

02

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Wolfgang Leitner

177

Überörtliche Straßenplanung und Nachbarschutz

Verlag Shaker
Aachen 1995

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel: Einleitung	1
I. Überörtliche Straßenplanung - Notwendigkeit und Übel	1
II. Straßenplanung und Nachbarschutz	3
III. Die Rechtsformenwahl bei der überörtlichen Straßenplanung	4
1. Die Straßen des überörtlichen Verkehrs	4
a) <i>Bundesstraßen des Fernverkehrs (Bundesfernstraßen)</i> § 1 BFStrG	5
b) <i>Landesstraßen (Landstraßen erster Ordnung),</i> <i>(Bayern: Staatsstraßen)</i>	5
c) <i>Kreisstraßen (Landstraßen zweiter Ordnung)</i>	5
d) <i>Überörtliche Straßen in der geschlossenen Ortslage</i>	5
2. Die Rechtsformen überörtlicher Straßenplanung und die Problematik des Nachbarschutzes	6
IV. Aufgabenstellung	8
2. Kapitel: Bauleitplanung und Fachplanung - zwei Möglichkeiten straßenplanerischer Gestaltung	9
I. Die Planfeststellung als Instrument der überörtlichen Straßenplanung: Grundsatz und Ausnahme	9
1. Grundsatz: Überörtliche Straßenplanung durch Planfest- stellung	9
a) <i>Bundesfernstraßen</i>	10
b) <i>Landesstraßen (Bayern: Staatsstraßen, Saarland</i> <i>Landstraßen 1.Ordnung)</i>	10

c) <i>Kreisstraßen</i>	10
d) <i>Gemeindestraßen</i>	10
e) <i>In Hamburg und Berlin</i>	11
2. Ausnahme: Ersetzung der Planfeststellung durch Bebauungsplan	11
a) <i>Landesgesetzliche Regelungen</i>	11
b) <i>Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen</i>	11
c) <i>Rechtsverbindlichkeit</i>	12
d) <i>Eintritt der Ersetzungswirkung</i>	12
3. Zusammenfassung	13
II. Die örtliche Bauleitplanung	14
1. Begriffsbestimmung und Aufgabenstellung	14
2. Instrumente der Bauleitplanung	14
a) <i>Der Flächennutzungsplan</i>	14
b) <i>Der Bebauungsplan</i>	16
c) <i>Weitere Instrumente</i>	18
d) <i>Verfahren</i>	18
3. Gesetzliche Grundlagen der Bauleitplanung	19
a) <i>Art.28 Abs.2 Satz 1 GG: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung</i>	19
b) <i>BauGB</i>	20
c) <i>Baunutzungsverordnung</i>	21
III. Die Fachplanung	22
1. Begriffsbestimmung	22
2. Das Planfeststellungsverfahren	23
a) <i>Begriff</i>	23
b) <i>Vorbereitung</i>	23

aa) Allgemeine Vorbereitung	23
bb) Umweltverträglichkeitsprüfung	25
c) <i>Verfahrensablauf</i>	26
3. Besondere Rechtswirkungen der Planfeststellung	27
a) <i>Die Konzentrationswirkung (§ 75 Abs.1 VwVfG)</i>	28
b) <i>Gestaltungswirkung</i>	29
c) <i>Ausschlußwirkung</i>	30
IV. Die überörtliche Straßenplanung durch Bebauungspläne im Gefüge von Gesamt- und Fachplanungsrecht	31
1. Bauleitplanung als Gesamtplanung	31
2. Überörtliche Straßenplanung als Fachplanung	32
3. Überörtliche Straßenplanung durch Bebauungsplan	32
V. Gemeinsame Strukturmerkmale von Bauleitplanung und Planfeststellung im Hinblick auf die überörtliche Straßenplanung	34
1. Gemeinsame allgemeine Planungsgrundsätze	34
a) <i>Das Abwägungsgebot</i>	34
b) <i>Abstimmungsgebot</i>	35
aa) <i>Allgemeine Kollisionsprobleme</i>	35
bb) <i>Abstimmungsgebot und überörtliche Straßenplanung</i>	36
c) <i>Planerische Gestaltungsfreiheit</i>	37
d) <i>Planrechtfertigung</i>	38
2. Spezielle gemeinsame Planungsmerkmale	40
a) <i>Zweistufige Planung</i>	40
aa) <i>Zweistufiger Verfahrensablauf</i>	40
bb) <i>Vorteile für die überörtliche Straßenplanung</i>	41
(1) <i>Transparenz und Effektivität der Planung</i>	42

(2) Möglichkeit zur frühzeitigen Berücksichtigung von Bürgerinteressen	42
(3) Gesteigerte planerische Flexibilität	44
(4) Notwendigkeit einer "planerischen Vorprogrammierung"	45
b) <i>Umfassende Bürgerbeteiligung</i>	47
aa) Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung	48
bb) Bürgerbeteiligung bei der Planfeststellung	48
c) <i>Plansicherungsinstrumente</i>	49
aa) Sicherung der Bauleitplanung	50
bb) Sicherung der straßenrechtlichen Planfeststellung	50
(1) Akzessorische Veränderungssperre	50
(2) Veränderungssperre infolge der Festlegung eines Plangebietes	51
d) <i>Entschädigungsregelungen für Planungsschäden</i>	51
aa) Bauleitplanung	51
bb) Planfeststellung	53
e) <i>Instrumentarium zur Neuordnung des Bodens</i>	53
aa) Instrumente zur Verwirklichung der Bauleitplanung	54
bb) Instrumente zur Verwirklichung der Planfeststellung	55
f) <i>Vorzeitige Besitzeinweisung</i>	56
aa) Bauleitplanung	56
bb) Planfeststellung	56
g) <i>Konfliktbewältigung als gemeinsames Ziel von Bauleitplanung und Planfeststellung</i>	57
3. Zusammenfassung	58
a) <i>Allgemeine Merkmale</i>	58
b) <i>Spezielle gemeinsame Merkmale</i>	58
c) <i>Wesentliche Unterschiede</i>	59

3. Kapitel: Die Ersetzung der Planfeststellung durch einen Bebauungsplan nach § 17 Abs.3 BFStrG	61
I. Gesetzeshistorische Entwicklung	61
II. Gesetzeszweck des § 17 Abs.3 Satz 1 BFStrG	62
1. Vermeidung von Doppelplanungen	62
2. Landbeschaffung und praeventive Konfliktlösung	63
3. Einfachere Möglichkeit zur Berücksichtigung örtlicher Interessen	63
III. Reichweite der Ersetzungsregel des § 17 Abs.3 BFStrG und der entsprechenden Ländergesetze	64
1. Zeitliche Reichweite	64
2. Rechtliche Reichweite	65
a) <i>Problemstellung</i>	65
b) <i>Die Ansicht Fickerts</i>	65
c) <i>Die anders lautenden Meinungen im Schrifttum</i>	66
d) <i>Eigene Stellungnahme</i>	67
e) <i>Sonderproblem: Isolierte Straßenplanung</i>	68
f) <i>Zusammenfassung</i>	70
3. Bautechnische Reichweite	71
IV. Die zusätzliche Planfeststellung nach § 17 Abs.3 Satz 2 BFStrG	73
1. Dogmatische Rechtfertigung	73
2. Arten der zusätzlichen Planfeststellung	75
a) <i>Ergänzende Planfeststellung</i>	75
b) <i>Abweichende Planfeststellung</i>	76

3. Rechtliche Folgewirkungen der zusätzlichen Planfeststellung	76
a) <i>Rechtswirkungen der ergänzenden Planfeststellung</i>	76
b) <i>Rechtswirkungen der abweichenden Planfeststellung</i>	77
aa) Überlagerung und Suspendierung des Bebauungsplanes	77
bb) Begrenzte Abweichungsbefugnis	77
4. Entschädigungspflichten des Straßenbaulastträgers infolge zusätzlicher Planfeststellung	79
a) <i>Entschädigung für Planungsschäden nach § 17 Abs.3 Satz 3 BFStrG</i>	79
b) <i>Entschädigung für Folgeaufwendungen nach § 38 Satz 3 i.V.m. § 37 Abs.3 BauGB</i>	80
5. Verfassungsrechtliche Einordnung des § 17 Abs.3 BFStrG	81
4. Kapitel: Die Bewältigung nachbarschaftlicher Konfliktlagen bei der überörtlichen Straßenplanung durch Planfeststellung	83
I. Nachbarschaftliche Konfliktlagen bei der Planung überörtlicher Straßen	84
1. Zum Begriff der Konfliktbewältigung und zum Konfliktbewältigungsgebot	84
2. Entstehung und Arten von Konfliktlagen	88
II. Die Konfliktbewältigung im Rahmen der straßenrechtlichen Planfeststellung	90
1. Konfliktbewältigung durch Abwägung im Rahmen der Vorbereitung der Planung	90
2. Konfliktbewältigung durch Abwägung in der Ausführungsplanung	91
a) <i>Abwägung und Planungsleitsätze</i>	91
b) <i>Ermittlung der Planungsleitsätze</i>	92

c) <i>Rechtliche Wirkungen der Planungsleitsätze und ihr Verhältnis zur Abwägung</i>	93
d) <i>Die Anwendung der Planungsleitsätze in der Abwägung und die Auswirkungen auf die Konfliktbewältigung</i>	94
e) <i>Ergebnisse der Konfliktbewältigung im Rahmen der Abwägung</i>	95
f) <i>Abwägungserhebliche öffentliche und private Belange bei der Planung überörtlicher Straßen</i>	97
g) <i>Zusammenfassung</i>	97
3. <i>Konfliktbewältigung durch Schutzanlagen und Schutzvorkehrungen</i>	98
a) <i>Definition und gesetzliche Grundlagen</i>	98
b) <i>Die Aufnahme von Schutzanlagen in den Plan</i>	99
c) <i>Die Auferlegung von Schutzanlagen im Planfeststellungsbeschuß gemäß § 74 Abs.2 Satz 2 VwVfG</i>	100
aa) <i>Das Verhältnis von § 74 Abs.2 Satz 2 VwVfG zu § 17 Abs.4 BFStrG a.F.</i>	100
bb) <i>Die Funktion der Schutzauflagenvorschrift des § 74 Abs.2 Satz 2 VwVfG</i>	101
cc) <i>Die Struktur des § 74 Abs.2 VwVfG</i>	103
d) <i>Tatbestandliche Voraussetzungen für die Auferlegung von Schutzauflagen nach § 74 Abs.2 Satz 2 VwVfG unter Berücksichtigung der von Literatur und Rechtsprechung zu § 17 Abs.4 Satz 1 BFStrG a.F. entwickelten Grundsätze</i>	103
aa) <i>Schutzbereich: Die Benutzung benachbarter Grundstücke</i>	104
bb) <i>Gefahren, Nachteile, Belästigungen</i>	104
cc) <i>Erheblichkeit</i>	106
dd) <i>Kausalität</i>	109
ee) <i>Sonstige Grundsätze</i>	110
e) <i>Der Anwendungsbereich der Schutzanlagen</i>	112
f) <i>Sonderproblem: Verkehrslärm - das Konkurrenzverhältnis zwischen § 74 Abs.2 VwVfG und §§ 41 ff. BImSchG</i>	113
aa) <i>Inhalt und Struktur der §§ 41 und 42 BImSchG</i>	113

bb) Der materiellrechtliche Vorrang der §§ 41, 42 BImSchG	116
4. Konfliktbewältigung durch Entschädigung gemäß § 74 Abs.2 Satz 3 VwVfG	118
a) Voraussetzung des Entschädigungsanspruchs	118
aa) Untunlichkeit	119
bb) Unvereinbarkeit mit dem Vorhaben	121
b) Entschädigung für passiven Schallschutz	123
c) Zusammenfassende Systematik	124
d) Entschädigungsumfang	125
aa) Allgemeine Berechnungsgrundlage	125
bb) Passiver Schallschutz	126
cc) Außenwohnbereich	126
5. Die Rechtsnatur der Entschädigung nach § 74 Abs.2 Satz 3 VwVfG und die daraus folgenden Konsequenzen für Anwendungsbereich und Rechtsweg	127
a) Problemstellung	127
b) Der Meinungsstand in der Literatur	129
c) Die Auffassung des BGH	131
d) Die Auffassung des BVwG	132
e) Eigene Stellungnahme unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerfG	133
aa) Zur Entwicklung des Enteignungsbegriffs	133
bb) Rechtliche Einordnung der Entschädigungs- vorschrift des § 74 Abs.2 Satz 3 VwVfG	137
f) Auswirkungen auf den Anwendungsbereich der Norm	143
aa) Beeinträchtigungen über der Erheblichkeitsschwelle	143
bb) Beeinträchtigungen über der Sonderopfergrenze	143
g) Auswirkungen auf den Rechtsweg	144
aa) Landesrechtliche Planfeststellung	144
bb) Bundesrechtliche Planfeststellung	145

6. Konfliktbewältigung durch bodenordnende Maßnahmen	146
5. Kapitel: Die Konfliktbewältigung im Rahmen der überörtlichen Straßenplanung durch Bebauungsplan	149
I. Ausgangslage und Problemstellung	149
II. Konfliktbewältigung und Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung	150
1. Das Gebot der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung	150
2. Abwägung und Planungsleitsätze	151
3. Planungsrechtliche Grundsätze der Konfliktbewältigung	152
a) <i>Gebot der möglichststen Ausschöpfung des im Planungsrecht vorgegebenen Konfliktlösungspotentials</i>	153
b) <i>Verbot des Konfliktrransfers</i>	153
c) <i>Das Gebot der Rücksichtnahme auf schutzwürdige Individualinteressen</i>	153
d) <i>Gebot der Differenzierung und Schonung</i>	154
e) <i>Gebot der Trennung von unverträglicher Nutzung</i>	154
f) <i>Gebot der planerischen Vorbeugung</i>	154
g) <i>Gebot der Beherrschbarkeit vom Immissionen</i>	154
4. Ergebnisse der bauplanungsrechtlichen Abwägung und Vergleich mit der Planfeststellung	155
a) <i>Festsetzungsgefüge</i>	155
b) <i>Festsetzungen nach der BauNVO</i>	156
c) <i>Unterschiede zur fachplanerischen Abwägung</i>	156
5. Die Abwägung bei der überörtlichen Straßenplanung durch Bebauungsplan	158
6. Ergebnis	160
III. Konfliktbewältigung durch Schutzanlagen und Schutzvorkehrungen	161

1. Rechtsgrundlage: § 9 Abs.1 Nr.24 BauGB	161
2. Die rechtlichen Grenzen des Anwendungsbereiches des § 9 Abs.1 Nr.24 BauGB	162
a) <i>Der planungsrechtliche Begriff der Vorkehrungen</i>	162
b) <i>Verbot des Vorgriffs auf nachfolgende Genehmigungsverfahren</i>	163
c) <i>Typisierungsgebot</i>	163
3. Resümee: Welche Möglichkeiten der Konfliktbewältigung durch Schutzanlagen bietet § 9 Abs.1 Nr.24 BauGB im Vergleich zur Planfeststellung?	164
4. Die Voraussetzungen für die Aufnahme von konfliktmildernden Festsetzungen in den Bebauungsplan	166
a) <i>Die Voraussetzungen für bauplanerische Festsetzungen im allgemeinen</i>	166
b) <i>Die Voraussetzungen für bauplanerische Festsetzungen, wenn der Bebauungsplan eine straßenrechtliche Planfeststellung ersetzt</i>	168
c) <i>Ergebnis</i>	169
5. Subjektive Rechte des Grundstücksnachbarn im Bezug auf bauplanerische Festsetzungen	169
a) <i>Subjektives Recht aus Festsetzungen</i>	170
b) <i>Subjektives Recht auf Festsetzungen</i>	172
aa) <i>Grundsätzlicher Ausschluß durch § 2 Abs.3, 4 BauGB</i>	173
bb) <i>Relativierende Ansätze in Rechtsprechung und Literatur</i>	173
c) <i>Subjektives Recht auf Festsetzungen aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Ausgleichs unzumutbarer Beeinträchtigungen im öffentlich-rechtlichen Nachbarschaftsverhältnis analog § 74 Abs.2 VwVfG</i>	177
aa) <i>Der physisch-reale Nachteilsausgleich als Ausprägung des allgemeinen Abwägungsgebotes</i>	177
bb) <i>Die Tendenz der neueren Rechtsprechung</i>	180
d) <i>Die Notwendigkeit eines subjektiven Rechts auf nachbarschützende Festsetzungen</i>	182

aa) Die Möglichkeit der ergänzenden Planfeststellung nach § 17 Abs.3 Satz BFStrG	182
bb) Die Möglichkeit der Anfechtung der straßenrechtlichen Widmung	186
cc) Die Möglichkeit der Geltendmachung eines öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruchs	190
e) <i>Zwischenergebnis</i>	191
f) <i>Grundstücke außerhalb des Plangebietes</i>	192
g) <i>Kostentragung</i>	193
IV. Konfliktbewältigung durch Entschädigung	196
1. Rechtsgrundlage: Allgemeiner Rechtsgrundsatz des Ausgleichs unzumutbarer Beeinträchtigungen im öffentlich-rechtlichen Nachbarschaftsverhältnis analog § 74 Abs.2 VwVfG	196
2. Die Struktur des allgemeinen Rechtsgrundsatzes analog § 74 Abs.2 VwVfG	197
a) <i>Stufe 1 - Nachbarschutz durch physisch-realen Ausgleich</i>	197
b) <i>Stufe 2 - Entschädigung für Beeinträchtigungen über der Erheblichkeits-, aber unter der Sonderopfergrenze</i>	197
c) <i>Stufe 3 - Entschädigung für faktische Beeinträchtigungen über der Sonderopfergrenze</i>	198
3. Entschädigung wegen Straßenverkehrslärms bei der Straßenplanung durch Bebauungsplan	199
a) <i>Beeinträchtigungen zwischen Erheblichkeits- und Sonderopfergrenze (BVwG, NJW 1989, 467)</i>	199
b) <i>Faktische Beeinträchtigungen über der Sonderopfergrenze</i>	201
4. Graphik: Die Konfliktbewältigung durch Schutzanlagen und Entschädigung bei der überörtlichen Straßenplanung durch Bebauungsplan bei Verkehrslärmbeeinträchtigungen	202
5. Das Verhältnis zu den Ansprüchen aus enteignendem und enteignungsgleichem Eingriff	205

a) Entstehungsgeschichte	205
b) Anspruchsvoraussetzungen	207
aa) Hoheitlicher Eingriff	207
bb) Der Eingriff muß in eine von Art.14 Abs.1 Satz 1 GG geschützte vermögenswerte Rechtsposition erfolgen	207
cc) Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Eingriffs	207
dd) Überschreitung der Sonderopfergrenze	207
ee) Unmittelbarkeit des Eingriffs	208
ff) Prüfung des haftungsbegründenden Mitverschuldens (Rechtsgedanke § 254 BGB)	208
c) <i>Schlußfolgerung: Die Verdrängung der Haftungsinstitute des enteignenden und enteignungsgleichen Eingriffs im öffentlich-rechtlichen Nachbarschaftsverhältnis</i>	209
V. Konfliktbewältigung durch bodenordnende Maßnahmen	211
1. Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	211
2. Unternehmensflurbereinigung (§ 190 BauGB i.V.m. §§ 87 ff. FlurBG)	212
3. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)	213
a) <i>Bedeutung und Rechtsnatur</i>	213
b) <i>Verfahren</i>	214
4. Grenzregelung (§§ 80 ff. BauGB)	214
6. Kapitel: Rechtsschutzmöglichkeiten bei der überörtlichen Straßenplanung	216
I. Rechtsschutz bei der straßenrechtlichen Planfeststellung	216
1. Rechtsschutz bei Verstoß gegen das Abwägungsgebot	216

a) <i>Materielle Voraussetzungen</i>	216
b) <i>Verfahren</i>	217
2. Rechtsschutz bezüglich Schutzanlagen	218
a) <i>Materielle Voraussetzungen</i>	218
b) <i>Verfahren</i>	219
3. Rechtsschutz bezüglich Entschädigung nach § 74 Abs.2 Satz 3 VwVfG	219
a) <i>Materielle Voraussetzungen</i>	219
b) <i>Verfahren</i>	220
4. Rechtsschutz bei unzumutbaren Beeinträchtigungen über der Sonderopfergrenze	220
a) <i>Materielle Voraussetzungen</i>	220
b) <i>Verfahren</i>	220
II. Rechtsschutz bei der Straßenplanung durch Bebauungsplan	222
1. Rechtsschutz bei Verstoß gegen das Abwägungsgebot	222
a) <i>Materielle Voraussetzungen</i>	222
b) <i>Verfahren</i>	222
2. Rechtsschutz bezüglich Schutzanlagen	224
a) <i>Materielle Voraussetzungen</i>	224
b) <i>Verfahren</i>	224
3. Rechtsschutz bezüglich Entschädigungsansprüchen gemäß § 74 Abs.2 Satz 3 VwVfG analog	225
a) <i>Beeinträchtigungen zwischen Erheblichkeits- und Sonderopfergrenze</i>	225
b) <i>Verfahren</i>	226
c) <i>Beeinträchtigungen über der Sonderopfergrenze</i>	226

Zusammenfassende Schlußbetrachtung	227
I. § 17 Abs.3 BFStrG als Ausgangspunkt der Untersuchung	227
II. Gemeinsame planungsrechtliche Strukturmerkmale im Hinblick auf die überörtliche Straßenplanung	227
1. Allgemeine Planungsmerkmale	227
2. Spezielle Planungsmerkmale	227
III. Wesentliche Unterschiede bezüglich Rechtswirkungen und Verfahren	228
IV. Unterschiede im Hinblick auf die Bewältigung nachbarschaftlicher Konfliktlagen	228
V. Korrektur der Lücken im System des Nachbarschutzes bei der Bauleitplanung	229
VI. Konsequenzen für das Staatshaftungsrecht	230
Schrifttumsverzeichnis	231

Anmerkung:

Zur Erläuterung der verwendeten Abkürzungen wird auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, verwiesen.