

Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht

Von

Martin Ibler

Juristische Bibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

B 49 230



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel	
Grundlagen	19
A. Plan und Planung im Verwaltungsrecht	19
B. Die Planfeststellung als Instrument der Fachplanung im System des Raumplanungsrechts	20
C. Grundzüge der historischen Entwicklung des Planfeststellungsrechts	23
D. Kurzer Überblick über das Planfeststellungsverfahren	24
2. Kapitel	
Zur Präzisierung des Planfeststellungsrechts durch das BVerwG	26
A. Die hohe Abstraktheit der gesetzlichen Vorschriften	26
B. Die Verringerung der Abstraktionshöhe durch die Rechtsprechung des BVerwG	26
I. Möglichkeiten und Grenzen einer Bezugnahme auf das Bauplanungsrecht	27
1. Beachtung der Verschiedenheit der Sachbereiche	27
2. Beachtung der Verschiedenheit der gesetzlichen Regelungsgefüge	28
3. Die Folgerungen des BVerwG	30
II. Die Überprüfung der Leistungsfähigkeit des Systems der Rechtsprechung als eine Aufgabe dieser Untersuchung	34
C. Zusammenfassung	35
3. Kapitel	
Planerische Gestaltungsfreiheit	36
A. Abgrenzung vom und Verwandtschaft zum Ermessen?	36
I. Normstruktur als äußerliches Unterscheidungskriterium?	36

1. Konditionalprogramme	37
2. Zweckprogramme	37
II. Tauglichkeit der Normstruktur als Unterscheidungskriterium?	37
B. Vorläufige Inhaltsbeschreibung	41
C. Zusammenfassung	42

4. Kapitel

Die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit	44
A. Die Entwicklung eines Schrankensystems durch das BVerwG	44
B. Formelle Schranken	46
I. Begriff	46
II. Planungsfreiheitsbeschränkende oder -erweiternde Funktion formeller Schranken?	48
III. Eignung formeller Schranken zur Beschränkung einer Planungsbefugnis?	50
1. Positive Gesichtspunkte	50
a. Zur erfahrungsbildenden Wirkung von Verfahrensvorschriften	50
b. Einfache Struktur von Verfahrensnormen	51
c. Zur verfassungsrechtlich bedingten Entlastung des BVerwG	52
2. Nachteile beim derzeitigen Stand der Entwicklung formeller Schranken	53
a. Die Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht	53
b. Die mit der sog. Konzentrationswirkung verbundenen Probleme ..	57
c. Selbständige gerichtliche Kontrolle nur der das Verfahren beendenden Verwaltungsentscheidung	63
aa. Verfahrensstufung durch die dem Planfeststellungsverfahren vorausgehenden Zwischenentscheidungen	65
(1) Die Linienführungsbestimmungen nach §§ 16 FStrG und 13 WaStrG – Zulässigkeit einer Feststellungsklage	66
(a) Fehlendes Außenrechtsverhältnis?	68
(b) Erfordernis unmittelbarer Außenwirkung?	70
(c) Konkretheit des Rechtsverhältnisses	73
(d) Feststellungsinteresse	77
(e) Subsidiarität der Feststellungsklage	78
(f) „Vorbereitender Charakter“ der Linienführungsbestimmung	79
(g) Ähnlichkeiten mit dem Flächennutzungsplan?	82
(h) Vorzüge der Feststellungsklage	84
(2) Die luftverkehrsrechtliche Unternehmergenehmigung nach § 6 LuftVG – Zulässigkeit einer Feststellungsklage	86

(a) Verwaltungsaktscharakter, insbesondere die Gerichtetheit auf unmittelbare Außenwirkung	88
(b) Ansatzpunkte für frühzeitige Kontrolle	92
(c) Klagebefugnis i. S. v. § 42 Abs. 2 VwGO für Anfechtungsklage Dritter?	92
(d) Feststellungsklage Dritter zur Überprüfung des durch die Genehmigung geschaffenen Rechtsverhältnisses	104
(3) Die Unternehmergenehmigung nach dem PBefG	107
(4) Die Genehmigung nach § 14 Abs. 3 S. 1 lit c BbG	109
(5) Die Abfallentsorgungspläne nach § 6 AbfG	109
(6) Der Wege- und Gewässerplan nach § 41 FlurbG	113
bb. Verfahrensstufung durch Zwischenentscheidungen innerhalb des Planfeststellungsverfahrens	120
d. Kein generell drittschützender Charakter von Verfahrensnormen ..	123
IV. Zusammenfassung	127
C. Materielle Schranken	128
I. Die Schranke der Planrechtfertigung	130
1. Einleitende Übersicht über die Konzeption des BVerwG	130
2. Erwägungen zur Methodenwahl für die weitere Untersuchung	133
a. Planrechtfertigung und Subsumtion	133
b. Zur angeblichen Untauglichkeit der Subsumtionsmethode im Planungsrecht	134
3. Vom methodischen Ausgangspunkt zur Gewinnung der sachlichen Ausgangsthese	136
a. Die Einordnung des Begriffs der Planrechtfertigung in das deduktive Begründungsmodell	136
b. Entwicklung der Planrechtfertigung durch das BVerwG mittels verfassungsrechtsorientierter Auslegung?	137
c. Die Formulierung der These zur Planrechtfertigung	141
4. Die Überprüfung der These	141
a. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	142
aa. Verfassungsrechtliche Motive für ein Erfordernis der Planrechtfertigung?	142
(1) Die Auffassung von Winter	143
(2) Die Auffassung des BVerwG	143
bb. Rechtsstaatsprinzip, Vorbehalt des Gesetzes und Planrechtfertigung	144
(1) Das Rechtsstaatsprinzip	145
(2) Der Vorbehalt des Gesetzes	146
b. Die Wortsinnauslegung der vom BVerwG herangezogenen Planfeststellungsvorschriften	149
aa. Betrachtung des Wortlauts der vom BVerwG genannten Normen anhand von Beispielen	149
(1) Fernstraßenrechtliche Planfeststellung	149
(2) Luftverkehrsrechtliche Planfeststellung	150

(3) Wasserstraßenrechtliche Planfeststellung	150
(4) Wasserrechtliche Planfeststellung	150
(5) Abfallrechtliche Planfeststellung	151
(6) Bundesbahnrechtliche Planfeststellung	151
(7) Personenbeförderungsrechtliche Planfeststellung	152
(8) Flurbereinigungsrechtliche Planfeststellung	152
bb. Zum naheliegenden Verständnis des Wortlauts	152
cc. Zum sprachlich möglichen Wortsinn	156
c. Systematische Auslegung	157
aa. Ermächtigungen zu Grundrechtseingriffen durch Planung <i>außerhalb</i> der Fachplanfeststellungsgesetze?	158
(1) Der Erforderlichkeitsgrundsatz	158
(2) Die Planfeststellungsvorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze	159
(3) Zur Ausschlußwirkung des §75 Abs.2 VwVfG und zur Bestandskraft von Verwaltungsakten	160
(4) Das Bundesfernstraßenausbaugesetz	163
(5) Das Allgemeine Eisenbahngesetz	165
bb. Anderweitige Ermächtigungsgrundlagen <i>innerhalb</i> der Fachplanfeststellungsgesetze	166
(1) Ermächtigungsgrundlagencharakter der eine Verfahrensstufe vorsehenden Normen der Fachplanungsgesetze	166
(2) Ermächtigungsgrundlagencharakter der Aufgabennormen der Fachplanungsgesetze	168
(3) Die die flurbereinigungsrechtliche Eingriffsermächtigung bildenden Vorschriften	169
d. Zur teleologischen Auslegung	169
5. Die Vereinbarkeit des Planrechtfertigungserfordernisses mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot	171
a. Die Präzisierung der Voraussetzungen der Planrechtfertigung	172
aa. Die mit dem Fachplanungsgesetz <i>allgemein verfolgten Ziele</i>	174
bb. Das <i>Bedürfnis</i>	176
b. Besteht ein Entscheidungsfreiraum der Verwaltung bei der Ermittlung der Planrechtfertigung, der von den Gerichten nur eingeschränkt überprüfbar ist?	178
II. Die Schranke der Planungsleitsätze	181
1. Der Begriff des Planungsleitsatzes in der Rechtsprechung des BVerwG	181
2. Die Wirkung der Planungsleitsätze als Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit	183
3. Die Ermittlung von Planungsleitsätzen	183
4. Die verschiedenen Arten von Planungsleitsätzen	185
a. Interne und externe Planungsleitsätze	185
b. Sonstige Differenzierungen	186
c. Einzelne Planungsleitsätze	186

5. Vermindert die begriffliche „Richtigstellung“ im Urteil v. 22. 3. 1985 die Wirksamkeit der Planungsleitsätze als Schranke planerischer Gestaltungsfreiheit?	187
6. Die Schranke der Planungsleitsätze als spezifische Ausprägung des Grundsatzes vom Vorrang des Gesetzes	191
III. Spezielle fachplanungsgesetzimmanente Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit	192
1. Die in den einzelnen Fachplanungsgesetzen vorgesehenen Zwischenentscheidungen	192
2. Sonstige spezielle fachplanungsgesetzimmanente Schranken?	193
3. Zur Tauglichkeit der speziellen fachplanungsgesetzimmanenten Schranken für die Begrenzung planerischer Gestaltungsfreiheit	195
a. Die Linienführungsbestimmungen	196
b. Die luftverkehrsrechtliche Unternehmerngenehmigung	203
c. Die Unternehmerngenehmigung nach dem PBefG	204
d. Die Genehmigung nach § 14 Abs. 3 S. 1 lit c BbG	205
e. Die Abfallentsorgungspläne	205
f. Der Flurbereinigungsbeschluß und der Wege- und Gewässerplan ..	206
4. Zusammenfassung	211
IV. Die Schranke des fachplanerischen Abwägungsgebots	212
1. Die Abwägung als Methode der Rechtsfindung	212
2. Die Entwicklung des fachplanerischen Abwägungsgebots durch das BVerwG	214
3. Die Abwägungsfehler als Kontrollkriterien des fachplanerischen Abwägungsgebots	215
4. Zur Ähnlichkeit von Abwägungsfehlerarten und Ermessensfehlerarten	216
a. Gemeinsamkeiten	216
aa. Ermessensnichtgebrauch — Abwägungsausfall	217
bb. Ermessensfehlgebrauch — Abwägungsdefizit und -fehleinschätzung	217
cc. Ermessensüberschreitung — Abwägungsüberschreitung	218
b. Unterschiede	218
c. Zusammenfassende Bewertung	220
5. Zur Bedeutung des Abwägungsausfalls	221
6. Die Bedeutung des Abwägungsdefizits	222
a. Die Notwendigkeit präziser Vorgaben zur Feststellung der Abwägungserheblichkeit von Belangen	222
b. Die Vorgehensweise zur Bestimmung der Betroffenheit von Belangen	223
c. Zur inhaltlichen Bestimmung des Abwägungsmaterials	229
aa. Die Unterscheidung öffentlicher und privater Belange	229

bb. Öffentliche Belange	230
cc. Private Belange	231
dd. Nicht zu den abwägungserheblichen Belangen gehörende Positionen	237
ee. Vorteile der Systematisierung einzelner Belange	239
ff. Die Bedeutung des Begriffs des Belangs für den subjektiven Rechtsschutz	240
gg. Der Begriff des <i>Berührens (Betroffenseins)</i>	243
hh. Zusammenfassung	248
7. Zur Bedeutung der Abwägungsfehleinschätzung	248
a. Kriterien zur Feststellung der „objektiven Gewichtigkeit“ eines Belangs	252
aa. Bezugnahme des BVerwG auf Wertentscheidungen des Gesetzgebers als objektive Gewichtungsmaßstäbe	252
bb. Weitere Gewichtungsmaßstäbe	254
b. Fehlerhafte behördliche Gewichtung von Belangen	255
c. Fehlerhafter behördlicher Ausgleich von Belangen	256
aa. Verhältnismäßigkeitsprinzip	257
bb. Gebot der Rücksichtnahme	257
cc. Gebot der Konfliktbewältigung	260
dd. Auflagengebote als besondere Abwägungsgrenzen	263
8. Die Unterscheidung von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis	266
a. Die Argumentation des BVerwG	266
b. Zur Berechtigung der Differenzierung für die gerichtliche Kontrolle	268

5. Kapitel

Schluß	273
---------------	-----

Literaturverzeichnis	274
-----------------------------	-----

Fundstellen der Veröffentlichungen zitierter BVerwG-Entscheidungen	288
---	-----