

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Vorträge und Diskussionsbeiträge
auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren :
Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum
vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg. von Jan Ziekow. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 128)
ISBN 3-428-09709-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-09709-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Begrüßung und Einführung in das Thema	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer	9
Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - eine Zwischenbilanz	
Von <i>Annette Guckelberger</i> , Speyer	17
Zügige Verwaltungsverfahren	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer	51
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Jan Ziekow</i>	97
Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	
Von <i>Helge Sodan</i> , Berlin	107
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Helge Sodan</i>	129
Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz im Bau- und Fachplanungsrecht	
Von <i>Bernhard Stür</i> , Münster	141
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Bernhard Stür</i>	165
Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts im Schlanken Staat	
Von <i>Heribert Schmitz</i> , Bonn	171
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Heribert Schmitz</i>	193

Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung	
Von <i>Christine Steinbeiß-Winkelmann</i> , Bonn	201
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Christine Steinbeiß-Winkelmann</i>	225
Gesetzliche Verfahrensvereinfachung und Gegentendenzen der Praxis - dargestellt an den Beispielen der immissionsschutzrechtlichen Änderungsanzeige und -genehmigung sowie stoffbezogener abfallrechtlicher Genehmigungen und Zuweisungen	
Von <i>Jürgen Fluck</i> , Ludwigshafen	227
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Jürgen Fluck</i>	243
Die Präklusion öffentlicher Belange	
Von <i>Franz-Joseph Peine</i> , Göttingen	249
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Franz-Joseph Peine</i>	271
Die Einschaltung Dritter in Verwaltungsverfahren	
Von <i>Bernd Holznagel</i> , Münster	279
Diskussion zu dem Vortrag von <i>Bernd Holznagel</i>	291
Verzeichnis der Referenten und Diskussionsteilnehmer	295

Vorwort

Der vorliegende Band vereint die Referate und Diskussionsbeiträge, die auf dem Forum „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vorgetragen wurden. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus dem In- und Ausland waren Vertreter aller Ebenen der Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechtsanwaltschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Um den geführten Gedankenaustausch authentisch wiederzugeben, habe ich mich zu einem Abdruck der Diskussionsbeiträge im Wortlaut entschlossen. Meine Sekretärinnen, Frau *Erika Kögel* und Frau *Elsie Medl*, haben die Mühe auf sich genommen, die Tonbandmitschnitte der Diskussionen zu transkribieren. Hierfür sowie für ihre engagierte Unterstützung bei der Durchführung der Tagung danke ich ihnen herzlich. Frau *Kögel* hat darüber hinaus sachkundig die Formatierung übernommen; auch hierfür sei ihr gedankt.

Speyer, im Juli 1998

Jan Ziekow

Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz im Bau- und Fachplanungsrecht

Von Bernhard Stür

Seit langem wird beklagt, daß der Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich nicht ausreichend attraktiv sei. Als eine der Ursachen wird auf die als zu lang empfundenen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren im Bau- und Fachplanungsrecht verwiesen. An die Stelle eines demokratischen Rechtsstaates sei ein Rechtsmittel- und Rechtswegestaat getreten, dessen Verästelungen unübersehbar geworden seien. Ausufernde Rechtsschutzmöglichkeiten und die unendliche Dauer der Gerichtsverfahren werden als Ursachen für einen Investitionsstau und eine Abwanderung großer Wirtschaftskonzerne ins Ausland festgemacht. Die Lage hat sich jedoch inzwischen gründlich verändert. Durch eine Änderung der Fachplanungsgesetze und vielleicht nicht weniger stark durch die 6. VwGO-Novelle ist das Fachrecht durchforstet und sind die Rechtsschutzmöglichkeiten kräftig gestutzt worden. Alles in allem könnten wir bereits wieder vor einer Trendwende stehen, bei der es gilt, die Grundelemente rechtsstaatlicher Planung und des gerichtlichen Rechtsschutzes vor zu starken Beschneidungen zu schützen.

I. Ausgangspunkte

Das Fachplanungsrecht aber auch das Recht der städtebaulichen Planung sind in den letzten Jahren mehrfach Gegenstand von umfangreichen Gesetzgebungsverfahren gewesen. Das Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin¹ (VerkPIBG) ermöglichte es ein gutes Jahr nach der Wiedervereinigung, die für eine öffentliche Planung erforderlichen Rechtsgrundlagen in kürzerer Frist zu schaffen.² Das

¹ Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 14.12.1991 (BGBl. I S. 2174).

² Zu Beschleunigungsmaßnahmen *Broß*, DVBl. 1991, 177; *Ebling*, Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, 1994; *Fluck*, Der Betrieb 1993, 2011; *Ronellenfötsch*, DVBl. 1991, 920; *Schulze*, in: Stür (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, S. 85; *Schulze / Stür*, ZfW 1996, 269; *dies.*, in: Stür (Hrsg.)

Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege³ (PIVereinfG) übertrug die Regelungen für die neuen Länder auf die Fachplanungsverfahren auch in den alten Ländern.⁴ Weitere Beschleunigungen vor allem im Hinblick auf den gerichtlichen Rechtsschutz sind durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 (InvWoBaulG)⁵ eingeführt worden. Das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG)⁶ hat zusätzliche Beschleunigungseffekte dadurch ermöglicht, daß der Verwaltung vor allem durch eine Änderung des VwVfG verschiedene verfahrensstraffende Modelle an die Hand gegeben werden, die eine zeitnahe Durchführung der Planungsverfahren begünstigen.⁷ Das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)⁸ – es handelt sich um die grundlegendste Reform der VwGO seit dem Jahre 1960 – hat wesentliche Änderungen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeführt⁹.

Hinzu tritt für den Bereich des Städtebaus und der Raumordnung das zum 1.1.1998 in Kraft getretene Bau- und Raumordnungsgesetz. Es will einen verbesserten Beitrag zum Umweltschutz leisten, was durch die Integration des Naturschutzes in die Bauleitplanung und durch die Neufassung des Außenbereichsparagrafen geschehen soll. Die Bestandskraft der städtebaulichen Satzungen soll durch den Grundsatz der Planerhaltung gestärkt werden. Die Kooperation zwischen Gemeinde und Vorhabenträger soll durch städtebauliche

Verfahrensbeschleunigung, S. 62; *Stüer*, DVBl. 1990, 1393; *ders.*, DVBl. 1997, 326; *ders.*, NWVBl. 1998, 171; kritisch vor allem *Blümel*, in: *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 17; *Jank*, Die 6. VwGO-Novelle, in: *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 43; vgl. auch *Hermanns*, in: *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, S. 144.

³ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123).

⁴ Zu einer Bewertung dieser Vorschriften *Pasternak*, Beschleunigung beim Straßenbau, BayVBl. 1994, 616; *Steinberg*, NJW 1994, 488.

⁵ Investitions- und Wohnbaulandgesetz v. 24.4.1993 (BGBl. I S. 466); vgl. zu Nachweisen über die Literatur *Stüer*, DVBl. 1995, 649 Fnte. 22.

⁶ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I 1354); vgl. *Stüer*, DVBl. 1997, 326; *ders.* in: *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 90; *ders.*, NWVBl. 1998, 171.

⁷ *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1637.

⁸ Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) v. 1.11.1996 (BGBl. I 1626).

⁹ Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (BImSchG-Novelle) (Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren v. 9.10.1996, BGBl. I 1498) hat zu Änderungen des BImSchG und der Verordnung über das Genehmigungsverfahren geführt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) v. 11.11.1996, BGBl. I 1695, sind wichtige Bestimmungen des WHG teilweise umgestaltet oder neu gefaßt worden.

Verträge und den vorhabenbezogenen Bebauungsplan sowie die Einschaltung Dritter in den Planungsprozeß gefördert werden. Durch die erfolgte Integration des BauGB-MaßnG in das BauGB und weitere harmonisierende Regelungen soll der Planungsprozeß vereinfacht und von unnötigem Ballast befreit werden. Der Grundsatz der Planerhaltung wird groß geschrieben. Das Verhältnis des Städtebaurechts zur Raumordnung und zum Fachplanungsrecht wurde neu geordnet und streckenweise übersichtlicher gestaltet. Auch hat das Recht der Raumordnung durch ein völlig neu konzipiertes ROG eine neue Grundlage erhalten.¹⁰

Ziel der Neuregelungen des Bau- und Fachplanungsrecht sowie des Verfahrensrechts war es, das Planungsrecht zu vereinfachen und unnötigen Ballast vor allem in den Verfahrensabläufen aber auch im gerichtlichen Rechtsschutz über Bord zu werfen. Die Entscheidungsbefugnis der Planungsträger sollte gefestigt und die Investitionsbereitschaft von gewerblicher Wirtschaft und Industrie zur Sicherung des Standortes Deutschland gestärkt werden.

II. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Bau- und Fachplanungsrecht

Die verschiedenen Novellen des Bau- und Fachplanungsrechts haben teilweise zu einer Vereinheitlichung geführt, teilweise aber Unterschiede zwischen beiden Planungsbereichen bestehen lassen. Deshalb gilt es zunächst, Bilanz zu ziehen und den Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen Bau- und Fachplanungsrecht nachzugehen. Sodann wird zu fragen sein, welcher Ratsschlag dem Gesetzgeber für künftige Reformen und allen am Planungsgeschehen Beteiligten gegeben werden kann. Sollte das Planungsrecht über die Grenzen des Fachplanungsrechts und der Bauleitplanung hinweg stärker als bisher harmonisiert werden? Oder sind sogar Disharmonien innerhalb des Fachplanungsrechts und in seinem Verhältnis zum Bauplanungsrecht erwünscht?

1. Unterschiedliche Handlungsformen

Der vielleicht gravierendste Unterschied zwischen der städtebaulichen Planung einerseits und der Fachplanung andererseits ist in den unterschiedlichen Handlungsformen begründet. Die verbindliche Bauleitplanung äußert sich im Bebauungsplan, der von den Gemeinden als Satzung erlassen wird (§ 10 BauGB). Die Fachplanung vollzieht sich in der Regel als Planfeststellungsbe-

¹⁰ Zu den Kernpunkten der Reform *Stüer*, DVBl. 1996, 177.

schluß (§ 74 VwVfG) und damit als Verwaltungsakt (§ 35 S. 2 VwVfG). An dessen Stelle kann gegebenenfalls auch die ohne allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung durchführbare Plangenehmigung (§ 74 VI VwVfG) oder ein Verzicht auf ein förmliches Planverfahren überhaupt treten (§ 74 VII VwVfG).

Und ein weiterer gravierender Unterschied hängt mit diesen unterschiedlichen Handlungsformen zusammen: Das Modell des Städtebaurechts ist zweistufig, das des Fachplanungsrechts einstufig:¹¹ Die städtebauliche Planung, die sich im Bebauungsplan in rechtsverbindlichen Festsetzungen äußert, bildet die erste Stufe, auf der die Grundentscheidung über die bodenrechtlich relevanten Nutzungen getroffen wird. Auf der zweiten Stufe folgt zumeist nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts ein Baugenehmigungsverfahren, in dem vor dem Hintergrund der getroffenen Planungsentscheidung über die konkrete Vorhabenzulassung entschieden wird. Im nicht beplanten Innenbereich und im Außenbereich tritt an die Stelle des Bebauungsplans die Planungsentscheidung des Gesetzgebers. Diesem zweistufigen Modell tritt im Fachplanungsrecht ein einstufiges Zulassungsmodell gegenüber. Hier wird in einem Zulassungsverfahren über das „ob“ und „wie“ des Vorhabens entschieden. Die mit dem Vorhaben verbundenen Konflikte müssen daher in einem Verfahren bewältigt werden. Ein teilweise möglicher Konfliktransfer in ein Nachfolgeverfahren, wie dies in der Bauleitplanung geschehen kann, ist im Fachplanungsrecht nicht in gleicher Weise vorgesehen. Das einstufige Fachplanungsverfahren muß zugleich die Abwägungselemente enthalten, die in der Bauleitplanung auf der ersten Stufe abgeschichtet werden können.

2. Unterschiedliche Aufstellungsverfahren

Die Verfahren zur Planaufstellung sind zwar in den großen Leitlinien vergleichbar, weisen jedoch in Einzelheiten zahlreiche Unterschiede auf. Für die Bauleitplanung ist eine zweigeteilte Bürgerbeteiligung kennzeichnend.

In der vorgezogenen Bürgerbeteiligung (§ 3 I BauGB) im Rahmen der Bauleitplanung werden die Bürger über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung möglichst frühzeitig unterrichtet. Den Bürgern ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Im Fachplanungsrecht ist eine vorgezogene Bürgerbeteiligung, bei denen Fehler auch in der Bauleitplanung folgenlos bleiben (§ 214 I Nr. 1 BauGB) nicht vorgesehen.

Die förmliche Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung (§ 3 II BauGB) ist vom Ansatz her mit dem Anhörungsverfahren des fachplanerischen Planfest-

¹¹ Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1637.

stellungsverfahrens vergleichbar (§ 73 VwVfG). Allerdings bestehen schon Unterschiede. Die förmliche Bürgerbeteiligung erschöpft sich in der Offenlage der Unterlagen und der Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Im Planfeststellungsverfahren ist die Beteiligung zweigeteilt: Einwendungen gegen das Vorhaben können innerhalb der Offenlage (einen Monat) und eines sich daran anschließenden Zeitraums von 14 Tagen geltend gemacht werden (§ 73 IV VwVfG). Daran schließt sich ein Erörterungstermin an, bei dem die rechtzeitig erhobenen Einwendungen in mündlicher Verhandlung zu erörtern sind (§ 73 VI VwVfG). Im Gegensatz zum Fachplanungsrecht ist in der Bauleitplanung eine Erörterung im Anschluß an die förmliche Offenlage der Pläne nicht vorgesehen.

Die Trägerbeteiligung ist im Bau- und Fachplanungsrecht – abgesehen von den vorgenannten Unterschieden, die sich aus der parallel durchgeführten Bürgerbeteiligung auch für die Träger öffentlicher Belange ergeben – weitgehend vergleichbar. In der Bauleitplanung haben die Träger ihre Stellungnahmen regelmäßig innerhalb eines Monats abzugeben. Die Frist kann angemessen verlängert werden (§ 4 II BauGB). In den Stellungnahmen sollen sich die Träger auf ihren Aufgabenbereich beschränken. Belange, die von den Trägern nicht rechtzeitig vorgetragen worden sind, werden in der Abwägung nicht berücksichtigt, es sei denn, die verspätet vorgebrachten Belange sind der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung.

In der Fachplanung haben die Träger ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist, die drei Monate nicht überschreiten darf, abzugeben. Auch hier sind nicht rechtzeitig vorgebrachte Belange abgesehen von deren Abwägungserheblichkeit grundsätzlich unbeachtlich (§ 73 III a VwVfG).

3. Präklusion

Ein gravierender Unterschied besteht im Hinblick auf unterschiedliche Präklusionsregelungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Die Präklusionsregelungen stehen wiederum mit den erweiterten Beteiligungsrechten der Bürger im Zusammenhang. Während nicht rechtzeitig vorgebrachte Anregungen auch in der Bauleitplanung grundsätzlich nicht berücksichtigt werden müssen, es sei denn, sie sind für die planenden Stelle erkennbar, mehr als geringfügig und schutzwürdig und damit für die Abwägung von Bedeutung (formelle Präklusion) (§ 3 II BauGB), sieht das Fachplanungsrecht eine darüber hinausgehende materielle Präklusion vor. Im Verfahren nicht rechtzeitig erhobene Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen etwa im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 III 3

BImSchG,¹² im fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 IV 1 FStrG, im wasserwegerechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 Nr. 5 WaStrG, im atomrechtlichen Verfahren nach § 7 I AtomVfV,¹³ im eisenbahnrechtlichen Verfahren nach § 20 II 1 AEG.¹⁴ Durch § 73 IV 3, 4 VwVfG i. d. F. des GenBeschIG ist diese materielle Präklusion auch auf alle anderen Planfeststellungsverfahren ausgedehnt worden. Danach sind mit Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Voraussetzung für den Lauf der Frist ist, daß gem. § 73 IV VwVfG ordnungsgemäß auf die Frist und die Präklusion bei Versäumung der Frist hingewiesen worden ist. Die prozessuale Sperrwirkung gilt auch für nicht rechtzeitig dargelegte enteignungsrechtliche Vorwirkungen.¹⁵ Der Einwendungsausschluß hat materielle Wirkungen. Er erstreckt sich auch auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren und führt zum Verlust der Möglichkeit, Abwehransprüche durchzusetzen.¹⁶ Ob die Behörde gleichwohl die materiell präkludierten Einwendungen berücksichtigen kann, wird unterschiedlich beurteilt.¹⁷ Jedenfalls verliert der Einwendungsführer das Recht, im Verfahren eine Erörterung zu verlangen oder in nachfolgenden Rechtsbehelfsverfahren eine Kontrolle in diesem Bereich zu erreichen (§ 73 IV VwVfG). Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind, sofern nicht die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung nach § 32 VwVfG gegeben sind, nur noch Ergänzungen und Präzisierungen zu bereits während der Frist erhobenen Einwendungen möglich. Im übrigen gilt in fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren auch in seinem

¹² BVerwG, B. v. 29.9.1972 – 1 B 76.71 –, DVBl. 1973, 645 = GewArch 1974, 19; Urt. v. 29.8.1986 – 7 C 52.84 –, DVBl. 1987, 258 = NVwZ 1987, 131.

¹³ BVerwG, Urt. v. 17.7.1980 – 7 C 101.78 –, BVerwGE 60, 302; B. v. 12.11.1992 – 7 ER 300.92 – NVwZ 1993, 266; BVerfG, B. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187 / 80 –, BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, 2173 = DVBl. 1982, 940 = *Hoppe / Stür*, Die Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht (RzB), 1995, Rdn. 1105 – Sasbach.

¹⁴ BVerwG, B. v. 12.11.1992 – 7 ER 300.92 –, NVwZ 1993, 266 = DVBl. 1993, 168 – Taigatrommel. Die Vorschrift wird vom BVerwG für verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt, BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7.97 –, DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 unter Hinweis auf Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119; B. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187 / 80 –, BVerfGE 61, 82 = *Hoppe / Stür*, RzB Rdn. 1105 – Sasbach; vgl. auch Urt. v. 6.8.1982 – 4 C 66.79 –, BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 – Rhein-Main-Donau-Kanal.

¹⁵ BVerwG, B. v. 13.3.1995 – 11 VR 5.95 –, UPR 1995, 269 = NuR 1995, 250 – Buchholzer Bogen: zu Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes. Ein Einwendungsausschluß besteht selbst dann, wenn die Eigentümerbelange im Rahmen zivilrechtlicher Verhandlungen, die der Eigentümer mit dem Träger des Vorhabens geführt hat, aktenkundig geworden sind.

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 6.8.1982 – 4 C 66.79 –, BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 = UPR 1983, 198 – Rhein-Main-Donau-Kanal. Zum Einwendungsausschluß nach § 3 I AtAnIV auch Urt. v. 17.7.1980 – 7 C 101.78 –, BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = NJW 1981, 359 = *Hoppe / Stür*, RzB Nr. 470 – Atomrecht.

¹⁷ Zum Meinungsstand *Kopp*, VwVfG, 6. Aufl. 1996, § 73 Rdn. 95.

durch das PlanVereinfG und das GenBeschlG geänderten Inhalt unverändert jene materielle Präklusion,¹⁸ wie sie in der Rechtsprechung zur Ermittlung der abwägungserheblichen Belange¹⁹ entwickelt worden ist.²⁰ Nicht rechtzeitig geltend gemachte Einwendungen brauchen im Planfeststellungsbeschluß daher nur berücksichtigt zu werden, wenn sie der Behörde bereits bekannt sind oder sie sich geradezu aufdrängen.²¹

Den erweiterten Rechten der Planbetroffenen in der Bürgerbeteiligung korrespondieren daher verstärkte Mitwirkungslasten.²² Dieser Rechtsgedanken gilt auch in der Bauleitplanung. Werden die eigenen Belange nicht rechtzeitig in den förmlichen Beteiligungsverfahren geltend gemacht, so gehen die Rechte der Betroffenen in dem Sinne unter, daß mit ihnen die Planung nicht aufgehoben werden kann. Die Fehlerhaftigkeit der Planung hat dann keine Rechtsfolgen. Dies stellt an die Verfahrensbeteiligten und deren Verfahrensbevollmächtigte erhöhte Anforderungen. Der Einwendungsführer ist daher zur Vermeidung von Rechtsnachteilen gezwungen, seine Belange bereits während der Einwendungsfrist vorzubringen. Zur Wahrung der Frist ist erforderlich, die Einwendungen dem Grunde nach zu erheben. Eine ergänzende und detaillierte Begründung kann auch nach Ablauf der Einwendungsfrist noch vorgebracht werden. Die Behörde muß lediglich erkennen können, in welche Richtung die Einwendungen gehen. Einzelheiten können nachgetragen werden. Zu den beachtlichen Einwendungen zählen danach nur diejenigen, die im Offenlegungsverfahren vorgebracht werden.²³

¹⁸ BVerwG, B. v. 13.3.1995 – 11 VR 5.95 –, NVwZ 1995, 905 = DVBl. 1995, 1025 = UPR 1995, 269 = NuR 1995, 250 – Buchholzer Bogen; Urt. v. 6.8.1982 – 4 C 66.79 – BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 = UPR 1983, 198 – Rhein-Main-Donau-Kanal. Zum Einwendungsausschluß nach § 3 I AtAnlV auch Urt. v. 17.7.1980 – 7 C 101.78 –, BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = NJW 1981, 359 = *Hoppe / Stüer*, RzB 1995 Rdn. 470 – Atomrecht.

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 13.9.1985 – 4 C 64.80 –, BRS 44 Nr. 20; B. v. 11.4.1995 – 4 B 61.95 –, Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8.

²⁰ Im übrigen ist die Klage nach § 5 III S. 1 VerKPIBG innerhalb von 6 Wochen nach Klageerhebung zu begründen. Innerhalb dieser Frist muß der Kläger die ihn beschwerenden Tatsachen so konkret angeben, daß der Lebenssachverhalt, aus dem er den mit der Klage verfolgten Anspruch ableitet, unverwechselbar feststeht. Das schließt späteren vertiefenden Vortrag nicht aus, so BVerwG, Urt. v. 30.9.1993 – 7 A 14.93 –, NVwZ 1994, 371 = DVBl. 1994, 354 – Gifhorn.

²¹ Zur Zusammenstellung des Abwägungsmaterials grundlegend BVerwG, B. v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = *Hoppe / Stüer*, RzB 1995 Rdn. 26 – Normenkontrolle.

²² BVerwG, B. v. 18.9.1995 – 11 VR 7.95 –, NVwZ 1996, 399 = NuR 1996, 88 – Wasserwerk; Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 30.95 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 – Berliner Autobahnring.

²³ Vgl. zur Präklusion bei der Planung in mehreren Abschnitten BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7.97 –, DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504.

Der gesetzlich angeordneten materiellen Präklusion unterliegen auch Rechte der Gemeinden oder kommunaler Organisationen, die mit selbständigen Rechten versehen sind. Auch diese haben ihre Belange als Teil der Einwendungsführer innerhalb der gesetzten Ausschlußfristen im Einwendungsverfahren vorzutragen. Geschieht dies nicht fristgemäß, so gehen auch die gemeindlichen Rechte unter. Eine Gemeinde kann gemäß § 73 IV 1 VwVfG Einwendungen nicht nur bei der Anhörungsbehörde, sondern auch bei sich selbst erheben. Die Einwendungen müssen in einer innerhalb der Einwendungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift abgegebenen Erklärung des gesetzlichen Vertreters der Gemeinde enthalten sein.²⁴

4. Planänderungen

Teilweise unterschiedlich stellen sich auch die rechtlichen Anforderungen an die Änderung von Plänen im Bau- und Fachplanungsrecht dar. Dabei muß zwischen der Planänderung im Aufstellungsverfahren und der Änderung bereits aufgestellter Pläne unterschieden werden.

In der Bauleitplanung ist eine erneute Offenlage der Pläne nach § 3 III BauGB erforderlich, wenn die Grundzüge der Planung betroffen sind. Das gilt übrigens seit der Neufassung der §§ 3, 13 BauGB sowohl für den Flächennutzungsplan als auch für den Bebauungsplan. Sind die Grundzüge nicht betroffen, kann eine eingeschränkte Betroffenenbeteiligung nach § 13 BauGB erfolgen. Allerdings ist der Kreis der zu Beteiligten recht weit und erfaßt auch Mieter oder Pächter und alle anderen, deren abwägungserhebliche Belange durch die Planänderung berührt werden.²⁵ Im Zweifel wird daher eine erneute, allerdings auf 14 Tage zu kürzende Offenlage sinnvoller als eine individuelle Betroffenenbeteiligung sein. Neu ist, daß in der Bauleitplanung auch bei Widerspruch von Betroffenen ein Genehmigungsverfahren nicht erforderlich ist, wenn die Änderung des Bebauungsplans aus einem wirksamen Flächennutzungsplan entwickelt ist.

²⁴ BVerwG, Urt. v. 12.1.1997 – 11 A 62.95 –, NVwZ 1997, 997 = DVBl. 1997, 725 – Markt Zapfendorf; Urt. v. 18.6.1997 – 11 A 70.95 –, UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 – Staffelstein mit Hinweis auf Gerichtsbescheid v. 27.10.1995 – 11 A 24.95 –, Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 4 = UPR 1996, 226.

²⁵ Im Fachplanungsrecht sind auch Mieter und Pächter gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß klagebefugt, wenn aufgrund der Zulassungsentscheidung in ihre Besitzrechte eingegriffen werden soll und sie sozusagen in ihrer „verfassungsrechtlichen Eigentümerposition“ betroffen sind, so BVerwG, Urt. v. 1.9.1997 – 4 A 36.96 –, DVBl. 1998, 44 unter Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung; Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2341.

Im Fachplanungsrecht ist eine erneute (eingeschränkte) Beteiligung erforderlich, wenn durch die Planänderung im Verfahren der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher betroffen sind.²⁶ Sind die Grundzüge der Planung betroffen, wird eine erneute Offenlage und Erörterung stattzufinden haben. Die bei der Änderung von Entwürfen im Verfahren einzuhaltenden Grundsätze erscheinen daher im Bau- und Fachplanungsrecht in etwa vergleichbar.

5. Unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten

Aus den unterschiedlichen Handlungsformen der städtebaulichen Planung und der Fachplanung ergeben sich auch unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten. Der Bebauungsplan kann mit der Normenkontrolle angegriffen werden, wenn geltend gemacht werden kann, daß der Antragsteller in eigenen Rechten betroffen ist. Bei einer zulässigen Normenkontrolle erfolgt dann eine umfassende Planprüfung zumeist ohne Beschränkung auf die eigene Betroffenheit.

Im Gegensatz dazu können Planfeststellungsbeschluß und Plangenehmigung im Fachplanungsrecht nur nach den Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Verwaltungsakten angefochten werden. Hier kann in der Regel von den Planbetroffenen eine Anfechtungsklage erhoben werden. Der Anfechtungsanspruch kann sich in einen Verpflichtungsanspruch umwandeln, wenn (lediglich) ein Anspruch auf Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung um Schutzauflagen besteht (§ 74 II 2 VwVfG) und hierdurch die Rechtswirksamkeit der Planung nicht insgesamt in Frage gestellt werden kann.

6. Anforderungen an die Abwägung

Vergleichbare Anforderungen ergeben sich in der Bau- und Fachplanung im Hinblick auf das Abwägungsgebot. Denn das Abwägungsgebot spielt in der Planungsentscheidung eine zentrale Rolle, die sogar noch an Bedeutung gewinnen wird, je mehr Gesetzgebung und Rechtsprechung Verfahrensfehler bei der Planung für unbeachtlich oder zumindest heilbar erklären wird. Abwägungsdirigierte Planungsentscheidungen sind von gebundenen Zulassungsentscheidungen zu unterscheiden. Die Planung ist in dem Sinne abwägungsdirigiert, daß die Entscheidungen der planenden Stelle den verfassungsrechtlichen

²⁶ BVerwG, B. v. 12.6.1989 – 4 B 101.89 –, NVwZ 1990, 366 = UPR 1989, 431 = ZfBR 1990, 106 – vereinfachte Planänderung bei Radweg; *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 559.

Anforderungen des Abwägungsgebotes unterliegen.²⁷ Planung und Abwägung sind damit unzertrennlich.

Die Zusammengehörigkeit von Planung und Abwägung als sozusagen zwei Seiten derselben Medaille folgt aus der das Eigentum regelnden, umgestaltenden und im Ernstfall auch überwindenden Kraft öffentlicher Planung. Der Planungsträger ist zu derart weitreichenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nur befugt, wenn er dazu durch eine umfassende Interessenabwägung legitimiert wird. Eine einseitige, ausschließlich an Genehmigungsansprüchen ausgerichtete Zulassungsentscheidung wird diesen verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten nicht gerecht. Aus diesem Grunde ist der gebundenen Zulassungsentscheidung ein Planungsverfahren vorgelagert, in dem die verfassungsrechtlich gebotene umfassende Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Belange einschließlich einer Ausgleichsentscheidung grundgelegt wird. Diese Entscheidungsstruktur ist etwa für das Städtebaurecht aber auch Immissionsschutzrecht²⁸ kennzeichnend. Die Entscheidungen im Fachplanungsrecht werden zumeist in einem einstufigen Verfahren in dem Sinne getroffen, daß die fachplanerische Entscheidung sowohl die Planungs- als auch die Zulassungsentscheidung enthalten. Derartige Entscheidungen des Fachplanungsrechts müssen daher auch die Abwägungselemente enthalten, die für eine rechtsstaatliche Planung kennzeichnend sind.²⁹ Das Abwägungsgebot der Bauleitplanung ist daher in seinen rechtlichen Grundstrukturen und verfassungsrechtlichen Anforderungen identisch mit dem Abwägungsgebot der Fachplanung.

Das Abwägungsgebot legitimiert sich noch aus einem weiteren Grund: 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.³⁰ Die privilegierte Fachplanung hat gegenüber der sonst maßgebenden örtlichen Gesamtplanung im Sinne einer materiellen Konzentration grundsätzlich Vorrang (vgl. § 38 BauGB). Diese Besonderheit verlangt eine vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende

²⁷ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66 –, BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414 = *Hoppe / Stürer*, RzB Rdn. 23 – Abwägungsgebot; Urt. v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = *Hoppe / Stürer* RzB Rdn. 50 – B 42; Urt. v. 10.2.1978 – 4 C 25.75 –, BVerwGE 55, 220 = DVBl. 1979, 63 = NJW 1978, 2308 = *Hoppe / Stürer* RzB Rdn. 466 – Kiesweiher.

²⁸ Dies gilt auch für Abfallbeseitigungsanlagen, wie sich auch § 38 BauGB ergibt. Danach sind städtebauliche Belange zu berücksichtigen.

²⁹ BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = *Hoppe / Stürer*, RzB Rdn. 50 – B 42.

³⁰ *Steinberg*, Fachplanung, 1993, 19 f.

Zweckentscheidung des zuständigen öffentlichen Planungsträgers 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 übernimmt.³¹ 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.³² Wird die Bauleitplanung daher durch eine Fachplanung ersetzt, muß im Rahmen der Fachplanung eine Abwägung erfolgen, in die auch die kommunalen Belange eingehen. Weder die Bauleitplanung noch die Fachplanung können daher auf die Beachtung des Abwägungsgebotes verzichten. Versuche, diese Zusammenhänge aufzulösen und vor allem die Planungsentscheidung des Fachplanungsrechts in eine gebundene Zulassungsentscheidung umzumünzen,³³ müssen daher an verfassungsrechtlichen Vorgaben scheitern. Die Zulassung von Vorhaben kommt ohne Planung und die Planung kommt ohne Abwägung nicht aus. Damit vollzieht sich Bauleitplanung und Fachplanung trotz der unterschiedlichen Handlungsformen auf der Grundlage vom Prinzip her weitgehend einheitlicher verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Grundlagen.

7. Abwägungsfehlerlehre

Mit dem Abwägungsgebot unterliegen die Entscheidungen des Fachplanungsrechts damit den allgemeinen rechtlichen Anforderungen, wie sie vom *BVerwG* etwa für die Bauleitplanung aber auch für die verschiedenen Fachplanungen nach weitgehend einheitlichen Grundsätzen entwickelt worden sind.³⁴ Danach sind die nach Lage der Dinge zu berücksichtigenden Belange zunächst

³¹ BVerwG, Urt. v. 24.11.1994 – 7 C 25.93 –, BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

³² Für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung vgl. § 6 Nr. 2 BImSchG; BVerwG, Urt. v. 24.11.1994 – 7 C 25.93 –, BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

³³ Vgl. dazu *Weidemann*, DVBl. 1994, 263.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66 –, BVerwGE 34, 301 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 23 – Abwägungsgebot; B. v. 9.11.1979 – 4 N 1.78, 2 – 4.79 –, BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36 = DVBl. 1980, 233 = DöV 1980, 21 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 26 – Normenkontrolle; BVerwG, Urt. v. 22.12.1981 – 4 CB 32.81 –, Buchholz 445.4 § 31 WHG Nr. 7 – wasserrechtliche Abwägung. Zu Vorschlägen, das Abwägungsgebot gesetzlich zu regeln, *Hoppe*, DVBl. 1994, 1030; *ders.* in: *Hoppe / Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 1995, § 7 Rdn. 1 ff; *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2156.

zu ermitteln und sodann in die Abwägung einzustellen. Die Belange sind nicht im Gegensatz zu ihrer objektiven Gewichtigkeit zu bewerten. Die Ausgleichsentscheidung zwischen den berührten öffentlichen und privaten Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen sein, die zur objektiven Gewichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht.

Der abwägungsdirigierte Charakter der Planungsentscheidung führt allerdings auch dazu, daß der Antragsteller keinen von einer Abwägung unabhängigen Rechtsanspruch auf Aufstellung eines Bebauungsplans oder auf Planfeststellung hat. Die jeweiligen Vorschriften des BauGB und des Fachplanungsrechts räumen der Behörde eine planerische Gestaltungsfreiheit ein, die 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. Die planerische Gestaltungsfreiheit findet ihre rechtlichen Grenzen zum einen in den zwingenden Versagungsgründen des jeweiligen Fachplanungsrechts und sonstiger infolge der Konzentrationswirkung zu beachtender Rechtsvorschriften, zum anderen – und dies gilt zugleich auch für die Bauleitplanung – in den Anforderungen des Abwägungsgebots.³⁵ Der Antragsteller hat dementsprechend keinen Anspruch auf Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses oder Aufstellung eines Bauleitplans in dem Sinne, daß bei Erfüllung bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen dem Antrag zwingend stattgegeben werden muß.³⁶ Eine derartige Annahme wäre mit der Funktion und den rechtlichen Wirkungen einer Planfeststellung unvereinbar.³⁷

8. Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide

Für die Berücksichtigung von Belangen in der städtebaulichen und fachplanerischen Abwägung und für den gerichtlichen Rechtsschutz in der Fachplanung ist ein Stufensystem von unterschiedlich Belangen von Bedeutung. An der Basis stehen einfache Belange, also von der jeweiligen Planungsentscheidung betroffene einfache Interessen. Dazu gehören auch Belange, die nicht ab-

³⁵ Zum Abfallrecht: BVerwG, B. v. 27.5.1986 – 7 B 86.86 – DVBl. 1986, 1281; Urt. v. 21.2.1992 – 7 C 11.91 –, BVerwGE 90, 42; Urt. v. 27.3.1992 – 7 C 18.91 –, BVerwGE 90, 96; zu anderen Fachplanungsrechten: BVerwG, Urt. v. 12.6.1985 – 4 C 40.83 –, BVerwGE 72, 15.

³⁶ BVerwG, Urt. v. 24.11.1994 – 7 C 25.93 –, BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

³⁷ Der Träger eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens kann allerdings einen Anspruch auf fehlerfreie Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit haben, so BVerwG, Urt. v. 24.11.1994 – 7 C 25.93 – BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

wägungserheblich oder rechtsschutzbewährt sind. Auf einer darüberliegenden Stufe stehen die abwägungserheblichen Belange.³⁸ Es handelt sich um von der Planung betroffene Interessen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind und damit zum Abwägungsmaterial gehören und in die planerische Entscheidung einzustellen sind. Auf einer weiteren Stufe darüber stehen die rechtlich geschützten Belange, also solche Betroffenheiten, die wehrfähig sind und eine Klagebefugnis i.S. des § 42 II VwGO und eine Antragsbefugnis nach § 47 II VwGO begründen.³⁹ Zugleich ist damit die Grenze der einfachrechtlichen Zumutbarkeit markiert, wie sie etwa im Hinblick auf die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung besteht. Darüber erheben sich die enteignungsgleichen schweren Betroffenheiten, bei denen die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschritten wird. Derartige Beeinträchtigungen sind zwar keine Enteignung i.S. des Art. 14 III GG, da das Eigentum in der Hand des Betroffenen verbleibt und weder das Eigentum noch einzelne Eigentumspositionen nach dem Bilde der klassischen Enteignung auf einen anderen Rechtsträger übergehen.⁴⁰ Gleichwohl erfolgt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 I 2 GG), die enteignende Wirkungen hat und daher gegebenenfalls nur bei einer entsprechenden Kompensation⁴¹ verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Planung hat hier drei Möglichkeiten: Sie muß die Beeinträchtigungen auf ein zumutbares Maß reduzieren, durch eine Änderung der Planung die Voraussetzungen für eine unmittelbare Eigentumsinanspruchnahme schaffen oder zumindest einen entsprechenden Ausgleich gewähren, der eine Kompensation für die Beeinträchtigungen darstellt.⁴² Auf der obersten Stufe der Pyramide steht die Enteignung mit einer unmittelbaren Eigentumsinanspruchnahme, die zu einer Entschädigung führt (Art. 14 III GG).⁴³

³⁸ BVerwG, B. v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 26.

³⁹ BVerwG, Ur. v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 50 – B 42.

⁴⁰ BVerfG, B. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77 / 78 –, BVerfGE 58, 300 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 1136 – Naßauskiesung; vgl. auch BVerwG, Ur. v. 15.2.1990 – 4 C 47.89 – BVerwGE 84, 361 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 1049 – Serriesteich; Ur. v. 24.6.1993 – 7 C 26.92 – BVerwGE 94, 1 = DVBl. 1993, 1141 = NJW 1993, 2949 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 1055 – Herrschinger Moos; *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 989.

⁴¹ BVerfG, B. v. 14.7.1981 – 1 BvL 24 / 78 –, BVerfGE 58, 137 – Pflichtexemplare.

⁴² *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 860.

⁴³ BVerwG, Ur. v. 18.3.1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 = *Hoppe / Stüer*, RzB Rdn. 1245 – Wittenberg.

Fehler können allerdings gegebenenfalls nach § 75 I a 2 VwVfG durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden.

Die durch das PlanVereinfG und das GenBeschlG eingeführten Heilungsregelungen⁶⁰ machen eine neuerliche Abgrenzung des Verhältnisses von autonomer Planungsverantwortung der Planfeststellungsbehörde und der nachvollziehenden gerichtlichen Kontrolle erforderlich. Fehler dürften in einem ergänzenden Verfahren nicht mehr heilbar sein, wenn damit das Gesamtkonzept der Planung in Frage steht. Eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder Alternativenüberprüfung könnte somit durch ergänzende Planverfahren nachgeholt werden, wenn sich dadurch das Gesamtkonzept der Planung im Ergebnis nicht entscheidend ändert. Die Regelungen des PIVereinfG und des GenBeschlG enthalten den allgemeinen Grundsatz, daß Verfahrensfehler und auch Fehler in der inhaltlichen Abwägung durch Ergänzung und Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens geheilt werden können.⁶¹ Ein ergänzendes Verfahren kann nur dann nicht stattfinden, wenn die fehlerhafte Gesamtabwägung auch durch die Bereinigung von Verfahrensfehlern und die Nachermittlung sowie Neubewertung von Belangen nicht geheilt werden kann. Es muß also umgekehrt die Frage gestellt werden, ob eine Reparatur des verfahrensrechtlichen oder inhaltlichen Fehlers in einem ergänzenden Verfahren sowie in einer Nachbewertung durch die Behörde ausgeschlossen werden kann. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn die gewählte Trasse nach Lage der Dinge ausscheidet und nur eine völlig andere Trassenführung in Betracht kommt. Dasselbe wird gelten, wenn klar ist, daß sich die Grundzüge der Planung auch aufgrund eines ergänzenden Verfahrens nicht mehr halten lassen. Steht dies aber nicht fest oder ist sogar ein Festhalten an der Planung nach Durchführung des ergänzenden Verfahrens durchaus möglich, so eröffnen die Vorschriften des PIVereinfG und des GenBeschlG entsprechende Heilungsmöglichkeiten.

III. Planung als „goldener Schnitt“ divergierender Interessen

Die verschiedenen Bereiche des Bau- und Fachplanungsrechts haben mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Vor allem sind es die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen an jede rechtsstaatliche Planung, die das Planungsrecht über die Grenzen der Fachplanung und der städtebaulichen Planung

⁶⁰ Entsprechende Heilungsregelungen enthalten § 215 a BauGB und § 10 ROG i.d.F. des BauROG 1998.

⁶¹ Die Heilungsmöglichkeiten orientieren sich damit an dem Bilde der fehlerhaft zugeknöpften Weste. Sie wird nicht ganz, sondern nur bis zu demjenigen Knopf wiederaufgeknöpft, an dem sie fehlerhaft zugeknöpft wurde; *Stür*, DVBl. 1997, 326; *ders.*, in: *Stür* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 90.

hinweg einen. Disharmonien innerhalb des Fachplanungsrechts sollten daher beseitigt und auch das Verhältnis des Fachplanungsrechts zum Recht der städtebaulichen Planung weiter harmonisiert werden. Regelungsmöglichkeiten mit dieser Zielsetzung gibt es genug: Die Regelungen über die Bürger- und Trägerbeteiligung im Bau- und Fachplanungsrecht auch im Hinblick auf Präklusionsregelungen können vereinheitlicht, die Unbeachtlichkeits- und Heilungsregelungen weiter angeglichen werden. Ein breites Feld könnte sich dem Gesetzgeber im Bereich der Rechtsschutzmöglichkeiten stellen. Hier sind allerdings Grenzen durch die unterschiedlichen Handlungsformen von Bebauungsplan und Planfeststellung vorgegeben, die nur bei Aufgabe des traditionellen städtebaulichen oder fachplanerischen Instrumentariums überwunden werden könnten.

Was haben die Reformen nun für den Bürger gebracht? Ist überflüssige Bürokratie abgebaut, der Standort Deutschland gestärkt und zugleich der Rechtsschutz des Bürgers verbessert worden? Das alles geht wohl nicht gleichzeitig zusammen. Die geänderten Vorschriften des Bau- und Fachplanungsrechts begreifen sich als Experiment, rechtsstaatliche Anforderungen im Interesse einer schnelleren Projektverwirklichung zu lockern. Ob dieses Experiment gelingt, steht dahin. Die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen appellieren an die Verantwortungsbereitschaft und Sensibilität der Akteure. Es wäre geradezu fatal wenn die gesetzgeberischen Experimente dazu genutzt würden, rechtsstaatliche Garantien über Bord zu werfen und durch Verfahrensregelungen verfassungsrechtlich abgesicherte Bürgerinteressen auf die leichte Schulter zu nehmen. Dann wäre der Tag nicht fern, an dem die rechtlichen Daumenschrauben wieder stärker angezogen würden und man am Ende zu den gewiß überzogenen rechtlichen Anforderungen zurückkehren würde, von denen die Fahrt in die Vereinfachung des Bau- und Fachplanungsrechts zu Beginn der 70er Jahre ihren Ausgangspunkt nahm. Dann hätte am Ende auch die von langer Hand vorbereitete Selbstkorrektur der Rechtsprechung⁶² nichts gefruchtet. Ebenso fatal wäre es, wenn auf Dauer der Rechtsschutz beim Einzelrichter der ersten Instanz beginnt und dort zugleich auch sein bitteres Ende findet. Denn ein Rechtsstaat, der sich nur noch als Steigbügelhalter wirtschaftlicher Interessen versteht und an einer bedingungslosen Beschleunigung ausgerichtet ist, wird seiner gemeinwohlbezogenen Ausgleichsfunktion nicht gerecht.

Verwaltungen und Gerichte sind daher aufgerufen, die Beschleunigungsregelungen des Bau- und Fachplanungsrechts behutsam anzuwenden und dabei vor allem rechtsstaatliche Garantien nicht über Bord zu werfen. Der Gesetzgeber ist gut beraten, wenn er bei künftigen Reformvorhaben die verschiedenen Materien des Planungsrechts noch stärker als bisher einander annähert und da-

⁶² *Schlichter*, ZfBR 1985, 107; *Stüer*, DVBl. 1985, 469.

bei vor die richtige Mitte zwischen erforderlichen Vereinfachungen und Beschleunigungen einerseits und rechtsstaatlichen Garantien im Interesse einer angemessenen Beteiligung und eines ausreichenden Rechtsschutzes des Bürgers andererseits wahrt. Denn eine Rechtsordnung, die sich nur noch an Beschleunigungseffekten ausrichtet und mit Bürgerinteressen „kurzen Prozeß“ macht, wird ebenso scheitern wie ein Rechtswege- und Rechtsmittelstaat, der sich auf eine kleinliche Fehlersuche begibt⁶³ und an jedem formalen Fehler im Detail auch gemeinwohlgetragene Projekte scheitern läßt. Wenn Optimierungsgebote ihre Berechtigung haben, dann dort, wo es gilt, einen goldenen Mittelweg zwischen diesen Extremen zu finden.⁶⁴

⁶³ Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 7.9.1979 – 4 C 7.77 –, BauR 1980, 40 = VR 1980, 204 = Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 18 – Fehlersuche.

⁶⁴ Kritisch daher zur Verfahrensbeschleunigung *Blümel*, in: *Stür* (Hrsg.), *Verfahrensbeschleunigung*, 1997, S. 17; vgl. auch *Stür*, NWVBl. 1998, 171.

Querschnitte zwischen Bau- und Fachplanungsrecht

		Bauleitplanung	Fachplanung	*
Rechtsformen		Bebauungsplan § 10 BauGB: Satzung	Planfeststellung §§ 35 2, 74 I VwVfG: VA	U
			Plangenehmigung § 74 VI VwVfG	U
			Verzicht auf Planfeststellung § 74 VII VwVfG	U
Einleitung Planverfahren		Aufstellungsbeschluß § 2 I 2 BauGB (fakultativ)	Antrag § 73 I 1 VwVfG	U
Bürgerbeteiligung				
	vorgezogene	§ 3 I BauGB	entfällt	U
	förmliche/Offenlage	§ 3 II BauGB	§ 73 IV VwVfG	=
	Erörterungstermin	§ 3 I BauGB	§ 73 VI VwVfG	U
Trägerbeteiligung		§ 4 BauGB	§§ 73 III a VwVfG	=
Planänderung				
	im Planverfahren	§§ 3 III, 13 BauGB	§ 73 VIII VwVfG	=
	Änderungen abgeschlossener Planungen	§ 13 BauGB	§ 76 VwVfG	U
Abwägungsgebot				
	Abwägungserfordernis	§ 1 VI BauGB	§ 74 I VwVfG	=
	Zusammenstellung Abwägungsmaterial			=
	Abwägungsverfahren	§ 214 III BauGB	§ 75 Ia VwVfG	=
	Abwägungsergebnis			=
Naturschutz		§§ 1 a, 135 a-c BauGB	§ 8 BNatSchG	U
FFH	Natura 2000	§§ 1 a II Nr. 4, 29 III BauGB Verträglichkeitsprüfung Art. 6 III FFH-RL Abwägungserfordernisse Art. 6 IV FFH-RL	Verträglichkeitsprüfung Art. 6 III FFH-RL § 19 c BnatSchG i.d.F. 2. ÄndG Abwägungserfordernisse Art. 6 IV FFH-RL	=
Vogelschutz		Art. 4 Vogelschutz-RL	Art. 4 Vogelschutz-RL	=
Fehlertypologie	Bedeutsamkeit			
	Form- und Verfahrensfehler	§ 214 I, II BauGB	§§ 44 bis 46 VwVfG	U
	materielle Fehler	§ 215 I BauGB		
	Abwägungsverfahren	§ 214 III 2 BauGB	§ 75 Ia 1 VwVfG	=
	materielle Fehler	§ 215 a I BauGB	Abwägungsmängel § 75 Ia 2 VwVfG	U
Fehlerheilung				
	Form- und Verfahrensfehler	arg. § 215 a I 1, II BauGB	§ 45 VwVfG	U
	materielle Fehler	arg. § 215 a I 1, II BauGB	arg. § 75 Ia 2 VwVfG	
	Planergänzung ergänzendes Verfahren	§ 215 a I BauGB	§ 75 Ia 2 VwVfG	=
	Rückwirkung	§ 215 a II BauGB	entfällt	U
Rechtsschutz				
		Normenkontrolle	Rechtsschutzpyramide	U
		Nachbarklage	Anfechtungsklage	U
			Schutzauflagen	U
	Gemeinden	interkommunale Gemein- denachbarklage		
	Kausalität		§ 46 VwVfG	
Präklusion				
	materielle	entfällt	§ 73 IV 3 VwVfG	U
	formelle	§§ 3 II, 4 BauGB	§ 73 III a 2 VwVfG	=
Konzentrationswir- kung		materielle § 38 BauGB	formelle § 75 VwVfG	

* U: unterschiedlich „=“: im wesentlichen vergleichbar

Diskussion zu dem Vortrag von Bernhard Stüer

Scheffler:

Diese Äußerung von Herrn *Stüer* aus der Anwaltssicht, daß es oft schwer ist, überhaupt noch irgendwelche Dinge mit Erfolg rügen zu können, diese Beschwerden höre ich aus Anwaltskreisen des öfteren, auch in Form von informellen Telefonaten, wo dann gefragt wird, jetzt habe ich Klage erhoben, aber beim Durchsehen weiß ich eigentlich gar nicht mehr, was ich noch mit Erfolg hier vorbringen kann. Auf der anderen Seite hat sich zumindest in Rheinland-Pfalz seit einiger Zeit herauskristallisiert, daß etwa auch die Straßenverwaltung Prozesse nach Möglichkeit vermeidet. Es wird also immer auf eine Klage erwidert, daß man zunächst um das Absehen von Terminierung bittet, weil man außergerichtlich versuchen wird, notfalls durch Erwerb von Ersatzgelände das Verfahren zu vermeiden – vielleicht auch aus der Sicht, damit schneller zu einer bestandskräftigen Planfeststellung zu kommen.

Stüer:

Ihre Einschätzung, Herr Dr. *Scheffler*, kann ich nur bestätigen. Die Aussichten, mit Erfolg einen Planfeststellungsbeschluß anzufechten, sind vielfach nicht sonderlich hoch. Bei den Planfeststellungsverfahren der Elbevertiefung und des Emssperrwerks, die ich gerade auf der Seite der Planfeststellungsbehörden begleite, wird besonders nach der Klageberechtigung gefragt. Wenn etwa Bürger ihre Betroffenenheiten im Einwendungs- und Erörterungsverfahren nicht rechtzeitig darlegen, gehen die Belange im nachfolgenden Gerichtsverfahren unter. Das folgt aus der in diesen Fällen vom Gesetzgeber angeordneten materiellen Präklusion. Selbst enteignungsrechtlich Betroffene können sich später nicht mehr auf ihr Eigentum berufen, wenn sie nicht innerhalb der Einwendungsfrist Einwendungen erhoben haben. Die Erfahrungen zeigen, daß von den zahlreichen Betroffenen vielfach nur ein Bruchteil Einwendungen erhebt, während die große Masse der Betroffenen sich nicht rechtzeitig meldet und daher auch in einem späteren Gerichtsverfahren mit ihren Betroffenenheiten ausgeschlossen ist. Vielfach spielt auch die Überlegung eine Rolle, daß die Vorhabenträger im Falle des freihändigen Erwerbs Preise bieten, die deutlich über dem Verkehrswert liegen. Die dann noch verbleibenden Kläger werden nicht selten im Gerichtsverfahren herausgekauft oder durch eine Planänderung klaglos gestellt. Vielfach nehmen die Kläger dann auch die Klagen freiwillig zurück, um min-

destens eine entsprechende Entschädigung zu erhalten, die deutlich über dem Verkehrswert der Grundstücke liegt.

Allen Verfahrensbeteiligten kann bei dieser Situation nicht geraten werden, streitige Rechtsfragen über Jahre vor den Gerichten auszutragen. Es wird vielmehr zunehmend das Bestreben beobachtet, den Streit außergerichtlich beizulegen. Die Präklusionsregelungen haben dabei aus der Sicht der Vorhabenträger und Behörden den Vorteil, daß sich die Zahl derer, mit denen verhandelt werden muß, auf diejenigen beschränkt, die während des Einwendungsverfahrens auch tatsächlich Einwendungen erhoben haben. Mit allen anderen – vor allem denjenigen, die keine eigenen Rechte einbringen – muß nicht im einzelnen verhandelt werden. An derartigen Belangen kann das Vorhaben nur scheitern, wenn die geltend gemachten Fehler wie etwa die Nichtberücksichtigung der Belange das Gesamtergebnis der Abwägung nicht in Frage stellen. Einzelne Fehleinschätzungen etwa im Bereich der Schutzaufgaben können auch im Gerichtsverfahren noch ausgeglichen werden.

Horn:

Meine Damen und Herren, ich möchte das Problem von einer ganz anderen Seite aufrollen. Bei den früheren Vorträgen ging es ja vorwiegend um juristische Feinheiten, um Lyrik. Ich will es einmal etwas profan herunterbrechen auf die Ebene, wo nämlich die Probleme vor Ort gelöst werden, in den Städten und Gemeinden. Ich möchte es mit einer Problemskizzierung einleiten, um es verständlicher zu machen: Ich komme aus dem Ballungsraum Frankfurt am Main, Grund und Boden ist teuer – eine Binsenweisheit. Man muß zwischen 900,- und 1.200,- DM pro qm hinlegen. In Mecklenburg-Vorpommern, es sind eine Reihe von Kollegen hier, da sieht es natürlich anders aus. Das muß man wissen. Also: Grund ist sehr teuer: Es kann dort, das ist eine weitere Binsenweisheit, nur derjenige bauen, der also 100.000,- DM und mehr verdient, der in Frankfurt, Wiesbaden oder Darmstadt arbeitet. Gleichwohl sind die Städte im sogen. Speckgürtel von Frankfurt Siedlungsschwerpunkt, d.h. die überregionalen Pläne sehen vor, daß ein entsprechender Siedlungsflächenzuwachs stattfindet. Für die Städte vor Ort bedeutet dies konkret: Sie müssen planen! Warum müssen die Städte planen? Wir haben ein elementares Interesse daran, daß wir Flächen ausweisen, um Bürger anzusiedeln, die dann in den Ballungszentren arbeiten können. Dies auch mit Blick auf den Einkommensteueranteil, einer unserer Haupteinnahmequellen. In Zahlen: Auf 1,- DM Gewerbesteuer kommen in unserer Stadt 4,- DM Einkommensteuer. Und dann haben wir die Besonderheit, daß alle die, die gebaut haben, niemand mehr dazulassen kommen wollen. Ich will es an einem weiteren Beispiel verdeutlichen: Eine Fläche von 5.000 qm, also durchaus eine sehr große Fläche, sollte mit vier Häusern bebaut werden. Zwar sah der Bebauungsplan einmal zehn Häuser vor. Man hat sich dann aber auf vier Häuser geeinigt, eineinhalbgeschossige Bauweise. Das Ver-

fahren läuft seit sechs Jahren. Jetzt ist der Satzungsbeschluß getroffen worden und jetzt muß man davon ausgehen, da hochkarätige Anwälte involviert sind, daß mit dem § 47 VwGO gedroht wird. Dann wird es vielleicht zehn Jahre bis zum Abschluß dauern. Das muß man alles so ein bißchen einmal als Hintergrund sehen, so daß man eigentlich nur ein Kompliment der Gesetzgebung machen muß, daß dieser exzessive Rechtsstaat, dieser hypertrophierte Rechtsstaat, nun langsam, Gott sei Dank, in die andere Richtung gefahren wird. Ich habe das auch den Kollegen schon in der Pause gesagt: Solange wir eine fünfseitige mit Rechtsmittelbelehrung versehene Fällgenehmigung brauchen, um einen morschen Baum zu fällen – Sie haben richtig gehört: einen morschen Baum, keinen Wald, sondern einen morschen Baum – und Stadt und untere Naturschutzbehörde involviert sind, muß es einfach noch mehr „radikalere“ Regelungen geben. Wenn man sich überlegt, daß es in den neuen Bundesländern gelungen ist, den Instanzenzug auf das Bundesverwaltungsgericht zu begrenzen, und wenn man jetzt also konkret vor Ort sieht, was man an Verkehrsinfrastruktur geschaffen hat, dann muß man im Grunde genommen nur sagen: Weiter so! Es kann doch nicht wahr sein, daß man 30, 35, 40 Jahre benötigt, wenn man in Hessen eine Straße bauen will, und – wenn man die Forderung erhebt, eine Straße zu bauen – mittlerweile politisch kriminalisiert wird. Also insofern kann ich mir nur wünschen, daß die Diskussion in einer „größeren Radikalität“ geführt wird, denn wir vergeuden wirklich kostbarste Ressourcen. Für jemanden, der unmittelbar mit dem Bürger zu tun hat, ist es erforderlich, Regelungen an die Hand zu bekommen, um wirklich auch Probleme lösen zu können. Denn wir wollen ja nicht nur bei juristischen Kolloquien wunderschöne Diskussionen führen, sondern wir wollen konkret die Probleme vor Ort lösen und insofern ist es wirklich gut so, daß man endlich versucht, jetzt eine neue Richtung anzusteuern. Es wäre wünschenswert, wenn die Radikalität, „rechtsstaatliche Radikalität“ würde ich es einmal nennen, wenn diese noch etwas ausgeprägter wäre.

Stier:

Es ist sicher richtig, von einer kleinlichen Fehlersuche abzugehen und sich auf die wesentlichen Fragestellungen zu beschränken, aber dies muß mit Augenmaß geschehen. Mir geht es darum, die richtige Mitte zwischen den Extremen einer totalen Fehlersuche einerseits und einer völligen Unbeachtlichkeit selbst schwerer inhaltlicher Mängel der Planung zu finden. Denn wenn selbst schwere Mängel der Planung keine Bedeutung mehr haben sollen, dann wird der Tag nicht fern liegen, daß sich das Pendel wieder umdreht und die Rechtsprechung wieder kleinlicher kontrolliert. Das aber wäre geradezu fatal. Erste Anzeichen für einen solchen Kurswechsel sehe ich bereits in den Vorstellungen zu einem neuen Umweltgesetzbuch. Der Kommissionsentwurf sieht dazu vor, daß Eingriffe, die den Naturhaushalt erheblich beeinträchtigen, grundsätzlich unzulässig sind. Die einfachen Belange in der Abwägung werden damit zu Optimierungsgewinnen oder sogar strikt zu beachtenden Vorrangregelungen. Auch

in Europa werden diese Tendenzen etwa in der Vogelschutzrichtlinie oder der FFH-Richtlinie erkennbar.

Für diejenigen, die vor Ort Verantwortung tragen, kann daraus doch nur der Ratschlag folgen, die verfahrensrechtlichen, aber auch materiell-rechtlichen Anforderungen zu wahren und mit Bürgerinteressen nicht kurzen Prozeß zu machen. Die Einschätzung etwa, daß einzelne Rechtsfehler für die Rechtswirksamkeit der Planung unbeachtlich sind, darf nicht in den Ratschlag umgemünzt werden, diesen Anforderungen dann erst gar nicht mehr zu entsprechen. Die Planer und Fachverwaltungen sollten vielmehr wie bisher die gesetzlich geregelten Anforderungen wahren. Dann können sie allerdings guten Mutes sein, daß nicht jeder Verfahrensfehler sogleich zur Nichtigkeit der Planung führt. Wenn nicht so verfahren wird, dann wird es Korrekturen geben, und diese Korrekturen sehe ich jetzt im Naturschutzbereich aufdämmern, wenn sie an die A-20-Entscheidung des BVerwG denken. Sie sehen daher, daß bereits gegensteuert wird. Und Sie in der Praxis können das nur verhindern, wenn Sie wirklich ordnungsgemäße Verfahren durchführen und die Richter nicht bereits aus den Akten die Erkenntnis gewinnen, daß über die Köpfe der Betroffenen hinwegentschieden wird.

Wenn so verfahren wird, dann mag auch der politische Wille umgesetzt werden. Die Rechtsprechung gibt dafür vor allem den Hinweis, sich in der Argumentation auf wesentliches zu beschränken und die vorgetragenen Belange nach ihrem Gewicht zu behandeln (BVerwGE 59, 87). Ein Ratschlag an den Gesetzgeber mag noch angeführt werden: Nichts ist schlimmer für die Praxis, als wenn dauernd neue Gesetze erlassen werden, deren Inhalt und Reichweite überhaupt nicht mehr zur Kenntnis genommen werden können. Auch ein Handwerksmeister wird kaum in der Lage sein, in gewohnter Weise Reparaturen vorzunehmen, wenn in seinem Werkzeugkoffer die Instrumente dauernd ausgetauscht oder kaum auffindbar verlegt werden. Und deswegen müssen wir auch eine gewisse Kontinuität der Vorschriften bekommen und es darf nicht dauernd an dem gesetzlichen Instrumentarium herumlaboriert werden. Für die Verwaltung und Rechtsprechung gilt es, das neue Instrumentarium behutsam anzuwenden und das richtige Augenmaß mit dem Ziel der Gewährleistung ausreichender rechtsstaatlicher Garantien zu wahren.

Storost:

Ich darf das, was Herr *Stüer* eben gesagt hat, mit Nachdruck unterstützen. Diese gesetzgeberischen Leistungen, die wir heute mehrfach diskutiert haben, sind ein großes Experiment. Und zwar ein Experiment mit dem Rechtsstaat. Wenn das darauf hinausläuft, daß die verfassungsrechtlich unantastbar festgeschriebene Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz in einer relevanten Zahl von Fällen wegen der Zurücknahme der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, die ich im Ansatz für durchaus verfassungskonform halte, nicht mehr

funktioniert, werden die Verwaltungsgerichte und - und wie ich hoffe - mit ihnen auch die Mehrzahl aller anderen am Rechtswesen mitarbeitenden Juristen nicht zögern, diese Entwicklung mit dem entsprechenden Nachdruck auch zu bremsen. Denn es kann nicht angehen, daß wir wieder in Zustände zurückfallen, wie wir sie vor der Einführung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland hatten, daß jede Verwaltung nach politischem Gutdünken machen kann, was sie will, ohne Rücksicht darauf, welche Rechte irgendwo bestehen und welche Rechte der Bürger im Einzelfall betroffen sind. Wenn Sie die neuen Bundesländer ansehen, so haben wir eine weit überwiegende Zahl von nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und den einschlägigen Fachplanungsrechten ablaufenden Prozessen, die von Bürgern aus dem Westen Deutschlands, also aus den alten Bundesländern, betrieben werden. Thema sind die Anschlußstrecken, die im westlichen Bundesgebiet gebaut werden, um den Osten entsprechend anzubinden. Die laufen auch nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, und die weit überwiegende Zahl von Klägern sind finanziell und juristisch sehr potente Leute aus dem westlichen Bundesgebiet, während im Osten das Gefühl dafür, daß man so etwas nicht macht, daß man da überhaupt sowieso nichts machen kann, weil das Sache des Staates ist und man gegen den Staat nicht vorgehen kann, also dieses vorrechtsstaatliche Denken, noch unheimlich verbreitet ist und dazu führt, daß in relevanter Zahl überhaupt keine Klagen erhoben werden. Das sollte nicht Vorbild sein für einen Rechtsstaat, der bisher jedenfalls in den letzten 40, 50 Jahren seines Bestehens auf all diese Dinge sich etwas zugute gehalten hat, und ich möchte dringend davor warnen, daß man die Wiedervereinigung zum Vorwand nimmt, um nunmehr diesen Rechtsstaat sozusagen wie das Kind mit dem Bade auszuschütten. Ich bin einverstanden damit, daß man Auswüchse, die mehrfach angesprochen worden sind und die allen bekannt sind, auch mit gesetzgeberischen Mitteln bekämpft. Aber das kann nicht so aussehen, daß man dann der Verwaltung plein pourvoir gibt und Gesetze zwar noch auf dem Papier stehen, aber ihre Durchsetzung nicht mehr gewährleistet ist, wenn man das politisch für inopportun hält.

Schäfer:

Ich möchte genau an dem Punkt anknüpfen, was eben schon gesagt worden ist und was auch mein Vorredner aus Frankfurt gesagt hat. Und zwar möchte ich das Stichwort bringen auf die Unterschiedlichkeit zwischen Ost und West. Ich bin nunmehr seit 1993 in den neuen Bundesländern tätig und so ist alles beileibe nicht, Herr *Horn*, wie Sie das vorher dargestellt haben, daß es als Glanzpunkt gelten kann, wie die Verfahrensbeschleunigung dort betrieben wird, sondern ich sehe dies vielmehr aus einer anderen Warte. Es stimmt schon, was eben angeklungen ist, daß die überwiegende Zahl der Kläger aus dem Westen kommt. Aber man darf nicht vergessen, die Bevölkerung der ehemaligen DDR, die es nicht anders gewohnt war, 50 Jahre lang gesagt zu bekommen,

was gemacht wird - und so wird es jetzt wieder gemacht. Jetzt genau in diese Phase hinein kommen diese Verfahrensbeschleunigungen für Planungsvorhaben. Und es gibt dort eben Unternehmensträger oder Planungsträger, die sich aufgrund dieser gesetzlichen Grundlagen teilweise verhalten wie die Axt im Walde. Wir haben teilweise mit den Klagen dieser Bürger zu tun, die sich dann letztendlich in der Art artikulieren, daß sie sagen, es hat sich im Prinzip nichts geändert. Also die Politik- und Rechtsverdrossenheit steigt.

Stüer:

Ich unterstütze das, was Herr *Storost* gesagt hat, uneingeschränkt. Die Einzelheiten der verfahrensmäßigen Garantien sind zwar nicht verfassungsrechtlich abgesichert, sondern unterliegen der Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers. Es stellt sich daher zunächst einmal die Frage der politischen Vernünftigkeit. Wenn die eingeräumten Spielräume einseitig zu Lasten des Bürgers und der Umwelt ausgenutzt werden, dann sehe ich die Zeiten wiederkommen, daß die rechtsstaatlichen Anforderungen wieder stärker angezogen werden. Rechtsstaatliche Planung darf sich nicht auf die Beurteilung der Belange der Klageberechtigten beschränken, sondern muß sich aus sich heraus verstehen. Und wenn der richtige Mittelweg eingehalten wird, dann darf auch die Verwaltung sich getrost darauf verlassen, daß nicht jeder kleine Fehler zur Rechtswidrigkeit der Planung führt. Vor allem aber geht es für die Verwaltung darum, die Eingriffsfolgen zu bedenken. Es gibt Verfahren, da werden die Folgen des Handelns überhaupt nicht gesehen. So meinte etwa das Oberverwaltungsgericht Schleswig im Rahmen der Beurteilung des Sofortvollzugs bei der Anordnung von Teilmaßnahmen, daß die Belange der Fischer in die Abwägung hätten eingestellt werden müssen und dies ausweislich der Anordnung nicht geschehen sei. Es darf dann nicht einfach nach dem Motto verfahren werden, auf entgegenstehende Belange komme es angesichts der Eilbedürftigkeit des Vorhabens nicht an. Auch in solchen Fällen sind die Eingriffsfolgen vielmehr zu bedenken. Nichts anderes ist die erste Stufe der Abwägung, die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und das Bedenken der sich durch die Planung ergebenden Auswirkungen. Die Planung muß daher handwerklich in Ordnung sein, dann wird sie auch vor Gericht Bestand haben.