen Köln.

90 Vgl. E-UGB I, Begründung, S. 30.

zwischen den verschiedenen öffentlichen, umweltbezogenen Interessen nicht mehr möglich, es sei denn, die umweltrechtliche Vorschrift sieht dies selbst vor. Zugleich wird der Geltungsbereich umweltrechtlicher Vorschriften beträchtlich ausgedehnt, so daß ein deutlicher Vorrang des Umweltschutzes vor anderen Belangen gesetzlich festgeschrieben wird.

Die Gesetzessystematik einer Kombination von gebundener und planerischer Vorhabengenehmigung im „Huckepack-Verfahren“ hat darüber hinaus zur Konsequenz, daß bis zum Abwägungsprozeß alle sich aufdrängenden Varianten eines Vorhabens mit der gleichen Untersuchungstiefe und Konkretisierungsgrad zu prüfen sind.⁹¹ Hiermit wird grundsätzlich eine Alternativplanung zwingend vorgeschrieben.

Die abweichenden Verfahrensregelungen des E-UGB I zur Anhörung und Erörterung der vorgebrachten Einwendungen vom geltenden Recht sind nicht sehr prägnant. Der in der Gesamtschau auffälligste Verzicht auf Fristen für die Durchführung der einzelnen Verfahrensschritte im Anhörungsverfahren trägt einem Anliegen des UBG-Kom E Rechnung, wonach zum Teil bewußt die Beschleunigungsgesetzgebung der vergangenen Jahre rückgängig gemacht werden sollte.⁹² Zwar ist sicherlich der Auffassung zuzustimmen, daß die Erledigung fachlicher Aufgaben nicht ständig weiter beschleunigt werden kann, ohne daß hierdurch Qualitätsminderung der Planungen auch im Hinblick auf den Umweltschutz zu vermeiden wären. Jedoch läßt sich dies auf den bis heute erreichten Stand des Fachplanungsrechts nicht übertragen.⁹³ Auch unter ökologischen Gesichtspunkten hat der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland einen qualitativ hohen Stand – auch im europäischen Vergleich – erreicht. Aufgrund der eingeführten Fristenregelungen ist für die planende Verwaltung der Zeitbedarf der einzelnen Verfahrensschritte wieder vorhersehbar geworden. Gesamtplanungsphasen von mehr als 10 Jahren sollten der Vergangenheit angehören und auf bewährte Fristen, deren Abschaffung zu wieder längeren Verfahrens- und Bauzeiten führen, nicht verzichtet werden.⁹⁴ Die Er-

91 Zur Möglichkeit der „Abschichtung“ nach § 16 FStrG vgl. BVerwGE 71, 166, Urt.v. 22. 3. 1995 - 4 C 15.83.

92 Vgl. UGB-Kom E, Begründung zu § 87, S. 638; vor § 80-114 II 1 b dd, S. 620.

93 Vgl. *Ronellenfisch* (Fn. 7), in: Marschall/Schroeter/Kastner, Kommentar, vor §§ 16 – 17a Rdn. 81.

94 A.A. *Christian Schrader*, der es als besondere Leistung würdigt, daß „überzogenen Beschleunigungsforderungen widerstanden wird“, Die Vorhabengenehmigung im Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch, NuR 1998, 285 (289).

weiterung der Einwendungsbefugnis im Sinne der sog. Jedermann-Einwendung wird in der Praxis im Gegensatz zu dem Verzicht auf Fristsetzungen keine große praktische Bedeutung erlangen. Im Sinne einer umfassenden Unterrichtung über die Zweckmäßigkeit der Planung⁹⁵ erfolgt auch nach geltendem Recht bereits eine pauschale Prüfung von Einwendungen, die nicht in persönlichen sondern nur in öffentlichen Interessen erhoben werden.⁹⁶ Auch diejenigen, die mangels „Berührtsein in eigenen Belangen“ nicht als einwendungsbefugt angesehen werden, erhalten bereits nach derzeitiger Rechtspraxis im Zweifel zumeist eine Benachrichtigung über den Erörterungstermin, um mögliche Verfahrensfehler zu vermeiden. Während allerdings in einem Vorentwurf von 3/1998 zum Referentenentwurf UGB I noch ausdrücklich festgeschrieben wurde, daß die Einwendungen einer Begründung bedürfen, findet sich ein entsprechender Hinweis im E-UGB I zwar nur noch in der amtlichen Begründung. Es ist in Anbetracht der fortgeschriebenen Präklusionsregelung für private Belange jedoch nicht davon auszugehen, daß eine Abweichung von der geltenden Rechtslage angestrebt wird.⁹⁷

Wenn auch die im E-UGB I geregelten Verfahrensschritte im Rahmen des Anhörungsverfahrens, die dem Anhörungsverfahren nach § 17 FStrG i. V. m. § 73 VwVfG weitestgehend entsprechen, wird durch die Konzeption des E-UGB I allerdings eine Änderung der Behördenstruktur nahegelegt.⁹⁸ Es wird angestrebt, daß zukünftig Genehmigungsbehörden geschaffen werden, die im Bereich des Umweltschutzes über alle notwendigen Kompetenzen verfügen und damit die bisher notwendige Beteiligung mehrerer Fachbehörden an der Entscheidung einer „federführenden“ Genehmigungsbehörde entbehrlich werden lassen.⁹⁹ Aus dieser Zielsetzung heraus ist es conse-

95 Vgl. *Ronellenfitsch* (Fn. 7), in: Marschall/Schroeter/Kastner, Kommentar, § 17 Rdn. 84 f.

96 Vgl. BVerwGE 60, 297 (301), Urt. v. 17.7.1980, – 7 C 101.78- ; BVerwG, Urt. v. 13.3.1995 – 11 VR 5.95 – UPR 1995, 268.

97 Vgl. BVerwG, B. v. 11.12.1981 - 7 B 22.81 - NVwZ 1982, 433; vgl. a. UGB-Kom E zu § 87, S. 637.

98 Zu den Implikationen für die Behördenorganisation, vgl. *Scholten* (Fn. 47), Integrierte Vorhabengenehmigung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, DÖV 1997, S. 701 (704).

99 Vgl. Begründung E-UGB I zu § V 24.

quent, das die Genehmigungsbehörde u.a. auch die Aufgaben der Anhörungsbehörde mit übernimmt.¹⁰⁰

V. Bestandskraft

1. *Geltende Rechtslage*

Ist der Bau oder die wesentliche Änderung einer Bundesfernstraße planfestgestellt und unanfechtbar, so kommt eine Verpflichtung des Straßenbaulastträgers zu nachträglichen Schutzmaßnahmen grundsätzlich nur im Falle des § 75 Abs. 2 VwVfG in Betracht. Das Fachplanungsrecht kennt keine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß nachträglicher Auflagen. Dies gilt insbesondere auch für Immissionsbelastungen an bestehenden Verkehrswegen. So konnte die sog. Lärmsanierung trotz aller Bemühungen seit 1980 nicht gesetzlich geregelt werden.¹⁰¹

2. *Regelungen des E-UGB I i.V.m. UGB-Kom E*

Für die planerische Vorhabengenehmigung eröffnet § V 30 Abs. 5 im Falle der Unanfechtbarkeit die Möglichkeit nachträglicher Nebenbestimmungen. Auf die (möglichen) Abweichungen zur geltenden Rechtslage wurde im Rahmen der Erörterung zur Ausschlußwirkung hingewiesen.

§ E 1 E-UGB I sieht über die aus dem Individualrechtsschutzbedürfnis begründete Nachbesserungsmöglichkeit hinaus vor, nachträgliche Anordnungen im Interesse der Allgemeinheit treffen zu können.¹⁰² Diese Vorschrift ist hinsichtlich Verkehrsanlagen im Zusammenhang mit der Regelung des § 437 UGB-Kom E zu lesen. Abs. 1 Satz 4 konkretisiert den Inhalt möglicher Anordnungen bei Immissionsbelastungen auf bauliche Maßnahmen und sonstige Vorkehrungen. Es wird ein praktisches Bedürfnis gesehen, ältere Verkehrswege hinsichtlich der Immissionsbelästigungen zu sanieren.¹⁰³ Ein Verkehrsweg „Straße“ erfährt somit eine Beschränkung des

100 Zur Unbedenklichkeit des Zusammenfallens von Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde, vgl. BVerwG, B. v. 25.2.1992 – 7 B 20/92 -, B. v. 2.10.1979 – 4 N 1.79 – NJW 1980, 1706.

101 Zur Historie vgl. *Strick* (Fn. 40), Lärmschutz an Straßen, Rdn. 16 f.

102 Vgl. Begründung zur entsprechenden Vorschrift § 126 UGB-Kom E, S. 697 f.

103 Vgl. Begründung UGB-Kom E, vor §§ 435- 442, S. 1192.

Bestandschutzes, wobei zwar nicht der Betrieb eingestellt werden kann, wohl aber jederzeit die Pflicht zur Nachrüstung oder Nachbesserung an der baulichen Anlage von der zuständigen Behörde angeordnet werden kann. Im Falle der Unverhältnismäßigkeit einer nachträglichen Anordnung wird dem Eigentümer einer baulichen Anlage ein Anspruch auf Ersatz der Aufwendungen für die erforderlichen Schutzmaßnahmen bzw. ein Anspruch auf angemessene Entschädigung der Wertminderung des Grundstücks eingeräumt, § 437 Abs. 2, 3 UGB-Kom E.

Entsprechend den Leitgedanken des Umweltgesetzbuches kommt es wie beim Neubau auch bei der Immissionsbewertung von vorhandenen Verkehrsanlagen nach § 437 UGB-Kom E auf die Gesamtbelastung an. Erfasst werden sowohl der Lärm als auch die durch den Verkehr verursachten Luftverunreinigungen. Welche Höhe oder Menge an Immissionen als schädlich angesehen werden, bleibt einer Rechtsverordnung nach § 442 UGB-Kom E vorbehalten, wobei weiterhin zwischen neuen und bestehenden Anlagen zu differenzieren sein wird.

3. Bewertung

Die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 sieht im Verkehrsbereich den Erlaß eines Lärmsanierungsgesetzes vor. Auf europäischer Ebene ist ebenfalls das Bedürfnis erkannt worden, auf veränderter Umstände wie beispielsweise gestiegene Immissionen zu reagieren. Soweit die Beschränkung des Bestandschutzes sich in diesem Rahmen hält, wird man sich dem auf Dauer nicht verschließen können.¹⁰⁴ Allerdings sollten auch weitere Möglichkeiten zur Verringerung des Straßenverkehrslärms einbezogen werden, z.B. Geräuschbekämpfung an der Quelle.

VI. Schlußbetrachtung

1981 hat *Sendler* in einem Aufsatz mit dem provozierend formulierten Thema „Ist das Umweltrecht normierbar“ Skepsis geäußert, ob es dem Gesetzgeber gelingen könne, auf dem Gebiet des Umweltrechts unmittelbar vollziehbare Gesetze zu erlassen und auf nebelöse Generalklauseln zu verzichten. Deshalb forderte er von der Exekutive eine Normenkonkretisierung durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die einen wirksa-

104 Forderung des Bundesrates, BR-Drs.661/89, Beschluß, S. 10 der Anlage.

men Vollzug sicherstellen können.¹⁰⁵ *Kuschnerus* verwies 1987 darauf, daß ein richtig verstandener Umweltschutz nur ein vom Ansatz her umfassender sein könne, der hinsichtlich der einzelnen Belange in aller Regel kein perfekter Schutz sei. Eine konsequente Beachtung des objektivrechtlichen Abwägungsgebotes gewährleiste eine sachgerechte Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Zulassung von Straßenbauvorhaben.¹⁰⁶

Dem Referentenentwurf für ein Umweltgesetzbuch Teil I, dessen Lesbarkeit durch eine fehlende durchgehende Paragraphenfolge beeinträchtigt wird, fehlt es schon wegen der vielfach vorgenommenen Verweisungen an Transparenz und Berechenbarkeit. Die Vollzugstauglichkeit im Sinne von *Sendler* ist nicht hergestellt. Das Vorhaben „Umweltgesetzbuch“ schafft ohne Not einen neuen Verfahrenstypus. Es ist nicht erkennbar, warum für die Planung von Verkehrsanlagen, insbesondere Straßen, eine derartige Verselbständigung des Umweltrechts erforderlich ist. Das Planfeststellungsverfahren und das planerische Abwägungsgebot ermöglichen eine Betrachtung der Umwelt als Gesamtsystem. Hinweise auf die Frage der Notwendigkeit, Verkehrsanlagen einzubeziehen, finden sich wohl in der Begründung des UGB-Kom E mit Aussagen wie z.B. „In der Praxis wird das Umweltschutzpotential, das die vom Abwägungsgebot geforderte Alternativenprüfung in sich birgt, allerdings selten ausgeschöpft. Außerdem ist es wohl noch nicht vorgekommen, daß auf Grund der Umweltverträglichkeitsprüfung auf ein Vorhaben verzichtet worden ist“.¹⁰⁷ Deshalb möchte ich mit einem Zitat von *Weyreuther* enden: „Wer beitragen will, daß die Beziehung zwischen Umweltschutz und öffentliche[r] Planung besser ins Lot kommt, als sie es derzeit ist, sollte sein Augenmerk nicht in erster Linie auf die gesetzgeberische Steuerung oder die gerichtliche Kontrolle des Planes richten, sondern darauf, was sich tun läßt, die Qualität des Planens und von dort her die Entscheidungs- und Überzeugungskraft der planenden Stellen zu stärken.“¹⁰⁸

105 *Sendler* (Fn. 3), UPR 1981, 1 ff.

106 *Kuschnerus* (Fn. 36), Die Berücksichtigung von Umweltbelangen im Straßenbau, DÖV 1987, S. 409 ff.

107 Begründung, UGB-Kom E, vor §§ 80 - 114, S. 602.

108 *Weyreuther* (Fn. 89), Umweltschutz und öffentliche Planung, UPR 1981, 33 (41).

Klagebefugnis gegen Fachplanungen¹

Von *Michael Sauthoff*

A. Einführung

Der Vortrag soll sich mit der Klagebefugnis für Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten im Zusammenhang mit Fachplanungen befassen. Dabei soll einerseits eine - wenn auch knappe - Bestandsaufnahme der Rechtsprechung, namentlich des BVerwG gegeben werden. Es sollen aber auch weiterführende Überlegungen angestellt werden.

Nach der Themenstellung des Forschungsseminars werden **Infrastrukturplanungen** im Vordergrund stehen. Bei Überlegungen zum Planfeststellungsrecht ist aber zu beachten, daß hier eine Materie behandelt wird, die zwar zum Teil bereichsspezifische Regelungen erfahren hat, andererseits aber das Recht der Planung zu wesentlichen Teilen „vor die Klammer“ gezogen geregelt ist und die Gemeinsamkeiten erhalten werden sollten.

Bei der Beurteilung der Trifftigkeit dogmatischer Unterscheidung im Fachplanungsrecht besteht die Gefahr, daß die Betrachtung lediglich auf **Großvorhaben** ausgerichtet wird. Dies liegt einmal daran, daß in den letzten Jahren das BVerwG als erstinstanzliches Gericht in der Lage war, die Rechtsprechung und Dogmatik des Planfeststellungsrechts entscheidend voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund ist auch die Vielzahl von gesetzlichen Änderungen zu sehen, die das Fachplanungsrecht in Jahren seit 1990 erfahren hat. Bei aufwendigen Planung solcher Großvorhaben wie des Berliner Stadtbahnhofs oder der ICE-Trasse Hannover-Berlin kann schon angesichts der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung davon ausgegangen werden, daß sie unter großem Aufwand mit dem Ziel möglichst sachgerechter Ergebnisse unter Berücksichtigung der betroffenen Belange durchgeführt worden sind. Wenn hier das Ziel vor Augen steht, die Planungen nicht wegen relativ geringfügiger Mängel zum Scheitern zu bringen, so ist dies gerechtfertigt. Die vor diesem Hintergrund gewonnenen Grundsätze müssen auch für Planungen gelten, die von **weniger leistungsfähigen Vorhabenträgern und Planungs-**

¹ Erweiterte und überarbeitete Fassung des in der Sitzung am 29.9.1998 gehaltenen Vortrags. Das Urteil des BVerwG vom 24.9.1998 - 4 CN 2.98 ist erst danach bekannt geworden.

behörden durchgeführt werden, die zudem auch mehr unter dem direkten Druck von Interessen einzelner stehen und somit der Gefahr sachwidriger Entscheidungen ausgesetzt sind. Als Beispiel kann die Planung des Radweges an einer Kreisstraße dienen.

B. Bedeutung der Klagebefugnis

I. Verfassungsrechtliche Grundlage

Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG garantiert den Rechtsweg, wenn jemand behauptet, durch die öffentliche Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Ein Verstoß gegen diese Grundrechtsbestimmung setzt eine im Interesse des einzelnen gewährte Rechtsposition voraus, deren Verletzung durch die Exekutive vom Bürger geltend gemacht wird². Dieses von Verfassung wegen vorgegebene subjektiv-rechtliche Konzept des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt setzt § 42 Abs. 2 - und nunmehr auch § 47 Abs. 2 - VwGO im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Verlangen um, daß ein Kläger die Verletzung eigener Rechte geltend machen muß. Ein Rechtsbehelf als solcher kann eine von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG geschützte Rechtsposition nicht darstellen³.

II. Funktion der Klagebefugnis im allgemeinen

1. Filterfunktion der Klagebefugnis bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklage

Bei der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage kommt der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO), die im Rahmen der Zulässigkeit geprüft wird, lediglich eine Filterwirkung zu. Die Verneinung der Klagebefugnis führt dazu, daß der Kläger keine inhaltliche Überprüfung seines Begehrens daraufhin erhalten kann, ob Gründe vorliegen, die zur objektiven Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts führen, wobei erst in diesem Falle weiter geprüft wird, ob er hierdurch in seinen eigenen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO) bzw. ob er einen Anspruch auf Erlaß des begehrten

2 Vgl. BVerfGE 27, 297/305; BVerfGE 83, 182/194.

3 Vgl. BVerwGE 92, 263/264; BVerwGE 101, 73; vgl. auch *Preu*, Subjektivrechtliche Grundlagen des öffentlichen Drittschutzes, S. 35.

Verwaltungsakts hat (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). Soweit es mithin um die Frage geht, inwieweit die Bejahung eines subjektiven Rechts im Einzelfall zu einer Erweiterung des Rechtsschutzes führt, kommt es maßgeblich darauf an, inwieweit sich diese Rechtsposition in der Begründetheit der Klage durchsetzen kann.

2. Filterfunktion der Klagebefugnis bei Leistungs- und Unterlassungsklage

Nach herrschender Ansicht in der Rechtsprechung setzten Leistungs- und Unterlassungsklagen ebenfalls die Klagebefugnis voraus. Der Kläger muß geltend machen können, einen Anspruch auf die begehrte Leistung der Verwaltung oder auf Unterlassung der hoheitlichen Handlung zu haben⁴. Bei der Unterlassungsklage muß er durch die hoheitliche Maßnahme in seinen Rechten verletzt sein können⁵. Aus materiell-rechtlichen Gründen ist die Unterlassungsklage auch nur begründet, wenn der Kläger durch das als rechtswidrig erkannte Vorhaben in seinen eigenen subjektiven Rechten verletzt ist. Insoweit besteht hier in der gleiche Zusammenhang zwischen Klagebefugnis und Begründetheit der Klage wie bei einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage.

3. Antragsbefugnis der Normenkontrolle als echte Zugangsvoraussetzung

Nach der Novellierung der VwGO 1997⁶ ist nun Voraussetzung für die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren, daß der Antragsteller geltend machen kann, durch die Anwendung der angefochtenen Norm gegenwärtig oder absehbarer Zeit in seinen Rechten verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 VwGO). Das Besondere der Normenkontrolle liegt aber darin, daß anders als bei der Anfechtungs-, Verpflichtungs-, Leistungs- und Unterlassungsklage im Rahmen der Begründetheit einer zulässigen Normenkontrollklage nicht mehr geprüft wird, ob der jeweilige Antragsteller durch die für rechtswidrig erkannte Normen tatsächlich in seinen Rechten beeinträchtigt wird⁷. Hier wirkt die Antragsbefugnis als echte Zugangsvoraussetzung.

4 BVerwGE 95, 25/27; BVerwGE 95, 133/134.

5 BVerwGE 101, 157.

6 Vom 1. November 1996, BGBl I S. 1626.

7 Kopp/Schenke, VwGO, 11. Aufl., 1998, § 47 Rn. 110.

C. Matrix der Fallgestaltungen

I. Entscheidungen der Infrastrukturplanung

1. Planfeststellung als Vorhabenzulassung

Der Planfeststellungsbeschluß ergeht als Verwaltungsakt (§ 74 Abs. 1 S. 2 i.V. § 69 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Statthafte Klagearten sind daher die Anfechtungs- und die Verpflichtungsklage.

a) Genehmigungsverpflichtungsklage des Vorhabenträgers

Für die Bedeutung der Klagebefugnis kommt zunächst dem Umstand besondere Bedeutung zu, daß die Planfeststellung eine Anlagenzulassungsentscheidung ist. Für die Klageart ist maßgebend, ob der Vorhabenträger sich gegen einzelne Nebenbestimmungen wendet, oder ob er den Erlaß des begehrten Planfeststellungsbeschlusses erstreiten will. In ersterem Fall muß der Vorhabenträger eine Anfechtungsklage erheben, falls es sich um eine Auflage handelt, die getrennt anfechtbar ist, oder eine Verpflichtungsklage, falls es sich - wie etwa eine Bedingung - um eine nicht selbständige Nebenbestimmung handelt. Die Verpflichtungsklage muß er ebenfalls erheben, wenn die zuständige Behörde den Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses ganz oder teilweise - d.h. mit inhaltlichen Änderungen - abgelehnt hat⁸.

b) Genehmigungsabwehrklage Dritter

Ein Kläger, der sich gegen eine Fachplanung wendet, steht außerhalb der Kreises des Vorhabenträgers und der an der Entscheidung beteiligten Behörden; er ist damit **Dritter**. Klageart ist die **Anfechtungsklage**, da der Planfeststellungsbeschluß ein Verwaltungsakt ist, der gegenüber dem Kläger als Drittbetroffenen belastend wirkt⁹.

Es ist aber sorgfältig zu prüfen, ob nicht lediglich eine **Verpflichtungsklage auf Ergänzung** des Planfeststellungsbeschlusses erhoben werden soll; bei Klägern, die nicht enteignend betroffen sind, liegt dies in aller Regel na-

⁸ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl., 1998, Rn. 2280.

⁹ *Johlen*, in: Hoppenberg (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Baurechts, Teil L, Rn. 179.

he¹⁰. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG¹¹ besteht nämlich im Falle unzulänglicher Beachtung von Auswirkungen der Planung gegenüber Dritten grundsätzlich nur ein Anspruch auf Planergänzung, nicht aber auf Planaufhebung. Eine (teilweise) Planaufhebung kommt nur in Betracht, wenn das Fehlen einer Schutzauflage - ausnahmsweise - von so großem Gewicht ist, daß die Ausgewogenheit der Planung insgesamt in Frage gestellt wird. Es muß sich ein konkreter Anhaltspunkt dafür ergeben, daß die Planfeststellungsbehörde in Kenntnis der vom Kläger gerügten Mängel - deren Vorliegen unterstellt - eine andere konzeptionelle Planungsentscheidung getroffen hätte¹². Wenn nichts dafür dargetan oder sonst ersichtlich ist, daß eine Planergänzung durch Schutzauflagen als Abhilfe nicht ausreichen würde, muß die Klage auf solche Auflagen - ggf. hilfsweise - gerichtet sein¹³. Diese Verpflichtungsklage hat in der Sache den Charakter einer Abwehrklage in Form einer **Drittbetroffenenverpflichtungsklage**¹⁴.

2. Plangenehmigung

Je nach den Wirkungen der Plangenehmigung ist zwischen qualifizierten und einfachen Plangenehmigung zu unterscheiden¹⁵.

Einfachen Plangenehmigungen kommt - vorbehaltlich abweichender landesrechtlicher Regelungen - keine Konzentrationswirkung zu. Es handelt sich hier v.a. um die Plangenehmigung nach dem Flurbereinigungsgesetz¹⁶, sowie die Plangenehmigungen nach § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG und § 31 WHG. Sie sollen hier außer Betracht bleiben.

Qualifizierte Plangenehmigung¹⁷ entfalten im wesentlichen die gleichen Rechtswirkungen wie ein Planfeststellungsbeschluß, v.a. die Konzentrationswirkung. Die Voraussetzungen sind im einzelnen unterschiedlich gere-

10 Siehe *Wahl*, NVwZ 1990, 923/924.

11 BVerwGE 56, 110/133; BVerwGE 84, 31/45; BVerwGE 91, 17/20; BVerwG Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 22.

12 BVerwGE 101, 73.

13 BVerwG Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 103.

14 *Badura*, in: Festschrift für Lukes, S. 3/8.

15 *Pfeil*, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, Speyerer Forschungsberichte 160, S. 147/150 f.

16 § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG.

17 Dazu *Timmermans*, VBIBW 1998, 286/288 f.

gelt. In manchen Fällen ist eine Plangenehmigung nicht nur dann zulässig, wenn alle betroffenen Dritten zugestimmt haben¹⁸, sondern schon dann, wenn Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden¹⁹. Wesentlicher Unterschied zum Planfeststellungsverfahren ist, daß eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 73 VwVfG nicht stattfindet. Problematisch ist die Einbindung der UVP in das Plangenehmigungsverfahren²⁰. Da die qualifizierte Plangenehmigung im wesentlichen den gleichen Inhalt und die gleichen Wirkungen wie ein Planfeststellungsbeschluß hat²¹, bedarf es hier grundsätzlich keiner unterschiedlichen Behandlung zum Planfeststellungsbeschluß. Wenn daher im folgenden von Planfeststellungsbeschluß die Rede ist, ist gleichermaßen die Plangenehmigung angesprochen. Abweichungen werden eigens behandelt.

3. Verzicht auf Planfeststellung als Zulassungsentscheidung²²

Die Entscheidung, daß bei Vorhaben von unwesentlicher Bedeutung - etwa einer Straßenänderung und Straßenerweiterung - eine Planfeststellung unterbleiben kann (etwa § 74 Abs. 7 VwVfG²³, §17 Abs. 2 FStrG²⁴), kann nach der Rechtsprechung des BVerwG zugleich auch die öffentlich-rechtliche Zulassung des geplanten Vorhabens enthalten. Die nach außen verlautbarte Entscheidung ist daher ein Verwaltungsakt²⁵, der von planbetroffenen Dritten ebenso wie ein Planfeststellungsbeschluß mit der Behauptung angefochten werden kann, durch die Zulassung des Vorhabens in subjektiven Rechten verletzt zu sein²⁶. Es gelten daher die gleichen Grundsätze

18 So etwa § 75 Abs. 6 VwVfG, § 18 Abs. 2 S. 1 AEG, § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LuftVG, § 14 Abs. 1 a S. 1 WaStrG, § 2 Abs. 2 s. 1 MBPIG.

19 § 17 Abs. 1 a Nr. 1 FStrG; § 28 Abs. 1 a Nr. 1 PBefG.

20 Dazu *Eckert*, DVBl 1997, 158; *Pfeil* (o. Fußn. 15), S. 156 ff.; *Ronellenfitsch*, in: *Marschall/Schroeter/Kastner*, Fernstraßengesetz, 5. Aufl., 1988, § 17 Rn. 194 ff.

21 *Johlen* (o. Fußn. 9), Rn. 20 ff.

22 Dazu *Timmermans*, VBIBW 1998, 286/290 f.

23 Siehe auch § 18 Abs. 3 AEG, § 17 Abs. 2 FStrG, § 14 Abs. L b WaStrG, § 28 Abs. 2 PBefG, § 2 Abs. 3 MBPIG.

24 Dazu *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 20), § 17 Rn. 200 ff.

25 *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., 1998, § 74 Rn. 161; a.A. *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 20), § 17 Rn. 200 und 202.

26 BVerwGE 64, 325.

wie für den Planfeststellungsbeschuß²⁷. Anders ist dies, wenn das Unterbleiben der Planfeststellung oder -genehmigung nicht verlautbart wird: Hier kann sich der Betroffene nur mit der Feststellungs-²⁸, Unterlassungs- oder Leistungsklage, gerichtet auf Folgenbeseitigung wenden; dies gilt auch dann, wenn man generell den Verzicht auf eine Planfeststellung nicht als Verwaltungsakt ansieht²⁹.

4. Bebauungsplan

Nach den meisten Straßengesetzen werden bestimmte öffentliche Verkehrsflächen obligatorisch oder fakultativ auf Grund eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung gebaut; dieses Verfahren kann durch ein Bebauungsplanverfahren ersetzt werden³⁰. Da zudem der Bau von Verkehrsflächen keiner Baugenehmigung bedarf³¹, ist somit deren Festsetzung im Bebauungsplan Rechtsgrundlage für den Bau; sie hat insoweit Gestattungswirkung³².

Hier ist zunächst die **Normenkontrollklage** gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft. Sie ist auf die Nichtigkeitserklärung des Bebauungsplan gerichtet. Damit hat der Betroffene aber keine Handhabe, den Bau wirksam zu unterbinden, wenn die Gemeinde trotz Nichtigkeitsklärung zur Realisierung des Vorhabens schreitet³³. Es kommt die **Unterlassungsklage** in Betracht, wenn das Vorhaben trotz nichtigem Bebauungsplans gebaut wird, und eine **Leistungsklage** auf Folgenbeseitigung hinsichtlich der schon realisierten Maßnahmen³⁴. In diesen Fällen fehlt ein Verwaltungsakt, der verbindlich die Rechtmäßigkeit des Vorhabens feststellt und zugleich weitere Unterlassungs-

27 Siehe näher *Timmermans*, VBlBW 1998, 285/289 ff. m.w.N. auch zu abweichenden Ansichten.

28 *Bonk* (o. Fußn. 25), § 74 Rn. 161.

29 So *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 20), § 17 Rn. 200 und 202.

30 § 17 Abs. 3 FStrG und Art. 36 Abs. 3 BayStrWG; siehe auch § 37 Abs. 4 BWaStrG; *Steinberg*, Fachplanungsrecht, § 6 Rn. 52 ff.; *Ronellenfitsch*, in: Blümel (Hrsg), Straßenplanungen und Gesamtplanungen, Speyerer Forschungsberichte 185, S. 55/72; *ders.*, DVBl 1998, 653.

31 Siehe etwa § 4 FStrG.

32 *Ronellenfitsch*, DVBl 1998, 653/658 f.

33 Vgl. den Fall „Bargtheide“ BVerwG DVBl 1993, 1357.

34 BVerwG, a.a.O.

und Beseitigungsansprüche ausschließt. Diese Klagen kommen auch ohne vorheriges Normenkontrollverfahren in Betracht; alsdann wird der Bebauungsplan inzident überprüft.

5. Formlos-interne Planung

Sofern der Vorhabenträger befugt ist, ohne einen Planfeststellungsbeschluß, eine Plangenehmigung oder einen Bebauungsplan eine Verkehrsanlage zu bauen, ergibt sich aus den rechtsstaatlichen Anforderungen des Abwägungsgebots, daß er dessen materielle Grundsätze in der Planung zu beachten hat³⁵. Auch in diesem Fall liegt kein Verwaltungsakt in Form einer abschließenden Entscheidung über das Vorhaben vor. Betroffene Dritte können sich gegen das Vorhaben mithin ebenfalls nur im Wege der **Unterlassungsklage** wenden, in dessen Rahmen die Planung inzident kontrolliert wird; ebenfalls ist **Leistungsklage** auf Folgenbeseitigung statthaft.

II. Art der Betroffenheit

Die Frage der Klagebefugnis läßt sich bei Planungen in mehrere Fallgruppen untergliedern:

- Klage des Vorhabenträger: Sie kann sich richten auf
 - = Erteilung der Gestattung oder Festsetzung eines Vorhabens
 - = Beseitigung von Modifikationen einer Gestattung oder einer festgesetzten Planung.
- Klage eines Dritten, dessen Grundstück direkt betroffen ist;
- Klage eines Dritten, dessen Grundstück mittelbar betroffen ist;
- Klage einer Behörde oder Körperschaft des öffentlichen Rechts;
- Klage eines Verbandes.

35 Sauthoff, NVwZ 1993, 117/119.

D. Ermittlung einer die Klagebefugnis vermittelnden Norm

I. Grundprobleme der Fallstrukturen

1. Adressatentheorie

Nach der sogenannten Adressatentheorie ist derjenige klagebefugt, der unmittelbar Adressat des belastenden Verwaltungsakts ist³⁶. Inwieweit diese Formel gerechtfertigt ist, kann dahinstehen³⁷, denn ein solcher Adressat ist bei Fachplanungsentscheidungen nicht gegeben. Die von den Auswirkungen der Planungsentscheidung Betroffenen sind nicht unmittelbare Adressaten. Das liegt für mittelbar Betroffene auf der Hand. Das gilt aber auch für Enteignungsbetroffene³⁸. Daß diese - wie noch näher zu erörtern sein wird - die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses im vollen Umfange überprüfen wissen können, ergibt sich aus Art. 14 Abs. 3 GG und nicht aus ihrer Stellung als Adressat³⁹.

Ausnahmsweise könnte man von dem Vorhabenträger als dem Adressaten sprechen, wenn der Planfeststellungsbeschuß eine als belastenden Verwaltungsakt anzusehende Auflage enthält. Hier aber geht es in der Sache um einen Anspruch auf Erteilung einer weitergehenden Gestattung, mithin allenfalls formal um einen belastenden Verwaltungsakt. In der Sache begehrt der Vorhabenträger eine Begünstigung, wenn er den Planbeschuß ohne die darin angeordneten Nebenbestimmungen erstreiten will⁴⁰.

2. Mittelbar belastend betroffener Dritter

§ 42 Abs. 2 VwGO gestattet die Anfechtung hoheitlicher Maßnahmen nur bei Betroffenheit in eigenen Rechten. Ist ein Kläger nicht unmittelbarer Adressat eines angegriffenen Verwaltungsaktes oder einer hoheitlichen sonstigen Maßnahme, muß geprüft werden, ob subjektive eigene Rechte oder zumindest anderweitige rechtlich geschützte Interessen verletzt sein

36 BVerwG NJW 1989, 2752; BVerwG NVwZ 1993, 884.

37 Zweifelnd *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Komm. § 42 Abs. 2 Rn. 48 und 70.

38 A.A. *Jarass*, in: Festschrift für Lukes, S. 57/59 f.

39 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Abs. 2 Rn. 250 u. 253.

40 Oben C. I. 1. a).

könnten⁴¹. Die Klagebefugnis ist nur zu bejahen, wenn er sich auf eine öffentlich-rechtliche Norm stützen kann, die ihn als Dritten zu schützen bestimmt ist. Nach der vom BVerwG in ständiger Rechtsprechung vertretenen - und in Hinblick auf § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 S. 1 sowie § 47 Abs. 2 VwGO zwingenden⁴² - Schutznormtheorie vermitteln einen derartigen Drittschutz nur solche Vorschriften, die nach dem in ihnen enthaltenen und durch Auslegung zu ermittelnden Entscheidungsprogramm auch der Rücksichtnahme auf die Interessen des betreffenden Dritten dienen⁴³. Dabei ist durch Auslegung zweierlei zu ermitteln:

- welchen Bezug muß der Kläger zu dem Vorhaben haben („Nachbar“) und
- in welchem qualitativem Umfang gewährt die Norm diesem Nachbarn Drittschutz.

3. Anspruchsnormen

Auch hier ist zu ermitteln, ob die Vorschrift einen solchen Anspruch gewähren will. Die Parallelität zur Eingriffsnorm wird durch die - sonst manchmal irreführende - Vorschrift des § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO deutlich: Es muß eine Norm zu ermitteln sein, die die Behörde zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen objektiv verpflichtet und dem die Dritten die Rechtsmacht einräumen soll, diese Verpflichtung durchzusetzen; schließlich ist der Kreis der hierzu Berechtigten zu ermitteln⁴⁴. Auch hier geht es mithin darum zu klären:

- welchen Bezug muß der Kläger zu dem Vorhaben haben und
- in welchem qualitativem Umfang gewährt die Norm ihm einen Anspruch⁴⁵.

41 Std. Rspr. des BVerwG DVBl. 1984, 88; BVerwG NVwZ 1993, 884, 885 m.w.N.

42 *Jarass*, in: Festschrift für Lukes, S. 57/58.

43 Vgl. BVerwGE 81, 329/334; BVerwG NJW 1995, 1628.

44 BVerwG NJW 1998, 173.

45 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Abs. 2 VwGO Rn. 53.

II. Grundproblem der Ermittlung subjektiver Rechte

Es ist durch **Auslegung** zu klären, ob eine Vorschrift ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakter hat oder ob sie (auch) dem Schutz individueller Interessen dient, ob sie also Rücksichtnahme auf Interessen Dritter gebietet bzw. einen Anspruch auf Tun, Dulden oder Unterlassen der Behörde gewährt⁴⁶. Dazu ist maßgebend, ob sich aus individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Norm ein Personenkreis entnehmen läßt, der sich von der Allgemeinheit unterscheidet. Es ist daher im Einzelfall anhand des Wortlautes, der Genese der Vorschrift, des historischen Kontextes, des systematischen Zusammenhangs und des Normzwecks zu klären, ob die Vorschrift über den im öffentlichen Interesse liegenden objektiv-rechtlichen Regelungsinhalt hinaus auch bezwecken will, den Dritten vor einer rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung zu schützen⁴⁷. Dabei bedarf es unter Umständen innerhalb des Rechtssatzes einer **Differenzierung von Tatbestandsmerkmal zu Tatbestandsmerkmal**⁴⁸.

Diese sog. **Schutznormtheorie** wird gelegentlich abgelehnt⁴⁹. Aber auch heute noch gilt: Eine Notwendigkeit, die Schutznormtheorie preiszugeben, könnte sich allenfalls ergeben, wenn sie der Interessenlage der Betroffenen nicht gerecht wird. Das trifft nicht zu. Auf dem Boden der Schutznormtheorie ist es der Rechtsprechung gelungen, ein abgestuftes System des Nachbarschutzes zu entwickeln, dem die Lehre bislang nichts Besseres entgegenzusetzen konnte⁵⁰. Das bedeutet nicht, daß einzelne Prämissen oder Ergebnisse der Rechtsprechung nicht hinterfragt werden müssen.

1. Wortlaut

Die nachbarschützende Funktion kann sich unmittelbar aus dem Wortlaut der Norm ergeben, etwa dann, wenn sie Abwehrrechte Betroffener ausdrücklich begründet. Es gibt wenige Vorschriften, in denen der Gesetzgeber

46 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Abs. 2 VwGO Rn. 50 zur Anfechtungsklage und Rn. 53 zur Verpflichtungsklage.

47 *Postier*, LKV 1992, 33.

48 BVerwGE 52, 122; *Schlotterbeck*, NJW 1991, 2669/2670.

49 Eingehend *König*, Drittschutz, S. 102 m.w.N.

50 *Ronellenfitsch*, NJW 1986, 1956; *Jarass*, in: Festschrift für Lukes, S. 57/58.

ausdrücklich die nachbarschützende Funktion angeordnet hat⁵¹. Dort, wo die **Belange der Nachbarn ausdrücklich als zu beachtenden Gesichtspunkte** genannt sind, kann die Vorschrift grundsätzlich Nachbarschutz gewähren⁵². Dies hat das BVerwG unlängst für die Benennung der privaten Belange in der Abwägungsklausel des § 1 Abs. 6 BauGB hervorgehoben⁵³. Auch soweit die Vorschrift bereits nach ihrem Wortlaut der **Verhinderung unzumutbarer oder vermeidbarer Beeinträchtigungen dient**, vermittelt sie jedenfalls insoweit partiellen Nachbarschutz⁵⁴. Ergeben sich solche Hinweise bereits aus dem Wortlaut, so müssen eindeutigen Anhaltspunkte nach den übrigen Auslegungskriterien dafür sprechen, daß gleichwohl ein Drittschutz nicht gewährt werden soll⁵⁵. In der Regel allerdings wird insoweit, da der Normgeber nur in Ausnahmefällen derartige Abwehrrechte ausdrücklich statuiert hat, eine Auslegung der Norm nach Sinn und Zweck in Betracht kommen⁵⁶.

2. Genetische, historische und systematische Interpretation

Gelegentlich geben auch die Gesetzgebungsmaterialien Hinweise auf den Willen des historischen Normgebers, die Interessen Dritter zu schützen. Schon häufiger lassen sich Anhaltspunkte dafür gewinnen, daß der Gesetzgeber gerade kein subjektives Recht begründen wollte. Meistenteils fehlen solche eindeutigen Anhaltspunkte oder bringen die Gesetzgebungsmaterialien zum Ausdruck, daß diese Frage der Rechtsprechung überlassen bleiben soll⁵⁷. Auch die Entwicklung der Diskussion um die Begründung eines subjektiven Rechts kann Anhaltspunkte geben. Die systematische Interpretation führt nur dann zu einem Ergebnis, wenn man an eine Norm anschließen kann, für die geklärt ist, daß sie nachbarschützenden Wirkung hat bzw.

51 Vgl. VGH Mannheim, VBIBW 1992, 297.

52 BVerwGE 65, 313/320; BVerwG NVwZ 1987, 409.

53 BVerwG, Urteil vom 24.9.1998 - 4 CN 2.97; vgl. auch schon *Johlen*, DÖV 1989, 204/205 mit Hinweis auf BVerwGE 51, 15/28 und BVerwGE 54, 211/222; zu § 31 Abs. 2 BauGB, der die Berücksichtigung „nachbarliche Interessen“ fordert BVerwG Buchholz 406.4 Nr. 71 und *König* (o. Fußn. 49), S. 58 m.w.N.

54 OVG Saar, NVwZ 1984, 657; siehe *Mampel*, Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht, Rdn. 1626 ff. und 1629 ff.

55 BVerwG, Urteil vom 24.9.1998 - 4 CN 2.98 - UA S. 8.

56 BVerwG, NVwZ 1989, 409; *Gerstner*, Die Drittschutzproblematik im Spiegel des französischen und britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens, S. 41 f.

57 *König* (o. Fußn. 49), S. 48 m.w.N.

nicht. So kann daraus, daß § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG Nachbarschutz gewährt⁵⁸, geschlossen werden, daß dies dem Vorsorgegrundsatz nach Nr. 2 nicht zukommt, da dort die Nachbarschaft nicht genannt ist⁵⁹.

3. Teleologische Interpretation

Wesentliches Element ist die Auslegung nach **Sinn und Zweck**.

a) Bestimmbarkeit und Abgrenzbarkeit des Kreises der geschützten Personen

Die Rechtsprechung erkannte früher nur solchen Normen eine nachbarschützende Funktion zu, bei denen der **Kreis der geschützten Personen hinreichend bestimmt und abgrenzbar** ist⁶⁰. Begründet wurde dies mit dem Schutzbedürfnis des Bauherrn, dem es nicht zugemutet werden könne, jahrelang im Ungewissen darüber zu bleiben, ob die Baugenehmigung noch angefochten werden kann. Diese Rechtsprechung hat das BVerwG⁶¹ aufgegeben, weil eine eindeutige Abgrenzung des geschützten Personenkreises in vielen Fällen, insbesondere bei Immissionen, nicht möglich sei. Entscheidend für den Nachbarschutz sei, daß die Norm nach ihrem Schutzzweck einen Personenkreis schützen soll, der sich durch individualisierende Tatbestandsmerkmale von der Allgemeinheit unterscheidet. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn auf eine bestimmte Schwelle der Beeinträchtigung abgestellt wird.

58 BVerwGE 65, 313/320.

59 Vgl. BVerwGE 65, 313/320; *Gerstner* (o. Fußn. 56), S. 50 ff.; *König* (o. Fußn. 49), S. 84 ff.; kritisch betr. des generellen Ausschlusses von Vorsorgegrenzwerten aus dem Drittschutz zu recht *Jarass*, in: Festschrift für Lukes, S. 57/62 f.

60 BVerwGE 27, 29 und 32, 173; *Breuer*, DVBl. 1983, 437; *Schlichter*, NVwZ 1983, 642; *Sendler*, BauR 1970, 75; *Schenke*, NuR 1983, 84; *Wahl*, JuS 1984, 577.

61 NVwZ 1987, 409.

b) Konfliktschlichtungsregelung

Eine Norm ist dann nachbarschützend, wenn sie dem Ausgleich der Interessen von Bauherrn bzw. Vorhabenträger und Nachbarn dient⁶².

Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist, daß der Nachbarschutz letztlich im nachbarlichen Gemeinschaftsverhältnis wurzelt und sich daraus herleitet, daß bestimmte Vorschriften auch der Rücksichtnahme auf individuelle Interessen oder deren Ausgleich untereinander dienen⁶³. Subjektive öffentliche Rechte des Umweltrechtes (und auch des Baurechtes) enthalten solche Vorschriften, die den nachbarlichen Interessenkonflikt durch Postulate der Zuordnung, der Verträglichkeit und der Abstimmung aufeinander treffender Nutzungen und Einwirkungen regeln und zu einem Ausgleich bringen⁶⁴. Bei der Auslegung nach Sinn und Zweck ist mithin entscheidend, ob der Regelung eine **Konfliktausgleichsfunktion** zukommt. Demgegenüber dienen solche Vorschriften allein dem öffentlichen Interesse, die den horizontalen Interessenausgleich erkennbar nicht regeln wollen⁶⁵.

Dieser Ansatz ist auch im Fachplanungsrecht tragfähig⁶⁶. Allerdings geht der Konfliktschlichtungsansatz zunächst von einer Norm - auch untergesetzlichen wie dem Bebauungsplan (§ 10 S. 1 BauGB) - aus, die im Rahmen einer Gestattung konkretisiert wird und die das Entscheidungsprogramm - möglicherweise mit Ermessenselementen⁶⁷ - vorgibt. Außerdem ist er in erster Linie hinsichtlich der Konfliktregelung Privater untereinander erarbeitet worden. Bei der der Fachplanung liegen aber die Konflikte auch und wesentlich darin, daß eine Vielzahl öffentlicher Interessen im Spiel ist, die gegeneinander abzuwägen sind. Auch bei multipolare Rechtsverhältnissen im Fachplanungsrecht sind aber in aller Regel Konflikte zu bewältigen, die - zugleich - das Verhältnis Privater untereinander determinieren. Dies liegt im Verhältnis eines Vorhabenträgers zu Drittbetroffenen auf der Hand. Dies

62 *Dürr*, NVwZ 1985, 719; ähnlich auch *Breuer*, DVBl. 1983, 437; *Wahl*, JuS 1984, 577.

63 Vgl. BVerwG E 78, 85 = NJW 1988, 839; BVerwG NVwZ 1988, 730; OVG Berlin NVwZ 1989, 116.

64 *Breuer*, DVBl 1986, 849/854; *ders.*, DVBl 1983, 431/437; *Schlotterbeck* NJW 1991, 2669.

65 Vgl. zu diesem Ansatz *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rdn. 131 ff. m.w.N.

66 So auch *Schmidt-Preuß*, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht, S. 320 ff.

67 Etwa Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB.

gilt aber auch, wenn kein privater Vorhabenträger beteiligt ist: Denn häufig geht die Entscheidungen - faktisch - zugunsten eines Privaten, die unter Bevorzugungen öffentlicher oder anderer privater Interessen getroffen wird, zugleich zu Lasten eines anderen Privaten⁶⁸. Wenn etwa entschieden wird, daß der Radweg an der einen Straßenseite geführt werden soll, bedeutet dies für den gegenüberliegenden Grundeigentümer, daß er von einer Inanspruchnahme oder sonstigen Beeinträchtigung verschont bleibt.

4. Bedeutung der Grundrechte im allgemeinen

a) Bedeutung der Freiheits-Grundrechte

In der Rechtsprechung und Literatur ist mittlerweile weitgehend anerkannt, daß subjektiv-öffentliche Rechte nur der Gesetzgeber selbst begründen kann. Ohne Ausformulierung durch den Gesetzgeber (oder durch Richterrecht), d.h. ohne Ausformulierung auf der Ebene des einfachen Rechts sind subjektiv-öffentliche Rechte in der Rechtsordnung nicht vorstellbar⁶⁹. Dabei setzt Drittschutz - nicht zuletzt aus Gründen der Rechtssicherheit⁷⁰ - eine gesetzliche Abwägungsentscheidung voraus, an der auch Grundrechte teilhaben können⁷¹ und müssen, wenn deren Schutzbereich tangiert ist; hier wirken die Grundrecht normintern⁷².

b) Bedeutung des Gleichheitssatzes

Eine unterschiedliche Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten bedeutet einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn der Rechtsschutz des betroffenen Bürgers ohne Anknüpfung an dessen „objektivierbare Beziehung“ - etwa lediglich wegen der Form der angegriffenen Entscheidung - unterschiedlich geregelt wird. Dies folgt aus dem Urteil des BVerfGE 70, 35⁷³, in

68 A.A. *Schmidt-Preuß* (o. Fußn. 66), S. 325 ff., der hier - mit der Rechtsprechung des BVerwG - die Geltendmachung dieser Belange aus der Konfliktschlichtungsformel grundsätzlich ausschließen will.

69 *Wahl*, DVBl 1996, 641/642.

70 *Preu* (o. Fußn. 3), S. 30.

71 *Wahl*, DVBl 1996, 641/645.

72 Vgl. auch *Schmidt-Preuß* (o. Fußn. 66) S. 37 ff.

73 Urt. vom 14.5.1985.

dem es um den Rechtsschutz gegen Bebauungspläne ging, die in Hamburg in der Form eines parlamentarischen Gesetzes ergehen können. Zwar verneint das BVerfG die Frage, ob Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG es dem Gesetzgeber gebietet, Bebauungspläne oder andere grundlegende Planungsentscheidungen in diejenige Rechtsform zu kleiden, die dem Bürger in jedem Fall den Rechtsbehelf der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle oder in anderer Weise bestmöglichen Rechtsschutz gewährleistet. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hält das BVerfG aber für geboten, weil es einen Gleichheitsverstoß als gegeben ansieht, da der Rechtsschutz der von einem Bebauungsplan betroffenen Bürger ohne Anknüpfung an deren objektiven Beziehung zu dieser Planung unterschiedlich geregelt wird⁷⁴.

Die verschiedenen Formen einer Fachplanungsentscheidung dürfen daher nur dann zu unterschiedlichem Rechtsschutz führen, wenn dies aus sachgerechten Gründen, nämlich aus unterschiedlichen objektivierbaren Beziehungen der Betroffenen zu der Planung gerechtfertigt ist. Das gilt auch die unterschiedliche Behandlung verschiedener Gruppen von Klägern in Hinblick auf deren für die Klagebefugnis geforderte Betroffenheit durch die Planung. Darauf ist im folgenden besonderes Augenmerk zu richten.

5. Richterrecht

Im Hinblick auf nachbarschützende Funktion von Verfahrensvorschriften und Einzelheiten der für die Planung maßgebenden Vorschriften einschließlich des Abwägungsgebots geben die Gesetzesvorschriften selbst häufig keine Anhaltspunkte⁷⁵. Die Frage, ob und inwieweit Drittschutz gewährt wird, ist daher im wesentlichen dem Richterrecht überantwortet⁷⁶. Dies führt zugleich dazu, daß das Richterrecht selbst Zugangsvoraussetzungen zu den Gerichten formuliert, die als Vorbedingungen eines qualifizierten, zu einer Sachentscheidung führenden Prozeßrechtsverhältnisses führen.

III. Verfassungsrechtliche Implikationen der Fachplanung

Da Fach- wie Bauleitplanung wesentlich grundstücksbezogen sind, ist Art. 14 GG in den Blick zu nehmen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG, der

74 Vgl. BVerwGE 92, 263/264; BVerwGE 101, 73.

75 Siehe aber oben unter C. II. 1.

76 Gerstner (o. Fußn. 56), S. 44 und 170.

sich u.a. auch das BVerwG angeschlossen hat, ist zwischen Enteignung sowie Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu unterscheiden.

1. Enteignung

Enteignung ist nur der zielgerichtete staatliche Zugriff auf das Eigentum des einzelnen zum Zwecke der vollständigen oder teilweisen Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen⁷⁷. Die eigentumsbeschränkende Duldungspflicht des Eigentümers läßt sich nicht in eine Enteignungsregelung umdeuten⁷⁸.

2. Inhalts- und Schrankenbestimmung

Soweit eine Enteignung nicht vorliegt, werden Inhalt und Schranken des Eigentums i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt.

a) Grundsätze der Inhalts- und Schrankenbestimmung

Bestimmungen über Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sind dem einfachen Gesetzgeber nur innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen erlaubt. Er muß sowohl die Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des Privateigentums als auch alle übrigen Verfassungsnormen beachten⁷⁹. Wesentliche Funktion der Eigentumsgarantie ist es, dem Träger des Grundrechts im vermögensrechtlichen Bereich einen Freiraum zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung, auch durch wirtschaftliche Betätigung, zu sichern. Dabei soll in erster Linie der Bestand des Eigentums in der Hand des Eigentümers gesichert und nicht etwa nur eine Wertgarantie gegeben werden. Zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden Verfassungsschranken für Regelungen gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gehört neben dem **Gleichheitssatz**⁸⁰ auch der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**⁸¹, wobei

77 BVerfGE 52, 1/27; BVerfGE 72, 66/76.

78 Vgl. BVerfGE 52, 1/27 f; BVerfGE 56, 249/260; BVerfGE 58, 300/320; allerdings wird zu beachten sein, daß auch Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu einer enteignungsähnlichen Beschränkung des Eigentums führen können (siehe unten G. I. 2. b) (4.) unter (8)).

79 Vgl. BVerfGE 14, 263/278; BVerfGE 58, 300/338; BVerfGE 74, 203/234.

80 BVerfGE 58, 137/148.

die in Art. 14 Abs. 2 GG statuierte Sozialbindung des Eigentums allerdings einen verhältnismäßig weiten Spielraum gibt⁸². Gesetzliche Eigentumsbindungen müssen vom geregelten Sachbereich her geboten sein; sie dürfen **nicht weiter gehen als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient**⁸³. Aufgabe der Gerichte bei der Anwendung und Auslegung eigentumsbeschränkender Vorschriften ist es, die dem Gesetzgeber bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse gezogenen Grenzen zu beachten und ggf. durch verfassungskonforme Auslegung zu aktualisieren⁸⁴. Die Eigentumsgarantie enthält auch einen Anspruch auf **effektiven Rechtsschutz**⁸⁵.

b) Materielle Inhalte der Inhalts- und Schrankenbestimmung

Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung setzt notwendig die Wechselbezüglichkeit der Interessen des Vorhabenträgers (seien es private Interessen, seien es öffentliche Interessen) und der Verschonungsinteressen eines Dritten voraus. Zunächst hat der Gesetzgeber die Aufgabe, die Entscheidung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen und dem Ausgleich kollidierender Interessen zu treffen. Dabei hat er einen um so größeren Spielraum, je mehr objektive Konflikt- und Abwägungsentscheidungen erforderlich sind, deren Ergebnisse auf der Ebene der Verfassung oder des parlamentarischen Gesetzes nicht vorgezeichnet werden können und auch nicht vorgezeichnet sind. Soweit es um einen privaten Vorhabenträger geht, der sich ebenfalls auf das Grundrecht des Art. 14 GG berufen kann⁸⁶, bedeutet die Zuerkennung von Befugnissen zugleich Belastungen Dritter, während umgekehrt die Zuerkenntnis von Befugnissen eines Dritten zugleich zu einer Einschränkung derer des Vorhabenträgers führt. Diese Wechselbezüglichkeit, die zunächst der Gesetzgeber und der Satzungsgeber zu beachten haben, ist im Blick zu behalten, wenn es um die Auslegung von Normen geht, die subjektive Rechte zuweisen.

Auf der Ebene der Infrastrukturplanung bedeutet dies: Private Vorhabenträger können sich auf Grundrechte berufen. Soweit sie Eigentümer der

81 BVerfGE 42, 263/295.

82 BVerfGE 8, 71/80; BVerfGE 52, 1/29 f.; BVerfGE 70, 191/201.

83 BVerfGE 21, 73/86; BVerfGE 50, 290/341; BVerfGE 72, 66/78.

84 BVerfGE 68, 361/372 f.

85 Vgl. BVerfGE 35, 348/361; BVerfGE 58, 300/323.

86 Aber auch auf andere Grundrechte wie v.a. Art. 12 Abs. 1 GG.

Grundstücke sind, auf denen das Vorhaben realisiert werden soll, ist auch hier Art. 14 betroffen. Im übrigen gilt für sie - wie für jeden Bauherren -, daß die Ausgleichsaufgabe zu erfüllen ist, die Rechte des Bauherren/Eigentümers und die Rechte des Drittbetroffenen in einer Weise zu formulieren und zu konkretisieren, daß ein angemessener Ausgleich zwischen beiden Positionen (die ja je nach Lage austauschbar sind) hergestellt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Freiheit des Vorhabenträgers, der gestaltend eine Veränderung anstrebt, dem Interesse eines Dritten gegenübersteht, eine aus seiner Sicht übermäßige Beschränkung des Inhalts seines Eigentums abzuwehren⁸⁷.

Öffentlichen Stellen als Vorhabenträger verkörpern zugleich das öffentliche Interesse an der Maßnahme nach Maßgabe des jeweiligen Fachgesetzes. Jedenfalls insoweit tritt ebenfalls eine Ausgleichsaufgabe auf. Das gilt aber auch für die gegenläufigen Interessen Privater. Symptomatisch ist hier St. Florian: die Verschonung des einen führt vielfach notwendig zu einer Belastung des anderen.

c) Begründung subjektiver Rechte im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung

Im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmungen hat der Gesetzgeber weiterhin zu entscheiden, ob der Ausgleich zwischen kollidierenden Privatinteressen bzw. Interessen Privater und öffentlichen Interessen objektiv-rechtlich oder subjektiv-rechtlich vorgenommen wird⁸⁸. Mithin ist Teil der Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums auch die konstitutive Zubilligung subjektiver Abwehrrechte, zu deren Gewährung der Gesetzgeber nicht grundsätzlich verpflichtet ist; allerdings wäre eine jeden Nachbarschutz ausschließende Regelung ihrerseits nicht verfassungsgemäß⁸⁹. Aufgabe der Gerichte ist es auch hier, die dem Gesetzgeber bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse gezogenen Grenzen zu beachten und ggf. durch verfassungskonforme Auslegung zu aktualisieren⁹⁰. Die Eigentumsgarantie enthält auch einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz⁹¹.

87 *Wahl*, DVBl 1996, 641/646.

88 *Wahl*, DVBl 1996, 641/647.

89 BVerwGE 101, 364/372; *Kraft*, VerwArch 1988, 264/280.

90 Vgl. BVerfGE 68, 361/372 f.

91 Vgl. BVerfGE 35, 348/361; BVerfGE 58, 300/323.

Die einfach-rechtlichen Normen sind daher zunächst dahin zu untersuchen, ob sich aus ihnen drittschützende Wirkung ergibt. Dies richtet sich nach den üblichen Auslegungsmethoden, in deren Rahmen die Grundrechte normintern wirksam werden. Bei der Auslegung durch den Richter ist aber auch darauf zu achten, daß subjektiv-rechtliche Gesetzeslücken, die auch nach einer **verfassungsorientierten Auslegung** verbleiben, kraft Richterrechts geschlossen werden⁹².

Bei der Auslegung ist namentlich der **Gleichheitsgrundsatz** zu berücksichtigen. Es muß gewährleistet sein, daß die Wechselbezüglichkeit sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Inhalts- und Schrankenbestimmung wie auch der Zuweisung von subjektiven Rechten gewahrt bleibt. Daher geht auch das BVerwG davon aus, daß bei der Anreicherung über das verfassungsrechtlich unabdingbare Minimum hinaus zu gehen ist und eine entsprechende Vorschrift aus Gründen der Rechtsgleichheit in das allgemeine System des Nachbarschutzes einzuordnen sein kann⁹³.

E. Klage des Vorhabenträgers

I. Verpflichtungsklage des Vorhabenträger auf unbeschränkte Erteilung der Planfeststellung

1. Rechtsprechung des BVerwG

Die materielle Ermächtigung zur Planung räumt der Planfeststellungsbehörde ein Planungsermessen (planerische Gestaltungsfreiheit) ein, das sich auf alle Gesichtspunkte erstreckt, die zur Verwirklichung des gesetzlichen Planungsauftrags und zugleich zur Bewältigung der von dem Vorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind. Das Planungsermessen findet seine rechtlichen Grenzen vor allem in zwingenden Versagungsgründen⁹⁴ und sonstigen infolge der Konzentrationswirkung zu beachtender Rechtsvorschriften, außerdem in den Anforderungen des Abwägungsgebots⁹⁵. Diese Struktur der Planfeststellung ist grundsätzlich

92 *Wahl*, DVBl 1996, 641/648; *Kraft*, VerwArch 1988, 264/281.

93 BVerwGE 101, 364/376; *Kraft*, VerwArch 1988, 264/281.

94 In der Terminologie des BVerwG bislang Planleitsätze genannt.

95 BVerwG, DVBl 1986, 1281; BVerwGE 90, 42/47 f.; BVerwGE 90, 96/99 f.; BVerwGE 72, 15/20 f. m.w.N.

auch bei Klagen des Vorhabenträgers gegen eine ablehnende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde maßgebend. Er hat dementsprechend keinen Anspruch auf Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses in dem Sinne, daß bei Erfüllung bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen dem Antrag zwingend stattgegeben werden muß⁹⁶.

Eine derartige Annahme wäre mit der **Funktion und den rechtlichen Wirkungen einer Planfeststellung** unvereinbar. Fachplanerische Entscheidungen sind nicht nur, wie etwa die bauaufsichtliche oder die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Entscheidungen über die öffentlich-rechtliche Zulassung des beantragten Vorhabens. Sie enthalten darüber hinaus eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung, mit der abschließend über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme befunden wird; sie hat gegenüber der sonst maßgebenden örtlichen Gesamtplanung grundsätzlich Vorrang (vgl. § 38 BauGB). Diese Besonderheit verlangt eine vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende Zweckentscheidung des zuständigen öffentlichen Planungsträgers, also der Planfeststellungsbehörde, unbeschadet des Umstandes, daß die Behörde häufig nicht selbst originär plant, sondern die entsprechenden Vorstellungen des Vorhabenträgers abwägend nachvollzieht und dadurch die rechtliche Verantwortung für die Planung übernimmt⁹⁷. Demgegenüber findet bei gebundenen, d.h. einen Rechtsanspruch einräumenden **Genehmigungen** die verbindliche Raumnutzungsentscheidung des öffentlichen Planungsträgers, z.B. die kommunale Bauleitplanung, auf einer vorgelagerten Stufe statt; ist das betreffende Vorhaben mit dieser Planung vereinbar, darf folgerichtig insoweit eine Zulassung nicht verweigert werden. Gleiches gilt, wenn der Gesetzgeber eine Planersatznorm wie §§ 34, 35 BauGB geschaffen hat⁹⁸.

Obwohl also der Vorhabenträger keinen Zulassungsanspruch hat, ist andererseits seine rechtliche Position nicht so schwach ausgestaltet, daß sie - wie etwa die Interessen eines planbetroffenen Dritten - nur einer unter vielen abwägungserheblichen Belangen wäre. Vielmehr hat er einen **Rechtsanspruch auf die fehlerfreie Ausübung des Planungsermessens**, der sich auf alle abwägungserheblichen Gesichtspunkte erstreckt. Daraus folgt, daß der Planfeststellungsbehörde kein eigenständiges Versagungsermessen mehr zusteht, wenn dem Vorhaben unter dem Blickwinkel der planerischen Abwä-

96 BVerwGE 97, 143.

97 BVerwGE 72, 365/367 sowie *Kühling*, Fachplanungsrecht, Rn. 13.

98 *Upmeyer*, in: Hoppenberg (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Teil A Rn. 490 und 550.

gung keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen⁹⁹. Ergibt sich, daß dem Vorhaben kein zwingender Grund entgegensteht, so hat das Gericht zu beurteilen, ob die Planfeststellungsbehörde die öffentlichen Belange und entgegenstehende Interessen Privater in der gebotenen Weise mit den Interessen des Vorhabenträgers abgewogen hat. Kommt das Gericht dabei zu der Überzeugung, daß dies nicht geschehen ist und die ablehnenden Bescheide darauf beruhen, so hat der Vorhabenträger gemäß seinem Klageantrag Anspruch darauf, daß die Planfeststellungsbehörde unter Bindung an die Rechtsauffassung des Gerichts erneut über seinen Antrag entscheidet¹⁰⁰.

2. Differenzierungen

a) Möglichkeit eigener subjektiver Rechte

(1.) Öffentliche Stellen einer anderen Körperschaften als der, der die Planfeststellungsbehörde angehört

Die Zulassung von planfeststellungsbedürftigen Anlagen geschieht nicht von Amts wegen durch die Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörde, sondern auf Antrag des potentiellen Betreibers. Dieser nimmt insoweit das mit der konkreten Anlage verfolgte öffentliche Interesse wahr und hat kraft seines gesetzlichen Antragsrechts gegenüber der Zulassungsbehörde einen Anspruch darauf, daß (auch) dieses Interesse rechtsfehlerfrei bei der Entscheidung über seinen Antrag berücksichtigt wird. Ist Träger des Vorhabens die für die Aufgabenwahrnehmung zuständige Körperschaft des öffentlichen Rechts, liegt das Bestehen eines solchen Anspruchs auf der Hand¹⁰¹. Diese Rechtsposition ergibt sich bereits aus dem einfachen Recht: Wenn dort einerseits einer Körperschaft des öffentlichen Rechts die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse übertragen wird, sie andererseits aber hierzu einer im Planungsermessen einer anderen Behörde stehenden Zulassungsentscheidung bedarf, muß sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben diese Rechtsposition erhalten. Ein anderes Verständnis wäre namentlich im Bereich des Baus von Kreis- und Gemeindestraßen verfassungsrechtlich be-

99 BVerwGE 97, 143.

100 BVerwGE 85, 348.

101 BVerwGE 97, 143.

denklich, denn Gemeinden und Kreise nehmen diese Aufgabe im Rahmen ihrer Straßenbaulast als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahr¹⁰².

(2.) Öffentliche Stellen als Teil der gleichen Körperschaft wie der, der die Planfeststellungsbehörde angehört

Die Behörden, die der gleichen öffentlich-rechtlichen Körperschaft wie die Planfeststellungsbehörde angehören und die als Vorhabenträger auftreten, können eigene subjektive Rechte nicht geltend machen. Hier gelten die Grundsätze, die das BVerwG hinsichtlich der Beiladung des Vorhabenträgers bei der Klage eines Dritten gegen die Planfeststellungsbehörde aufgestellt hat: Der Träger der Straßenbaulast, in dessen Aufgabenbereich durch die im Rechtsstreit zu erwartende Entscheidung eingegriffen wird, muß durch eine notwendige Beiladung an diesem Rechtsstreit nur beteiligt werden, wenn seine Prozeßbeteiligung nicht bereits durch die Beteiligung der beklagten Behörde als des gemeinsamen Trägers sowohl der maßgeblichen Straßenbaubehörde als auch der die Straßenbaulast wahrnehmenden Behörde sichergestellt ist¹⁰³. In der Sache geht es hier um Auseinandersetzungen über Verwaltungskompetenzen, die nichts mit der Gewährung subjektiven Rechtsschutzes zu tun haben¹⁰⁴.

(3.) Privatisierung von Verwaltungsteilen

Anders ist dies, wenn der Vorhabenträger zwar als Teil der Verwaltung anzusehen ist, aber aus der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ausgegliedert ist¹⁰⁵. In diesem Fall ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber diese Entscheidung bewußt auch im Hinblick darauf getroffen hat, dem Vorhabenträger eigene subjektiv-öffentliche Rechte einzuräumen. Dies folgt einmal daraus, daß dem Vorhabenträger hier durch Gesetz die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe übertragen worden ist¹⁰⁶. Hinzu kommt, daß diese Privatisierung gerade durchgeführt wird, um es dem Vorhabenträger zu er-

102 Vgl. *Zeidler*, Bay. Straßen- und Wegegesetz, Art. 62 Rn. 11.

103 BVerwGE 52, 226/230 f.; BVerwGE 52, 237/239 f.; für Fälle der geteilten Straßenbaulast: BVerwG, Buchholz 407.4 § 17 FSirG Nr. 28; BVerwG, NJW 1982, 1546.

104 *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 30), S. 77.

105 Vgl. § 4 Abs. 3 ROG.

106 Vgl. für Abfallentsorgungsanlagen BVerwGE 97, 143.

möglichen, bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zugleich nach privatwirtschaftlichen Maßgaben agieren zu können. Dies setzt voraus, daß er in der Lage ist, gegenüber der Planfeststellungsbehörde ggf. durchsetzbare eigene Ansprüche zu haben.

(4.) Private Vorhabenträger

Nach der Rechtsprechung des BVerwG¹⁰⁷ gilt das gleiche, wenn das Fachgesetz im Interesse einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bewußt auch private Vorhabenträger in die Aufgabenwahrnehmung einbindet. Ihm verleiht es auch die Rechtsmacht, neben ihren privatwirtschaftlichen Belangen das mit dem Vorhaben verbundene öffentliche Interesse geltend zu machen. Dies gilt etwa für private Eisenbahngesellschaften¹⁰⁸ und private Träger einer öffentlichen Straße¹⁰⁹.

Auch dieser bereits einfachrechtlich zu begründende Anspruch ist verfassungsrechtlich geboten. Soweit der Vorhabenträger selbst Eigentümer von Flächen ist¹¹⁰, auf denen er das Vorhaben realisieren will, bedeutet die Entscheidung auch für ihn eine Konkretisierung des Inhalts und der Schranken des Eigentums¹¹¹. Ist er dies nicht, folgt das Recht aus Art. 12 oder 2 Abs. 1 GG: Die Anordnung einer Planfeststellung bedeutet nämlich nicht, daß der Gesetzgeber ein solches Vorhaben generell verboten hat, sondern die Konstituierung ein präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. Auch hier ist mithin die Aufgabe zu erfüllen, die Rechte des Vorhabenträgers und die des Nachbarn in einen angemessenen Ausgleich zu bringen¹¹².

b) Inhalt

Im eigentlichen Planfeststellungsverfahren geht die vorbereitende Planung des Vorhabenträgers voraus. Seinen Plan bringt er in das Verfahren ein. Ob die Planfeststellungsbehörde eine planerische Gestaltungsfreiheit hat und den zur „Feststellung“ vorgelegten Plan aufgrund eigener planerischer Wertun-

107 BVerwGE 97, 143.

108 § 3 Abs. 1 AEG.

109 § 1 Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz.

110 Oder Mieter oder Pächter - siehe dazu unten F. I. 1. c) und G. I 1. b).

111 Oben bei D. III. 2. b).

112 *Wahl*, DVBl 1996, 641/646.

gen und Abwägungen ändern oder ergänzen oder ganz ablehnen darf, ist nicht eine Frage des allgemeinen Planfeststellungsrechts, sondern des für das jeweilige Vorhaben einschlägigen Fachrechts¹¹³. Entscheidend ist, wem das jeweilige Fachgesetz die abschließende Entscheidung über die Notwendigkeit des Vorhabens selbst einräumt. Ist dies der Träger des Vorhabens, so hat er einen **Rechtsanspruch**. Verbleibt dagegen die Verantwortung auch für den Bedarf an der Errichtung und Nutzung des Vorhabens bei der Zulassungsbehörde, kommt ein Rechtsanspruch nicht in Betracht. In diesen Fällen kann lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Abwägungsentscheidung gegeben sein.

Für Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Bundeseisenbahn, Magnetschwebebahnen, Flugplätze und Straßenbahnen bringen die jeweiligen Fachgesetze die Planungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde durch die in ihnen enthaltene **Abwägungsklausel** zum Ausdruck. Zudem führt die Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde erst nach Vorlage des Plans des Vorhabenträgers die Beteiligung der betroffenen Privaten und der Träger öffentlicher Belange durch. Erst nach Abschluß dieses Verfahrensschnittes liegt das vollständige Abwägungsmaterial vor, das eine sachgerechte Planungsentscheidung ermöglicht¹¹⁴. Der Vorhabenträger hat gegenüber dem Planfeststellungsbehörde einen **subjektiv-öffentlichen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung**.

Ein Rechtsanspruch besteht grundsätzlich auch dann nicht, wenn der **Vorhabenträger bereits Eigentümer** der für das Vorhaben der in Betracht kommenden Flächen ist. Auch hier hat die Planfeststellung nämlich nicht lediglich noch die Funktion einer bloßen Anlagenzulassung¹¹⁵, denn auch hier besteht nach dem Wortlaut der Gesetze eine Planungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde. Allerdings wird dieser Gesichtspunkt eine erhebliche Bedeutung gewinnen. Dies folgt nicht nur daraus, daß dies ein wesentliches Interesse des Vorhabenträger ist, sondern auch aus der enteignungsrechtlichen Vorwirkung: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, nach Möglichkeit solche geeignete Grundstücke zu überplanen, die nicht enteignet werden müssen¹¹⁶.

113 *Gaentzsch*, in: Festschrift für Schlichter, S. 599/619.

114 *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 620; ebenso *Paetow*, in: Festschrift für Schlichter, S. 505.

115 So aber *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 521.

116 Vgl. BGH NJW 1978, 1311.

II. Anfechtungsklage gegen Auflagen

Sind Auflagen, die der Planfeststellungsbeschuß zu Lasten des Vorhabenträgers enthält, selbständig anfechtbar¹¹⁷, so kann er hiergegen Anfechtungsklage erheben. Da er aber in der Sache einen Planfeststellungsbeschuß ohne hierdurch bewirkte Beschränkung erstreiten will, hängt die Klagebefugnis von den gleichen Grundsätzen ab, die eben dargelegt worden sind.

F. Klage enteignungsbetroffener Dritter

I. Planfeststellungsbeschuß

1. Kreis der Betroffenen

a) Enteignende Vorwirkung - Rechtsprechung des BVerwG

Bei der Planfeststellungen sind die Konsequenzen in Rechnung zu stellen, die der Planfeststellungsbeschuß für ein etwaiges sich anschließendes Enteignungsverfahren hat. Nach § 19 Abs. 1 S. 1 FStrG¹¹⁸ hat der Straßenbaulastträger zur Erfüllung seiner Aufgaben das Enteignungsrecht. § 19 Abs. 1 S. 2 FStrG erklärt die Enteignung für zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach § 17 FStrG festgestellten oder genehmigten Bauvorhabens notwendig ist. Diese Regelung wird durch § 19 Abs. 1 S. 3 FStrG ergänzt, wonach es einer weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung nicht bedarf. Nach § 19 Abs. 2 FStrG¹¹⁹, ist der festgestellte oder genehmigte Plan dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend¹²⁰.

117 *Bonk* (o. Fußn. 25), § 36 Rn. 27 ff. und 48 ff.

118 Siehe auch § 74 Abs. 6 S. 2 VwVfG, § 22 AEG, § 44 BWaStrG, § 28 Abs. 2 LuftVG, § 30 PBefG.

119 Siehe auch § 74 Abs. 6 S. 2 VwVfG, § 22 AEG, § 44 BWaStrG, § 28 Abs. 2 LuftVG, § 30 PBefG.

120 BVerwG, NVwZ 1998, 504.

b) Eigentümer und dingliche Berechtigte an Grund und Boden

Das BVerwG hatte diese Rechtsprechung zunächst nur auf diejenigen Fälle bezogen, in denen Grund und Boden für die Realisierung des Planvorhabens in Anspruch zu nehmen ist¹²¹. Sie hat das Gericht in neuester Zeit in zweierlei Hinsicht modifiziert.

c) Mieter und Pächter

(1.) Rechtsprechung des BVerwG

Der erste Modifizierung betrifft **Mieter und Pächter, deren obligatorisches Recht Gegenstand des Enteignungsverfahrens sein wird**. Soweit das BVerwG¹²² die Auffassung vertreten hatte, daß Rechtspositionen, die nicht wenigstens in vergleichbarer Weise wie das Eigentum ein Recht an einem Grundstück verleihen, kein eigenständiges Klagerecht gegen einen Planfeststellungsbeschluß vermitteln, gilt dies nach der neueren Rechtsprechung nicht für den Fall der unmittelbaren Inanspruchnahme einer Pachtfläche oder des vermieteten Objekts für die planfestgestellte Maßnahme¹²³. Dem liegen folgende Erwägungen zu Grunde:

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt ist, daß schuldrechtliche Ansprüche aus Miete oder Pacht zu den vermögenswerten Rechten gehören, die verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Aus ihnen erwächst eine Rechtsstellung, die nicht nur Nutzungs-, sondern auch selbständige Abwehrrechte umfaßt. Anders als das Sacheigentum ist eine solche Position dem Inhaber zwar nicht auf Dauer zugeordnet, da sie durch Kündigung beendet werden kann. Auch ist die Verfügungsbefugnis weitgehend eingeschränkt. Das bedeutet aber nicht, daß es sich um eine Position handelt, die wirtschaftlich betrachtet über eine bloße Chance oder Aussicht nicht hinausreicht. Soweit ein Rechtsverhältnis auf der Grundlage der §§ 535 ff. BGB begründet worden ist und nach den einschlägigen privatrechtlichen Vorschriften Bestandsschutz genießt, hat es die Qualität von Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG. Das BVerwG bezieht sich ausdrücklich auf die

121 BVerwGE 67, 74/76; BVerwGE 74, 109/110; BVerwGE 77, 86/91; BVerwGE 78, 347/355; BVerwGE 100, 388/391.

122 BVerwG Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 53; BVerwG Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 94; BVerwG Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 99.

123 BVerwG NVwZ 1998, 504.

Rechtsprechung des BVerfG¹²⁴ zum Schutz des Besitzes aus Miet- und Pachtverhältnisse nach Art. 14 Abs. 1 GG.

Dieser Ausgangspunkt wirkt in die **einfachrechtlichen Regelungen des Enteignungsverfahrens** hinein: Soweit der festgestellte oder genehmigte Plan dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend ist, treten enteignungsrechtliche Vorwirkungen insoweit nicht nur für betroffene Eigentümer ein, sondern in gleicher Weise für Personen, denen ein obligatorisches Recht an einem Grundstück zusteht, auf das sich der Planungsträger den Zugriff sichert. Dies ergibt sich aus dem Enteignungsrecht, das in diesem Punkt mit den Enteignungsgesetzen aller Bundesländer und mit den §§ 95 ff. BauGB übereinstimmt¹²⁵.

Nach dem Enteignungsrecht der Länder¹²⁶ können **durch Enteignung auch Rechte entzogen werden, die zum Besitz oder zur Nutzung von Grundstücken berechtigen**. Diese Vorschriften tragen dem Umstand Rechnung, daß der Erwerb des Eigentums am Grundstück nicht genügt, um ein Vorhaben wie den Bau einer Straße durchzuführen, der Eigentümer vielmehr persönliche Rechte zum Besitz oder zur Nutzung des Grundstücks - ohne hoheitliche Aufhebung - erst durch Kündigung nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts beenden müßte. Nach dem erweiterten Eigentumsbegriff des Verfassungsrechts kommen deshalb neben dem Grundeigentum und dinglichen Rechten auch persönliche Rechte als Gegenstand einer Enteignung in Betracht, wenn es zur Verwirklichung des Enteignungsvorhabens nur der Überwindung eines solchen persönlichen Rechts bedarf. Diese Vorschriften - wie übrigens auch z.B. § 86 Abs. 1 BauGB - zeigen, daß ein persönliches Recht im Sinne dieser Bestimmungen als eine eigenständige Rechtsposition, die dem staatlichen Zugriff nicht schutzlos preisgegeben ist, auch dann zur Geltung kommt, wenn der Eigentümer, von dem es abgeleitet ist, sich mit der Inanspruchnahme des Grundstücks einverstanden erklärt oder selbst Träger des Vorhabens ist¹²⁷.

Persönliche Rechte werden von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses auch erfaßt, wenn sie **nicht Gegenstand einer selbständigen Enteignung** sind. Wird nicht das Recht entzogen, das zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks berechtigt, sondern das

124 BVerfGE 83, 201; BVerfGE 89, 1; BVerfGE 95, 265.

125 BVerwG NVwZ 1998, 504.

126 Etwa § 3 Abs. 1 Nr. 3 ThürEG.

127 BVerwG NVwZ 1998, 504.

Grundstück selbst enteignet, weil sich der Eigentümer seinerseits gegen die Inanspruchnahme zur Wehr setzt, so bedarf es allerdings daneben keines gesonderten auf Aufhebung des persönlichen Rechts gerichteten Enteignungsverfahrens. Zwar können solche Rechte aufrechterhalten werden, soweit das mit dem Enteignungszweck vereinbar ist. Trifft die Enteignungsbehörde keine Entscheidung in diesem Sinne, so erlischt das persönliche Recht, ohne daß es eines entsprechenden Ausspruchs bedarf¹²⁸.

Der Mieter oder Pächter ist berechtigt, seine Interessen gegenüber dem **Enteignungsbegünstigten selbständig zur Geltung zu bringen**. Dem ist schon im Planfeststellungsverfahren Rechnung zu tragen. Würde ihm im Streit um die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ein Klage-recht verwehrt, so wäre es ihm im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben unbenommen, diese Frage im Enteignungsverfahren aufzuwerfen. Eine solche Lösung liefe aber ersichtlich dem mit § 19 FStrG und ähnlichen Vorschriften verfolgten Zweck zuwider, die Klärung bestimmter Streitpunkte ins Planfeststellungsverfahren vorzuverlagern. Auch das spricht dafür, dem Mieter oder Pächter den Klageweg schon auf dieser Verfahrensstufe zu eröffnen¹²⁹.

(2.) Weiterführende Überlegungen

Dem ursprünglichen Ansatz der Rechtsprechung lag der Gedanken der einheitlichen **Repräsentation** des Grundstückes zugrunde: Ein Grundstück soll bezüglich der Abwehr von Belastungen nur einmal repräsentiert sein¹³⁰. Dahinter steht die Konzeption des Nachbarschutzes als Ausgleich der Interessen zwischen „den zu einer bodenrechtlichen Nutzungsgemeinschaft zusammengefaßten Grundstückseigentümern“¹³¹; der Nachbarschutz ist daher objekt-, nicht personenbezogen. Geht man aber von der Annahme aus, daß der Besitz des Mieters und Pächters in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fällt, ist die vom BVerwG gezogene Konsequenz zwingend. Allerdings betraf die Aussage des BVerfG, daß das obligatorische Recht des Mieters oder Pächters den Schutz des Art. 14 GG genießt, zunächst deren Verhältnis

128 BVerwG NVwZ 1998, 504.

129 BVerwG NVwZ 1998, 504.

130 BVerwG, NJW 1994, 1233; *Johlen* (o. Fußn. 9), Rdn. 188 m.w.N.

131 *Gaentzsch*, BauGB, § 29 Rn. 29; *Schmidt-Preuß*, NJW 1995, 27 (28).

zu dem Verpächter bzw. Vermieter¹³². Die Schutzrichtung des Grundrechts aus Art. 14 GG ist aber nicht von vornherein relativ. Daher hatte das BVerwG schon früher schuldrechtliche Ansprüche aus Miete und Pacht unter den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG gestellt¹³³. Da es hier zur vollständigen oder teilweisen Entziehung dieser konkreten subjektiven Rechtspositionen kommt, liegt eine Enteignung vor¹³⁴.

d) Selbständiges Gebäudeeigentum

(1.) Rechtsprechung des BVerwG

Ausgangspunkt war der Fall eines **Pächters, der auf der Pachtparzelle ein Haus errichtet hatte**. Ist das Haus nur zu einem vorübergehenden Zweck mit dem Grund und Boden verbunden, kann es Scheinbestandteil gemäß § 95 Abs. 1 BGB sein. Es handelt sich dann (fiktiv) um eine bewegliche Sache. Verbindet ein Mieter oder Pächter ein Gebäude mit dem gemieteten oder gepachteten Grundstück, so spricht eine Vermutung dafür, daß dies mangels besonderer Vereinbarungen nur in seinem Interesse für die Dauer des Vertragsverhältnisses und damit zu einem vorübergehenden Zweck geschieht¹³⁵. Diese Vermutung gilt auch dann, wenn es sich um ein massives Gebäude handelt, das ohne Zerstörung nicht entfernt werden könnte¹³⁶. Gegen den Abriß des Hauses kann er sich auf eine Eigentümerposition berufen, die durch Art. 14 GG geschützt ist. Das reicht für die Bejahung seiner Klagebefugnis aus¹³⁷.

(2.) Weiterführende Überlegungen

Dem Pächter, der auf der Pachtparzelle ein Haus errichtet hatte, ist recht besehen nicht als ist obligatorisch Berechtigtem ein weiteres Klagerecht¹³⁸

132 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 140 m.w.N.

133 BVerwG, NVwZ 1983, 672; *Pfeil* (o. Fußn. 15) S. 165; zur Schutzrichtung siehe auch Zitat bei Fußn. 212.

134 *Pfeil* (o. Fußn. 15), S. 165.

135 Vgl. BGHZ 92, 70/73 f.

136 Vgl. BGHZ 8, 1/5.

137 BVerwG, NVwZ 1997, 917.

138 BVerwG, NVwZ 1997, 917.

zugestanden worden, sondern ist das getrennt entstandene Gebäudeeigentum in den Blick genommen worden. Diese Rechtsprechung ist mithin auch auf diejenigen Fälle zu übertragen, in denen aus anderen Gründen selbständiges Eigentum an einem Gebäude besteht. Das gilt namentlich für die Fälle, in denen nach übergeleitetem Recht der DDR in den neuen Bundesländern Gebäudeeigentum entstanden und beibehalten worden ist. Dort, wo dieses Gebäudeeigentum mit dem Grundeigentum noch nicht im Rahmen eines Verfahrens nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz oder nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz zusammengeführt worden ist, hat mithin der Gebäudeeigentümer die vom BVerwG angesprochenen Rechtsposition gegenüber einem Planfeststellungsbeschluß¹³⁹. Das dürfte auch für sog. hängenden Fälle des Entstehens getrennten Eigentums an Gebäuden gelten, die auch in den Anwendungsbereich des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes fallen¹⁴⁰, weil auch dort verfassungsrechtlich geschützte Eigentumspositionen nach dem 3.10.1990 entstanden sind¹⁴¹.

e) Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb

(1.) Rechtsprechung des BVerwG

Auf drittschützende Vorschriften des Planungsrechts kann ein Kläger sich nicht als Inhaber eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes berufen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind Gegenstand des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Betriebes ausschließlich die obligatorischen Berechtigungen des Pächters an dem zum Betrieb gehörenden Grundstück und seinen Einrichtungen und gerade nicht die an das allein an das Grundeigentum anknüpfenden Abwehrrechte aus dem Planungsrecht¹⁴².

139 *Hoppenberg*, in: ders., Handbuch des öffentlichen Baurechts, Teil H Rn. 40; *Po-stier*, LKV 1992, 35.

140 § 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a), c) und d) Sachenrechtsbereinigungsgesetz.

141 Offen gelassen in BVerfG, NJW 1992, 36; BVerfG, NVwZ 1993, 878.

142 Vgl. BVerwG, UPR 1989, 383, 387 für einen Fall eines Klägers aus dem Bauplanungsrecht, dessen Grundsätze für die Bestimmung der Rechtsposition, die Abwehrrechte gegen eine Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz hergeben, entsprechend gelten.

(2.) Weiterführende Überlegungen

Diese Rechtsprechung ist zunächst deswegen zweifelhaft¹⁴³, weil nicht ausgeschlossen ist, daß ein eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb den Schutz des Art. 14 GG genießt¹⁴⁴. Überdies wird dieser Ausgangspunkt wegen der eigentumsrechtlichen Position des Mieters und Pächters zu überdenken sein, die der Inhaber eines solchen Gewerbebetriebs innehat, so er nicht Eigentümer des Betriebsgrundstücks ist¹⁴⁵.

f) Sperrgrundstück

(1.) Rechtsprechung des BVerwG

Nach Ansicht des BVerwG ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, mit Hilfe eines sog. Sperrgrundstücks geltend zu machen, der Planfeststellungsbeschluß verstoße durch seine enteignungsrechtliche Vorwirkung gegen Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG¹⁴⁶. Auch diese Rechtsposition kann dem Einwand der unzulässigen Rechtsausübung unterliegen. Das ist etwa der Fall, wenn die dingliche Rechtsstellung nur zum Schein erworben worden ist, um äußerlich eine Prozeßstandschaft zu erlangen¹⁴⁷. Dazu reicht es nicht aus, darauf zu verweisen, daß das Landesrecht bewußt den anerkannten Naturschutzverbänden eine über § 29 Abs. 1 BNatSchG hinausgehende Klagebefugnis versagt. Vielmehr müssen konkrete Umstände vorhanden sein, die ohne weiteres erkennen lassen, daß an der erworbenen Rechtsstellung, welche die Klagebefugnis vermitteln soll, kein über das Führen eines erwarteten Rechtsstreits hinausgehendes Interesse gegeben ist¹⁴⁸.

143 Kritisch auch *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 145.

144 Davon geht etwa das BVerwG in BVerwGE 82, 246 aus; siehe auch *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 20), § 19 Rn. 3.

145 Vgl. in ähnlichem Sinne VGH Mannheim, DVBl 1996, 929, und *Johlen* (o. Fußn. 9), Rn. 188, sowie *Hoppenberg* (o. Fußn. 139), Rn. 48.

146 Vgl. BVerwGE 72, 15; BVerwG, NVwZ 1991, 781; BVerwG, DVBl 1997, 1115.

147 BVerwG, UPR 1998, 79 L.

148 BVerwG; Urteil vom 16.03.1998 - 4 A 31/97 -.

(2.) Weiterführende Überlegungen

Gegen diese Rechtsprechung ist eingewandt worden, es handele dann, wenn mittels eines Sperrgrundstücks ein Verein klage, dessen Vereinsziel die Verhinderung des Vorhabens sei, um eine verkappte Popularklage. Soweit bei der Erfüllung dieser Aufgabe anerkannten Naturschutzverbänden nach den Naturschutzgesetzen von Bund und Ländern Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, seien grundsätzlich Klagebefugnisse ausgenommen. An der Unzulässigkeit könne auch der Umstand nichts ändern, daß Vereinigungen ohne jegliche demokratische Legitimation über ein ad hoc geschaffenes oder erworbenes individuelles Recht öffentliche Interessen im Klagewege geltend machen wollen¹⁴⁹. Ebenso hatte der VGH München in einer vergleichbaren Situation dem klagenden Verein den Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegengehalten. Die Abweichung zur Rechtsprechung des BVerwG rechtfertigt er damit, daß nicht ersichtlich sei, in welcher Weise der Kläger den erworbenen Grundstücksanteil über die Klageerhebung hinaus nutzen könne¹⁵⁰.

Diese Begründung überzeugt nach Ansicht Wahls¹⁵¹ nicht; das BVerwG habe nämlich keine eigene Nutzung durch den Verband gefordert, sondern es für ausreichend angesehen, daß das Ziel der Vertragsparteien des Grundstückskaufs sei, das Grundstück für Zwecke des Naturschutzes und für landwirtschaftliche Zwecke zu erhalten. Dies rechtfertige das Mittel der zeitweisen Eigentumsübertragung an eine Institution, die in besonderer Weise befähigt sei, das gemeinsame - von der Rechtsordnung gebilligte - Anliegen auch prozessual mit Nachdruck zu verfolgen¹⁵². In ähnlichem Sinne wird diese Rechtsprechung deswegen positiv gesehen, weil sich dadurch das Problem der Verbandsklage entschärfe¹⁵³. Diese Argumente bekräftigen aber eher die Bedenken gegen die Auffassung des BVerwG.

Ein Sperrgrundstück kann daher dann nicht die Klagebefugnis begründen, wenn eigentlich nicht das Grundstück, sondern das Klagerecht erwor-

149 *Fliegauf*, NVwZ 1991, 748.

150 VGH München, NVwZ 1989, 684.

151 NVwZ 1990, 923/926.

152 BVerwGE 72, 15/16; auch im Fall BVerwGE 74, 109/110 hatte ein Naturschutzverband mit einer auf das Eigentum an einem Sperrgrundstück gestützten Klage gegen die Planung eines Truppenübungsplatzes Erfolg.

153 *Johlen*, DÖV 1989, 204, unter Bezugnahme auf *Kühling* (o. Fußn. 97), Rn. 395.

ben werden sollte¹⁵⁴, wohl aber, wenn es durch den Kauf gerade vor der Inanspruchnahme geschützt werden soll¹⁵⁵.

2. Rügepotential

a) Rechtsprechung des BVerwG

Zwar räumt das Abwägungsgebot nach der Rechtsprechung des BVerwG dem von der Planung Betroffenen grundsätzlich das Recht auf eine gerechte Abwägung als ein subjektives öffentliches Recht ein¹⁵⁶, das sich jedoch seinem Gegenstand nach nur auf die rechtlich geschützten eigenen Belange des Betroffenen bezieht¹⁵⁷. Der durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung betroffene Grundstückseigentümer hat aber grundsätzlich einen Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn dieser nicht „gesetzmäßig“ (Art. 14. Abs. 3 GG), also rechtswidrig ist¹⁵⁸. Die mögliche Rechtsverletzung macht ein Eigentümer, dessen Grund und Boden zur Realisierung des Vorhabens in Anspruch genommen werden müßte, bereits geltend, wenn er vorträgt, daß der Planfeststellungsbeschluß rechtswidrig ist, ohne daß es grundsätzlich darauf ankommt, ob seine eigenen subjektiven Rechte oder Belange in der Planungsentscheidung davon betroffen sind¹⁵⁹. Ihm steht somit etwa auch die Möglichkeit offen, die Verletzung naturschutzrechtlicher Vorschriften geltend zu machen¹⁶⁰.

Diesen Grundsatz hat das BVerwG jedoch dahin gehend eingeschränkt, daß einzelne formelle oder materielle Fehler des Planfeststellungsbeschlusses aus den besonderen Gründen des Einzelfalls für den Schutz des Eigentums eines bestimmten Betroffenen unbeachtlich sein können. Ein Aufhebungsanspruch besteht dann nicht, wenn der Rechtsfehler gerade für die Rechtsbetroffenheit des klagenden Grundeigentümers aus verfahrensrechtli-

154 VGH München, NVwZ 1989, 684.

155 *Hoppenberg* (o. Fußn. 139), Rn. 630 ff.; *Johlen* (o. Fußn. 9), Rn. 190 ff.

156 BVerwGE 48, 56/66.

157 Dazu unten G. I. 2. a) (2).

158 BVerwGE 67, 74.

159 BVerwGE 67, 74; BVerwG Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 103.

160 BVerwGE 67, 74/76; BVerwGE 74, 109/110; BVerwGE 77, 86/71; BVerwGE 78, 347/355; BVerwGE 100, 388/391; BVerwG NVwZ 1998, 398 mit Anm. *Brandner*, NJ 1998, 217.

chen oder materiell-rechtlichen Gründen **unerheblich** ist. Das ist z.B. der Fall, wenn der als verletzt geltend gemachte öffentliche Belang nur von örtlicher Bedeutung ist und aus diesem Grunde das klägerische Grundstück nicht berührt¹⁶¹ oder wenn auch die Beachtung dieses Belangs nicht zu einem Absehen von der Maßnahme insgesamt oder zu einer Veränderung der Trassenführung im Bereich des klägerischen Grundstücks führen würde¹⁶².

Des weiteren ist zu beachten, daß nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG die Nichteinhaltung von **Verfahrensbestimmungen** für sich genommen noch nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses führt. Hinzukommen muß vielmehr, daß sich der formelle Mangel auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt haben kann. Der danach erforderliche Kausalzusammenhang ist nur dann gegeben, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte¹⁶³. Die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung gewähren Drittschutz nur im Hinblick auf eine bestmögliche Verwirklichung einer materiell-rechtlichen Rechtsposition¹⁶⁴. Demgemäß muß sich aus dem Vorbringen des Klägers auch ergeben, daß sich der von ihm gerügte Verfahrensfehler auf seine materiell-rechtliche Position ausgewirkt haben könnte. Insoweit genügt jedoch, daß die von einem Kläger behauptete Beeinträchtigung seiner Rechtsgüter nicht offensichtlich und eindeutig unmöglich ist, wenn ihm der Verfahrensfehler die Möglichkeit genommen hat, sich selbst ausreichend über die eigene materielle Rechtsbetroffenheit zu vergewissern¹⁶⁵. Wenn dem Kläger durch das Verhalten der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit genommen worden ist, seine zunächst nur pauschal vorgebrachten Einwendungen gegen das Vorhaben anhand von Gegenvorbringen zu überprüfen, zu modifizieren oder auch fallen zu lassen, so wird ihm damit ein wesentlicher Teil des (vorgezogenen) Rechtsschutzes vorenthalten, den ihm sein Beteiligungsrecht am Genehmigungsverfahren sichern sollte. Das rechtfertigt es, an sein Kla-

161 Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118/127; neuerdings BVerwG, NVwZ-RR 1997, 336; BVerwG, NVwZ 1998, 398.

162 BVerwG, NVwZ 1996, 1011.

163 Vgl. BVerwGE 69, 256; BVerwG Buchholz 451.90 Nr. 141; BVerwG, NVwZ 1996, 1011.

164 BVerwGE 61, 256/275.

165 BVerwGE 75, 285.

gevorbringen, soweit seine materielle Rechtsbetroffenheit in Rede steht, nur geringe Anforderungen zu stellen¹⁶⁶.

b) Weiterführende Überlegungen

(1.) Gründe aus Art. 14 Abs. 3 GG

Der Ausgangspunkt¹⁶⁷, der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG komme voll zur Geltung, indem er vor einem Eigentumsentzug schützt, der nicht zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich oder nicht gesetzmäßig ist (Art. 14 Abs. 3 GG), und daß „Gesetzmäßigkeit“ bedeutet, daß der über die Zulässigkeit der Enteignung befindende Planfeststellungsbeschluß objektiv rechtmäßig sein, u.a. den rechtsstaatlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes genügen muß, ist nahezu unbestreitbar¹⁶⁸.

Die Vollüberprüfung ist daher folgerichtig. Daß die Planungsentscheidung insgesamt gesetzmäßig sein muß, kann sich aber nach Auffassung von Ronellenfitsch nur auf die Planrechtfertigung und die Einhaltung zwingender gesetzlicher Anforderungen beziehen. Auf die Gewichtung fremder Abwägungsbelange könne sich auch der enteignungsbetroffene Eigentümer nicht berufen¹⁶⁹. Schließe man sich dieser Ansicht nicht an, so müsse jedenfalls die Geltendmachung aller Abwägungsbelange auf den Schutz des Privateigentums beschränkt bleiben¹⁷⁰. Davon ist nach der heutigen Rechtslage auszugehen, da nach sämtlichen Planungsgesetzen eine Aufhebung der Planungsentscheidung ausscheidet, wenn nicht die Möglichkeit besteht, daß sich ohne den festgestellten Fehler an der Betroffenheit des Klägers etwas ändern würde¹⁷¹.

166 BVerwGE 75, 285.

167 BVerwGE 67, 74.

168 So Ronellenfitsch (o. Fußn. 20), § 17 Rn. 257; Schmidt-Preuß (o. Fußn. 66), S. 329, der diesen Grundsatz in den Ansatz des Konfliktregelungskonzepts integriert.

169 Ronellenfitsch (o. Fußn. 20), § 17 Rn. 257.

170 Ronellenfitsch (o. Fußn. 30), S. 79.

171 Dazu unten L. III.

(2.) Strukturelle Gründe

Eine Einschränkung der Überprüfbarkeit einer Planungsentscheidung für enteignungsbetroffene lediglich darauf, ob ihre Belange zutreffend berücksichtigt worden sind, wäre mit der Struktur der Planungsentscheidung nicht vereinbar. Es ist bereits vielfach darauf hingewiesen worden, daß die Abwägung nicht in einer sozusagen zweipoligen Beziehung stattfindet, sondern in einem vielpoligen Beziehungsgeflecht. Es sind gänzlich oder teilweise einander widersprechende, miteinander streitende, verwobene und voneinander abhängige öffentliche und private Interessen in Ausgleich zu bringen. Es kann daher sein, daß die Nichtberücksichtigung oder Fehlgewichtung schon eines Belangs das Abwägungsgebäude zusammenbrechen läßt oder daß dies nur durch das Zusammenkommen entsprechender Defizite bei mehreren Belangen geschieht. Umgekehrt kann es sein, daß solche Defizite das Abwägungsergebnis nicht anzutasten vermögen, vielleicht sogar, weil es zusätzlich unterstützt wird von für das Vorhaben sprechende Belangen, die die Planfeststellungsbehörde ursprünglich übersehen hat¹⁷².

Auch dies führt dazu, daß enteignungsrechtlich Betroffene grundsätzlich eine voll materiell-rechtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses erreichen können.

(3.) Einschränkung für Verfahrensfehler

Diese Rechtsprechung ist mit guten Gründen kritisiert worden¹⁷³. Nachdem aber der Gesetzgeber sie übernommen hat¹⁷⁴, wandelt sich diese Kritik zu einer rechtspolitischen. Den Bedenken ist aber bei der Auslegung und Handhabung Rechnung zu tragen. Bei enteignungsvorwirkenden Planfeststellungsbeschlüssen insbesondere ist zu bedenken, daß sie die Grundlage für einen direkten Eingriff in das Säuleneigentum schaffen. Insoweit wird das grundrechtsschützende Elemente von Verfahrensvorschriften noch näher auszuloten sein¹⁷⁵.

172 So plastisch *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 535 f.

173 *Blümel*, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Abschiedsvorlesung, Speyerer Vorträge Heft 40, S. 30 ff.

174 § 46 VwVfG, § 75 Abs. 1 a VwVfG, § 20 Abs. 7 AEG, § 17 Abs. 6c FStrG, 19 Abs. 4 WaStrG, § 29 Abs. 8 PBefG, § 5 Abs. 7 MBplG.

175 So auch *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 31 f.

II. Plangenehmigung

Ob diese Rechtsprechung auch für Plangenehmigungen gilt, hängt davon ab, inwieweit ihnen enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt. Dies ist, soweit der Gesetzgeber diese Frage nicht ausdrücklich wie in § 75 Abs. 6 S. 2 VwVfG geregelt hat, umstritten¹⁷⁶: Soweit das Gesetz, wie etwa in § 17 Abs. 1 a Abs. 2 FStrG anordnet, daß die Plangenehmigung alle Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses hat, wird hieraus geschlossen, daß sie auch enteignungsrechtliche Verwirkung habe¹⁷⁷. M.E. kommt es auf die Gründe an, derentwegen die Plangenehmigung im konkreten, den Kläger betreffenden Fall gewählt werden konnte. Kommt die Plangenehmigung in Betracht, wenn der Betroffene sich mit der Inanspruchnahme seines Eigentums oder eines anderen Rechtes einverstanden erklärt hat, greift die enteignende Wirkung ein, wenn es trotz der Erklärung nicht zur Veräußerung kommt. Dann aber dürfte - insoweit - ein wirksamer Rechtsmittelverzicht vorliegen, der Kläger jedenfalls aber mit diesem Vorbringen präkludiert sein. Anders ist dies, wenn diese Voraussetzung nicht vorliegt und der Vorhabenträger bzw. die Planfeststellungsbehörde davon ausgeht, Rechte anderer würden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Der Entzug des Eigentums kann in diesem Sinne grundsätzlich nicht als unwesentlich beeinträchtigend angesehen werden. Das kann auch nicht von der Größe der Fläche abhängen, die enteignet werden soll, da in das Säuleneigentum eingegriffen wird¹⁷⁸.

III. Bebauungsplan

1. Rechtsprechung des BVerwG

Nach der Rechtsprechung des BVerwG¹⁷⁹ kommt dem Bebauungsplan keine enteignungsrechtliche Vorwirkung zu; über die Zulässigkeit der Enteignung wird nicht bereits bindend entschieden. Dies hängt mit dem Charakter des Bebauungsplans als Angebotsplanung zusammen. Ob der Plan einschließlich

176 Stürer (o. Fußn. 8), Rn. 2078; ablehnend *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 3. Aufl., Rn. 389 c.

177 *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 20), § 17 Rn. 199 und § 19 Rn. 7.

178 A.A. *Ronellenfitsch* (o. Fußn. 20), § 19 Rn. 7.

179 NVwZ-RR 1998, 484; siehe auch BVerfGE 74, 264/282; BVerwGE 71, 108/117, 121.

des Baus der öffentlichen Straßen realisiert wird, hat die Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden. Eine Rechtsbindung des Bebauungsplans für ein sich anschließendes Enteignungsverfahren entsteht nicht, da sich das Bundesbaurecht einer hierauf gerichteten gesetzlichen Regelung gerade enthält¹⁸⁰.

Der planerische Zugriff der Gemeinde auf im privaten Eigentum stehende Grundstücke bedeutet auch nicht, daß etwa Gemeinbedarfsflächen oder öffentliche Grünflächen nur unter den Voraussetzungen festgesetzt werden dürfen, an die die §§ 85 ff. BauGB eine Enteignung knüpfen. Daß das Grundeigentum auf den im Plangebiet liegenden Flächen durch einen Bebauungsplan inhaltlich bestimmt und gestaltet wird (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und daß in der Realität der Bauleitplanung eine eigentumsverteilende Wirkung zukommen kann¹⁸¹, hat nicht die Folge, daß schon für den Bebauungsplan die Enteignungsvoraussetzungen (pauschal) zu prüfen sind¹⁸². Allerdings sind bei der Aufstellung eines Bebauungsplans alle betroffenen und schutzwürdigen privaten Interessen, insbesondere soweit sie sich aus dem Eigentum und seiner Nutzung herleiten lassen, zu berücksichtigen¹⁸³.

2. Wirkung für das Enteignungsverfahren

Im **Enteignungsverfahren** kann der Betroffene keine Überprüfung der Gültigkeit des Bebauungsplans erreichen, weil die Enteignungsbehörde an den Plan als Satzung (§ 10 S. 1 BauGB) gebunden ist. Ficht der Betroffene jedoch den Enteignungsbeschluß gerichtlich an, so kann er volle - **inzidente - gerichtliche Überprüfung** des Bebauungsplans erreichen, ohne daß es darauf ankäme, ob etwaige Mängel Belange des Klägers berühren¹⁸⁴. Auch dies ergibt sich aus Art. 14 Abs. 3 GG. Insoweit hat der Betroffene also im Er-

180 Vgl. demgegenüber zum Fachplanungsrecht oben F. I. 1. a).

181 Vgl. BVerwGE 45, 309/324; vgl. ferner BVerfGE 70, 35/50.

182 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 10. 5. 1988 - 4 NB 11/88 - und v. 15. 8. 1988 4 NB 19/88 - beide unveröffentlicht; *Stürer* (o. Fußn. 8), Rn. 832; vgl. demgegenüber zu dem besonderen Fall der Entwicklungsbereichsverordnung nach § 53 StBauFG, bei der die Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen auf den Zeitpunkt ihres Erlasses „vorverlagert“ ist, BVerwG, Buchholz 406.15 § 53 StBauFG Nr. 2; zusammenfassend BVerwG, NVwZ 1991, 873.

183 BVerwG, NVwZ 1991, 873.

184 *Postier*, in: Hoppenberg (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Teil K Rn. 674.

gebnis die gleiche Rechtsposition wie bei einem Planfeststellungsbeschuß mit enteignender Vorwirkung. Lediglich die Gemeinde sieht sich dem Umstand ausgesetzt, daß die Rechtmäßigkeit der Planung u.U. erst im Verfahren vor den Baulandgerichten geklärt wird, wenn nicht der Betroffene zuvor bereits eine Normenkontrolle nach § 47 VwGO durchgeführt hat.

IV. Formlos-interne Planung

Hier gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Planung durch Bebauungsplan. Soweit einer enteignenden Planung kein Planfeststellungsbeschuß vorausgeht, ist auch hier im Enteignungsverfahren zu prüfen, ob - soweit eine Enteignung grundsätzlich möglich ist - die Planung dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot genügt und ob darüber hinaus die Enteignung zur Realisierung des Vorhabens erforderlich ist.

G. Nicht enteignungsbetroffene Dritter

I. Planfeststellungsbeschuß und -genehmigung

1. Bezug zu einem Grundstück

a) Rechtsprechung des BVerwG

(1.) Dinglich Berechtigte

Klagebefugt gegen Planfeststellungsbeschlüsse sind grundsätzlich nur Inhaber dinglicher Rechtspositionen. Aus der Grundstücksbezogenheit sowohl des Baurechts wie auch des Straßenplanungsrechts hat das BVerwG¹⁸⁵ gefolgert, daß bei einem Nutzungskonflikt die benachbarten Grundstücke durch ihre Eigentümer repräsentiert werden. Wer dagegen als Mieter oder Pächter lediglich ein obligatorisches Recht an dem Grundstück von dessen Eigentümer herleitet, hat gegen den einem Dritten erteilten Planfeststellungsbeschuß kein öffentlich-rechtliches Abwehrrecht. Er ist darauf beschränkt, seine Rechtsposition gegenüber dem Eigentümer geltend zu machen¹⁸⁶. Gleiches hat für eine eisenbahnrechtliche Planfeststellung zu gel-

185 BVerwG Buchholz 407.4 § 17 Nr. 94; BVerwG Buchholz 406.19 Nr. 99.

186 BVerwG, NVwZ 1995, 398; BVerwG, NVwZ 1996, 901.

ten¹⁸⁷. Mieter und Pächter haben somit nicht allgemein an einem Drittschutz teil¹⁸⁸. Daran ist auch nach dem Urteil des BVerfG vom 26.5.1993¹⁸⁹ festgehalten worden¹⁹⁰.

Als Nachbarn kommen hiernach in Betracht¹⁹¹:

- der Alleineigentümer eines Grundstücks,
- der Miteigentümer,
- die Gesamthandsgemeinschaft,
- der Wohnungseigentümer hinsichtlich eines Vorhabens auf einem fremden Grundstück, nicht solchen eines anderen Wohnungseigentümers derselben Wohnungseigentümergeinschaft¹⁹²,
- der Erbbauberechtigte¹⁹³,
- der dingliche Nießbraucher¹⁹⁴,
- der Hypothekengläubiger,
- der Käufer eines Grundstücks, auf den der Besitz sowie Nutzungen und Lasten übergegangen und zu dessen Gunsten eine Auflassungsvormerkung in das Grundbuch eingetragen ist¹⁹⁵,
- der Inhaber eines eigenen Jagdbezirks¹⁹⁶.

(2.) Lärmbetroffene

Unberührt davon bleibt für obligatorisch Berechtigte die Möglichkeit, sich auf den von § 41 BImSchG normierten Schutz vor Verkehrslärm zu berufen,

187 BVerwG, UPR 1997, 151, dort auch zu Ausnahmen.

188 BVerwG, NVwZ 1996, 389 mit Anm., *Peters*, UPR 1996, 216, und Aufsatz *Harrings*, NVwZ 1997, 538.

189 BVerfGE 89, 1.

190 BVerwG, DVBl 1994, 339; BVerwG, NJ 1996, 97; *Pfeil* (o. Fußn. 15), S. 168 f.

191 Vgl. *Postier*, LKV 1992, 33; *Hoppenberg* (o. Fußn. 139), Rn. 32 ff.

192 BVerwG, BauR 1988, 584, und BVerwG, NVwZ 1989, 250.

193 BVerfGE 79, 174/187.

194 BVerwG, NVwZ 1993, 477.

195 VGH München, BayVBl 1989, 246.

196 BVerwG, NuR 1984, 23.

der durch die Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990¹⁹⁷ konkretisiert ist. Wenn es in § 41 Abs. 1 BImSchG heißt, daß keine schädlichen Umwelteinwirkungen (§ 3 Abs. 1 BImSchG) durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden dürfen, so verweist die Vorschrift auf den immissionschutzrechtlichen Begriff der Nachbarschaft; dieser umfaßt auch Anwohner, die keine Eigentümer sind¹⁹⁸. Gleiches gilt für die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmeverordnung vom 4. Februar 1997¹⁹⁹. Sowie hierin Regelungen getroffen worden sind, ist für eine andere Grenzwerte voraussetzende abweichenden Anwendung des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG kein Raum²⁰⁰.

(3.) Art. 2 Abs. 2 GG

Auch sonst können ausnahmsweise nicht dinglich Berechtigte Rechte aus Art. 2 Abs. 2 GG geltend machen²⁰¹. Auch auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 2 GG können Abwehrrechte der Nachbarn gegen eine Planfeststellung nicht unabhängig von § 42 Abs. 2 VwGO gerichtlich durchgesetzt werden. Die Bejahung eines objektiv-rechtlichen Anspruchs auf Planprüfung im Bereich des Gesundheitsschutzes entbindet das Gericht nicht davon, der Frage nachzugehen, ob der Kläger jeweils in eigenen Belangen berührt ist, wenn er die Verletzung von Vorschriften rügt. Voraussetzung ist also auch hier, daß der geltend gemachte Rechtsfehler gerade für die Rechtsbetroffenheit des Klägers aus verfahrensrechtlichen oder materiell-rechtlichen Gründen erheblich ist²⁰². Außerdem muß der Kläger eine festere, gewachsene Bindung zu der Anlage haben, etwa als Mieter eines mittelbar betroffenen Grundstücks oder Hauses²⁰³.

197 BGBl I S. 1036 - 16. BImSchV.

198 BVerwG, NVwZ 1996, 389 mit Anm. *Peters*, UPR 1996, 21; *Harings*, NVwZ 1997, 538.

199 BGBl I S. 172 - 24. BImSchV.

200 BVerwGE 97, 367; *Bonk* (o. Fußn. 25), § 74 Rn. 84, 85 und 89.

201 BVerwG 59, 253/262; *Johlen* (o. Fußn. 9) Rn. 193.

202 BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118, 127; BVerwG, NVwZ-RR 1997, 336. Siehe oben F. I. 2. a).

203 OVG Münster, DÖV 1984, 436.

b) Weiterführende Überlegungen

(1) Auch hier wird erwogen, ob nicht unter bestimmten Voraussetzungen **Mieter und Pächter** generell klagebefugt sein müssen²⁰⁴. Die Rechtsprechung des BVerwG führt zu zweierlei Einschränkungen der Rechtsposition der Mieter:

- sie können in der Regel nur Planergänzungsansprüche geltend machen, die sich
- auch **nur auch Lärmimmissionen** beziehen können, da § 42 BImSchG nur den Lärm betrifft, nicht aber andere Immissionen, namentlich Abgase, Erschütterungen oder Elektrosmog²⁰⁵. Blümel weist zu recht darauf hin, daß das BImSchG als Grundlage für Abwehransprüche gegen andere als Lärmimmissionen von obligatorisch Berechtigten ausscheidet, weil § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG dessen Anwendbarkeit für Verkehrslagen auf die §§ 41 bis 43 BImSchG beschränkt.

Da im BImSchG insoweit keine Regelungen getroffen worden sind, ist Raum für die Anwendung des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG²⁰⁶. Als Maßstab wird auf § 22 Abs. 1 BImSchG zurückgegriffen. So hat der VGH München bzgl. Elektrosmog ausgeführt²⁰⁷:

„Das Maß dessen, was an Umwelteinwirkungen, zu denen auch die Einwirkungen elektrischer und magnetischer Felder gehören, zu dulden ist, wird durch § 3 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 BImSchG bestimmt. Der jeweils Betroffene hat Anspruch darauf, daß Umwelteinwirkungen oberhalb der Schwelle der Zumutbarkeit unterbleiben. Diese Schwelle wird überschritten bei schädlichen Umwelteinwirkungen, d. h. bei Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen herbeizuführen. Die Grenze, ab der Immissionen nicht mehr zu dulden und deshalb rechtswidrig sind, verlaufe dabei unterhalb der Gesundheitsschädigung (vgl. BVerwGE 79, 254/257). ... Diese Schwelle der Zumutbarkeit ist für die Einwirkungen elektrischer und magnetischer Felder allerdings nicht durch gesetzliche oder untergesetzliche Normen festgelegt und muß deshalb vom Gericht im Rahmen des angegebenen normierten Maßstabs näher bestimmt werden (vgl. BVerwGE 69, 256/276 f. zum Luftrecht). Die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle wird vielfach nicht le-

204 *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 17 ff.

205 *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 17.

206 BVerwGE 97, 367; *Bonk* (o. Fußn. 25), § 74 Rn. 84, 85 und 89.

207 NuR 1995, 367; vgl. auch VGH München, NJW 1998, 419.

diglich aufgrund fachlich-tatsächlicher Feststellungen möglich, sondern notwendigerweise mit einer Ermittlung und Bewertung des mit Immissionen einhergehenden Risikos verbunden sein. Es liegt in der Natur der Sache, daß die Kriterien zur Bestimmung dieser Grenze aus allen Sachbereichen gewonnen werden müssen, die für das Verständnis der zu beurteilenden Wirkungen maßgebend sind. Für den vorliegenden Fall ist dabei zu berücksichtigen, daß die bei den Wirkungen elektrischer und magnetischer Felder zu beurteilenden Zusammenhänge über den Bereich rein technischer Sachverhalte hinausgehen. Es ist deshalb von vornherein eine umfassende und mögliche biologisch-medizinische Wirkungen einbeziehende Bewertung erforderlich. Eine solche Bewertung enthält die Empfehlung der beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gebildeten Strahlenschutzkommission v. 18./19. 4. 1991 (BAnz. S. 5206)."

(2) Gegen die Grundstücksbezogenheit und die daraus hergeleitet Beschränkung des Kreises der Klageberechtigten ist bereits früher zu recht eingewandt worden, daß auch Mieter und Pächter einen engen Bezug zu der Anlage haben können. Danach ist entscheidend, ob die für die Fachplanung maßgebenden Vorschriften ein Konfliktschlichtungsprogramm enthalten, das jedenfalls im Verhältnis Privater, aber auch im Verhältnis zu öffentlichen Belangen eine Ausgleichsregelung trifft. Es kommt darauf an, ob der Kreis der Betroffenen sich von der Allgemeinheit im Interesse klarer und überschaubarer Konturen und damit der Rechtssicherheit abgrenzen läßt²⁰⁸. Daß dies keine grundsätzliche Schwierigkeiten aufwirft, zeigt die Rechtsprechung zum Nachbarschutz nach dem BImSchG.

(3) An die Rechtsprechung des BVerfG²⁰⁹ anknüpfend, wonach der auf das Mietverhältnis gegründete Besitz den Schutz des Art. 14 GG genießt, ist es in Weiterführung der neuesten Rechtsprechung des BVerwG²¹⁰ konsequent und zwingend, daß die Belange der Mieter und Pächter nach Maßgabe der planungsrechtlichen Vorschriften als eigenständige Belange berücksichtigt werden. Der Einwand, daß die durch Art. 14 GG vermittelte Eigentumsposition auf den staatlichen Schutz gegenüber dem Vermieter/-pächter, nicht aber der Bodennutzung des Nachbarn ziele²¹¹, greift nicht. Daß die

208 Wahl/Schütz (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 161 f.

209 BVerfGE 83, 201; BVerfGE 89, 1; BVerfGE 95, 265; kritisch *Depenheuer*, NJW 1993, 2561; vgl. auch *Rüthers*, NJW 1993, 2587.

210 BVerwG, NVwZ 1998, 504.

211 *Happ*, in: *Eyermann, VwGO*, 10. Aufl., § 42 Rd. 113 m.w.N.

Schutzrichtung darüber hinaus in Richtung auf ein absolutes Recht geht, hat schon das BVerfG angenommen, als es ausführte²¹²:

„Wesentliches Merkmal des Eigentums i. S. von Art. 14 GG ist, daß ein vermögenswertes Recht dem Berechtigten ebenso ausschließlich wie Sacheigentum zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet ist. Die Eigentumsgarantie soll dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und dem einzelnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen. Unter den Schutz der Eigentumsgarantie im Bereich des Privatrechts fallen deshalb grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die ihrem Inhaber von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, daß er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 84, 201 (208 f.) = NJW 1991, 1807 m.w. Nachw.). Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz. *Der einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit angewiesen.* Der Großteil der Bevölkerung kann zur Deckung seines Wohnbedarfs jedoch nicht auf Eigentum zurückgreifen, sondern ist gezwungen, Wohnraum zu mieten. Das Besitzrecht des Mieters erfüllt unter diesen Umständen Funktionen, wie sie typischerweise dem Sacheigentum zukommen. Dieser Bedeutung der Wohnung hat der Gesetzgeber mit der Ausgestaltung des Besitzrechts Rechnung getragen. Es stellt eine privatrechtliche Rechtsposition dar, die dem Mieter wie Sacheigentum zugeordnet ist. Die rechtliche Zuordnung findet ihren Ausdruck unter anderem *in den gegen jedermann wirkenden Schutzrechten*, die dem Mieter eingeräumt sind. Er ist befugt, die gemietete Wohnung zu nutzen (vgl. §§ 535 S. 1, 536 BGB). Wird er darin widerrechtlich gestört, kann er die Beseitigung der Störung und das Unterlassen weiterer Störungen verlangen (§§ 862 I, 858 I BGB). Wird ihm der Besitz widerrechtlich entzogen, kann er die Wiedereinräumung des Besitzes verlangen (§ 861 I BGB). Diese Ansprüche stehen dem Mieter gegenüber jedermann zu, auch gegenüber dem Vermieter oder dem mit diesem nicht notwendig identischen Eigentümer. Rechtswidrige Eingriffe in das Recht zum Besitz verpflichten den Schädiger zum Schadensersatz gem. § 823 I BGB; der Besitz ist als sonstiges Recht im Sinne dieser Bestimmung anerkannt (vgl. etwa Palandt-Thomas, BGB, 52. Aufl., § 823 Rdnr. 13 m. w. Nachw.). Die Rechtstellung des Mieters gleicht auch insoweit derjenigen des Eigentümers (vgl. für diesen § 1004 BGB und ebenfalls § 823 I BGB). Das Besitzrecht erlischt nicht mit der Veräußerung des Grundstücks durch den Vermieter, sondern besteht gegenüber dem Erwerber fort (vgl. § 571 BGB). Auch darin findet die Zuordnung des Besitzrechts ihren Ausdruck.“

Materielle Einschränkungen oder Beschränkungen der Klagebefugnis stellen zugleich auch in Hinblick auf die Rechtsposition des Mieters und Pächters

212 BVerfGE 89, 1/6 f.

eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar, die den oben genannten Anforderungen Rechnung tragen muß²¹³. Der gänzliche Ausschluß von Klagerechten der Mieter und Pächter scheidet danach aus²¹⁴.

Hiergegen ist allerdings geltend gemacht worden, daß Art. 14 Abs. 1 GG nur dann eingreife, wenn die obligatorische Position durch den Planfeststellungsbeschluß gleichsam ausgehöhlt oder entzogen werde. Maßgebender Schutz sei die rechtlich verbürgte Erwartung des Mieters bzw. Pächters auf Fortsetzung des Vertrags, die durch die Inanspruchnahme des Entzug des gepachteten oder gemieteten Grundstücks beseitigt werde²¹⁵. Dies gibt jedoch die berechtigte Erwartung des Mieters oder Pächters nicht vollständig wieder. Sie liegt darin, daß der Mieter die Mietsache vom Vermieter in einem gebrauchsfähigen Zustand zur Verfügung gestellt erhält; wird die Mietsache wegen Immissionen durch das planfestgestellte Vorhaben solcherart nicht mehr brauchbar, wird diese Erwartung enttäuscht. Sie liegt zum anderen darin, daß der Vermieter die Sache in dem aktuellen Zustand zum Gegenstand des Mietvertrags gemacht hat, d.h. einschließlich der von außen wirkenden Immissionen; auch hierin wird der Mieter enttäuscht²¹⁶.

(4) Unter diesem Gesichtspunkt ist der **Repräsentationsgedanke nicht mehr haltbar**. Er führt zu einem gänzlichem Ausschluß von Klagerechten der Mieter und Pächter. Die abstrakte Überlegung, das mieterliche Eigentum sei lediglich abgeleitet vom Grundstückseigentum und könne deshalb nicht im Widerspruch zu diesem stehen, weswegen im Ergebnis nur die Entscheidung des Eigentümers maßgeblich sein könne, kann so keinen Bestand haben. Es ist durchaus denkbar, daß die mieterliche Rechtsposition im Einzelfall wegen ihrer besonderen Bedeutung auch die Position des Grundstückseigentümers verdrängen kann, so daß beispielsweise die Duldung eines Bauvorhabens durch den Nachbareigentümer nicht zugleich die Duldung durch dessen Mieter nach sich ziehen muß²¹⁷.

213 Oben D. III. 2.

214 So auch *Pfeil* (o. Fußn. 15), S. 169.

215 Vgl. *Pfeil* (o. Fußn. 15), S. 165 f. m.w.N.

216 § 537 f. BGB; *Teichmann*, in: *Jauernig* (Hrsg.), BGB, 6. Aufl., § 538 Anm. 2 a) aa).

217 *Thews*, NVwZ 1995, 224.

Es ist auch erwogen worden²¹⁸, daß jedenfalls dann, wenn der Eigentümer dem beeinträchtigenden Vorhaben untätig gegenübersteht, der obligatorisch Berechtigte Nachbarschutz begehren kann. Repräsentiere hingegen der Eigentümer selbst das Grundstück und erhebe eine Nachbarklage, so müsse der obligatorisch Berechtigte zurückstehen. Entsprechendes gelte für den umgekehrten Fall der Repräsentation, wenn nämlich der Eigentümer der beeinträchtigenden Baumaßnahme seines Nachbarn ausdrücklich zugestimmt bzw. auf sein Klagerecht verzichtet hat. Ein gegen den Willen des Eigentümers gewährter Nachbarschutz für den Mieter oder Pächter sei nicht möglich. Der Rechtsschutz reduziere sich in diesem Fall für die obligatorisch Berechtigten auf die Durchsetzung ihrer vertraglichen Ansprüche gegen den Eigentümer und die eventuelle Geltendmachung von Schäden nach dem Staatshaftungsrecht. Dieser Ansatz trägt zwar dem Repräsentationsgedanken Rechnung, sieht sich aber bereits angeführten Bedenken ausgesetzt. Dieses Modell stellt den Mieter und Pächter auch in den Fällen klaglos, wo auch vor dem Hintergrund des Eigentumsschutzes berechtigte gegensätzlichen Interessen des Mieters und Pächters auf der einen Seite und des Vermieters auf der anderen Seite bestehen.

Demgegenüber wird **Mietern und Pächtern angesonnen, den Eigentümer ggf. zu Schritten gegen die Planung zu veranlassen**²¹⁹. Das ist angesichts der Kürze der Fristen und der nun auch für das Verfahren eingeführten materiellen Präklusion des Vorbringens²²⁰ schon aus zeitlicher Sicht meist ausgeschlossen. Hinzukommt, daß es schwer vorstellbar ist, in einem Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung durch das ordentliche Gericht klären zu lassen, ob die von dem klagenden Mieter geltend gemachten Einwendungen in der Weise berechtigt sind, daß der Vermieter zur deren Erhebung im Planfeststellungsverfahren gezwungen werden kann. Dies setzt eine Klärung der schwierigen materiellen und verfahrensrechtlichen

218 Ziekow, NVwZ 1989, 231.

219 BVerwG, NJW 1989, 2766.

220 Nach § 73 Abs. 4 S. 3 und 4 VwVfG allgemein und den Fachgesetzen sind Einwendungen Betroffener gegen den Planfeststellungsbeschluß nach Ablauf der im Planfeststellungsverfahren eröffneten Einwendungsfrist ausgeschlossen. Diese Einwendungsfrist besitzt auch für das gerichtliche Verfahren materiell-rechtlichen Charakter (BVerwG, NVwZ 1993, 266; NVwZ 1995, 905, zu § 17 Nr. 5 WaStrG). Im Hauptsacheverfahren besteht zudem in besonderen Fällen - abweichend von § 82 Abs. 1 S. 3 VwGO - eine Klagebegründungsfrist von 6 Wochen ab Klageerhebung mit der Folge materieller Präklusion (§ 5 Abs. 3 S. 1 VerkPBG, § 20 Abs. 6 AEG, § 17 Abs. 6b FStrG, § 19 Abs. 3 WaStrG, § 29 Abs. 7 PBefG, § 5 Abs. 6 MBPIG).

Probleme des Planfeststellungsrechts voraus, für die ein solches Verfahren vor den ordentlichen Gerichten schlechterdings nicht geeignet ist.

(5) Erforderlich ist daher die Erarbeitung von **Konfliktlösungsstrategien**, die im wesentlichen eine Abwägung der jeweils vorliegenden individuellen Rechtsposition beinhalten. Die Frage, ob eine Norm Nachbarschutz verleiht, ist nunmehr für obligatorisch Berechtigte in gleicher Weise an Hand der Schutznormtheorie zu ermitteln, wie dies bei dinglich Berechtigten der Fall ist. Danach ist maßgebend, ob die für die Fachplanung maßgebenden Vorschriften ein Konfliktschlichtungsprogramm enthalten, das jedenfalls im Verhältnis Privater, aber auch im Verhältnis zu öffentlichen Belangen eine Ausgleichsregelung trifft. Es kommt darauf an, ob der Kreis der Betroffenen sich von der Allgemeinheit im Interesse klarer und überschaubarer Konturen und damit der Rechtssicherheit abgrenzen läßt²²¹. Daß dies keine grundsätzliche Schwierigkeiten aufwirft, zeigt die Rechtsprechung zum Nachbarschutz nach dem BImSchG²²². Der Nachbar-Mieter bzw. -Pächter kann aber nur solche Eingriffe anfechten, die in sein Besitzrecht eingreifen, weil nur so weit der Schutz des Nachbarrechtes reichen kann, v.a. also die Auswirkungen von Immissionen aller Art bekämpfen²²³.

Es sind grundsätzlich auch keine Bedenken dagegen ersichtlich, die Vorschriften des jeweils einschlägigen Gesetzes so auszulegen, daß dieses Eigentum des Mieters und Pächters in seinem Inhalt und seinen Schranken dergestalt bestimmt ist, daß den Belangen der Rechtssicherheit des Vorhabenträgers mit einer Einschränkung der Klagebefugnis Rechnung getragen wird. Das gilt auch für das Verhältnis der Befugnisse des Vermieters/-pächters und des Mieters/Pächters. Darauf hatte schon das BVerfG hingewiesen und ausgeführt²²⁴:

„Der Mieter hat schließlich keine originäre, sondern nur eine abgeleitete Beziehung zu dem von einem anderen geschaffenen Wohnraum. Er beansprucht Schutz gegenüber dem Vermieter, von dem er seine Rechte ableitet und der ihm diese Rechtsposition in Wahrnehmung seiner privatrechtlichen Eigentümerbefugnisse überhaupt erst eingeräumt hat. Auch der Vermieter kann für aus dem Mietvertrag gegenüber dem Mieter fließende Ansprüche das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG in Anspruch nehmen (...). Das steht der Anerkennung des Besitzrechts des Mieters als Eigentum i. S. des Art. 14

221 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 161 f.

222 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 160 ff.

223 *Thews*, NVwZ 1995, 224.

224 NJW 1993, 2035.

Abs. 1 S. 1 GG indes nicht entgegen. *Daraus folgt vielmehr nur die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung.* Der Gesetzgeber muß in Erfüllung seines Auftrages aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG die beiden miteinander konkurrierenden Eigentumspositionen inhaltlich ausgestalten, gegeneinander abgrenzen und die jeweiligen Befugnisse so bestimmen, daß die beiden Eigentumspositionen angemessen gewahrt werden. Diese Notwendigkeit besteht ebenso bei anderen abgeleiteten Rechtspositionen, die schon bisher als Eigentum i. S. des Art. 14 GG anerkannt waren (vgl. etwa für das Erbbaurecht BVerfGE 79, 174 (191) = NJW 1989, 1271)."

Diese Inhalts- und Schrankenbestimmung muß aber verhältnismäßig sein und darf effektiven Rechtsschutz nicht verhindern²²⁵. Der Ausarbeitung angemessener Regelungen durch den einfachen Gesetzgeber bzw. durch die Gerichte stehen keine grundsätzlichen Hindernisse entgegen.

(6) Der Umstand, daß bei der Annahme eines subjektiven Rechts auch für Mieter und Pächter eine **größere Anzahl von Klagebefugten** einem Vorhaben gegenübertreten kann, rechtfertigt es allein nicht, das Vorliegen eines subjektiven Rechts zu verneinen²²⁶. Außerdem muß schon im Planfeststellungsverfahren angesichts der drohenden Präklusion von Einwendungen deutlich werden, ob unterschiedliche Interessen des Vermieters und der Mieter/Pächter bestehen, die in die Abwägung einzustellen sind. Der Rechtsschutz wird sich daher auf die Frage zu konzentrieren haben, ob die Planfeststellungsbehörde diese Interessen ordnungsgemäß untereinander und - hier gerade - gegeneinander abgewogen hat. Für die Praxis ist außerdem zu beachten, daß das VwVfG in §§ 17, 67, 69, 73 Abs. 5 S. 2 Nummer 4 und Absatz 6 S. 4 und § 74 Abs. 5 S. 1 VwVfG und die VwGO in §§ 56 a, 67 a und 93 a ein Instrumentarium zur Verfügung stellt, um Verfahren mit einer Vielzahl von Beteiligten mit gleichen Interessen zu bewältigen²²⁷.

225 Siehe oben D. III. 2.

226 Gerstner (o. Fußn. 56), S. 211.

227 Johlen (o. Fußn. 9) Rn. 223 ff.

2. Rügepotential

a) Rechtsprechung des BVerwG

(1.) Verfahrensfehler

Ein Verfahrensfehler begründet ein subjektives Recht zu Aufhebung der Entscheidung nur dann, wenn sie **sich auf - nicht präkludierte - materielle Rechtspositionen des Klägers ausgewirkt haben kann**²²⁸, d.h. wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte²²⁹. Eine andere Frage ist, ob ein Verfahrensmangel eine bestimmte indizielle Bedeutung für einen materiellen Mangel besitzt²³⁰. In welcher Intensität dies der Fall ist und ob die Planfeststellungsbehörde eine angenommene indizielle Bedeutung „widerlegen“ kann, läßt sich nicht allgemein beantworten²³¹. Das gilt auch für das gänzliche Unterlassen eines gebotenen Verfahrens²³².

(2.) Materiell-rechtliche Fehler bzgl. eigener Interessen

Klagebefugt ist, wer durch den Planfeststellungsbeschluß in einem eigenen Interesse betroffen wird, das bei der planerischen Abwägung zu berücksichtigen ist²³³. Auch soweit sich der Kläger auf sein Eigentum beruft, kann er keine Überprüfung der Planfeststellung anhand der Maßstäbe des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG beanspruchen. Ein Anspruch auf eine umfassende objektivrechtliche Planprüfung²³⁴ besteht nicht. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Frage, ob die Planfeststellungsbehörde die Belange des Klägers bei ihrer Abwägung hinreichend berücksichtigt hat²³⁵.

228 *Storost*, NVwZ 1998, 797/799. Siehe schon F. I. 2 a).

229 § 75 Abs. 1 a VwVfG; § 20 Abs. 7 AEG, § 17 Abs. 6c FStrG, 19 Abs. 4 WaStrG, § 29 Abs. 8 PBefG, § 5 Abs. 7 MBplG; BVerwG NVwZ 1996, 905.

230 BVerwGE 75, 214/251; BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118.

231 Vgl. BVerwGE 100, 238/246 f.

232 BVerwG, NJW 1981, 239; BVerwG, NJW 82, 1546.

233 BVerwGE 48, 56/66 f.

234 Vgl. z.B. BVerwGE 62, 342/348.

235 BVerwG, NVwZ 1996, 1023.

Ansatzpunkt ist dabei das **subjektive Recht auf gerechte Abwägung eigener schützenswerter Belange**, das bei Planfeststellungen in der Rechtsprechung des BVerwG anerkannt ist²³⁶. Dabei ist das Abwägungsmaterial zwar tendenziell eher weit als eng abzugrenzen, bedarf aber ungeachtet dieser Tendenz zur Ausweitung einer sachgerechten Beschränkung; denn die Behörde kann nicht „alles“ berücksichtigen müssen²³⁷. Voraussetzung ist vielmehr, daß das Interesse

- im Zeitpunkt der Entscheidung
- hinreichend konkret und individuell zu erfassen ist und
- daß es als Einzelinteresse schutzwürdig ist.

Hierzu gehört **nicht das typisierte Interesse einer Gesamtheit** an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes. **Nicht schutzwürdig** sind beispielsweise Interessen, auf deren Beeinträchtigung sich die Betroffenen vernünftigerweise einstellen müssen²³⁸.

In dieser Hinsicht sind wichtige Einzelfälle:

(1) Im Hinblick auf die Klagebefugnis können sich aus der **Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)** keine Ansprüche auf Schallschutzmaßnahmen für Eigentümer von solchen Grundstücken ergeben, die nicht in der Nähe der Neubaustrecke, wohl aber in der Nähe eines bestehenden Schienenwegs oder einer Straße liegen, auf dem infolge der Neubaustrecke mit einer Verkehrs- und somit Lärmsteigerung zu rechnen ist. Nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV ist bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen oder Schienenwegen sicherzustellen, daß der Beurteilungspegel einen der dort genannten Immissionsgrenzwerte nicht überschreitet. Dabei kommt es allein auf den von dem zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärm an²³⁹. Andererseits gehören zu den eigenen Belangen eines Anwohners, die bei einem Straßenbauvorhaben berücksichtigt werden müssen, auch Geräuschbelästigungen unter-

236 Vgl. *Johlen* (o. Fußn. 9), J 177 und 195 ff.; *Stüer* (o. Fußn. 8), Rn. 2015 jeweils m.w.N.; BVerwG, DVBl 1996, S. 925, 927 m.w.N., und nunmehr deutlich BVerwG, Urt. v. 24.9.1998 - 4 CN 2.97.

237 BVerwGE 59, 78, 102.

238 BVerwGE 59, 87 102 f.; BVerwG Buchholz 310 § 47 Nr. 63 zur Abwägung im Bauplanungsrecht.

239 BVerwG Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 12.

halb der Belastungsgrenze, die ohne Ausgleichsmaßnahmen nicht überschritten werden darf²⁴⁰.

(2) Bzgl. der **Verlagerungsverkehrs bzw. der Zunahme des Verkehrs auf eine anderen Trasse** wegen einer Neubaumaßnahme hat das BVerwG ausgeführt: Wie die Bauleitplanung²⁴¹ so kann auch jedes in einer eisenbahn- und straßenrechtlichen Planfeststellung festgestellte Vorhaben dazu führen, daß sich die verkehrliche Situation in anderen Bereichen, also auf anderen (bestehenden) Eisenbahnstrecken ändert und der Verkehrslärm zunimmt. Dies bedeutet aber noch nicht, daß jeder von einer solchen Änderung Betroffene - auch wenn sein Grundstück möglicherweise kilometerweit entfernt liegt - ein abwägungsbeachtliches Interesse an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes besitzt; vielmehr kommt es darauf an, ob das Vertrauen auf den Fortbestand einer bestimmten Verkehrslage noch als schutzwürdiges Interesse angesehen werden kann. An einem solchen schutzwürdigen Interesse kann es auch bei einer Erhöhung des Dauerschallpegels um 1,0 bis 1,2 dB(A) fehlen²⁴².

Weiterhin muß die Beeinträchtigung in einem **adäquaten Ursachenzusammenhang** mit dem planfestgestellten Vorhaben stehen²⁴³; daran fehlt es im allgemeinen, wenn es lediglich um weiträumige Änderungen des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsströme und dadurch bedingte Lärmbeeinträchtigungen geht²⁴⁴.

(3) Daraus, daß es kein subjektives Recht auf **Erhaltung des bisherigen Zustandes** (z.B. des Geschäftsumfangs, Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten, günstiger Verkehrsverbindung) gibt, ist nicht zu schließen, daß diese Interessen nicht geschützt ist. Sofern der Betroffene nicht sogar verfassungsrechtlichen Schutz geltend machen kann, sind seine schutzwürdigen Belange jedenfalls durch die Anforderungen des Abwägungsgebots geschützt²⁴⁵. Deshalb ist es nicht von vornherein auszuschließen, daß ein Kläger durch fehlende oder nicht ausreichende Berücksichtigung dieses Interes-

240 BVerwGE 48, 56; BVerwG BauR 1989, 56; BVerwG, NVwZ 1989, 151.

241 BVerwG Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 109; BVerwG, NVwZ 1997, 394.

242 BVerwG, NVwZ 1997, 394.

243 Vgl. BVerwGE 52, 226/236 zur straßenrechtlichen Planfeststellung.

244 BVerwG, Beschluß vom 9. 2.1989 - 4 B 234.88.

245 BVerwGE 82, 246.

ses in seinem Anspruch auf gerechte Abwägung eigener Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen verletzt ist²⁴⁶.

(4) Eine Klage ist nicht allein deshalb zulässig, weil die Planfeststellungsbehörde sich auf ausdrücklichen Antrag des Klägers im Verwaltungsverfahren mit seinen Interessen auseinandergesetzt hat, denn aus **der Berücksichtigung von Belangen im Verwaltungsverfahren** folgt nicht stets eine Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO. Dies wird schon daran deutlich, daß im Verwaltungsverfahren auch die für Branchen und Gruppen sprechenden Verbände anzuhören sind und Stellungnahmen abgeben, die sich ohne Zweifel nicht auf eigene Rechte berufen können²⁴⁷.

b) Weiterführende Überlegungen

Bei der Erörterung der Problematik, ob und welchen Inhalt ein subjektives Recht auf Klage gegen einen Planfeststellungsbehörde haben kann, verdeckt die Formel des BVerwG, die allein an den Anspruch der Berücksichtigung eigener Belange des Klägers anknüpft, den Umstand, daß bei der Planungsentscheidung subjektive Rechte zurückgestellt werden können, und daß andererseits bloß schützenswerte Belange betroffen sein können. Außerdem sind die Fälle gesondert zu betrachten, in denen das Grundstück zwar nicht enteignend betroffen wird, aber sich Festsetzungen der Planfeststellungsbehörde direkt auswirken.

(1.) Zurückstellung subjektiver Rechte

(a) Grundsatz

Unabhängig davon, ob das Gebot fehlerfreier Abwägung generell ein subjektives Recht darstellt, sind jedenfalls dann subjektive Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO betroffen, wenn sie im Abwägungsvorgang nicht ordnungsgemäß berücksichtigt worden sind, oder gar zurückgestellt worden sind, obwohl sie als zwingende gesetzliche Anforderungen hätten beachtet werden müssen. Angesichts der bisherigen Rechtsprechung bestand allerdings wenig Veranlassung, genau zwischen solchen, durch subjektive Rechte geschützten und sonstigen Belangen zu unterscheiden, die in der

246 BVerwG, NVwZ 1997, 994.

247 VGH Mannheim, ESVGH 45, 129.

Abwägung zu berücksichtigen sind²⁴⁸. Es handelt sich um solche Rechtspositionen, die der Gesetzgeber als Abwehranspruch oder jedenfalls als Ausgleichsanspruch einräumt. Daher ist im Einzelfall zunächst zu untersuchen, ob ein solches subjektives Recht betroffen ist. Ist dies der Fall, folgt bereits hieraus die Klagebefugnis unabhängig davon, ob ein subjektives Recht auf Abwägung anerkannt wird.

(b) Subjektive Rechte

Hier sollen nur einige ausgewählte Probleme angesprochen werden:

(1) Fraglich ist dies bzgl. des **Vorsorgegrundsatzes**: Nach der Rechtsprechung des **BVerwG** sind Vorschriften wie § 5 Abs. 1 Nr. 2 **BImSchG** nicht nachbarschützend²⁴⁹, weil der Vorsorgegrundsatz als Forderung nach einem ausreichenden Sicherheitsabstand von der Schädlichkeitsgrenze des § 5 Abs. 1 Nr. 1 **BImSchG** aus Gründen der planenden Verteilung des Emissions- und Immissionspotentials im Hinblick auf künftige Betreiber oder, weitergehend, (auch) als Forderung, noch unbelastete Freiräume als solche, insbesondere im Hinblick auf besonders immissionsempfindliche Nutzungen, zu erhalten, oder, ebenfalls weitergehend, (auch) als ein Prinzip der Risiko- steuerung, welches jenseits der Schädlichkeitsschwelle einem Schädlichkeitsverdacht vorbeugen soll, keine individualrechtlichen Positionen begründe. Das wird bei einem ressourcenökonomischen und beim (auch) ökologisch begründeten Verständnis des Vorsorgeprinzips schon als deshalb einsehbar angesehen, weil es beide Male nicht um Belange individualisierbarer Dritter gehe. Soweit § 5 Abs. 1 Nr. 2 **BImSchG** auch eine gefahren- und lästigkeitsunabhängige Risikovorsorge vorschreiben sollte, geschehe dies im Allgemeininteresse und nicht deshalb, um an sich zumutbare Lebensverhältnisse für die Nachbarn risikoloser oder angenehmer zu machen²⁵⁰. Ähnliches gilt für das Reststoffvermeidungs- und für das Abwärmennutzungsgebot im § 5 Nr. 3 und Nr. 4 **BImSchG**.

Nach anderer Ansicht kommt es nicht darauf an, ob Immissionswerte oder Emissionswerte festgelegt werden, sondern darauf, ob der jeweils Betroffene im Interesse klarer und überschaubarer Konturen und damit der Rechtssicherheit ein besonderes Verhältnis zur Anlage im Sinn einer enge-

248 *Johlen* (o. Fußn. 9), Rn. 175 f.

249 *BVerwGE* 65, 313/320; *BVerwG*, Buchholz 406.25 § 5 Nr. 3 S. 1 (8).

250 *Schlotterbeck*, *NJW* 1991, 2669.

ren räumlichen und zeitlichen Beziehung zum Genehmigungsgegenstand hat²⁵¹. Da Vorsorgevorschriften typischerweise an Emissionswerte anknüpfen, würde sich mit diesem Ansatz auch für Vorsorgegrenzwerte Nachbarnschutz ergeben können²⁵².

Dem kommt die in § 44 des UGB-E vorgeschlagene Regelung nahe. Danach sollen Grenzwerte, die in Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschriften zur Vorsorge gegen Risiken festgelegt werden, Drittschutz für diejenigen vermitteln, die von einer Überschreitung der Grenzwerte betroffen sein könnten. Sofern man der bisherigen Ansicht folgt, daß es ein derartiges Recht nicht gibt, würde der Rechtsschutz Drittbetroffener bei der gebundenen Anlagenzulassung erheblich ausgeweitet werden. Auch für die Klagebefugnis in der Fachplanung hätte dies erhebliche Bedeutung. Bislang nämlich sind Vorsorgegrenzwerte keine schützenswerte Belange einzelner Dritter; hierauf kann daher der Anspruch auf fehlerfreie Abwägung nicht gestützt werden.

(3) Ob das Gebot der **Rücksichtnahme** hier zur Geltung kommt, ist zweifelhaft²⁵³. Es ist die Ansicht vertreten worden, daß dieses Gebot im Recht der (Bauleit)Planung in der Sache nicht nur - lediglich - das Verbot der Disproportionalität umschreibt²⁵⁴, sondern zwischen der (bau)planungsrechtlichen und der bebauungsrechtlichen Komponente des Rücksichtnahmegebots zu unterscheiden sei²⁵⁵.

Dem ist das BVerwG - 4. Senat²⁵⁶ - entgegengetreten: Bei einem „bebauungsrechtliches Rücksichtnahmegebot“ bleibe unklar bleibt, aus welcher Norm dieses Rücksichtnahmegebot abgeleitet werde.

„Der Senat hat wiederholt darauf hingewiesen, daß es das Rücksichtnahmegebot nur nach Maßgabe der einfachen Gesetze, nicht aber als ein das gesamte Bauplanungsrecht umfassendes allgemeines Gebot gibt²⁵⁷. Die Verpflichtung der planenden Gemeinde, unzumutbare Beeinträchtigungen benachbarter Grundstücke zu vermeiden, ergibt sich nach Maßgabe des in § 1 Abs. 6

251 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 161 f.

252 Vgl. *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 169.

253 Ablehnend BVerwG, Urt. v. 24.9.1998 - 4 CN 2.97; vgl. *Sauthoff*, BauR 1997, 721.

254 *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, Kommentar, 5. Aufl., § 11 Rn. 122.

255 *Weyreuther*, in: Festschrift für Schlichter, S. 349.

256 BVerwG, Urteil vom 24.9.1998 - 4 CB 2.98.

257 Hinweis auf BVerwGE 88, 191 = NJW 1991, 3293.

BauGB normierten Abwägungsgebots. Für ein davon gesondertes „bauplanungsrechtliches Rücksichtnahmegebot“ - im Sinne einer eigenständigen rechtlichen Kategorie - ist kein Raum“.

(4) Anderes gilt für den **Gleichheitssatz**: Die „gerechte“ Abwägung der privaten Belange untereinander muß von dem Bestreben getragen sein, im Rahmen des Planungsziels unter Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) einen Interessenausgleich mit dem Ziel einer möglichst gleichen Belastung der beteiligten privaten Rechtsträger herzustellen²⁵⁸. Das findet zunächst Ausdruck in dem speziellen Grundsatz der **Lastengleichheit**²⁵⁹. Dieses Gebot verlangt v.a., daß dann, wenn der (Bebauungs)Plan, etwa für die Anlage von öffentlichen Verkehrsflächen oder die Schaffung öffentlicher Einrichtungen, die Inanspruchnahme oder Beeinträchtigung von Privatgrundstücken erfordert, die dadurch entstehenden Belastungen möglichst gleichmäßig auf alle Grundstückseigentümer verteilt werden²⁶⁰. Für die Festsetzungen müssen sachlich einleuchtende Gründe bestehen, etwa weil die natürlichen Geländebeziehungen die planerische Lösung mehr oder minder „vorzeichnen“. Insoweit handelt es sich dann nicht nur um einen bloßen abwägungserheblichen Belang, sondern, soweit es die Gleichbehandlung betrifft, um ein subjektives Recht.

Der Gleichheitssatz gilt aber im Rahmen der Abwägung insgesamt. Private Belange dürfen nicht ohne sachliche Rechtfertigung ungleich behandelt werden. Abweichungen sind zulässig, soweit dies zur Verwirklichung des Plankonzepts unumgänglich ist oder aus anderen Gründen als der gesetzlichen Zielrichtung der Planung gerechtfertigt werden kann²⁶¹.

(5) **Negativer Konkurrenzschutz**: Schon nach der jetzigen Gesetzeslage hat Ziekow m.E. zutreffend auf folgendes hingewiesen: Markt- und Erwerbchancen sind unter den Topoi der Schutzwürdigkeit und Erkennbarkeit für den Regelfall ausgeschlossen. Weder Art. 12 noch Art. 14 GG schützen das Interesse an Konkurrenzfreiheit, weil sich jeder Gewerbetreibende „vernünftigerweise“ auf die Ansiedlung eines Konkurrenzunternehmens einstellen muß. Auf rechtswidrige Beeinträchtigungen seines Unternehmens aber kann und muß der Gewerbetreibende sich nicht einrichten. Es ist kein „vernünftiger“ Grund ersichtlich, einem Gewerbetreibenden die mögliche

258 VGH Mannheim, BRS 30 Nr. 7.

259 BGH, NJW 1978, 1311.

260 VGH Mannheim, BRS 30 Nr. 7.

261 VGH Mannheim, B. v. 10.7.1990 - 8 S 104/90 betr. Ausweisung eines Wendehammers.

Vernichtung seiner ökonomischen Existenz durch einen rechtswidrigen Plan zuzumuten, indem man ihm die Möglichkeit nimmt, sich hiergegen zur Wehr zu setzen²⁶².

Derartige Überlegungen finden sich auch - bezogen auf die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften - in § 46 UGB-E. Danach kann der Mitbewerber klagen, wenn er geltend machen kann, daß eine behördliche Maßnahme oder das behördlichen Unterlassen geeignet ist, den Wettbewerb zu seinem Nachteil zu beeinträchtigen, weil ein andere Wettbewerber gegen bestimmte Rechtspflichten nach den umweltrechtliche Vorschriften verstößt. Diese Überlegungen richten aber m.E. auch im Planungsrecht den Blick auf einen besonderen Aspekt der Lastengleichheit: Die Planung muß soweit wie möglich versuchen, wettbewerbsneutral zu sein. Wird dieser Grundsatz verletzt, besteht ein Klagerecht.

(c) Folgen der Zurückstellung

(1) **Subjektive Rechte als zwingende Vorschriften**²⁶³: Da hier die Planung gegen zwingende Vorschriften verstößt, die Nachbarschutz gewähren, ist die Klagebefugnis eindeutig zu bejahen. Dieser Gesichtspunkt ist voll überprüfbar. Eine Verletzung stellt auch in Hinblick auf § 113 Abs.1 S. 1 VwGO keine Probleme.

(2) **Subjektive Rechte als Abwägungselemente**: Führt die Abwägung zur Zurückstellung von subjektiven Rechten, stellt sich nicht die Frage, ob grundsätzlich eine Klagebefugnis gegeben ist: Dies ist der Fall. Die Frage ist vielmehr, ob der Kläger nur verlangen kann, daß überprüft wird, ob diese subjektive Recht ordnungsgemäß in der Abwägung berücksichtigt worden ist, oder ob er auch - wie eine Enteignungsbetroffener - die Überprüfung der Abwägung insgesamt verlangen kann. Dies ist sogleich zu erörtern.

(2.) Stellung lediglich schützenswerten Belange in der Abwägung

(a) Problemfeld

Werden bei der Planung - nur - schützenswerten Belange, die nicht in subjektiv-öffentliche Rechte erstarkt sind, nicht hinreichend in der Abwägung

262 Ziekow, NVwZ 1991, 345/346.

263 Bislang auch Planleitsätze genannt.

berücksichtigt, ist problematisch, wann eine Klagebefugnis vorliegt. Allgemein werden solche Belange als bloße Chancen, Erwerbserwartungen, Vorteile, Annehmlichkeiten etc. umschrieben²⁶⁴; auch bloße Wettbewerbsinteressen werden grundsätzlich nicht als relevant angesehen²⁶⁵. Sie können aber durchaus abwägungsrelevant sein: So hat das BVerwG ausgeführt, daß bei Vorliegen besonderer Gegebenheiten das Interesse von Anwohnern an der Vermeidung einer Verkehrszunahme selbst dann zum notwendigen Abwägungsmaterial gehören kann, wenn die damit verbundene Lärmzunahme - bezogen auf einen rechnerisch ermittelten Dauerschallpegel - für das menschliche Ohr kaum wahrnehmbar ist²⁶⁶. Ein Anlieger wird zwar nicht in seinem Anliegergebrauch tangiert, wenn vor seiner Ausfahrt zur Verkehrsberuhigung eine Verkehrsschutzinsel gebaut wird mit der Folge, daß er sein Grundstück nur noch in einer Richtung und unter gewissen Erschwernissen erreichen und verlassen kann; allerdings sind Erschwernisse zu vermeiden, soweit dies mit öffentlichen Verkehrsbelangen vereinbar ist²⁶⁷.

Sieht man den Anspruch auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung unter Beachtung der eigenen schützenswerten Belange als subjektiv-öffentliches Recht an, besteht insoweit eine Klagebefugnis.

(b) Recht auf fehlerfreie Abwägung

(1) Gegen die Rechtsprechung des BVerwG, die einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung bei Planfeststellungsverfahren gewährt, werden grundsätzliche Bedenken erhoben. Sie sind nicht begründet²⁶⁸.

So wird eingewandt, dadurch würde die Anfechtungsklage zu einer **Interessentenklage**²⁶⁹. Ein Recht auf gerechte Abwägung könne es daher nur bei der Beeinträchtigung subjektiver Rechte geben. Dies ist ein Zirkelschluß: Es bedarf gerade der Begründung, ob das Abwägungsgebot eine subjektiv-rechtliche Komponente auch dann hat, wenn es um Belange geht, die keine subjektiven Rechte sind. Es ist auch sonst in der Rechtsordnung

264 *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 524.

265 BVerwG, NVwZ 1990, 555.

266 BVerwG, NJW 1992, 2844.

267 OVG Lüneburg, UPR 1989, 117.

268 *Sauthoff*, BauR 1997, 721; vgl. jetzt auch BVerwG U. v. 24.9.1998 - 4 CN 2.98.

269 *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 524; *Steinberg*, in: Festschrift für Schlichter, S. 589 ff.

nichts Ungewöhnliches. Man denke nur an die Frage, wann eine Ermessensnorm einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung gibt. Hier kommt es auf die Auslegung dieser Ermessensnorm selbst an. Maßgebend ist, ob die Vorschrift nicht nur dem öffentlichen Interesse, sondern zumindest auch dem Interesse des betroffenen Bürgers zu dienen bestimmt ist. Vermittelt sie diesen Anspruch, kann der Betroffene die Einstellung aller nach dem Ermessenszweck zu berücksichtigenden Belange verlangen, auch wenn sie nicht selbst subjektive Rechte sind²⁷⁰.

Gegen die Annahme eines umfassenden subjektiven Rechts auf fehlerfreie Abwägungsentscheidung wird die **Parallelität zum Anlagenzulassungsrecht** ins Feld geführt. Gegen eine immissionsschutzrechtliche oder Baugenehmigung könne ein Drittbetroffener nur eigene subjektiv-öffentliche Rechte geltend machen. Aus diesem Umstand ergebe sich ein Wertungswiderspruch: Der - etwa von einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung - nachteilig, jedoch unterhalb der Schwelle der Rechtsverletzung betroffene Nachbar könne die Genehmigung nicht mit der Begründung anfechten, die Anlagen könne auch auf einem anderen und unter umweltrechtlichen Gesichtspunkten besser geeigneten Grundstück errichtet und betrieben werden²⁷¹. Hierbei wird übersehen, daß das Wesen der Planfeststellung jedenfalls im Bereich der genannten Infrastrukturen darin liegt, daß die Planfeststellungsbehörde die Ermächtigung und die Pflicht hat, eine umfassende Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen. Im Gegensatz zur bloßen Zulassungsgenehmigung hat insoweit der Gesetzgeber gerade keine - abstrakte - Standortentscheidung getroffen²⁷². Maßgebend ist, ob das materielle Recht der Behörde einen Entscheidungsspielraum einräumt, in dessen Rahmen sie über das Ob und den Standort sowie die Ausgestaltung des Vorhabens entscheiden kann und sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben mehrere Entscheidungsalternativen als rechtmäßig darstellen können²⁷³. Der Gesetzgeber weist der Behörde die Planungsaufgabe zu mit der Befugnis, nicht nur die Abwägung selbst vorzunehmen, sondern v.a. auch, die Ziele selbst innerhalb eines bestimmten Freiraums zu selbst ge-

270 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Abs. 2 Rn. 82 ff.

271 *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 522; vgl. auch *Happ* (o. Fußn. 211), Rn. 114, der diesen Einwand gegen die Berücksichtigung der eigentumsrechtlichen Auswirkungen der Planfeststellung anführt.

272 Darauf hat nun auch das BVerwG in seinem Urteil vom 24.9.1998 - 4 CN 2.98 hingewiesen.

273 *Paetow* (o. Fußn. 114), S. 505.

wichten²⁷⁴. Diese Ermächtigung beruht auf dem Umstand, daß sich hier eine sachgerechte Bewältigung der anstehenden Konflikte der detaillierten Regelung des Gesetzgebers entzieht. Die entgegenstehenden Interessen sind vielmehr nach Maßgabe des planerischen Abwägungsgebots unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse in einen gerechten Ausgleich zu bringen²⁷⁵.

Daraus folgt, daß die Parallelen, die zum Anlagenzulassungsrecht und die dort gegebenen Anfechtungsmöglichkeiten gezogen werden, nicht gerechtfertigt sind. Dort gerade hat der Gesetzgeber die Zielvorgabe und -gewichtung selbst vorgenommen.

(2) Dementsprechend hat das BVerwG die dargestellte Kritik in seinem Urteil vom 24.9.1998²⁷⁶ zu recht zurückgewiesen. Es hat ausgeführt:

„In neuerer Zeit sind gegen den Schutznormcharakter des Abwägungsgebots insoweit Bedenken erhoben worden, als dadurch - systemwidrig - bloßen faktischen Belangen - unterhalb der Rechtsschwelle - eine Wehrfähigkeit verliehen würde bzw. solche Belange zu subjektiven öffentlichen Rechten aufgewertet würden (vgl. insbesondere Steinberg, Planung und Plankontrolle - Festschrift Schlichter, 1995, S. 599/607; Gaentzsch, ebenda, S. 517/524).

Diese Einwände greifen nicht durch: Ein privater Belang, der in der Abwägung zu berücksichtigen ist, wird durch den drittschützenden Charakter des Abwägungsgebots nicht selbst zum subjektiven Recht und ist auch als solcher nicht wehrfähig in dem Sinne, daß der Private die Durchsetzung seines Belangs - wie bei einem subjektiven Recht - verlangen könnte. Der Private hat *lediglich ein subjektives Recht darauf, daß sein Belang in der Abwägung seinem Gewicht entsprechend „abgearbeitet“ wird*. Das Ergebnis ist damit noch offen und kann von der völligen Zurückstellung des Belangs über seine teilweise Berücksichtigung bis zu seiner vollen Durchsetzung führen. Auch das gegen den drittschützenden Charakter des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebots ins Feld geführte Argument, aus der Funktion der Planfeststellung als Anlagenzulassung ergebe sich kein sachlicher Grund dafür, bei der Planfeststellung - anders als bei der Anlagenzulassung durch Einzelgenehmigung - nicht nur Rechte, sondern auch unterhalb der Rechtsschwelle angesiedelte Belange der Nachbarn zu schützen (vgl. Gaentzsch a.a.O.), greift nicht durch. Auch hier gilt zum einen zunächst, daß *nicht der Belang als solcher durch das Abwägungsgebot geschützt wird*, sondern nur seine fehlerfreie Abwägung. Zum andern regelt bereits das einfache positive Recht die *Anlagenzulassung* durch Planfeststellung anders als durch Einzelgenehmigung. Im letzteren Fall verleiht das Gesetz dem Antragsteller regelmäßig einen An-

274 Hoppe/Just, DVBl 1997, 798/791 f.

275 Sauthoff, NVwZ 1995, 117/119.

276 4 CN 2.97.

spruch auf Genehmigung, wenn - neben öffentlichen Belangen - Rechte Dritter nicht entgegenstehen. Bei der Planfeststellung dagegen sieht das positive Recht ausdrücklich eine abwägende Berücksichtigung auch bloßer Belange vor. Diesen unterschiedlichen Zulassungsinstrumenten liegt auch eine unterschiedliche Interessenlage zugrunde. Während im Falle der Einzelgenehmigung regelmäßig *ein grundrechtlich fundierter Anspruch des Antragstellers* inmitten steht, an dem beantragten Standort die Anlage zu errichten, geht es *bei der Planfeststellung typischerweise darum, ein bestimmtes Planungsziel so zu verwirklichen, daß die von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.* Ist somit schon der planerische Gehalt einer Planfeststellung größer als der der Einzelgenehmigung, so gilt das um so mehr für die Bauleitplanung der Gemeinde. Dem - in seinem Kern gerichtlich nicht überprüfbaren - Gestaltungsspielraum, der jeder Planung innewohnt, entspricht auf der anderen Seite das Recht des von der Planung Betroffenen, daß seine beachtlichen Belange in der Abwägung fehlerfrei behandelt werden.“

(3.) Verfahrensfehler

Diese Rechtsprechung ist mit guten Gründen kritisiert worden²⁷⁷. Nachdem aber der Gesetzgeber sie übernommen hat, wandelt sich diese Kritik zu einer rechtspolitischen²⁷⁸. Da hier in Grundrechte nicht eingegriffen wird, dürften auch grundrechtsschützende Elemente von Verfahrensvorschriften nicht zum Tragen kommen.

(4.) Rügepotential

Die Einschränkung des Rügepotentials auf eigene Belange des Klägers hat das BVerwG in seinem Urteil vom 24.9.1998²⁷⁹ nochmals bekräftigt. Sie ist nicht gerechtfertigt²⁸⁰. Auch der mittelbar Betroffene hat einen **Anspruch auf gerechte Abwägung seiner Belange mit gleich- oder gegenläufigen Belangen**²⁸¹.

(1) Die **strukturellen Gründe**, die dafür angeführt werden, daß der enteignungsrechtlich Betroffene einer vollen Überprüfung der Rechtmäßigkeit

277 *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 30 ff.

278 Siehe oben F. I. 2. b) (3).

279 4 CN 2.97.

280 In diesem Sinne etwa auch *Kühling* (o. Fußn. 97), Rn. 438 ff.

281 *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 256.

der Planungsentscheidung verlangen kann, gelten gleichermaßen für mittelbar Betroffene²⁸².

(2) Eng damit hängt der subjektive Anspruch auf **Lastengleichheit**²⁸³ zusammen. Eine unterschiedliche Belastung einzelner Betroffener durch ein Vorhaben ist nur dann gerechtfertigt, wenn sich hierfür sachliche Gründe finden lassen. Sie müssen in der Planungsentscheidung insgesamt liegen. Das wird an folgendem Beispiel deutlich: Entscheidet sich die Planfeststellungsbehörde für die Anlage eines Radwegs an der nördlichen Seite der Straße, obwohl hiergegen - an sich nur objektiv-rechtliche - Gesichtspunkte, wie etwa die Beeinträchtigung einer geschützten Allee sprechen, die nicht angemessen berücksichtigt worden sind, so ist diese Entscheidung objektiv abwägungsfehlerhaft. Läßt sich feststellen, daß bei Würdigung dieses Umstandes eine anderen Entscheidung möglich ist²⁸⁴, muß der Anlieger an der nördlichen Straßenseite diesen Gesichtspunkt geltend machen können, wenn anders der Weg auf die südliche Straßenseite gelegt worden wäre.

(3) Aus dem Umstand, daß **der Vorhabenträger einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägungsentscheidung** hat, die auch Belange berücksichtigt, die in seiner Person nicht subjektive Rechte darstellen, folgt zugleich, daß diese Befugnis auch dem Drittbetroffenen eingeräumt werden muß. Auf der Ebene der grundrechtlichen Betroffenheiten gibt es keine Veranlassung zu einer unterschiedlichen Behandlung von Vorhabenträger und Dritten. Wegen der betroffenen Grundrechte wäre es nicht nachvollziehbar, wenn der Gesetzgeber und die vollziehende Verwaltung im Hinblick auf den Vorhabenträger in weiterem Umfang grundrechtlich gebunden wäre als im Hinblick auf den Nachbarn²⁸⁵.

(4) Aus dem eigentumsrelevanten Inhalt der Planfeststellung ergeben sich ebenfalls durchgreifende Gründe:

(4.1) Wie dargelegt, wird durch die Planungsentscheidung **die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums konkretisiert**. Diese Entscheidung, die der Gesetzgeber auf die Planfeststellungsbehörde übertragen hat, ändert aber nichts daran, daß sie wie auch die Entscheidung des Gesetzge-

282 *Blümel*, DVBl 1985, 391; *Jarass* (o. Fußn. 38), S. 61 f.; *Steinberg* (o. Fußn. 30), § 7 Rn. 47 ff.; *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Abs. 2 Rn. 256 ff. m.w.N.; a.A. etwa *Schmidt-Preuß* (o. Fußn. 66), S. 325 f.

283 Siehe oben D. II. 4. b).

284 Dazu unten L. III.

285 *Wahl*, DVBl 1996, 641/646.

bers dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muß. Dieser setzt in der Form des Proportionalitätsgrundsatzes in der Planung eine umfassende Berücksichtigung aller betroffenen Belange voraus. Auch hier wird die oben angesprochene strukturelle Eigenart der Entscheidung wesentlich.

(4.2) Wird das **Grundstück schwer und unerträglich betroffen**, liegt zwar keine Enteignung vor, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung²⁸⁶. Solche Auswirkungen liegen dann vor, wenn sie schwer in dem Sinne sind, daß sie zu einer deutlich spürbaren Beeinträchtigungen führen, und unerträglich in dem Sinne, daß sie den Rahmen der Sozialgebundenheit des Eigentums überschreiten und deshalb nicht zumutbar sind, ohne daß der Betroffene mit zumutbaren Mitteln Abhilfe schaffen kann²⁸⁷. Das Grundstück kann in solchen Fällen faktisch nicht mehr nutzbar sein. Es sind jedenfalls für diese Fallgestaltung trotz der Herleitung des umfassenden Rügepotentials Enteignungsbetroffener aus Art. 14 Abs. 3 GG sachliche Gesichtspunkte nicht erkennbar, derentwegen der Betroffene eine solche Überprüfung nicht soll erlangen können²⁸⁸. Das gilt um so mehr, wenn gemäß § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG kein Anspruch auf Schutzauflagen, sondern nur auf Geldentschädigung gegeben ist. Wollte man nicht generell eine umfassende Prüfung befürworten, müßte sie jedenfalls für diese Fallgestaltungen vorgesehen werden. Dadurch würde aber die Struktur des Rechtsschutzes unübersichtlich werden.

(5) **Belastungen ohne Ausgleichsanspruch nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG**: Im Hinblick auf eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragende Inhalts- und Schrankenbestimmung dürfte es zudem erheblichen Bedenken begegnen, wenn ein privates Grundstück mit der Folge eines bloßen Entschädigungsanspruchs nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG betroffen wird, die Betroffenheit aber bei einer objektiv rechtmäßigen Abwägungsentscheidung unter rechtlich zutreffender Berücksichtigung entgegenstehender öffentlicher oder anderer privater Belange zu einer solchen Beeinträchtigung nicht führen würde. Dementsprechend setzt § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG voraus, daß **die Entscheidung des Planfeststellungsbeschlusses rechtmäßig ist**.

286 *Rennert*, VBIBW 1995, 41/45 ff.

287 BVerwGE 44, 244; *Hoppenberg* (o. Fußn. 137), Rn. 123 ff.

288 Darauf hatte *Bender* bereits frühzeitig in DVBl 1984, 310/307, hingewiesen. Vgl. *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Abs. 2 Rn. 253, und *Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Komm., § 113 Rn. 17; siehe auch *Rennert*, VBIBW 1995, 41/48, und *Stüer*, NWVBl 1998, 169/171 f.

Nur unter dieser Voraussetzung braucht sich der Dritte auf einen bloßen Ausgleich einzulassen²⁸⁹.

(6) **Umkehrschluß aus § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG:** Dem Anspruch auf umfassende Berücksichtigung bloß schützenswerter Belange kann auch nicht entgegengehalten werden, aus § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG folge, daß die Planungsbefugnis und die Planungspflicht der Planfeststellungsbehörde gerade nicht in dem Interesse und zum Schutz der dem Vorhaben unterhalb der Schwelle nachteilig betroffener subjektiver Rechte Nachbarschaft obliege, weil in dieser Vorschrift nur von nachteiliger Wirkung auf „öffentliche Rechte“ anderer die Rede sei; das Erfordernis einer ausgewogenen Planung sei bzgl. sonstiger schützenswerter Interessen lediglich ein objektivrechtliches Gebot²⁹⁰. Diese Ansicht wird vertieft mit zwei weiteren Argumenten begründet: Zum einen wird das Wesen der Planungsbefugnis darin gesehen, den Vorhabenträger zu ermächtigen, ggf. fremde Grundstücke in Anspruch nehmen zu können. Zum anderen unterscheidet sich die Planfeststellung von der Bebauungsplanung darin, daß sie keine Nutzungszuweisung für benachbarte Grundstücke treffe; dies sei nur für die planfestgestellten Grundstücke der Fall²⁹¹.

Diesen Argumenten kann nicht gefolgt werden. Zum einen dient die Planfeststellung gerade nicht lediglich der Festlegung von Grundstücken, die für das Vorhaben in Anspruch genommen werden, sondern nach dem ausdrücklichen Gesetzesbefehl der Fachplanungsgesetze der umfassenden Abwägung der betroffenen Belange. Sie wird in erster Linie nicht deswegen angeordnet, weil sie die Grundlage einer Enteignung ist, sondern weil der Gesetzgeber davon abgesehen hat bzw. aus sachlogischen Gründen absehen mußte, der Verwaltung Standort-determinierende Vorgaben zu geben. Auch aus dem Unterschied zur Bauleitplanung ergibt sich nichts anderes. Für die Bauleitplanung ist anerkannt, daß auch die Belange von Grundstücken zu berücksichtigen sind, die außerhalb des Plangebietes liegen und deren Nutzung durch die bauliche Nutzbarkeit der beplanten Grundstücke beeinträchtigt wird²⁹². Hinzu kommt, daß das planfeststellungsbedürftige Vorhaben seinerseits gleiche Wirkungen auszulösen vermag wie ein Vorhaben, das

289 So auch *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 528.

290 *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 524.

291 *Gaentzsch* (o. Fußn. 113), S. 524.

292 BVerwG, NVwZ 1990, 256; BVerwG 1992, 267; BVerwG, NJW 1992, 284; BVerwG, NVwZ 1994, 683.

aufgrund von Festsetzungen eines Bebauungsplanes zulässigerweise errichtet werden kann.

§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG sagt in diesem Zusammenhang mithin nichts anderes, als daß die genannten Ansprüche dann nicht bestehen, wenn die Beeinträchtigungen Belange betreffen, die nicht in subjektive Rechte erstarkt sind: Sie sind im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen, haben aber nur eine schwache Durchsetzungskraft.

(7) Schließlich wird auch durch eine solche Erweiterung des Rügepotentials **nicht die Grenze zur Popularklage überschritten**. Dieser Grundsatz ist zunächst kein gleichsam eigener Gesetzesbefehl, sondern eine Interpretationshilfe für §§ 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 VwGO. Er besagt - nur - , daß der Kläger sich nicht zum Sachwalter der Allgemeinheit machen darf²⁹³. Unter dieses Verdikt fällt aber nicht derjenige, der sein Interesse an der Abwehr einer ihn belastenden Entscheidung geltend macht, und zwar auch dann nicht, wenn er geltend macht, erst durch eine Fehlgewichtung eines öffentlichen oder anderen privaten Interesses sei es zu seiner Belastung gekommen²⁹⁴. In der Sache geht es danach, unter Auslegung des einfachen Rechts unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten²⁹⁵ zu beurteilen, ob die Rechtsordnung dem Kläger ein solches Recht gibt. Der Aspekt der Abwehr einer Popularklage wird dadurch gewährleistet, daß dieses subjektive Recht nur dann in der Sache zum Erfolg der Klage führt, wenn es möglich ist, daß die ordnungsgemäße Entscheidung ohne den geltend gemachte Mangel zu einer den Kläger nicht oder weniger belastenden Entscheidung geführt hätte (**Kausalität**). Hierauf hat m.E. Storost²⁹⁶ zu recht hingewiesen.

II. Verpflichtungsabwehrklage gegen Planfeststellungsbeschluß

Das BVerwG²⁹⁷ hebt in ständiger Rechtsprechung hervor, daß die in den verschiedenen Fachplanungsgesetzen enthaltenen Auflagevorschriften im Sinne beispielsweise des § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG a.F.²⁹⁸ eine spezifische

293 Wahl/Schütz (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 7.

294 Ähnlich Wahl/Schütz, a.a.O.; Schmidt-Preuß (o. Fußn. 66), S. 552 f.

295 Und der Grundrechte - siehe oben D. III.

296 NVwZ 1998, 797/802.

297 BVerwGE 59, 253 = DVBl 1980, 301 = NJW 1980, 2368.

298 Vgl. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG.

Ausprägung des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebotes sind. Sie kennzeichnen äußerste mit einer „gerechten Abwägung“ nicht mehr überwindbare Grenzen für die Einwirkungen der Planung auf von ihr nicht unmittelbar in Anspruch genommene Grundstücke: Macht nämlich die Planfeststellung zur Verwirklichung der mit dem Plan verfolgten Ziele Festsetzungen erforderlich, die sich infolge der durch das Vorhaben verursachten Situationsveränderung in ihrer Auswirkung auf Nachbargrundstücke und deren Nutzung als erhebliche Beeinträchtigungen (oder gar materiell wie eine Enteignung) darstellen, so darf der dadurch hervorgerufene Interessenkonflikt nicht im Wege einer die entgegenstehenden Belange ohne weitere Folgerungen zurückstellenden Abwägung zu Lasten der Planbetroffenen gelöst und damit in Wahrheit zu deren Lasten unbewältigt bleiben. Die fachplanerischen Auflagenvorschriften fordern unter solchen Umständen vielmehr zwingend einen Ausgleich zugunsten der betroffenen Grundstücke und verhindern dadurch - insoweit im Interesse des Trägers des Vorhabens - gleichzeitig, daß das Vorhaben wegen der von ihm ausgehenden Nachteile in der geplanten Form überhaupt scheitern muß. Der Ausgleich ist durch die Anordnung von Schutzanlagen zu bewirken, soweit nicht nach spezialgesetzlicher Regelung (so z.B. in § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG) unter bestimmten Voraussetzungen an die Stelle eines solchen physisch-realen Ausgleichs eine Geldentschädigung treten darf.

Daraus folgt: Im Hinblick auf die Möglichkeit von Schutzauflagen nach § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG führt ein Abwägungsmangel nur dann zu einem Anspruch auf Aufhebung oder Teilaufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn er für die Planungsentscheidung insgesamt von so großem Gewicht ist, daß dadurch die Ausgewogenheit der Gesamtplanung oder eines abtrennbaren Planungsteils überhaupt in Frage gestellt wird. Läßt sich eine im Planfeststellungsbeschluß nicht angeordnete oder unzureichende Schutzauflage nachholen oder nachbessern, ohne daß dadurch die Gesamtkonzeption der Planung in einem wesentlichen Punkt berührt und ohne daß in dem Interessengeflecht der Planung nunmehr andere Belange nachteilig betroffen werden, so korrespondiert der objektiven Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses nicht ein subjektiver Anspruch des Betroffenen auf Planaufhebung, sondern allein ein Anspruch auf Planergänzung²⁹⁹. Mit hin hängt dieser Anspruch von den subjektivem Rechten ab, die zur **Anfechtung** des Planfeststellungsbeschlusses bestehen und weiter davon, inwieweit der einfache Gesetzgeber Ansprüche auf Schutzauflagen beschränkt hat. Wenn etwa eine Vorschrift wie § 41 Abs. 1 BImSchG den Betroffenen kei-

299 BVerwGE 56, 110/133; BVerwGE 71, 150/160; BVerwG, DVBl 1997, 831.

nen Anspruch auf eine bestimmte Auflage, etwa Schallschutzmaßnahmen gewährt, sondern der Planfeststellungsbehörde bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm ein Auswahlermessen einräumt, besteht nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung³⁰⁰.

Damit ist die Klagebefugnis für eine Verpflichtung zur Anordnung weiterer Auflagen nur dann gegeben, wenn

- entsprechend der Klagebefugnis zur Anfechtungsklage die Planung sich in einem Punkt als rechtswidrig erweisen kann, der es als möglich erscheinen läßt, daß dadurch der Kläger in seinen subjektiven Rechten verletzt ist,
- und nicht aufgrund des einschlägigen Fachgesetzes eine derartige Auflage ausgeschlossen ist.

III. Bebauungsplan

1. Bedeutung bei der Infrastrukturplanung

a) Materielle Bestimmungen

Da Inhalts- und Schrankenbestimmung durch Gesetze vorgenommen werden können, ist der Satzungsgeber (§ 10 S. 1 BauGB) im Rahmen eines Bebauungsplans in der Lage, diese Bestimmungen selbst zu treffen. Er hat hierbei die einfach-rechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuches und andere, für die Bauleitplanung maßgebende Vorschriften zu berücksichtigen. Der parlamentarische Gesetzgeber hat damit die Möglichkeiten der Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch den Satzungsgeber eingeschränkt. Wesentlicher Bestandteil dieser Vorgaben ist das planerische Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB. Was die zu berücksichtigenden Belange Dritter angeht, so betreffen sie nach ganz einhelligem Verständnis subjektive Rechte und solche Belange, die schützenswert und von nicht ganz geringer Bedeutung sind³⁰¹.

300 Vgl. BVerwGE 87, 332; BVerwG, DVBl 1997, 831.

301 *Stüer* (o. Fußn. 8), Rn. 800 m.w.N.

b) Konstellationen des Rechtsschutzes

Der Betroffene wendet sich gegen ein Vorhaben, daß auf der Grundlage von Festsetzungen nach § 9 Nr. 11 BauGB realisiert werden soll. Was den Drittschutz angeht, ist hier zu unterscheiden:

- (1) Ist die Bebauungsplanung fehlerhaft, stellt sich die Frage, inwieweit
- erstens - ein Dritter die rechtliche Befugnis hat, die - behauptete - rechtswidrige Zurückstellung seiner subjektiven Rechte oder schützenswerten Belange gerichtlich überprüft zu erhalten, und inwieweit er
 - zweitens - die Möglichkeit der Geltendmachung eines Unterlassungs- oder Folgenbeseitigungsanspruch gegen das Vorhaben mit Inzidentüberprüfung des Bebauungsplans hat.

(2) Der Betroffenen wendet sich gegen ein Vorhaben, das den Festsetzungen des Bebauungsplans widerspricht.

2. Normenkontrolle nach § 47 VwGO

Nach § 47 Abs. 2 VwGO setzt die Normenkontrolle voraus, daß die Anwendung der Norm zu einer Verletzung eigener Rechte des Antragstellers führt oder in absehbarer Zeit führen kann.

Die Antragsbefugnis ist in jedem Falle gegeben, wenn die Festsetzung einer Verkehrsfläche das **Grundeigentum** des Antragstellers betrifft.

Eine Stufe darunter stehen die Fälle, in denen bei der Planung **subjektiv-öffentliche Rechte**, die in die Abwägungsentscheidung einzustellen wären, nicht hinreichend berücksichtigt worden sind. Hier besteht sicher ein Antragsrecht³⁰².

Inwieweit die bloße Zurückstellung **schützenswerter Belange** die Antragsbefugnis begründen kann, ist streitig gewesen. Sie hat das BVerwG³⁰³ m.E. zu recht³⁰⁴ bejaht, in dem es auch auf die Gemeinsamkeiten des Planungselements in der Planfeststellung mit der Planungsentscheidung im Bebauungsplan abgestellt hat. Es hat darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber

302 OVG Münster, BauR 1997, 430.

303 Urteil vom 24.9.1998- 4 CN 2.98.

304 *Sauthoff*, BauR 1997, 721; siehe auch *Gerhard* (o. Fußn. 287), § 47 Rn. 58; *Hüttenbrink*, DVBl 1997, 1253.

ersichtlich davon ausgegangen sei, durch die Neufassung der Antragsbefugnis in § 47 Abs. 2 S. 1 i.d.F. des 6. VwGOÄndG die Zulässigkeit von Normenkontrollen (auch) gegen Bebauungspläne gegenüber dem bisherigen Recht einzuengen. Der Senat ist sich bewußt, daß dieses Ziel wegen der Anerkennung eines „Rechts auf gerechte Abwägung“ in § 1 Abs. 6 BauGB nicht erreicht worden ist. Da jedoch die Änderung einer prozeßrechtlichen Bestimmung keinen Einfluß auf das Bestehen eines materiell-rechtlichen Anspruchs haben kann, konnte das gesetzgeberische Ziel auf diese Weise auch nicht erreicht werden.

3. Unterlassungs- und Klage auf Folgenbeseitigung

a) Bebauungsplan ist nichtig

(1) Erweist der Bebauungsplan bei der **inzidenten Kontrolle** - v.a. wegen eines Abwägungsfehlers - als **nichtig**, ist die Drittklage gegen ein Vorhaben nach § 29 BauGB alsdann nach §§ 34, 35 BauGB zu beurteilen. Die Klage hat im Ergebnis nur dann Erfolg, wenn das Vorhaben auch nach diesen Normen objektiv rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt. Dabei kommt §§ 34,35 BauGB nach der Rechtsprechung des BVerwG nur eingeschränkter Drittschutz zu: Im Rahmen des § 34 BauGB ist dies der Fall, wenn sich ein Gebiet nach Abs. 2 feststellen läßt und das Vorhaben gegen die Art der dort zulässigen Nutzung verstößt³⁰⁵, oder, falls dies nicht der Fall ist und daher Abs. 1 maßgebend ist, das Gebot der Rücksichtnahme verletzt³⁰⁶; letzteres gilt auch für Vorhaben nach § 35 BauGB³⁰⁷. Insoweit hat Gesetzgeber - in der Auslegung der Gerichte - im Ergebnis trotz der vollen Überprüfung des Bebauungsplans den Rechtsschutz eingeschränkt.

(2) Für eine Verkehrsfläche gelten §§ 34, 35 BauGB nicht. Der Gesetzgeber hat für diesen Fall keine Planersatznormen geschaffen. Die Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsklage Drittbetroffener ist daher zulässig, wenn die Fachplanungsentscheidung den Kläger in seinen Rechten verletzen kann. Auf der Grundlage der Rechtsprechung zum Anspruch auf fehlerfreie Abwägung ist dies jedenfalls dann der Fall, wenn der Kläger geltend machen kann, daß eigene schützenswerten Belange nicht hinreichend berücksichtig

305 BVerwG, NJW 1994, 1546; BVerwG, BauR 1997, 78; *Hoppenberg* (o. Fußn. 137), Rn. 185 f.

306 BVerwG, NVwZ 1993, 1184; *Hoppenberg* (o. Fußn. 137), Rn. 179 ff.

307 *Hoppenberg* (o. Fußn. 137), Rn. 193 ff.

sichtigt worden sind. Nach dem oben Ausgeführten³⁰⁸ muß sich dieses Recht aber auch hier darauf erstrecken, die fehlerhafte Berücksichtigung öffentliche oder anderer privater Interessen geltend machen zu können, wenn die erforderliche Kausalität zu seiner Belastung besteht.

b) Bau der Verkehrsfläche entspricht nicht den Festsetzungen

Erweist sich der **Bebauungsplan als wirksam**, ist fraglich, wann ein Dritter gleichwohl gegen das Vorhaben vorgehen kann.

(1) Für bauliche Anlagen im Sinne des § 29 BauGB gilt: Wird eine Genehmigung nach Maßgabe des § 30 BauGB erteilt, kann der Dritte geltend **machen, daß das Vorhaben nach Art der baulichen Nutzung nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht**. Ist dies der Fall, steht ihm nach der neuesten Rechtsprechung des BVerwG Nachbarschutz zu³⁰⁹: Er kann durchsetzen, daß der Bauherr die Festsetzungen jedenfalls der Art der baulichen Nutzung beachtet³¹⁰. Damit ist wegen der Typologie der BauNVO zugleich erreicht, daß er sich gegen solche Vorhaben wehren kann, die ihn typischerweise in der Nutzung seines Grundstücks beeinträchtigen. Dabei kommt dann es nicht mehr darauf an, ob die Beeinträchtigung unzumutbar ist, da es sich bei den Festsetzungen der Art der baulichen Nutzung um eine solche Norm der Satzung handelt, die den Konflikt „zu Ende“ regeln³¹¹. Soll hiervon eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB erteilt werden, kommt dieser Vorschrift Drittschutz zu³¹².

(2) Eine direkte Übertragung auf Streitigkeiten um die Festsetzung von Verkehrsflächen scheidet aus: Weder kann an eine vorhandene Festsetzung angeknüpft werden, da sie ja gerade hinsichtlich der Verkehrsfläche getroffen wird, noch an die Grundsätze zu §§ 31, 34, 35 BauGB, da sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Straßen hiernach nicht richtet.

Es sind aber Parallelen zu Festsetzung der Art der baulichen Nutzung zu ziehen. Zwar gibt es hier keine Typisierung nach Art der BauNVO. Jedoch

308 Oben G. I. 2. b) (4.); zur Bedeutung des Gebots der Rücksichtnahme bei der Klage gegen Verkehrsflächen *Hoppenberg* (o. Fußn. 137), Rn. 190.

309 BVerwGE 101, 364/370 und 376; *Kraft*, VerwArch 1988, 264/281 ff.

310 BVerwG, DVBl 1994, 284; BVerwG, DVBl 1997, 61; *Mampel*, BauR 1998, 697/704.

311 *Mampel*, BauR 1998, 697/705 ff.

312 *Mampel* (o. Fußn. 54), Rn. 675 ff.

kann hier eine Typisierung zum einen nach der Straßenklasse vorgenommen werden und zum anderen bei Gemeinde- und sonstigen öffentlichen Straßen nach dem Widmungsumfang (Fußgänger-und/oder Radweg) oder nach der vorausgesetzten generellen verkehrsrechtlichen Zweckbestimmung (geschwindigkeitsbegrenzte Zone; Spielzone etc.). Solche, gesetzlich vorgesehene Typen sind zugleich abwägungsrelevant und prägen das Austauschverhältnis, an der auch die öffentliche Verkehrsfläche teilhat³¹³. Gleiches gilt selbstverständlich für die räumliche Ausdehnung der Verkehrsfläche selbst, wenn sie gegenüber dem Bebauungsplan näher an das Grundstück des Klägers heranrückt.

IV. Formlos-interne Planung

Die soeben dargelegten Grundsätze betr. einen in der Sache abwägungsfehlerhaften Bebauungsplan gelten auch dann, wenn die Fachplanung nur intern durchgeführt worden ist und der Drittbetroffene sich gegen die Baumaßnahme selbst wendet.

H. Klagen von Gemeinden³¹⁴

I. Voraussetzung für die Klagebefugnis

1. Selbstverwaltungsrecht
 - a) Rechtsprechung des BVerwG
 - (1.) ausgeschlossene Gesichtspunkte

Die Gemeinde kann sich nicht allein darauf berufen, daß das Vorhaben auf ihrem Gebiet verwirklicht werden soll oder allgemein ihre Planungsmög-

313 Zur Festsetzung einer Grünfläche *Mampel*, BauR 1998, 697/707.

314 Das Problem der Klagebefugnis anderer Behörden gegen Fachplanungen wird hier nicht behandelt. Siehe dazu BVerwG NVwZ 1990, 561; BVerwG, DVBl 1993, 886; *Johlen*, DÖV 1989, 204/208 f.; *Hoppenberg* (o. Fußn. 137), Rn. 55 ff.; *Laubinger*, VerwArch 85 (1994), 291; *Ronellenfisch* (o. Fußn. 30), S. 80.

lichkeiten hierdurch eingeschränkt werden würden. Sie kann sich auch nicht zu Sachwalterin der Belange ihrer Bürger machen³¹⁵.

(2.) Planungshoheit

Die gemeindliche **Planungshoheit** umfaßt das der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung auf ihrem Gebiet³¹⁶. Dieses Recht begründet bei überörtlicher Fachplanung oder bei überörtlich relevanten Vorhaben nicht nur ein Beteiligungsrecht, sondern auch ein Recht auf Beachtung der kommunalen Planungshoheit bei der planerischen Abwägung oder der Genehmigungsentscheidung. Anders als andere subjektiv-öffentliche Rechte verschafft die Planungshoheit der Gemeinde allerdings nicht per se ein Abwehrrecht. Voraussetzung ist vielmehr, daß die Gemeinde darlegt, welche **konkrete Planung** von dem Vorhaben gestört wird. Wenn eine Gemeinde keine Planungsabsichten hat oder sich nur auf eine Negativplanung beschränkt, ist sie nicht schutzwürdig³¹⁷. Voraussetzung ist, daß das Vorhaben eine hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde nachhaltig stört oder wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung gänzlich entzogen werden³¹⁸. Auch die kommunale **Verkehrswegeplanung** fällt unter die Planungshoheit³¹⁹.

(3.) Selbstgestaltungsrecht³²⁰

Die nachhaltige Beeinflussung der Entwicklung einer Gemeinde oder die Verletzung ihres Rechts, das Gepräge und die Struktur ihres Ortes selbst zu bestimmen („Selbstgestaltungsrecht“), kann sie zur Begründung ihrer Klagebefugnis gegen eine Entscheidung mit planerischem Einschlag eines überörtlichen Planungsträgers nur dann erfolgreich geltend machen, wenn dessen

315 *Johlen*, DÖV 1989, 204/206 m.w.N.

316 Vgl. BVerwGE 74, 124, 132.

317 *Stüer* (o. Fußn. 8), Rn. 87.

318 BVerwGE 69, 256/261f. m.w.N.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998, 219 = VBIBW 1997, 387 = ZLW 1998, 89 = NuR 1998, 429.

319 OVG Bautzen, ZfB 1997, 314.

320 Dazu *Blümel*, in: ders./Merten/Quaritsch (Hrsg.), Festschrift Ule zum 80. Geburtstag, S. 19 ff.

Kernbereich dadurch betroffen wird, daß grundlegende Veränderungen des örtlichen Gepräges oder der örtlichen Strukturen, die die Identität der Gemeinde ausmachen, zu befürchten sind. In gleicher Weise müssen die Begriffe der nachhaltigen Betroffenheit und der Beeinflussung der gemeindlichen Entwicklung auf Bereiche bezogen werden, die den **Charakter einer Gemeinde ausmachen und ihre Identität kennzeichnen**³²¹.

Solches kann hinreichend dargetan sein, wenn die Gemeinde vorträgt, bei einer geplanten Zugfrequenz von 190 Zügen pro Tag würden die zu erwartenden Schrankenschließungszeiten von 12,7 Stunden pro Tag auf den die Bahnlinie kreuzenden Bundesstraßen Staus hervorrufen, die für die Gemeinde zu einem Verkehrschaos führen müßten. Wegen der bautechnischen Lage der Kreuzungen könnten die Verkehrsprobleme nur im Zusammenhang mit der geplanten Ortsumgehung gelöst werden³²².

(4.) Andere Bereiche der Selbstverwaltung

Die Gemeinden sind auch gegenüber solchen Planungen und Maßnahmen überörtlicher Verwaltungsträger rechtlich geschützt, die die Entwicklung der Gemeinde in anderer Weise nachhaltig beeinflussen. Bedeutung gewinnt dies bei der Beeinträchtigung gemeindlichen **Eigentums** und **gemeindlicher Einrichtungen**³²³. Die Gemeinde kann aber nicht geltend machen, daß das Vorhaben Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur habe, etwa durch Beeinträchtigung von Betrieben oder des Fremdenverkehrs. Denn die Wirtschaftsstruktur wird durch vielfältige Faktoren bestimmt und beeinflusst, die jedoch nicht speziell dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde zuzuordnen sind³²⁴.

321 VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998, 219.

322 BVerwG, LKV 1996, 246 = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 12.

323 Vgl. BVerwGE 97, 203, 211 f. unter Hinweis auf BVerwG Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 92; BVerwG, UPR 1996, 443; BVerwGE 97, 203; BVerwG Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 92; BVerwGE 81, 95; BVerwGE 77, 134.

324 BVerwG, NVwZ 1997, 904; BVerwG, UPR 1998, 459.

b) Weiterführende Überlegungen

Die Beschränkung auf den Kernbereich des Selbstgestaltungsrechts erscheint problematisch. Wenn dieses Recht³²⁵ - es handelt sich nicht bloß um eine besondere Art der Allgemeinwohlbelange³²⁶ - Inhalt der planerischen Abwägung ist, muß es in der Abwägung mit allen Auswirkungen Berücksichtigung finden, die über bloße „Marginalien“ hinausgehen. Daraus folgt dann, daß insoweit das Recht auf fehlerfreie Abwägung eingreift. Die Frage, ob der „Kern“ diese Rechts betroffen ist, geht die Gewichtung des Belangs in der Abwägung an und ggf. die Frage, ob die Planung hier eine nicht mehr durch die Abwägung überwindbare Schranke vorfindet³²⁷. Die Grenze ist dort zu ziehen, wo es um den Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB geht; hier hat die Gemeinde bewußt auf eine eigene planerische Gestaltung verzichtet³²⁸.

Außerdem ist zu bedenken, daß dort, wo die Planfeststellung auch durch einen Bebauungsplan ersetzt werden kann, die Gemeinde nach § 1 Abs. 6 BauGB, allerdings unter maßgebender Mitwirkung des Vorhabenträgers, das Recht und die Pflicht hat, alle die in § 1 Abs. 5 BauGB genannten Belange in die Abwägung einzustellen. Sie betreffen auch die eigenen gemeindliche Belange, ohne daß ihnen das Gewicht des Kerns der Selbstverwaltung zukommen muß³²⁹. Insoweit ist es jedenfalls nicht gerechtfertigt, für die Planfeststellung die Rechtsposition der Gemeinde in den Fällen geringer auszugestalten, in denen auch eine Planung des Vorhabens durch Bebauungsplan zulässig wäre.

2. Eigentum

Eine Gemeinde kann sich auch auf ihre - einfachrechtliche - Position als Eigentümerin betroffener Grundstücke bzw. als Trägerin kommunaler

325 *Jarass*, in: Festschrift für Lukes, S. 57/70 f.

326 So *Pfeil* (o. Fußn. 15), S. 173.

327 Vgl. *Jarass*, in: Festschrift für Lukes, S. 57/71, der die Einschränkung auf den Kern der Selbstverwaltung ausdrücklich daraus ableitet, daß Art. 28 Abs. 2 GG herangezogen wird; aus dem einfachen Recht könne sich durchaus etwas anders ergeben.

328 Vgl. *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 270.

329 Bedenken gegen die enge Fassung speziell des Rechts auf Selbstgestaltung *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 23 f.

Einrichtungen berufen, wobei das entsprechende Gewicht ihrer Interessen jedoch als eher gering einzustufen ist³³⁰. Die enteignende Inanspruchnahme des Grundstücks der Gemeinde kann aber nicht an den Maßstäben des Art. 14 Abs. 3 GG gemessen werden. Verfassungsrechtlich ist das Eigentum von Gemeinden vielmehr nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist³³¹.

II. Rügepotential

1. Rechtsprechung des BVerwG

Ein umfassendes Rügerecht ist in der Rechtsprechung des BVerwG in erster Linie für solche Betroffene bejaht worden, deren Grundeigentum infolge der Planfeststellung in Anspruch genommen werden soll³³². Für eine Gemeinde ist ein umfassendes Rügerecht aufgrund derartiger Eigentumspositionen im Hinblick auf den fehlenden Grundrechtsschutz³³³ zu verneinen³³⁴.

Fehlt dem Eigentum von Gemeinden der Bezug zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben, so genießt es nur den Schutz des einfachen Rechts. Für fachplanerische Entscheidungen bedeutet dies, daß die planungsbedingte Beeinträchtigung derartigen Eigentums, sei es unmittelbar durch Inanspruchnahme oder mittelbar durch die Auswirkungen des Vorhabens, als abwägungserheblich nach den allgemeinen Grundsätzen in die Abwägung einzubeziehen ist³³⁵. Es ist daher zu unterscheiden: Macht die Gemeinde ihr Eigentum (nur) als Eigentum geltend (Mietshäuser, Ratskeller), ist alles, was auf der Habenseite des Eigentums zu Buche schlägt, bei der Abwägung zu berücksichtigen. Macht die Gemeinde ihr Eigentum als öffentliche Einrichtung (Krankenhaus, Kindergarten, Schule) geltend, hat bei der von der Behörde vorzunehmenden Abwägung von vornherein eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Selbstverwaltungsrechts stattzufinden. Die Frage des

330 BVerwGE 97, 143; BVerwGE 90, 96; BVerwGE 69, 256; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998, 219.

331 BVerwGE 69, 256/261; BVerwGE 87, 332/391 f.

332 BVerwGE 67, 74 ff.

333 Vgl. BVerfGE 61, 82 - Saßbach.

334 BVerwGE, UPR 1988, 445/447.

335 Vgl. BVerwGE 90, 96/101 f.; BVerwGE 69, 256/261; BVerwGE 87, 332/391 f.

Prüfungsumfangs stellt sich dann als eine solche im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht und nicht im Hinblick auf das Eigentumsrecht. Die Gemeinde kann aber eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit ihres Eigentums unter dem Gesichtspunkt der Beeinträchtigung der jeweils betriebenen öffentlichen Einrichtung in vollem Umfang auch dann geltend machen, wenn ihr ein Recht auf umfassende Überprüfung nicht zusteht. Ob der wegen einer Beeinträchtigung der Planungshoheit klagebefugten Gemeinde ein Anspruch auf uneingeschränkte Prüfung der Rechtmäßigkeit einer fachplanerischen Entscheidung zugebilligt werden kann, ist vom BVerwG ausdrücklich offengelassen³³⁶ bzw. nicht entschieden³³⁷ worden. Der BayVGH verneint ein umfassendes Rügerecht hinsichtlich Eigentum und Planungshoheit³³⁸.

2. Weiterführende Überlegungen

Wegen der oben dargelegten Gesichtspunkte der strukturellen Eigenart der Planungsentscheidung³³⁹ und des Charakters der Selbstverwaltungsgarantie als absolutes Recht³⁴⁰ ist diese Einschränkung nicht gerechtfertigt. Es haben die allgemeinen Grundsätze der planerischen Abwägung einschließlich des subjektiven Rechts auf fehlerfreie Abwägung zu gelten. Für die Gemeinde ist eine umfassende Überprüfung deshalb geboten, weil das Eigentum von Gemeinden im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) verfassungsrechtlich geschützt ist und dieser Schutz seinerseits eine solche umfassende Überprüfung gebietet³⁴¹.

336 Vgl. Beschluß NVwZ 1992, 787.

337 Vgl. BVerwG, NVwZ 1993, 884.

338 VGH München, BayVBl 1995, 50; nachfolgend BVerwGE 100, 388.

339 Siehe oben F. I. 2. b) (2.).

340 *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 23.

341 So *Kühling* (o. Fußn. 97), Rn. 467.

I. Klage eines Naturschutzverbandes

I. Rechtsprechung

1. Verbandsklage nach Landesrecht

Sofern nach Landesrecht anerkannte Naturschutzverbände u.a. gegen Planfeststellungsbeschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen Rechtsschutz beantragen können, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend zu machen, erstreckt sich die damit bewirkte Erweiterung der Klagebefugnis **nicht** auf den Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses durch eine **Bundesbehörde**, etwa also das Eisenbahn-Bundesamt. Bundesrecht läßt es nicht zu, daß ein Land Bundesbehörden im Wege der Verbandsklage einer erweiterten gerichtlichen Kontrolle unterwirft³⁴². Der Bundesgesetzgeber hat von der Einführung einer naturschutzrechtlichen Verbandsklage im Bundesbereich bewußt abgesehen³⁴³.

Die landesrechtliche naturschutzrechtliche Verbandsklage ist dadurch gekennzeichnet, daß der Verband gegen ein Vorhaben Naturschutzbelange geltend machen kann, ohne daß er in eigenen subjektiven Rechten betroffen ist³⁴⁴. Sie ist eine Ausnahme von dem Prinzip des Schutzes subjektiver Rechte³⁴⁵.

Wenn ein Land für den Bereich seiner Verwaltungszuständigkeit eine naturschutzrechtliche Verbandsklage einführt, gebietet es der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG dem Bund nicht, auch für Maßnahmen seiner Behörden eine Verbandsklage zuzulassen³⁴⁶.

2. Berufung auf § 29 BNatSchG wegen Beteiligungsrecht

Nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG besitzen anerkannte Naturschutzverbände im Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 BNatSchG verbunden sind, eine

342 BVerwGE 92, 263, 265 f.; BVerwG, NVwZ 1996, 389 mit Anm., *Peters*, UPR 1996, 216, und Aufsatz *Harings*, NVwZ 1997, 538.

343 Vgl. BTDrucks 7/5251, S. 13.

344 Vgl. BVerwGE 78, 347/350.

345 BVerwGE 101, 73.

346 BVerwGE 101, 73.

Mitwirkungsbefugnis. Wird diese Befugnis verletzt, kann die dagegen gerichtete Klage die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder ein ergänzendes Verfahren zum Ziel haben³⁴⁷.

Solange gegen von **Bundesbehörden erlassene Planfeststellungsbeschlüsse** eine Verbandsklage unzulässig ist, beschränkt sich der Anspruch, den ein anerkannter Naturschutzverband im Klagewege verfolgen kann, auf die Fälle einer Verletzung seines Beteiligungsrechts. Insoweit wird die Klagebefugnis auch dann zu bejahen sein, wenn der Naturschutzverband geltend macht, dieses Beteiligungsrecht sei durch das rechtswidrige Unterlassen der Planfeststellung vereitelt worden³⁴⁸.

Dagegen gehört der Fall, daß ein Naturschutzverband beanstandet, ihm sei durch das rechtswidrige **Unterlassen einer landesbehördlichen Planfeststellung die Möglichkeit einer Verbandsklage vorenthalten** worden, nicht mehr zu dem Schutzbereich der Normen, die dem Verband zur Durchsetzung seiner Rechtsposition gegenüber Bundesbehörden zur Verfügung stellen³⁴⁹.

3. Aktivierung von Art. 20 a GG in der Rechtsprechung des BVerwG

Art. 20 a GG ist - für sich betrachtet - kein Mittel, um subjektive Rechte zu begründen und hierauf bezogene Klagebefugnisse etwa gerade zugunsten der anerkannten Naturschutzverbände zu entwickeln³⁵⁰. Dagegen spricht bereits der Wortlaut dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben selbst. Art. 20 a GG normiert den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne einer Staatszielbestimmung, die sich in erster Linie an den Gesetzgeber wendet. Der Umweltschutz wird damit zu einer fundamentalen Staatsaufgabe. Das eröffnet wie bei jeder Verfassungsbestimmung die Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung³⁵¹. Das setzt indes wirkliche Auslegungszweifel voraus. Diese bestehen hier nicht. Daß landesrechtliche Regelungen den

347 Vgl. BVerwGE 87, 62/71; BVerwG, NVwZ 1997, 491; BVerwG, DVBl 1997, 714.

348 BVerwGE 101, 73.

349 BVerwG Buchholz 406.401 § 29 BNatSchG Nr. 8 unter Hinweis auf vgl. BTDrucks 7/5251, S. 13.

350 BVerwGE 101, 73/83.

351 BVerwG, DVBl 1995, 1008; BVerwG Buchholz 406.401 § 20 g BNatSchG Nr. 1; BVerwG, DVBl 1997, 1112.

Anwendungsbereich der Verbandsklage weitgehend einschränken³⁵², mag zwar rechtspolitisch fragwürdig sein. Die anerkannten Naturschutzverbände mögen sich durch eine derartige Bestimmung in ihrem Bemühen um einen wirksamen Umweltschutz gehindert sehen. Jedoch hat die grundgesetzliche Kompetenzordnung diese auch umweltpolitische Frage der politischen Beurteilung und Verantwortung des Bundes- und des jeweiligen Landesgesetzgebers überantwortet. Dem kann ein Gericht nicht entgegentreten³⁵³.

Auch mit Blick auf Art. 20 a GG unterliegt es dem Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers, für seinen Kompetenzbereich über die Zulassung der Verbandsklage eigenständig zu befinden. Entscheidet sich ein Land auf der Grundlage der Ermächtigung des § 42 Abs. 2 VwGO für die Einführung der Verbandsklage, so bindet dies den Bund ebensowenig wie die anderen Bundesländer³⁵⁴. Die sachliche Rechtfertigung für Unterschiede in der Klagebefugnis der anerkannten Naturschutzverbände liegt somit letztlich in der bundesstaatlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland³⁵⁵.

II. § 45 UBG-E

Nach den Vorstellung der Autoren des UGB-Entwurfs (§ 45) soll die Verbandsklage nicht nur hinsichtlich naturschutzrechtlicher, sondern allgemein umweltrechtlicher Belange eingeführt werden. Daß eine solche Regelung verfassungsrechtlich möglich ist, scheint geklärt. Jenseits der rechtspolitischen Bedenken, die gegen diese Vorschrift geführt werden und die hier nicht erörtert werden sollen, ist allerdings auf ein Gesichtspunkt hinzuweisen: Es ist darauf Bedacht zu nehmen, daß der Rechtsschutz ausbalanciert bleibt. Er darf nicht einer Seite ermöglichen, die effektive Wahrnehmung der Grundrechte anderer wirksam ohne deren Chance zu behindern, ihrerseits effektiven Rechtsschutz zu erlangen³⁵⁶. Insoweit dürften zwar keine prinzipiellen Bedenken gegen die Einführung einer reinen Verbandsklage bestehen, doch müßten möglicherweise die Vorschriften der VwGO dann modifiziert werden, weil sie nach ihrem bisherigen System allein auf die

352 Oder ausschließen.

353 BVerwG, NVwZ 1998, 398 mit Anm. *Brandner*, NJ 1998, 217.

354 Vgl. BVerfGE 32, 346/360.

355 BVerwGE 101, 73.

356 Vgl. *Preu* (o. Fußn. 3), S. 23 ff.

Konstellation der Klage eines in eigenen subjektiven Rechten Betroffenen konstituiert ist.

J. Europarechtliche Einflüsse

I. EG-Richtlinien in der Rechtsprechung des BVerwG

Eine Klage- und Antragsbefugnis läßt sich nach der Rechtsprechung des BVerwG auf der Grundlage von Art. 5 i.V. Art. 189 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft³⁵⁷ - EGV - nur bejahen, wenn der Kläger darzulegen vermag, daß im Interesse einer effektiven Durchsetzung einer Richtlinie ein Bedürfnis besteht, von der Anwendung der die Klage- und Antragsbefugnis beschränkenden nationalen Normen abzusehen³⁵⁸.

Dies ist bei der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985³⁵⁹ - **UVP-Richtlinie** - nicht der Fall. Seit die UVP-Richtlinie durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990³⁶⁰ - UVPG - in nationales Recht umgesetzt worden ist, richten sich die diesbezüglichen Anforderungen nach diesem Gesetz³⁶¹. So enthält die UVP-Richtlinie keinerlei Anhalt dafür, daß der nationale Gesetzgeber verpflichtet wäre, Naturschutzverbänden eine weitergehende Klagemöglichkeit zu eröffnen, als sie das nationale Recht allgemein bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften eröffnet³⁶².

Auch Art. 6 Abs. 2 der UVP-Richtlinie selbst genügt nicht den Anforderungen an eine die Klage- bzw. Antragsbefugnis begründende Norm. Selbst wenn die Voraussetzungen für eine Direktwirkung einer gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie vorlägen, weil diese nicht oder nicht vollständig oder unzulänglich umgesetzt wurde sowie unbedingt und hinreichend bestimmt

357 Vom 25. März 1957 - BGBl II S. 766 - in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 - BGBl II S. 1253/1256.

358 BVerwG, NVwZ 1996, 389 mit Anm., *Peters*, UPR 1996, 21; *Harings*, NVwZ 1997, 538.

359 (85/337/EWG) - ABl EG Nr. L 175 vom 5. Juli 1985.

360 - BGBl I S. 205 -.

361 Vgl. BVerwG, UPR 1995, 391/395.

362 Vgl. BVerwG, UPR 1995, 391/395.

ist, so käme dem Art. 6 Abs. 2 dennoch der Charakter eines subjektiven Rechts, wie ihn das nationale Prozeßrecht verlangt, nicht zu. Auf diese Anforderungen kann aber entgegen anderer Ansichten³⁶³ nicht verzichtet werden, denn es ist nicht die Aufgabe von Gemeinschaftsrecht, das innerstaatliche System von Klagemöglichkeiten zu modifizieren³⁶⁴. Das Merkmal der „betroffenen Öffentlichkeit“ in Art. 6 Abs. 2 der UVP-Richtlinie wird den Anforderungen der sog. **Schutznormtheorie** nicht gerecht. Diese verlangt einen Rechtssatz, der einem individuell abgrenzbaren Kreis von Betroffenen eine Rechtsposition einräumt. Für eine derartige Abgrenzung **reicht der Begriff der „Betroffenheit“ nicht aus**. Insbesondere ergibt sich daraus nicht die Einbeziehung von Naturschutzverbänden, weil diese in der gesamten Richtlinie überhaupt nicht erwähnt werden. Zudem hat es die Richtlinie, wie sich aus Art. 6 Abs. 3 ergibt, gerade dem nationalen Gesetzgeber überlassen, nicht nur zu bestimmen, wie die Anhörung erfolgen soll, sondern insbesondere auch festzulegen, wer zu dem betroffenen Personenkreis gehört³⁶⁵.

II. Weitere Entwicklungen

Das System des subjektiv-öffentlichen Rechtsschutzes wird gerade auch im Fachplanungsrecht in den nächsten Jahren möglicherweise durch die Entwicklung auf der europäischen Ebene in Frage gestellt und überdacht werden müssen. Das Recht der europäischen Gemeinschaft gewährt subjektiven Rechtsschutz vielfach nicht nur dann, wenn es im Sinne der deutschen Schutznorm darum geht, auch dem Schutz einzelner zu dienen, sondern es werden noch andere Begründungselemente für Rechte einzelner herangezogen.

In diesem Zusammenhang wird erwogen, solche Normen durch Kopplung an Grundrechtsbetroffenheit zu subjektiven Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO zu machen³⁶⁶.

363 Vgl. *Beckmann*, DVBl. 1991, 364.

364 Vgl. BVerwG, NuR 1995, 542.

365 Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1994, 770 f.; OVG Hamburg, Beschluß vom 16. Juni 1992 - Bs II 103/93 P; VGH Baden-Württemberg, DÖV 1994, 527 f.; VGH München, NVwZ 1991, 490 f.

366 *Frenz*, DVBl 1995, 408/410; *Winter*, NuR 1991, 543/455.

Weitergehende Vorstellungen³⁶⁷ gehen dahin, Vorschriften der EG zu berücksichtigen, die auch für einzelne (z.B. Umweltschutzgruppierungen oder Anwohner) von Bedeutung sind, die gegenüber den Behörden oder anderen die in der Richtlinie enthaltenden Verbote und Beschränkungen durchsetzen wollen.

Dementsprechend werden Bemühungen festgestellt, drei Umsetzungserfordernisse zu formulieren:

- den Erlass einer bindenden Norm,
- die Erfüllung eines Publizitätserfordernisses und
- die Begründung einklagbarer Rechte³⁶⁸.

Jedenfalls hatte der EuGH die Vorstellung zurückgewiesen, die Entscheidung über das Bestehen eines individuellen Klagerechtsbestimmung zur Durchsetzung EG-rechtlicher Normen richte sich nach den nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates³⁶⁹. Hinzu kommt, daß der EuGH erwartet, daß das nationale Recht eine Richtlinie umsetzt, und dazu auch gehört, daß sie gerichtlich durchsetzbar ist. Das wird Probleme hinsichtlich solcher Normen aufwerfen, die nach bisherigem Verständnis allein dem öffentlichen Interesse dienen, wie etwa bloße Vorsorgegrenzwerte oder reine Verfahrensvorschriften³⁷⁰. Von daher dürften mithin in Zukunft erhebliche Neuüberlegungen erforderlich sein, die hier aber nicht weiter vertieft werden können³⁷¹.

367 Siehe die Übersicht bei *Moench/Schneider*, in: Rengeling (Hrsg.) Handbuch des europäischen Umweltrechts, Band 1, S. 1603/1663 ff.

368 *Wegener*, in: Lübke-Wolff (Hrsg.) Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, S. 145/154.

369 Vgl. in diesem Sinne etwa *Frenz*, DVBl 1995, 408.

370 *Steinberg*, AöR 120(1995), 549/583 ff.

371 Vgl. etwa *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts; *Ruthig*, BayVBl 1997, 289; siehe auch *Kokott*, in: Die Verwaltung 1998, 335/349 ff.; *Krings*, UPR 1996, 89; *Ruffert*, DVBl 1998, 70/74 ff.

K. Gemeinsame weitere Voraussetzungen

I. Geltendmachen der Klage- bzw. Antragsbefugnis

1. Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO

Eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO besteht nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht, wenn der geltend gemachte Rechtsfehler gerade für die Rechtsbetroffenheit des Klägers, v.a. einen klagenden Grundeigentümers aus verfahrensrechtlichen oder materiell-rechtlichen Gründen unerheblich ist³⁷². Hierfür ist nach der **Möglichkeitstheorie** erforderlich, aber auch ausreichend, daß der Kläger Tatsachen vorträgt, die es denkbar und möglich erscheinen lassen, daß er durch diese Genehmigung in einer eigenen rechtlich geschützten Position beeinträchtigt ist. Das ist nur dann zu verneinen, wenn auf der Grundlage seines Tatsachenvorbringens offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die von ihm behaupteten Rechtspositionen bestehen oder ihm zustehen oder - ihr Bestehen und Zustehen unterstellt - unter keinem Gesichtspunkt verletzt sein können³⁷³.

Die Geltendmachung der Klagebefugnis setzt voraus, daß

- nicht nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist, daß
- dem Kläger überhaupt ein subjektives Rechts zustehen kann, und
- der geltendgemachte Fehler geeignet ist, ihn in diesem Recht zu verletzen.

Ein besonders Problem besteht darin, inwieweit die Klagebefugnis verneint werden kann, wenn offensichtlich die Verletzung eines subjektiven Rechts wegen Präklusion oder wegen der fehlender Kausalität zu verneinen sein wird.

2. Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO

Das BVerwG³⁷⁴ hat entschieden, daß an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. keine höheren Anforderungen gestellt werden können als sie auch für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2

372 BVerwG, NVwZ-RR 1997, 336.

373 BVerwGE 44, 1 3 m.w.N.; BVerwG, NVwZ 1997, 994.

374 NVwZ 1998, 732; Urteil vom 24.9.1998 - 2 CN 2.97.

VwGO gelten. Danach genügt der Antragsteller seiner Darlegungspflicht, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, daß er durch Festsetzungen des Bebauungsplans³⁷⁵ in einem eigenen Recht verletzt wird³⁷⁶. Auch für die Neufassung der Antragsbefugnis gilt indes der zur bisherigen Rechtslage geprägte Satz, daß sich eine prozessuale Handhabung des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO verbietet, die im Ergebnis dazu führt, die an sich gebotene Sachprüfung als Frage der Zulässigkeit des Antrags zu behandeln³⁷⁷. Das Gericht sieht angesichts der Wortgleichheit der beiden Regelungen und der eindeutigen Hinweise aus der Entstehungsgeschichte der Neufassung des § 47 Abs. 2 VwGO, wonach die Antragsbefugnis für die Normenkontrolle der Klagebefugnis für die Anfechtungsklage angepaßt werden solle, keine Möglichkeit, aus dem gesamten Inhalt bzw. der „Gesamt-Ratio“³⁷⁸ des 6. VwGOÄndG³⁷⁹ darauf zu schließen, daß die Anforderungen an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung in § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. höher sein sollen als in § 42 Abs. 2 VwGO³⁸⁰. Die bloße verbale Behauptung einer theoretischen Rechtsverletzung mag freilich im Einzelfall dann nicht zur Geltendmachung einer Rechtsverletzung im Sinne von § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO genügen, wenn diese Behauptung nur vorgeschoben erscheint, das tatsächliche Vorliegen einer Rechtsverletzung aber offensichtlich ausscheidet.

II. Ausschluß von Einwendungen wegen Präklusion

1. Rechtsprechung des BVerwG

§ 17 Abs. 4 S. 1 FStrG und ähnliche Vorschriften³⁸¹ normieren eine **materielle Verwirkungspräklusion**. Die Planfeststellungsbehörde ist nach Ablauf der Einwendungsfrist gehindert, die verspätet erhobenen Einwendungen zu berücksichtigen³⁸². Die **spätere Beteiligung am Anhörungsverfahren**

375 Oder einer der Normenkontrolle unterliegenden untergesetzlichen Norm.

376 Zur sogenannten Möglichkeitstheorie z.B BVerwGE 95, 133.

377 Vgl. BVerwG, NVwZ 1994, 683.

378 Gerhardt (o. Fußn. 288), § 47 Rn. 44.

379 Vom 1. November 1996, BGBl I S. 1626.

380 Vgl. BTDrucks 13/3993 S. 10.

381 § 17 Nr. 5 WaStrG; § 20 Abs. 3 S. 2 AEG; § 73 Abs. 4 VwVfG.

382 BVerwG; Urteil vom 16.03.1998 - 4 A 31/97 -.

- aus welchen Gründen auch immer - ersetzt nicht die Obliegenheit, fristgerecht Einwendungen zu erheben³⁸³.

Die Präklusion erstreckt sich nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Vorschriften auch auf das nachfolgende **verwaltungsgerichtliche Verfahren**³⁸⁴. Die bestehende Gesetzeslage ist grundgesetzgemäß³⁸⁵. Das Gericht ist an der Prüfung gehindert, ob der angegriffene Planfeststellungsbeschluss den Kläger in seinem Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO), wenn der Kläger mit seinem Klagevorbringen ausgeschlossen ist³⁸⁶.

Der Betroffene, der Einwendungen erhebt, **genügt seiner Mitwirkungslast**, wenn sein Vorbringen erkennen läßt, welches seiner Rechtsgüter er als gefährdet ansieht und wodurch er sich beeinträchtigt fühlt³⁸⁷. Ein enteignungsrechtlich Betroffener, der im Anhörungsverfahren geltend macht, durch naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen übermäßig belastet zu werden, begibt sich des Rechts, die Frage nach Standortalternativen aufzuwerfen, nicht dadurch, daß er keine oder nur einzelne Flächen nennt, die hierfür in Betracht kommen. Bringt er zum Ausdruck, daß er eine bestimmte Maßnahme auf dem von ihm genutzten Grundstück für unzulässig hält, so reicht dies aus, um die Planungsbehörde zu Überlegungen dazu zu veranlassen, ob ein geeigneterer Standort zur Verfügung steht. Etwas anderes mag gelten, wenn der Betroffene von ihm selbst bewirtschaftete Flächen aus Gründen, die sich der planenden Behörde nicht aufdrängen, für geeigneter hält³⁸⁸.

2. Bedenken

Hinsichtlich der Präklusion von fehlendem Vorbringen im Verwaltungsverfahren ist wiederum zu unterscheiden:

383 BVerwG Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 3; BVerwG Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 13.

384 BVerwG DVBI 1997, 51; BVerwG LKV 1997, 328.

385 BVerwG; Urteil vom 16.03.1998 - 4 A 31/97 -.

386 BVerwG; Urteil vom 16.03.1998 - 4 A 31/97 -.

387 BVerwG Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 3.

388 BVerwG, NVwZ-RR 1997, 336.

Der **nicht enteignungsrechtlich betroffene Dritte** wie auch die **Gemeinde** muß im **Verwaltungsverfahren** die **Rechtsposition** detailliert aufführen, die er betroffen sieht³⁸⁹. Dazu gehören:

- die Benennung des beeinträchtigten Grundstücks,
- die Art der Beeinträchtigung.

Dabei müssen **Lärmbelästigungen** oder **Luftverschmutzungen** näher konkretisiert werden. Diese Anforderungen können sich aber nur auf die Phase der **Zusammenstellung des Abwägungsmaterials** beziehen. Der **eigentliche Abwägungsvorgang** und hierbei auftretende Fehler liegen nach der **Einwendungsfrist**.

Problematisch ist, inwieweit **Enteignungsbetroffene** mit ihrem Vorbringen präkludiert sein können. Auch hier kann es sich, sowohl was **Verfahrensfehler** wie **materiell-rechtliche Fehler** angeht, nur um solche Fehler handeln, die vor Ablauf der **Einwendungsfrist** begangen worden sind. Fraglich erscheint, ob es erforderlich ist, daß der **Enteignungsbetroffene** sein dem **Aufhebungsanspruch zugrundeliegendes Eigentum** einwenden muß. Da er nach der herrschenden **Rechtssprechung** eine **vollständige Überprüfung** der **Rechtmäßigkeit** des **Planfeststellungsbeschlusses** erlangen kann, genügt es, wenn er die geltend gemachte **Verletzung öffentlicher oder anderer Privatbelange** darlegt. Daß er **enteignungsrechtlich betroffen** ist, muß er nicht eigens darlegen, da dies mit **Sinn und Zweck** der **Präklusion** nicht vereinbar wäre: Sie liegt darin, der **Planfeststellungsbehörde** eine **konzentrierte behördliche Sachverhaltsermittlung** zu ermöglichen. Hinsichtlich der **enteignungsrechtlichen Betroffenheit** ist dies aber nicht erforderlich, da **Grundlage** eines jeden **enteignenden Planfeststellungsbeschlusses** ein **Grunderwerbsverzeichnis** sein muß. Dieser **Belang** drängt sich sozusagen immer auf³⁹⁰.

3. Bedeutung für die Klagebefugnis

Das **BVerwG** verneint die **Klagebefugnis** dann, wenn die geltend gemachte **Verletzung des Rechts auf fehlerfreie Abwägung** solche **subjektiven Rechte** oder **abwägungserhebliche Belange** betrifft, derentwegen der **Kläger** präkludiert ist. Insoweit wird also offenbar nicht lediglich eine an der **Möglichkeitstheorie** orientierte **summarische Prüfung** vorgenommen, sondern in

389 *Stüer*, NWVBl 1998, 171/174 f.

390 *Röhle/Ladenburger*, *Materiellrechtliche Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht*, S. 28 ff.

vollem Umfang geprüft, ob die Präklusion eingetreten ist³⁹¹. Die Klagebefugnis ist nur zu bejahen, wenn der Kläger den Eintritt der Präklusion prinzipiell oder in seinem Einzelfall substantiiert bestreitet³⁹². Diese erhöhte Substantiierungslast des Klägers ist sachgerecht, weil es der Vorhabenträger als Inhaber einer Gestattung nicht der Ungewißheit ausgesetzt werden soll, ob er hiervon Gebrauch machen darf³⁹³.

III. Kausalität

1. Rechtsprechung des BVerwG

Die Fehlerfolgen sind nun in § 75 Abs. 1 a VwVfG; § 17 Abs. 6 c FStrG, § 20 Abs. 7 AEG; § 29 Abs. 8 PBefG, § 19 Abs. 4 WaStrG, § 5 Abs. 7 MBPlG, aber auch für den Bebauungsplan in § 215 BauGB entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG³⁹⁴ geregelt. Ein Abwägungsmangel ist offensichtlich, wenn er nach äußerer Abwägungslage feststellbar ist³⁹⁵. Es ist immer zu prüfen, ob dem Mangel nicht durch eine Nebenbestimmung oder Ergänzung abgeholfen werden kann³⁹⁶. Außerdem hat das Gericht die Möglichkeit der Nachholung des festgestellten Mangels im Abwägungsvorgang zu prüfen:

Ein Anspruch auf Aufhebung eines Planfeststellungsbehörde besteht nicht, wenn der geltend gemachte Rechtsfehler gerade für die Rechtsbetroffenheit des Klägers aus verfahrensrechtlichen oder materiell-rechtlichen Gründen **unerheblich** ist. Das ist z.B. der Fall, wenn der als verletzt geltend gemachte öffentliche Belang nur von örtlicher Bedeutung ist und aus diesem Grunde das klägerische Grundstück nicht berührt³⁹⁷. „Von Einfluß gewesen“ ist nach der Rechtsprechung³⁹⁸ ein Mangel vielmehr nur dann,

391 BVerwGE 66, 99; BVerwG, NVwZ 1989, 987; BVerwG, NVwZ 1993, 266; *Steinberg* (o. Fußn. 30), § 7 Rn. 26; *Wahl/Schütz* (o. Fußn. 37), § 42 Rn. 251.

392 *Hoppe/Beckmann*, Umweltrecht, § 13 Rn. 42, und *Gerhardt* (o. Fußn. 288), § 113 Rn. 10 jeweils unter Hinweis auf BVerwGE 66, 99/106 f.

393 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt *Schmidt-Preuß* (o. Fußn. 66), S. 553 f.

394 Vgl. *Stüer* (o. Fußn. 8), Rn. 2162 m.w.N.

395 BVerwG, DVBl 1992, 577; BVerwGE 64, 33; *Stüer* (o. Fußn. 8), Rn. 677.

396 BVerwGE 71, 150; BVerwG, NVwZ 1996, 896.

397 BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118/127; BVerwG, NVwZ-RR 1997, 336.

398 BVerwG Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 104.

wenn nach den Umständen des Einzelfalles die **konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses** besteht. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn sich an Hand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände ergibt, daß sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Abwägungsergebnis abgezeichnet hätte³⁹⁹.

Die Nichteinhaltung von **Verfahrensbestimmungen** führt zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses nur, wenn sich der formelle Mangel auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt haben kann, d.h. wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte (§ 75 Abs. 1 a VwVfG; § 20 Abs. 7 AEG, § 17 Abs. 6c FStrG, 19 Abs. 4 WaStrG, § 29 Abs. 8 PBefG, § 5 Abs. 7 MBplG)⁴⁰⁰. Ob eine „konkrete Möglichkeit“ einer anderweitigen Entscheidung besteht, untersuchen die Gerichte von Amts wegen. Eine andere Frage ist, ob ein Verfahrensmangel eine bestimmte indizielle Bedeutung für einen materiellen Mangel besitzt⁴⁰¹. In welcher Intensität dies der Fall ist und ob die Planfeststellungsbehörde eine angenommene indizielle Bedeutung „widerlegen“ kann, läßt sich nicht allgemein beantworten⁴⁰². Das gilt auch für das gänzliche Unterlassen eines gebotenen Verfahrens⁴⁰³.

An der Kausalität mit dem Ziel der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses fehlt es auch, wenn **lediglich eine Erklärung der Rechtswidrigkeit** in Betracht kommt. Mit § 75 Abs. 1 a VwVfG; § 20 Abs. 7 AEG, § 17 Abs. 6c FStrG, 19 Abs. 4 WaStrG, § 29 Abs. 8 PBefG, § 5 Abs. 7 MBplG will der Gesetzgeber die Aufhebung als radikale Folge einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses vermeiden, wenn der Fehler durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann⁴⁰⁴. Die Zulässigkeit einer Fehlerbehebung durch ein **ergänzendes Verfahren** ist nicht auf Form- oder Verfahrensfehler beschränkt; auch erhebliche Mängel bei der Abwägung können Gegenstand eines ergänzenden Verfahrens sein. Entscheidend ist allein, daß die Möglichkeit besteht, den Fehler im ergänzenden Verfahren zu beheben. Ergeben sich dabei bei der Nachholung eines Verfahrensschrit-

399 BVerwG, NVwZ 1996, 1011.

400 BVerwG, NVwZ 1996, 905.

401 BVerwGE 75, 214/251; BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118.

402 Vgl. BVerwGE 100, 238/246 f.

403 BVerwG, NJW 1981, 239; NJW 82, 1546.

404 BVerwG, NVwZ 1996, 1016.

tes neue Erkenntnisse, so muß die Planfeststellungsbehörde in einer neuen „ergebnisoffene“ Entscheidung berücksichtigen, weil die Nachholung, v.a. eine (nachträgliche) Beteiligung andernfalls ihren Zweck nicht erfüllen würde. Das Ergebnis der Beteiligung kann deshalb in einer Aufhebung oder Änderung des Planfeststellungsbeschlusses bestehen. Es besteht aber auch die Möglichkeit, daß die Planfeststellungsbehörde nach erneuter Abwägung unter Berücksichtigung der Äußerungen gleichwohl an der getroffenen Entscheidung festhält und hierzu im Rahmen ihres planerischen Ermessens auch berechtigt ist⁴⁰⁵.

2. Weiterführende Überlegungen

Die grundsätzliche Kritik an der Rechtsprechung⁴⁰⁶ ist angesichts der gesetzlichen Regelung rechtspolitischer Natur. In der Sache sind die Regelungen grundsätzlich sachangemessen. Sie verlagern die Beurteilung des Erfolgs einer Klage zu recht auf die Frage, ob der Kläger durch einen Fehler im Planverfahren derartig berührt wird, daß seine Belange anders betroffen wären, wenn diese Fehler ausgeblieben wäre. Solange nicht der Gesetzgeber die Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorschriften generell unabhängig von der inhaltlichen Betroffenheit des Klägers mit Drittschutz versieht, und dies auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründe geboten ist, gilt dies auch für die Einhaltung von Verfahrensvorschriften. Bei der Beurteilung der Frage der Kausalität durch die Gerichte muß aber streng darauf geachtet werden, daß hier nicht eine Vermengung von administrativer und gerichtlicher Funktionen eintritt⁴⁰⁷. Außerdem darf die Anerkennung der Entscheidungsspielräume der Verwaltung nicht einseitig sein:

Sie müssen beachtet werden, wenn es um die Frage geht, ob eine Entscheidung als rechtlich fehlerhaft aufgehoben wird; sie müssen aber auch beachtet werden, wenn es um die Beurteilung der Frage geht, ob die Behörde, hätte sie erkannt, daß das gewählte Verfahren oder die Entscheidung in der Sache an einem Fehler leidet, in Kenntnis dessen anders entschieden hätte. Wegen dieses Zusammenhangs muß ein relativ strenger Maßstab an die Beurteilung der Kausalität von Fehlern und deren Offensichtlichkeit ge-

405 BVerwG, DVBl 1997, 714.

406 Etwa *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 16 ff.

407 Vgl. *Stelkens*, NVwZ 1995, 325; *Redeker*, NVwZ 1996, 521 zu § 45 Abs. 2 VwVfG n.F.

legt werden. Zu einer gerichtlichen Spekulation über die Planung darf es nicht kommen⁴⁰⁸.

Zugleich folgt aus diesen Überlegungen, daß die Anforderungen der Kausalität und der Offensichtlichkeit von Fehlern in der Planung durch den Gesetzgeber und die Rechtsprechung als allgemeine Grundsätze konstituiert worden sind und somit auch für die - inzidente - Beurteilung **formlos-interner Planungen** gilt.

3. Bedeutung der Kausalität bei der Geltendmachung von Rechtsverletzungen

a) Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO

(1.) Rechtsprechung des BVerwG⁴⁰⁹

An die Anforderungen für die Geltendmachung einer Rechtsverletzung sind grundsätzlich auch dann keine höheren Anforderungen zu stellen, wenn es sich hierbei um das **Recht auf gerechte Abwägung** handelt. Auch insoweit reicht es aus, daß der Antragsteller Tatsachen vorträgt, die eine fehlerhafte Behandlung seiner Belange in der Abwägung als möglich erscheinen lassen. Der Antragsteller wäre wohl regelmäßig überfordert, wenn er zusätzlich im einzelnen darlegen müßte, daß der behauptete Abwägungsfehler auch beachtlich ist im Sinne von § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB. Diese Frage kann in der Regel nur in Kenntnis des gesamten Planungsgefüges beantwortet werden und gehört ihrer Struktur nach zur Prüfung der Begründetheit der Normenkontrolle. Macht der Antragsteller eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend, so muß er allerdings einen eigenen Belang als verletzt benennen, der für die Abwägung überhaupt zu beachten war.

(2.) Weiterführende Überlegungen

Den Darlegungen des BVerwG ist grundsätzlich beizupflichten. Allerdings erscheint es auch unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeitstheorie geboten

408 Vgl. die grundsätzlichen Bedenken gegen die bisherige Rechtsprechung des BVerwG bei *Gerhardt*, in: Johlen (Hrsg.), Münchener Prozeßformularhandbuch Bd. 6 - Verwaltungsrecht - D.III.2 Anm. 7 unter Hinweis auf BVerwG, DVBl. 1998, 339/342 f.

409 Urt. vom 24.9.1998 - 4 CN 2.97.

zu beachten, daß nach Bejahung der Antragsbefugnis eine objektive Rechtskontrolle durchzuführen ist und die Satzung für nichtig erklärt wird unabhängig davon, ob der konkret festgestellte Rechtsfehler den Antragsteller in seinen Rechten verletzt dahin zu ergänzen. Daher darf der geltend gemachte Rechtsfehler nicht offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise objektiv als Grundlage für die Nichtigklärung ausscheiden. Das ist namentlich zu beachten, wenn der geltend gemachte Mangel offenkundig nach §§ 214 f. BauGB nicht zur Nichtigklärung des Bebauungsplans führen wird. Andernfalls könnte ein Antragsteller die Antragsbefugnis unter Bezeichnung einer Rechtsverletzung dartun, die aber wegen §§ 214 f. BauGB in der Sache offensichtlich nicht durchgreifen könnte, um so das objektive Beanstandungsverfahren einzuleiten, in dem dann Punkte überprüft würden, die den Antragsteller nicht in seinen Rechten tangieren und derentwegen er nie einen Normenkontrollantrag zulässigerweise erheben könnte. Das setzt aber voraus, daß dies für den Antragsteller objektiv erkennbar ist, ohne daß es erst der intensiven Nachprüfung und Sichtung der Planungsvorgänge bedarf; insoweit ist der Hinweis des BVerwG angebracht.

b) Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO

Die eben aufgezeigten Grundsätze gelten auch für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO: Auch hier darf es nicht offensichtlich ausgeschlossen sein, daß der geltend gemachte Fehler für den Kläger Bedeutung gewinnen kann. Allerdings gewinnt dieses Problem hier nicht die Brisanz wie in der Normenkontrolle, weil die Begründetheit der Klage nach § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 S. 1 VwGO davon abhängt, ob der Fehler in diesem Sinne für den Kläger relevant ist. Andererseits ist auch hier zu sehen, daß die Bejahung einer Klagebefugnis, ohne daß eine gewisse Möglichkeit für den Erfolg der Klage zu erkennen ist, den Vorhabenträger der Ungewißheit um den Bestand der Gestattung aussetzt⁴¹⁰.

L. Schlußbetrachtung

Die hier vorgeschlagenen Lösungen führen zu einer **Vereinheitlichung der Klagebefugnis Drittbetroffener** für alle Formen der Planung von Infrastrukturmaßnahmen und zugleich alle hiervon Betroffenen. Die Klagebefugnis wird zurückgeführt auf ihre Funktion, nicht wirklich von dem Vorha-

410 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt *Schmidt-Preuß* (o. Fußn. 66), S. 553 f.

ben in ihren Rechten Betroffenen von einer materiellen Überprüfung auszuschließen. Die eigentliche Differenzierung hat aber auf der Ebene der Begründetheit zu erfolgen. *Klagebefugt gegenüber einer Fachplanung* - verkürzt und ohne Berücksichtigung von Selbstverwaltungskörperschaften - *ist auf der Grundlage des subjektiven Rechts auf fehlerfreie Abwägung jeder dinglich Berechtigte einschließlich Mieter/ Pächter, der geltend machen kann, daß das Vorhaben ihn in schützenswerten eigenen, nicht präkludierten Belangen berührt, die fehlerhaft zurückgestellt worden sind, und derentwegen ein Anspruch auf Aufhebung oder Ergänzung der Fachplanungsentscheidung nicht offensichtlich ausgeschlossen ist.*

Damit folgt aus dem Umstand, daß die Fachplanung letztlich zu einer Enteignung, jedenfalls einer Konkretisierung des Inhalts- und der Schranken des Eigentums - dessen auch Mieter und Pächter teilhaftig werden - bzw. anderer Grundrechte sowohl des Vorhabenträgers als auch Drittbetroffener führt, daß die Klagebefugnis an die **Betroffenheit** im Einzelfall anknüpft, die zugleich zu einer Individualisierung des Personenkreises führt⁴¹¹. Dieser Ansatz führt zu einer Erweiterung der Klagebefugnis, die das **EG-Recht** erforderlich machen könnte, das eher in Richtung auf einer Betroffenenklage geht, und fügt dies in das System des bundesdeutschen Rechts ein⁴¹². Damit wird allerdings nicht eine Erweiterung der Klagebefugnis und der subjektiven Rechte auf einen Kreis der konkreten Beeinträchtigungen generell befürwortet⁴¹³, sondern lediglich auf Grundlage des subjektiven Rechts auf fehlerfreie Abwägung für den Bereich der Fachplanung, weil hier der Gesetzgeber gerade nicht die Voraussetzungen für den Standort eines raumbedeutsamen Vorhabens bestimmt hat, sondern dies der zuständigen Behörde im Rahmen der planerischen Abwägung überlassen hat.

Eine **Erweiterung** der Klagebefugnis liegt gleichsam gegen den Zeitgeist. Der Grund der bisherigen Einschränkung des Rechtsschutzes v.a. mittelbar Betroffener scheint darin zu liegen, daß eine Überbordung des Drittrechtsschutzes im Bereich der Fachplanung befürchtet wird. Diese Furcht mag zu dem Zeitpunkt begründet gewesen sein, als das BVerwG die genannte Rechtsprechung entwickelte. Sie ist nach der derzeitigen Rechtslage aber nicht mehr berechtigt. Der Gesetzgeber hat - in Weiterentwicklung der Rechtsprechung namentlich des BVerwG - maßgeblich darauf abgestellt,

411 Vgl. *Gerstner* (o. Fußn. 55), S. 213 ff.

412 Vgl. *Steinberg*, AöR 120(1995), 549/589 ff.; *Classen*, Die Verwaltung 1988, 307; *Kokott*, Die Verwaltung 1988, 335.

413 Dazu *König* (o. Fußn. 49), S. 164 ff.

ob ein Abwägungsfehler kausal für die Planungsentscheidung ist⁴¹⁴. An dieser Trendlinie hat die eigentliche Abschichtung zu erfolgen, ob ein festgestellter Fehler zu einem Aufhebungsanspruch des jeweiligen Klägers führt. Dies gilt um so mehr, als der Gesetzgeber nunmehr auch das sogenannte ergänzende Verfahren eingeführt hat. Weiterhin ist zu beachten, daß anders als früher nach Einführung der materiellen Präklusion von verspäteten Einwendung im Planverfahren nach Ablauf der Einwendungsfrist schon deutlich ist, wer mit welcher Zielrichtung sich gegen das Vorhaben ggf. im Klageverfahren wenden kann.

Schließlich würde es zu einer **größeren Akzeptanz** gerichtlicher Erörterungen und ggf. klagabweisenden Entscheidungen führen können, wenn dem Kläger deutlich wird, daß das Gericht sich mit seinem Anliegen befaßt hat, aber entweder einen Fehler nicht hat erkennen können oder dieser Fehler sich nicht zu seinen Lasten ausgewirkt hat. Prinzipiellen Gegnerschaften gegen ein Vorhaben kann man unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz ohnehin weder mit der Abweisung der Klage als unzulässig noch als unbegründet begegnen.

414 *Blümel* (o. Fußn. 173), S. 20.

Verzeichnis der Teilnehmer

1. *Alexander, Hans* Ministerialrat a.D., Stuttgart
2. *Dr. Blümel, Willi* em. Universitätsprofessor, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
3. *Dr. Delbanco, Heide* Wissenschaftliche Assistentin, Universität Tübingen
4. *Dr. Dolde, Klaus-Peter* Professor, Rechtsanwalt, Anwaltskanzlei Oppenländer, Dolde, Oesterle & Partner, Stuttgart
5. *Dr. Dürr, Hansjochen* Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Verwaltungsgericht Freiburg im Breisgau
6. *Freund, Lothar* Präsident des Staatsgerichtshofs, Ladenburg
7. *Dr. Grupp, Klaus* Universitätsprofessor, Universität des Saarlandes, Saarbrücken
8. *Dr. Heinze, Christian* Rechtsanwalt, München
9. *Hoffmann, Werner* Leitender Regierungsdirektor, Regierungspräsidium Freiburg
10. *Dr. Hoppe, Werner* em. Universitätsprofessor, Rechtsanwalt, Münster
11. *Hummel, Konrad* Rechtsanwalt, Frankfurt am Main
12. *Dr. Isomura, Atsunori* Professor, z.Zt. Gastforscher, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
13. *Jupe, Michael* Ministerialrat, Referatsleiter, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Potsdam
14. *Kastner, Fritz* Ministerialrat a.D., Bonn

15. *Keller, Joachim* Regierungsdirektor, Regierungspräsidium Magdeburg
16. *Kern, Jürgen* Ministerialrat, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden
17. *Kley, Dieter* Richter am Bundesverwaltungsgericht, Bundesverwaltungsgericht, Berlin
18. *Klofat, Hans Jörg* Geschäftsführer, DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, Berlin
19. *Krüger, Andreas* Oberregierungsrat, Bundesministerium für Verkehr, Bonn
20. *Lohrum, Eleonore* Assessorin, Abteilungsleiterin, Magnetschnellbahn-Planungsgesellschaft mbH Berlin-Hamburg
21. *Losch, Michael* Regierungsdirektor, Leiter des Generalreferats, Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin
22. *Dr. Michler, Hans-Peter* Professor, Fachhochschule Trier/Umweltcampus Birkenfeld
23. *Dr. Muthesius, Thomas* Geschäftsführer Personenverkehr, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV, Köln
24. *Dr. Paetow, Stefan* Richter am Bundesverwaltungsgericht, Bundesverwaltungsgericht, Berlin
25. *Poyda, Eberhard* Regierungsdirektor, Referent für Straßenrecht, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Hannover
26. *Dr. Repkewitz, Ulrich* Johannes Gutenberg-Universität Mainz

27. *Rinke, Siegfried* Regierungsdirektor, Referatsleiter, Bundesministerium für Verkehr, Bonn
28. *Dr. Ronellenfitsch, Michael* Universitätsprofessor, Universität Tübingen
29. *Sauthoff, Michael* Richter am Obergerverwaltungsgericht, Obergerverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald
30. *Dr. Schirmer, Rolf* Ottobrunn
31. *Schittny, Hubertus* Ministerialrat, Referatsgruppenleiter, Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
32. *Schlick, Wolfgang* Richter am Bundesgerichtshof, Bundesgerichtshof, Karlsruhe
33. *Schlosser, Friedrich* Leitender Regierungsdirektor, Justitiar, Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, Wiesbaden
34. *Schmitz, Bernhard* Rechtsanwalt, Frankfurt am Main
35. *Dr. Sellmann, Klaus-Albrecht* Rechtsanwalt und Notar, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Lüneburg
36. *Dr. Sommermann, Karl-Peter* Universitätsprofessor, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
37. *Streck, Edgar* Richter am Bundesgerichtshof, Bundesgerichtshof, Karlsruhe
38. *Strick, Stefan* Oberregierungsrat, Bundesministerium für Verkehr, Bonn
39. *Dr. Stüer, Bernhard* Professor, Rechtsanwalt und Notar, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück
40. *Wegner, Ulrike* Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Dietzenbach

41. *Wendrich, Klaus*

Ministerialrat a.D., Hannover

42. *Dr. Zeitler, Herbert*

Regierungspräsident a.D., Gauting

43. *Dr. Zysk, Hartmut*

Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Hessischer Verwaltungsgerichtshof,
Kassel

PROGRAMM

Montag, 26. Oktober 1998

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,
em. Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*
- 14.15 Uhr Zum Entwurf eines Umweltgesetzbuches
Referent: Prof. Dr. *Hans-Peter Michler*, Fachhochschule
Trier/ Umweltcampus Birkenfeld
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr Kaffeepause
- 16.00 Uhr Die Bedeutung des Entwurfs zum Umweltgesetzbuch für
Straßenplanungen
Referent: Oberregierungsrat *Stefan Strick*, Bundes-
ministerium für Verkehr, Bonn
- 16.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

Dienstag, 27. Oktober 1998

- 9.00 Uhr Der Kreis der Klagebefugten
Referent: *Michael Sauthoff*, Richter am Ober-
verwaltungsgericht, Greifswald
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.45 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
(u.a. FHH-Richtlinie)
- 12.00 Uhr 43. Sitzung des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Mittagessen in der Taberna

Die Autoren in alphabetischer Reihenfolge

Prof. Dr. **Hans-Peter Michler**, Fachhochschule Trier/Umweltcampus Birkenfeld

Michael Sauthoff, Richter am Oberverwaltungsgericht, Greifswald

Oberregierungsrat **Stefan Strick**, Bundesministerium für Verkehr, Bonn

- 
- 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@dvh-speyer.de • Internet: <http://foev.dhv-speyer.de>

ISBN 3-932112-33-4 • ISSN 0179-2326