

Die Plangenehmigung als Instrument zur Verfahrensbeschleunigung

**- Eine bundesweite empirische Studie
unter besonderer Berücksichtigung des Straßenrechts -**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft

der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld

vorgelegt von

Rechtsanwalt Ilkka-Peter Ahlborn LL.M.

01.09.2006

Vorwort

Für das deutsche Planfeststellungsrecht bedeutet das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung einen erheblichen Bruch mit überkommenen Strukturen. Trotz der nun schon mehrjährigen Anwendung - vorwiegend in den neuen Bundesländern im Bereich des Eisenbahn- und Straßenrechts - ist die bedeutsame Frage, wie die Planungsalternative von den Vorhabenträgern sowie den Behörden angenommen wird und wo sich in der Praxis Anwendungsschwierigkeiten ergeben, noch nicht hinreichend geklärt. Stellt das nicht förmliche Plangenehmigungsverfahren tatsächlich eine praxistaugliche Alternative zum althergebrachten, allerdings komplexen Verfahren der Planfeststellung dar und haben sich die vielfältigen Erwartungen einer Verfahrensvereinfachung und vor allem Verfahrensbeschleunigung erfüllt?

Darüber gibt die vorliegende Arbeit Aufschluss, indem anhand einer bundesweiten empirischen Studie im Bereich des (Fern-) Straßenrechts die gesammelten Erfahrungen mit diesem Planungsinstrument aufgezeigt werden. Die Erhebungen wurden in den Jahren 2001 - bezogen auf das gesamte Bundesgebiet - und 2004 betreffend § 17 I b FStrG für die neuen Länder durchgeführt. Ausschlaggebend für die zweite Behördenumfrage im Jahre 2004 ist das Artikelgesetz von 2001, welches u.a. die UVP-Änderungsrichtlinie umsetzte und den Anwendungsbereich im Bundesverkehrswegerecht strikt auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben beschränkte - mit Ausnahme fernstraßenrechtlicher Plangenehmigungsverfahren in den neuen Bundesländern befristet bis zum 31.12.2006 (§ 17 Abs. 1 b FStrG) bzw. nunmehr 31.12.2007 (§ 17 b Abs. 1 Nr. 5 FStrG neu). Die Gesetzeslage hat sich also seit August 2001 grundlegend geändert. Mit Hilfe dieser empirischen rechtstatsächlichen Untersuchungen im Bereich des Straßenrechts wird der Diskussion über das Rechtsinstitut der Plangenehmigung erstmals eine gesicherte Bewertungsgrundlage verschafft. Es ist dabei ein deutliches Ost-West-Gefälle zu verzeichnen, d.h. dass die alten Bundesländer im Gegensatz zu den neuen Ländern dem Plangenehmigungsverfahren immer noch skeptisch gegenüber stehen. Zu Unrecht, wie der Autor belegt, da die Erteilung einer Plangenehmigung mit einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung einhergeht und dies seit dem Artikelgesetz aus dem Jahre 2001 auch mit der erforderlichen Rechtssicherheit.

Daher wird dafür plädiert, von den möglichen Beschleunigungspotentialen der Plangenehmigung auch in den alten Ländern Gebrauch zu machen. Erwägenswert erscheint schließlich die Übernahme von § 17 I b FStrG (§ 17 b I Nr. 5 FStrG neu), also die Möglichkeit eines Plangenehmigungsverfahrens auch für UVP-pflichtige Vorhaben, in das gesamtdeutsche Fachplanungsrecht bzw. fachgebietsübergreifend sogar in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Aktuelle Gesetzesänderungen seit Dezember 2006

Am 17.12.2006 ist das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (**Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz** – kurz PIBeschlG) vom 9. Dezember 2006 in Kraft getreten (BGBl. I, S. 2833 ff.). Die Paragraphenabfolge der vorliegenden Arbeit entspricht dem Gesetzesstand bis Mitte Dezember 2006.

Der Anwendungsbereich der qualifizierten Plangenehmigung wird nunmehr auch auf Fälle unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung ausgedehnt (§ 18 b Nr. 2 AEG, § 14 b Nr. 2 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG, § 2 a Nr. 2 MBPlG und § 43 b Nr. 2 S. 2 EnWG). Diese Möglichkeit sahen bislang im Bundesverkehrswegebereich nur das Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht vor (§ 17 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 FStrG alt und jetzt § 17 b Abs. 1 Nr. 2 FStrG neu sowie § 28 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 PBefG). Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (in der weiteren Arbeit auch als *Planungsbeschleunigungsgesetz* bezeichnet) geht u.a. auf einen Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) zurück (BT-Drs. 15/2311). Ziel ist die weitere Beschleunigung, Vereinfachung und Stabilisierung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben im Verkehrs- und Energiesektor.

Der Anwendungsbereich der Plangenehmigung wird damit im Infrastrukturbereich weiter einheitlicht. Dem Beschleunigungsinstrument des Plangenehmigungsverfahrens kommt zukünftig wieder eine zunehmende Bedeutung zu.

Erstgutachter: Prof. Dr. Hatje

Zweitgutachter: Prof. Dr. Kotulla

Tag der mündlichen Prüfung: 22.02.2007

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	1
ZIELSETZUNG DER ARBEIT	8
1. TEIL: EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK	13
A. Grundsätzliche Beschränkung der Plangenehmigung auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben	13
I. Erforderliche Aufnahme der Umweltklausel im allg. VwVfG	14
II. Gemeinschaftsrechtswidrige Rechtslage bis zum 3.8.2001	14
III. Klarstellung für die Rechtspraxis.....	15
IV. Gefahr einer fehlerhaften Verfahrenswahl.....	15
V. Vereinheitlichung des Plangenehmigungsinstrumentes.....	17
B. Plangenehmigung gem. § 17 Abs. 1 b FStrG als Ausnahmetatbestand	17
C. Beschleunigungsgesetzgebung und die Plangenehmigung in der Praxis	18
I. Vernachlässigung des Umweltschutzes	19
II. Ost-West-Gefälle	20
III. Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern	21
IV. Kritik an Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren	21
V. Weitergehende landesrechtliche Regelungen	24
VI. Umsetzung der UVP-Pflicht	25
D. Verkehrswegeplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung	26
I. Stellenwert der Umweltverträglichkeitsprüfung	27
II. Verspätete Umsetzung der UVP-ÄndRL	27
III. Direktwirkung der UVP-ÄndRL.....	28
IV. Zweck der UVP.....	28
V. Umweltrechtliches Vorsorgeprinzip	29
VI. Empirische Studie zur UVP	30
VII. UVP im Überblick	30
VIII. Beachtung der Direktwirkung durch Behörden	31
IX. Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben.....	32
E. Europarechtskonforme Gestaltung der Plangenehmigung	33
I. Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Plangenehmigung	33
II. Verkehrswegerechtsänderungsgesetz (VerkVÄndG)	34
III. Grundsatz: PF-Verfahren bei UVP-Pflicht	36
IV. Geplantes Umweltgesetzbuch (UGB).....	38
V. Europäisierung des Umweltrechts	38
V. Bedeutungsverlust der Plangenehmigung	39
F. Einführung der qualifizierten Plangenehmigung durch das VerkPBG	40
I. Wiedervereinigung als Katalysator	42
II. Verfahrensdauer	44
III. Verlängerung des VerkPBG.....	44
IV. Plangenehmigung als Verfahrensbeschleunigungsinstrument.....	45
G. Bundesweite Übernahme der Plangenehmigung durch das PIVereinfG und GenBeschlG	47

II

I.	Unterschiedlicher Anwendungsbereich	48
II.	Verzicht auf enteignungsrechtliche Vorwirkung	49
III.	Aufnahme Umweltklausel	49
IV.	Verschiedene Zulassungsmöglichkeiten	50
V.	Anpassung der Landes-VwVfG	51
H.	Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik Deutschlands	51
I.	Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 228 Abs. 2 EG	53
II.	Drohendes Zwangsgeld wegen ungenügender Umsetzung der UVP-RL	55
III.	Sanktionsmöglichkeit: Zwangsgeld und Pauschalbetrag	57
IV.	Aktuelle Vereinfachungs- und Beschleunigungsbestrebungen	58

2. TEIL: HISTORISCHER HINTERGRUND DER BESCHLEUNIGUNGSGESETZGEBUNG 60

DIE ENTWICKLUNG DER PLANGENEHMIGUNG

A.	Die Plangenehmigung alter Fassung im Wasserrecht	60
I.	Prognose, dass mit Einwendungen nicht zu rechnen ist	61
II.	Änderungs- und Beseitigungsansprüche / Vereinbarungen	63
III.	Nachträgliche Einwendungen / Nachträgliche Auflagen	65
IV.	Wahl des Plangenehmigungsverfahrens	67
V.	Rechtsnatur der Plangenehmigung	68
VI.	Planerische Gestaltungsfreiheit und Abwägungsgebot	69
VII.	Nebenbestimmungen	71
VIII.	Rechtswirkungen der Plangenehmigung	71
IX.	Ersetzungswirkung der Plangenehmigung	73
B.	Übernahme der Plangenehmigung in weitere Fachplanungsgesetze	74
C.	Die Plangenehmigung und das Unterbleiben von PF u. PG im Flurbereinigungsrecht	76
I.	Tatbestandsvoraussetzungen der flurbereinigungs-rechtlichen PG gem. § 41 IV 1 FlurbG	78
1.	Beurteilungszeitpunkt bzgl. Einwendungen	78
2.	Einwendungsberechtigte	79
3.	Vom Planfeststellungsrecht abweichendes Flurbereinigungsrecht	80
4.	Ergänzende Anwendung von § 74 Abs. 6 VwVfG	81
5.	Feststellung von Einwendungen und Verfahrenswahl	82
II.	Verfahren	83
1.	Planungsermessen	83
2.	Umweltbelange und Verbandsmitwirkung	84
3.	Gemeinschaftsrechtlich erforderliche Umweltklausel	86
4.	Feststellung der UVP-Pflicht	87
	Eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit des Screenings	88
5.	Bekanntgabe der Plangenehmigung	88
6.	Flurbereinigungsrechtliche Besonderheit: Anfechtung durch Widerspruch	89
III.	Rechtswirkungen der Plangenehmigung	89
1.	Konzentrationswirkung	89
a)	Konzentrationswirkung ohne gesetzliche Normierung?	90
b)	Geltende Rechtslage	91
c)	Form der Konzentrationswirkung	93
2.	Rechtswirkungen der PF mit Ausnahme enteignungsrechtlicher Vorwirkung	94

	a)	Reichweite der Konzentrationswirkung.....	95
	b)	Besonderheit der flurberechtigungsrechtlichen PG	96
IV.		Unterbleiben der Planfeststellung gem. § 41 Abs. 4 S. 2, 3 FlurbG	97
	1.	Abgrenzung zur Plangenehmigung nach dem PIVereinfG u. dem GenBeschlG.....	100
	2.	Unterbleiben der Planfeststellung als „Plangenehmigung“ nach älterer Rspr. des BVerwG.....	101
	3.	Harmonisierung des Fachplanungsrechts	104
D.		Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens (§ 76 VwVfG)	108
	I.	Änderung einer Plangenehmigung / Planfreistellung im Wege des § 76 VwVfG.....	111
	II.	Änderung einer Planfeststellung neben § 76 VwVfG auch durch Plangenehmigung u. Planfreistellung	117
E.		Die Plangenehmigung im Abfallrecht.....	123
	I.	Abfallrechtliche Plangenehmigung gem. § 7 Abs. 2 AbfG (später Abs. 3).....	123
		1. Entwicklung der abfallrechtlichen Genehmigung	124
		2. Annäherung an die heutige Plangenehmigung	126
		3. Grundlegende Änderung des abfallrechtlichen Zulassungsrechts	127
		4. Übergang der einfachen Genehmigung zur qualifizierten PG.....	128
	II.	Plangenehmigung gem. § 31 III KrW-/AbfG.....	129
		1. Grundlegendes z. abfallrechtlichen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbedürftigkeit	129
		Aarhus-Konvention	130
		2. Anwendungsbereich der abfallrechtlichen Plangenehmigung.....	134
		a) Errichtung u. Betrieb einer unbedeutenden Deponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG	136
		b) Wesentliche Änderung einer Abfalldeponie o. ihres Betriebes gem. § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG	140
		c) Errichtung und Betrieb einer Versuchsdeponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG	141
		aa) Vorgaben der UVP-RL u. Rspr. des EuGH.....	142
		bb) Notwendiges Screening im Einzelfall gem. § 3 f UVPG	144
		cc) Feststellung der UVP-Pflicht nach § 3 a UVPG.....	146
		dd) Umweltschutzklausel und Bedürfnis nach Vereinheitlichung.....	146
		d) Plangenehmigung für anzeigebedürftige Änderungen	148
		3. Sonderfall der gemischten Zulassungsentscheidung u. weitere Vorschriften	150
		4. Wahl des Plangenehmigungsverfahrens, Ablauf, Rechtswirkungen u. Rechtsnatur	152
		a) Verfahrenswahl	152
		aa) Anspruch auf Durchführung eines bestimmten Verfahrens	153
		bb) Entfallen von PF und PG gem. § 74 VII VwVfG.....	153
		b) Ablauf des (Plan-)Genehmigungsverfahrens	155
		aa) Entscheidungsgewalt über das durchzuführende Verfahren....	156
		bb) Verfahrensdurchführung.....	157
		cc) Beteiligung von Naturschutzvereinen.....	158
		dd) Beschleunigungsbestrebungen.....	160
		c) Rechtsnatur u. Rechtswirkungen.....	161
F.		Die Beschleunigungsgesetzgebung im Verkehrswegebereich.....	164
	I.	Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)	165
		Einführung der qualifizierten Plangenehmigung	170
	II.	Das Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)	173

IV

1.	Übernahme der qualifizierten PG in alle Bundesverkehrswegegesetze	174
2.	Angreifbarkeit von Plangenehmigungen (§ 17 Abs. 6 a – c FStrG)	175
3.	Hintergrund der Entwicklung im Planfeststellungsrecht.....	177
4.	Anwendungsvoraussetzungen der PG	178
5.	Magnetschwebebahnplanungsgesetz.....	179
6.	Umweltklausel, Notifizierungspflicht und Umweltbelange.....	179
III.	Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG).....	184
1.	Vorarbeiten zum GenBeschlG	185
2.	Aufnahme der Plangenehmigung ins allgemeine VwVfG	187
3.	Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG im Überblick.....	192
IV.	Die Beschleunigungsnovellen 1996.....	194
1.	Kritische Würdigung	195
2.	Schlanker Staat.....	197
3.	Resümee zum GenBeschlG.....	198
V.	Anpassung der Landesverwaltungsverfahrensgesetze	199
VI.	Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u.a. EG-Richtlinien zum Umweltschutz (Artikelgesetz)	202
VII.	Das Planungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)	203
	§ 17 b FStrG (neu) Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung.....	205
G.	Verfahrensdauer	206
I.	Historie des Planfeststellungsverfahrens	207
II.	Parallele Planfeststellungsrecht - Anlagenzulassungsrecht	208
III.	Empirische Daten zur Verfahrensdauer.....	209
IV.	Gründe für lange Verfahrensdauer.....	212
V.	Beschleunigung mit Augenmaß.....	214

3. TEIL: BUNDESWEITE BEHÖRDENUMFRAGE ZUR PLANGENEHMIGUNG216

	Behördenumfrage zur Plangenehmigung gem. § 17 Abs. 1 a FStrG u. dem Landesstraßengesetz	218
A.	Die Plangenehmigung im Fernstraßenrecht gem. § 17 Abs. 1 a FStrG:	220
I.	Plangenehmigung in der Praxis:	220
1.a.)	Wieviel Zeit benötigt.....	221
aa)	ein Planfeststellungsverfahren.....	221
bb)	ein Plangenehmigungsverfahren und	221
cc)	das Entfallen von PF u. PG in unwesentl. Fällen von der Einreichung der (vollständigen) Unterlagen bis zur Entscheidung im <i>Durchschnitt</i> ? ...	221
1.b.)	Jeweils kürzeste Dauer:	226
1.c.)	Jeweils längste Dauer:	227
2.)	„Anzahl“ der Planungen, die durch <i>Planfeststellung</i> , <i>Plangenehmigung</i> und <i>Planfreistellung</i> zugelassen werden? Ist eine Entwicklung ablesbar bzw. absehbar?	229
3.)	Skizzieren Sie bitte kurz, wie das Plangenehmigungsverfahren und die Planfreistellung im Regelfall ablaufen. Kümmert sich der Vorhabenträger um eventuell erforderliche Einverständniserklärungen?	237
4.1.)	Wie wird festgestellt, ob Rechte anderer <i>nicht</i> oder <i>nicht wesentlich</i> beeinträchtigt werden?	250
4.2.)	Zählen auch Mieter und Pächter zu diesem Personenkreis?	256
4.3.)	Wann sind „Rechte anderer <i>nicht wesentlich</i> beeinträchtigt“?	257
5.1.)	Kommt es aufgrund der nicht zu beteiligenden Öffentlichkeit zu einer deutlichen Zeitersparnis?.....	261

5.2.)	Fehlen der Behörde dadurch „ortsnahe“ Informationen?	263
5.3.)	Findet eine Anhörung auch statt, wenn schon eine Einverständniserklärung desjenigen vorliegt?	264
5.4.)	Entspricht der Prüfungsumfang einer PF der einer PG?	265
6.)	Findet eine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände bei der Plangenehmigung statt? Wenn ja, warum?	266
7.1.)	Wird eine UVP/UVS bei der Plangenehmigung durchgeführt (obwohl gesetzlich nicht normiert)? Seit wann?	270
7.2.)	<u>Falls Nr. 7.1. bejaht:</u> Warum wird eine UVP bei der Plangenehmigung durchgeführt? (<i>Verwaltungsvorschrift, Runderlaß, UVP-ÄndRL ...</i>) Mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (in vereinfachter Form)?	274
8.)	Werden Vorhaben, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können, auch durch Plangenehmigungen oder ausschließlich durch Planfeststellungen zugelassen?	281
9.1.)	Finden die §§ 71 a ff. VwVfG (Beschleunigung von Genehmigungsverfahren: Beratung, Auskunft, Sternverfahren und Antragskonferenz) Anwendung bzw. was nicht?	284
9.2.)	Erleichtern oder verzögern sie die Behördenpraxis?	290
10.)	Wird die Plangenehmigung öffentlich bekannt gemacht?	291
11.)	Welche typischen Anwendungsbereiche eröffnen sich der Plangenehmigung / der Planfreistellung?	292
12.)	WICHTIG: Gibt es einen Musterfall, der anderen Behörden als praxisgerechte Orientierung dienen könnte?	296
13.1.)	Erleichtert die Plangenehmigung die Behördenarbeit nachhaltig, so dass eine deutliche <i>Verfahrensbeschleunigung</i> eintritt?	297
13.2.)	Ist die Plangenehmigung/Planfreistellung praxistauglich?	299
14.)	Gibt das Plangenehmigungsverfahren / die Planfreistellung Anlaß zu Änderungen oder Verbesserungen?	300
II.	Rechtsschutz:	302
15.)	Wurden Plangenehmigungen bereits angefochten? Aus welchem Grund? (Bitte wenn möglich Entscheidung mit Fundstelle bzw. Aktenzeichen mit Gericht und Datum angeben.)	302
16.)	Hatten Klagen bzw. Anordnungen auf aufschiebende Wirkung (=Baustop) bislang Erfolg?	305
III.	Abschließende Einschätzungen:	307
17.)	Fazit der Praxis zur Plangenehmigung (positiv/negativ)? Sonstige Anmerkungen...	307
18.1.)	Wie ist es zu beurteilen, wenn voraussichtlich ab Mitte 2001 eine formelle UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei Plangenehmigungsverfahren durchzuführen ist, soweit es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt?	310
18.2.)	Ist die Plangenehmigung dann noch eine interessante Alternative zur Planfeststellung?	313
19.)	Wie lange dauert im Durchschnitt eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)? (Prüfungsmehraufwand abhängig von der Größe des Projekts?)	314
IV.	Notifizierungspflicht gem. Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c UVP-RL:	317
	Wurde jemals die Europäische Kommission über eine Plangenehmigung Ihrerseits informiert?	320
B.	UMFRAGE 2004: Die Plangenehmigung im Fernstraßenrecht gem. § 17 Abs. 1 b FStrG	323
1.)	Wie stellt sich das Verhältnis seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001 dar, welches am 3.8.2001 in Kraft getreten ist? Also wie viele	

	Planfeststellungen nach § 17 Abs. 1 FStrG, Plangenehmigungen <i>ohne</i> UVP gem. § 17 Abs. 1 a FStrG sowie Plangenehmigungen <i>mit</i> UVP nach § 17 Abs. 1 b FStrG wurden erteilt und wie oft sind PF u. PG nach § 17 Abs. 2 FStrG entfallen?.....	324
2.)	Gibt es eine Veränderung / Entwicklung von Ende 2001 bis 2004?.....	326
3.)	Wie sieht das Verhältnis im jeweiligen Landesstraßengesetz (LStrG) aus?.....	327
4.)	Wie beurteilen Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 I b S. 2 FStrG, der auf § 9 III UVPG verweist? Ist sie förderlich oder unnötig?....	329
a)	Vereinbarkeit der Regelung mit der UVP-RL	331
b)	Unmittelbare Anwendung der RL 2003/35/EG ab dem 25.6.2005 ..	333
aa)	Voraussetzungen / Grund einer unmittelbaren Anwendung ...	334
bb)	Anwendung von Art. 6 Abs. 2-6 UVP-RL.....	335
(1)	Änderungen im UVPG.....	336
(2)	Kritik am Entwurf des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes.....	338
c)	Antworten der Behörden.....	340
5.)	Wie beurteilen Sie die Mitwirkung von Naturschutzvereinen in Plangenehmigungsverfahren i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG nach § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG? Ist sie sinnvoll?	340
a)	Entwicklung der Verbandsbeteiligung in Plangenehmigungsverfahren.....	341
b)	Naturschutzrechtliche Vereinsklage	343
c)	Faktisches Auslaufen der bundesgesetzlichen Verbandsbeteiligung zum 31.12.2006	343
d)	Freiwillige bzw. aufgrund von Landesrecht erforderliche Beteiligung.....	344
e)	Gemeinschaftsrechtliche und umweltvölkerrechtliche Vorgaben	344
f)	Erweiterte Klagemöglichkeit nach Art. 10 a UVP-RL	346
g)	Antworten der Behörden.....	347
h)	Unmittelbare Anwendung der RL 2003/35/EG und Anpassungsbedarf im Landes(straßen)bereich	348
6.)	Wie lange dauert ein Verfahren nach § 17 I b FStrG nunmehr im Durchschnitt bzw. wieviel länger?	350

4. TEIL: ANWENDUNGSBEREICH DER PLANGENEHMIGUNG IM	
BUNDESVERKEHRSWEGERECHT	352
Zwingende Prüfungsreihenfolge	354
A. Prüfung der UVP-Pflicht (einzelfallbezogene Vorprüfung / Screening).....	356
I. UVP-Pflicht im Bundesfernstraßenbereich	359
II. Bedeutsamkeit des UVP-rechtlichen Screenings.....	361
B. Kein Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung.....	361
I. Unwesentlichkeit der Baumaßnahme	362
II. Regelungszweck und Rechtswirkungen	362
III. Kein Ermessen bzgl. Planfreistellung.....	363
IV. Anwendungsvoraussetzungen der Planfreistellung	363
1. Keine UVP-Pflicht	364
2. Keine Berührung öffentlicher Belange.....	364
3. Keine Beeinflussung von Rechten Planbetroffener.....	365
C. Keine (wesentliche) Rechtsbeeinträchtigung.....	366
I. Rechtsbeeinträchtigung.....	367

1.	Keine Beeinträchtigung von Rechten	367
2.	Erweiterter Anwendungsbereich	367
	Tb-Merkmal „Rechte“	368
3.	Prognose bzgl. Rechtsbeeinträchtigung.....	369
	a) Kritik: Verfahrenswahl greife planerischer Abwägung voraus.....	369
	b) Streiterörterung	370
	c) Streitentscheid.....	372
4.	Unwesentliche Grundstücksinanspruchnahme und Verfassungsmäßigkeit	373
5.	Grenze zur Rechtsbeeinträchtigung.....	376
	a) Direkter Zugriff auf fremde Rechte	376
	b) Mittelbare Einwirkung auch erfasst	377
	aa) § 41 BImSchG und schädliche Umwelteinwirkung i.S.v. § 3 I BImSchG	377
	bb) Lärmgrenzwerte der 16. BImSchV	378
	cc) Problemkreis Schutzvorkehrungen i.S.v. § 74 II 2, 3 VwVfG	378
II.	Schriftliches Einverständnis.....	380
	1. Rechtsnatur des Einverständnisses	380
	2. Adressat und Widerruf der Einverständniserklärung	381
	3. Verwirkung des Widerrufsrechts.....	383
D.	Benennen mit Trägern öffentlicher Belange.....	384
I.	Kreis der zu beteiligenden TöB	384
II.	Benennen als Recht zur Stellungnahme.....	387
	1. Sternverfahren und Antragskonferenz (§ 71 d und e VwVfG).....	388
	2. Empirische Erhebung zum Sternverfahren.....	393
	a) Durchführung des Sternverfahrens in der behördlichen Praxis	393
	b) Existenz und Einsatz von sog. Checklisten.....	395
	3. Fristsetzung im Sternverfahren gem. § 71 d I VwVfG.....	396
	4. Empirische Untersuchung zur Verfahrenskooperation von Behörden u. TöB	400
	a) Bevorzugter Fristtypus	400
	b) Normierung der Monatsfrist in § 71 d I VwVfG	401
	c) Ermessensausübung im Sinne langer Fristen?	401
	d) Fristverlängerungen in der Praxis	402
	5. Hinweispflichten und Mitwirkungslasten.....	403
	6. Vorrang fachgesetzlicher Regelungen	405
	a) Straßenrechtliche Sonderregelungen.....	405
	b) Gemeindliches Einvernehmen gem. § 36 BauGB.....	406
	c) Einvernehmen gem. § 14 Abs. 3 WHG analog.....	406
	d) Einvernehmen nach § 14 Abs. 3 WaStrG	407
	e) Keine Anwendung von § 71 d VwVfG bei gesetzlich vorgeschriebenem Einvernehmen / Zustimmung / Genehmigung	407
III.	Präklusion der Träger öffentlicher Belange gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG	408
	1. Form der sog. Behördenpräklusion	412
	a) Differenzierung der Behörden- zur Betroffenenpräklusion	412
	b) Einwendungs- bzw. Betroffenenpräklusion	415
	aa) Verfassungsmäßigkeit der materiellen Einwendungspräklusion.....	417
	bb) Diskussionsbedarf speziell bzgl. Enteignungsbetroffener.....	423
	cc) Gemeinschaftsrechtskonformität materieller Präklusionsnormen	425
	(1) Vorgaben der Rs. Peterbroeck und Rs. van Schijndel u.a.	425

	(2)	Parallelen zum dt. Präklusionsrecht und Übertragbarkeit der EuGH-Rspr.	431
	(3)	Grundlegende Unterschiede und kein Widerspruch z. Gemeinschaftsrecht	433
	c)	Zuordnung im Einzelfall und „TöB-Präklusion“	440
	2.	Materielle begrenzte TöB-Präklusion gem. § 71 d II VwVfG	442
	a)	Differenzierung zw. formeller u. materieller Behördenpräklusion... ..	442
	b)	Begrenzung durch Ausnahmetatbestände	446
	c)	Vereinbarkeit mit dem Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht	452
	3.	Anwendung von § 71 d II VwVfG auch im Plangenehmigungsverfahren.	454
	4.	Empirische Studie zur begrenzten Behördenpräklusion	457
E.		Verfahren	458
	I.	Einzureichende Plangenehmigungsunterlagen im Straßenbereich	458
	II.	Verfahrensrecht und Verbandsmitwirkung	459
	1.	Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a bis e VwVfG	459
	2.	Allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht	460
	III.	Grundsatz: Keine UVP	461
	IV.	§ 71 c VwVfG: Beratung und Auskunft	462
	1.	Vor-Antrags-Verfahren gem. § 71 c II VwVfG	463
	2.	Hauptarbeit Antragsteller und Gefahr eines Widerrufs	463
	3.	Hinzuziehung Dritter und Behörden	464
	4.	Mitteilung über Vollständigkeit der Unterlagen / Verfahrensdauer	465
	V.	Amtspflichtverletzung bei erheblicher Verzögerung	466
F.		Umfang der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung	466
5. TEIL:		RECHTSWIRKUNGEN DER QUALIFIZIERTEN PLANGENEHMIGUNG	468
	A.	Genehmigungswirkung (§ 75 I 1 Hs. 1 VwVfG)	471
	B.	Konzentrationswirkung (§ 75 I 1 Hs. 2 VwVfG)	473
		Reichweite der Konzentrationswirkung	475
	I.	Ersetzungswirkung einer Plangenehmigung gegenüber einer Planfeststellung... ..	476
	II.	Analoge Anwendung von § 100 Nr. 2 VwVfG	483
	III.	Analoge Anwendung von § 14 WHG	489
	IV.	Privilegierung des § 38 BauGB auch für Plangenehmigungen	494
	C.	Gestaltungswirkung (§ 75 I 2 VwVfG)	500
	D.	Ausschluss- bzw. Duldungswirkung (§ 75 II 1 VwVfG)	505
	I.	Differenzierung zw. dem Ausschluss öffentlich-rechtlicher u. privatrechtlicher Ansprüche	512
	II.	Beabsichtigte Änderungen durch das Planungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)	517
	E.	Enteignungsrechtliche Vorwirkung	521
	F.	Vorzeitige Besitzeinweisung	526
	G.	Rechtsschutz	528
6. TEIL:		ZUSAMMENFASSUNG	535
	A.	Fazit und Ausblick	541
	B.	Kurzzusammenfassung wesentlicher Punkte	544

ANHANG	550
A. <u>Straßengesetze der Länder</u>	550
I. Auszug aus dem Straßengesetz für Baden-Württemberg (StrG BW).....	550
II. Auszug aus dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG).....	551
III. Auszug aus dem Berliner Straßengesetz (BerlStrG).....	552
IV. Auszug aus dem Brandenburgischen Straßengesetz (BbgStrG).....	554
V. Auszug aus dem Bremischen Landesstraßengesetz (BremLStrG).....	556
VI. Im <i>HambWG</i> existiert <u>keine</u> Planfeststellung bzw. Plangenehmigung.....	557
VII. Auszug aus dem Hessischen Straßengesetz (HStrG).....	557
VIII. Auszug aus dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg- Vorpommern (StrWG - MV)	559
IX. Auszug aus dem Niedersächsischen Straßengesetz (NStrG)	560
X. Auszug aus dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW)	562
XI. Auszug aus dem Landesstraßengesetz von Rheinland-Pfalz (LStrG RP).....	563
XII. Auszug aus dem Saarländischen Straßengesetz (Saarl StrG)	564
XIII. Auszug aus dem Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (SächsStrG)	565
XIV. Auszug aus dem Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA).....	566
XV. Auszug aus dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG SH)	568
XVI. Auszug aus dem Thüringer Straßengesetz (ThürStrG)	569
B. Fragebogen zur Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 a FStrG und dem Landesstraßengesetz (bundesweite Behördenumfrage aus dem Jahre 2001).....	571
C. Behördenumfrage zur Plangenehmigung nach § 17 I b FStrG (Umfrage in den neuen Ländern aus dem Jahre 2004).....	573
D. Gegenüberstellung Planfeststellung/ Plangenehmigung.....	574
 LITERATURVERZEICHNIS	 576

EINLEITUNG

Das Rechtsinstitut der *qualifizierten*¹ Plangenehmigung erlebte im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts eine wahre Renaissance. Dieses mit vielen Hoffnungen verbundene Planungsinstrument kam insbesondere in den neuen Bundesländern zur Vereinfachung und vor allem Beschleunigung der Verwaltungsverfahren im Fachplanungsrecht – speziell Verkehrswegerecht – zur Anwendung. Relativ bald wurden deutlich mehr Plangenehmigungen als Planfeststellungsbeschlüsse erlassen. Die anfängliche Euphorie ist jedoch unter dem Druck der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zunehmend gewichen. Behörden sprechen dem Plangenehmigungsverfahren – meist aus Unwissenheit – vermehrt ein nennenswertes Beschleunigungspotential ab. Dem gilt es, gesicherte empirische Befunde entgegen zu stellen. Nach wie vor handelt es sich bei der Plangenehmigung um ein effektives, aber auch effizientes Beschleunigungsinstrument.

Die Möglichkeit, an Stelle eines aufwendigen und insbesondere langwierigen Planfeststellungsverfahrens eine einfache Genehmigung zu erteilen, war dabei schon früher in verschiedenen Fachplanungsgesetzen vorgesehen, wie z.B. § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (seit 1957), § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. (seit 1968), § 7 Abs. 2 AbfG a.F. (seit 1972; jetzt § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG) und § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG (seit 1976), jedoch kamen ihr nicht die umfassenden und verfahrensstraffenden Rechtswirkungen der Planfeststellung zu.² Insbesondere mangelte es ihr an der speziellen Konzentrationswirkung. Ähnlich die Regelungen im Bundesverkehrswegebereich, wonach die Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben konnte gem. § 17 Abs. 2 FStrG a.F.³ (seit 1953)⁴, § 8 Abs. 2 LuftVG a.F. (seit 1958)⁵, § 28 Abs. 2 PBefG a.F.⁶ (seit 1961)⁷ und § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. (seit 1981; jetzt § 18 Abs. 3 AEG)⁸.

¹ *Qualifiziert*, weil der Plangenehmigung grds. die gleichen Rechtswirkungen wie der Planfeststellung zukommen; vgl. nur § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG, § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG, § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG, § 18 II 2 Hs. 1 AEG, § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG, § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG und allg. nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG, dort allerdings mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung (diese ist aber nur relevant, soweit die PG auch bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist, also allein im Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht sowie in einigen LStrG).

² Dazu 2. Teil der Arbeit und ausführlich *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 34 ff.

³ Die Entscheidung der obersten Landesstraßenbaubehörde nach § 17 II 3 FStrG a.F., dass bei Straßenänderungen und -erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung eine Planfeststellung unterbleiben kann, enthält zugleich die öffentlich-rechtliche Zulassung der geplanten Straßenbaumaßnahme, BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26/78, BVerwGE 64, 325 (LS 1, S. 329 f.) = NJW 1982, 1546. Die Entscheidung ist auch VA (LS 2). Damals wurde sie undifferenziert mit § 31 I 3 WHG a.F. bzw. § 14 I 2 WaStrG a.F. gleichgesetzt und als „*Plangenehmigung*“ bezeichnet, a.a.O., S. 330 oben.

⁴ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) v. 6.8.1953, BGBl. I S. 903 (908, § 17 II FStrG a.F.).

⁵ Im Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 5.12.1958 noch § 7 b II LuftVG, BGBl. I S. 899 (901); in der Bekanntmachung der Neufassung des Luftverkehrsgesetzes v. 10.1.1959 dann § 8 II LuftVG, BGBl. I S. 9 (11).

⁶ Die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abzusehen, ist ein VA (zu § 28 II PBefG a.F.), BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - 7 C 24/73, NJW 1977, 2367 (LS 1).

⁷ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) v. 21.3.1961, BGBl. I S. 241 (249, § 28 II PBefG a.F.).

⁸ Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes (3. BbÄndG) v. 22.12.1981, BGBl. I S. 1689 (1691, Nr. 8 a).

Im Zuge der Wiedervereinigung und um gleichwertige Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern zum übrigen Bundesgebiet zu schaffen, wurde mit dem befristeten und auf die neuen Länder begrenzten Sonderplanungsrecht des § 4 VerkPBG⁹ erstmals das Rechtsinstrument der *qualifizierten* Plangenehmigung geschaffen. Nach Abs. 2 kamen ihr ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG bzw. für Verkehrsflughäfen eingeschränkt nach § 9 Abs. 1 LuftVG zu. Den Ausgangspunkt für die Schaffung dieses Sonderrechts zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin bildete dabei die Einsicht, dass im Bereich der Verkehrsinfrastruktur der östlichen Bundesländer dringender Handlungsbedarf bestand. Gerade durch den Einsatz des beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens konnten sehr viele bedeutende Planungsvorhaben schneller realisiert werden, etwa die Ostseeautobahn A 20, um als Grundvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Aufschwung eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur im Verkehrssektor zu schaffen.¹⁰

Mit der Übernahme der Plangenehmigung in alle Bundesverkehrswegeplanungsgesetze durch das PIVereinfG¹¹ von 1993, besteht nunmehr die Möglichkeit dieses Beschleunigungsinstrument im gesamten Bundesgebiet zeitlich unbegrenzt einzusetzen. Es zeigte sich im Laufe der Jahre aber ein deutliches Ost-West-Gefälle, also während das Plangenehmigungsverfahren in den neuen Ländern verstärkt zum Einsatz kam, wurde in den alten Bundesländern (zumindest im Fernstraßenbereich) wenig Gebrauch von diesem neuen Rechtsinstitut gemacht. Im Gegensatz zum östlichen Teil der Bundesrepublik bestand hier kein dringender Handlungsbedarf, zumal das Planfeststellungsverfahren durch das PIVereinfG deutlich gestrafft wurde. Unsicherheiten gab es bezüglich der UVP-Richtlinie¹², also ob ein UVP-pflichtiges Projekt im Wege der Plangenehmigung ohne Öffentlichkeitsbeteiligung und formelle Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zugelassen werden konnte. Klärung brachte das Artikelgesetz¹³ vom 27. Juli 2001, welches die Erteilung einer Plangenehmigung im gesamten Bundesverkehrswegebereich nur noch für *nicht* UVP-pflichtige Vorhaben vorsieht.¹⁴ Einzige Ausnahme stellt bundesgesetzlich § 17 Abs. 1 b FStrG dar, der das Plangenehmigungsverfahren befristet bis 31.12.2006 und begrenzt auf die neuen Bundesländer auch für Bundesfernstraßenprojekte vorsieht, die der UVP-Pflicht unterliegen (im Landesstraßenbereich auch § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39

⁹ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 f.

¹⁰ Näher der „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ in BT-Drs. 15/ 2311 v. 2.1.2004, S. 1 ff. (insb. S. 8 ff. u. zur Verfahrensdauer S. 9 zu Pkt. 2.6). Signifikant ist dabei, dass das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) nach dem 31.12. 1999 insg. 1.176 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren entsprechend den Regelungen des VerkPBG eingeleitet hat, wovon sage und schreibe 1.076 Plangenehmigungen (PG) und nur 100 Planfeststellungen (PF) waren (a.a.O., S. 8, Pkt. 2.5.1.2).

¹¹ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.

¹² RL 85/337/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40), geändert durch die RL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5, zuletzt geändert durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17); geänderte Fassung der UVP-RL abrufbar unter www.bmu.de, Stichwort „UVP“ (konsolidierte Fassung ohne Erwägungsgründe).

¹³ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

¹⁴ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG, § 18 II 1 Nr. 1 AEG, § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG, § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG und § 2 II 1 Nr. 1 MBPIG; ähnlich etliche LStrG, anders LStrG der neuen Länder (Ausn. § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA).

Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG; *nicht* dagegen § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA).

Aufgrund der umständlichen UVP-Vorprüfungspflicht gem. §§ 3 a ff. UVPG (sog. *Screening* speziell im Falle von § 3 c UVPG) und der nach § 9 Abs. 3 UVPG zu beteiligenden Öffentlichkeit sowie der Mitwirkung der Naturschutzvereine gemäß § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG im Falle UVP-pflichtiger Vorhaben i.S.d. § 17 Abs. 1 b FStrG hat das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung zunehmend an Bedeutung verloren.¹⁵

Wurden in den neuen Bundesländern Mitte bis Ende der neunziger Jahre noch deutlich mehr Plangenehmigungs- als Planfeststellungsverfahren durchgeführt (insbesondere Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern)¹⁶, so hat sich das Verhältnis im Bereich des Straßenrechts grundlegend gewandelt. Nur noch in Brandenburg, Teilen Sachsens (RP Chemnitz und RP Leipzig) und fortgesetzt in Thüringen spielt das Plangenehmigungsverfahren weiterhin eine gewichtige Rolle für nicht UVP-pflichtige Vorhaben. Vom neuen Instrument der Plangenehmigung für Straßenprojekte, die der UVP-Pflicht unterliegen, i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG haben bislang¹⁷ (Stand Mai bzw. Juli 2004) nur Brandenburg (3 PG) und vor allem Sachsen-Anhalt (insg. 8 PG) Gebrauch gemacht, obwohl der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren¹⁸ noch vehement dafür eintrat, dieses neue Modell im gesamten Bundesverkehrswegebereich einzuführen.

Das Datenmaterial der empirischen Erhebungen aus den Jahren 2001 und 2004 bei den zuständigen Landesstraßenbaubehörden verdeutlicht jedoch, dass plangenehmigungsrechtliche Verfahren im Vergleich zum althergebrachten Planfeststellungsverfahren zu signifikant kürzeren Verfahrenszeiten führen.¹⁹ Auch die neue Möglichkeit der Plangenehmigung für UVP-pflichtige (Fern-) Straßenprojekte birgt noch erhebliches Beschleunigungspotential. Dies gilt es zu nutzen. Eine durchschnittliche Verfahrensdauer von nur 2 bis 4 Monaten spricht für sich. Selbst wenn die unglaublich kurzen Verfahrenszeiträume²⁰ des Plangenehmigungsverfahrens Mitte bis Ende der neunziger Jahre aufgrund der zusätzlichen Verfahrensschritte aktuell kaum noch erreichbar erscheinen, soweit es sich um ein UVP-pflichtiges Straßenvorhaben im Sinne des § 17 Abs. 1 b FStrG handelt, sind die Planfeststellungsbehörden doch angehalten, vom umfangreichen fachplanungsrechtlichen Instrumentarium insgesamt Gebrauch zu machen. Dazu zählt insbesondere das

¹⁵ Exemplarisch BT-Drs. 15/2311, S. 11 (re. Sp. o.); *Witting*, in: Stüer, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (1643); siehe insb. die abschließenden Einschätzungen zur Plangenehmigung in der bundesweiten Behördenumfrage des Verfassers aus dem Jahre 2001 (Frage 17 bis 18.2). Instruktiv zudem *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361 ff.

¹⁶ Vgl. Ergebnisse der bundesweiten empirischen Studie im 3. Teil, A. I. 2.) bzw. für M.-V. *Schittny* in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

¹⁷ Siehe Behördenumfrage des Verfassers in den neuen Ländern aus dem Jahre 2004, 3. Teil B. Frage 1.) sowie Stellungnahmen/Erfahrungen der Länder in BT-Drs. 15/2311, S. 11 (re. Sp. o.).

¹⁸ Vgl. BR-Drs. 674/1/00 v. 12.12.2000, S. 285 ff. (zu Nr. 335 m. Begr. S. 286 ff.).

¹⁹ Vgl. auch „*Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz*“ in BT-Drs. 15/2311 v. 2.1.2004, S. 1 ff. (zur Verfahrensdauer S. 9 Pkt. 2.6).

²⁰ Insgesamt umfangreiches Datenmaterial in der bundesweiten empirischen Erhebung aus dem Jahre 2001 im 3. Teil der Arbeit, A. zur durchschnittlichen Verfahrensdauer Frage 1.a.) bb) und insb. zur kürzesten Dauer Frage 1.b.). So dauerten die kürzesten PG-Verfahren nur 1 Woche: *RP Freiburg (B.-W.)*, *Regierung von Oberfranken (Bayern) und Brandenburg*. 2 Wochen als kürzeste Verfahrensdauer gaben an: *RP Stuttgart (B.-W.)*, *RP Dresden (Sachsen) und Thüringen*.

Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung²¹ und die befristete Möglichkeit, dieses Planungsinstrument auch für UVP-pflichtige Projekte in den neuen Ländern zu nutzen, sofern der Antrag auf Einleitung des Plangenehmigungsverfahrens vor dem 31. Dezember 2006 gestellt wird (§ 17 I b FStrG).²² Dabei sei noch erwähnt, dass die landesrechtlichen Regelungen, welche auch bei bestehender UVP-Pflicht ein plangenehmigungsrechtliches Verfahren (i.V.m. § 9 III UVPG) zulassen, generell nicht befristet sind.²³ Sollte sich der Ausnahmetatbestand des § 17 I b FStrG bewähren, müssten unter dem Beschleunigungsaspekt Überlegungen angestellt werden, dieses neue Instrument im gesamten Bundesverkehrswegebereich einzusetzen bzw. es gar fachgebietsübergreifend im allgemeinen VwVfG festzuschreiben. Es wäre nicht das erste Mal, dass positive Erfahrungen hinsichtlich einzelner sondergesetzlich normierter Verfahrensregelungen Eingang im gesamten Fachplanungsrecht fänden – so insbesondere bereits die qualifizierte Plangenehmigung gem. § 4 VerkPBG.²⁴

Die Vereinfachung des Fachplanungsrechts wird aktuell durch den Gesetzentwurf der vormaligen Bundesregierung vom 11. Mai 2005 zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben („Planungsbeschleunigungsgesetz“, im Folgenden z.T. Kurzform „PIBeschlG“)²⁵ weiter vorangetrieben.²⁶ Auch die aktuelle Bundesregierung strebt in der 16. Legislaturperiode eine weitere Vereinfachung und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren an, hält also ausdrücklich am Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes fest.²⁷ Obwohl das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung durch besagte Regierungsvorlage in seinen Grundzügen weitgehend unverändert bleibt, soll es in einigen Bereichen doch deutlich flexibler ausgestaltet werden.²⁸ Die wohl gravierendste Änderung ist die geplante Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Plangenehmigungsverfahrens im Eisenbahn-, Wasserstraßen- und Magnetschwebbahnplanungsrecht, wo Plangenehmigungen künftig auch bei „*nicht wesentlicher*“

²¹ Positiv aus der Planungspraxis etwa *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff.; knapp zusammengefasst *ders.*, in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

²² Siehe zum neuen Planungsinstrument der Plangenehmigung für UVP-pflichtige Straßenbauvorhaben gem. § 17 Abs. 1 b FStrG bzw. dem jeweiligen Landesstraßengesetz die Behördenumfrage des Verfassers aus dem Jahre 2004.

²³ § 38 III BbgStrG, § 45 III 2 StrWG-MV, § 39 V 4 SächsStrG n.F. und § 38 II 4 ThürStrG; nicht zulässig im Land Sachsen-Anhalt gem. § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA.

²⁴ Aufgehoben im Zuge des PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123/2134: Art. 8 Nr. 1).

²⁵ Nicht zu verwechseln mit dem Planungsvereinfachungsgesetz (Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege – PIVereinfG) vom 17.12.1993, welches das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung im gesamten Bundesverkehrswegebereich einführt, BGBl. I S. 2123.

²⁶ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben: BR-Drs. 363/05 v. 19.05.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005; der aktuelle Gesetzgebungsstand ist abrufbar unter www.bundestag.de, unter dem 6. Punkt Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Inhaltsverzeichnis: S. 7, Dokument J004 (Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung). 1. Beratung am 16.12.2005.

²⁷ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 57 f. (Pkt. 6.2), S. 67 oben (Pkt. 7.3, 2. Abs.) und S. 75 (Pkt. 9.2.) sowie Aussage des aktuellen Bundesverkehrsministers Tiefensee: Neue Bundesregierung setzt auf Beschleunigung des Planungsrechts, abrufbar unter <http://www.bmfvb.de/dokumente/-945512/Pressemitteilung/dokument.htm> (Pressemitteilung Nr.: 469/2005 v. 29.11.2005; Zugriff am 5.12.2005).

²⁸ BR-Drs. 363/05, S. 46, Pkt. 7; zu den einzelnen Vorschriften S. 51 ff. (53 f., zu § 18 b AEG; S. 60 f., zu § 17 b FStrG; S. 67, zu § 14 b Nr. 1 bis 5 WaStrG; S. 73 f., zu Nr. 3 lit. a (§ 8 II 2 LuftVG); S. 78, zu Art. 6 Nr. 1 bis 5 (§ 2 a MBPlG); S. 79 ff., zu Art. 8 (Änderung des EnWG, insb. § 11 c, d EnWG)). Ausweislich der Begründung zum GesetzE (BR-Drs. 363/05, S. 58 oben) dient die Neufassung etwa des alten § 17 durch die neuen §§ 17 bis 17 e FStrG der besseren Verständlichkeit sowie Zitierfähigkeit und wurde wegen der mit diesem GesetzE erfolgten umfangreichen Ergänzungen und Änderungen erforderlich. Meines Erachtens wird vieles deutlich unübersichtlicher.

Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein sollen, wie dies bundesrechtlich bereits im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) der Fall ist.²⁹

Dies hatte der Bundesrat bereits in seiner damaligen Stellungnahme zum Entwurf des Planungsvereinfachungsgesetzes (PIVereinfG)³⁰ Anfang 1993 so für den gesamten Bundesverkehrswegebereich gefordert.³¹ Damals stimmte die damalige Bundesregierung allerdings diesem Änderungsvorschlag mit der Begründung nicht zu, dass die Einführung des neuen unbestimmten Rechtsbegriffs „nicht wesentlich“ zu Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung der Plangenehmigung und damit zu zusätzlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren führen würde.³² Gleichwohl lag und liegt im Verzicht auf ein aufwendiges förmliches Planfeststellungsverfahren ein so beachtlicher Beschleunigungseffekt³³, dass dieses Risiko, welches letztlich zu Unrecht angenommen wurde, da es in der Praxis kaum bestand³⁴, im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht bewußt in Kauf genommen wurde.³⁵ Nur aus dem engen Sachzusammenhang zwischen Straße und öffentlichem Personennahverkehr wurde diese Regelung dabei auch in das PBefG aufgenommen.³⁶ Die Plangenehmigung kann damit in den besagten Bereichen³⁷ sowie dem entsprechend ausgestalteten Landesstraßenrecht auch Grundlage für ein späteres Enteignungsverfahren sein. Weiterhin sollen nach dem Entwurf für ein „Planungsbeschleunigungsgesetz“ aber das LuftVG (§ 8 II 1 Nr. 3) und das fachbereichsübergreifende VwVfG (§ 74 VI 1 Nr. 1) indes weiter voraussetzen, dass Rechte anderer **nicht** beeinträchtigt sein dürfen bzw. zumindest entsprechende schriftliche Vereinbarungen vorliegen.³⁸

Der bundesverkehrswegerechtlich geplante erweiterte Anwendungsbereich – mit Ausnahme des Luftverkehrsrechts – verdeutlicht die enorme Praxisrelevanz dieses besonderen Beschleunigungsinstrumentes. Eine weitere sehr bedeutsame Änderung durch den Gesetzentwurf „Bauen einfacher machen – Vereinfachung der Planung von Infrastrukturvorhaben“ ist die beabsichtigte Verkürzung des Rechtsweges auf eine Instanz.³⁹ Für besonders wichtige Infrastrukturprojekte

²⁹ Art. 1 Nr. 2; neuer § 18 b Nr. 2 AEG (S. 3); Art. 3 Nr. 4; neuer § 14 b Nr. 2 WaStrG (S. 15) und Art. 6 Nr. 1; neuer § 2 a Nr. 2 MBPIG (S. 24) in BR-Drs. 363/05.

³⁰ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren f. Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) vom 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

³¹ BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993 zum PIVereinfGE, S. 26 (zu Nr. 3 a-e) = BR-Drs. 756/1/92 v. 6.11.1992, S. 6 f. (zu Art. 1 Nr. 2); ferner Anrufung des Vermittlungsausschusses in BR-Drs. 598/93 v. 24.9.1993, S. 7 f. (zu Nr. 6).

³² Siehe BR-Drs. 598/93, a.a.O., S. 8 (Begründung), sowie bereits Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des PIVereinfG in BT-Drs. 12/4328, S. 38 (zu Nr. 3).

³³ Näher bundesweite Behördenumfrage im 3. Teil der Arbeit.

³⁴ Lehrreich Paetow, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung – Erfahrungen aus der Gerichtspraxis, ZUR 1996, 57 ff. (insb. S. 59 f. zur qualifizierten PG); vgl. auch Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG in BT-Drs. 15/2311 v. 2.1.2004, S. 10 f. (Pkt. 2.8 Klageverfahren), dort heißt es: „Generell kann in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden, dass Plangenehmigungen nur in einer sehr geringen Anzahl angefochten werden.“ (näher zur Auswertung der Daten sämtlicher Vorhabenträger a.a.O., S. 10, re. Sp. o.).

³⁵ Auch in etlichen LStrG war und ist die PG bei nur unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig, ihre Zahl nimmt ständig zu, um den erweiterten Anwendungsbereich zu nutzen.

³⁶ BR-Drs. 598/93, S. 8 (Begründung am Ende).

³⁷ Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG; damals, also bis zum Artikelgesetz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950/2015 ff., noch Nr. 1). Der festgestellte Plan oder die *Plangenehmigung* ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend, so explizit § 30 S. 2 PBefG, ähnlich § 19 II FStrG.

³⁸ Ggf. § 74 VI VwVfG i.V.m. dem EnWG (§ 11 a I 2 alt bzw. § 11 c Nr. 2 neu), dem KrW-/AbfG (§ 31 III 1 Hs. 1), dem AtG (§ 9 b I 2) oder dem WHG (§ 31 III).

³⁹ Vgl. BR-Drs. 363/05, S. 45, zu Pkt. 6.

soll zukünftig (Inkrafttreten des Gesetzes ursprünglich geplant zum 1.1.2006)⁴⁰ nur noch das BVerwG in erster und letzter Instanz zuständig sein, wie dies bereits § 5 Abs. 1 VerkPBG für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren in den neuen Ländern (bis zum 31.12.2006) regelt.⁴¹ Die Verkürzung des Instanzenweges soll dabei für solche Vorhaben genutzt werden, die als VDE-Projekt⁴², als Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen, als Vorhaben mit internationalem Bezug (EU-Erweiterung) oder zur Beseitigung besonders gravierender Verkehrsengepässe, d.h. bei einem durchschnittlichen täglichen Verkehrswert von ca. 65.000 Fahrzeugen, von besonderer Bedeutung sind.⁴³ Die mit dem Auslaufen des VerkPBG beim BVerwG freiwerdenden Kapazitäten sollen damit für wichtige Verkehrsprojekte in ganz Deutschland genutzt werden. Der Erfahrungsbericht der Bundesregierung verbindet dies mit einer Verkürzung des Zeitraums bis zur Bestandskraft des streitigen Plans von bis zu 1,5 Jahren. Im Ergebnis geht es um 22 Schienenvorhaben, ca. 60 Straßenbauprojekte und 6 bedeutende Wasserstraßenvorhaben. Insgesamt soll das neue Planungsrecht Bauvorhaben um bis zu 2 Jahre beschleunigen und damit die Planungszeiten um ca. ein Drittel verkürzen.⁴⁴ Damit sollen diese zusätzlichen Instrumente, mit denen in den vergangenen Jahren im Osten gute Erfahrungen gemacht wurden, wiederum im gesamten Bundesgebiet zum Einsatz kommen.

In den neuen Bundesländern betreut die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und bau GmbH (DEGES)⁴⁵ rund 1.200 km der Straßenverkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE). Nach Erkenntnissen der DEGES sind gegen erlassene Planfeststellungsbeschlüsse bzw. Plangenehmigungen ca. 160 Klagen und Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung vor dem BVerwG anhängig gemacht worden. Rund 150 davon konnten bereits mit einer durchschnittlichen Dauer der Klageverfahren von nur 10 Monaten und der Antragsverfahren von 7 Monaten abgeschlossen werden.⁴⁶ Dies zeigt, wie sich die beschleunigte Planung im Osten bewährt hat. Ganz konkret betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer bei „Verkehrsvorhaben Deutsche Einheit (VDE)“, für die das BVerwG als erste und letzte Instanz zuständig ist, im Jahre 2002 nur 5 Monate und 29 Tage, damit konnte die Verfahrensdauer im Verhältnis zu 1998 (Bearbeitungszeit 11 Monate u. 7

⁴⁰ Wegen der vorzeitig angesetzten Bundestagswahl am 18.9.2005 wurde der Gesetzentwurf vom damaligen Parlament (15. Legislaturperiode) nicht mehr beschlossen. Doch auch die große Koalition von CDU, CSU und SPD verfolgt weiterhin das Ziel, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und das neue Planungsrecht (PIBeschlG) gleichfalls Anfang 2006 in Kraft treten zu lassen, vgl. Koalitionsvertrag v. 11.11.2005, S. 57 f. (Pkt. 6.2).

⁴¹ Kritisch zur Vorläuferregelung des § 5 I VerkPBG etwa *Wickel*, NVwZ 2001, 16 (18 f.); *Paetow*, ZUR 1996, 57 (58 f.); insb. *Postier* NJ 1996, 125 (126 ff. / S. 128 „verfassungswidrig“); als verfassungsgemäß stuft das BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02 –, DVBl. 2004, 649 ff. (LS 1) hingegen die Regelung des § 5 I VerkPBG ein (mit instruktiven Ausführungen).

⁴² VDE = 17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“, näher BT-Drs. 15/2311, S. 6 f. (Pkt. 2.4.2).

⁴³ Die Liste der Verkehrsprojekte mit Verkürzung auf eine Instanz ist abrufbar unter www.bmvbw.de. Siehe auch BR-Drs. 363/05, S. 4 (§ 18 e I AEG) und S. 6 (Anlage zu § 18 e I: **22 Schienenwege** mit überragender verkehrlicher Bedeutung), S. 10 (§ 17 e I FStrG) und S. 12 f. (Anlage zu § 17 e I: **58 Bundesfernstraßen** mit überragender verkehrlicher Bedeutung) sowie S. 17 (§ 14 e I WaStrG) und S. 18 f. (Anlage 2 zu § 14 e I: **6 Bundeswasserstraßen** mit überragender verkehrlicher Bedeutung).

⁴⁴ Bundesverkehrsminister Tiefensee: Neue Bundesregierung setzt auf Beschleunigung des Planungsrechts (Pressemitteilung Nr.: 469/2005 vom 29.11.2005, aktuell abrufbar unter <http://www.bmvbw.de/dokumente/-945512/Pressemitteilung/dokument.htm>) (Zugriff am 5.12.2005).

⁴⁵ Aktuell zum Management von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch die DEGES (Planung – Bau – Recht – Finanzen), DEGES report 2005/2006.

⁴⁶ S. www.bmvbw.de, Pressemitteilung Nr. 153/2005 v. 11.5.05: Stolpe: Neues Planungsrecht beschleunigt Bauvorhaben um bis zu 2 Jahre samt Gesetzentwurf zum PIBeschlG als Anlage.

Tage) nahezu halbiert werden.⁴⁷ Deutlich kürzere Bauzeiten u.a. für die Realisierung von Autobahnen sind die Folge: So war die kurze Verfahrensdauer ein wesentlicher Grund für die Fertigstellung des VDE-Projekts A 14 Halle-Magdeburg in nur 10 Jahren sowie des VDE-Vorhabens A 20 (Ostseeautobahn) von Lübeck nach Stettin in nur 13 Jahren. Insbesondere bei der BAB A 20 kam das Instrument der Plangenehmigung vermehrt zum Einsatz, um etwa Brückenbaumaßnahmen vorzuziehen.

Gut 15 Jahre nach der Wiedervereinigung soll der Gesetzentwurf für ein Planungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)⁴⁸ – nach allen bereits in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen zur Planungsvereinfachung u. -beschleunigung – somit für ganz Deutschland ein weiter optimiertes Fachplanungsrecht schaffen. Mit dem Auslaufen des VerkpBG wird es dann kein geteiltes Planungsrecht mehr geben. Der Entwurf für ein Planungsbeschleunigungsgesetz stellt laut ehemaligem Bundesverkehrsminister Stolpe einen wichtigen Schritt zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Deutschland dar.⁴⁹ Auch der jetzige Minister Tiefensee hält an dem Konzept fest.⁵⁰ Die zentralen Ziele der Planungsbeschleunigung sind dabei, Finanzierungsmittel effizient einzusetzen, Bauvorhaben zu vereinfachen und damit zu beschleunigen sowie insgesamt die Standortbedingungen zu verbessern.⁵¹ Schließlich wurden im Jahr 2003 in Deutschland rund 237 Milliarden Euro in Infrastruktur investiert. Davon entfielen etwa 131 Milliarden Euro auf den Wohnungsbau, 67,8 Milliarden Euro auf den Wirtschaftsbau und 37,5 Milliarden Euro auf öffentliche Investitionen. Rund 23 Milliarden Euro wurden letztlich in den Straßenbau und sonstige Tiefbaumaßnahmen investiert.⁵² Dies verdeutlicht, um welche Dimensionen es geht, wenn man sich der Thematik Planungsbeschleunigung und –vereinfachung und damit dem wichtigen Instrument der Plangenehmigung nähert.⁵³

⁴⁷ Weitere Angaben bei *Hien*, DVBl. 2003, 443 (446) bzw. www.bverwg.de.

⁴⁸ Dazu BR-Drs. 363/05 v. 19.5.2005 und aktuell BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005.

⁴⁹ Pressemitteilung zum Gesetzentwurf, abrufbar unter www.bmwbw.de/-,302.924440/Bauen-einfacher-machenvereinf.htm (Zugriff am 1.6.2005).

⁵⁰ Bundesverkehrsminister Tiefensee: Neue Bundesregierung setzt auf Beschleunigung des Planungsrechts (Pressemitteilung Nr.: 469/2005 vom 29.11.2005, aktuell abrufbar unter <http://www.bmwbw.de/dokumente/-945512/Pressemitteilung/dokument.htm> (Zugriff 5.12.05).

⁵¹ Jedoch gewinnt der Standort Deutschland auch trotz geringem wirtschaftlichen Wachstums bei ausländischen Investoren an Ansehen, *Neue Westfälische Zeitung* v. 20./21.8.2005, S. 7 li. o. unter Verweis auf das Wirtschaftsmagazin *Economist*. Tatsächlich hätten die Reformen der vergangenen Jahre den „Standort D“ attraktiver gemacht. Laut Umfrage des Wirtschaftsprüfers Ernst & Young, a.a.O., unter 670 ausländischen Firmen belegt Deutschland 2005 weltweit Platz 5. In Europa etwa erfreue sich nur Polen größerer Beliebtheit als „good old Germany“. Gute Noten erteilten die Investoren dabei der Infrastruktur, der Ausbildung von Arbeitskräften und der Rechtssicherheit.

⁵² Pressemitteilung zum Gesetzentwurf, a.a.O.

⁵³ Zudem gehen die Verkehrsprognosen des Bundesverkehrswegeplans im Vergleichszeitraum 1997 bis 2015 von massiven Steigerungen der Verkehrsleistungen aus, im Personenverkehr etwa um 20 % und im Güterverkehr sogar um 64 %, vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 54 f. (Pkt. 6.1).

ZIELSETZUNG DER ARBEIT

Diese Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, das in der Rechtsanwendung oftmals verkannte *Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung* umfassend aufzuarbeiten und dabei in all seinen Facetten näher darzustellen. Ausgehend von der historischen Entwicklung dieses besonderen Rechtsinstituts wird nun erstmals eine gesicherte empirische Bewertungsgrundlage durch eine bundesweite Behördenumfrage im Straßenbereich geschaffen. Die Erhebung zeigt speziell wie unterschiedlich auf das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren zurückgegriffen wird und wie sich die Behördenpraxis im gesamten Bundesgebiet doch wesentlich unterscheidet. Erfahrungen liegen hier insbesondere in den neuen Bundesländern vor.

Weiter steht die Frage im Vordergrund, ob das *nichtförmliche Plangenehmigungsverfahren* tatsächlich eine praxiserrechte Alternative zu dem grundsätzlich erforderlichen und streng reglementierten Planfeststellungsverfahren mit umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zu meist festgeschriebener Umweltverträglichkeitsprüfung⁵⁴ darstellen kann. Hierbei wird insbesondere auf die neueste, allerdings befristete Zulassungsform der Plangenehmigung mit UVP entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG bzw. dem landesstraßenrechtlichen Pendant eingegangen.

Einem Weniger an Verfahren (Input) steht letztlich die gleiche Rechtswirkung (Output) gegenüber.⁵⁵ Ergebnisse liefert insoweit eine repräsentative, *empirische Studie* bei verschiedenen Behörden insbesondere den (obersten) Landesstraßenbaubehörden⁵⁶, welche die grundlegenden Erfahrungen der Verwaltung mit dem Rechtsinstitut der Plangenehmigung nach dem VerkPBG⁵⁷, dem PIVereinfG⁵⁸, dem GenBeschlG⁵⁹ und schließlich dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u.a. EG-RL zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz)⁶⁰ widerspiegelt. Die **bundesweite Erhebung** fand im Zeitraum von März bis November im Jahre **2001** statt. Die **Rücklaufquote** lag dabei bei sagenhaften **100 %**. Den zuständigen Landesstraßenbaubehörden sei an dieser Stelle nochmals sehr herzlich für ihre freundliche Unterstützung gedankt, ohne deren Hilfe sich der gewünschte Praxisbezug nur schwerlich hätte herstellen lassen können. Teilweise hat der Verfasser die entsprechenden Behörden auch persönlich aufgesucht und interviewt, um Erfahrungsberichte quasi aus erster Hand zu erhalten. Dabei liegt das Schwergewicht

⁵⁴ Besser „Umweltfolgenprüfung“, vgl. Schink, NuR 1998, 173 m.w.N. in Fn. 1. Nach dem UVPG a.F. v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205) erfolgte eine UVP immer nur im Planfeststellungsverfahren (s. Anlage zu § 3 UVPG a.F.).

⁵⁵ Zu diesem Begriffspaar Gassner, Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen v. PF u. PG, NuR 1996, 492 (493).

⁵⁶ Die oberste Landesstraßenbaubehörde stellt gem. § 17 V 1 FStrG den Plan nach § 17 I fest, erteilt die PG nach § 17 I a und I b FStrG u. trifft d. Entscheidung nach § 17 II FStrG (Verzicht), soweit die Zuständigkeit nicht delegiert wird.

⁵⁷ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (VerkPBG) v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174); zuletzt verlängert bis 31.12.2005 durch Gesetz v. 21.12.2004 (BGBl. I S. 3644).

⁵⁸ Gesetz z. Vereinfachung d. Planungsverfahren f. Verkehrsvorhaben (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123).

⁵⁹ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354).

⁶⁰ G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

der Darstellung eindeutig auf der (fern-) straßenrechtlichen Plangenehmigung⁶¹, da ihr neben der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung⁶² die größte Praxisrelevanz⁶³ zukommt. Gerade ihr weiter Anwendungsbereich im Hinblick darauf, dass ihr Einsatz auch bei *unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung* von der Planung Betroffener möglich ist, liefert der Verwaltung ein weites Betätigungsfeld. Berücksichtigung finden dabei auch die landesstraßenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, soweit gesetzlich vorgesehen. Zudem wurden die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen des Bundes zum Einsatz der Plangenehmigung befragt.⁶⁴ Doch wird auf eine detaillierte Darstellung verzichtet, da die entsprechende Behördenumfrage keine wesentlich neuen Erkenntnisse gegenüber dem Straßenbereich liefert.

Um der Arbeit die notwendige Aktualität zu verleihen und den Besonderheiten des Fernstraßenrechts Rechnung zu tragen, wurde abschließend im Jahre **2004** ergänzend eine **Umfrage** in den **neuen Bundesländern** zum neuen **§ 17 Abs. 1 b FStrG** bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelung im jeweiligen Landesstraßengesetz durchgeführt. Dies einerseits, um die Studie zu vervollständigen und andererseits die Möglichkeit einer grds. Verknüpfung der Plangenehmigung mit der UVP zu veranschaulichen. Gerade die Anwendung dieses neuen Beschleunigungsinstrumentes in der täglichen Behördenpraxis⁶⁵ vermag zukünftigen Gesetzesvorhaben – das Plangenehmigungsverfahren betreffend – die notwendigen Impulse geben. Denn die Debatte zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und die damit verbundenen Aktivitäten des Gesetzgebers zeichnen sich oftmals durch viel Theorie und wenig Praxisbezug aus, also insbesondere die fehlende vorherige Erhebung valider empirischer Daten.⁶⁶

⁶¹ Instrukтив *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff.; prägnant *ders.*, in Stüer, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

⁶² Vgl. *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, Speyerer FB Nr. 160, 1996, S. 147 ff.; *ders.*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, Speyerer FB Nr. 175, S. 101 ff.; siehe auch den „*Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG*“ vom 2.1.2004 in BT-Drs. 15/2311, insb. S. 8 (Tabelle zu Pkt. 2.5.1.2), wonach das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) in 1.176 Verfahren sage und schreibe 1.076 Plangenehmigungen, aber im Gegensatz dazu nur 100 Planfeststellungen erteilte. Insgesamt zur PG im Eisenbahnrecht *Roll/Walter/Hauke*, Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen, 3. Fassung Juli 2002 (herausgegeben v. Eisenbahn-Bundesamt).

⁶³ *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 (57 f., vgl. auch Fn. 3); insg. instruktiv auch „*Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG*“ vom 2.1.2004 in BT-Drs. 15/2311, insb. S. 7 ff. (Pkt. 2.5, S. 8 mit Abb. und Pkt. 2.6, S. 9).

⁶⁴ Zur wasserrechtlichen Plangenehmigung etwa *Vollmöller*, BayVBl. 2000, 137 ff.

⁶⁵ Dazu *Müller*, Die Plangenehmigung - ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 ff.; *Weber/Jürgensen*, Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz - ein erster Erfahrungsbericht aus der Praxis, NWVBl. 1999, 6 ff.

⁶⁶ Vgl. zumeist kritisch *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57; *Repke-witz*, Beschleunigung d. Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (140 m.w.N. in Fn. 23, 161 f. Pkt. 1 d. Zusammenfassung); *Steinbeiß-Winkelmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben u. Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, 809 f.; ferner *Sparwasser*, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, AnwBl. 2000, 658 (659, zu 3.). eine empirische Untersuchung ist auch *Steinberg*, Umweltschutz in der Verkehrswegeplanung, DÖV 2000, 85 (87 li. Sp. M.) nicht bekannt.

Inwieweit europarechtlichen Vorgaben⁶⁷, insbesondere der geänderten UVP-RL⁶⁸, entsprochen wird, bedarf desweiteren einer näheren Betrachtung. Die UVP-ÄndRL⁶⁹ hätte nach Art. 3 Abs. 1 der RL 97/11/EG bis zum 14.3.1999 in nationales Recht umgesetzt werden müssen, was allerdings erst mit über 2jähriger Verspätung geschah. Dabei wird der für die Verwaltungspraxis⁷⁰ entscheidenden Frage nachgegangen, ob insoweit eine richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts bzw. eine Direktwirkung der UVP-ÄndRL für diese Zeit in Betracht gezogen werden mußte. Besonderes Augenmerk verdient dabei die höchstrichterliche Rechtsprechung des EuGH.⁷¹

Zunächst sind jedoch die drei Möglichkeiten der Planungsentscheidung, also die *Planfeststellung*⁷², die *Plangenehmigung*⁷³ und der *Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung*⁷⁴, hinreichend voneinander abzugrenzen. Dabei sei besonders hervorgehoben, dass das **Fernstraßenrecht** nunmehr insgesamt **5 Zulassungsformen** kennt, nämlich Planfeststellung und Plangenehmigung jeweils mit bzw. ohne Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung (sog. Verzicht).⁷⁵ Unterstützend wird dabei auch der Frage nachgegangen, ob die Beschleunigungsmaßnahmen unter Deregulierungsgesichtspunkten hinreichend aufeinander abgestimmt sind bzw. der hektische Reform-eifer des Gesetzgebers nicht vielmehr entsprechende Änderungen erfordert. Abschließend soll noch der praktische Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Bundesverkehrswe gerecht näher aufgezeigt werden. Dabei ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es eine **zwingende Prüfungsreihenfolge** gibt, die unbedingt einzuhalten ist.⁷⁶

Haben sich die Zeiten für Planungsverfahren mit der Einführung der Plangenehmigung tatsächlich entscheidend verkürzt und hat die Verwaltungspraxis damit dieses Institut angenommen, oder blieb es bei dem frommen Wunsch des Gesetzgebers und einem weitgehend folgenlosen Aktionismus. Stellt das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung überhaupt noch ein

⁶⁷ Vgl. zum Einfluß des Europarechts allgemein *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 7. Aufl. 2000, Einl. Rn. 51 ff. m.w.N., zur UVP-RL § 72 Rn. 33 ff. u. insb. § 74 Rn. 173; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl. 1998, zum Europarecht § 9 Rn. 210, zur UVP § 63 Rn. 52 ff., § 72 Rn. 60 ff. u. zu den Anforderungen der UVP-RL insb. Rn. 55; zum UVP § 2187.

⁶⁸ Richtlinie des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG), ABl. EG 1985 Nr. L 175, S. 40, geändert durch RL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG 1997 Nr. L 73 S.5, zuletzt geändert durch RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABl. EU Nr. L 156, S. 17.

⁶⁹ Die UVP-RL in der Fassung der UVP-ÄndRL v.14.3.1997 ist abgedruckt in MBl. NW 1999, S. 1086 ff.

⁷⁰ Vgl. zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung den Gem. RdErl. Der Ministerien v. 27.7.1999 in MBl. NW 1999, S. 1083 (1084 unter Punkt II Nr. 3).

⁷¹ Vgl. nur EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95 in ZUR 1999, 44 ff.: Keine frist- und ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland; Besprechung von *Hoffmeister*, NJ 1999, 155; ferner bereits zur unmittelbaren Anwendung der UVP-RL, EuGH, Urt. v. 11.8.1995 - C 431/92, ZUR 1995, 258 ff.

⁷² Vgl. nur § 74 Abs. 1-5 VwVfG (Bund), § 17 Abs. 1 FStrG, § 18 Abs. 1 AEG.

⁷³ Vgl. nur § 74 Abs. 6 VwVfG (Bund), § 17 Abs. 1 a, b FStrG, § 18 Abs. 2 AEG; umfassend *Ringel*, (Fn. 2), S. 17 ff.

⁷⁴ Vgl. nur § 74 Abs. 7 VwVfG (Bund), § 17 Abs. 2 FStrG, § 18 Abs. 3 AEG; ferner ausführlich *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung u. Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff; *dies.*, PF u. PG, VBIBW 1998, 285 ff.

⁷⁵ Vgl. *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben - Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, 361 ff.; kritisch *Wickel/Müller*, PG und UVP in der Verkehrswegeplanung, NVwZ 2001, 1133 (1135).

⁷⁶ Hierzu ausführlich 4. Teil.

taugliches Instrument in der Planungspraxis⁷⁷ der Behörden dar, wenn es gemäß § 17 I b FStrG einer UVP i.S.v. § 9 III UVPG und damit einer Einbeziehung der Öffentlichkeit bedarf, soweit ein UVP-pflichtiges Straßenbauvorhaben zugrunde liegt, sowie einer Beteiligung der Naturschutzverbände nach § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG, damit also weitgehend seiner vom Gesetzgeber ursprünglich zgedachten beschleunigenden Wirkung beraubt wird? Wie ist es nach dem Erlass des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien⁷⁸ um die Zukunft der Plangenehmigung bestellt?!

Wird die qualifizierte Plangenehmigung neueren Typs nach nunmehr langjähriger durchweg positiver Erfahrung insbesondere im beschleunigten Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern dergestalt an Bedeutung verlieren⁷⁹, dass sie letztlich nur noch im begrenzten Umfang zur Anwendung kommen kann, soweit es sich *nicht* um UVP-pflichtige Vorhaben handelt? Das mittlerweile etablierte Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung droht erheblich an Bedeutung zu verlieren⁸⁰, obwohl eine UVP mit einem Plangenehmigungsverfahren europarechtlich durchaus zu verbinden ist (siehe § 17 Abs. 1 b FStrG). Die bestehende Gesetzeslage im übrigen Fachplanungsrecht läuft dem Deregulierungsgedanken eindeutig zuwider.⁸¹ Welche Anpassungen sind daher zukünftig vorzunehmen?

Abschließend bleibt zu erörtern, ob die RL 2003/35/EG⁸² vom 26. Mai 2003, welche u.a. die UVP-RL ändert⁸³, neuerliche Anpassungen des Plangenehmigungsverfahrens erfordert. Diese sog. „Öffentlichkeits-Richtlinie“ war bis zum 25. Juni 2005 in nationales Recht umzusetzen und dient der Transformation der Aarhus-Konvention⁸⁴ in das Gemeinschaftsrecht – vor allem der 2. Säule in Form verbesserter Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren und zum

⁷⁷ Vgl. zur Praxisseite aktuell etwa *Ziekow* (Hrsg.), *Praxis des Fachplanungsrechts*, 2004; *Probstfeld/Stüer*, *Die Planfeststellung*, Ende 2003.

⁷⁸ G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

⁷⁹ *Gerhold*, in: *Ziekow* (Hrsg.), *Bewertung von Fluglärm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren*, 2002, S. 83 (99, 101) konstatiert, dass d. luftverkehrsrechtliche Plangenehmigung wohl zur Bedeutungslosigkeit verkommen wird. Anders aber *Stüer/Probstfeld*, *UPR* 2001, 361 (365), die nicht vom „Ende der PG“ bei Straßenbauvorhaben ausgehen.

⁸⁰ Doch auch nach der Novellierung des Rechts der UVP kommt etwa der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung nach wie vor erhebliche Bedeutung zu, so *Walter* vom EBA, in: *Hönig*, *DVBf.* 2003, 977 (979); vgl. z. *VerkPBG* auch *BT-Drs.* 15/ 2311 v. 2.1.2004, S. 8 Pkt. 2.5.1.2.

⁸¹ Vgl. i.d.S. Stellungnahme d. BR z. Entwurf f. ein G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. RL, Empfehlungen d. Ausschüsse v. 12.12.2000, *BR-Drs.* 674/1/00, S. 112 ff., 285 ff.; ferner bereits Anrufung des Vermittlungsausschusses durch d. Bundesrat bzgl. d. G. z. Änderung verkehrswegerechtlicher Vorschriften (*VerkVÄndG*) v. 10.11.2000, *BR-Drs.* 641/00, S. 2 ff.; Antrag Bayern v. 8.11.2000, *BR-Drs.* 641/2/00, S. 2 ff.; auch bereits Stellungnahme BR z. *VerkVÄndGE* v. 14.7.2000, sowie Antrag Bayern v. 12.7.2000, *BR-Drs.* 314/3/00, S. 1 ff., *BR-Drs.* 314/2/00, S. 2 ff.; jüngst zur Kombination d. PG mit einer UVP *Müller*, *Die Plangenehmigung - ein taugliches Instrument der Planungspraxis?*, S. 147 ff. (169 ff.) in: *Ziekow* (Hrsg.), *Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht*, 2001; so auch in der Diskussion vom Abschied von der PG, in: *Stüer*, *DVBf.* 1999, 1640 (1643); a.A. wiederum schließlich die Bundesregierung in ihrem *VerkVÄndGE* v. 23.6.2000, *BT-Drs.* 14/3646, S. 4 ff.

⁸² RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) und 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, *ABl. EU* Nr. L 156, S. 17.

⁸³ Die aktuelle Fassung der UVP-RL ist abrufbar unter www.bmu.de, Stichwort „UVP“.

⁸⁴ „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, kurz Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998, abgedruckt in *NVwZ* Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001, III S. 5 ff.; nähere Informationen unter www.aarhus-konvention.de.

Teil auch bereits der 3. Säule, also des erleichterten Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Die Arbeit untergliedert sich dabei in 6 größere Teile (Kapitel): Der **1. Teil** liefert eine umfassende Einführung in die zugrundeliegende Thematik, der **2. Teil** beleuchtet den historischen Hintergrund der Beschleunigungsgesetzgebung bis zum aktuell vorliegenden Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes (PIBeschlG), der **3. Teil** beinhaltet eine bundesweite empirische Untersuchung zur Anwendung der Plangenehmigung in der (fern-) straßenrechtlichen Behördenpraxis, der **4. Teil** stellt den Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Bundesverkehrswege-recht und das Verfahren dar, der **5. Teil** befasst sich mit den Rechtswirkungen der qualifizierten Plangenehmigung und gibt einen kurzen Überblick über den Rechtsschutz, der sich allerdings von dem gegenüber Planfeststellungen nicht wesentlich unterscheidet, während der letzte **6. Teil** eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse liefert.

1. TEIL: EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK

A. GRUNDSÄTZLICHE BESCHRÄNKUNG DER PLANGENEHMIGUNG AUF NICHT UVP-PFLICHTIGE VORHABEN

„Im internationalen Wettbewerb um Investitionen ist die Dauer von Genehmigungsverfahren ein wesentlicher Faktor. Der Erfolg neuer Produkte hängt auch von der Schnelligkeit ab, mit der sie eingeführt werden. Eine substantielle Beschleunigung der Genehmigungsverfahren wird die Attraktivität des Standortes Deutschland für Investitionen daher erhöhen können.“ So heißt es zur Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren⁸⁵ vom 12. September 1996, welcher das Instrument der Plangenehmigung⁸⁶ neueren Typs nunmehr allgemein gültig in das fachgebietsübergreifende VwVfG⁸⁷ des Bundes in § 74 Abs. 6 als gleichwertige Alternative zur Planfeststellung übernommen hat.

Daneben wurde die Plangenehmigung in § 7 Abs. 3 AbfG (bereits am 6.10.1996 außer Kraft getreten)⁸⁸, § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG⁸⁹, § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG und § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F.⁹⁰ (jetzt § 31 Abs. 3 WHG) dergestalt geändert bzw. dahingehend neu eingeführt, dass die zuständige Behörde nur dann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses auf Antrag oder von Amts wegen eine Plangenehmigung erteilen kann, *wenn das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG⁹¹ genanntes Schutzgut haben kann* (sog. Umweltklausel). Weiter wurde mit § 74 Abs. 7 VwVfG⁹² die Möglichkeit des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (im Folgenden auch „Verzicht“) allgemein in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) übernommen, wie bereits aus dem Fachplanungsrecht bekannt.⁹³

⁸⁵ Vorblatt des GesetzE zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I, S. 1354) unter A. Zielsetzung in BT-Drs. 13/3995 v. 06.03.1996.

⁸⁶ Vgl. hierzu umfassend Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996.

⁸⁷ § 74 Abs. 6 VwVfG Bund / Länder; § 141 Abs. 6 LVwG S.-H. (als letztes Bundesland hat Schleswig-Holstein mit Gesetz v. 18.6.2001 die Änderungen durch das GenBeschlG nachvollzogen, GVOBl. S.-H. S. 81 ff.).

⁸⁸ Das AbfG ist am 6.10.1996 außer Kraft getreten, vgl. Art. 13 im Gesetz zur Vermeidung, Verwertung u. Beseitigung von Abfällen v. 27.9.1994, BGBl. I S. 2705 (2728). Nach Art. 12 sind bereits begonnene Plangenehmigungsverfahren nach § 7 III des AbfG zu Ende zu führen. Das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft u. Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- u. Abfallgesetz - KrW-/AbfG) trat im wesentlichen als Folgegesetz zum AbfG am 6.10.1996 in Kraft, vgl. BGBl. I S. 2705, geänd. durch G. v. 1.11.1996, BGBl. I S. 1626.

⁸⁹ § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG, so bereits Nr. 2; anders Nr. 3 f. Deponien z. Entwicklung/Erprobung neuer Verfahren.

⁹⁰ § 31 I 3 WHG a.F., wobei Nr. 1 einen *Ausbau von geringer Bedeutung* verlangte, *insb. einen naturnahen Ausbau* und nur Nr. 2 die *Umweltklausel* enthielt (Art. 5 GenBeschlG) = jetzt § 31 III WHG (mit dem Unterschied, dass in § 31 I 3 Nr. 2 WHG a.F. der letzte Halbsatz weggefallen ist: „und den Zweck verfolgt, eine wesentliche Verbesserung für diese Schutzgüter herbeizuführen“), vgl. 6. Gesetz zur Änderung des WHG v. 11.11.1996 (BGBl. I S. 1690); Neufassung d. WHG in BGBl. I S. 1695. Zur PG im WasserR, Vollmöller, BayVBl. 2000, 137. Jetzt WHG in d. Fassung v. 19.8.2002 in BGBl. I S. 3245. Zu rechtlichen Instrumenten des Hochwasserschutzes Steenhoff, UPR 2003, 50 (54 ff.).

⁹¹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 5.9.2001 (BGBl. I S. 2350); Neubekanntmachung des UVPG v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205) in der seit 3.8.2001 geltenden Fassung (BGBl. I S. 1950).

⁹² § 74 Abs. 7 VwVfG Bund / Länder; § 141 Abs. 7 LVwG S.-H. (m. G. v. 18.6.2001, GVOBl. S. 81 ff. eingeführt).

⁹³ Umfassend Timmermans, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, *dies.*, VBIBW 1998, 285 ff..

I. Erforderliche Aufnahme der Umweltklausel im allg. VwVfG

Warum allerdings der Gesetzgeber die erforderliche und überdies wünschenswerte Umweltklausel zudem nicht einfach im VwVfG, also in § 74 Abs. 6 u. 7 allgemein festgeschrieben hat, vergleichbar mit den fachgesetzlichen Normierungen in § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG, § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG und § 31 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 WHG a.F. (jetzt § 31 Abs. 3 WHG) bzw. wie nunmehr generell im Bundesverkehrswegerecht⁹⁴ normiert: „An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden bzw. Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung⁹⁵, solche Fälle liegen vor, wenn **es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die UVP eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist**, erschließt sich unter dem Aspekt der Vereinheitlichung und dem fachgebietsübergreifenden Charakter des VwVfG nicht so recht. Auch wenn die beiden Formulierungen sprachlich leicht von einander abweichen, so ist ihr Sinngehalt doch derselbe, nämlich der, dass ausschließlich für ein nicht UVP-pflichtiges Projekt eine Plangenehmigung an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses erteilt werden kann (so jetzt auch der Wortlaut von § 31 Abs. 3 WHG n.F. und § 20 Abs. 2 S. 1 UVPG⁹⁶ n.F.). Denn nur wenn das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann, handelt es sich bei dem Projekt auch um ein Vorhaben, für das nach dem UVPG keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Die politische Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers ist mithin die, dass das Erfordernis einer UVP nunmehr grundsätzlich die Einleitung eines aufwendigen und oftmals langwierigen Planfeststellungsverfahrens zur Folge hat (Ausnahme § 17 I b FStrG).

II. Gemeinschaftsrechtswidrige Rechtslage bis zum 3.8.2001

Anders stellte sich allerdings die Gesetzeslage bis zur Novellierung des UVPG am 3.8.2001 durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-RL und weiterer EG-RL zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (sog. Artikelgesetz)⁹⁷ dar, da bis zu diesem Zeitpunkt vielmehr umgekehrt die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in **EG-rechtswidriger**⁹⁸ Weise stets der Verfahrenswahl folgte. Danach wurde eine UVP immer (nur) dann durchgeführt, wenn ein Planfeststellungsverfahren gewählt wurde, während ein Plangenehmigungsverfahren grds. immer ohne UVP erfolgte, was sich allerdings als eindeutiger Verstoß gegen die UVP-RL darstellte (s.u.).⁹⁹ Denn so bestand die Möglichkeit eine Plangenehmi-

⁹⁴ § 17 I a 1 Nr. 1, II 2 Nr. 1 FStrG (anders aber § 17 I b FStrG f. d. neuen Länder!); § 18 II 1 Nr. 1, III 2 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1, II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1, I b Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1, III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1, III 2 Nr. 1 MBPlG. Vgl. G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL v. 27.7.01, BGBl. I 1950.

⁹⁵ Im Gegensatz zu § 17 II 1 FStrG, § 14 I b HS 1 WaStrG u. auch § 74 VII 1 VwVfG (§ 141 VII 1 LVwG SH) verlangen § 18 III 1 AEG, § 28 II 1 PBefG, § 8 III 1 LuftVG u. § 2 III 1 MBPlG, dass es sich nur um *Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung* handeln darf. Zudem räumt § 8 III 1 LuftVG Ermessen ein.

⁹⁶ In Teil 2: Vorschriften für bestimmte Leitungsanlagen und andere Anlagen (Anlage 1 Nr. 19 zum UVPG).

⁹⁷ Gesetz z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950.

⁹⁸ Statt aller prägnant *Schink*, Die UVP - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 Fn. 27 m.w.N.).

⁹⁹ Keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland, EuGH Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.; sowie Vertragsverletzungsverfahren d. EG-Kommission gegen Deutschland - Rs. C -24/99, ABl. EG Nr. C 86, S. 10 f. (v. 27.3.1999), eingestellt am 18.2.2002, ABl. EG Nr. C 109, S. 39. Statt aller *Viebrock*, NVwZ 1992, 939 (940 f.); *Pfeil*, Plangenehmigung u. UVP, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 101 ff. m.w.N.; *Schink*, NuR 1998, 173

gung ohne Umweltverträglichkeitsprüfung zu erteilen, selbst wenn durch das Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen hervorgerufen werden konnten.¹⁰⁰

III. Klarstellung für die Rechtspraxis

Warum im Zuge des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG) letztlich der Anwendungsbereich der Plangenehmigung wie auch des Verzichts auf Planfeststellung und Plangenehmigung (§ 74 Abs. 6 u. 7 VwVfG) keine grundsätzliche Einschränkung durch eine sog. Umwelt(-schutz-)klausel, wie im Fachplanungsrecht aufgezeigt, erfahren hat, erscheint mit Blick auf europarechtliche Vorgaben in Form der UVP-Richtlinie nicht nachvollziehbar. Eine erforderliche Klarstellung erscheint mithin dringend geboten und entspricht überdies der aktuellen Intention des Bundesgesetzgebers.

Begrüßenswert wäre dieser ergänzende Zusatz schließlich auch für die Rechtspraxis, also den Rechtsanwender. Selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes bzw. nach § 1 Abs. 3 VwVfG auch der Länder aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes¹⁰¹ nur ergänzend zur Anwendung gelangt, soweit nicht speziellere Regelungen des Bundes und der Länder im Fachplanungsrecht vorhanden sind, d.h. in Form von inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Bestimmungen, erscheint eine einheitliche Regelung unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung und der Vollzugstauglichkeit doch wünschenswert. Denn sonst besteht die Gefahr, dass ein UVP-pflichtiges Vorhaben gegen den erklärten Willen des Gesetzgebers im Wege einer Plangenehmigung zugelassen werden könnte, ohne dass Verfahrensregelungen bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung, wie im Ausnahmetatbestand des § 17 Abs. 1 b S. 2 FStrG normiert, existieren.

IV. Gefahr einer fehlerhaften Verfahrenswahl

Die Möglichkeit einer fehlerhaften Verfahrenswahl erscheint auch nicht ganz fernliegend, wenn man sich etwa die Regelungen zum Plangenehmigungsverfahren im Flurbereinigungsrecht¹⁰² ansieht; dessen Wortlaut sich seit der Einführung der Plangenehmigung im FlurbG im Jahre 1976¹⁰³ nicht verändert hat.¹⁰⁴

(175 f. m.w.N.); *Stier/Probstfeld*, UPR 2001, 361; *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 2003, § 74 Rn. 163 a und b.

¹⁰⁰ BVerwG, Beschluss v. 15.12.1994 - 7 VR 17.94 LS (zu § 14 I a WaStrG, Mittellandkanal), NuR 1995, 247.

¹⁰¹ Vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 1 Rn. 3 und 30 ff.

¹⁰² Eingehend *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 52 ff. m.w.N..

¹⁰³ Neuf. d. Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) v. 15.3.1976, BGBl. I S. 533 (537, 554). Zur Entstehungsgeschichte *Quadflieg*, Recht d. Flurbereinigung, Einl. Rn. 52 ff., § 41 Rn. 169, 178; ferner z. PG im FlurbR *Ronellenfitsch*, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (337 f.); *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Aufl. 1985, § 41 Rn. 21 ff.; kritisch zur Konzentrationswirkung der Plangenehmigung nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG schließlich *Bramer*, NuR 1981, 201.

¹⁰⁴ Änderungen geplant im Zuge des Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), abrufbar unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (Anhang 2, Stand 30.6.2005), wonach § 41 Abs. 4 FlurbG berechtigterweise einen neuen S. 4 erhalten soll: „Abweichend von S. 1 u. 2 bedarf es der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, wenn für den Plan nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.“ (vgl. Art. 7 Nr. 1 a und b, S. 25, a.a.O.).

So eröffnet § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG nach wie vor die Möglichkeit der Wahl des Plangenehmigungsverfahrens leider ebenfalls ohne Umweltklausel, während nach Nr. 16.1 der Anlage 1¹⁰⁵ zum UVPG eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls i.S.v. § 3 c Abs. 1 S. 1 UVPG vorgesehen ist, die zu einer UVP-Pflicht führen könnte. Sollte dieser Fall eintreten, so hätte dies zur unangenehmen Folge, dass für das UVP-pflichtige Vorhaben im Wege der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung eine Normenkollision bestehen würde. Denn § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG enthält keine Verfahrensregelungen¹⁰⁶, so dass der ergänzend¹⁰⁷ anwendbare § 74 Abs. 6 S. 2 HS 2 VwVfG¹⁰⁸ festlegt, dass auf die Erteilung der Plangenehmigung die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren *keine* Anwendung finden. Demgegenüber normiert § 4 UVPG aber, dass das UVP-Gesetz Anwendung findet, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht näher regeln oder hinter besagtem Gesetz zurückbleiben, so dass nach § 9 Abs. 1 UVPG die Öffentlichkeit anzuhören ist, dessen S. 2 wiederum auf § 73 Abs. 3, 4 bis 7 VwVfG (*Anhörungsverfahren in der Planfeststellung*) verweist. Hätte nun als Konsequenz eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden, obwohl der Gesetzgeber diese Konstellation wohl versehentlich nicht bedacht und daher auch nicht geregelt hat?¹⁰⁹

So gesehen, könnte der Standpunkt vertreten werden, dass § 4 i.V.m. § 9 Abs. 1 UVPG als *lex specialis* anzusehen ist, so dass eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung im Stile eines Planfeststellungsverfahrens durchzuführen wäre. Dies obwohl selbst § 17 Abs. 1 b S. 2 FStrG für ein UVP-pflichtiges Straßenbauvorhaben lediglich auf § 9 Abs. 3 des UVP-Gesetzes, also eine vereinfachte Form der Einbeziehung der Öffentlichkeit - insbesondere **ohne** Erörterungstermin gem. § 73 Abs. 6 VwVfG -, verweist. Dies kann vom Gesetzgeber schwerlich gewollt sein. Hier kann daher nur ein Rückgriff auf den Rechtsgedanken des § 20 Abs. 2 S. 1 UVPG helfen, der aber der Überschrift von *Teil 2* des UVP-Gesetzes nach lediglich für bestimmte Leitungsanlagen und andere Anlagen (Anlage 1 zum UVPG Nr. 19) gilt und normiert: Nur sofern keine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP besteht, ist das Vorhaben mittels Plangenehmigung zulassungsfähig.

Gestützt wird diese Ansicht zudem durch § 19 UVPG¹¹⁰, der selbst für Flurbereinigungsverfahren¹¹¹ im Wege der verfahrensrechtlich weitergehenden Planfeststellung vorsieht, dass die Öffentlichkeit lediglich nach § 9 Abs. 3 UVP einzubeziehen ist. Insbesondere auch aus rechtssystematischen Erwägungen kann daher nicht angenommen werden, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit im Flurbereinigungsrecht bei der beschleunigenden Plangenehmigung weiter reichen

¹⁰⁵ Anlage 1 z. UVPG (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“), BGBl. I S. 1950/1957 ff. v. 2.8.01.

¹⁰⁶ Siehe hierzu vorherige Fn., zudem soll im Zuge des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes folgender neuer Abs. 7 in § 41 FlurbG angefügt werden: „Ist für den Plan nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, sind im Planfeststellungsverfahren die Verfahrensschritte des Teils 2 Abschnitt 2 des UVPG durchzuführen.“ In diesem Zusammenhang wird die privilegierende Regelung des § 19 UVPG aufgehoben gem. Art. 1 Nr. 17 (S. 12).

¹⁰⁷ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 131 a.E., § 72 Rn. 90 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 72 Rn. 6.

¹⁰⁸ Anders z.B. § 74 VI Nr. 1 b VwVfG NRW, d. verlangt, dass eine UVP *nicht* erforderlich o. bereits durchgeführt ist.

¹⁰⁹ Klarstellung im Wege des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes beabsichtigt, vgl. Fn. 104.

¹¹⁰ Die privilegierende Regelung des § 19 UVPG soll jedoch im Zuge des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes aufgehoben werden gem. Art. 1 Nr. 17 (a.a.O., S. 12 u. Begründung S. 60 f.).

¹¹¹ Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan i.S.v. § 41 I FlurbG.

soll als im Verfahren der Planfeststellung. Da zudem nach der Intention des Bundesgesetzgebers das Plangenehmigungsverfahren mit Ausnahme des befristeten und örtlich auf die neuen Bundesländer begrenzten § 17 Abs. 1 b FStrG grundsätzlich nur noch bei *nicht UVP-pflichtigen* Projekten zur Anwendung kommen soll und eine Regelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung¹¹² daher bekanntlich in allen anderen Fachplanungsgesetzen fehlt, erscheint de lege lata ein klarstellender Hinweis im VwVfG und zudem im UVPG notwendig, dass die UVP-Pflichtigkeit **grds.** ein Planfeststellungsverfahren auslöst. Denn auch § 22 UVPG verweist für die Plangenehmigung auf die meines Erachtens defizitär ausgestalteten §§ 72 bis 78 VwVfG (ohne Umweltklausel, s.o.).

V. Vereinheitlichung des Plangenehmigungsinstrumentes

Eine Aufnahme der Umwelt(-schutz-)klausel im allgemeinen VwVfG (§ 74 VI u. VII)¹¹³ gleich den Regelungen im Bundesverkehrsrecht würde daher der Klarstellung dienen und zu einer weitergehenden Vereinheitlichung des Rechtsinstrumentes der Plangenehmigung beitragen.

De lege ferenda mag das Plangenehmigungsverfahren samt UVP i.S.d. § 17 Abs. 1 b FStrG für UVP-pflichtige Projekte evtl. als Vorbildregelung dienen, doch ist die Übernahme dieser Zulassungsmöglichkeit in andere Bereiche des Fachplanungsrechts oder gar das allgemeine Verwaltungsverfahrensbislang nicht beabsichtigt und daher in naher Zukunft wohl eher unwahrscheinlich. Auch ist die Bedeutung der fernstraßenrechtlichen Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG in der Rechtspraxis bislang eher gering.¹¹⁴ Zur weiteren Harmonisierung wird somit angeregt, sich fachgebietsübergreifend zukünftig für **eine** Ausgestaltung der Umweltklausel zu entscheiden, etwa gleich der im Bundesverkehrsrecht, wobei nicht unerwähnt bleiben sollte, dass insbesondere der Wortlaut von § 31 Abs. 3 WHG kurz, prägnant und zudem aussagekräftig ist: „Für einen *nicht UVP-pflichtigen* Gewässerausbau kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden.“

B. PLANGENEHMIGUNG GEM. § 17 ABS. 1 B FSTRG ALS AUSNAHMETATBESTAND

Allein im Fernstraßenrecht vermochte sich der Bundesrat¹¹⁵ nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens¹¹⁶ dahingehend durchzusetzen, dass abweichend von § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 FStrG in den neuen Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für ein Vorhaben, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist und das vor dem **31.12.2006** beantragt wird, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses noch eine **Plangenehmigung** erteilt werden kann (**§ 17 Abs. 1 b S. 1**

¹¹² Ausführlich dazu *Fritsch-Seerhausen*, Plangenehmigung u. Öffentlichkeit, 1993, S. 1 ff., zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Bürgerbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren gem. § 4 VerkPBG, S. 83 ff.

¹¹³ § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 b VwVfG NRW etwa schränkt den Anwendungsbereich der PG so schon ein, leider fehlt noch immer ein entsprechender Zusatz in Abs. 7 S. 2.

¹¹⁴ Gleiches gilt für § 38 II i.V.m. III BbgStrG; § 45 III 2 StrWG-MV; § 39 V 4 SächsStrG; § 38 II 4 ThürStrG.

¹¹⁵ BR-Drs. 674/1/00 S. 285 ff., S. 112 f. z. Entwurf f. ein G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer RL.

¹¹⁶ BT-Drs. 14/6357 v. 20.6.2001, S. 2 zu Art. 13 Nr. 1 a - neu - (§ 17 Abs. 1 b - neu - FStrG).

FStrG). Dabei ist die *Öffentlichkeit* entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG *inzubeziehen* (S. 2).¹¹⁷ Also im „vorgelagerten“ Verfahren wird **1.)** das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht, **2.)** können die nach § 6 UVPG erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden, **3.)** wird Gelegenheit zur Äußerung gegeben und **4.)** wird die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet und der Inhalt der Entscheidung *mit Begründung* der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.¹¹⁸

Auch wenn sich damit also ein Plangenehmigungsverfahren in der Praxis mit einer förmlichen, wenn auch verkürzten¹¹⁹ UVP durchaus verknüpfen läßt, was exemplarisch § 17 Abs. 1 b FStrG deutlich zeigt, hat sich der Bundesgesetzgeber doch im Grundsatz fachplanungsrechtlich übergreifend gegen eine Plangenehmigung mit Umweltverträglichkeitsprüfung (besser Umweltfolgenprüfung)¹²⁰ ausgesprochen, wohl um ihren Beschleunigungscharakter zu erhalten. Europarechtlich im Hinblick auf die UVP-RL erscheint dies jedoch nicht zwingend erforderlich und läuft letztlich auch dem Gebot der Deregulierung entgegen, da es mit Ausnahme des Fernstraßenrechts in den neuen Bundesländern wohl zu einer Vielzahl von eigentlich „überflüssigen“ Planfeststellungsverfahren kommt, obwohl die sonstigen Plangenehmigungsvoraussetzungen vorliegen. Dies sollte der Gesetzgeber überdenken.

C. BESCHLEUNIGUNGSGESETZGEBUNG UND DIE PLANGENEHMIGUNG IN DER PRAXIS

Nach Art. 6 Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)¹²¹ werden vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Genehmigungsverfahren, also dem 13.9.1996, nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt. Allerdings bestehen zumeist mannigfach normierte Spezialregelungen in den jeweiligen Fachplanungsgesetzen, so dass die Neuregelungen in Form der Plangenehmigung gem. § 74 Abs. 6 VwVfG und des Verzichts nach § 74 Abs. 7 VwVfG im Ergebnis nur ergänzend zur Anwendung gelangen. Das VwVfG passt sich damit in weiten Teilen lediglich dem Fachrecht an. Seine Bedeutung ist im Hinblick auf das speziellere Fachplanungsrecht zumeist eher gering.

Die Zielsetzung des GenBeschlG ist dabei auch im Zusammenhang mit der Erörterung zur *Deregulierung*¹²² auf nationaler, aber auch fortschreitend auf europäischer Ebene¹²³ sowie im Kontext

¹¹⁷ Vgl. *Stüer/Hermanns*, DVBl. 2002, 514 (520); kritisch *Günter*, NuR 2002, 317 (323 f.).

¹¹⁸ Dazu *Hoppe*, UVPG, § 9 Rn. 32 ff.; *Erbguth/Schink*, UVPG, § 9 Rn. 19 ff.

¹¹⁹ So forderte der Bundesrat etwa auch künftig bei UVP-pflichtigen Vorhaben eine Plangenehmigung einsetzen zu können, vgl. BR-Drs. 314/3/00 S. 1 ff. zum VerkVÄndG; auch BR-Drs. 674/1/00 S. 112 f.; insb. S. 285 ff..

¹²⁰ Vgl. statt aller *Schink*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998, 173 Fn. 1 m.w.N.

¹²¹ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354).

¹²² Vgl. *Knemeyer*, Deregulierung, Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung - Bauverfahrensrecht in einem schlanken Staat, S. 259 ff. m.w.N., in: Grupp/ Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, Festschrift für Willi Blümel, 1999; *Rengeling* (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung (Aktuelle Entwicklungen der Rechtsetzung in Deutschland und in der Europäischen Union), 1997, S. 1 ff.; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326.

¹²³ Vgl. *Molitor*, Der Umweltschutz im Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Auftrag der Europäischen Kommission - 30 Thesen, S. 13 ff., in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung (Aktuelle Entwicklungen der

der Überlegungen zum *Schlanken Staat*¹²⁴ zu sehen.¹²⁵ Begriffe wie Privatisierung¹²⁶ und Beschleunigung¹²⁷ haben beständig¹²⁸ Hochkonjunktur und sind unlängst in aller Munde, nachdem die breite Diskussion von den ökonomischen, politischen und vor allem juristischen Fachkreisen angestoßen wurde. Hierbei dürfen jedoch Rechte Dritter oder der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt werden¹²⁹, d.h. die materiellen Standards bleiben also vorerst (noch)¹³⁰ unangetastet. Mit diesen Regelungen soll die Dauer von (Plan-) Genehmigungsverfahren weiter verkürzt werden, um den Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig zu stärken.¹³¹

I. Vernachlässigung des Umweltschutzes

Einige Stimmen im Schrifttum konstatieren dabei allerdings, dass die Rolle des Umweltschutzes in der Verkehrswegeplanung in den letzten Jahren insbesondere durch die umfassende Einführung¹³² der qualifizierten¹³³ Plangenehmigung kontinuierlich gemindert wurde.¹³⁴ Die Federfüh-

Rechtsetzung in Deutschland und in der Europäischen Union), 1997; *Wägenbaur*, EG-Umweltschutz im Zeichen der Deregulierung: verbesserte Rechtsetzung oder Einsatz sonstiger Instrumente, S. 19 ff., in: ebd.

¹²⁴ *Busse*, Verfahrenswege zu einem „schlankeren Staat“, DÖV 1996, 389; *Knemeyer*, a.a.O., S. 259 ff.; *König/Füchtner (Hrsg.)*, „Schlanker Staat“ - Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare, 1999, Speyerer FB Nr. 183; *Sauter*, Die neue Bauordnung und der „schlanke Staat“, BayVBl. 1998, 2; *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: *Rengeling (Hrsg.)*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff.

¹²⁵ Vgl. *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, Komm. zum VwVfG, § 71 a Rn. 1 ff.; *Rengeling (Hrsg.)*, (Fn. 2), S. 245.

¹²⁶ *König/Benz (Hrsg.)*, Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post u. Telekommunikation, Rundfunk, 1997; *Blümel (Hrsg.)*, Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau - Innenstadtverkehr, 1995, *Hengstschläger/Osterloh/Bauer/Jaag*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), 165 ff. m.w.N.; zu den Auswirkungen auf Verwaltung u. Verwaltungsrecht vgl. *Schmidt-Preuß/Di Fabio*, Verwaltung u. Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung u. staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), 160 ff.

¹²⁷ Zur Beschleunigungsdiskussion: *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 24 f., § 71 a Rn. 1 ff. m. zahlr. N. zur Literatur (vgl. zur beschleunigten Verkehrswegeplanung § 72 Literaturnachweise unter 3. sowie *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: *Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.)*, Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für *Blümel*, 1999, S. 201 ff.; *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, *VerwArch* 88 (1997), 137 ff.; *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997); *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, Speyerer FB Nr. 164; *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013; *Rengeling (Hrsg.)*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997; *Stier*, Querschnitte zwischen Bau- u. Fachplanungsrecht, S. 565 (566 m.w.N. in Fn. 3), in: *Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.)*, Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für *Blümel*, 1999; *ders.*, DVBl. 1997, 326 m. zahlr. N. in Fn. 1; *Wulffhorst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, *VerwArch* 88 (1997), 163 ff.

¹²⁸ Vgl. jüngst Entwurf eines Gesetzes zur Deregulierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Bereich des Umweltrechts im Gesetzesantrag des Freistaates Bayern v. 23.9.2004, BR-Drs. 734/04, S. 1 ff.

¹²⁹ Zielsetzung u. Begründung des Entwurfs zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 1 u. 7 ff.

¹³⁰ *Ronellenfisch* fordert seit langem, dass nun auch die materiellen Standards zur Diskussion zu stellen seien, vgl. nur Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: *Rengeling (Hrsg.)*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 (68 f.); so auch *Kutscheidt*, Novellierung der VwGO, S. 127 (130), in: *Rengeling (Hrsg.)*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997; in diese Richtung, aber differenzierend *Koch*, Vereinfachung des materiellen Umweltrechts, *NVwZ* 1996, 215 ff.

¹³¹ Zielsetzung u. Begründung des Entwurfs zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 1 u. 7 ff.

¹³² § 17 Abs. 1 a FStrG; § 28 Abs. 1 a PBefG, § 18 Abs. 2 AEG (= ehemals § 36 b Abs. 2 BBahnG), § 14 Abs. 1 a WaStrG, § 8 Abs. 2 LuftVG, § 2 Abs. 2 MBPlG; zuletzt durch das GenBeschlG eingeführt bzw. geändert § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG (§ 7 Abs. 3 AbfG), § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG, § 31 Abs. 3 WHG (§ 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F.), jedoch samt sog. „Umweltklausel“, die eine PG nur dann zulässt, wenn das „Vorhaben“ keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf eines der in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genannten Schutzgüter haben kann; zuerst § 4 VerKPBG aufgehoben durch Art. 8 Nr. 1 PIVereinfG; sowie landesrechtliche Regelungen wie z. B. § 38 Abs. 1 a StrWG NW.

¹³³ So *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG-Komm., Vorb. zu §§ 16 bis 17 a Rn. 76; *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, *ZUR* 1996, 57 (59) sowie *Ronellenfisch*, (Fn. 11), S. 51 ff. (67), weil ihr nach § 74 VI S.2 HS 1 VwVfG Bund die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung zukommt (weitergehend die Fachplanungsgesetze, wie § 17 I a FStrG u. § 28 I a PBefG).

rung hatte bei diesem Prozess eindeutig die Gesetzgebung, die sich bei ihrem hektischen Reformemfer allein dem Gedanken der Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung verschrieben hat. Doch auch die Rechtsprechung hat sich diesem Zeitgeist weitgehend unkritisch angepaßt. Die Verwaltung hat ihrerseits letztlich nur von den angebotenen Beschleunigungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht, so dass sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Planfeststellungs- zu Plangenehmigungsverfahren insbesondere in den neuen Bundesländern derart verlagert hat, dass dort zumindest im Straßenbereich inzwischen doppelt so viele Plangenehmigungen wie Planfeststellungen erteilt wurden.¹³⁵

II. Ost-West-Gefälle

Aber auch bei der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung ist ein starkes Ost-West-Gefälle zu verzeichnen, das wohl auf die forcierte Bautätigkeit infolge der teilweise immer noch unbefriedigenden Infrastruktur in den neuen Ländern zurückzuführen sein dürfte.¹³⁶ Es herrscht dort allenthalben reges Baugeschehen, während Plangenehmigungsverfahren in den alten Bundesländern bislang eher noch die Ausnahme darstellen.¹³⁷ Dabei gewinnt man den Eindruck, dass dem alt-hergebrachten Planfeststellungsverfahren¹³⁸, zumal in der gestrafften Form¹³⁹ des Planungseinfachungsgesetzes (PIVereinfG), oftmals der Vorzug gegeben wird, obwohl sich ein zeitsparendes Plangenehmigungsverfahren anbieten würde. Allein die wasserstraßenrechtliche Plangenehmigung kommt in der praktischen Anwendung etwa in einem Verhältnis von 1:1 zur Planfeststellung tatsächlich zum Zuge und stellt damit ein taugliches und vor allem gleichwertiges Institut in der Planungspraxis im Westen dar.¹⁴⁰ Doch ein Refugium der Plangenehmigung ist

¹³⁴ *Steinberg*, Umweltschutz in der Verkehrswegeplanung, DÖV 2000, 85; *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht - am Beispiel des Planfeststellungsrechts -, 1999, S. 95 ff.; *Fishahn*, Kampf gegen Windmühlen? Überlegungen zur Bedeutung der Bürgerbeteiligung für den Umweltschutz anlässlich der Beschleunigungsnovellen, NJ 1996, 63; *Kröger/Schulz*, Verfahrensbeschleunigung durch Plangenehmigung zu Lasten des - integrierten - Umweltschutzes?, NuR 1995, 72; *Lübbe-Wolf*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes, ZUR 1995, 57 (59); *Erbguth*, Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, JZ 1994, 477; *Gassner*, Umweltaspekte des Verkehrswegeplanungseinfachungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, 449; *Viebrock*, Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungseinfachung, NVwZ 1992, 939.

¹³⁵ Instrukтив *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (106) = knapp zusammengefasst in *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

¹³⁶ *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, Speyerer FB 175, 1997, S. 101 (107 f.). Danach verzeichnete z.B. die Außenstelle Erfurt des Eisenbahnbundesamtes bis Ende Juni 1996 87 Plangenehmigungen und nur 24 Planfeststellungsbeschlüsse.

¹³⁷ Näher auch der „*Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungseinfachungsgesetz*“ in BT-Drs. 15/ 2311 v. 2.1.2004, S. 8 ff. u. zur Verfahrensdauer S. 9 zu Pkt. 2.6). Signifikant ist dabei, dass das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) nach dem 31.12.1999 insg. 1.176 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren entsprechend den Regelungen des VerkPBG eingeleitet hat, wovon beachtliche 1.076 Plangenehmigungen (PG) und nur 100 Planfeststellungen (PF) waren (S. 8, Pkt. 2.5.1.2), weniger eindeutig im sonstigen FachplR.

¹³⁸ Vgl. *Blümel*, Die Planfeststellung, 2. Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht - Habilitationsschrift 1967 -, 2 Bde., 1994, Speyerer Forschungsbericht Nr. 140; *ders.* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, 1989, Sp. FB Nr. 49; *ders.* (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, 1995, Sp. FB Nr. 85; *ders.* (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1993, Sp. FB Nr. 105; *ders.* (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 115.

¹³⁹ *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/ Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (212 f.) sieht in § 73 III 2 VwVfG ein praktikables, vereinfachtes Verfahren, welches ebenfalls zu einer Verfahrensbeschleunigung führt, zumal wenn es um unwesentl. Enteignungen geht.

¹⁴⁰ So Wasser- u. Schifffahrtsdirektion des Bundes Nordwest. Vgl. zur luftrechtlichen Plangenehmigung *Müller*, Die Plangenehmigung - ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, S. 147 ff., in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 144; sowie positiv

schließlich im Hamburger Hafengebiet auszumachen, dort greifen Planungsrechtler beherzt und mittlerweile routiniert nahezu ausschließlich auf das Plangenehmigungsverfahren nach § 18 Abs. 2 AEG bzw. das wasserrechtliche Plangenehmigungsverfahren (§ 31 Abs. 3 WHG und § 55 HWaG) zurück, während demgegenüber nur etwa 1/7 der Verfahren aufgrund ihres hohen Planungsaufwandes im Jahre 2000 eines Planfeststellungsverfahrens bedurften.¹⁴¹ Die Tendenz geht dabei zumindest bei der Planfeststellungsbehörde Strom- und Hafenbau der Freien und Hansestadt Hamburg eindeutig in Richtung Plangenehmigung, da bis Mitte Mai 2001 etwa *ausschließlich* Plangenehmigungsverfahren durchgeführt wurden.¹⁴²

III. Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern

Insgesamt konnte die Verkehrsinfrastruktur der neuen Länder vor allem mit Hilfe des Instituts der Plangenehmigung innerhalb relativ kurzer Zeit verbessert werden. Dabei hat sich auch die Zusammenarbeit mit der DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH), die für die Vorbereitung samt Planung und Durchführung der Straßenbauvorhaben in den neuen Ländern verantwortlich ist, bewährt.¹⁴³ Durch eine sachgerechte Aufgabenverteilung und die Beschränkung der Planfeststellungsbehörde bzw. Plangenehmigungsbehörde auf die eigentliche Zulassungsentscheidung¹⁴⁴ mit den dafür erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen konnte aufwendige Doppelarbeit vermieden werden. Auch das BVerwG¹⁴⁵ weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Planfeststellungsbehörde regelmäßig selbst nicht originär plane, sondern vielmehr die entsprechenden Vorstellungen des Vorhabenträgers abwägend nachvollziehe und dadurch die rechtliche Verantwortung für die Planung übernehme.¹⁴⁶ Unterschiede in der Zuweisung der Planungsaufgabe bestehen zwischen Planfeststellung und Plangenehmigung insoweit nicht.¹⁴⁷ Auch das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung erfordert als planerische Entscheidung eine umfassende Abwägung der konfligierenden Belange.¹⁴⁸

IV. Kritik an Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Seit langem wurde dabei beklagt, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb, der sich mit fortschreitender Industrialisierung auch der Niedriglohnländer zuneh-

auch *Weber/Jürgensen*, Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 LuftVG - ein erster Erfahrungsbericht aus der Praxis, NWVBl. 1999, S. 6 ff.

¹⁴¹ Die Planfeststellungsbehörde Strom- und Hafenbau der Freien und Hansestadt Hamburg führte dabei bereits 1998 doppelt so viele Plangenehmigungsverfahren (PG) durch wie Planfeststellungsverfahren (PF); 1999 waren es schon drei mal so viele Plangenehmigungen und im Jahre 2000 schließlich mehr als 7 mal so viele Plangenehmigungen!

¹⁴² Eine gewisse Bedeutung kommt dabei schließlich noch der Planfreistellung nach § 18 Abs. 3 AEG zu.

¹⁴³ *Schittny*, DVBl. 1999, 1640 (1643); DEGES report'99, S. 3 f. Es wird in der Literatur davon ausgegangen, dass der Einsatz privater Planungsgesellschaften wie der DEGES mit erheblichen zusätzlichen Kosten gegenüber konventioneller Planung verbunden sei, diese lassen sich allenfalls mit der Ausnahmesituation nach der deutschen Wiedervereinigung und einer gewissen Zeitersparnis rechtfertigen. Zu verfassungsrechtlichen Bedenken insoweit *Pabst*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau, Diss. 1997, S. 260 ff.; positiver *Schmitt*, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private nach dem FStrPrivFinG, Diss. 1999, S. 67 ff.

¹⁴⁴ In diesem Sinne weist *Laubinger* die planerische Gestaltungsfreiheit dem Vorhabenträger zu, in: Ule/Laubinger, VerwVerfR, § 41 Rn. 11; demgegenüber spricht *Wahl*, Genehmigung und Planungsentscheidung, Überlegungen zu zwei Grundmodellen des Verwaltungsrechts und zu ihrer Kombination, DVBl. 1982, 51 ff., die planerische Abwägung und Gestaltungsfreiheit allein der Planfeststellungsbehörde zu.

¹⁴⁵ BVerwG, Urteil v. 24.11.1994 - 7 C 25.93 -, in DVBl. 1995, 238 (240 f.).

¹⁴⁶ Vgl. *Hoppe/Just*, Zur Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der PF und PG, DVBl. 1997, 789 ff.

¹⁴⁷ Ebd., DVBl. 1997, 789 (792).

mend verschärft¹⁴⁹, nicht ausreichend attraktiv sei.¹⁵⁰ Die Hauptursache wurde und wird dabei in der als zu lang empfundenen Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Fachplanungsrecht gesehen. Gegenstand der Diskussion ist aber nicht nur das Verwaltungsverfahrenrecht, sondern auch das Verwaltungsprozeßrecht; um in angemessenen Zeiträumen zur erforderlichen Planungs- u. Vollzugssicherheit zu gelangen. In diesem Zusammenhang ist der Begriff des „Planungs- u. Genehmigungsverfahrens“ also weit zu verstehen.¹⁵¹ Daher sieht sich auch das Verwaltungsprozeßrecht im Zuge der Beschleunigungsdiskussion beständig Reformbestrebungen gegenüber (Vorentwurf zur 7. VwGO-Novelle)¹⁵², welche durch Beschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten zu immer kürzeren Gerichtsverfahren und damit effektiv zu einer zeitlich früheren Vorhabenrealisierung gelangen wollen. Zuletzt hat die 6. VwGO-Novelle¹⁵³ die Rechtsschutzmöglichkeiten stark eingeschränkt. Resümierend ist in diesem Zusammenhang wohl eher eine Trendwende zu fordern, bei der es gilt, die Grundelemente rechtsstaatlicher Planung und des dabei unterstützenden gerichtlichen Rechtsschutzes vor all zu starken Beschneidungen zu schützen.¹⁵⁴ Es wird daher mit *Blümel* dafür plädiert, die „rechtsschutzfeindliche Gesetzgebung“¹⁵⁵ in eine ausgewogene Mittellage zurückzuführen. Die guten Erfahrungen mit der Planungsbeschleunigung in den neuen Ländern nutzend, beabsichtigt die Bundesregierung jedoch mit dem Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes (PIBeschlG) u.a. für besonders wichtige sog. Bundesvorrangprojekte die Eininstanzlichkeit beim BVerwG – entsprechend § 5 Abs. 1 VerkPBG – einzuführen. Der bisherige Instanzenzug entfällt in diesen Konstellationen.

Dabei ist die Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Fachplanungsrecht ein grundsätzlich periodisch wiederkehrendes Thema in der verwaltungswissenschaftlichen u. insbesondere wirt-

¹⁴⁸ Statt aller *Busch*, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 7.6.2; sowie *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 165 m.w.N.

¹⁴⁹ *Schlichter*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl. 1995, 173 f.

¹⁵⁰ Vgl. *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 a Rn. 1 ff. m.w.N.; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013 (1014 f.); *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 1 m. N. in Fn. 1; *Ringel*, (Fn. 2), S. 13 ff. m.w.N. in Fn. 1; *Ronellenfitsch*, a.a.O., in: Rengeling, S. 51 (58 ff.); *Schlichter*, (Fn. 23), DVBl. 1995, 173 f.; *Schmidt-Jortzig*, a.a.O., S. 1 ff.; *Schulze/Stüer*, Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren - Die Emsvertiefung, ZfW 1996, 269; *Siegel*, a.a.O., S. 25 ff. m.w.N. in Fn. 2; *Steinberg*, Zeit, Umwelt u. Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsprojekten, NuR 1996, 6; *Stüer*, in Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), FS für Blümel, S. 565; *ders.*, DVBl. 1997, 326 m.w.N. in Fn. 1; kritisch gegenüber dieser empirisch nicht fundierten Standortdebatte etwa *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 ff.; *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 ff.

¹⁵¹ Vgl. *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 f.

¹⁵² *Hüttenbrink*, DVBl. 2000, 882; *Kuhla/Hüttenbrink*, DVBl. 1999, 889 ff.; bereits zum 6. VwGO-ÄndG kritisch; *Schenke*, NJW 1997, 81; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (225 ff.) = DVBl. 1997, 326 (332 ff.); *ders.*, NWVBl. 1998, 169 (170); *Redeker*, NVwZ 1996, 521; *Kuhla/Hüttenbrink*, DVBl. 1996, 717; befürwortend aber *Ronellenfitsch*, Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 497 (511 ff. m.w.N. in Fn. 86), in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999; positiver auch *Wahrendorf*, NWVBl. 1998, 177 ff.

¹⁵³ Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) v. 1.11.1996, BGBl. I, S. 1626; vgl. dazu BT-Drs. 13/3993 sowie Gegenäußerung der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates in BT-Drs. 13/4069. Vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum nur vorherige Fn. und: *Krämer*, LKV 1997, 114; *Pagenkopf*, DVBl. 1991, 285 ff.; ablehnend *Redeker*, NJW 1996, 1870 (1872); *ders.*, NVwZ 1996, 521 (526); *Stelkens*, NVwZ 1995, 325.

¹⁵⁴ *Stüer*, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), FS für Blümel, S. 565; kritisch *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (341).

¹⁵⁵ So *Blümel*, Planung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Stüer (Hrsg.), PlanungsR Bd. 1, Verfahrensbeschleunigung, Wirtschaft, Verwaltung, Rechtsschutz, 1997, S. 17 f.; anders freilich *Ronellenfitsch*, (Fn 60), FS f. Blümel, S. 497 ff..

schaftspolitischen Diskussion.¹⁵⁶ Deutschland als moderne Industrienation befindet sich dabei in dem aktuellen Spannungsfeld zwischen der möglichst effektiven und zeitnahen Umsetzung staatlicher und privater Planungen auf der einen Seite und der Einhaltung eines rechtsstaatlichen, alle berührenden Interessen berücksichtigenden Verfahrens auf der anderen Seite. Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag stehen sich dabei als zwei widerstreitende Verfassungsprinzipien gegenüber, die es gilt, zu einem sachgerechten Ausgleich zu bringen.¹⁵⁷ Wieviel Verfahrensbeschleunigung ist daher angemessen und zulässig, also sachlich geboten sowie rechtlich erlaubt?!

Im Zuge der Entbürokratisierung¹⁵⁸ soll die moderne Verwaltung¹⁵⁹ vor allem schneller und kooperativer¹⁶⁰ arbeiten, indem Verfahren durch Kommunikation und insbesondere mehr Effizienz geprägt werden.¹⁶¹ Durch normierte Auskunfts- und Beratungspflichten, die Instrumente des Sternverfahrens und der Antragskonferenz sollen die (Plan-) Genehmigungsbehörden den Anforderungen einer modernen und bürgernahen Dienstleistungsverwaltung gerecht werden (§§ 71 a bis e VwVfG)^{162, 163}. Diese Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren finden dabei auch auf das *nicht förmliche* Plangenehmigungsverfahren Anwendung.¹⁶⁴ Viele dieser Instrumente waren schon nach bisherigem Recht möglich und zulässig, die Verwaltungspraxis wendete sie jedoch teilweise nur zögerlich an. Durch die Aufnahme der wichtigsten Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung in das VwVfG sollte ein Signal gesetzt werden, das die Genehmigungsbehörden auffordert, stärker von diesen angebotenen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Dabei gilt der allgemeine Grundsatz, dass das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und vor allem zügig durchzuführen ist (§ 10 S. 2 VwVfG). Vor diesem Hintergrund ist insb. darauf hinzuweisen, dass etliche Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a ff. VwVfG *zwingend* ausgestaltet sind, so etwa die begrenzte Behördenpräklusion gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG, d.h.

¹⁵⁶ Gawel, Beschleunigung im Umweltzulassungsrecht, DÖV 1999, 281; Pein, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, BB 1996, 1399; vgl. ferner die Fülle von Nachweisen bei Ronellenfitsch, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 (180 Fn. 7).

¹⁵⁷ Dazu Bonk, NVwZ 1997, 320 (322 f.); Steinbeiß-Winkelmann, DVBl. 1998, 809 ff.; näher Erbguth, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- u. Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 16 ff.; zusammengefasst ders., UPR 1999, 41 ff.

¹⁵⁸ Die Bundesregierung hat im Sommer 2003 das Strategiekonzept „Initiative Bürokratieabbau“ beschlossen, um u.a. die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland zu verbessern, s. unter www.bmi.bund.de. Aktuell sprechen sich dabei nach einer repräsentativen Umfrage des Emnid-Instituts unter rund 1.000 Bundesbürgern knapp drei Viertel (74 %) für einen (weiteren) Bürokratieabbau aus, *Neue Westfälische Zeitung* v. 1./2.10.2005, S. 2 re. Sp. o.; vgl. dazu auch den Koalitionsvertrag zw. CDU, CSU u. SPD v. 11.11.2005, insb. S. 74 f. (Pkt. I. 9.) unter Berücksichtigung guter Erfahrungen in den Niederlanden sowie S. 109 f. (Pkt. V. 2.).

¹⁵⁹ König/Füchtner (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung im Bund - Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode, 1999; Konzendorf/Bräunlein, Verwaltungsmodernisierung in den Ländern - Überblick und Einblicke, 1999; Löffler, Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich - Meßkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und den USA, 1998.

¹⁶⁰ Vgl. ausf. Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange - Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen -, 2001, Speyerer FB Nr. 221.

¹⁶¹ Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 a Rn. 5, 18 f., §§ 71 b-e; Eckert, (Fn. 9), S. 1; Krumsiek/Frenzen, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 f.

¹⁶² §§ 71 a-e VwVfG Bund / Länder; §§ 138 a-e LVwG S.-H. (eingefügt m. G. v. 18.6.2001, GVOBl. S.-H. S. 81 ff.).

¹⁶³ Begründung zu den §§ 71 a - e in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 8 zum GenBeschlG; vgl. auch *Bericht der Schlichter-Kommission* zur Regel- u. Sonderbeschleunigung, Rn. 919 ff., Vorschlag VwV 8, der allerdings alle behördlichen Genehmigungen beschleunigen wollte, in diese Richtung auch die Stellungnahme des Bundesrates zu einem § 30 a VwVfG, der sich aber bekanntlich nicht durchsetzte, BT-Drs. 13/3995, S. 11 f.

¹⁶⁴ Siehe nur Kopp/Ramsauer, 8. Auflage, 2003, § 74 Rn. 170.

solange keiner der gesetzlichen Ausnahmetatbestände eingreift (§ 71 d II Hs. 2 Var. 1-3 VwVfG) sind verspätete Stellungnahmen der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange (TöB) nicht mehr zu berücksichtigen.¹⁶⁵

V. Weitergehende landesrechtliche Regelungen

Mittlerweile haben sämtliche Bundesländer die Regelungen des GenBeschlG in ihre jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze übernommen (zuletzt Schleswig-Holstein im Juni 2001)¹⁶⁶. Dabei modifizierten einige fortschrittliche Länder wie z.B. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein die Regelungen zur Plangenehmigung im Hinblick auf die UVP-RL dahingehend, dass das Plangenehmigungsverfahren nur unter der weiteren Voraussetzung zur Anwendung gelangt, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht erforderlich oder bereits durchgeführt ist (§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 b VwVfG NRW) bzw. ähnlich den Fachplanungsgesetzen des Bundes¹⁶⁷ (sowie neuerdings den Bundesverkehrswegegesetzen)¹⁶⁸ dergestalt, dass erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind (§ 141 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 LVwG S.-H.).¹⁶⁹

Schließlich normieren darüber hinaus noch vereinzelt Bundesländer, dass das Benehmen nicht nur mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB) sondern zudem auch mit den anerkannten (Naturschutz-) Verbänden nach § 29 BNatSchG a.F. herzustellen ist, soweit das Vorhaben mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.v. § 8 BNatSchG a.F. verbunden sein kann (§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 b VwVfG NRW, § 141 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 b LVwG S.-H.). Oftmals werden diese weitergehenden Regelungen bezüglich des Plangenehmigungsverfahrens bzw. der Voraussetzungen für den Verzicht in den jeweiligen landesrechtlichen Fachplanungsgesetzen auf der Grundlage des § 60 Abs. 2 S. 2 bzw. 3 BNatSchG n.F.¹⁷⁰ getroffen, wie etwa insbesondere in den jeweiligen Landesstraßengesetzen.¹⁷¹ Denn es obliegt auch den Bundesländern, die angesprochene UVP-RL bzw. UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG europarechtskonform in Landesrecht umzusetzen (vgl.

¹⁶⁵ Ausführlich zur (begrenzten) Behördenpräklusion 4. Teil III.

¹⁶⁶ Gesetz v. 18.6.2001, GVOBl. S.-H. S. 81 ff. (s. insb. §§ 138 a-e, 141 VI, VII, 142 I a LVwG S.-H.).

¹⁶⁷ § 31 III 1 Nr. 1, 2 KrW/AbfG (früher § 7 III AbfG); § 9 b I 2 AtG.

¹⁶⁸ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG; § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG: An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn **1.** es sich bei dem Vorhaben **nicht** um ein Vorhaben handelt, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ...; ähnlich auch § 31 III WHG; § 11 a I 1, 2 EnWG.

¹⁶⁹ Allerdings fehlt solch eine Umweltklausel leider beim Verzicht auf PF u. PG nach § 74 VII VwVfG NW und § 141 VII LVwG SH, während das Fachplanungsrecht (§ 17 II 2 Nr. 1 FStrG; § 18 III 2 Nr. 1 AEG; § 28 II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I b Nr. 1 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 1 MBPlG) im Bundesverkehrswegebereich dies durchweg normiert. Dies ist etwa erforderlich, wenn die Voraussetzung v. § 74 VII 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG NW bzw. § 141 VII 2 Nr. 1 Alt. 2 LVwG SH vorliegt, also „die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen u. sie dem Plan nicht entgegenstehen“, denn es könnte sich hierbei ja (dennoch) um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln!

¹⁷⁰ Dazu *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, 2. Aufl., 2003, § 60 Rn. 14 ff. und z. LandesR (Anhang zu § 60) Rn. 18 ff..

¹⁷¹ § 37 II StrG BW; Art. 38 II 2, III 2 Bay StrWG; § 20 II, III BerlStrG; § 38 II u. III, IV Bbg StrG; § 33 III, IV Brem LStrG; § 33 I i.V.m. IV Hess StrG; § 45 III, VI StrWG-MV; § 38 III NStrG a.F.; § 38 I a, III StrWG NW; § 5 III, IV LStrG RP; § 39 IV Saarl StrG; § 39 II, III SächsStrG; § 37 II, III StrG LSA; § 40 III, VI StrWG SH; § 38 II, III Thür StrG; die LStrG von Niedersachsen u. Saarland enthalten *keine* Regelung zur PG, während schließlich das Wegegesetz von Hamburg (HambWG) weder Plangenehmigung, noch Verzicht, aber auch nicht die Planfeststellung normiert.

§ 3 d UVPG).¹⁷² Dies geschieht zum Teil durch eigene, landesrechtliche UVP-Gesetze, aber auch durch fachgesetzliche Normierungen bzw. zweckmäßiger Weise einfach im allgemeinen VwVfG des Landes (vgl. Abschnitt III Art. 78 a - I BayVwVfG).

VI. Umsetzung der UVP-Pflicht

Die UVP-Pflicht nach Maßgabe des Landesrechts i.S.v. § 3 d UVPG haben die Länder dabei nach § 25 Abs. 5 UVPG unverzüglich, spätestens aber innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten des UVP-Gesetzes des Bundes, also bis zum 3.8.2003, zu erlassen bzw. bestehende Vorschriften anzupassen. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt § 3 d UVPG des Bundes in den Bundesländern mit der Maßgabe, dass in den Fällen, in denen in der Anlage 1¹⁷³ zum UVPG (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) für bestimmte Vorhaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP nach Maßgabe des Landesrechts vorgesehen ist, die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen ist (§ 25 V 2 UVPG). Soweit jedoch Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Prüfung der Umweltverträglichkeit (noch) nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen hinter dem geltenden UVPG des Bundes zurückbleiben, findet es gemäß § 4 S. 1 UVPG ergänzend Anwendung. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen sind allerdings auch nach dem geänderten UVPG (§ 4 S. 2) weiterhin zulässig.

Auf Straßenbauprojekte der Länder erstreckt sich die unmittelbare Geltung der Neuregelungen des UVPG Bund aber nicht. Hier verbleibt es vielmehr bei der unmittelbaren Geltung der UVP-RL¹⁷⁴, bis die Länder eigene Umsetzungsregelungen erlassen haben, was sich vor allem daraus ergibt, dass in der Anlage 1 zum UVPG des Bundes nach Nr. 14.3 - 14.6 *nur* Bundesautobahnen und Bundesstraßen aufgeführt sind. In diesem Zusammenhang bieten *Stüer/ Probstfeld* ein Prüfschema für die UVP-Pflicht bei Landes- und Kreisstraßen an.¹⁷⁵ Einige fortschrittliche Landesstraßengesetze, wie etwa das von Brandenburg¹⁷⁶ und insbesondere sehr früh Bayern¹⁷⁷ haben die UVP-ÄndRL bereits detailliert und zudem nahezu fristgerecht umgesetzt.

Schließlich erfolgte die Umsetzung der UVP-ÄndRL 97/11/EG in Deutschland nahezu 1:1¹⁷⁸, da es hier bereits traditionell höhere Umweltstandards als in den meisten EU-Nachbarländern gibt und sicherlich vor dem Hintergrund nicht abermals Anlass für ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226 EG zu geben. Die damit verbundenen Aufwendungen bringen dabei

¹⁷² Dazu auch *Kunert/Michael*, UPR 2003, 326 ff. (330).

¹⁷³ Anlage 1 zum UVPG (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) abgedruckt in BGBl. I S. 1950 (1957 ff.) v. 2.8.2001.

¹⁷⁴ *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben, UPR 2001, 361.

¹⁷⁵ *Stüer/Probstfeld*, a.a.O., UPR 2001, 361 (365).

¹⁷⁶ Vgl. § 38 III, III a BbgStrG; zur Anwendung der Neuregelungen d. UVP-Pflicht, Bbg ABl. v. 6.11.2002, S. 964 ff.

¹⁷⁷ Siehe Art. 37 BayStrWG; eingefügt durch G. v. 27.12.1999 (Bay GVBl. Nr. 28/1999, S. 532 (537)).

¹⁷⁸ Vgl. unter Berücksichtigung der PG *Gerhold*, Auswirkungen d. Gesetzes z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001 auf luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren, S. 83 ff. in: Ziekow, Bewertung von Fluglärm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren, 2003; kritisch *Günter*, Das neue Recht d. UVP nach d. Artikelgesetz, NuR 2002, 317 (insb. S. 323 f., die gegen § 17 I b FStrG europarechtliche Bedenken erhebt, S. 324); zu Umsetzungsdefiziten u. zur Direktwirkung, *Böhm*, ZUR 2002, 6.

nicht nur ein Mehr an Umweltschutz, sondern auch gesellschaftliche Akzeptanz, größere wirtschaftliche Sicherheit und sehr viel bessere Chancen beim Export entsprechender Techniken.¹⁷⁹

D. VERKEHRSWEGEPLANUNG UND UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Die Planung eines Verkehrsweges¹⁸⁰ erfordert grundsätzlich ein langwieriges Planfeststellungsverfahren, um nach einer umfassenden Abwägung die konfligierenden Belange einem sachgerechten Ausgleich zuzuführen. Die lange Verfahrensdauer ergibt sich dabei sowohl aus der notwendigen Beteiligung verschiedener Fachbehörden, soweit deren Stellungnahmen bei der Anhörungsbehörde nicht rechtzeitig eingehen¹⁸¹, als auch aus dem grundsätzlich komplexen Prüfaufwand sowie der akzeptanzfördernden¹⁸², aber zeitintensiven¹⁸³ Öffentlichkeitsbeteiligung.¹⁸⁴ Auch die bei der Planfeststellung zur Anwendung kommenden naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsvorschriften¹⁸⁵ sowie das durch Fachplanungsgesetz und UVPG¹⁸⁶ normierte Erfordernis einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)¹⁸⁷ bedeuten grundsätzlich einen erheblichen Prüfungsmehraufwand.¹⁸⁸ Vor diesem Hintergrund kommt der Plangenehmi-

¹⁷⁹ So SPD u. Bündnis 90/DIE GRÜNEN z. Themenbereich UVP in BT-Drs. 14/5750, S. 123; Kritik v. Seiten d. CDU/CSU, ebd. S. 123 f.; so bereits BR in BR-Drs. 674/00, S. 2, *Thüringen* in BR-Drs. 674/3/00; zum Ganzen differenzierend *Sinner*, UVP - ein Hemmnis für den Wirtschaftsstandort?, WiVerw 2002, S. 95 ff.. Vgl. ferner „Wachstum durch Umweltschutz“ in *Neue Westfälische* (Zeitung) v. 14.10.2003, S. 7; Kaimann (GF u. Gesellschafter d. Wilhelm Kaimann GmbH & Co. KG) begrüßt die im internationalen Vergleich strengen Umweltgesetze in Deutschland, wodurch sich hierzulande ein hoher Qualitätsstandard entwickelt habe. „Dadurch sind deutsche Produkte im Ausland sehr gefragt“

¹⁸⁰ Der Begriff des „Verkehrsweges“ ist dabei medial zu verstehen, also bezogen auf Straße, Schiene, Wasser und Luft, weshalb unter ihn auch Flughäfen (der zivilen Luftfahrt) fallen. Vgl. dazu *Ronellenfitsch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, 441 (443). Im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG - v. 16.12.1991 (BGBl. I 2174) wurde hingegen von einem technischen Begriff ausgegangen, so dass die Begrifflichkeiten „Verkehrsweg“ und „Verkehrsflughafen“ nebeneinander benutzt wurden (vgl. § 4 Abs. 1 VerkPBG).

¹⁸¹ *Krumsiek/Frenzen*, (Fn. 25), DÖV 1995, 1013 (1017); *Ronellenfitsch*, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920 (929).

¹⁸² *Steinberg*, NuR 1996, 6 (11); *Wulfhorst* spricht der Öffentlichkeitsbeteiligung dabei sogar tendenziell eine eher verfahrensbeschleunigende Wirkung zu, VerwArch 88 (1997), 163 (169); so auch *Weber/Jürgensen*, Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz - ein erster Erfahrungsbericht aus der Praxis, NWVBl. 1999, 6 ff., zur freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung im luftverkehrsrechtlichen Plangenehmigungsverfahren des Flugplatzes Dortmund-Wickede (das erweiterte Verfahren dauerte letztlich nur etwa 11 Monate).

¹⁸³ Angeführt werden kann dabei als Beispiel etwa das Infrastrukturprojekt des Berliner Großflughafens Schönefeld, wo in einem bundesweit einmaligen Anhörungsmarathon vom 31. Mai 2001 an insg. 133.000 Einwendungen im Planfeststellungsverfahren erörtert werden sollten, vgl. *Neue Westfälische Zeitung* v. 28.5.2001, S. 5. In einem anderen Fall sind aktuell im Zuge des Ausbaus des Flughafens Kassel-Calden zu einem Regionalflughafen beim Regierungspräsidenten in Kassel bereits bis zum 10.8.2005 schon 15.000 Einwendungen gegen den Ausbau eingegangen, *Neue Westfälische Zeitung* v. 11.8.2005.

¹⁸⁴ *Ronellenfitsch*, (Fn. 30), DVBl. 1991, 920 (929); *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 2 f..

¹⁸⁵ Vgl. dazu instruktiv *Johlen*, Der Natur- und Landschaftsschutz in der Planfeststellung, WiVerw 2000, 35 ff.

¹⁸⁶ UVPG v. 5.9.2001 (BGBl. I S. 2350), in der Fassung seit 3.8.2001 (BGBl. I S. 1950).

¹⁸⁷ Vgl. empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der BRD von *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren, 2002, insb. S. 95 ff.; zusammengefasst *ders.*, ZAU 14 (2001), 337 ff.; BT-Drs. 13/8155, S. 4 f.

¹⁸⁸ *Krumsiek/Frenzen* gehen davon aus, dass selbst bei kleineren Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Regel ein Zeitbedarf von ca. 1,5 Jahren zu veranschlagen sei, DÖV 1995, 1013 (1016 Fn. 34). Mit der UVP fallen zusätzliche Kosten zwischen 50.000 u. 100.000 DM an, *Schwab*, NVwZ 1997, 428 (434 in Fn. 80).

gung mit ihrer beschleunigenden Wirkung eine erhebliche praktische Bedeutung insbesondere in den neuen Bundesländern zu.¹⁸⁹

I. Stellenwert der Umweltverträglichkeitsprüfung

Dabei ist zu verzeichnen, dass der Stellenwert der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Vollzugspraxis aufgrund der Änderungsrichtlinie 97/11/EG¹⁹⁰ (UVP-ÄndRL) vom 3. März 1997 zur Änderung der UVP-Richtlinie 85/337 EWG (UVP-RL) vom 27. Juni 1985 und damit einhergehend dem novellierten UVPG¹⁹¹ in der Fassung vom 5. September 2001 zunehmen wird¹⁹², da der Anwendungsbereich in der Tendenz ausgeweitet und das Prüfverfahren ergänzt wird, um die Wirkung der Richtlinie zu harmonisieren und effizienter zu gestalten.¹⁹³

II. Verspätete Umsetzung der UVP-ÄndRL

Die UVP-ÄndRL hätte nach Art. 3 Abs. 1 der RL 97/11/EG eigentlich bis zum 14. März 1999 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Die Umsetzung erfolgte allerdings bekanntlich mit erheblicher Verspätung erst in Form des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL¹⁹⁴ und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001¹⁹⁵, also letztlich 2 Jahre und 4 ½ Monate nach Ablauf der vorgegebenen Umsetzungsfrist.¹⁹⁶ Dies lag zum Teil daran, dass es die alte, bis 1998 regierende Bundesregierung leider versäumt hatte, bis zum Ablauf ihrer Amtszeit einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen¹⁹⁷, obwohl die UVP-ÄndRL bereits vom 3.3.1997 datiert, zum anderen daran, dass sich die zunächst geplante, ehrgeizige Umsetzung in einem Umweltgesetzbuch des Bundes (UGB) aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht verwirklichen ließ¹⁹⁸, so dass „eilig“ ein eigenständiges Artikelgesetz zu erarbeiten war. Alternativ wird nunmehr auch daran gedacht, die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben zukünftig stärker den Bundesländern zu überlassen.¹⁹⁹ Doch bleibt dabei zu bedenken, dass primär den Bund die Pflicht zur Transformation von Richtlinien trifft, da sich die Umsetzungsverpflich-

¹⁸⁹ Zum Verlauf der Straßenplanung *Fritsch-Seerhausen*, Plangenehmigung u. Öffentlichkeit, 1993, S. 10 ff.; zur Planfeststellung *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 9 ff., zur Ausgangssituation S. 1 ff.; vgl. auch Erfahrungsbericht z. VerkPBG, BT-Drs.15/2311 S. 8 f.

¹⁹⁰ Richtlinie des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABl. 1985 Nr. L 175, S. 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen u. privaten Projekten, ABl. EG 1997 Nr. L 73 S.5, abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, S. 809.

¹⁹¹ Gesetz über d. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 5.9.2001 (BGBl. I S. 2350); in der seit 3.8.2001 geltenden Fassung (BGBl. I S. 1950).

¹⁹² *Schwab*, 20. Umweltrechtliche Fachtagung d. Gesellschaft f. UmweltR am 1./2.11.1996, DVBl. 1996, 1418 (1420); allg. zur Bedeutung *Meyerholt*, Umweltverträglichkeitsprüfung und nationales Zulassungsrecht, Diss. 1999.

¹⁹³ Gründe für die UVP-ÄndRL in RL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73/ S. 5.

¹⁹⁴ RL 96/61/EG DES RATES v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257, S. 26; siehe auch Fußnote in BGBl. I S. 1950, S. 1 (v. 2.8.2001).

¹⁹⁵ BGBl. I S. 1950 (v. 27.7.2001), gem. Art. 25 seit dem 3.8.2001 in Kraft.

¹⁹⁶ Vgl. insofern Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-RL zum Umweltschutz v. 10.11.2000 in BR-Drs. 674/00; sowie die ablehnende Stellungnahme des Bundesrates v. 21. 12.2000 in BR-Drs. 674/00 (dort auch Antrag des Landes NRW zur weiteren Überarbeitung des Gesetzentwurfes, BR-Drs. 674/2/00). Allgemein zur Umsetzung *Ladueur*, UPR 1996, 419 ff.; speziell *Peters*, UPR 1999, 277 ff.

¹⁹⁷ So BR-Drs. 674/1/00 (v. 12.12.2000), S. 2 (zum Gesetzentwurf im Ganzen).

¹⁹⁸ Vgl. dazu etwa BR-Drs. 674/1/00, S. 3 f.; zur weiteren Forderung nach dem UGB, BT-Drs. 14/5750, S. 2 f. u. 119.

¹⁹⁹ *Hopp*, 1. Speyerer Forum zum UGB - Umsetzung der IVU-, UVP- u. Seveso II RL in Europa, DVBl. 2000, 400.

tung (vgl. etwa Art 3 Abs. 1 UVP-ÄndRL 97/11/EG) grundsätzlich nur an die Mitgliedstaaten richtet.²⁰⁰ Die Länder dem Bund gegenüber also lediglich in Form bundesfreundlichen Verhaltens in der Pflicht sind.

III. Direktwirkung der UVP-ÄndRL

Für die Praxis stellte sich mit Ablauf der Umsetzungsfrist am 14.3.1999 daher die entscheidende Frage nach der Direktwirkung der UVP-ÄndRL insbesondere bei der Wahl des Plangenehmigungsverfahrens.²⁰¹ Im Lichte der eindeutigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)²⁰² zu den Grundlagen und Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung von EG-Richtlinien mußte die UVP-ÄndRL nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar angewendet werden, da sie inhaltlich unbedingt und zudem hinreichend bestimmt ist.²⁰³ Sie war dabei jedoch nur auf solche Verfahren anzuwenden, die nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist, also dem 14.3.1999, begonnen wurden.²⁰⁴ Die unmittelbare Wirkung der Richtlinienbestimmungen war von den (Plangenehmigungs-) Behörden und Gerichten in den Mitgliedstaaten von Amts wegen zu beachten.²⁰⁵ Bei Richtlinien, die wie die UVP-RL Anforderungen an das behördliche Verfahren stellen, kommt es für die unmittelbare Wirkung schließlich auch nicht darauf an, ob die Richtlinie individualschützenden Charakter hat und ob sich ein Betroffener auf ihn begünstigende Richtlinienbestimmungen beruft.²⁰⁶ Daher lösten Plangenehmigungsverfahren, die UVP-pflichtige Projekte betrafen, die Direktwirkung der UVP-ÄndRL aus, indem eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen war bzw. gewesen wäre.

IV. Zweck der UVP

Zweck der UVP-RL bzw. des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist es nach § 1 sicherzustellen, dass bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben²⁰⁷ zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen einerseits die Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen von Umweltprüfungen²⁰⁸ frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden (Nr. 1) und andererseits das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben berücksichtigt wird (Nr. 2 a). Denn der beste Umweltschutz ist die möglichst frühzeitige Ermittlung der (erheblichen) Umwelt-

²⁰⁰ Vgl. i.d.S. EuGH, Slg. 1992, I-5973 = NVwZ 1993, 257 = EuZW 1993, 99 Rn. 35 (Kommission/Deutschland).

²⁰¹ *Peters*, UPR 2000, 172 ff.; *Stüer/Rude*, DVBl. 2000, 250 (252); *Hopp*, DVBl. 2000, 400 (401 f.); *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1643); *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 972 (974): Die unmittelbare Wirkung der UVP-ÄndRL hat nicht geringe Vollzugsprobleme aufgeworfen, da es für eine große Anzahl von Anlagentypen zum damaligen Zeitpunkt noch kein geeignetes Trägerverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und UVP gab. Daher wurde z.B. für Hochspannungsleitungen im Zuge der Novellierung des UVPG ein entsprechendes Trägerverfahren geschaffen (§ 11 a EnWG). Zur unmittelbaren Anwendung bereits der ursprünglichen UVP-RL 85/337/EWG (ABl. Nr. L 175, S. 40) ausf. *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 70 ff.

²⁰² EuGH v. 11.8.1995, Rs. C-431/92, EuGH 1995, S. 2189 = NVwZ 1996, 369 = ZUR 1995, 258 „Großkrotzenburg“.

²⁰³ *Stüer/Rude*, DVBl. 2000, 250 (252); *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 972 (974); BVerwG v. 25.1.1996 - 4 C 5/95, NVwZ 1996, 788 (Direktwirk. UVP-RL bei PF Autobahn); BVerfG v. 15.6.1998 - 1 BvR 504/97, NVwZ 1998, 1285.

²⁰⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 (8).

²⁰⁵ Zur Direktwirkung der UVP-ÄndRL *Peters*, UPR 2000, 172.

²⁰⁶ Urt. des EuGH v. 11.8.1995, Rs. C-431/92 „Großkrotzenburg“ in NVwZ 1996, 369; ferner „Durchführung der UVP“ im Gem. RdErl. mehrerer Ministerien in NRW v. 27.7.1999 in MBl. NRW 1999, S. 1083 ff. (1084).

²⁰⁷ Nunmehr auch bei bestimmten Plänen u. Programmen, dazu *Hänel/Stark*, UVP-report 2003, 226 ff.

²⁰⁸ Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategische Umweltprüfung (SUP).

folgen und deren umfassende Berücksichtigung im Entscheidungsfindungsprozess, so dass im Idealfall eine umweltverträglichere Variante gewählt wird, die negative Umweltauswirkungen von vornherein ganz (was aber nur selten der Fall sein wird) bzw. bei raumbeanspruchenden Projekten zumindest weitgehend vermeidet.²⁰⁹ Nur Umweltfolgen die ermittelt sind, können schließlich berücksichtigt werden (verbreiterte Informationsbasis).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist dabei ein grundlegendes Instrument der europäischen Umweltpolitik gemäß Art. 174 EG²¹⁰ (Art. 130 r EGV a.F.) sowie des fünften Gemeinschaftsprogramms für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung.²¹¹ Die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht schließlich auf den maßgeblichen Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung sowie auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen und schließlich dem Verursacherprinzip (Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG).²¹²

V. Umweltrechtliches Vorsorgeprinzip

Bereits seit 1973, d.h. lange vor der Verankerung des Umweltschutzes im Gemeinschaftsrecht durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) im Jahre 1986/87, wurde das richtungsweisende Vorsorgeprinzip durch die Umweltaktionsprogramme der Gemeinschaft zu einem tragenden Grundsatz der gemeinschaftlichen Umweltpolitik. Es besagt, prägnant ausgedrückt, dass *Umweltbelastungen* von vornherein zu *vermeiden* sind, *statt* sie erst *nachträglich* aufwendig in ihren Auswirkungen zu *bekämpfen*. Maßstab für das Gemeinschaftshandeln ist also eine **präventive Umweltpolitik** im Sinne einer **Umweltvorsorge**. Vorsorgender Umweltschutz erfüllt aber nicht nur ein umweltpolitisch positives Ziel, sondern dient letztlich auch einem *wirtschaftlich vernünftigen Zweck*, weil schließlich die Verhinderung von Umweltschäden i.d.R. billiger ist als ihre spätere Beseitigung, die zudem oftmals gar nicht mehr möglich ist. Insgesamt zielt die Umweltschutzpolitik der Gemeinschaft gemäß Art. 174 Abs. 2 S. 1 EG dabei auf ein **hohes Schutzniveau** ab, aktuell einzuordnen beim **Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung** („Sustainable Development“).²¹³ Auch die Umweltpolitik der Bundesregierung orientiert sich am besagten Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung.²¹⁴

²⁰⁹ Ausführlich *Fiedler*, Straßenplanung und Umweltvorsorge, 2004, S. 1 ff.

²¹⁰ Zu d. Zielen d. Umweltpolitik d. Gemeinschaft etwa *Jahns-Böhm*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 174 EGV Rn. 3 ff. Die neue Zitierweise der Gemeinschaftsverträge, also etwa „EG“ statt „EGV“, wird dabei übernommen und folgt damit der durch den Amsterdamer Vertrag konsolidierten Fassung.

²¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 1 der RL 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5.

²¹² Die *Grundsätze* sind f. d. Handeln d. Gemeinschaft *verbindlich* u. können gerichtlich nachgeprüft werden, auch wenn sich im Einzelfall ein Rechtsverstoß aufgrund d. Ermessensspielraums nur schwer nachweisen lassen dürfte, *Jahns-Böhm*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 174 Rn. 17 m.w.N.; z. Vorsorge u. Vorbeugung Rn. 18 f.

²¹³ Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wurde insb. 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro und dem VN-Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg proklamiert. Es handelt sich dabei um ein mehrdimensionales Konzept, um eine dauerhaft tragfähige Harmonisierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele zu erreichen; dazu *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, UmweltR, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 23 m. zahlr. Nw.

²¹⁴ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, explizit S. 64 (7. Umwelt) und S. 69 (7.7 Nachhaltige Entwicklung), letztlich Maßstab für die gesamte Regierungspolitik.

VI. Empirische Studie zur UVP

Dabei belegt eine im Jahre 2002 veröffentlichte empirische Studie von *Wende* zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in Deutschland, kurz zusammengefasst, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung insgesamt zu einer stärkeren Umsetzung der Umweltvorsorge führt als bisher angenommen.²¹⁵ Entscheidendes und zugleich verblüffendes Ergebnis der Untersuchungen ist ferner, dass Verwaltungsverfahren mit UVP nicht signifikant länger dauern als solche ohne UVP, wie etwa in Form des als *Vergleichsgruppe* herangezogenen *Plangenehmigungsverfahrens*.²¹⁶ Nun ließe sich behaupten, dass nicht das eigentliche Verwaltungsverfahren durch die UVP-Pflicht hinausgezögert werde, sondern vielmehr die gesamte Zeitspanne, angefangen vom Beginn erster Planungsaktivitäten bis zum abschließenden Entscheidungszeitpunkt. Insbesondere die Pflicht nach § 6 UVPG den Antragsunterlagen auch entsprechende (teils umfangreiche) Angaben über die (erheblichen nachteiligen) Umweltauswirkungen beifügen zu müssen, könnte zu einer erheblichen Zeitverzögerung des gesamten Planungsablaufs führen.

Das zweite entscheidende Ergebnis der empirischen Studie von *Wende* zur Wirkungsweise der Umweltverträglichkeitsprüfung ist aber, dass letztlich sogar der gesamte Projektierungszeitraum mit Öffentlichkeitsbeteiligung (samt UVP), also vom Beginn erster Planungsaktivitäten bis zur abschließenden Verfahrensentscheidung, ebenfalls nicht signifikant länger dauert als bei Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (und ohne UVP) wie etwa der Plangenehmigung.²¹⁷ Damit muss wohl die grundsätzliche Kritik, die der UVP seit jeher verfahrensverzögernde Wirkung zuspricht, im Kern zurückgewiesen werden.

VII. UVP im Überblick

Der Vorhabenträger hat nach der UVP-ÄndRL bzw. nunmehr auch dem novellierten UVPG als weitere Antragsunterlage eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen von ihm geprüften Lösungsmöglichkeiten und Angaben über die wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen beizufügen (§ 6 Abs. 3 Nr. 5 UVPG). Über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen (sog. *Scoping*) ist gemäß § 5 UVPG zu unterrichten. Bei Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen auf EU-Mitgliedstaaten sind grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligungen und Konsultationen mit den Behörden des Nachbarstaates nach § 8 UVPG durchzuführen. Ferner ist hervorzuheben, dass die Genehmigungsentscheidung einschließlich der sie tragenden Hauptgründe der Öffentlichkeit gemäß § 3 a S. 2 HS 2 UVPG²¹⁸ (Art. 4 Abs. 4 UVP-ÄndRL) auch bekannt zu geben ist, wenn etwa im Zuge einer Plangenehmigung bzw. eines Verzichts von einer förmlichen UVP abgesehen wird, wenn die zuständige Behörde aufgrund einer überschlägigen Prüfung der Ansicht ist, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen

²¹⁵ Lehrreich *Wende*, Praxis d. UVP u. ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 143 ff., 202 ff. (10.2), 225 f.; kürzer zusammengefasst *ders.*, ZAU 14 (2001), 337 ff. (339 f. u. 347 f.).

²¹⁶ *Wende*, a.a.O., S. 201, S. 152 ff. (Abschnitt 7.4) und S. 212 ff. (Abschnitt 10.3); knapp *ders.*, ZAU 14 (2001), 337 (346 f.).

²¹⁷ *Wende*, a.a.O., S. 212 f., 215 ff. (auch zur UVP im Straßenbau); S. 152 f. (Abschnitt 7.4); S. 169 ff. (7.12); allg. zur UVP in der Praxis *Gassner/Winkelbrandt*.

²¹⁸ Kritisch zur öffentlichen Bekanntmachung *Werner/Au*, UPR 2004, 100 ff.

Umweltauswirkungen haben wird (§ 3 c I UVPG) bzw. das konkrete Vorhaben nicht in der Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“ gemäß Anlage 1²¹⁹ zum UVPG aufgeführt ist.

Allerdings fordert weder die UVP-RL noch die UVP-ÄndRL die Durchführung eines Erörterungstermins.²²⁰ Vielmehr wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung der vom Vorhaben Betroffenen im Wege einer schriftlichen Stellungnahme als ausreichend angesehen.²²¹

VIII. Beachtung der Direktwirkung durch Behörden

Bis zur Bekanntmachung des UVP-Gesetzes in der Fassung vom 5. September 2001 gingen die Verwaltungen in der Übergangszeit meist überwiegend davon aus, dass die UVP-ÄndRL letztlich direkte Geltung beanspruchte.²²²

Das Bundesumweltministerium hatte dabei entsprechende Vollzugshinweise erstellt und einige Bundesländer wie etwa Nordrhein-Westfalen hatten sogar rühmlicherweise dahingehende Erlasse erarbeitet, die bis zum Inkrafttreten des UVPG n.F. zur Umsetzung der UVP-ÄndRL von einer Direktwirkung derselben für Anhang I und II Projekte ausgingen, wenn der Zulassungsantrag nach dem 14. März 1999, also der maßgeblichen Umsetzungsfrist, gestellt wurde.²²³ Darin wurde für Projekte, die in einem Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung zugelassen werden, wie dem Plangenehmigungsverfahren, festgelegt, dass ein Vorhaben, welches unter Anhang I oder II der geänderten UVP-RL fiel, grundsätzlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurfte (Gem. RdErl. NRW v. 27.7.1999 II Nr. 3). Für Projekte nach Anhang I der UVP-ÄndRL hatte die Genehmigungsbehörde gemäß Art. 4 Abs. 1 der RL künftig grundsätzlich zwingend eine UVP durchzuführen, soweit nicht nach Art. 2 Abs. 3 der RL in *Ausnahmefällen* ein *einzelnes Projekt* ganz oder teilweise von den Bestimmungen der RL ausgenommen wurde. Für Projekte nach Anhang II der UVP-ÄndRL konnte von einer Umweltverträglichkeitsprüfung nur dann abgesehen werden, wenn eine Einzelfalluntersuchung nach Art. 4 Abs. 2 lit. a der RL (sog. *Screening*) ergab, dass das Vorhaben einer solch umfassenden UVP nicht bedarf (jetzt: § 3 c UVPG: UVP-Pflicht im Einzelfall).

Denn festgelegte Schwellenwerte i.S.v. Art. 4 Abs. 2 lit. b der UVP-ÄndRL existierten zum damaligen Zeitpunkt, also im Zeitraum vom Ablauf der Umsetzungsfrist am 14.3.1999 bis zum

²¹⁹ Anlage 1 zum UVPG (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) abgedr. in BGBl. I S. 1950 (1957 ff.) v. 2.8.2001.

²²⁰ *Staupe*, in: Stüer/Rude, 23. Umweltrechtliche Fachtagung, DVBl. 2000, 250 (252).

²²¹ Ebd.; allg. zur Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP *Hund*, Diss. 1997.

²²² *Peters*, Zur Direktwirkung der geänderten UVP-RL der Europäischen Union, UPR 2000, 172; *Ruffert*, Subjektive Rechte und unmittelbare Wirkung von EG-Umweltschutzrichtlinien, ZUR 1996, 235 ff. (238); zur unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL insb. EuGH, Urt. v. 11.8.1995 - C-431/92 -, „Großkrotzenburg“, ZUR 1995, 258 ff.; anschließend BVerwG zu den Voraussetzungen und Konsequenzen der Direktwirkung der UVP-RL, Urt. v. 25.1.1996 - 4 C 5.95 -, ZUR 1996, 255 ff.; zuletzt EuGH zur UVP-Pflicht bei Autobahnvorhaben, Urt. v. 19.9.2000 - C-287/98 -, DVBl. 2000, 1838 ff.

²²³ Runderlaß mehrerer Ministerien v. 27.7.1999 z. Durchführung d. UVP in MBl. NRW 1999, S. 1083 ff. (3.5 PG-Verfahren); ferner „Vorgehensweise bei d. UVP v. Straßenbauvorhaben“ d. Landesamtes f. Straßen- u. Verkehrswesen d. Landes Rheinland-Pfalz v. 25.1.1999 z. Änderung d. UVP-RL (n.V.); auch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten S.-H. v. 31.8.1999: „Anwendung der UVP-ÄndRL 97/11/EG u. der ihr zugrundeliegenden UVP-RL 85/337/EWG“ (n.V.), S. 2 (Nr. 1 a.E.): RL hat auch Vorrang gegenüber widersprechendem nationalen Recht!

Erlaß des UVPG n.F.²²⁴ mit Wirkung zum 3.8.2001, zumindest bundesrechtlich (noch) nicht.²²⁵ Bei der Prüfung, ob eine UVP durchzuführen war, waren gemäß Art. 4 Abs. 3 UVP-ÄndRL die umfassenden Auswahlkriterien des Anhangs III (gleich Anlage 2 zum UVPG: „*Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls*“) dieser Richtlinie zu berücksichtigen. War schließlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung aufgrund einer Einzelfalluntersuchung auch im Plangenehmigungsverfahren durchzuführen, so mußte das Verfahren nur den Mindestanforderungen der UVP-RL entsprechen. Das bedeutete für die Öffentlichkeitsbeteiligung, dass im Rahmen der Durchführung der UVP lediglich der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben werden mußte, sich vor Erteilung der Plangenehmigung schriftlich äußern zu können.²²⁶ Die Genehmigungsentscheidung war dann einschließlich der sie tragenden Hauptgründe der (gesamten) Öffentlichkeit bekannt zu geben.²²⁷

IX. Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben

Nach geltender Gesetzeslage besteht die Möglichkeit der Wahl eines Plangenehmigungsverfahrens bei UVP-pflichtigen Projekten nach Bundesrecht allerdings nur noch im Fernstraßenrecht in den neuen Ländern befristet bis zum 31.12.2006 gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG. Einige Bundesländer - ebenfalls ausschließlich die neuen Länder - möchten im Straßenbau generell nicht auf die Beschleunigungswirkung der Plangenehmigung verzichten, so dass sie diese auch für UVP-pflichtige Straßenbauvorhaben (Landes-, Kreis- sowie Gemeindestraßen) zulassen. So normiert § 38 Abs. 3 Bbg StrG²²⁸ etwa: „*Im Rahmen der Planfeststellung und der Plangenehmigung unterliegen alle Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Solche Vorhaben sind ... (Schwellenwerte).*“ Auch § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.²²⁹ und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG erlauben eine Plangenehmigung für Vorhaben, für die eine UVP durchzuführen ist, wobei angelehnt an die Regelung im Fernstraßenrecht (§ 17 I b FStrG) die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG einzubeziehen ist.²³⁰

²²⁴ Art. 1 des Artikelgesetzes v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 ff.; Neubekanntmachung des UVPG in d. seit 3.8.2001 geltenden Fassung in BGBl. I S. 2350.

²²⁵ Einige Ländergesetze haben bereits (früh) Schwellenwerte eingeführt, vgl. etwa Art. 37 BayStrWG; dazu *Edhofer/Willmitzer*, Art. 37 BayStrWG, 10. Auflage; sowie z. BayUVPRUG *Sinner*, WiVerw 2000, S. 95 (108 ff.); s. auch § 33 III Hess StrG; ferner § 38 III, III a Bbg StrG insb. i.V.m. RdErl. des Ministerium f. Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr Abt. 5, Nr. 15/2002 zur „Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur UVP“ v. 12.9.2002, ABl. Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964. Weiter wird auf d. jeweiligen Landes UVPG verwiesen (bis 3.8.2003 anzupassen!).

²²⁶ Vgl. eindeutige Unterscheidung zwischen „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ in Art. 6 Abs. 2 UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73 S. 5 (7); auch bereits in Art. 6 Abs. 2 der ursprünglichen UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. Nr. L 175 S. 40 f., auch abgedruckt in DVBl. 1987, 829 (830).

²²⁷ *Staupe*, in: Stür/Rude, 23. Umweltrechtliche Fachtagung, DVBl. 2000, 250 (252).

²²⁸ Vgl. auch § 38 III a BbgStrG, der für den Neu- oder Ausbau v. Straßen mit Ausnahme der unselbständigen Rad- u. Gehwege eine *standortbezogene Vorprüfung* zur Feststellung der UVP-Pflicht vorschreibt, wenn die Maßnahme auf einer Länge v. insg. mehr als 500 m bis zu 1 km in Biotopen gem. § 32 I BbgNatSchG oder geschützten Landschaftsbestandteilen oder auf einer Länge v. 2-5 km in Waldgebieten i.S.d. § 2 I des LWaldG liegt. ... Siehe insg. z. *Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur UVP* in Bbg d. RdErl. v. 12.9.2002, ABl. Nr. 46, S. 964 (v. 6.11.2002).

²²⁹ § 39 SächsStrG neu gefasst durch Art. 3 des Gesetzes vom 1.9.2003, SächsGVBl. S. 418 (425).

²³⁰ Unzulässig dagegen in Sachsen-Anhalt gem. § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA (für PG) u. § 37 III 2 Nr. 1 (für Verzicht).

Allerdings besteht im StrWG von Mecklenburg-Vorpommern ein unerklärlicher und eklatanter Widerspruch zu § 45 Abs. 2 S. 2 StrWG-MV, der ausdrücklich normiert, dass für den Bau von Kreisstraßen, Gemeindestraßen und sonstigen Straßen, sofern diese UVP-pflichtig sind, eine *Planfeststellung* durchzuführen ist. Welche Regelung nun Vorrang genießt, also ob für ein UVP-pflichtiges Landesstraßenprojekt dennoch ein beschleunigendes Plangenehmigungsverfahren gewählt werden darf, erschließt sich leider nicht.

E. EUROPARECHTSKONFORME GESTALTUNG DER PLANGENEHMIGUNG

Trotz vieler kritischer Stimmen²³¹ bereits Anfang der neunziger Jahre ließ eine gemeinschaftsrechtskonforme Gestaltung der Plangenehmigung auf sich warten und erfolgte erst Mitte 2001.

I. Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Plangenehmigung

Geplant war zunächst im Juni 2000 ein Gesetz zur Änderung verkehrswegerechtlicher Vorschriften (VerkVÄndG)²³² in Form eines Artikelgesetzes zur Anpassung der Plangenehmigung (aber auch des Entfallens v. Planfeststellung u. Plangenehmigung) innerhalb der bundesverkehrswegerechtlichen Fachplanungsgesetze an die von der Europäischen Kommission gerügten defizitären Umsetzung²³³ der UVP-RL 85/337/EWG²³⁴ vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Die Kommission kritisierte, dass die UVP-RL bei der Einführung des Instituts der Plangenehmigung durch § 4 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)²³⁵ vom 16.12.1991 sowie durch entsprechende Vorschriften im Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)²³⁶ vom

²³¹ Siehe statt aller nur *Viebrock*, IUR 1991, 113 ff.; *ders.*, NVwZ 1992, 939 (940 f.); *Jülich*, UVP-report, 1996, 112 (113 f.); *Pfeil*, Plangenehmigung u. UVP, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 101 ff. m.w.N.; *Schink*, NuR 1998, 173 (175 f. m.w.N.).

²³² Gesetzentwurf d. Bundesregierung z. Änderung verkehrswegerechtlicher Vorschriften (VerkVÄndG) v. 23.6.2000, BT-Drs. 14/3646; sowie Stellungnahme d. Bundesrates v. 14.7.2000 in BR-Drs. 314/00 (darin spricht sich der Bundesrat dafür aus, auch künftig für UVP-pflichtige Vorhaben Plangenehmigungen unter gleichzeitiger Wahrung der EG-rechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung erteilen zu können, vgl. insb. Antrag von Bayern, BR-Drs. 314/3/00 S. 1 f.); ferner Anrufung d. Vermittlungsausschusses durch d. BR, BR-Drs. 641/00 (v. 10.11.2000).

²³³ Keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland, EuGH Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.; dazu Besprechung v. *Hoffmeister* NJ 1999, 155 m.w.N.; sowie Vertragsverletzungsverfahren der EG-Kommission gegen Deutschland in Rs. C - 24/99, ABl. EG Nr. C 86 S. 10 (v. 27.3.1999), welche aber mit Beschluss v. 18.2.2002 gestrichen wurde (ABl. EG Nr. C 109 S. 39). Vgl. in diesem Zusammenhang auch EuGH v. 11.8.1995 - Rs. C-431/92 (BRD: „Großkrotzenburg“), ZUR 1995, 258; EuGH v. 24.10.1996 - Rs. C -72/95 - (Niederlande bzgl. Deichschutz), ZUR 1997, 35; EuGH v. 21.1.1999 - Rs. C-150/97 (Portugal), EWS 1999, 107 m.w.N.; EuGH v. 16.9.1999 - Rs. C-435/97 (WWF u.a. gegen Autonome Provinz Bozen u.a.), DVBl. 2000, 214; **insb.** EuGH v. 21.9.1999 - Rs. C-392/96 (Irland), EuGH Slg. 1999 I-5901 (5929 ff. = ZUR 2000, 284; auch EuGH v. 11.1.2000 - Rs. C-287/98 (Großherzogtum Luxemburg./Linster zur *Saarautobahn*), NVwZ 2001, 421; **insg. bestätigt** EuGH v. 13.6.2002 - Rs. C-474/90 (Kommission/Königreich Spanien), NVwZ 2002, 1225. Zur Unvereinbarkeit d. Plangenehmigung mit d. UVP-RL informativ *Schink*, NuR 1998, 173 (175 f. m.w.N.).

²³⁴ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. EG Nr. L 175, S. 40 ff., auch abgedruckt in DVBl. 1987, S. 829 ff.

²³⁵ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin - Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174). § 4 Plangenehmigung.

²³⁶ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123).

17.12.1993 nicht hinreichend beachtet worden sei. Denn eine nach der UVP-RL gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht förmlich festgeschrieben worden und insbesondere wurden ganze Klassen der in Anhang II der Richtlinie aufgezählten Projekte von vornherein von der UVP-Pflicht ausgenommen, wenn sie nicht im Wege der Planfeststellung zugelassen wurden.²³⁷

Aus diesem Grunde hatte die Europäische Kommission bereits im Jahre 1994 gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EG²³⁸ (Art. 169 EGV a.F.) eingeleitet. Im Rahmen dieses Verfahrens hat die Kommission schließlich am 1. Februar 1999 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof eingereicht.²³⁹ Dabei sollte nicht unerwähnt bleiben, dass dem Gesetzgeber der Konflikt mit der UVP-RL durchaus bekannt war, als er im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung das Plangenehmigungsverfahren – ungeachtet einer eventuellen UVP-Pflichtigkeit – einführte.²⁴⁰ Dies geschah aus rein politischen Erwägungen. Denn es ging dem Gesetzgeber vordringlich darum, Verfahren, die in Deutschland zu sehr komplizierten und damit äußerst langwierigen Entscheidungsprozessen geführt hatten, schlicht und einfach zu beschleunigen, um den Wirtschaftsstandort zu sichern.

Mit Beschluss vom 18. Februar 2002 hat der Präsident des Gerichtshofes jedoch die Streichung besagter Rechtssache C-24/99 angeordnet²⁴¹, wohl vor dem Hintergrund des Erlasses des Gesetzes²⁴² zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG- Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (Artikelgesetz), welches die Plangenehmigung europarechtskonform grds. nur noch bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben zulässt (Ausnahme: § 17 I b FStrG, wonach die Öffentlichkeit entsprechend § 9 III UVPG einzubeziehen ist).

II. Verkehrswegerechtsänderungsgesetz (VerkVÄndG)

Das ursprünglich favorisierte VerkVÄndG sollte im Verkehrswegebereich des Bundes der vollständigen förmlichen Umsetzung der UVP-RL 85/337/EWG dienen und dabei eine Interimslösung zum parallel erarbeiteten Gesetzentwurf²⁴³ zur Umsetzung der UVP-ÄndRL²⁴⁴, der IVU-

²³⁷ Siehe EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff. (LS 4. Spiegelstrich).

²³⁸ Vgl. allg. zur Anrufung des Gerichtshofes durch d. Kommission (Vertragsverletzungsverfahren) etwa *Schwarze*, in: EU-Kommentar, 2000, Art. 226 EGV (ex-Art.169) Rn. 1 ff.; z. Ablauf d. Verfahrens Rn. 9 ff.; ferner Anhang zu Art. 226: *Formblatt für Beschwerden bei der Kommission* (vgl. ABl. 1989 Nr. C 26/6) nach Rn. 37.

²³⁹ Rs. C - 24/99, ABl. EG Nr. C 86, S. 10 f. (v. 27.3.1999) im Hinblick auf EuGH Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.; bereits absehbar in EuGH, Urt. v. 11.8.1995 - C-431/92 -, ZUR 1995, 258 ff. „*Großkrotzenburg*“ zur unmittelbaren Anwendung d. UVP-RL. Auch durch Stimmen im Schrifttum angemahnt, früh bereits *Viebrock*, NVwZ 1992, 939; *Schink*, NuR 1998, 173 (175 f.); zuletzt *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361; *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133; prägnant ferner *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl. 2003, § 74 Rn. 163 a und b.

²⁴⁰ So *Gibner*, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 94, der in der maßgeblichen Legislaturperiode am Gesetzgebungsverfahren beteiligt war: „Der Gesetzgeber erläßt ein Gesetz, obwohl er weiß, dass es nicht perfekt ist.“ Es handelte sich schlicht u. einfach um einen politischen Kompromiss.

²⁴¹ ABl. EG Nr. C 109, S. 39 (v. 4.5.2002): Streichung d. Rs. C-24/99 (Kommission/Deutschland).

²⁴² BGBl. I S. 1950 (v. 2.8.2001); Gesetz trat auch an diesem Tage in Kraft gem. Art. 25.

²⁴³ GesetzE d. Bundesregierung v. 10.11.2000, BR-Drs. 674/00, S. 146 ff. zu den Art. 13 bis 19 (Änderungen verkehrswegerechtlicher Vorschriften); sowie Stellungnahme BR v. 21.12.2000, BR-Drs. 674/00, S. 112 u. 286 ff.; vgl. auch BT-Drs. 14/4599, 14/5204, 14/5546, 14/3397, insb. 14/5750 und 14/6045 z. Entwurf eines Gesetzes z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz; schließlich Beschlussempfehlung d. Vermittlungsausschusses v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6357 (u.a. wird nach Art. 13 Nr. 1 a § 17 Abs. 1 b FStrG neu eingefügt).

RL²⁴⁵ und weiterer EG-RL zum Umweltschutz darstellen. Diese Zwischenlösung wurde auch begrüßt, um den Arbeiten zum künftigen Umweltgesetzbuch (UGB I)²⁴⁶ mehr Zeit zu geben, welches eigentlich als ehrgeiziges Ziel (unter anderem) die oben genannten Richtlinien umsetzen sollte. Dem VerkVÄndG fehlte jedoch letztlich die notwendige Verzahnung zum damals absehbaren UVP n.F., so dass es schließlich aufgrund der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses²⁴⁷ vom 20.06.2001 für erledigt erklärt wurde, zumal die Änderung des UVP-Gesetzes unmittelbar bevorstand.

Grundlegend neu sollte nach den Vorstellungen des Bundesrates im VerkVÄndG die gesetzliche Normierung einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung mit Beteiligung der Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVP n.F. bei der Wahl eines Plangenehmigungsverfahrens im **gesamten Bundesverkehrswegebereich** sein, wenn das Vorhaben UVP-pflichtig ist.²⁴⁸ Insgesamt war beabsichtigt, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung in europarechtskonformer Weise weiter Gebrauch vom Institut der Plangenehmigung machen zu können.²⁴⁹ Gerade in den neuen Ländern und insbesondere im Bereich des Bundesfernstraßenrechts bestand und besteht nach wie vor großer Bedarf, das Beschleunigungsinstrument des Plangenehmigungsverfahrens weiter generell einsetzen zu können. Nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens wurde das VerkVÄndG schließlich für erledigt erklärt²⁵⁰ und der Bundesrat konnte sich im anschließenden Vermittlungsverfahren²⁵¹ betreffend das Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) im Ergebnis nur dahingehend durchsetzen, dass eine Plangenehmigung bei UVP-Pflicht nur für Bundesfernstraßen zulässig ist, soweit es sich um ein Vorhaben in den neuen Ländern handelt und der Antrag vor dem 31.12.2006 gestellt wird (§ 17 I b FStrG).²⁵²

Der von der Bundesregierung ursprünglich eingebrachte Gesetzentwurf zum VerkVÄndG²⁵³, wie auch das letztlich beschlossene Gesetz²⁵⁴ zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer RL geht demgegenüber von dem Grundsatz aus, dass in den Fällen, in denen für das

²⁴⁴ UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff.; geänderte Fassung der UVP-RL abgedruckt in MBl. NW 1999, S. 1086 ff.

²⁴⁵ RL 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung u. Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257, S. 26 ff.

²⁴⁶ Vgl. *Rengeling (Hrsg.)*, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, 1999.

²⁴⁷ BT-Drs. 14/6358; vgl. vorausgehend BT-Drs. 14/3646, 14/4221 und 14/4648 sowie BR-Drs. 314/00 und 641/00.

²⁴⁸ Empfehlungen d. Ausschüsse v. 12.12.2000, BR-Drs. 674/1/00 S. 285 ff.; dagegen Ausschuss f. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit, ebd., S. 288 f.; ferner BR-Drs. 314/00 (v. 14.7.2000) und BR-Drs. 641/00 (v. 10.11.2000).

²⁴⁹ Hierzu u. zum VerkVÄndG *Müller*, in: Ziekow, Planung 2000 - Herausforderungen f. d. FachplR, 2001, S. 169 ff.

²⁵⁰ Beschlussempfehlung d. Vermittlungsausschusses v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6358; zuvor Anrufung durch den BR am 10.11.2000 zu Art. 1 Nr. 1, 2 (§ 17 Abs. 1 a, 2 FStrG) in BR-Drs. 641/00; vgl. ferner weitergehende Stellungnahme BR noch zum gesamten Bundesverkehrswegerecht: § 17 Abs. 1 a FStrG, § 18 Abs. 2 S. 1 AEG, § 28 Abs. 1 a PBefG, § 14 Abs. 1 a WaStrG, § 8 Abs. 2 LuftVG u. § 2 Abs. 2 MBPlG, BR-Drs. 674/1/00 (v. 12.12.2000), S. 285 ff..

²⁵¹ Siehe Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Gesetz zur Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL zum Umweltschutz v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6357, S. 2 re. Sp. u. (Anlage).

²⁵² Dazu *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361 ff.; kritisch *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133 ff.

²⁵³ Gesetzentwurf der Bundesregierung zum VerkVÄndG v. 23.6.2000 (BT-Drs. 14/3646, S. 4 ff.). Auch einige Bundesländer, darunter Nordrhein-Westfalen, lassen eine Plangenehmigung nur zu, wenn eine UVP nicht erforderlich ist bzw. bereits durchgeführt wurde, vgl. § 74 Abs. 6 Nr. 1 b VwVfG NRW (Neufassung des VwVfG NRW v. 12.11.1999 in GuVBl. NRW 1999, S. 602 (617)).

Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, die Vorhabenzulassung grds. in einem förmlichen Planfeststellungsverfahren zu erfolgen habe.

III. Grundsatz: PF-Verfahren bei UVP-Pflicht

Nunmehr können Verkehrswegeprojekte des Bundes grds. nur noch dann im Wege der Verfahrensbeschleunigung mittels „regulären“ Plangenehmigungsverfahrens (ohne UVP) öffentlich-rechtlich zugelassen werden, wenn es sich dabei *nicht* um UVP-pflichtige Vorhaben handelt, es sei denn, der Ausnahmetatbestand des § 17 Abs. 1 b FStrG liegt vor, also Bundesfernstraßenprojekte in den neuen Ländern sind betroffen (befristet bis 31.12.2006). Insofern verfolgt der Bundesgesetzgeber seinen bereits mit dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)²⁵⁵ eingeschlagenen Weg der Aufnahme einer sogenannten „Umweltschutzklausel“ bei der Plangenehmigung (bzw. dem Verzicht) im Fachplanungsrecht konsequent weiter. Plangenehmigungsverfahren wie auch das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung kommen mithin grds. nur noch dann zur Anwendung, wenn die Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut haben können²⁵⁶, also nicht der UVP-Pflicht unterliegen. Denn nur in diesem Fall verlangt die UVP-RL gemäß Art. 1 Abs. 1 auch die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

Doch die Mehrzahl der Vorhaben im Verkehrswegebereich bedürfen insbesondere nach der geänderten UVP-RL (RL 97/11/EG) sowie dem daran angepassten UVPG aufgrund ihrer Umweltrelevanz einer förmlichen UVP, so dass die Konsequenz nahezu stets ein langwieriges Planfeststellungsverfahren ist, freilich mit Ausnahme des Bundesfernstraßenrechts in den neuen Bundesländern. Der Bundesrat hielt es im Gesetzgebungsverfahren und hält es wohl auch heute noch für erforderlich, dass bei UVP-pflichtigen Vorhaben – selbst vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsrechts in Form der UVP-RL – auch zukünftig eine Plangenehmigung generell möglich sein soll.²⁵⁷ Zum einen besteht vor allem in den neuen Bundesländern nach wie vor großer Bedarf, das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung nicht nur bei Bagatellmaßnahmen einzusetzen.²⁵⁸ Zum anderen wäre der Ansatz des Bundesgesetzgebers, wie er im letztlich für erledigt erklärten VerkVÄndG sowie im Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u.a. RL zum Ausdruck kommt, allein dann richtig, wenn auf Grund der europarechtlichen Vorgaben die Öffentlichkeit bei der Umweltverträglichkeitsprüfung stets in einem förmlichen Verfahren entsprechend den Vorschriften über die Planfeststellung zu beteiligen wäre. Doch weder die UVP-RL aus dem Jahr 1985 noch die UVP-ÄndRL von 1997 oder gar die Öff-

²⁵⁴ G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950.

²⁵⁵ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354).

²⁵⁶ Vgl. § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG; § 9 b I 2 AtG; § 31 Abs. 3 WHG; ähnlich jetzt § 11 a I 1 HS 2, 2 EnWG.

²⁵⁷ Stellungnahme BR zum VerkVÄndG v. 14.7.2000, vgl. BR-Drs. 314/00 (314/3/00). Für europarechtskonforme Plangenehmigung mit UVP auch Müller, Die Plangenehmigung - ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, S. 147 (169 ff.) in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001. Die Plangenehmigung kann durchaus mit einer UVP kombiniert werden, vgl. Stüer, Straßenplanung in Europa - Forschungsseminar in Saarbrücken -, DVBl. 1999, 1640 (1643).

²⁵⁸ BR-Drs. 641/00 v. 10.11.2000, vgl. Anlage BR-Drs. 641/00 (Beschluß S. 1 ff.).

fentlichkeits-Richtlinie²⁵⁹ von 2003, welche die UVP-RL an die Vorgaben der umweltvölkerrechtlichen Aarhus-Konvention anpasst, enthalten eine solche Verpflichtung.²⁶⁰

Es wird daher aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung ange-regt, eine entsprechende Anwendung der europarechtskonformen Vorschrift des § 17 I b FStrG, welche die Mindestvoraussetzungen für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der UVP in Form einer Einbeziehung i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG enthält, auf grds. alle Plangenehmigungsverfahren zu erwägen, wie bereits ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagen.²⁶¹ Dafür sollten jedoch zwin-gend die Erfahrungswerte herangezogen werden, welche die neuen Bundesländer mit dem nun-mehr neuen Instrument der Plangenehmigung samt Umweltverträglichkeitsprüfung i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG bei UVP-pflichtigen Projekten seit dem 3.8.2001²⁶² gewonnen haben. Dabei ist den (obersten) Landesstraßenbaubehörden der neuen Länder gleichwohl eine Eingewöhnungs-phase zuzugestehen, in der sich die neue Regelung in der Praxis einspielen kann, zumal die Feststellung der UVP-Pflicht nach dem UVPG auch nicht immer leicht fallen dürfte. Als ergiebi-gen Zeitpunkt, um das noch vorhandene Beschleunigungspotential der Plangenehmigung mit UVP²⁶³ objektiv bewerten zu können, bietet sich meines Erachtens Mitte 2006 an, also ca. ½ Jahr vor Auslaufen des Sondertatbestandes in Form des § 17 I b FStrG.

Knapp 5 Jahre nach Einführung dieser neuen Plangenehmigungsvariante sollte sich hinreichend deutlich abzeichnen, ob es sich dabei um ein taugliches Instrument für die Planungspraxis im Fernstraßenbau der neuen Länder handelt, so dass es auf das gesamte Bundesverkehrswegerecht (evtl. auch das Fachplanungsrecht allgemein) übertragen werden könnte. Auch diese Arbeit will anhand einer empirischen Erhebung zur Plangenehmigung in der Praxis einen Beitrag dazu lei-sten.²⁶⁴ Schließlich bliebe dem Gesetzgeber damit auch noch genügend Zeit, um entsprechende gesetzliche Änderungen herbeizuführen.

Lediglich das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung wurde zu Recht auf Vorhaben beschränkt, die von untergeordneter Bedeutung sind

²⁵⁹ RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) und 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156, S. 17 ff. Die UVP-RL wird dabei nur durch Art. 3 der RL 2003/35/EG geändert.

²⁶⁰ Konsolidierte Fassung d. UVP-RL, welche die letzten Änderungen durch d. RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (a.a.O.) berücksichtigt, ist abrufbar unter <http://www.bmu.de>, Stichwort „UVP“.

²⁶¹ Vgl. Stellungnahme BR bzw. Empfehlungen d. Ausschüsse z. Gesetz z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. RL v. 12.12.2000, BR-Drs. 674/1/00, S. 112 ff. und insb. S. 285 (anders Ausschuss f. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit, S. 288 f.); auch BR-Drs. 641/00 (Beschluss), S. 1 ff.; Antrag Bayern, BR-Drs. 314/3/00, S. 1 ff.. In den Bundesverkehrswegegeseetzen (§ 17 I a FStrG, § 18 II 1 AEG, § 28 I a PBefG, § 14 I a WaStrG, § 8 II LuftVG, § 2 II MBPlG) sollte jeweils folgender S. 2 eingefügt werden: „Soll eine Plangenehmigung für ein Vorha-ben erteilt werden, für das eine UVP durchzuführen ist, ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 III UVPG einzube-ziehen.“

²⁶² Vgl. Gesetz z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, IVU-RL u.a. RL v. 27.7.2001, Art. 13 in BGBl. I S. 1950 (2015).

²⁶³ Vereinfacht wird bei § 17 I b FStrG v. einer „PG mit UVP“ gesprochen, auch wenn nur eine Öffentlichkeitsbetei-ligung i.S.v. § 9 III UVPG erfolgt, also ein *Erörterungstermin* wie bei der PF grds. *nicht* durchgeführt wird (§ 17 I b 2).

²⁶⁴ Näher 3. Teil A. zur Plangenehmigung allgemein und B. zu § 17 I b FStrG.

und bei denen eine UVP nicht durchgeführt werden muß.²⁶⁵ Dies entspricht wohl auch der gängigen Verwaltungspraxis.²⁶⁶

IV. Geplantes Umweltgesetzbuch (UGB)

Geplant war ursprünglich, wie bereits angesprochen, eine Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz in einem Umweltgesetzbuch (UGB), was aber aus kompetenzrechtlichen Bedenken schließlich aufgegeben wurde.²⁶⁷ Allerdings wird am UGB als erklärtem langfristigem Ziel weiter festgehalten (so auch der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD)²⁶⁸. Die nach geltendem Recht gegebene Möglichkeit der Erteilung einer Plangenehmigung anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses findet ihre Entsprechung im geplanten Umweltgesetzbuch dabei in der Möglichkeit, eine „Vorhabengenehmigung im vereinfachten Verfahren“ statt im Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu erteilen, während die althergebrachte Planfeststellung durch die planerische Vorhabengenehmigung ersetzt werden soll.²⁶⁹ Dabei bleibt zu wünschen, dass zukünftig auch Überlegungen zu einer Verknüpfung der Plangenehmigung mit einer UVP i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG, wie in § 17 I b FStrG vorgesehen, bei UVP-pflichtigen Projekten angestellt werden, sollte sich diese Zulassungsmöglichkeit in den neuen Bundesländern bewähren.

V. Europäisierung des Umweltrechts

Die Europäisierung des nationalen Umweltrechts ist dabei bereits weit vorangeschritten, denn es hat sich ein starkes Europäisches Umweltgemeinschaftsrecht entwickelt, welches das innerstaatliche Umwelt- und Fachplanungsrecht zur Anpassung zwingt bzw. in der Anwendung gar verdrängt und hierarchisch somit überlagert, auch wenn sich diese Erkenntnis zumindest in der Planungspraxis nur langsam durchzusetzen vermag.²⁷⁰ Der Druck aus Brüssel, aber auch aus Luxemburg infolge der eindeutigen Rechtsprechung des EuGH die UVP-RL betreffend, auf die Bundesrepublik Deutschland hätte weiter zugenommen, wenn die UVP-ÄndRL, die IVU-RL, aber auch die Richtlinie Flora, Fauna und Habitat (FFH-RL)²⁷¹ nicht vollständig, wenn auch mit erheblicher Verspätung, umgesetzt worden wären. So trat etwa das neue Bundesnaturschutzge-

²⁶⁵ § 17 II 2 Nr. 1 FStrG; § 18 III 2 Nr. 1 AEG; § 28 II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I b Nr. 1 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 1 MBPlG; auch einige Landesgesetze. Noch fehlt solch eine Regelung aber in § 74 VII (u. VI).

²⁶⁶ BR-Drs. 641/00 (Beschluss), Anlage S. 2 (v. 10.11.2000): Anrufung d. Vermittlungsausschusses durch BR noch z. VerkVÄndG.

²⁶⁷ Baake, in: Stüer/Rude, 23. Umweltrechtliche Fachtagung - Europäisches Umweltrecht, Abschied vom UGB u. Lärmschutz -, DVBl. 2000, 250 (251); Gramm, DÖV 1999, 540 ff.; Rengeling, DVBl. 1998, 997 ff.; zu weiteren Bedenken Hoppe/Schlarmann, Die planerische Vorhabengenehmigung, in: Rengeling (Hrsg.), Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Bd. 20, 2000. Zum UGB, Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum UGB I, 1999.

²⁶⁸ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 67 (Pkt. 7.3, 1. Unterpunkt).

²⁶⁹ Ausführlich Hoppe/Schlarmann, Die planerische Vorhabengenehmigung, 2000, insb. S. 52 ff., 199 ff. (m. Kritik).

²⁷⁰ Vgl. Stüer/Hönig, DVBl. 2000, 1836 ff.; ferner Stüer/Rude, DVBl. 1999, 154 ff.; auch Barth/Demmke/Ludwig, NuR 2001, 133 ff.; ferner Fischer, JuS 1999, 320 ff.

²⁷¹ RL 92/43/EWG d. Rates z. Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Pflanzen und Tiere v. 21.5.1992, ABl. EG Nr. L 206, S. 7 ff.; (FFH-RL). Die Schutzgebiete sollten der EU bis Ende März 2001 gemeldet werden. Wegen des deutschen Verzugs bei der Umsetzung der FFH-RL hatte die EU-Kommission die BRD bereits 1999 vor dem EuGH verklagt. Neue Westfälische Z. v. 15.3.2001. Ferner Erbguth, Naturschutz und Europarecht: Wie weit reicht die Pflicht zur Alternativenprüfung gem. Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie?, DVBl. 1999, 588 ff. m.w.N.

setz (BNatSchG)²⁷² vom 25. März 2002, welches unter anderem der Umsetzung der FFH-RL dient, aber auch eine Beteiligung anerkannter Naturschutzvereine in Plangenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung –damals im Hinblick auf zukünftigen Umsetzungsbedarf im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention (hier RL 2003/35/EG: sog. Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL) – verankert, relevant im Bundesverkehrswegebereich bislang nur bei fernstraßenrechtlichen Plangenehmigungen nach § 17 Abs. 1 b FStrG gemäß § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG, erst am 4.4.2002 in Kraft.²⁷³

V. Bedeutungsverlust der Plangenehmigung

Die EG-rechtlich notwendige und im Grunde begrüßenswerte Einführung der UVP-Pflicht auch bei plangenehmigungsfähigen Vorhaben i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG könnte allerdings in der Planungspraxis dazu führen, dass das Rechtsinstitut der Plangenehmigung mit UVP seine beschleunigende Wirkung weitgehend einbüßen und damit gegenüber dem (gestrafften) Planfeststellungsverfahren stark an Bedeutung verlieren könnte.²⁷⁴

Diese Entwicklung wird flankiert von der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, welche ein Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände zunächst bei *allen* Plangenehmigungsverfahren vorsah (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 3 und § 59 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchGNeureg-E)²⁷⁵, nunmehr eine Beteiligung gem. § 58 Abs. 1 Nr. 3 und § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG nur noch bei Plangenehmigungen *mit Öffentlichkeitsbeteiligung* vorsieht. Plangenehmigungsverfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit, die von Bundesbehörden wie etwa den Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (nach Art. 87 I 1 i.V.m. 89 II 1 GG) geleitet werden, gibt es indes bislang nicht, da UVP-pflichtige Verfahren grds. nur im Wege der Planfeststellung zugelassen werden können (vgl. z.B. § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG).²⁷⁶ Den anerkannten (Naturschutz-) Vereinen ist de lege lata nach Bundesrecht nur eine Beteiligung in Verfahren nach § 17 I b FStrG zu gewähren (§ 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG).²⁷⁷ Die Länder können darüber hinaus nach § 60 Abs. 2 S. 2 bzw. 3 BNatSchG

²⁷² BNatSchG verkündet als Art. 1 des G. zur Neuregelung des Naturschutzes u. d. Landschaftspflege u. z. Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuRegG) v. 25.3.2002, BGBl. I S. 1193 (am 4.4. 02 in Kraft getreten).

²⁷³ Zum BNatSchG n.F. etwa *Louis*, NuR 2002, 385 ff.; *Lorz/Müller/Stöckel*, Kommentar z. BNatSchG, 2003; zur Vereinsbeteiligung und Vereinsklage *Wilrich*, DVBl. 2002, 872; ausf. *ders.*, Verbandsbeteiligung im UmweltR, 2002.

²⁷⁴ Diese Einschätzung trifft auch *Müller* für die Plangenehmigung im Luftrecht, S. 147 ff. (173 ff.) in: Ziekow, Planung 2000 - Herausforderungen f. d. FachplanungsR, 2001. Ferner *RD Witting*, in: Stüer, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (1643); *Schittny*, Erfahrungen mit d. Plangenehmigung, S. 12 (n.V.) unter Verweis auf Rundverfügung des Landesamtes für das Straßen- u. Verkehrswesen Rheinland-Pfalz v. 14.3.1999 sowie Erlaß des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft u. Arbeit v. 14.3.1999, wonach UVP-pflichtige Vorhaben in der Regel planfestgestellt werden sollen. *Stüer/Probstfeld*, UVP bei Straßenbauvorhaben - Das Ende der PG?, UPR 2001, 361.

²⁷⁵ BT-Drs. 14/6378, S. 21 f. u. S. 59 (Nummerierung hat sich später um 1 Paragraphen verschoben, da § 38 BNatSchG erst nachträglich eingefügt wurde).

²⁷⁶ *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (874 f.); zum BNatSchG a.F. *ders.*, Verbandsbeteiligung im UmweltR, 2002, S. 209 ff. Siehe auch § 18 II 1 Nr. 1 AEG und § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG relevant fürs Eisenbahn-Bundesamt (EBA). Vgl. zur Bedeutung d. PG fürs EBA BT-Drs. 15/2311, S. 8.

²⁷⁷ *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (875, 877); zum BNatSchG a.F. *ders.*, a.a.O., 2002, S. 216 f. u. insb. Übersicht, S. 384.

eine weitergehende Mitwirkung festlegen²⁷⁸, wovon auch etliche Bundesländer hinsichtlich der regulären Plangenehmigung (ohne UVP) Gebrauch gemacht haben.²⁷⁹

In der Konsequenz nähert sich zumindest das Plangenehmigungsverfahren im Sinne von § 17 Abs. 1 b FStrG, also mit UVP i.S.v. § 9 III UVPG und Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Naturschutzverbände, damit noch stärker dem Planfeststellungsverfahren an. Diese Entwicklung hat die Landesstraßenbaubehörden der neuen Länder veranlasst, diesem neuen Planungsinstrument im Hinblick auf die erwarteten, eher bescheidenen Zeitvorteile und die vielfältigen Verfahrensfragen mit Zurückhaltung zu begegnen.²⁸⁰ Mit Rücksicht auf Rechts- und Planungssicherheit wird im Falle der UVP-Pflicht zumeist auf die althergebrachte Planfeststellung zurückgegriffen, obwohl sich das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung weiterhin anbieten würde (so die Behördenpraxis in Brandenburg und insb. Sachsen-Anhalt).²⁸¹

F. EINFÜHRUNG DER QUALIFIZIERTEN PLANGENEHMIGUNG DURCH DAS VERKPBG

Wird keine Akzeptanz für das Vorhaben in der Bevölkerung erreicht²⁸², so beansprucht das Verwaltungsverfahren aber in Form des Planfeststellungsverfahrens oft viele Jahre und läuft damit dem Interesse des Vorhabenträgers bzw. bei dringend benötigten Infrastrukturmaßnahmen auch dem Anliegen der Allgemeinheit zuwider.²⁸³ Fast schon obligatorisch schließt sich daran noch ein langwieriges Verwaltungsgerichtsverfahren an, so dass das Projekt von der Planungsphase über das Zulassungsverfahren bis zum endgültigen Baubeginn durchaus einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren und mehr einzunehmen vermag, wenn es sich um ein raumbeanspruchendes Großvorhaben handelt und damit vielfältige Interessenlagen betrifft.²⁸⁴

²⁷⁸ Siehe *Lorz/Müller/Stöckel*, Kommentar zum BNatSchG, 2. Aufl. 2003, § 60 Rn. 14 f.; vgl. dazu auch OVG MV, Beschl. 1.3.2001 - 3 M 8/01 -, NordÖR 2001, 265 = LKV 2002, 194 = juris (LS 1).

²⁷⁹ § 39 a I Nr. 4 NatSchG Bln; Art. 39 VIII S. 2 Landesverfassung Bbg, § 38 II 4 Bbg StrG; § 40 I Nr. 6 Hmb NatSchG; § 35 I Nr. 4 HNatG; § 64 Nr. 3 LNatG M-V, dazu OVG MV, Beschl. 1.3.2001 - 3 M 8/01 -, NordÖR 2001, 265 = LKV 2002, 194 = juris; § 60 a Nr. 4 NNatG; § 12 Nr. 3 e LG NRW, § 74 VI 1 Nr. 2 b VwVfG NRW, § 38 I a 1 Nr. 2 Alt. 2 StrWG NRW; § 51 a I Nr. 6 NatSchG LSA; § 141 VI 1 Nr. 2 b LVwG SH. Vgl. zur Verbandsbeteiligung bei Plangenehmigungen *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff., Übersicht 6 auf S. 384, die allerdings nicht mehr ganz aktuell ist; *ders.*, DVBl. 2002, 872 (877, zu h).

²⁸⁰ Vgl. auch Stellungnahmen/Erfahrungen der Länder zum VerKPBG, BT-Drs. 15/2311, S. 11.

²⁸¹ Siehe Behördenumfrage von 2004 im 3. Teil unter B. Um Rechtssicherheit zu haben, wurde vor Erlass des § 17 I b FStrG im Zweifelsfall eine Planfeststellung beantragt, so die neuen Bundesländer, vgl. für den Straßenbau exemplarisch *RP Leipzig* in der vom Verfasser bei allen Landesstraßenbaubehörden im Mai 2001 durchgeführten Befragung zur PG.

²⁸² *Paetow*, ZUR 1996, 57 (58) gibt zu bedenken, dass eine wesentliche, auch durch noch so starke Einschränkungen von Beteiligungs- u. Rechtsschutzmöglichkeiten nicht aus der Welt zu schaffende Ursache die mangelnde Akzeptanz bestimmter Vorhaben bleibt.

²⁸³ Vgl. *Kern*, Die (fern-) straßenrechtliche Planfeststellung - ein Verfahren ohne Ende?, DÖV 1989, 932 ff.; zuletzt *ders.*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 ff. (insbesondere zur Plangenehmigung S. 210 ff.).

²⁸⁴ *Ringel*, (Fn. 2), S. 13 ff. m.w.N. in Fn. 2 zur Verfahrensdauer; *Schulze/Stüer*, ZfW 1996, 269. Länger als 20 Jahre zog sich beispielsweise auch der Streit um den Bau der Autobahn - Spange also der A 99 hin, inklusive Rechtsverfahren, Gutachten und Alternativvorschläge für den Nordwestabschnitt, *Süddeutsche Zeitung*, 6./7. November 1999, S. 57 re. Sp.; s. auch Gesetzentwurf d. Bundesregierung z. VerKPBG v. 24.5.1991, BR-Drs. 303/91, S. 1.

War dies in der alten Bundesrepublik mit ihrer voll entwickelten Infrastruktur noch hinnehmbar, so erschienen solche Zeiträume für den wirtschaftlichen Aufschwung Ost als nicht mehr tragbar.²⁸⁵ Zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und im Hinblick auf die erwartete Zunahme des Personen- und Güterverkehrs mußten die Verkehrswege in den neuen Bundesländern, welche sich nach westlichen Maßstäben in einem desolaten Zustand befanden, innerhalb kürzester Zeit erneuert und ausgebaut werden.²⁸⁶ Dieser Handlungsbedarf rief den Gesetzgeber auf den Plan und veranlaßte ihn, auf der Grundlage wissenschaftlicher Vorarbeiten am 16.12.1991 das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)²⁸⁷ zu erlassen, um dortige Planungsvorhaben im Verkehrswegebereich, insbesondere im Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserstraßenbereich, schnell realisieren zu können.²⁸⁸ Also bereits damals wurde für die neuen Bundesländer befristetes Sonderrecht geschaffen.

Dabei wurde erstmals auf das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten²⁸⁹ Plangenehmigung heutigen Typs zurückgegriffen. Anstelle eines langwierigen Planfeststellungsverfahrens konnte ein deutlich kürzeres²⁹⁰ Plangenehmigungsverfahren für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges bzw. eines Verkehrsflughafens gewählt werden (§ 4 VerkPBG)²⁹¹. Damals vom

²⁸⁵ Amtl. Begr. z. Gesetz d. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (VerkPBG), BT-Drs. 12/1092, S. 7.

²⁸⁶ *Repkewitz*, VerwArch 88 (1997), 137 (142); *Ringel*, (Fn. 2), 1996, S. 14 f.; *Ronellenfisch*, in: Grupp/ders. (Hrsg.), S. 497 (502, 509); *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, S. 26; *Steinberg/Berg*, NJW 1994, 488; *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 3 f.

²⁸⁷ Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin - Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) - v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174), geändert durch Gesetz v. 15.12.1995 (BGBl. I S. 1840), geändert durch Gesetz v. 22.12.1999 (BGBl. I S. 2659), zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.12.2004 (BGBl. I S. 3644), welches die Geltungsdauer des VerkPBG um ein Jahr bis zum 31.12.2005 verlängert.

²⁸⁸ Zum VerkPBG: *Blümel*, in: Blümel/Magiera/Merten/Sommermann, Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, Speyerer FB Nr. 117, 1993, S. 1 (6 ff.); *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 71 ff.; *Brohm*, NVwZ 1991, 1025 (1026 f.); *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, 1991, S. 45 ff.; *Bülow/Pfeil*, Straßenrecht für die neuen Länder - ein Schritt nach vorne?, LKV 1994, 33; *Paetow*, DVBl. 1994, 94; *Postier*, NJ 1996, 125; *Reinhardt*, Das VerkPBG, DtZ 1992, 258 ff.; *Ronellenfisch*, Verkehrswegeplanung in Deutschland. Beschleunigungsgesetz - Investitionsmaßnahmegesetze, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte Nr. 105, 1991 = 3. Aufl. 1993, S. 5 ff.; *ders.*, Beschleunigungsgesetz - Investitionsmaßnahmegesetze - Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten -, ebd., S. 107 ff.; *ders.*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 ff. = DVBl. 1994, 441 ff.; *Stüer*, Rechtsprobleme des Straßenrechts, DVBl. 1992, 547 (548 ff.); *Wagner*, NVwZ 1992, 232 ff.

²⁸⁹ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, Vorb. zu §§ 16 bis 17 a Rn. 76; *Paetow*, (Fn. 14), ZUR 1996, 57 (59); bereits *Ronellenfisch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel, Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 (203), weil ihr nach § 4 II VerkPBG die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 I VwVfG (§ 9 I LuftVG) zukamen.

²⁹⁰ Dabei benötigt ein Plangenehmigungsverfahren \emptyset nur die Hälfte bis sogar lediglich 1/3 der Zeit eines Planfeststellungsverfahrens von der Einreichung der vollständigen Unterlagen bis zur Entscheidung also etwa 3-6 Monate (Stand Mai 2001). Damals dauerte z.B. eine PG in Mecklenburg-Vorpommern \emptyset lediglich 3 Wochen (Stand Juli 1996).

²⁹¹ **§ 4 VerkPBG Plangenehmigung:**

- (1) Für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie für die Änderung eines Verkehrsflughafens kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. § 4 des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.8.1990 (BGBl. I S. 1818) bleibt unberührt; § 3 Abs. 7 VerkPBG ist entsprechend anzuwenden. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde.
- (2) Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) und für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG).

Anwendungsbereich her allerdings noch eingeschränkt, grds. nur wenn Rechte anderer *nicht*²⁹² beeinträchtigt werden (bzw. die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen rechts schriftlich einverstanden erklärt haben).²⁹³ Der Plangenehmigung dieses neuen Typs kamen dabei erstmalig bei gleichem Anwendungsbereich gem. § 4 Abs. 2 VerkPBG ausdrücklich die umfassenden Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG, also insbesondere die Konzentrationswirkung, zu.²⁹⁴ Auf der anderen Seite erforderte das formlose Plangenehmigungsverfahren im Gegensatz zum förmlichen Planfeststellungsverfahren grundsätzlich keine Öffentlichkeitsbeteiligung²⁹⁵, nach der eindeutigen Rechtsprechung des BVerwG²⁹⁶ auch keine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände und schließlich nach dem Wortlaut des UVPG a.F.²⁹⁷, welcher allerdings nicht mit der UVP-RL 85/337/EWG im Einklang stand²⁹⁸, keine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung, was zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung beitrug.²⁹⁹

I. Wiedervereinigung als Katalysator

Die Wiedervereinigung wirkte somit als Katalysator, indem Planungs- und Genehmigungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte in den neuen Bundesländern sowie Berlin durch das örtlich begrenzte³⁰⁰ und zeitlich - jetzt bis zum 31.12.2006 - befristete³⁰¹ Sonderrecht in Form des Ver-

²⁹² So auch § 74 Abs. 6 VwVfG, weitergehend § 17 Abs. 1 a FStrG u. § 28 Abs. 1 a PBefG, auch wenn Rechte anderer *nicht wesentlich* beeinträchtigt werden. Ähnlich die Straßengesetze in den neuen Ländern sowie § 37 II StrG BW.

²⁹³ § 4 Abs. 1 S. 1 VerkPBG, aufgehoben durch Art. 8 Nr. 1 PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123).

²⁹⁴ Vgl. § 4 Abs. 2 VerkPBG (für Verkehrsflughäfen die Rechtswirkungen nach § 9 Abs. 1 LuftVG), kritisch dazu *Gassner*, Umweltaspekte des VerkPBG unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, 449.

²⁹⁵ Zur verfassungsrechtlichen Würdigung *Fritsch-Seerhausen*, Plangenehmigung u. Öffentlichkeit, 1993, S. 83 ff.

²⁹⁶ BVerwG v. 22.3.1995 - 11 A 1.95, BVerwGE 98, 100 = DVBl. 1995, 1006 = NVwZ 1996, 392 (LS 1).

²⁹⁷ Gesetz ü. d. Umweltverträglichkeitsprüfung v. 12.2.1990, BGBl. I S. 205 (bis z. G. v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950).

²⁹⁸ EuGH v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.; sowie Vertragsverletzungsverfahren - Rs. C - 24/99, ABl. EG Nr. C 86, S. 10 f. (v. 27.3.1999), eingestellt am 18.2.2002, ABl. EG Nr. C 109, S. 39.

²⁹⁹ Kritisch insoweit *Steinberg*, Umweltschutz in der Verkehrswegeplanung, DÖV 2000, 85 ff.; *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht - am Beispiel des Planfeststellungsrechts -, 1999, S. 95 ff.; *ders.*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Deregulierung im Planfeststellungsverfahren, UPR 1999, 41 ff.; informativ *Timmermans*, Planfeststellung u. Plangenehmigung, VBIBW 1998, 285 ff.; *Schink*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 f.); zumindest keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhebt *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996; *Gassner*, Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von PF u. PG, NuR 1996, 492 ff.; *Steinberg*, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegen, NuR 1996, 6 (11 f.); *Fishahn*, Kampf gegen Windmühlen? Überlegungen zur Bedeutung der Bürgerbeteiligung für den Umweltschutz anlässlich der Beschleunigungsnovellen, NJ 1996, 63 (64 ff.); *Kröger/Schulz*, Verfahrensbeschleunigung durch Plangenehmigung zu Lasten des - integrierten - Umweltschutzes?, NuR 1995, 72 ff.; *Erbguth*, Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, JZ 1994, 477 ff.; *Freiherr von Fritsch-Seerhausen* beurteilt die Beteiligungsvorschriften gemäß § 4 Abs. 1 VerkPBG als verfassungsgemäß, Plangenehmigung und Öffentlichkeitsbeteiligung, Diss. 1993, S. 189, 193; *Gassner*, Umweltaspekte des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, 449 ff.; *Viebrock*, Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, 939.

³⁰⁰ Das VerkPBG gilt nur für die neuen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg sowie Berlin und für Streckenverbindungen zu entsprechenden Verkehrsknotenpunkten in den alten Bundesländern (§ 1 I Nr. 5 VerkPBG). *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 71, 74 ff. m.w.N. in Fn. 127.

³⁰¹ Das VerkPBG galt ursprünglich nur bis zum 31.12.1995, während es gemäß § 1 I S. 1 VerkPBG für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen bis zum 31.12.1999 befristet wurde. Die Geltungsdauer wurde dann auf Initiative des Bundesrates allgemein für alle Verkehrswege bis zum 31.12.1999 verlängert, vgl. Gesetz zur Änderung des VerkPBG v. 15.12.1995 (BGBl. I S. 1840) sowie auch BR-Drs. 126/95 u. BT-Drs. 13/1444 u. 13/2752. Da auch bis zu diesem Zeitpunkt die Planungsverfahren für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) und für andere Infrastrukturvorhaben, die für die neuen Länder von besonderer Bedeutung sind, nicht vollständig abgeschlossen werden

kehrswwegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (VerkPBG) gestrafft und insbesondere mit Hilfe der Plangenehmigung schneller Planung und Realisierung zugeführt werden konnten.³⁰² Signifikant ist dabei u.a., dass in 1.176 eingeleiteten Verfahren des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) nach dem 31.12.1999 für sich sprechende 1.076 Plangenehmigungen und nur 100 Planfeststellungen – entsprechend den Regelungen des VerkPBG – erlassen wurden.³⁰³ Insbesondere die Außenstellen Berlin³⁰⁴ und Hamburg/Schwerin³⁰⁵, aber auch Dresden³⁰⁶ sowie Halle³⁰⁷ haben verhältnismäßig viele plangenehmigungsrechtliche Verfahren eingeleitet (zusammen 1.035 aller 1.076 Plangenehmigungen).³⁰⁸ Aufgrund der von den Länderbehörden übermittelten Daten, die für Verkehrsprojekte im Bereich des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG), Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) für entsprechende Planungen zuständig sind, wurden im gleichen Zeitraum insg. 345 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren eingeleitet, wobei aber lediglich 66 Plangenehmigungen und demgegenüber 279 Planfeststellungen zu verzeichnen waren, bei denen Regelungen des VerkPBG zur Anwendung gelangten.³⁰⁹ Jedoch benutzten die Bundesländer Brandenburg³¹⁰ und vor allem Sachsen³¹¹ das Instrument der beschleunigten Plangenehmigung trotz allem recht häufig (60 der insg. 66 Plangenehmigungsverfahren).

Vor dem fraglichen Berichtszeitraum (31.12.99-30.12.03) wurden allerdings etwa im (Fern-)Straßenbereich in den neuen Bundesländer deutlich mehr Plangenehmigungs- als Planfeststellungsbeschlüsse erteilt, was exemplarisch die empirische Erhebung des Verfassers im 3. Teil der Arbeit belegt.³¹² Im Bereich Bundeswasserstraßen (einschlägig WaStrG) meldeten die zuständi-

konnten, wurde nach Anrufung des Vermittlungsausschusses (BT-Drs. 14/2382 v. 15.12.1999) die Geltungsdauer des VerkPBG bis zum 31.12.2004 verlängert (BGBl. I S. 2659), siehe dazu BT-Drs. 735/99 v. 16.12.1999. Durch Gesetz v. 21.12.2004 wurde die Geltungsdauer des VerkPBG um 1 Jahr bis zum 31.12.2005 verlängert (BGBl. I S. 3644), dazu BT-Drs. 15/4133 und BR-Drs. 935/04. Vgl. zur erst- u. letztinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG *Paetow*, ZUR 1996, 57 ff.; sehr kritisch *Wickel*, NVwZ 2001, 16 (18 f.: § 5 I VerkPBG sei verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar); a.A. BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 - 4 A 32/02, DVBl. 2004, 649 ff. (LS 1), wonach § 5 I VerkPBG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet; so auch BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 - 4 A 4/03, DVBl. 2004, 655 (LS 1).

³⁰² *Ronellenfisch*, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 (59); vgl. vor allem den „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ v. 2.1.2004 in BT-Drs. 15/2311, S. 1 ff. (insb. S. 8 ff. zur PG).

³⁰³ Vgl. „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ in BT-Drs. 15/2311 v. 2.1.2004, S. 8 (Pkt. 2.5.1.2), dort aufgelistet nach den verschiedenen Außenstellen (ASt).

³⁰⁴ Verhältnis der ASt Berlin: Gesamtzahl der Verfahren 391, davon nur 15 PF und 376 PG.

³⁰⁵ Verhältnis der ASt Hamburg/Schwerin: Gesamtzahl der Verfahren 410, davon 48 PF und 362 PG (a.a.O., S. 8 Tabelle bei Pkt. 2.5.1.2).

³⁰⁶ Verhältnis der ASt Dresden: Gesamtzahl der Verfahren 242, davon nur 16 PF u. 226 PG.

³⁰⁷ Verhältnis der ASt Halle: Gesamtzahl der Verfahren zwar lediglich 79, aber davon beachtliche 71 PG und nur 8 PF (a.a.O., S. 8 Tabelle bei Pkt. 2.5.1.2).

³⁰⁸ Außenstellen Hannover und Frankfurt demgegenüber gar keine Plangenehmigungen (ebd.), allerdings weist die Aufstellung der ASt Hannover Plangenehmigungen für kleinere Vorhaben wie z.B. das Aufstellen eines Funkmastes oder nachträgliche geringfügige Planänderungen auch gar nicht aus (so a.a.O., Fn. 13).

³⁰⁹ A.a.O. (Pkt. 2.5.1.1), aufgelistet nach den verschiedenen Bundesländern; wobei luftrechtliche PFV im Berichtszeitraum allerdings nicht zu verzeichnen sind.

³¹⁰ Verhältnis in Brandenburg: Gesamtzahl der Verfahren 65, davon 47 PF und 18 PG (a.a.O., S. 8 Tabelle bei Pkt. 2.5.1.1).

³¹¹ Verhältnis in Sachsen: Gesamtzahl der Verfahren 128, davon 86 PF und 42 PG (ca. die Hälfte); detailliertes Datenmaterial im 3. Teil, A. I. Frage 1.) und 2.) sowie B. 1.) – 3.).

³¹² Vgl. 3. Teil, A. I. 2.).

gen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen des Bundes insg. 15 nach dem 31.12.1999 eingeleitete Verfahren, welche allesamt Planfeststellungen betreffen.³¹³

II. Verfahrensdauer

Zur Verfahrensdauer lässt sich noch folgendes anmerken. Die von den einzelnen Vorhabenträgern dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen übermittelten Daten zu den Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren zeigen für den Berichtszeitraum 1.1.2000 bis 31.7.2003 eine durchschnittliche Verfahrensdauer (Zeitspanne zwischen Antragstellung und Erlass der Genehmigungsentscheidung) von 15 Monaten (Straße), 17 Monaten (Schiene) und 18 Monaten (Wasserstraße) bei Planfeststellungsverfahren bzw. 3,5 Monaten (Straße) und 6, 3 Monaten (Schiene) bei beschleunigten Plangenehmigungsverfahren.³¹⁴

Beachtenswert sind in diesem Zusammenhang die Aussagen der Vorhabenträger, wonach die Daten letztlich keine Unterschiede zu Verfahren erkennen lassen, bei denen die Regelungen des VerkPBG *nicht* zur Anwendung gelangen.³¹⁵ Dies beruht auf der Tatsache, was sogleich noch näher ausgeführt wird (Teil G.), dass mit Ausnahme der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG sämtliche³¹⁶ Beschleunigungsregelungen des VerkPBG – teilweise mit Modifikationen – nahezu ausnahmslos in die jeweiligen Fachplanungsgesetze bzw. allgemein ins fachgebietsübergreifende VwVfG des Bundes und der Länder übernommen worden sind. Doch auch der aktuelle Gesetzentwurf vom 19.5.2005 zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Entwurf eines Planungsbeschleunigungsgesetzes)³¹⁷ beabsichtigt die Verkürzung des Rechtsweges für bedeutsame Vorrangprojekte auf eine Instanz. Für besonders wichtige Infrastrukturprojekte soll zukünftig (Inkrafttreten des Gesetzes geplant zum 1.1.2006)³¹⁸ nur noch das BVerwG in erster und letzter Instanz zuständig sein, wie dies bereits § 5 Abs. 1 VerkPBG für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren in den neuen Ländern regelt.³¹⁹

III. Verlängerung des VerkPBG

Vor dem Hintergrund, dass noch enormer Beschleunigungsbedarf im Infrastrukturbereich der neuen Länder gesehen wurde, hat der Bundesrat bzw. haben konkret vorwiegend die neuen Bundesländern Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, aber auch Baden-

³¹³ A.a.O., S. 8 (Pkt. 2.5.1.3), aufgelistet nach WSDen Nord, Mitte und Ost.

³¹⁴ Vgl. „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ in BT-Drs. 15/ 2311 v. 2.1.2004, S. 9 (Pkt. 2.6); siehe ferner 3. Teil, A. I. 1.).

³¹⁵ A.a.O., BT-Drs. 15/ 2311, S. 9 (Pkt. 2.6).

³¹⁶ Das VerkPBG erspart der Verwaltung lediglich eine in den alten Bundesländern ggf. erforderliche Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehung, so a.a.O.

³¹⁷ Vgl. BR-Drs. 363/05; nicht zu verwechseln mit dem Planungsvereinfachungsgesetz (Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege – PIVereinfG) vom 17.12.1993, welches das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung im gesamten Bundesverkehrswegebereich einführte, BGBl. I S. 2123.

³¹⁸ Auch die große Koalition von CDU, CSU und SPD verfolgt weiterhin das Ziel, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und das neue Planungsrecht (PIBeschlG) Anfang 2006 in Kraft treten zu lassen, vgl. Koalitionsvertrag v. 11.11.2005, S. 57 f. (Pkt. 6.2).

³¹⁹ Die Liste der Verkehrsprojekte mit Verkürzung auf eine Instanz ist abrufbar unter www.bmvbw.de. Siehe auch BR-Drs. 363/05, S. 4 (§ 18 e I AEG) und S. 6 (Anlage zu § 18 e I: 22 Schienenwege mit überragender verkehrlicher Bedeutung), S. 10 (§ 17 e I FStrG) und S. 12 f. (Anlage zu § 17 e I: 58 Bundesfernstraßen mit überragender verkehrlicher Bedeutung) sowie S. 17 (§ 14 e I WaStrG) und S. 18 f. (Anlage 2 zu § 14 e I: 6 Bundeswasserstraßen mit überragender verkehrlicher Bedeutung).

Württemberg sowie Bayern bzw. eine Gesetzesinitiative von Abgeordneten der CDU/CSU erwogen, das VerkPBG bis Ende 2008 bzw. sogar bis 2019, also dem Ablauf des Solidarpaktes II am 31.12.2019, zu verlängern.³²⁰ Abgeordnete der FDP hatten Ende 2002 noch weitergehend gefordert, den Geltungsbereich des VerkPBG auch auf die alten Bundesländer bis zum 31.12.2010 auszudehnen, konnten sich mit ihrem Vorschlag aber nicht durchsetzen.³²¹ Da abzusehen war, dass das neue Planungsrecht in Form des Planungsbeschleunigungsgesetzes (PIBeschlG) wohl am Stichtag 1.1.2006 noch nicht in Kraft treten würde, so dass auch die gewünschte Eininstanzlichkeit des BVerwG für sämtliche Bundesvorrangprojekte in ganz Deutschland auf Grundlage des besagten Gesetzentwurfs noch nicht hergestellt sein würde, sprach sich die große Koalition von CDU, CSU und SPD für eine erneute behutsame Verlängerung des VerkPBG³²² bis zum Inkrafttreten des „Nachfolgegesetzes“ – PIBeschlG – aus, um keine Regelungslücke im Hinblick auf das bestehende Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsrecht entstehen zu lassen.³²³ Nunmehr wurde das VerkPBG wohl letztmalig bis zum 31. Dezember 2006 verlängert.³²⁴

IV. Plangenehmigung als Verfahrensbeschleunigungsinstrument

Auf den ersten Blick besitzt die qualifizierte Plangenehmigung dabei im Grunde alle Eigenschaften, um Planungsverfahren zu beschleunigen und damit das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, einerseits Planungszeiten zu verkürzen und andererseits die Rechtssicherheit für den Vorhabenträger zu erhalten, zu erreichen. Bildlich läßt sich diese „neue“ Plangenehmigung vortrefflich mit einem Sportwagen vergleichen, der das Ziel aufgrund seiner leichten Bauweise und windschnittigen Form wesentlich schneller zu erreichen vermag als ein schwerfälliger, vollgeladener Lastwagen.³²⁵ Indessen nützt die beste Aerodynamik wenig, wenn ein generelles Tempolimit von 80 km/h gilt. Eine solch hemmende Wirkung könnte die UVP entfalten, wenn ein UVP-pflichtiges Vorhaben zu Grunde liegt.³²⁶ Denn der überwiegende Teil des Schrifttums entnahm bereits der ursprünglichen UVP-RL von 1985 das grundsätzliche Erfordernis einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung auch bei der Wahl eines Plangenehmigungsverfahrens, soweit

³²⁰ Siehe BT-Drs. 15/461, 15/777, 15/4536 sowie BR-Drs. 84/03 und 823/04; insgesamt leicht abrufbar unter <http://www.bundestag.de> unter Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 15. Wahlperiode, Dokumente zur Verlängerung des VerkPBG unter J. Verkehr, Bau- u. Wohnungswesen. Zur Verlängerung des VerkPBG bis Ende 2004 bereits kritisch *Wickel*, NVwZ 2001, 16 ff. („symbolische Gesetzgebung“).

³²¹ BT-Drs. 15/221 v. 18.12.2002; ebenfalls abrufbar unter www.bundestag.de, dort GESTA, 15. Wahlperiode, Dokument J 005; aktuell zur Verlängerung a.a.O., 16. Wahlperiode, J 003.

³²² Vgl. zur Verlängerung des VerkPBG um 1 weiteres Jahr bis zum 31.12.2006 BR-Drs. 548/05 v. 30.6.2005 sowie BT-Drs. 16/45, aktueller Gesetzgebungsstand im Internet leicht abrufbar unter <http://www.bundestag.de> unter dem 6. Punkt Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Inhaltsverzeichnis, S. 7: Rubrik J. Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Dokument J003.

³²³ Siehe Koalitionsvertrag v. 11.11.2005, S. 75 (Pkt. 9.2) und S. 95 (Pkt. 13.); anders aber in BT-Drs. 16/45 v. 3.11.2005, S. 7 im Zusammenhang mit der Verlängerung des VerkPBG um 1 Jahr bis zum 31.12.2006 (Gesetzesinitiative des BR eingebracht von Sachsen und Thüringen).

³²⁴ Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes v. 22.12.2005, BGBl. I S. 3691.

³²⁵ Ähnlich *Steiner*, Umwelt- u. planungsrechtliche Fragen alter und neuer Verkehrssysteme, DAR 1996, 121 (123).

³²⁶ Vgl. jüngst *Müller*, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000, 2001, S. 147 (166 ff.); sowie *Pfeil*, Plangenehmigung und UVP, in: Blümel/Kühlweter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. (108 ff. m.w.N.); *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 27 ff.; *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1996, S. 70 ff.; sowie bereits sehr früh *Viebrock*, Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, 939 ff. (940 f.); *ders.*, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP, IUR 1991, 113 ff. (117).

das Vorhaben erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt erwarten ließ und damit der UVP-Pflicht unterlag.³²⁷

Doch Deutschland als exportorientierte Industrienation konnte sich vor dem Hintergrund der großen politischen Prozesse der Gegenwart wie der Öffnung Osteuropas und der innerdeutschen Grenze, der Herstellung des europäischen Binnenmarktes und dem verstärkten internationalen Wettbewerb weitergehenden Reform- und Beschleunigungsbestrebungen nicht mehr verschließen.³²⁸ Die geographische Lage zeichnet Deutschland zudem als Transitland für die europäischen Verkehrsströme aus, so dass die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen auf dem Verkehrssektor im zusammenwachsenden Europa im gesamten Bundesgebiet auch in Ost-West-Richtung schneller Realisierung bedurften und auch heute noch bedürfen.³²⁹

Dies gilt auch mit Blick auf das von *Ronellenfitsch* aus der Taufe gehobene „Grundrecht“ auf Mobilität³³⁰, insbesondere aber im Hinblick auf die dem weiträumigen Verkehr dienenden Transeuropäischen (Verkehrs-) Netze gemäß Art. 154 - 156 EG (Art. 129 b - d EGV a.F.).³³¹ Die Einbindung in das europäische Verkehrsnetz fordert einen hohen Standard. Die Wurzeln des europäischen Verkehrswesens reichen dabei zurück bis in die vorhistorische Zeit.³³² Letztlich zehren wir noch heute von der wegweisenden Verkehrsinfrastruktur des römischen Reiches.³³³

Mit der EU-Osterweiterung vom 1. Mai 2004 nimmt Deutschland schließlich eine noch stärkere verkehrstechnisch sensible Lage in der Mitte Europas ein und sieht sich damit erheblich größeren

³²⁷ *Erbguth/Schink*, Kommentar zum UVP-G, 1996, Einl. Rn. 91 a u. § 3 Rn. 102 f.; *Pfeil*, (Fn. 17), S. 101 (113 ff. m.w.N. in Fn. 49); *Ringel*, (Fn. 2), S. 28 ff.; *Timmermans*, (Fn. 36), S. 68 ff.; allen voran bereits *Viebrock*, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP - Zur Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2 u. 4 des Entwurfes zum Beschleunigungsgesetz mit der UVP-RL der EG, IUR 1991, 113 (116); *Vollmöller*, Die wasserrechtliche Plangenehmigung, BayVBl. 2000, 137 (138); a.A. *Dienes*, in: Hoppe, UVP-G, 1995, § 3 Rn. 154. Vgl. ferner keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch die BRD, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, in ZUR 1999, 44; dazu Besprechung von *Hoffmeister*, NJ 1999, 155 m.w.N.

³²⁸ Vgl. *Broß*, DVBl. 1991, 177; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013 (1014 m.w.N. in Fn. 13 u. 14); *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 13 f.; *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 25 f.; *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 4. Siehe ferner Amtliche Begründungen zu den Gesetzentwürfen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (BT-Drs. 12/1092, S. 7), des Planungsvereinfachungsgesetzes (BT-Drs. 12/4328, S. 17) u. des Investitionserleichterungs- u. Wohnbaulandgesetzes (BT-Drs. 12/4047, S. 23) sowie des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (A. Zielsetzung in BT-Drs. 13/3995).

³²⁹ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 72 Rn. 15, auch Rn. 17-22; *Stüer*, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (zur PG in den neuen Ländern insb. *Schittny*, S. 1642 f.); umfassend *Grupp* (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001 (insb. *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, S. 101 ff.); *Ronellenfitsch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 497 (502); *ders.*, Umweltschutz u. Verkehr, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum Europäischen u. Deutschen Umweltrecht, Bd. 2, 1998, § 84; *ders.*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, 441 (445); *Steinberg/Berg*, NJW 1994, 488 m.w.N. in Fn. 7; *Steiner*, NVwZ 1994, 313; *ders.*, Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege im gesamten Bundesgebiet, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994, S. 151 (152).

³³⁰ *Ronellenfitsch*, Die Verkehrsmobilität als Grund- u. Menschenrecht, JöR 44 (1996), S. 168 ff.

³³¹ Vgl. zu Transeuropäischen Netzen die Aufsätze in *Grupp* (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001; insb. *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, a.a.O., S. 101 ff.; Tagungsbericht v. *Stüer*, DVBl. 1999, 1640; ferner *Gottschewski*, Durchsetzung europäischer Straßen, 1997, *Jürgensen*, Gemeinschaftliche Aspekte beim Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze, UPR 1998, 12; schließlich Straßen-Verzeichnis in ABl. EG Nr. L 228, S. 9 (v. 9.9.1996).

³³² *Ronellenfitsch*, Transeuropäische Straßennetze, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 9 (11, Fn. 4) verweist aus dem umfangreichen Schrifttum auf grundlegend *F.J. Bär*, Chronik über Straßenbau u. Straßenverkehr in dem Großherzogtum Baden, 1876, S. 7 ff.

³³³ *Ders.*, a.a.O. Fn. 5 unter Verweis auf *Paulus*, Die Römerstraßen m. bes. Rücksicht auf d. röm. Zehntland, 1857.

Verkehrsströmen ausgesetzt, so dass das nationale Autobahnnetz weiter ausgebaut werden muss, um dem Leitschema des Transeuropäischen Verkehrsnetzes zu entsprechen.³³⁴ Auch die Verkehrsprognosen des Bundesverkehrswegeplans gehen im Vergleichszeitraum 1997 bis 2015 von massiven Steigerungen der Verkehrsleistungen aus, so werden die Verkehrsleistungen im Personenverkehr in diesem Zeitraum insg. um 20 % und im Güterverkehr sogar um beachtliche 64 % steigen.³³⁵

G. BUNDESWEITE ÜBERNAHME DER PLANGENEHMIGUNG DURCH DAS PLVEREINFG UND GENBESCHLG

Nachdem sich das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz in den neuen Ländern grundsätzlich bewährt hatte³³⁶, übertrug das Planungsvereinfachungsgesetz für Verkehrswege (PIVereinfG)³³⁷ naheliegenderweise 2 Jahre später am 17.12.1993 entsprechende verfahrensstraffende Regelungen wie das Institut der qualifizierten Plangenehmigung nunmehr auch auf die Fachplanungsgesetze³³⁸ der alten Bundesländer, also die gesamte Bundesrepublik, um Planungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturvorhaben im gesamten Bundesgebiet deutlich zu verkürzen³³⁹

Das VerkPBG war dabei von Anfang an als Modell für die gesamtdeutsche Verkehrswegeplanung gedacht.³⁴⁰ Daher floß es in den Musterentwurf (ME LStrG)³⁴¹ für ein Länderstraßengesetz vom 18.9.1991 ein, an welchem sich die meisten seither erlassenen sowie novellierten Landesstraßengesetze anlehnen.³⁴² Das ursprünglich mit § 4 VerkPBG eingeführte Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung als praxisgerechte Alternative zur Planfeststellung fand somit Eingang in alle Planungsverfahren auf dem Verkehrssektor und wurde damit seiner eigentlichen Rolle als Sonderrecht für den Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern enthoben. Dabei wurde ihr Anwendungsbereich auf Drängen des Bundesrates³⁴³ in der Weise ausgedehnt, dass eine Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 FStrG a.F. sowie § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 PBefG a.F. (jetzt jeweils **Nr. 3**)³⁴⁴ auch dann zulässig ist, wenn Rechte anderer „*nicht wesent-*

³³⁴ Siehe zum Leitschema des Transeuropäischen Verkehrsnetzes etwa ABl. EG Nr. C S. 473 (v. 23.9.2003).

³³⁵ Vgl. näher Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 54 f. (Pkt. 6.1).

³³⁶ *Schulze/Stüer*, Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren, ZfW 1996, 269 f.; vgl. insg. rückblickend und instruktiv „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG“ v. 2.1.2004 in BT-Drs. 15/2311, S. 1 ff. (S. 8 f. auch zur PG).

³³⁷ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123). Das Artikelgesetz ändert folgende Fachplanungsgesetze: Bundesbahngesetz, Bundesfernstraßengesetz, Bundeswasserstraßengesetz, Luftverkehrsgesetz, Personenbeförderungsgesetz, Eisenbahnkreuzungsgesetz sowie die VwGO, das VerkPBG und das UVPG.

³³⁸ § 36 b II BBahnG (= jetzt § 18 II AEG), § 17 I a FStrG, § 14 I a WaStrG, § 8 II LuftVG, § 28 I a PBefG.

³³⁹ Zum PIVereinfG: *Caspar*, Ausverkauf oder Flexibilisierung des Umweltrechts, ZRP 1995, 410; *Pasternak*, Beschleunigung beim Straßenbau, BayVBl. 1994, 616; *Ronellenfitsch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, 441 (444 ff.); *Steinberg/Berg*, Das neue PIVereinfG, NJW 1994, 488; *Steiner*, Das PIVereinfG, NVwZ 1994, 313.

³⁴⁰ *Ronellenfitsch*, in: Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, Vorb. zu §§ 16 bis 17 a.

³⁴¹ Abgedruckt in *Blümel (Hrsg.)*, Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1993, Speyerer FB Nr. 105, S. 415 ff.

³⁴² Abdruck der Gesetze in: *Blümel/Pfeil (Hrsg.)*, Neue Länderstraßengesetze, 1993, Speyerer FB Nr. 127.

³⁴³ Vgl. Anrufung des Vermittlungsausschusses v. 24.9.1993 (BR-Drs. 598/93, S. 7 f.); weitergehend noch für alle Bundesverkehrswegegesetze in Stellungnahme des BR zum PIVereinfG v. 11.2.1993 in BT-12/4328, S. 26; sowie zum Gesetzentwurf des PIVereinfG der Bundesregierung in BR-Drs. 756/92, S. 6 f. v. 6.11.1992.

³⁴⁴ Seit 3.8.2001, vgl. G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. RL v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 f.).

lich“ beeinträchtigt werden. Zugleich wurde in die verschiedenen Verkehrswegeplanungsgesetze einheitlich das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (Verzicht)³⁴⁵ aufgenommen.³⁴⁶

Der nächste Schritt, also die Übernahme der Plangenehmigung in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht als Alternative zur langwierigen Planfeststellung mit dem Ziel der Harmonisierung des Planungsrechts, lag danach auf der Hand.³⁴⁷ Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)³⁴⁸ setzte dies am 12.9.1996, also gut 3 Jahre später, um und ermöglichte zudem weitere Beschleunigungseffekte, indem der Verwaltung mit den §§ 71 a bis e VwVfG verschiedene verfahrensstraffende Modelle an die Hand gegeben wurden, um eine zeitnahe Durchführung der Planungsverfahren zu begünstigen.³⁴⁹ Das GenBeschlG übernimmt damit die bereits im VerkPBG³⁵⁰ vom 16.12.1991 und PIVereinfG³⁵¹ vom 17.12.1993 insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen eingeführte qualifizierte Plangenehmigung in das allgemeine VwVfG und vollzieht demgemäß die Entwicklung des Fachplanungsrechts nach, indem die Möglichkeit des Plangenehmigungsverfahrens nunmehr in allen Fachplanungsgesetzen zur Anwendung kommen kann, unabhängig davon, ob das jeweilige Fachplanungsrecht entsprechende Regelungen vorhält.

I. Unterschiedlicher Anwendungsbereich

Im PIVereinfG wurde hinsichtlich der Voraussetzungen zwischen den einzelnen Anwendungsbereichen noch unterschieden. Während es für das Bundesfernstraßengesetz (§ 17 Abs. 1 a FStrG) und das Personenbeförderungsgesetz (§ 28 Abs. 1 a PBefG) für ausreichend angesehen wird, dass Rechte anderer „nicht wesentlich“ beeinträchtigt werden, ist eine Anwendung nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 18 Abs. 2 AEG), dem Bundeswasserstraßengesetz (§ 14 Abs. 1 a WaStrG) und dem Luftverkehrsgesetz (§ 8 Abs. 2 LuftVG) sowie dem Magnetschwebebahnplanungsgesetz (§ 2 Abs. 2 MBPIG)³⁵² nur zulässig, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden (sog. Konsens-Planung).

Entsprechend dem übergreifenden Charakter des VwVfG ist die Plangenehmigung nach § 74 Abs. 6 VwVfG nur dann vorgesehen, wenn Rechte anderer *nicht* beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich

³⁴⁵ Dazu umfassend *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff.; *dies.*, VBIBW 1998, 285 (289 ff.).

³⁴⁶ § 17 II FStrG; § 28 II PBefG; § 36 b III BBahnG (= jetzt § 18 III AEG); § 14 I b WaStrG; § 8 III LuftVG.

³⁴⁷ Vgl. § 74 Abs. 6 VwVfG (Bund).

³⁴⁸ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren - Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354).

³⁴⁹ Zum GenBeschlG: *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 ff.; *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361 ff.; *Ronellenfitsch*, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 (58 ff.); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 ff.; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 ff. = DVBl. 1997, 326 ff..

³⁵⁰ Vgl. § 4 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (2175).

³⁵¹ Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.

einverstanden erklärt haben³⁵³ **und** - wie grundsätzlich im Plangenehmigungsverfahren - mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Dieses Instrument vermeidet also in einfach gelagerten Fällen, in denen obige Voraussetzungen vorliegen, den erheblichen Zeit- und Verwaltungsaufwand, der mit einem Planfeststellungsverfahren zwangsläufig verbunden ist. In diesen Konstellationen erscheint die Durchführung eines derart aufwendigen Verfahrens nicht gerechtfertigt. Dieser Gedanke ist dabei nicht nur auf Infrastrukturmaßnahmen beschränkt, sondern gilt in gleichem Maße für alle Rechtsmaterien, welche die Anwendung des Teils V Abschnitt 2 des VwVfG, also das Planfeststellungsverfahren als besondere Verfahrensart, vorsehen.

II. Verzicht auf enteignungsrechtliche Vorwirkung

Der Verzicht auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung, die etwa in § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG sowie § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG (bis 3.8.2001 jeweils Nr. 1) bei unwesentlicher Eigentumsinanspruchnahme nicht ausgeschlossen ist, wird im GenBeschlG von der Bundesregierung damit begründet, dass das vereinfachte Verfahren der Plangenehmigung keine ausreichende Grundlage für eine Enteignung darstelle.³⁵⁴ Wie diese Aussage dogmatisch mit der Plangenehmigung im Bundesfernstraßengesetz und Personenbeförderungsgesetz in Einklang zu bringen ist, bleibt allerdings ein Rätsel. Dabei sollte Erwähnung finden, dass bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes im Jahre 1973 eine ähnliche Regelung, wie sie schließlich durch das PIVereinfG in § 17 Abs. 1 a FStrG eingeführt wurde, erörtert worden war.³⁵⁵ Dieser Vorschlag konnte sich zum damaligen Zeitpunkt aber nicht durchsetzen, da er „auf rechtsstaatliche Bedenken“ stieß.³⁵⁶ Diese Bedenken bestanden augenscheinlich bei Erlass des PIVereinfG, also 20 Jahre später, wohl nicht mehr, da der Zeitgeist der Beschleunigungsgesetze³⁵⁷ ein anderer war.

III. Aufnahme Umweltklausel

Zugleich mit § 74 Abs. 6 VwVfG sind durch Art. 2-5 GenBeschlG das AbfG, das KrW-/AbfG, das AtG und das WHG geändert worden. Es handelt sich dabei um verfahrensrechtliche Ergän-

³⁵² Die PG wurde später (noch nicht im Zuge des PIVereinfG) auch in das Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebebahnen = Transrapid (Magnetschwebebahnplanungsgesetz - MBPIG) v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486) aufgenommen. Vgl. ferner *Erbguth*, Der Transrapid: Planungsverfahren und UVP, NVwZ 1997, 116 ff.

³⁵³ Siehe Begründung zum Gesetz des GenBeschlG der Bundesregierung v. 6.3.1996 in BT-Drs. 13/3995, S. 10.

³⁵⁴ Begr. des RegE zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995, S. 10.

³⁵⁵ *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitsch, Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (211 f.) unter Verweis auf Stellungnahme BR z. Entwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung d. FStrG (2. FStrÄndG), BR-Drs. 261/73 (Beschl.), S. 13 (v. 4.5.1973). Damals schlug der BR vor, § 17 II FStrG a.F. (bis z. PIVereinfG v. 17.12.1993) wie folgt zu fassen: „Bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung kann eine PF unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen vor, wenn

a) öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden oder die beteiligten Behörden dem Bauvorhaben zugestimmt haben;
 b) private Belange nur geringfügig berührt werden oder wenn sich ein Beteiligter mit der Übertragung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechtes schriftlich einverstanden erklärt hat (§ 19 Abs. 2 a FStrG).“

³⁵⁶ *Kern*, a.a.O., unter Verweis auf *Marschall/Schroeter/Kastner*, Komm. z. FStrG, 4. Aufl., § 17 Rn. 8 (S. 488).

³⁵⁷ Vgl. nur *Erbguth*, JZ 1994, 477; *Fishahn*, NJ 1996, 63; *Kern*, a.a.O.; *Schulze/Stüer*, ZfW 1996, 269; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (225 ff.) = DVBl. 1997, 326 (332 ff.); *Paetow*, ZUR 1996, 57; *Wulfhorst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 ff.

zungen des Umweltrechts im Hinblick auf die allgemeine Einführung der Plangenehmigung, die sicherstellen sollen, dass das Plangenehmigungsverfahren nach diesen Gesetzen nur dann zur Anwendung kommt, wenn kein Planfeststellungsverfahren mit integrierter UVP erforderlich ist.³⁵⁸ Demgegenüber durfte eine Plangenehmigung nach § 74 Abs. 6 VwVfG bzw. den verschiedenen Verkehrswegegesetzen des Bundes bis zum Erlass des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 offiziell auch erteilt werden, wenn sie mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden war.³⁵⁹

IV. Verschiedene Zulassungsmöglichkeiten

Ferner wurde in § 74 Abs. 7 VwVfG das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung eingeführt. Das PIVereinfG hatte diese Möglichkeit bereits zuvor für die Zulassung verkehrsrechtlicher Vorhaben eröffnet.³⁶⁰ Damit sieht auch das allgemeine VwVfG grundsätzlich drei verschiedenen Rechtsinstitute vor:

- 1.) die althergebrachte **Planfeststellung**,
- 2.) die mittlerweile etablierte **Plangenehmigung** neueren Typs und
- 3.) das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (sog. **Planfreistellung**³⁶¹ bzw. **Verzicht**³⁶²).³⁶³

Demgegenüber kennt das **Bundesfernstraßenrecht** nunmehr sogar **fünf** mögliche **Zulassungsmöglichkeiten**: Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren jeweils mit bzw. ohne UVP gem. § 17 Abs. 1, 1 a und 1 b FStrG i.V.m. § 3 UVPG samt Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) sowie schließlich die Freistellung von Planfeststellung und Plangenehmigung (sog. Verzicht) i.S.v. § 17 Abs. 2 FStrG.³⁶⁴ Damit steht der Fachplanungsbehörde ein ganzes Arsenal an Planungsmöglichkeiten zur Verfügung, welche abhängig vom konkreten Einzelfall individuell einsetzbar sind.

Neu ist hierbei, dass es jetzt auch Planfeststellungen ohne vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung gibt, soweit es sich um ein nicht UVP-pflichtiges Vorhaben handelt, sowie Plangenehmigungen verknüpft mit einer „UVP light“ i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG,

³⁵⁸ Sog. „Umweltklausel“: Eine Plangenehmigung ist nur dann möglich, wenn das „Vorhaben“ keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann. § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG (§ 7 Abs. 3 AbfG), § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG, § 31 Abs. 3 WHG (=§ 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F.). Vgl. BT-Drs. 13/3995, S. 10.

³⁵⁹ S. nur *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 150; *Timmermans*, (Fn. 9), S. 68 ff.; BVerwG, NuR 1995, 247 (LS); BVerwG in UPR 1995, 229; BVerwG, DVBl. 1997, 1123 (1125); kritisch *Steiner*, NVwZ 1994, 313 (316).

³⁶⁰ § 36 b III BBahnG (= jetzt § 18 III AEG), § 17 II FStrG, § 14 I b WaStrG, § 8 III LuftVG, § 28 II PBefG.

³⁶¹ I.d.S. *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 177. Es stellt den Vorhabensträger von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens frei. Wie § 74 Abs. 7 S. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG zeigt, entbindet dies den Vorhabensträger nicht von der Verpflichtung, nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen oder Erlaubnisse einzuholen. Daher ist es nicht ganz zutreffend, von einer „Zulassungsfreistellung“ zu sprechen, wie *Jarass* dies tut, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, DVBl. 1997, 795 (796).

³⁶² *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1996, insbesondere S. 89 ff.

³⁶³ Vgl. *Ringel*, (Fn. 2); *Timmermans*, Planfeststellung und Plangenehmigung, VBIBW 1998, 285; *dies.*, a.a.O..

³⁶⁴ Kritisch *Wickel/Müller*, PG u. UVP in der Verkehrswegeplanung, NVwZ 2001, 1133 (1135); positiver hingegen *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben, UPR 2001, 361.

soweit das Projekt der UVP-Pflicht unterfällt. Das Fernstraßenrecht bietet der Planfeststellungsbehörde somit ein flexibel handhabbares Fachplanungsinstrumentarium, um jeweils das zweckmäßigste Zulassungsverfahren auswählen zu können. Um der Plangenehmigung den größtmöglichen Anwendungsbereich zu eröffnen, hat z.B. auch das Land Brandenburg sein Landesstraßengesetz dahingehend ausgestaltet, dass gleich dem FStrG 5 Zulassungsmöglichkeiten bestehen (§ 38 Abs. 1 bis 4 Bbg StrG).

V. Anpassung der Landes-VwVfG

Unter dem Blickwinkel der Rechtseinheitlichkeit erschien es zudem unabdingbar, dass die Regelungen des GenBeschlG wie etwa §§ 71 a-e VwVfG (Beschleunigung von Genehmigungsverfahren), welche mit Blick auf § 74 VI 2 HS 2 VwVfG im Plangenehmigungsverfahren zur Anwendung gelangen, sowie § 74 Abs. 6 (Plangenehmigung) und Abs. 7 VwVfG (Verzicht) in die jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze³⁶⁵ übernommen wurden. Dies ist mittlerweile umfassend³⁶⁶ geschehen (zuletzt Schleswig-Holstein im Juni 2001), um eine wirkungsvolle Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, da der weitaus überwiegende Teil der (Plan-) Genehmigungsverfahren von den Ländern nach Maßgabe ihrer landesrechtlichen Verwaltungsverfahrensgesetze durchgeführt wird.³⁶⁷ Denn die Übereinstimmung im Wortlaut ist auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtseinheitlichkeit und Verwaltungsvereinfachung wesentlich; insbesondere für Investoren, die in mehreren Bundesländern tätig sind, bedeutet unterschiedliches Verfahrensrecht geringere Überschaubarkeit und Praktikabilität.³⁶⁸

H. PARADIGMENWECHSEL IN DER UMWELTPOLITIK DEUTSCHLANDS

Es hat sich demnach ein grundlegender Paradigmenwechsel im Fachplanungsrecht vollzogen.³⁶⁹ Nachdem lange Zeit der Umweltschutz sowie Grundrechtsschutz durch Verfahren im Vordergrund standen und im Zuge dessen Beteiligungsrechte ausgebaut wurden, wird nunmehr unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz und Deregulierungsdebatte verstärktes Augenmerk auf eine zeitnahe Realisierung investitionsrelevanter Vorhaben gelegt, um den Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig zu sichern.³⁷⁰

³⁶⁵ Einer Änderung bedarf es freilich dort nicht, wo d. VwVfG des Bundes aufgrund einer (dynamischen) Verweisung des Landesgesetzgebers automatisch übernommen wird wie dem VwVfG von *Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz* u. *Sachsen*. Zur wohl zulässigen Zulässigkeit der dynamischen Verweisung etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Auflage 2003, Einf. Rn. 9 m.w.N. in Fn. 3.

³⁶⁶ Nicht ganz aktuell *Meyer*, in: *Knack*, VwVfG, 7. Auflage 2000, § 1 Rn. 53.; zuletzt S.-H., G. v. 18.6.2001, GVOBl. S. 81; zur Entwicklung *Sodan*, DVBl. 1999, 729 (730), der allerdings die Anpassung in Brandenburg vernachlässigt. Zu noch vorherigen abweichenden Stellungnahmen der Länder im Bundesrat *Klappstein*, ZG 1997, S. 131.

³⁶⁷ Vgl. Vorblatt des GesetzE für das GenBeschlG, Buchst. D, BT-Drs. 13/3995, S. 2; ferner *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 a Rn. 6, 27 ff., 36 ff.; *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (326); *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, Speyerer FB 164, 1997, S. 120; *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361 (362); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (956, 961); *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (332).

³⁶⁸ Begründung zum GesetzE des GenBeschlG der Bundesregierung v. 6.3.1996 in BT-Drs. 13/3995, S. 7.

³⁶⁹ Instrukтив *Thiel*, VR 2001, 295 ff.; ausf. *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 13 ff.

³⁷⁰ Vgl. *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 a Rn. 1 ff., 23 f.; *Krumstiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013; *Ronellenfitsch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbar-

Die Bundesrepublik Deutschland nimmt im Zuge dieser Entwicklung bedauerlicherweise letztendlich auch Abschied von ihrer Vorreiterrolle in der Umweltpolitik des zusammenwachsenden Europas.³⁷¹ Von einem „Motor der europäischen Integration“ kann zumindest im Zusammenhang mit Umweltrichtlinien im Hinblick auf deren vollständige und vor allem fristgerechte Umsetzung nicht mehr die Rede sein.³⁷²

Denn nicht nur bei der Entstehung neuer Umweltregelungen auf europäischer Ebene zeichnet sich die Bundesrepublik mittlerweile durch eine häufig bremsende und somit negative Rolle aus, auch die spätere Umsetzung und Anwendung von Umweltrichtlinien und -verordnungen³⁷³ erfolgt in Deutschland alles andere als vorbildlich.³⁷⁴ Die Bundesrepublik setzte dabei etwa Richtlinien, wie die UVP-RL 85/337/EWG³⁷⁵ vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten bzw. auch die Änderungsrichtlinie 97/11/EG (UVP-ÄndRL)³⁷⁶ vom 3.3.1997, erst verspätet und zudem unzureichend in nationales Recht um³⁷⁷, und ist daher in besonderem Maße Ziel von Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission.³⁷⁸ Bereits die ursprüngliche UVP-Richtlinie von 1985 war im Hinblick auf die nicht verbindlich vorgeschriebene förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung bei UVP-pflichtigen Projekten im Zuge eines Plangenehmigungsverfahrens im Verkehrsbereich bis zum verspäteten Erlass des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u. weiterer RL vom 27.7.2001 nur unzureichend umgesetzt worden.³⁷⁹ Dies, obwohl die ursprüngliche UVP-Richtlinie spätestens bis zum 3.7.1988³⁸⁰ in nationales Recht hätte transformiert werden müssen und bereits im Jahre 1991, also sehr früh, ein dahingehender Verstoß gegen die UVP-RL allen

keit, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 497 (511 ff.); *ders.*, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 (67 ff.); siehe auch aktuell BR-Drs. 467/05 v. 7.6.2005.

³⁷¹ Vgl. in diesem Zusammenhang *Albin/Müller-Kraenner*, Deutsche Umweltpolitik in Europa - Abschied von einer Vorreiterrolle, ZUR 1999, 73 ff. (S. 75, VI. Die mangelhafte Umsetzung u. Anwendung v. Umweltrichtlinien, S. 76); *Sendler*, Umweltpolitik der Bundesregierung auf Abwegen, NVwZ 2001, 52 f. Das Thema Umweltschutz hat in Deutschland keine Konjunktur mehr. So *Neue Westfälische Zeitung* v. 6.6.2001, S.2.

³⁷² A.a.O. (73, 76 f.); ferner *Epiney*, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht (Dargestellt am Beispiel der UVP-RL), ZUR 1996, 229 ff.; und insb. *Schink*, NuR 1998, 173 ff. (175 f.).

³⁷³ EG-Verordnungen gelten dabei unmittelbar und direkt nach Art. 249 Abs. 2 EG.

³⁷⁴ Vgl. hierzu *Albin*, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Diss. 1999; eingehend auch *Engelsberger*, Der Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 1998; ferner *Krämer*, Defizite im Vollzug des europäischen Umweltrechts und ihre Ursachen, in: *Lübbe-Wolff*, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1997, S. 7 ff.; *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (423); *Scherzberg*, DVBl. 1994, 733 f.; *Lindemann/Delfs*, ZUR 1993, 256 ff.; skeptisch *Hansmann*, NVwZ 1995, 320 ff. Aufschlußreich auch Kapitel „Umwelt“ der Jahresberichte der EU-Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechtes, vgl. etwa Bericht 1996, KOM (97) 299.

³⁷⁵ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. EG Nr. L 175/40 ff., auch abgedruckt in DVBl 1987, 829 ff.; zuletzt geändert durch RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABl. EU Nr. L 156, S. 17 (Art. 3). Die konsolidierte und aktuelle Fassung der UVP-RL unter Berücksichtigung der letzten Änderung durch die RL 2003/35/EG ist abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“ (allerdings ohne rechtlichen Status und ohne Erwägungsgründe).

³⁷⁶ RL 97/11/EG v. 3.3.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG über die UVP, ABl. der EG Nr. L 73/5 ff.

³⁷⁷ Keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland, EuGH Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.; Rspr. bestätigt in EuGH v. 13.6.2002 - Rs. C-474/90 (Spanien), NVwZ 2002, 1225.

³⁷⁸ Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf die defizitäre Umsetzung d. UVP im Verkehrsbereich - Rs. C - 24/99, ABl. EG Nr. C 86, S. 10 f. (v. 27.3.1999), allerdings eingestellt am 18.2.2002, ABl. EG Nr. C 109, S. 39.

³⁷⁹ Dem festgestellten Umsetzungsdefizit sollte zunächst das VerkVÄndG schnell abhelfen, vgl. BR-Drs. 641/00, 314/2/00, S. 1; 314/00, S. 1; insb. BT-Drs. 14/3646 v. 23.06.2000, S. 1,7; mittlerweile erledigt, BT-Drs. 14/6358.

³⁸⁰ UVP-RL, ABl. EG Nr. L 175/40, Hinweis zu Art. 12 Abs. 1 (Bekanntgabe an die Mitgliedstaaten am 3.7.1985).

voran durch *Viebrock*³⁸¹ gerügt wurde. Nunmehr stellte auch der Europäische Gerichtshof am 22.10.1998 eindeutig und unmißverständlich ein dahingehendes Umsetzungsdefizit Deutschlands letztlich fest.³⁸²

Die Bundesrepublik ist mittlerweile sogar negativer Spitzenreiter bei Verurteilungen durch den EuGH im Umweltbereich.³⁸³ Die bremsende und negative umweltpolitische Rolle Deutschlands kommt ferner darin zum Ausdruck, dass von insgesamt 26 bisher³⁸⁴ eingeleiteten Zwangsgeldverfahren allein vier die Bundesrepublik Deutschland betrafen.³⁸⁵

I. Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 228 Abs. 2 EG

Während noch bis Anfang der 80er Jahre die Nichtbeachtung von EuGH-Urteilen im Vertragsverletzungsverfahren nur äußerst selten vorkam, ist seitdem die Anzahl der nicht vollzogenen Urteile drastisch gestiegen.³⁸⁶ Der durch den Maastrichter Vertrag³⁸⁷ neu eingefügte Art. 228 Abs. 2 EG hat das Vertragsverletzungsverfahren bei Nichtbeachtung eines Urteils nunmehr speziell geregelt und dem Gerichtshof ermöglicht, über die Feststellung der Nichtbeachtung des ersten Urteils hinaus gegen den vertragsbrüchigen Mitgliedstaat zudem die Zahlung eines Pauschalbetrags bzw. Zwangsgeldes zu verhängen.³⁸⁸ Allerdings ist es den betreffenden Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit zumeist entweder noch vor Klageerhebung oder zumindest vor Verkündung des Zweiturteils i.S.v. Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG gelungen, den verbindlichen Anforderungen aus dem Ersturteil i.S.d. Art. 228 Abs. 1 EG nachzukommen und so im Ergebnis

³⁸¹ Statt aller *Viebrock*, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP - Zur Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2 u. 4 des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz mit der UVP-RL der EG, IUR 1991, 113 ff. (116 f.); *ders.*, Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, 939 ff. (940 f.); ferner statt aller *Erbguth/Schink*, UVPG Komm., 2. Aufl., Einl. Rn. 91 a, § 3 Rn. 2 a, 75 a, 96 f., insb. § 3 Rn. 102 f.; *Pfeil*, PG u. UVP, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 101 ff. (113 ff.); *Schink*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 f.); zuletzt *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133.

³⁸² Keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland, EuGH Ur. v. 22.10.1998 - C 301/95, ZUR 1999, 44 ff.; bereits angedeutet in der Entscheidung „Großkrotzenburg“, EuGH Ur. v. 11.8.1995 - C 431/92, ZUR 1995, 258 ff.; vgl. ferner zur EuGH Rechtsprechung zur UVP-RL *Feldmann*, Die Anforderungen der UVP-ÄndRL 97/11/EG, in: Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, 1999, S. 7 (11 ff. unter Nr. 2.6.).

³⁸³ Vgl. etwa d. jährlichen Berichte der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, z.B. der 14. Jahresbericht 1996, ABl. EG 1997, Nr. C 332, S. 193. Ferner die Auswertung der Berichte durch *Krämer*, EuGRZ 1998, 309 ff.; *Albin*, Defizite bei der Umsetzung von EG-Umweltrichtlinien durch die BRD: Stand - Probleme - Auswirkungen, 1997 (unveröffentlichtes Manuskript), zitiert nach *Albin/Müller-Kraenner*, Deutsche Umweltpolitik in Europa - ein Abschied von einer Vorreiterrolle, ZUR 1999, 73 (76 Fn. 37).

³⁸⁴ Stand Ende September 2001 unter Rückgriff auf *Lenz/Borchardt* (Hrsg.), EU- u. EGV, 3. Aufl. (2003), Art. 228 Rn. 14 (S. 1966).

³⁸⁵ Ebd., betroffen sind folgende RL: 1.) Oberflächengewässerschutz-RL (RL 75/440), beantragtes Zwangsgeld 158.000 Euro; 2.) Grundwasser-RL (RL 80/68), hier drohte ein Zwangsgeld i.H.v. 264.000 Euro; 3.) Vogelschutz-RL (RL 79/409), beantragtes Zwangsgeld 26.400 Euro und 4.) FFH-RL (RL 92/43/EWG), hier drohte sogar ein Zwangsgeld i.H.v. 800.000 Euro! Weitere Verfahren wurden auch eingeleitet hinsichtlich der Umsetzung der Fischgewässer-RL (RL 78/659) und der Muschelgewässer-RL (RL 79/923).

³⁸⁶ Zur Anwendungspraxis *Gaitanides*, in: von der *Groeben/Schwarze* (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl., Bd. 4, Art. 228 Rn. 24 unter Verweis auf die Übersicht zu den bisherigen Zweitverfahren u. Zweiturteilen in *Heidig*, Die Verhängung von Zwangsgeldern u. Pauschalbeträgen gegen die Mitgliedstaaten der EG, 2001, S. 223 ff. (Anhang IV).

³⁸⁷ Vertrag zur Gründung der EU vom 9./10.2.1992, in Kraft getreten am 1.11.1993.

³⁸⁸ Eingehend hierzu *Heidig*, Die Verhängung von Zwangsgeldern u. Pauschalbeträgen gegen die Mitgliedstaaten der EG, 2001; *ders.*, EuR 2000, 782 ff.; prägnant *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 228 Rn. 12 ff.; ausf. v. d. *Groeben/Schwarze* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 228 Rn. 11 ff.

die Verhängung und Entrichtung eines Zwangsgeldes bzw. die Zahlung eines Pauschalbetrages zu verhindern.³⁸⁹

In der Praxis wurde vom EuGH erstmals ein Zwangsgeld gegen Griechenland tatsächlich festgesetzt und zwar im Urteil vom 4.7.2000.³⁹⁰ In der Entscheidung Rs. C-387/97 wurde das betreffende Land zur Zahlung eines Zwangsgeldes in Höhe von 20.000 Euro pro Tag bei weiterer Nichtdurchführung des Ersturteils³⁹¹, aufgrund dessen Griechenland gehalten war, eine wilde Abfalldeponie auf Kreta zu beseitigen, verurteilt.³⁹² Das vom EuGH letztlich festgesetzte Zwangsgeld lag dabei sogar etwas unter den von der Kommission beantragten 24.600 Euro, da Griechenland zwischenzeitlich eine der vier konkret aus dem Ersturteil ergebenden Verpflichtungen erfüllt hatte.³⁹³ Diese Sanktionsmöglichkeiten wurden in der Anfangszeit von den Mitgliedsländern kaum ernst genommen, da Zwangsgelder zwar vielfach beantragt jedoch abschließend nicht verhängt wurden. Daher galt dieses Instrument bis zur ersten Sanktionsentscheidung im Juli 2000 mehr als »glänzendes, aber stumpfes Schwert«.³⁹⁴ Die heutige Effektivität dieses Sanktionsverfahrens resultiert dabei nicht nur aus einer schmerzlichen finanziellen Belastung, sondern daneben führt bereits eine Klageeinreichung, zumal zum zweiten Mal in der gleichen Sache, zu einem deutlichen Ansehensverlust in der europäischen Staatengemeinschaft.

Mit der Androhung von Zwangsgeldern riskiert Deutschland also stets Vertragsstrafen in empfindlicher Höhe. Allein wegen des Verstoßes gegen die Umsetzungsverpflichtung einer einzigen Richtlinie können gegen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Berechnungsmodus der Kommission theoretisch Strafen in der Größenordnung von bis zu 791.293 ECU (ca. **820.000 Euro** bzw. 1,6 Mio. DM) **pro Tag** entstehen.³⁹⁵ Im Falle der FFH-RL wurde etwa ein Zwangsgeld i.H.v. beachtlichen 800.000 Euro (pro Tag) beantragt.³⁹⁶ Aus Gründen der Transparenz, der

³⁸⁹ *Lenz/Borchardt (Hrsg.)*, EU- u. EGV, 3. Aufl. (2003), Art. 228 Rn. 14 (S. 1966) und zu den Sanktionsmöglichkeiten Rn. 7 ff.; näher *Gaitanides*, in: von der *Groeben/Schwarze (Hrsg.)*, EUV/EGV, 6. Aufl., Bd. 4, Art. 228 Rn. 24 und zum Verfahrensablauf detailliert Rn. 13 ff.; ausführlich *Heidig*, a.a.O., 2001, S. 1 ff.; speziell zum Ur. v. 4.7.2000 gegen Griechenland *ders.*, EuR 2000, 782 ff.

³⁹⁰ Dazu *Lenz/Borchardt (Hrsg.)*, a.a.O., Art. 228 Rn. 14 (S. 1965 f.); *Gaitanides*, in: von der *Groeben/Schwarze (Hrsg.)*, a.a.O., Art. 228 Rn. 24.

³⁹¹ EuGH, Ur. v. 7.4.1992 – Rs. C-45/91, Slg. 1992, I-2509 (Kommission/Griechenland).

³⁹² EuGH, Ur. 4.7.2000 – Rs. C-387/97, Slg. 2000, I-5047/5119 (KOM/Griechenland).

³⁹³ Vgl. *Lenz/Borchardt (Hrsg.)*, EUV/EGV, 3. Aufl., Art. 228 Rn. 14 (S. 1966). Bei dieser Durchführung ist es bisher allerdings auch geblieben, so dass Griechenland - nach wie vor - ein Zwangsgeld i.H.v. 20.000 Euro pro Tag in den EG-Haushalt entrichtet (Stand 2003). Zwangsgelder sind für die EG jedoch atypische Zusatzeinnahmen von untergeordneter Bedeutung.

³⁹⁴ *Gaitanides*, in: *Groeben/Schwarze (Hrsg.)*, EUV/EGV, 6. Aufl., Bd. 4, Art. 228 Rn. 24 a.E.

³⁹⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission v. 8.1.1997 über das Verfahren für die Berechnung des Zwangsgeldes nach Art. 171 EG-Vertrag, Dok. SEK (96) 2242 endg. v. 8. Jan. 1997; oder: *Europe environment* n. 491 - January 14, 1997, *Calculating Fines for Non-Application of EU Court Rulings*, page 13. Zur Berechnung auch *Gaitanides*, in: v. d. *Groeben/Schwarze (Hrsg.)*, EUV/EGV, 6. Aufl., Bd. 4, Art. 228 Rn. 19 f. (19 a.E.) u. *Lenz/Borchardt (Hrsg.)*, EUV/EGV, 3. Aufl., Art. 228 Rn. 10 ff. (13), die beide als Höchstbetrag 791.293 Euro (!) nennen.

³⁹⁶ So *Lenz/Borchardt (Hrsg.)*, EUV/EGV, 3. Aufl., Art. 228 Rn. 14 (S. 1966 Mitte). Bei der Ausweisung v. entsprechenden Naturschutzgebieten nach den Vorgaben der FFH-RL bestehen immer noch Versäumnisse, so dass der jetzige Bundesumweltminister *Gabriel* aktuell eindringlich an die betreffenden Bundesländer appellierte, entsprechende Schutzgebiete schnell auszuweisen, ansonsten müssten die jeweiligen Länder die Strafzahlungen begleichen, *Neue Westfälische Zeitung* v. 21.12.2005, S. 2 re. Sp. Mitte. Nach bislang geltender Gesetzeslage ist jedoch immer noch der jeweilige Mitgliedstaat, sprich der Bund, in der Pflicht. Dies soll im Zuge der Föderalismusreform allerdings zurecht geändert werden, d.h. der Bund haftet zwar weiterhin im Außenverhältnis, jedoch im Innenverhältnis besteht eine Ausgleichspflicht des säumigen Bundeslandes gegenüber dem Bund. Dazu BT-Drs. 15/2805 v. 24.3.2004 sowie Kommissionsdrucksache 0052 (*Kirchhof*, Vorschlag zur Haftung von Bund und Ländern für Fehl-

Vorhersehbarkeit und der Rechtssicherheit im Hinblick auf die Anwendung des Art. 228 Abs. 2 EG (Art. 171 Abs. 2 EGV a.F.) hat die Europäische Kommission in 2 Mitteilungen aus den Jahren 1996 und 1997 die Kriterien bekannt gegeben, an denen sie sich bei der Beantragung einer Sanktion orientieren wird.³⁹⁷

Nach Auffassung der Kommission stellt das Zwangsmittel des Zwangsgeldes (gegenüber dem Pauschalbetrag) das geeignetste Instrument dar, um im Ergebnis die schnellstmögliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu erreichen.³⁹⁸ Das Zwangsgeld ist dabei die Summe der Tagessätze, die ein Mitgliedsland zu zahlen hat, wenn es einem Urteil des Gerichtshofes nicht nachkommt, und zwar gerechnet ab dem Tag, an dem das zweite Urteil des Gerichtshofes (i.S.v. Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG) dem betreffenden Mitgliedsstaat zur Kenntnis gebracht wird, bis zur endgültigen Beendigung des Verstoßes.³⁹⁹ Die Höhe der Sanktion bemisst sich nach der Schwere des Verstoßes, nach seiner Dauer und nach der erforderlichen Abschreckungswirkung, um einen erneuten Verstoß zu verhindern.⁴⁰⁰ Hinsichtlich des letztgenannten Kriteriums werden die Mitgliedsländer nach ihrer auf dem Bruttoinlandsprodukt beruhenden Zahlungsfähigkeit und ihrer Stimmenzahl im Rat gewichtet.⁴⁰¹

II. Drohendes Zwangsgeld wegen ungenügender Umsetzung der UVP-RL

Im Fall der mittlerweile eingestellten Rechtssache C-24/99 im Hinblick auf die Zulassung von Verkehrsprojekten ohne Umweltverträglichkeitsprüfung (speziell Fernstraßen und Flughäfen) drohte ebenfalls eine hohe Geldbuße in Höhe von täglich 237.600 Euro.⁴⁰² Daher beflügelte letztlich nicht die langjährige Kritik im Schrifttum⁴⁰³, sondern vielmehr das drohende Bußgeld

verhalten der EU und zur binnenstaatlichen Aufteilung des EU-Kreditlimits v. 4.6.2004) und Kommissionsdrucksache 0054, abrufbar unter <http://www.1bundesrat.de> (Zugriff am 15.10.2004); vgl. ferner *Köck*, ZUR 2004, 250 f.; *Haslach*, DÖV 2004, 12 ff.; *Rehbinder/Wahl*, NVwZ 2002, 21 ff.; *Koch/Mechel*, NuR 2004, 277 ff.; *Schink*, UPR 2004, 206 ff.; bereits zur (fehlenden) Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Umsetzung von EG-Umweltrecht früher, *Groß*, NWVBl. 2002, 289 ff.; *Peine*, NuR 2001, 421 ff.; prägnant *Sendler*, NJW 2000, 2871 f.

³⁹⁷ Mitteilung 96/C 242/09 über die Anwendung von Art. 171 EGV (jetzt 228 EG), ABl. Nr. C 242 v. 21.8.1996, S. 6; Mitteilung 97/C 63/02 über das Verfahren für die Berechnung des Zwangsgeldes nach Art. 171 EG-Verfahren (jetzt Art. 228 EG), ABl. Nr. C 63 v. 28.2.1997, S. 2-4. Die von der Kommission dem Gerichtshof vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen müssen für die Mitgliedstaaten vorhersehbar sein und nach einem Verfahren berechnet werden, das sowohl dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten angemessen Rechnung trägt. Außerdem muss es ein klares und einheitliches Verfahren sein, da die Kommission gegenüber dem Gerichtshof begründen muss, wie sie den vorgeschlagenen Betrag festgesetzt hat (näher ABl. 1997 Nr. C 63, S. 2, zu 1. Einleitung).

³⁹⁸ ABl. 1997 Nr. C 63, S. 2, li. Sp. M. (zu 1. Einleitung).

³⁹⁹ A.a.O., li. Sp. u.

⁴⁰⁰ Bei der Ausübung seiner Beurteilungsbefugnis hat der EuGH den Pauschalbetrag bzw. das Zwangsgeld so festzusetzen, dass sie den Umständen angemessen und angesichts des festgestellten Verstoßes wie auch in Bezug auf die Zahlungsunfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates *verhältnismäßig* sind, *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 228 Rn. 16 unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 25.11.2003 – Rs. C-278/01 (Kommission/Spanien).

⁴⁰¹ Näher zum Berechnungsmodus der Zwangsgeldhöhe ABl. EG 1997 Nr. C 63, S. 2 ff.; ferner *Lenz/Borchardt* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. (2003), Art. 228 Rn. 10 ff. (12 f.); *Gaitanides*, in: von der *Groeben/Schwarze* (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. (2004), Bd. 4, Art. 228 Rn. 19 f.

⁴⁰² Vgl. BT-Drs. 14/5750, S. 120 (re. Sp. o.).

⁴⁰³ Kritiker warfen bereits 1991 dem in § 4 VerkPBG normierten Prototyp der qualifizierten Plangenehmigung einen Verstoß gegen die UVP-RL vor. Vgl. *Bülow*, Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts unter besonderer Berücksichtigung des Planfeststellungsrechts, 1996, S. 103; *Erbguth/Schink*, UVP, 1992, Einl. Rn. 91 sowie 2. Aufl., 1996, Einl. Rn. 91 a, § 3 Rn. 102 f.; *Gaßner/Groth/Klinski*, Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz, Greenpeace Gutachten, S. 58; *Pfeil*, PG u. UVP, in: Blümel/Kühlweter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des EisenbahnR II, S. 101 (113 ff.); *Steiner*, Das PIVereinfG, NVwZ 1994, 313 (316); allen voran *Viebrock*, Beschleunigung von

basierend auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes den nationalen Gesetzgeber dazu, die unvollständig umgesetzte UVP-RL⁴⁰⁴ insbesondere im Hinblick auf die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Projekte umfassend einzuführen, die gemäß Art. 2 Abs. 1 UVP-RL einer solchen Prüfung zu unterziehen sind und nicht ganze Klassen der in Anhang II aufgezählten Projekte von vornherein auszunehmen.⁴⁰⁵ Dies galt um so mehr, als auch bereits die Transformation der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG⁴⁰⁶ vom 3. März 1997, deren Umsetzungsfrist unlängst am 14. März 1999 abgelaufen war, nahezu gut 2 ½ Jahre auf sich warten ließ⁴⁰⁷, ohne dass die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf Bundes⁴⁰⁸ - wie auf Landesebene⁴⁰⁹ umfassend eingeführt worden wären.⁴¹⁰

Planungsverfahren und UVP - Zur Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2 und 4 VerkPBGE mit der UVP-RL der EG, IUR 1991, 113 ff. (117); *ders.*, Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, 939 ff. (940 f.).

⁴⁰⁴ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. EG Nr. L 175/40 ff.; auch abgedruckt in DVBl. 1987, 829 ff. Die RL hätte gemäß Art. 12 Abs. 1 UVP-RL bis zum 3.7.1988 bereits vollständig umgesetzt sein.

⁴⁰⁵ Vgl. nur EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95 (Amtlicher Leitsatz 1 Spiegelstrich 3 u. 4), ZUR 1999, 44 ff.

⁴⁰⁶ UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73/ 5 ff.

⁴⁰⁷ So *Behrendt* (Vorsitzender d. Umweltausschusses d. Rates), vgl. *Neue Westfälische Zeitung* v. 12.6.2001, S. 1.

⁴⁰⁸ Vgl. z. Bundesfernstraßenrecht d. geänderten Richtlinien für d. PF nach dem FStrG (*Planfeststellungsrichtlinien 2002 - PlafeR 02 -*), abgedruckt in Verkehrsblatt Nr. 23 v. 14.12.2002, S. 803 ff. auch zur Plangenehmigung (Nr. 5).

⁴⁰⁹ Rühmlich hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang aber doch der *Gem. RdErl. verschiedener Ministerien in NRW zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung* v. 27.7.1999, MBl. NRW 1999, 1083 ff.; sowie ferner die Änderung des § 74 Abs. 6 VwVfG NW (GuVBl. NW: Bekanntmachung der Neuf. des VwVfG NRW v. 12.11.1999), wonach eine Plangenehmigung anstelle einer Planfeststellung nur erteilt werden kann, wenn eine UVP nicht erforderlich ist (Nr. 1.b). Diese Regelung ist allerdings vom Sinn und Zweck der UVP-RL her nicht zwingend geboten, denn denkbar und wohl wünschenswert wäre eine Plangenehmigung samt förmlicher UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt. Vgl. in diesem Sinne auch den Vorschlag des Bundesrates in BR-Drs. 641/00 v. 10.11.2000 (Anlage) sowie Empfehlungen der Ausschüsse zur Umsetzung der UVP-ÄndRL und weiterer RL in BR-Drs. 674/1/00 v. 12.12.2000 S. 112, 286 ff. Doch auch einige Behörden wie etwa das *Landesamt für Straßen- u. Verkehrswesen Rheinland-Pfalz* haben mit einem Rundschreiben vom 25.1.1999 bereits zeitig der Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Änderung der UVP-RL durch die UVP-ÄndRL ihr Interesse geschenkt, nachdem von gesetzgeberischer Seite keine fristgerechte Umsetzung erfolgte (n.V.). Besonderer Erwähnung bedarf schließlich auch, dass Bayern als eines der ersten Bundesländer bereits mit Gesetz v. 27.12.1999 (Bay GVBl. Nr. 28/1999, S. 532 (537)) die UVP-RL 97/11/EG im Bayerischen UVP-RL Umsetzungs-gesetz - BayUVPRLUG umfassend umgesetzt hat. Dabei wurde auch Art. 37 BayStrWG: Umweltverträglichkeitsprüfung mit Schwellenwerten eingeführt; vgl. dazu *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Auflage. Auch § 38 III, III a Bbg StrG weist nun i.d.S. Schwellenwerte auf; Bbg GVBl. I/02, S. 62, 67. Beachte in diesem Zusammenhang insb. den Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Abteilung 5, Nr. 15/2002 v. 12.9.2002 zur „Anwendung der Neuregelungen über die UVP-Pflicht“ (ABl. Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964 ff.) sowie die „Richtlinien f. d. PF nach dem FStrG - PlafeR 02 - Planfeststellungsrichtlinien 2002“ v. 18.6.2003 (Bbg ABl. Nr. 29 v. 23.7.2003, S. 670).

⁴¹⁰ Zum Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz führt der Bundesrat in seiner Stellungnahme v. 12.12.2000 (BR-Drs. 674/1/00, S. 2) folgendes aus: Der Bundesrat bedauert die eingetretenen Verzögerungen bei der Umsetzung von Europarecht in das deutsche Umweltrecht. Die erheblichen Verzögerungen sind dabei auf die alte, bis 1998 regierende Bundesregierung zurückzuführen, die es versäumt hat, bis zum Ablauf ihrer Amtszeit einen Gesetzentwurf vorzulegen. Die deswegen nun drohende Gefahr von Sanktionen aus Brüssel darf keinesfalls zu Lasten einer sach- und regelgerechten Gesetzgebungsarbeit im Bund und in den Ländern gehen. Das europäische Umweltrecht darf ferner nicht dazu instrumentalisiert werden, die bisher in Deutschland aus guten Gründen entwickelten Rechtsnormen mit ihren wichtigen Schutz- u. Vorsorgeformen auf das europarechtlich indizierte Mindestmaß zurückzuführen oder gar ganz abzuschaffen. Der Bundesrat spricht sich daher gegen einen Abbau oder eine Abschwächung der bisher in Deutschland erreichten Standards aus. Dies muß letztlich auch Maßstab für das zukünftige Umweltgesetzbuch sein. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, die Kodifikation des deutschen Umweltrechts in einem UBG zügig voranzubringen. Die von der Bundesregierung geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken teilt der Bundesrat schließlich nicht. Eine Kodifikation des deutschen Umweltrechts in einem UGB des Bundes ist mit der föderativen Ordnung des Grundgesetzes vielmehr vereinbar (S.3). Vgl. zum UGB etwa *Storm*, Umweltgesetzbuch (UGB-KoME): Einsichten in ein Jahrhundertwerk, NVwZ 1999, 35 ff.

Die Europäische Kommission hatte daher bereits beschlossen, erneut Klage gegen Deutschland zu erheben, sie forderte den Gerichtshof dazu auf, eine Geldbuße gegen Deutschland in Höhe von **täglich 237.600 Euro** zu verhängen.⁴¹¹ Unter dem Druck dieses zweiten Zwangsgeldverfahrens wurde das Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz)⁴¹² schließlich recht zügig verabschiedet.⁴¹³ Danach ist das Plangenehmigungsverfahren fachgebietsübergreifend grds. nur noch dann zulässig, wenn es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Projekt handelt, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (Ausnahme § 17 Abs. 1 b FStrG sowie einige LStrG).

III. Sanktionsmöglichkeit: Zwangsgeld und Pauschalbetrag

Abschließend bleibt im Zusammenhang mit der Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 228 Abs. 2 EG darauf hinzuweisen, dass der EuGH jüngst in einem Verfahren Frankreich kumulativ zur Zahlung eines Zwangsgeldes **und** eines Pauschalbetrages verurteilt hat.⁴¹⁴ Weil die Französische Republik nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich bereits aus einem Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rs. C-64/88 (Kommission/Frankreich) ergeben haben (Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht im Bereich Fischerei)⁴¹⁵, und deshalb gegen ihre Verpflichtung aus Art. 228 EG verstoßen hat, erging in der Rechtssache C-304/02 vom 12. Juli 2005 eine grundlegende Entscheidung dahingehend, dass neben einem Pauschalbetrag in Höhe von 20 Mio. Euro *zudem* ein Zwangsgeld i.H.v. jeweils rund 60 Mio. Euro⁴¹⁶ für jedes weitere Halbjahr zu zahlen hat, in dem es dem Verstoß nicht abhilft.⁴¹⁷

Von besonderer Bedeutung ist hierbei zum einen, dass die Europäische Kommission ausschließlich ein Zwangsgeld in Höhe von 316.500 Euro pro Tag⁴¹⁸, nicht jedoch auch eine zusätzliche „Vertragsstrafe“ beantragt hat, der Gerichtshof somit über den eigentlichen Klageantrag der Kommission hinausgegangen ist.⁴¹⁹ Zum anderen sehen Art. 228 Abs. 2 UAbs. 2 und 3 EG die Zahlung eines täglichen Zwangsgeldes lediglich als Alternative zur Entrichtung eines Pauschalbetrages vor („oder“), nicht jedoch als kumulative Möglichkeit. Der EuGH geht über diesen eindeutigen Vertragswortlaut jedoch geflissentlich hinweg und verweist dabei auf die unterschiedliche Zielrichtung beider Sanktionsmöglichkeiten nach Maßgabe der konkreten Einzelfall-

⁴¹¹ Siehe Bericht verschiedener Abgeordneter z. Gesetzentwurf zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. RL, BT-Drs. 14/5750 v. 3.4.2001, S. 120 (re. Sp. o.).

⁴¹² BGBl. I S. 1950 (v. 2.8.2001); in der ersten Fn. ist angegeben, welche Richtlinien das Gesetz insgesamt umsetzt.

⁴¹³ Vgl. *Günter*, Das neue Recht der UVP nach dem Artikelgesetz, NuR 2002, 317 u. 323 f.

⁴¹⁴ EuGH, Urt. v. 12.7.2005 – Rs. C-304/02, ABl. EU 2005 Nr. C 217, S. 3 f. (red. LS) = IBR 2005, 437 (red. LS) = im Langtext bei juris.

⁴¹⁵ Konkret sind Kontrollen zur Erhaltung der Fischbestände nach Vorgaben des Gemeinschaftsrechts unterblieben, wodurch es zum geduldeten Verkauf „untermaßiger“ Fische kam.

⁴¹⁶ Ganz genau 57.761.250 Euro für jeden Sechsmonatszeitraum ab der Verkündung d. Urteils.

⁴¹⁷ Tenor (LS 2 u. 3) des EuGH-Urteils v. 12.7.2005 – Rs. C-304/02, a.a.O.

⁴¹⁸ A.a.O., Rn. 98 f.; zur Berechnungsmethode Rn. 101 ff., im Grundsatz bestätigt v. EuGH (Rn. 110-113), der jedoch angesichts von getroffenen Verwaltungsmaßnahmen, welche die notwendigen Anpassungen aber nicht plötzlich herbeiführen werden und dem Umstand, dass die Auswirkungen daher auch nicht sofort wahrgenommen werden können, für eine Geldbuße auf Halbjahresbasis eintritt, um jeweils am Ende eines solchen Zeitraums in einer Gesamtbewertung beurteilen zu können, ob der Verstoß tatsächlich beendet ist (Rn. 111 ff.), so dass sich eine Berechnung v. $182,5 \times 316.500$ Euro = 57.761.250 für jeden Sechsmonatszeitraum ergibt.

⁴¹⁹ Dazu Tz. 87 ff.

umstände; auch wenn beide Vorgehensweisen letztlich das säumige Mitgliedsland veranlassen sollen, ein Vertragsverletzungsurteil durchzuführen, um damit die wirksame Ahndung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.⁴²⁰

Zunächst erscheint die Verhängung eines Zwangsgeldes besonders geeignet, um einen Mitgliedstaat zu veranlassen, eine Vertragsverletzung, die ohne eine solche Maßnahme sicherlich die Tendenz hätte, sich fortzusetzen, so schnell wie möglich abzustellen. Hingegen beruht die Verhängung eines Pauschalbetrags mehr auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedslandes für die privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung seit dem ersten Urteil, mit dem sie festgestellt wurde, lange Zeit⁴²¹ fortbestanden hat.⁴²² Der Europäische Gerichtshof sieht es daher als zulässig an, entgegen dem Wortlaut beide in Art. 228 Abs. 2 EG vorgesehenen finanziellen Sanktionsarten gleichzeitig zu verhängen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung sowohl von langer Dauer war als auch die Tendenz hat, sich fortzusetzen.⁴²³

In diesen besonderen Konstellationen ist somit künftig die kumulative Verhängung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag gem. Art. 228 Abs. 2 EG möglich, auch wenn dies so von der Kommission nicht beantragt wurde.⁴²⁴ Diese neue Sanktionsrechtsprechung des EuGH sollte die betreffenden Mitgliedstaaten daher um so mehr veranlassen, Richtlinien fristgerecht und vollständig umzusetzen bzw. ergangenen Ersturteilen nach Art. 228 Abs. 1 EG besondere Beachtung zu schenken. Doch auch der Umsetzungszeitpunkt der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG⁴²⁵ vom 26. Mai 2003, die mit Art. 3 u.a. die UVP-RL 85/337/EWG erneut ändert, ist am 25.6.2005 folgenlos verstrichen, ohne dass die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen worden wären.

IV. Aktuelle Vereinfachungs- und Beschleunigungsbestrebungen

Die stetige Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Fachplanungsrecht ist dabei längst nicht abgeschlossen. Aktuell steht der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Planungsbeschleunigungsgesetz, kurz „PIBeschlG“) an, der die guten Erfahrungen mit der Planungsbeschleunigung in den neuen Ländern in ganz Deutschland nutzen will.⁴²⁶ Das neue Pla-

⁴²⁰ Siehe zur Möglichkeit der Kumulierung eines Zwangsgeldes und eines Pauschalbetrags .a.a.O., Tz. 76 ff. (speziell Würdigung durch den Gerichtshof, Tz. 80 ff./konkret 81 f. und 83).

⁴²¹ Zur Dauer des Verstoßes genügt die Feststellung, dass sie erheblich ist, selbst wenn man sie vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages über die Europäische Union (1.11.1993) und nicht vom Zeitpunkt der Verkündung des Urteils Kommission/Frankreich (11.6.1991) berechnet, a.a.O. Rn. 108, vgl. i.d.S. bereits EuGH, Urt. 4.7.2000 – Rs. C-387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Rn. 98). Unter diesen Umständen erscheint hier der von der Kommission vorgeschlagene Koeffizient von 3 (auf einer Skala von 1 bis 3) angemessen.

⁴²² Vgl. a.a.O. Tz. 81.

⁴²³ Näher a.a.O. Tz. 76 ff. (82); vgl. dazu <http://www.jura-lotse.de/newsletter/nI111-005.shtml> (Zugriff am 8.12.2005).

⁴²⁴ Detailliert zur Verhängung eines Zwangsgeldes und dem Berechnungsmodus, a.a.O., Rn. 98-113 m.w.N.; relativ knapp zur Verhängung eines Pauschalbetrags, a.a.O., Rn. 114-116.

⁴²⁵ ABl. EU Nr. L 156, S. 17 (v. 25.6.2003).

⁴²⁶ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 57 f. (Pkt. 6.2), S. 67 oben (Pkt. 7.3 Abs. 2), S. 75 (Pkt. 9.2) und auch S. 95 (Pkt. 13.); Koalitionsvertrag ist leicht zu finden etwa unter <http://www.google.de>. Der aktuelle Gesetzgebungsstand ist konkret abrufbar unter <http://www.bundestag.de> unter dem 6. Punkt Dokumente:

nungsrecht sollte ursprünglich bereits Anfang 2006 in Kraft treten. Vor dem Hintergrund vorgezogener Neuwahlen konnte dieser ehrgeizige Zeitpunkt jedoch nicht gehalten werden. Um aber keine Regelungslücke im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsrecht – speziell der Eininstanzlichkeit des BVerwG für bestimmte Vorrangprojekte – eintreten zu lassen, wurde das VerkPBG⁴²⁷ erneut um ein weiteres Jahr bis zum 31.12.2006 verlängert

Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Inhaltsverzeichnis, S. 7: Rubrik J. Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Dokument J 004, wo der Gang der Gesetzgebung genau nachgezeichnet wird, also insb. BR-Drs. 363/05 v. 19.5.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005. Die 1. Beratung fand am 16.12.2005 statt. Die Vorlage wurde dabei bereits in der 15. Wahlperiode eingebracht (siehe GESTA 15. WP 2c-J 047).

⁴²⁷ Dazu BR-Drs. 548/05 v. 30.6.2005 und BT-Drs. 16/45 v. 3.11.2005, ebenfalls alles leicht abrufbar unter GESTA, 16. Wahlperiode, J. Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dokument J 003 (Vorlage wurde auch bereits in der 15. WP eingebracht, vgl. GESTA 15. WP 2c-J 049).

2. TEIL: HISTORISCHER HINTERGRUND DER BESCHLEUNIGUNGSGESETZGEBUNG

Für die rechtliche, aber auch wirtschaftspolitische⁴²⁸ Einordnung der beschleunigend wirkenden Plangenehmigung erscheint es zunächst unabdingbar, die geschichtliche Entwicklung dieses besonderen Fachplanungsinstrumentes auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Beschleunigungsgesetzgebung in Deutschland aufzuzeigen. Dies vornehmlich, um den rasanten Fortschritt dieses nun allgemein gültigen Rechtsinstitutes nachzuvollziehen, den die qualifizierte Plangenehmigung insbesondere innerhalb der letzten Jahre seit der Wiedervereinigung mit Blick auf die erstmalige Einführung in § 4 VerkPBG⁴²⁹ vom 16. Dezember 1991 genommen hat. Nach der Übernahme der Plangenehmigung neueren Typs (samt Konzentrationswirkung) ins gesamtdeutsche Bundesverkehrsrecht im Zuge des PIVereinfG vom 17. Dezember 1993 und vor allem mit seiner Normierung im allgemeinen VwVfG (§ 74 Abs. 6) im Wege des GenBeschlG vom 12. September 1996 sowie deren Festschreibung in den jeweiligen Landes-VwVfG steht das Beschleunigungsinstrument nunmehr in allen Bereichen des Planfeststellungsrechts zur Verfügung. Daher soll die Entwicklung dieses umstrittenen planerischen Zulassungsverfahrens – von seinen historischen Wurzeln ausgehend – näher beleuchtet werden.

DIE ENTWICKLUNG DER PLANGENEHMIGUNG

Bei der Plangenehmigung handelt es sich nicht um ein gänzlich neues Rechtsinstitut im Fachplanungsrecht.⁴³⁰ Vielmehr ist die Plangenehmigung insbesondere im Bereich des wasserrechtlichen Planungsrechts seit langem bekannt.⁴³¹ Erstmals gesetzlich verankert wurde das Plangenehmigungsverfahren bereits 1957 im Wasserhaushaltsgesetz in § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F.⁴³² als dem *Urtyp* dieser Regelung.

A. DIE PLANGENEHMIGUNG ALTER FASSUNG IM WASSERRECHT

Danach konnte die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer („Gewässerausbau“)⁴³³ ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungs-

⁴²⁸ Aus ökonomischer Sicht zum Immissionsschutzrecht z. B. *Gawel*, Beschleunigung im Umweltzulassungsrecht, DÖV 1999, 281 ff.; ferner *Pein*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, BB 1996, 1399 ff.; zur UVP in der wirtschaftspolitischen Standortdebatte *Wende*, Praxis d. UVP u. ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren (samt empirischer Studie), 2002, S. 5 ff.; auch *Sinner*, UVP - ein Hemmnis für d. Wirtschaftsstandort?, WiVerw 2000, S. 95.

⁴²⁹ Aufgehoben im Zuge des PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123/2134: Art. 8 Nr. 1).

⁴³⁰ Darstellung der Rechtslage vor Einführung der qualifizierten Plangenehmigung ausführlich bei *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996; *Ronellenfitsch*, Verzicht auf Planfeststellung, in: Blümel (Hrsg.), Abweichungen v. d. Planfeststellung, Speyerer FB Nr. 85 (1990), S. 57 ff. = Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 323 ff.

⁴³¹ Ausführlich zur alten Rechtslage *Müllmann*, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 3 ff.

⁴³² Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) v. 27.7.1957, BGBl. I, S. 1110 (1115), vgl. dazu die Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) v. 4.2.1956 in BT-Drs. 2/2072, S. 34 (§ 31 Abs. 1 S. 3 WHG ist insoweit identisch mit § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F.).

⁴³³ Nach der Begriffsbestimmung des Gesetzes umfaßt der *Ausbau* (anders § 12 Abs. 1, 2 WaStrG) also neben der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers auch die Herstellung und Beseitigung und geht damit über den eigentlichen Wortsinn hinaus. So *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 2. Welcher der

verfahrens *genehmigt* werden, *wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist*.⁴³⁴ Dies sollte der Fall sein, wenn der Ausbau ohne weiteres, d.h. ohne tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten, gestattet werden konnte, um einfache Verfahren im Wege der wasserrechtlichen Plangenehmigung zu beschleunigen (so insb. OVG Münster vom 15.06.1984).⁴³⁵

§ 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (sowie der später nachgebildete § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F.) war also so auszulegen, dass im Sinne einer rechtsstaatlichen Planung für die Öffentlichkeit bedeutsame Vorhaben im Zweifel planfestgestellt, andere dagegen plangenehmigt werden konnten.⁴³⁶ Denn ausgehend von der in der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ausdruck kommenden „Demokratisierungsfunktion“ und der damit einhergehenden Akzeptanzsteigerung folgt, dass bedeutsame Vorhaben – vor allem raumbeanspruchende Großprojekte – grundsätzlich einer öffentlichen Erörterung und somit eines Planfeststellungsverfahrens bedürfen, da sie zumeist erhebliches Konfliktpotential bergen.⁴³⁷ Doch durften nach der ausdrücklichen und uneingeschränkten Gesetzesvorgabe im Grunde sämtliche planfeststellungspflichtigen Ausbaumaßnahmen ohne Einschränkung auch Gegenstand einer Plangenehmigung sein, soweit ihre alleinige Voraussetzung (Annahme, dass Einwendungen nicht erhoben werden) nur vorlag.⁴³⁸

Eine Beschränkung der Plangenehmigung auf bloße Änderungsvorhaben oder rechtlich unbedeutende Vorhaben fand demgemäß nicht statt.⁴³⁹ Die Landeswassergesetze⁴⁴⁰ trafen hiervon teilweise erheblich abweichende Regelungen⁴⁴¹, beachteten aber wohl im Hinblick auf die hier allein interessierenden Voraussetzungen und Wirkungen der Plangenehmigung die Vorgaben der bundesrechtlichen Rahmenregelung^{442, 443}.

I. Prognose, dass mit Einwendungen nicht zu rechnen ist

Das WHG enthielt keine nähere Definition des Tatbestandsmerkmals *Einwendungen*. Die Formulierung „*wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen*“ erscheint auf den ersten Blick griffig und damit praxistauglich, warf allerdings letztlich eine Reihe von Zweifelsfragen auf. Dies galt glei-

einzelnen Tatbestände vorliegt, braucht (bei der Planfeststellung) nicht entschieden zu werden, da es für ihre Rechtswirkungen ohne Bedeutung ist (so auch OVG Münster v. 14.5.1986 in ZfW 1987, 192).

⁴³⁴ Vgl. zu § 31 I 3 WHG a.F. (bis zum GenBeschlG v. 12.9.1996) und § 14 I 2 WaStrG a.F. (bis zum PIVereinfG v. 17.12.1993) ausführlich Müllmann, Die Plangenehmigung im WasserR, 1994, S. 8 ff.; ferner Ringel, a.a.O., S. 34 ff.

⁴³⁵ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80; OVG Münster v. 15.6.1984, OVG 37, 141 = ZfW 1985, 132 = NuR 1985, 196 (197); zu Fallgestaltungen Müllmann, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 162 ff.

⁴³⁶ Müllmann, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 44 (auch zur PG nach § 14 I 2 WaStrG a.F.); Jarass, DVBl. 1997, 795 (797); a.A. Rosenbach, DVBl. 1997, 1223 (1224): Zweckmäßigkeitserwägungen sollen den Ausschlag geben, soweit die jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen („dynamische“ Betrachtungsweise).

⁴³⁷ Müllmann, a.a.O., S. 44 (Fn. 180) u. S. 30 (Fn. 118 m.w.N.); zur Öffentlichkeitsbeteiligung Fisahn, Kampf gegen Windmühlen? Überlegungen z. Bedeutung d. Bürgerbeteiligung für d. Umweltschutz anlässlich der Beschleunigungsnovellen, NJ 1996, 63 ff. m.w.N. (z. Zweck d. Verfahrensbeteiligung S. 65 ff., z. Verfahrensgerechtigkeit S. 68 ff.).

⁴³⁸ Vgl. Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 37 f.; ferner ausführlich Müllmann, S. 8 ff.

⁴³⁹ Ronellenfisch, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (331); Ringel, a.a.O., 37 f.

⁴⁴⁰ Ein Überblick über die Landeswassergesetze findet sich bei Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, § 31 Rn. 117.

⁴⁴¹ Überblick etwa bei Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 4. Auflage 1985, § 31 Rn. 34.

⁴⁴² Erst mit dem Erlaß der Ausfüllungsgesetze durch die Länder (LWG) wird das bundesrechtliche Rahmengesetz insoweit vollständig und vollziehbar, vgl. BT-Drs. v. 4.2.1956 2/2072, S. 19. Der Gedanke der Rechtseinheitlichkeit stand dabei im Vordergrund, da es bis zu diesem Zeitpunkt 119 verschiedene Wassergesetze im Bundesgebiet gab, also insofern eine starke Rechtszersplitterung vorherrschte (a.a.O.).

⁴⁴³ Ronellenfisch, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (331); ferner Ringel, S. 37 f.

chermaßen für den Begriff der Einwendungen wie für die Anforderungen an die durch die Behörde anzustellende Prognose.⁴⁴⁴

Sinn und Zweck der Bestimmung sprachen unter Berücksichtigung des Wortlauts von § 9 WHG⁴⁴⁵ aber dafür, den Begriff „Einwendungen“⁴⁴⁶ formell aufzufassen und darunter nicht nur das Vorbringen privater Betroffener, sondern auch von Behörden⁴⁴⁷ sowie in ihrer Planungshoheit beeinträchtigter Gemeinden im Hinblick auf ihr in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgtes Selbstverwaltungsrecht zu verstehen.⁴⁴⁸ Der Begriff der *Einwendungen* umfaßte dabei sowohl Widersprüche gegen das Vorhaben überhaupt als auch das Geltendmachen von Ansprüchen auf Verhütung oder Ausgleich nachteiliger Wirkungen des Vorhabens.⁴⁴⁹ Einwendungen konnten dabei von jedem erhoben werden, dessen Belange durch den geplanten Ausbau berührt wurden. Dies waren in erster Linie alle, die in subjektiven Rechtspositionen betroffen waren und damit eine Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO aufweisen konnten, aber auch sonstige von dem Vorhaben nur faktisch Betroffene.⁴⁵⁰

Abweichend von § 17 Abs. 2 FStrG a.F.⁴⁵¹ kam es also grundsätzlich nicht darauf an, ob die geplanten Ausbaumaßnahmen, wobei es sich auch um Neubauvorhaben handeln konnte, bedeutend oder unbedeutend waren und ob schließlich bei objektiver Betrachtung andere beeinträchtigt wurden.⁴⁵²

Die Wahrscheinlichkeit von Einwendungen machte aber letztlich ein Planfeststellungsverfahren dann erforderlich, soweit von prognostizierten und bei einer teleologischen Gesetzesauslegung zudem zulässigen⁴⁵³ Einwendungen auszugehen war.⁴⁵⁴ Eine bloße Unwahrscheinlichkeit von

⁴⁴⁴ Vgl. hierzu Müllmann, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 45 ff.; ferner Ringel, Die PG im FachplanungsR, 1996, S. 38 ff.

⁴⁴⁵ § 9 WHG: Die Bewilligung kann nur in einem (a.F. förmlichen) Verfahren erteilt werden, das gewährleistet, dass die Betroffenen und die beteiligten Behörden *Einwendungen* geltend machen können. Bei Vorhaben, die ...

⁴⁴⁶ Rechtsprechung und Literatur definieren *Einwendungen* allgemein als jedes sachliche, auf die Modifizierung oder Verhinderung des Vorhabens abzielende Gegenvorbringen. Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.7.1980, BVerwGE 60, 297 (300, 311 f.), wonach das bloße „Nein“, der „nicht näher spezifizierte Protest“, die „schlichte Mitteilung es würden Einwendungen erhoben“, ohne dass dies näher ausgeführt wird, letztlich nicht als Einwendungen im Rechtssinne anzusehen sind. Siehe ferner ausführlich Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 38 ff. m.w.N.

⁴⁴⁷ Für eine enge Auslegung, die d. Vorhaben widersprechende Stellungnahmen v. Behörden nicht als Einwendungen i.S.v. § 31 I 3 WHG a.F. sowie § 14 I 2 WaStrG a.F. qualifizierte und daher dem Vorhaben der Plangenehmigung nach alter Rechtslage nicht entgegenstanden, dagegen Ringel, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 41 ff. (44).

⁴⁴⁸ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80 a.E.; VGH BadWttbg v. 11.11.1980, insoweit in ZfW 1981, 106 nicht abgedruckt; Habel, VBIBW 1986, 96; offen gelassen von OVG Münster v. 10.6.1985, ZfW 1986, 393 und OVG Münster v. 15.6.1984, NuR 1985, 196 (197); a.A. Müllmann, S. 47 f. m.w.N. (49), der sich auf die Unterscheidung in § 73 II, IV VwVfG zwischen *Einwendungen Dritter* u. *Stellungnahmen von Behörden* bezieht, aber differenzierend doch die Planungshoheit der Gemeinden den *Einwendungen* im Hinblick auf das grundgesetzlich verbürgte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde unterstellt; ebenso Ringel, S. 41 ff. (44 f.).

⁴⁴⁹ Friesecke, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 6; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 9 Rn. 46, 47 m.w.N.

⁴⁵⁰ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 58.

⁴⁵¹ § 17 Abs. 2 FStrG a.F. (bis zum Erlaß des PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123) hatte folgenden Wortlaut: *Die Planfeststellung kann in den Fällen des § 19 Abs. 2a und bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Die Entscheidung hierüber trifft die oberste Landesstraßenbaubehörde.*

⁴⁵² Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80 zu § 31 I 3 WHG a.F.

⁴⁵³ Eine Rechtsbeeinträchtigung mußte damit zumindest als möglich erscheinen (Einwendungsbefugnis).

Einwendungen, reichte für die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens also nicht aus.⁴⁵⁵ Die Möglichkeit, dass zulässige (letztlich aber vielleicht unbegründete) Einwendungen erhoben werden, schloß ein Plangenehmigungsverfahren nach damaliger Gesetzeslage mithin aus.⁴⁵⁶ Trotz dieser Einschränkung kam § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. dennoch erhebliche praktische Bedeutung zu.⁴⁵⁷

Allerdings hat sich das Plangenehmigungsverfahren mit der Einführung der UVP-Pflicht im Planfeststellungsverfahren am 1.8.1990⁴⁵⁸ nicht mehr bewährt⁴⁵⁹, da im Hinblick auf Umweltschutzbelange im Grunde stets mit Einwendungen zu rechnen war, da nach § 31 Abs. 1 S. 1 HS 2 WHG a.F. i.V.m. dem UVP a.F.⁴⁶⁰ lediglich die Planfeststellung, aber nicht die Plangenehmigung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurfte, was letztlich einen Verstoß gegen das insoweit eindeutige EG-Recht darstellte.⁴⁶¹

II. Änderungs- und Beseitigungsansprüche / Vereinbarungen

Die Amtliche Begründung⁴⁶² führt zur Aufnahme der Plangenehmigung im Wasserrecht dabei aus, dass der Ausbau eines Gewässers seiner wasserwirtschaftlichen Bedeutung wegen zwar grundsätzlich ein Planfeststellungsverfahren voraussetze. Dies erübrige sich aber in dem Fall,

⁴⁵⁴ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80 a.E.; eingehend Müllmann, Die PG im WasserR, 1994, S. 51 ff. (53); so auch Ringel, S. 45 ff. (47); Ronellenfitsch, Die Verw. Bd. 23, 323 (331 a.E.); ebenso Sieder/Zeitler/Dahme, WasserR Bd. I, § 31 Rn. 97. Die Berücksichtigung von unzulässigen Einwendungen in der Prognose, hätte zur Folge, dass die §§ 31 I 3 WHG a.F. und ebenso § 14 I 2 WaStrG a.F. praktisch keinen Anwendungsbereich mehr hätten. So Sieder/Zeitler, WHG, § 31 Rn. 97 (zur jeweils alten Fassung). Zu weitgehend wohl noch Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 4. Auflage 1985, § 31 Rn. 80, wonach allein die Wahrscheinlichkeit von (irgendwelchen) Einwendungen bereits ein Planfeststellungsverfahren erforderlich macht. Besser dies., WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80, wonach konkrete Umstände die negative Prognose stützten, denn sonst hätte der Gesetzgeber formulieren müssen „es sei denn, mit Einwendungen ist zu rechnen“. Eine solche Formulierung hätte die Behörde letztlich berechtigt, grundsätzlich davon auszugehen, dass Einwendungen nicht erhoben werden. Die Intention des Gesetzgebers war aber die, dass die Planfeststellung immer noch die Regel darstellen sollte, soweit gebotene Ermittlungen der Behörde nicht eine negative Prognose rechtfertigten. Vgl. OVG Münster v. 10.6.1985, NuR 86, 37.

⁴⁵⁵ So Ronellenfitsch, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 323 (331).

⁴⁵⁶ Müllmann, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 53 f.

⁴⁵⁷ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 15.6.1984, OVG 37, 141 = ZfW 1985, 132 = NuR 1985, 196 (197); Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80 mit Verweis auf Wiedemann, WuB 1961, S. 88; ebenso Friesecke, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 4 zu der nachgebildeten Regelung in § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. (bis zur Neufassung durch Art. 3 PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 (2128) = jetzt § 14 I a WaStrG).

⁴⁵⁸ § 31 Abs. 1 S. 1 WHG a.F. neugefaßt mit Wirkung vom 1.8.1990 durch UVP a.F. v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205).

⁴⁵⁹ Czychowski, WHG, 7. Auflage 1998, § 31 Rn. 24 unter Verweis auf die Voraufgabe Anm. 56.

⁴⁶⁰ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP a.F.) v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205), Anlage zu § 3 Nr. 6.

⁴⁶¹ Vgl. BT-Drs. 13/1207, S. 14; sowie ausführlich Müllmann, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 83 ff. (94 ff.); a.A. wohl Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 27 ff. (29 ff.) unter Hinweis auf die Notifizierungspflicht des Art. 2 Abs. 3 UVP-RL (doch kennt die Praxis diese Regelung nicht bzw. genügt ihr jedenfalls nicht); a.A. auch Ronellenfitsch, Das neue Eisenbahnplanfeststellungsrecht, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 70. Der Ausschluß der Planfeststellungs- und damit einher gehend auch der UVP-Pflicht in § 31 I 3 WHG a.F. mit der Begründung, *es sei nicht mit Einwendungen zu rechnen*, ist EG-rechtswidrig, daher wurde das Rechtsinstitut der Plangenehmigung mit Blick auf die UVP-RL neugefaßt. Die Regelung in § 31 Abs. 3 WHG n.F. hat nunmehr folgenden einschränkenden Wortlaut: *Ein Ausbau kann ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens genehmigt werden, wenn 1. es sich um einen Ausbau von geringer Bedeutung handelt, insbesondere um einen naturnahen Ausbau bei Teichen und um kleinräumige naturnahe Umgestaltungen wie die Beseitigung von Bach- und Grabenverrohrungen, oder 2. das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf eines der in § 2 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genannten Schutzgüter haben kann*. Vgl. Vollmöller, Die wasserrechtliche Plangenehmigung, BayVBl. 2000, S. 137.

⁴⁶² Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) in BT-Drs. 2/2072, S. 34 (hier war das Institut der PG noch in § 34 Abs. 1 S. 3 WHG vorgesehen, entspricht aber vom Wortlaut § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F.).

wenn mit Einwendungen gegen den Ausbau nicht zu rechnen sei (Prognose mit negativem Inhalt)⁴⁶³. Damit sollte insbesondere sichergestellt werden, dass es durch das Unterbleiben einer (nicht bloß „vorherigen“⁴⁶⁴) Planfeststellung später nicht zur Geltendmachung von Änderungs- oder gar Beseitigungsansprüchen gegen das Vorhaben durch möglicherweise doch Betroffene kommt.⁴⁶⁵ Wird nämlich kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt und ergeht daher auch kein dieses Verfahren abschließender Planfeststellungsbeschluss mit seinen umfassenden Rechtswirkungen, so blieben etwaige Ansprüche Betroffener, gleichgültig, ob sie sich aus dem öffentlichen oder privaten Recht ergaben, ungeschmälert erhalten.⁴⁶⁶ Die Betroffenen konnten sie unbeschadet der tatsächlichen Ausführung des Vorhabens gegenüber dem Unternehmer und möglicherweise auch gegenüber der Planfeststellungsbehörde oder ihrem Rechtsträger geltend machen.

Dieser Gefahr konnte allerdings mit Hilfe entsprechender Vereinbarungen bereits im Vorfeld begegnet werden (so ausdrücklich auch § 41 Abs. 4 S. 1 Var. 3 FlurbG), indem zwischen sämtlichen vom Ausbau Betroffenen und dem Ausbauunternehmer Regelungen über den Ausgleich der Beeinträchtigungen geschlossen wurden.⁴⁶⁷ Diese Möglichkeit sehen nun konkret auch alle Verkehrswegegesetze des Bundes nach dem Erlaß des Planungsvereinfachungsgesetzes (PIVereinfG)⁴⁶⁸ vom 17.12.1993, sowie ebenfalls die Mehrzahl der Landesstraßengesetze insbesondere der neuen Bundesländer⁴⁶⁹ und nunmehr auch das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht in §

⁴⁶³ So die Formulierung des OVG Münster, Urt. v. 10.6.1985 in ZfW 1986, 392 (393); ebenso *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80; ferner *Müllmann*, S. 59 ff. Unter einer *Prognose* versteht man gemeinhin Vorhersagen über eine zukünftige Entwicklung auf Grund kritischer Beurteilung des Gegenwärtigen (so Der Große Duden, Fremdwörterbuch). *Ringel*, S. 49 (m.w.N. in Fn. 59) versteht darunter im allgemeinen Entscheidungen, die auf der vorausschauenden Beurteilung künftiger Entwicklungen aufbauen, die sich ex ante einer exakten Beurteilung und daher auch einer exakten Vorhersage entziehen und deshalb immer eine Beurteilung u. Wertung erfordern.

⁴⁶⁴ § 31 Abs. 1 S. 1 WHG a.F. verlangt grundsätzlich die *vorherige* Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Damit ist lediglich gemeint, dass der Ausbau nur auf Grund eines bestimmten Planes durchgeführt werden darf, und dass dieser behördlich festgestellt sein muß, *bevor* mit den Ausbaumaßnahmen begonnen wird (OVG Münster v. 29.6.1978 XI B 545/77). Die Feststellung braucht ferner nicht rechtskräftig zu sein, so *G/W/C*, WHG, 6. Aufl. 1992, § 31 Rn. 16.

⁴⁶⁵ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80 zu § 31 I 3 WHG a.F.

⁴⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - VII C 24/73 = NJW 1977, 2367 (2368) zum Unterbleiben der Planfeststellung nach § 28 II 2 PBefG a.F. (das BVerwG setzte damals die Plangenehmigung und das Entfallen von PF u. PG gleich, vgl. BVerwGE 64, 325 (329 f.) = NJW 1982, 1546 zu § 17 Abs. 2 S. 3 FStrG a.F.).

⁴⁶⁷ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80, der allerdings zu weit gehend dafür eintritt, dass auch ein Ausbau, der nur geringfügige Beeinträchtigungen hervorruft mittels der Plangenehmigung genehmigt werden kann, da bei verständiger Würdigung nicht mit Einwendungen zu rechnen sei. Dafür findet sich indes keine Stütze im Gesetz. Ferner zu vertraglichen Vereinbarungen unter Rechtsbehelfsverzicht *Müllmann*, S. 54 ff. Die Behörde darf nicht sehenden Auges rechtswidrig handeln; a.A. *Ronellenfitsch* Die Verw. Bd. 23 (1990), 323 (339), da ein Anspruch Drittbetroffener auf die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens grundsätzlich nicht bestehe.

⁴⁶⁸ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123: § 36 b Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 BBahnG (= jetzt § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Alt. 2 AEG); § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 Alt. 2 FStrG; § 14 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 Alt. 2 WaStrG; § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Alt. 2 LuftVG; § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 Alt. 2 PBefG; mittlerweile auch § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Alt. 2 MBPlG (BGBl. I S. 3486 v. 23.11.1994) = schriftliche Einverständniserklärung. Vorbildregelung war vor allem die Plangenehmigung in § 4 Abs. 1 S. 1 VerkPBG v. 16.12.1991 für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie die Änderung eines Verkehrsflughafens zunächst nur für die neuen Bundesländer, BGBl. I S. 2174; kritisch dazu *Klinski/Gaßner*, Das VerkPBG: Planungsrecht auf Abwegen, NVwZ 1992, 235 (236); positiver *Ronellenfitsch*, Der VerkPBGE, DVBl. 1991, 920 (931).

⁴⁶⁹ Vgl. dazu *Bülow/Pfeil*, Straßenrecht für die neuen Länder - ein Schritt nach vorne?, LKV 1994, 33; *Blümel/Pfeil* (Hrsg.), Neue Länderstrassengesetze, 1993, Sp. FB 127, S. 7 ff.; *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 66 f;

74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG der Länder (§ 141 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 LVwG S.-H.) bzw. zunächst des Bundes nach der Verabschiedung des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG)⁴⁷⁰ vom 12.9.1996 vor.

Wurden allerdings im Laufe des Verfahrens unerwartet doch Einwendungen erhoben oder stellte sich heraus, dass von Anfang an bereits mit Einwendungen hätte gerechnet werden müssen, da Rechte oder rechtlich geschützte Interessen entgegen der ursprünglichen Annahme doch berührt bzw. beeinträchtigt wurden, so lagen die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung nicht (mehr) vor, so dass die Behörde zum Planfeststellungsverfahren überzugehen hatte, falls es ihr nicht gelang, nachträglich eine Einigung zwischen dem Ausbaunternehmer und den Betroffenen herbeizuführen.⁴⁷¹

Dies ist im heutigen Plangenehmigungsrecht auch noch so, d.h. wenn sich im Laufe eines eingeleiteten plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens herausstellt, dass einzelne gesetzliche Voraussetzungen für ein Plangenehmigungsverfahren wider Erwarten doch nicht vorliegen, etwa dass Rechte anderer (mehr als nur unwesentlich)⁴⁷² im Ergebnis beeinträchtigt werden, so ist die Behörde gehalten, unverzüglich in ein reguläres Planfeststellungsverfahren überzuwechseln, wenn sich die Anwendungsvoraussetzungen (ggf. schriftliche Einverständniserklärungen) auch nicht nachträglich herstellen lassen.⁴⁷³

III. Nachträgliche Einwendungen / Nachträgliche Auflagen

Stellte sich allerdings erst nach der Durchführung der Ausbaumaßnahme heraus, dass sie sich für andere nachteilig auswirkt und daher eigentlich mit Einwendungen zu rechnen gewesen wäre bzw. wurden tatsächlich nach Erteilung der Plangenehmigung noch Einwendungen erhoben, so machte dieser Umstand die einmal erlassene Plangenehmigung zumindest nicht nach § 44 VwVfG nichtig.⁴⁷⁴ Auch eine Rücknahme der Plangenehmigung gem. § 48 VwVfG kam unter dem Aspekt, dass der ins Werk gesetzte Ausbau grundsätzlich Vertrauensschutz genießt regelmäßig nicht in Betracht.⁴⁷⁵ Beeinträchtigte Dritte konnten jedoch privatrechtlich gegen den Aus-

sowie Übersicht ü. d. Straßen- u. Wegegesetze d. Länder im Anhang von *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 1999, S. 1640;

ferner auch § 38 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 Alt. 2 StrWG NW; sowie Art. 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 BayStrWG, vgl. dazu *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Auflage, Art. 38 Nr. 11; bereits früher in Art. 36 Abs. 3 Nr. 1 BayStrWG a.F. vorgesehen, vgl. dazu VGH München v. 15.4.1991, NuR 1991, 494 (495).

⁴⁷⁰ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG), BGBl. I S. 1354, das diese Möglichkeit der PG auch in § 7 III AbfG a.F., jetzt § 31 III KrW-/AbfG, § 9 b I 2 AtG u. § 31 I 3 WHG a.F. übernimmt.

⁴⁷¹ *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 5; *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 84 a.E.; *Müllmann*, S. 130 ff. (132) m.w.N.; *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, § 31 Rn. 104.

⁴⁷² Erweiterter Anwendungsbereich, soweit die PG auch bei *nicht wesentlicher* Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist, so etwa § 17 I a 1 Nr. 3 Alt. 1 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 Alt. 1 PBefG.

⁴⁷³ Exemplarisch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 143; kritisch zu dieser anzustellenden Prognose, da sie der planerischen Abwägung in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise vorgreife *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 166 f.

⁴⁷⁴ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 86; ausführlich zu nachträglichen Einwendungen wiederum *Müllmann*, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 130 ff.

⁴⁷⁵ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 86; *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, § 31 Rn. 114; *S/Z/D/K*, § 31 Rn. 433; *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 8 a.E., anders aber, wenn die Voraussetzung bereits unzutreffend beurteilt wurde, in diesem Fall kann die Genehmigung in der Regel zurückgenommen werden, da sie gegen zwingendes Recht verstößt; eingehend, *Müllmann*, a.a.O., S. 139 ff. (142), der sich gegen die Aufnahme eines generellen Widerrufsvorbehalts für den Fall nachträglicher Einwendungen bei der Plangenehmigung

bauunternehmer vorgehen, da dieser älteren Plangenehmigungsform – im Gegensatz zur heutigen qualifizierten Plangenehmigung – keine privatrechtsgestaltende Wirkung zukam. Eine Beseitigung des Ausbaus und damit einhergehend die Wiederherstellung des früheren Zustandes konnte jedoch in den zahlreichen Fällen nicht verlangt werden, in denen der Ausbau als eine Maßnahme der (schlichten) Hoheitsverwaltung anzusehen war;⁴⁷⁶ ausgeschlossen war dann auch der Anspruch auf Erstellung von Einrichtungen zur Verhütung oder zum Ausgleich nachteiliger Wirkungen, falls dadurch der Ausbauzustand wesentlich verändert würde. Der Geschädigte war in diesen Fällen wohl nur auf einen Ausgleichsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs beschränkt.⁴⁷⁷

Ob die Behörde zum Schutz gegen die Beeinträchtigung anderer nachträglich (Schutz-) Auflagen oder Entschädigungen festsetzen kann, war und ist auch heute noch umstritten.⁴⁷⁸ Dies sollte jedenfalls dann möglich sein, wenn dem nicht überwiegende Bestandsschutzinteressen des Unternehmers entgegenstehen. Zwar haben die Landeswassergesetze § 10 Abs. 2 WHG bei der Plangenehmigung nicht für entsprechend anwendbar erklärt, doch dass nachträgliche Entscheidungen nur im Zusammenhang mit der Ausschlußwirkung des § 11 WHG sinnvoll seien, vermag indes nicht zu überzeugen.⁴⁷⁹ Die Zulässigkeit nachträglicher Entscheidungen folgt daraus, dass der Vertrauensschutz bei der Plangenehmigung schließlich nicht größer sein kann als bei der Planfeststellung, der insoweit ein förmliches Verfahren vorausgeht.⁴⁸⁰ Bei nachträglich auftretenden Auswirkungen der Gewässerbenutzung nach Erlass einer Plangenehmigung, die für einen Drittbetroffenen nicht vorhersehbar waren, bleibt die Möglichkeit nachträglicher Entscheidungen i.S.v. § 10 Abs. 2 WHG⁴⁸¹, der zum Schutz von Drittbetroffenen auch ohne Einwendungsverfahren als Tatbestandsvoraussetzung zumindest *analoge Anwendung* finden muss, da die Interessenlage im Plangenehmigungsverfahren dies erst recht erfordert.⁴⁸² Denn die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit der Auswirkungen dürfen aufgrund der fehlenden Öffentlichkeitsbeteiligung nicht so hoch angesiedelt werden. Schließlich wird durch die Möglichkeit nachträglicher Aufla-

auspricht und statt dessen bei Unsicherheiten für die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens plädiert (S. 147).

⁴⁷⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 45 unter Verweis auf § 11 Rn. 1 a.

⁴⁷⁷ Ebd., § 31 Rn. 45.

⁴⁷⁸ Dafür VG Köln v. 26.3.1976 - 6 K 2819/75; VG Saarlouis v. 22.4.1982, NVwZ 1983, 57; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Aufl. 1992, § 31 Rn. 86a.E.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 45 m.w.N. dagegen Friesecke, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 5; jetzt § 14 WaStrG Rn. 64; offen S/Z/D/K, § 31 Rn. 432.

⁴⁷⁹ Siehe die in Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., § 7 Rn. 5 genannten Landesvorschriften, die bei der Erlaubnis zwar fast ausnahmslos § 10, nicht aber § 11 für anwendbar erklären; bereits Czychowski, WHG, 7. Aufl., § 7 Rn. 5.

⁴⁸⁰ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 86 a.E.; Czychowski, WHG, 7. Aufl., 1998, § 31 Rn. 26 a.E.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 45 m.w.N.

⁴⁸¹ § 10 II WHG: Konnte der Betroffene nachteilige Wirkungen während des Verfahrens nach § 9 WHG nicht voraussehen, so kann er verlangen, dass d. Unternehmer nachträgliche Auflagen gemacht werden. Können die nachteiligen Wirkungen durch nachträgliche Auflagen nicht verhütet oder ausgeglichen werden, so ist d. Betroffene zu entschädigen. Der Antrag ist nur innerhalb einer Frist von 3 Jahren nach (...) Kenntnis zulässig. Allg. dazu Czychowski, WHG, 7. Aufl., 1998, § 10 Rn. 5 ff.; Kotulla, WHG, 1. Aufl. 2003, § 10 Rn. 18 ff.

⁴⁸² Hartmann, Das Verhältnis d. wasserrechtlichen Gestattungen zu d. fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, 2001, unter Berufung auf Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf eines 5. Gesetzes zur Änderung des WHG, BT-Drs. 10/3973, S. 18. Vgl. zur Anwendbarkeit nachträglicher Anordnungen v. Schutzvorkehrungen i.S.v. § 75 II 2-5 VwVfG bei Plangenehmigungen bejahend Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., 1999, § 74 Rn. 168; a.A. Stelkens/ Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., 2001, § 74 Rn. 156, da die Plangenehmigung „normaler“ VA ist, dem die erhöhten Bestandskraftwirkungen nicht zukommen würden.

gen bzw. bei „Untunlichkeit“ derselben einer Entschädigungspflicht gemäß § 10 Abs. 2 S. 1, 2 WHG analog dem Spannungsverhältnis zwischen Betreiberinteressen und nachträglicher doch vorliegender Drittbetroffenheit im Falle des zügigeren Plangenehmigungsverfahrens in ausreichendem Maße Rechnung getragen.⁴⁸³

IV. Wahl des Plangenehmigungsverfahrens

Die Erteilung einer Plangenehmigung stand dabei nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut im pflichtgemäßen Ermessen der Wasserbehörde (so auch heute noch nach § 31 Abs. 3 WHG n.F., soweit es sich um einen *nicht UVP-pflichtigen* Gewässerausbau handelt).⁴⁸⁴ Ob die Behörde von der „Kann-Vorschrift“ des § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. Gebrauch machte, hatte die zuständige Behörde daher von Amts wegen zu prüfen. Sie konnte die Prüfung indes nicht von dem durch den Ausbaunehmen zu führenden Nachweis abhängig machen, dass wohl mit Einwendungen nicht zu rechnen sei. Auch wenn die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung vorlagen, war es der Behörde nicht verwehrt, im Rahmen ihrer Ermessensausübung letztlich ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen⁴⁸⁵, falls ihr dies interessengerechter erschien, etwa im Hinblick auf Umweltschutzelange.⁴⁸⁶ Der Ausbaunehmen hat zumindest nach h.M. keinen Rechtsanspruch darauf, dass über den Plan im zügigeren Genehmigungsverfahren bzw. im förmlichen und daher rechtssicheren Planfeststellungsverfahren entschieden wird.⁴⁸⁷ Beschränkt er seinen Antrag allein auf die Erteilung einer Plangenehmigung und sieht die Behörde die Voraussetzungen dafür nicht als gegeben an, so ist dieser Antrag abzulehnen, soweit der Ausbaunehmen einem Verfahrenswechsel nicht zustimmen sollte.

Entschied die Behörde rechtsfehlerhaft durch Plangenehmigung, obwohl die Voraussetzungen von § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. gar nicht vorlagen, so wurde der Ausbaunehmen wegen der

⁴⁸³ Vgl. dazu *Hartmann*, a.a.O., 2001, zum Verhältnis der PG zu § 14 I WHG S. 191 ff. (195 ff./hier: 200 f.).

⁴⁸⁴ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 83; OVG Lüneburg v. 25.10.1985 in ZfW 1987, 121; *Müllmann*, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 64 ff.

⁴⁸⁵ *Schmidt/Müller*, JuS 1986, 208. Vorhaben, die eine Verbesserung der Umweltsituation zum Ziel haben oder Gewässer, die naturnah ausgebaut oder in einen solchen Zustand zurückgeführt werden sollen (vgl. § 31 I 1 WHG n.F.) könnten allerdings das behördliche Ermessen dahingehend reduzieren, dass unter dem Beschleunigungsaspekt vielmehr ein Plangenehmigungsverfahren geboten ist. Vgl. *Czychowski*, WHG, 7. Auflage 1998, § 31 Rn. 2 ff. Zum Anspruch auf Durchführung des „richtigen“ Verwaltungsverfahrens vgl. *von Danwitz*, DVBl. 1993, 422 ff.

⁴⁸⁶ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 84 geht unter Berufung auf *Ronellenfitsch*, Die Verwaltung 23. Bd., S. 323 (355) fälschlicherweise davon aus, dass die schlichte Plangenehmigung nicht UVP-pflichtig sei, da eine Umweltverträglichkeitsprüfung *allein* im Planfeststellungsverfahren durchzuführen sei (unter Berufung auf § 3 UVPG i.V.m. Anlage Nr. 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 u. 14). Dennoch führt *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 56 schließlich aus, dass § 31 I 3 WHG a.F. damit bewußt, aber unvertretbar weit über Art. 4 Abs. 1 UVP-RL i.V.m. Anhang I Nr. 8 hinausgehe. So auch *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, § 31 Rn. 17 b. Letztlich schränken *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, a.a.O., wiederum ein, dass eine leistungsfähige UVP einen erheblichen Aufwand erfordert, der bei Ausbaunehmen mit unbedeutenden Auswirkungen für die Umwelt nicht gerechtfertigt sei. Daher erscheint ihnen eine Korrektur z.B. durch eine RechtsVO nach § 3 I 2 Nr. 2 UVPG dringend geboten. Doch dient eine UVP letztlich der frühzeitigen Umweltvorsorge, so dass es im Zuge der UVP-ÄndRL eher geboten erscheint den Anwendungsbereich auszudehnen und allenfalls bei Vorhaben, die keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf eines der in § 2 I 2 UVPG genannten Schutzgüter haben können, diese klarstellend von der grundsätzlichen UVP-Pflicht, dem Ziel der UVP-RL entsprechend, auszunehmen, wie dies nunmehr in § 31 Abs. 3 WHG n.F. klarstellend und richtlinienkonform erfolgt ist.

⁴⁸⁷ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 83, 85. Allg. jetzt zu § 74 VI VwVfG: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 7. Auflage 2000, § 74 Rn. 169; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Auflage 1998, § 74 Rn. 141.

beschränkten Rechtswirkungen der Plangenehmigung letztlich in seinen Rechten verletzt⁴⁸⁸, nicht aber der vom Ausbau Betroffene⁴⁸⁹, da seine Rechte, namentlich auf sachgerechte Abwägung seiner Belange, bestehen blieben. Denn die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren dienen nicht⁴⁹⁰ (zumindest nicht in erster Linie) seinen Interessen, sondern vielmehr dem Ziel mit Hilfe der formellen und materiellen Konzentrationswirkung zu einer einheitlichen und umfassenden Verwaltungsentscheidung zu gelangen.⁴⁹¹

V. Rechtsnatur der Plangenehmigung

Da auch der genehmigte Plan letztlich die Grundlage für die Durchführung der Ausbaumaßnahme bildet, dürfen an seine Genauigkeit und Vollständigkeit keine geringeren Anforderungen als im Fall der Planfeststellung gestellt werden.⁴⁹² Die Plangenehmigung ersetzt die Planfeststellung, ist mithin planerische Entscheidungsform und daher ein dem Planfeststellungsbeschluss entsprechender, mit Außenwirkung versehener **Verwaltungsakt** im Sinne von § 35 VwVfG, der von planbetroffenen Dritten somit auch angefochten werden kann.⁴⁹³ Dass die Ausschlußwirkung des § 11 WHG nicht eintrat, ergab sich schließlich aus dem Fehlen eines förmlichen Verfahrens.⁴⁹⁴ Denn die aus § 11 WHG in Verbindung mit den ausfüllenden Landeswassergesetzen folgende privatrechtsgestaltende Wirkung der Bewilligung läßt sich grds. nur bei einem Einwendungsverfahren rechtfertigen.⁴⁹⁵ Die persönliche Wirkung der wasserrechtlichen Plangenehmigung beschränkte sich damit zumindest nach früherer Rechtslage (bis zum GenBeschlG v. 12.9.1996)

⁴⁸⁸ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 83.

⁴⁸⁹ So zumindest OVG Lüneburg, Urt. v. 25.10.1985 in ZfW 1987, 118 (121); Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 16, 83; ebenso Ronellenfötsch, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (355), der ausführt, dass diese rechtswidrige Entscheidung nur angreifbar ist, wenn sie ausnahmsweise unmittelbar in Rechte Dritter eingreift (BVerwG v. 8.10.1976 in NJW 1977, 2367, LS 1-3 zu § 28 Abs. 2 PBefG a.F. sowie BVerwG v. 15.1.1982 in BVerwGE 64, 325, LS 2 = NJW 1982, 1546 zu § 17 Abs. 2 FStrG a.F.).

⁴⁹⁰ Anders aber BVerwG, NVwZ 1987, 590 (591): Das Planfeststellungsverfahren ... dient der Klärung der Interessen der durch das Vorhaben Betroffenen: Durch die Planfeststellung wird über diese Interessen entschieden. Daraus folgt, dass ein Planfeststellungsverfahren nur dann entbehrlich ist, wenn ein Interessenwiderstreit ersichtlich nicht besteht oder doch jedenfalls aus Gründen eines tatsächlich und rechtlich einfach gelagerten Sachverhalts nicht zu erwarten ist. (Zuvor J) Die Verfahrensvereinfachung wäre rechtsstaatswidrig, wenn sie nur das ... Ziel einer Steigerung der Effektivität ... im Auge hätte, die Rechtsstellung der von den jeweiligen Planungsvorhaben Betroffenen aber nicht ausreichend berücksichtigte. Vgl. dazu Klinski/Gaßner, das VerkPBG: Planungsrecht auf Abwegen, NVwZ 1992, 235 (236). Ferner zum Grundrechtsschutz durch Verfahren der grundlegende „Mühlheim-Kärlich-Beschluß“ des BVerfG v. 20.12.1979 - 1 BvR 385/77 - in BVerfGE 53, 30 (65) sowie Sondervotum S. 88 ff.

⁴⁹¹ BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - VII C 24/73 in NJW 1977, 2367 (2368) zu § 28 II PBefG a.F. sowie BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26.78 in BVerwGE 64, 325 (332) zu § 17 II FStrG a.F.; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 83 m.w.N.; OVG Lüneburg ZfW 1987, 118; abw. Kühling, FachplanungsR, 1988, Rn. 480.

⁴⁹² Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 83 a.E.

⁴⁹³ Ebd., § 31 Rn. 85; BVerwG v. 15.1.1982, BVerwGE 64, 325 (LS 1, 2, 330) zu § 17 Abs. 2 FStrG a.F. = PG = VA; Ronellenfötsch, Die Verw. Bd. 23 (1990), 323 (354); Timmermans, a.a.O., S. 56; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 74 Rn. 161; ferner ausdrücklich § 38 Abs. 2 S. 3 HS 1 BbgStrG zur straßenrechtlichen Plangenehmigung.

⁴⁹⁴ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 85 a.E.; Czychowski, WHG, 7. Aufl., 1998, § 31 Rn. 25 b a.E.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44 a.E.; Müllmann, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 42 f., zur Gegenüberstellung des Verfahrensablaufs v. PF u. PG, S. 21 ff.

⁴⁹⁵ Hartmann, Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001, zur PG S. 191 ff. (198) unter Verweis auf Stellungnahme d. BR z. RegE eines 5. G. z. Änderung d. WHG, BT-Drs. 10/3973 S. 18.

abweichend von der Planfeststellung allein auf das Verhältnis zwischen dem Ausbauunternehmer und der Genehmigungsbehörde.⁴⁹⁶

VI. Planerische Gestaltungsfreiheit und Abwägungsgebot

Für die Plangenehmigung gelten daher ebenfalls die ausgebildeten Grundsätze der Planfeststellung⁴⁹⁷, also das Planungsermessen und insbesondere das rechtsstaatliche Gebot gerechter Abwägung.⁴⁹⁸ Die Gestaltungsfreiheit der Plangenehmigungsbehörde mit ihrer Entscheidungsbezugnis braucht dabei nicht ausdrücklich im Gesetz gewährt zu sein, denn sie ergibt sich aus der Übertragung der Planungsbefugnis auf die Behörde und schließlich aus der Erkenntnis heraus, dass die Befugnis zur Planung einen mehr oder weniger ausgedehnten Spielraum an Gestaltungsfreiheit umfaßt und auch einschließen muß, weil Planung ohne Planungsfreiheit letztlich ein direkter Widerspruch in sich wäre.⁴⁹⁹

Schließlich ist die planerische Gestaltungsfreiheit der Behörde aber an die Anforderungen einer rechtsstaatlich gebotenen Abwägung gebunden. Das Gebot, die von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, ergibt sich dabei unabhängig von einer gesetzlich fixierten Regelung bereits aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt daher stets grundsätzlich.⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ OVG Münster v. 7.11.1995, ZfW 1997, 56; so immer noch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 31 Rn. 44 a.E.; a.A. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 f.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 164 unter Verweis auf *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 72, BVerwGE 98, 100 (103); ; *Obermayer*, VwVfG 3. Aufl., § 74 Rn. 166; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156, also auch Gestaltungs- u. Duldungswirkung; Duldungswirkung ablehnend *Michler*, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 357 (379 ff.).

⁴⁹⁷ Im Wasserrecht ist insbesondere zwischen - gemeinnützigen - Planungen zum Gewässerausbau aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und - privatnützigen - Ausbauvorhaben im allein privaten Unternehmerinteresse zu unterscheiden. Eine privatnützige wasserrechtliche Planfeststellung vermag dabei Eingriffe in Rechte Dritter grundsätzlich nicht zu rechtfertigen; sie muß außerdem versagt werden, wenn sie unter irgendeinem rechtlichen Gesichtspunkt zur Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit führen würde. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten ist, beantwortet das WHG in allein wasserwirtschaftlichem Zusammenhang; ob das Wohl der Allgemeinheit unter anderen rechtlichen Gesichtspunkten hier z.B. des Landschaftsschutzes - beeinträchtigt wird, ergibt sich aus dem jeweils für diese Gesichtspunkte einschlägigen gesetzlichen Regelungsbereich. So grundlegend BVerwG v. 10.2.1978 - 4 C 25.75, BVerwGE 55, 220 (221 LS 2, 3, 4).

⁴⁹⁸ Vgl. statt aller nur *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Aufl. 1992, § 31 Rn. 85 u. Rn. 63-63 d; eingehend *Müllmann*, Die Plangenehmigung im WasserR, 1994, S. 115 ff.; ferner *Ringel*, S. 139 f.; *Timmermans*, a.a.O., S. 54 ff.

⁴⁹⁹ Grundlegend zur *planerischen Gestaltungsfreiheit*, also zum Zusammenhang zwischen Planung und Planungsermessen (LS 3) zunächst in d. Bauleitplanung BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 -, BVerwGE 34, 301 (304 f.) st. Rspr.; zur fernstraßenrechtlichen Planfeststellung im Anschluß daran BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 (59) = NJW 1975, 1373 (1375 f.); zum Wasserrecht schließlich BVerwG, Urt. v. 10.2.1978 - 4 C 25.75 -, BVerwGE 55, 220 (226) = NJW 1978, 2308 (2309 f.); zum Luftverkehrsrecht ferner BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 - 4 C 79.76 u.a., BVerwGE 56, 110 (116); sowie BVerwG zum Flughafen München II bezüglich Lärmschutzmaßnahmen, Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51.89 -, DVBl. 1991, 1142 (1143 f.); so auch *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 1 (S. 168 unten); ferner ausführlich *Hoppe/Just*, Zur Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Planfeststellung und Plangenehmigung, DVBl. 1997, 789 ff. m.w.N.

⁵⁰⁰ BVerwGE 55, 220 (227) zum Abwägungsgebot im Wasserrecht m.w.N.; grundlegend insbesondere BVerwG zu den Anforderungen an das fernstraßenrechtliche Abwägungsgebot, NJW 1975, 1373 (1375 m.w.N.); *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 1 (S. 169 Mitte); vgl. z.B. ausdrücklich § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG oder § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG, dazu auch die Amtliche Begründung in BT-Drs. 7/1265, S. 22 zu Art. 1 Nr. 14.

Nach der zum BBauG entwickelten⁵⁰¹, auf die fernstraßenrechtliche⁵⁰² und schließlich auf die wasserrechtliche Planung⁵⁰³ aber im Grundsatz ohne weiteres übertragbaren Rechtsprechung verlangt das Abwägungsgebot, dass - *erstens* - eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass - *zweitens* - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß und schließlich - *drittens* - dass weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.⁵⁰⁴ Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in Form der Plangenehmigungsbehörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen letztlich für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet.⁵⁰⁵ Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr im Gegenteil ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle damit weitgehend entzogen.⁵⁰⁶ Diese beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots daher auf die Frage, ob die Plangenehmigungsbehörde die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich und tatsächlich zutreffend bestimmt hat und ob sie – auf der Grundlage des derart zutreffend ermittelten Abwägungsmaterials⁵⁰⁷ – schließlich auch die vom BVerwG aufgezeigten Grenzen, der ihr obliegenden gerechten und richtigen Gewichtung, eingehalten hat.⁵⁰⁸

Die Anforderungen an die Abwägung beziehen sich also, wie sich aus dieser Umschreibung des Abwägungsgebots demnach ergibt, sowohl auf den Abwägungsvorgang selbst als auch auf das im Plan letztlich zum Ausdruck kommende Abwägungsergebnis, also ebenso auf das Abwägen bei der Planaufstellung an sich wie auch auf das inhaltliche Abgewogensein des genehmigten Planes.⁵⁰⁹ Dabei verleiht das rechtsstaatliche Abwägungsgebot schließlich ein subjektives öffentliches Recht auf eine gerechte Abwägung, dies aber allein im Hinblick auf die rechtlich geschützten Belange des Betroffenen.⁵¹⁰ Denn dieses Recht kann sich hinsichtlich der in den Vorschriften der §§ 42 Abs. 2 und 113 Abs. 1 S. 1 VwGO zum Ausdruck kommenden Grundsätze seinem Gegenstand nach immer nur auf die rechtlich geschützten eigenen Belange des Betroffenen beziehen. Er hat damit zwar einen gerichtlich verfolgbaren Anspruch darauf, dass eine gerechte Abwägung seiner eigenen Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen stattfindet, indes hat

⁵⁰¹ Grundlegend z. *planerischen Gestaltungsfreiheit* BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, BVerwGE 34, 301 (304 f.) st. Rspr.

⁵⁰² Im Anschluß daran BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 (59 f.) = NJW 1975, 1373 (1375 f.).

⁵⁰³ BVerwG, Urt. v. 10.2.1978 - 4 C 25.75 -, BVerwGE 55, 220 (227 f.) = NJW 1978, 2308 (2309).

⁵⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 (63 f.) = NJW 1975, 1373 (1375 a.E.) zum Abwägungsgebot im FStrR.

⁵⁰⁵ BVerwG, NJW 1975, 1373 (1375 a.E.); *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 1 (S. 169 Mitte).

⁵⁰⁶ Ebd., S. 1375 f.

⁵⁰⁷ Kritisch im Hinblick darauf, dass die Plangenehmigung nicht dem integrierten Umweltschutz wie auch dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot genügend Rechnung trägt *Kröger/Schulz*, Verfahrensbeschleunigung durch PG zu Lasten des - integrierten - Umweltschutzes?, NuR 1995, 72 ff.; Kritik hinsichtlich Umweltschutz und den Anforderungen des Abwägungsgebots auch v. *Gassner*, Umweltaspekte d. VerkPBG unter bes. Berücksichtigung d. PG, NuR 1992, 449 ff.

⁵⁰⁸ BVerwG, NJW 1975, 1373 (1376) unter Verweis auf BVerwGE 34, 301, 308, 309; BVerwG, NJW 1975, 70; BVerwG, NJW 1975, 841.

⁵⁰⁹ BVerwG, Urt. v. 14.2.1975, BVerwGE 48, 56 (63 f.) = NJW 1975, 1373 (1376) zum Abwägungsgebot im FStrR.

⁵¹⁰ BVerwG, NJW 1975, 1373 (LS d.), 1376 re. Sp. o.) = BVerwGE 48, 56 (3. LS).

er aber nicht auch einen Anspruch darauf, dass die Belange anderer Beteiligter gerecht abgewogen sind oder etwa dass die Planung insgesamt und in jeder Hinsicht auf einer insofern fehlerfreien Abwägung beruht. Eine insoweit fehlerhafte Abwägung zum Nachteil eines oder mehrerer anderer Beteiligter mag dann zur objektiven Rechtswidrigkeit der Plangenehmigung führen; dadurch wird aber der von dem Abwägungsmangel nicht selbst, nämlich nicht in seinen eigenen Belangen betroffene Kläger nicht im Sinne des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO in seinen Rechten aus dem - i.d.S. nicht mit gleichsam „nachbarschützender“ Wirkung ausgestatteten - Abwägungsgebot verletzt.⁵¹¹ Es sei denn, er wäre in seinem grundgesetzlich verbürgten Eigentumsrecht des Art. 14 GG enteignungsrechtlich⁵¹² betroffen⁵¹³, was allerdings bei der Plangenehmigung nach § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (und auch gem. § 31 III WHG n.F.) bereits von vornherein ausschied, da in diesem Fall ein förmliches Planfeststellungsverfahren⁵¹⁴ hätte gewählt werden müssen, da ja mit Einwendungen offensichtlich gerecht werden mußte.

VII. Nebenbestimmungen

Aus der Funktion der Plangenehmigung, das Ausbauvorhaben öffentlich-rechtlich zu gestatten, folgt weiter, dass in ihr grundsätzlich Bedingungen sowie Auflagen festgesetzt und Fristen für den Beginn und die Vollendung des Vorhabens bestimmt werden können.⁵¹⁵ Dies ergibt sich insbesondere aus der Verpflichtung der Behörde, die zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit erforderlichen Anordnungen zu treffen.

VIII. Rechtswirkungen der Plangenehmigung

Der Plangenehmigung im Wasserrecht älteren Typs nach § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. kam dabei jedoch anders als dem heutigen Rechtsinstitut der Plangenehmigung neueren Typs⁵¹⁶ grundsätz-

⁵¹¹ BVerwG, NJW 1975, 1373 (1376 re. Sp. o.).

⁵¹² Enteignung ist dabei der von einem übergeordneten öffentlichen Zweck geforderte, durch VA vorgenommene Eingriff in vermögenswerte Privatrechte, der durch Entziehung oder Beschränkung des Rechts den Rechtsträger zu einem Sonderopfer zwingt. So *Friesecke*, WaStrG, § 44 Rn. 1; vgl. z. klassischen Enteignungsbegriff BGHZ 6, 270 (276).

⁵¹³ Das BVerwG geht seit dem Urteil v. 18.3.1983 - 4 C 80.79 (BVerwGE 67, 74 = UPR 1983, 309) - davon aus, dass der Eigentümer eines durch eine (straßenrechtliche) Planfeststellung mit enteignender Wirkung betroffenen Grundstücks sich gegen das Vorhaben auch mit dem Argument zur Wehr setzen kann, öffentliche Belange stünden der Planung entgegen oder seien bei der Abwägung nicht hinreichend beachtet worden. Es hat in Anknüpfung an diese Rechtsprechung wiederholt bestätigt, dass es für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO grundsätzlich unerheblich ist, aus welchen Beweggründen der Kläger letztlich das Eigentum an dem Grundstück erworben hat. Vgl. BVerwG zur Klagebefugnis aus einem Sperrgrundstück, Urt. v. 27.10.2000 - 4 A 10.99 -, UPR 2001, 143 m.w.N.

⁵¹⁴ Das rahmengesetzliche WHG des Bundes wird durch die jeweiligen Landeswassergesetze dergestalt konkretisiert, dass diese das anzuwendende Planfeststellungsverfahren sowie dessen Wirkungen regeln, vgl. z.B. § 152 f. LWG NW.

⁵¹⁵ *Friesecke*, WaStrG, 2. Aufl. 1981, § 14 Rn. 5 unter Berufung auf *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, § 31 Rn. 85.

⁵¹⁶ § 18 Abs. 2 S. 2 HS 1 AEG (= früher § 36 b Abs. 2 S. 2 HS 1 BBahnG); § 17 Abs. 1 a S. 2 HS 1 FStrG; § 14 Abs. 1 a S. 2 HS 1 WaStrG; § 8 Abs. 2 S. 2 HS 1 LuftVG; § 28 Abs. 1 a S. 2 HS 1 PBefG; § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 MBPIG; sowie fachgebietsübergreifend allgemein § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG (mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung). *Czychowski*, WHG, 7. Auflage 1998, § 31 Rn. 25 b m.w.N. ist dabei immer noch der Ansicht, dass der Plangenehmigung wegen fehlender Publizität und ausdrücklicher gesetzlicher Normierung grundsätzlich keine Konzentrationswirkung zukommt; a.A. *Axer*, Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, DÖV 1995, 495 (499 f.), der die PG als Unterfall der PF ansieht, so dass sie konsequenterweise auch die gleichen Rechtswirkungen wie die PF zeitigt. Systematik, Sinn und Zweck sowie der gesetzgeberische Wille zur Verfahrensvereinfachung und damit einhergehend auch zur Verfahrensbeschleunigung sprechen letztlich dafür, auch der wasserhausrechtsrechtlichen (und flurbereinigungsrechtlichen) Plangenehmigung gleichfalls Konzentrationswirkung zuzuerkennen. Dies auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Regelung zur Plangenehmigung in § 74 Abs. 6 VwVfG, die ihr

lich aufgrund fehlender Publizität – von vereinzelt Sonderregelungen in einigen Landeswassergesetzen abgesehen – keine Konzentrations- und Ersetzungswirkung gleich der Planfeststellung zu.⁵¹⁷ Daher mußten neben ihr die nach anderen Vorschriften für den Ausbau erforderlichen Erlaubnisse und Genehmigungen eingeholt werden, es sei denn, der Plangenehmigung kam landesrechtlich partiell Konzentrationswirkung zu, so dass etwa die Baugenehmigung bereits eingeschlossen war.⁵¹⁸

Die Genehmigung hatte also letztlich den Charakter einer „behördlichen Unbedenklichkeitserklärung“.⁵¹⁹ Die generelle Einführung der Konzentrationswirkung⁵²⁰ für Plangenehmigungen, wie sie heute überwiegend besteht (vgl. allgemein § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG, der auf die Rechtswirkungen der Planfeststellung verweist), propagierten bereits früh einige Stimmen im Schrifttum⁵²¹, was somit letztlich auch zu einer deutlichen Verfahrensvereinfachung und damit

nunmehr in S. 2 HS 1 ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung (mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung) zusprechen. Somit weist die wasserrechtliche PG des § 31 Abs. 3 WHG n.F. zumindest Konzentrationswirkung gleich der PF auf, soweit ebenfalls die Voraussetzungen von § 74 VI 1 VwVfG vorliegen. Ferner treffen einige Landeswassergesetze dahingehende Regelungen, dass alle für das Verfahren erforderlichen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen ersetzt werden (§ 107 III HessWG; § 128 I NdsWG, siehe dazu OVG Lüneburg v. 18.10.1984 in ZfW Sh 1986 Nr. 138; § 115 III ThürWG u. § 129 I SachsAnhWG). Zur Verfassungsmäßigkeit der Konzentrationswirkung bei der Plangenehmigung schließlich *Axer*, DÖV 1995, 495 ff. (498 f.); *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, Sp. FB Nr. 164, S. 104 ff. (106 m.w.N. in Fn. 275); *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- u. Europarecht, 1999, S. 38 ff. (41 f.); dazu *ders.*, Verfassungs- u. europarechtliche Aspekte der Deregulierung im Planfeststellungsverfahren, UPR 1999, 41 (42 ff.); auch knapp *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (152 f.); a.A. *Gassner*, Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen v. PF u. PG, NuR 1996, 492 (497), der einen Verstoß gegen Art. 3 GG annimmt. Es bestehen allerdings gravierende europarechtliche Bedenken wegen der fehlenden Öffentlichkeitsbeteiligung, die für eine formelle UVP notwendig ist. Vgl. nur *Eckert*, a.a.O., S. 106 ff.; *Erbguth*, a.a.O., S. 53 ff.; *ders.*, UPR 1999, 41 (48 f.); *Gassner*, a.a.O., NuR 1996, 492 (497); *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 85 ff.; *Pfeil*, PG u. UVP, in: *Blümel/Kühlwetter (Hrsg.)*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB Nr. 175, S. 101 ff. (113 ff.); *Schink*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 f.); *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 287 ff.; a.A. wohl *Ringel*, a.a.O., S. 27 ff., der lapidar auf die Möglichkeit zur Notifizierung nach Art. 2 Abs. 3 UVP-RL verweist (welche die Praxis aber wohl nicht befolgt bzw. gar nicht kennt!).

⁵¹⁷ *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 85; *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, § 31 Rn. 107; *Ringel*, Die PG im FachPR, 1996, S. 44 u. zu den Rechtswirkungen der PG insb. S. 179 ff.; a.A. wohl *Müllmann*, a.a.O., S. 33 ff. (38); *Axer*, DÖV 1995, 495 (499 f.). Nach § 107 Abs. 3 HessWG und § 128 Abs. 1 NdsWG (§ 115 Abs. 3 ThürWG, § 129 Abs. 1 SachsAnhWG) werden alle für das Verfahren erforderlichen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen ersetzt. Vgl. ferner *Axer*, a.a.O., DÖV 1995, 495 ff.; kritisch *Gassner*, a.a.O., NuR 1996, 492 ff.

⁵¹⁸ Eine derartige partielle Konzentrationswirkung fand sich in Bayern, Niedersachsen und im Saarland für die Baugenehmigung (Art. 104 Nr. 1 BayBauO, § 128 I NdsWG, § 87 III SaarlBauO). Eine umfassende Konzentrationswirkung für die wasserrechtliche Plangenehmigung bestimmt etwa § 107 Abs. 3 HessWG. Vor dieser Regelung war in Hessen lediglich die Baugenehmigung davon erfaßt (§ 59 Abs. 1 S. 2 HessWG a.F.). In der Begründung zu der Gesetzesnovelle der Landesregierung v. 7.3.1989 ist lapidar von einer Angleichung des Wasserrechts an die Regelungen anderer Fachgesetze die Rede, vgl. Hess. LT-Drs. 12. Wahlperiode 14/4199, S. 58 oben. Tatsächlich handelte es sich zu dieser Zeit aber bemerkenswerterweise um die insoweit **bundesweit einzige** Regelung dieser Art, die der Plangenehmigung *umfassende Konzentrationswirkung* zusprach. So ausdrücklich *Müllmann*, a.a.O., 1994, S. 37; vgl. auch *Bickel*, HessWG, 1987, § 101 Rn. 2, welcher der alten Regelung nur „gewisse Konzentrationswirkung“ zusprach.

⁵¹⁹ *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 8; *G/W/C*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn.85 a.E. m.w.N.

⁵²⁰ Vgl. zur analogen Anwendung des § 14 I WHG auf Plangenehmigungen *Hartmann*, Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001, S. 191 ff.

⁵²¹ *Brohm*, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren - Straffung o. konsensuales Verwaltungshandeln, NVwZ 1991, 1025 (1028); *Ronellenfötsch*, a.a.O., Die Verw. Bd. 23 (1990), 323 (354); *ders.*, DVBl. 1991, 920 (931) zur Plangenehmigung nach dem VerkPBG; *Müllmann*, a.a.O., S. 37 ff. (38, 41 a.E.); *Axer*, Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, DÖV 1995, 495 (499 f.) sprach der wasserhaushaltsrechtlichen- und flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung **auch ohne gesetzliche Normierung umfassende Konzentrationswirkung** zu.

auch zu einer Verfahrensbeschleunigung des wasserrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens geführt hätte.

Nunmehr entfaltet die Plangenehmigung – spätestens mit Erlass des GenBeschlG vom 12.9.1996 – in den meisten Bundesländern gleich der Planfeststellung umfassende Konzentrationswirkung.⁵²² Dies ergibt sich für Hessen aus § 107 Abs. 3 HeWG und für Thüringen aus § 115 Abs. 3 ThüWG, denen zufolge die Plangenehmigung *alle* für das Verfahren notwendigen *Entscheidungen ersetzt*.⁵²³ Ansonsten findet sich jetzt nach der überwiegenden Zahl der Landeswassergesetze⁵²⁴ eine Verweisung auf die verwaltungsrechtlichen Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren, also §§ 72 bis 78 VwVfG bzw. §§ 139 bis 145 LVwG S.-H., so dass die Plangenehmigung über § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG bzw. § 141 Abs. 6 S. 2 HS 1 LVwG S.-H. die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat (mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung).⁵²⁵ Wo ein solch ausdrücklicher Verweis im Landeswassergesetz fehlt und nur das Planfeststellungsverfahren für den Ausbau angeordnet wird⁵²⁶, gilt über den ergänzend heranzuziehenden § 72 Abs. 1 LVwVfG jedoch das Gleiche. Insofern muss im Rahmen der planerischen Abwägung die Einstellung aller, also auch der nicht wasserwirtschaftlichen Belange erfolgen. Lediglich § 128 NdsWG und § 129 Abs. 1 WG LSA legen eine bloß auf Entscheidungen nach dem LWG, dem Landesbaurecht und dem Landesnaturschutzrecht (Nds) beschränkte Konzentrationswirkung der wasserrechtlichen Plangenehmigung fest, so dass demgemäß auch nur diese partiellen Bereiche zu berücksichtigen sind.

IX. Ersetzungswirkung der Plangenehmigung

Dabei konnte der Gewässerausbau im Sinne von § 31 Abs. 1 S. 1 WHG a.F. im Wege der Plangenehmigung nach § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. im Gegensatz zu § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. letztlich nicht bloß ohne *vorherige* Durchführung eines langwierigen Planfeststellungsverfahrens genehmigt werden, wenn mit (zulässigen) Einwendungen nicht zu rechnen war, sondern schlechthin ohne die zeitraubende Durchführung eines solchen förmlichen Verfahrens.⁵²⁷ Sprachlich ungeschickt sollte damit wohl im Grunde eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck kommen, nämlich die, dass ein Plangenehmigungsverfahren gerade *kein* Planfeststellungsverfahren ist, sondern vielmehr an dessen Stelle tritt.

Ronellenfitch interpretiert die Wortwahl ferner dahingehend, dass es dem Landesgesetzgeber schließlich verwehrt wäre, das Plangenehmigungsverfahren wie ein Planfeststellungsverfahren

⁵²² Kotulla, WHG, 2003, § 31 Rn. 62 m.w.N. zu d. LWG; Vollmöller, Die wasserrechtliche Plangenehmigung, BayVBl. 2000, 137 (140 f.) auch zur PG ohne Konzentrationswirkung gem. Art. 83 I Nr. 1 BayWG (Ausn. Art. 87 I Nr. 1 BayBO); Czychowski/Reinhard, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44; a.A. fälschlicherweise noch Czychowski, WHG, 7. Aufl., 1998, § 31 Rn. 25 b.

⁵²³ In Bayern beschränkt sich die Abwägung allein auf wasserwirtschaftliche Belange, da nur dort die Plangenehmigung *keine* Konzentrationswirkung entfaltet (Kotulla, WHG, 2003, § 31 Rn. 62).

⁵²⁴ § 86 III i.V.m. I Nr. 5 BlnWG; § 137 I BbgWG; § 117 II 1 BreWG; § 107 I HeWG; § 124 III MVWG; § 152 I NWWG; § 114 I RPWG; § 117 SIWG; § 125 SHWG.

⁵²⁵ Statt aller Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 172 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 156 f.

⁵²⁶ § 64 BWWG; § 48 I HbgWG; § 80 SächsWG.

⁵²⁷ Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 80; Ronellenfitch, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (331).

mit Anhörungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung auszugestalten.⁵²⁸ Die Ausgestaltung als förmliches Verfahren durch den Landesgesetzgeber⁵²⁹ läßt sich verfassungsrechtlich vertreten, ist aber indes mit Blick auf die gewünschte Verwaltungsvereinfachung im Wege der Plangenehmigung wohl nicht als sinnvoll zu erachten, auch wenn dies letztlich der Akzeptanzsteigerung⁵³⁰ des geplanten Ausbaus dienen sollte.⁵³¹ Eine andere Sichtweise erscheint hingegen geboten, soweit verfassungsrechtliche oder europarechtliche Anforderungen, etwa im Hinblick auf die UVP-RL eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung samt erforderlicher Öffentlichkeitsbeteiligung, verbindlich festzuschreiben.

B. ÜBERNAHME DER PLANGENEHMIGUNG IN WEITERE FACHPLANUNGSGESETZE

Die Formulierung „wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist“ wurde dann 1968 in das neue Bundeswasserstraßengesetz (§ 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F.)⁵³², 1972 in das Abfallbeseitigungsge-

⁵²⁸ *Ronellenfitsch*, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (331). Eine Beteiligung der Öffentlichkeit hält *Müllmann*, S. 32 im übrigen auch für inkonsequent, als die Behörde durch die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens gerade dokumentiert hat, dass sie nicht mit Einwendungen rechnet, d.h. keine zur Abwägung aller Interessen noch erforderlichen Informationen von Dritten mehr erwartet. Dabei wird aber übersehen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung letztlich neben der Behördeninformation auch der Bürgerinformation und Akzeptanzsteigerung dient. Denn nur wer über ein Vorhaben informiert wird, wird in die Lage versetzt, zu entscheiden, ob die Vorhabenrealisierung ihn betrifft und er ferner Einwendungen zu erheben gedenkt.

⁵²⁹ So etwa § 117 III BremWG und § 128 II 1 NdsWG, die vorsehen, dass § 73 I u. II VwVfG über das Anhörungsverfahren und § 69 VwVfG über die Entscheidung auch für die Plangenehmigung gelten. A.a.O.; vgl. ferner Nachweise bei *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Auflage 1992, § 31 Rn. 84.

⁵³⁰ Zur Akzeptanzproblematik: *Fisahn*, Kampf gegen Windmühlen? Überlegungen zur Bedeutung der Bürgerbeteiligung für den Umweltschutz anlässlich der Beschleunigungsnovellen, NJ 1996, 63 ff. (65 ff.); zum Akzeptanzverlust durch die Beschleunigungsdiskussion kritisch *Gaßner/Ewald-Sommer*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch den Abbau von Rechtsschutzmöglichkeiten? - Eine gangbare Alternative?, S. 171 ff. (195 ff.) in: *Dose/Holznapel* (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, 1994; positiv zur freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren *Weber/Jürgensen*, PG nach § 8 II LuftVG - ein erster Erfahrungsbericht aus der Praxis, NWVBl. 1999, 6 (11, 13); ferner *Würtenberger*, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, 257 ff.; a.A. *Ronellenfitsch*, Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen: Planfeststellungsverfahren u. UVP, DÖV 1989, 737 (749).

⁵³¹ Ebd.; *Ronellenfitsch*, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (331).

⁵³² Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) v. 2.4.1968, BGBl. II S. 173 (175); Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum WHGE v. 1.3.1966 in BT-Drs. 5/352, S. 5, 23. Die Bestimmung ist § 31 Abs. 1 WHG a.F. nachgebildet. Anhörungs- u. Planfeststellungsbehörde sowie Plangenehmigungsbehörde sind die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen des Bundes (§ 14 I 3 WaStrG). Vgl. vertiefend zur Plangenehmigung nach § 14 I 2 WaStrG a.F. (bis zum PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123) *Friesecke*, WaStrG, 2. Auflage 1981, § 14 Rn. 4 ff.; ausführlich *Müllmann*, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 8 ff.; ferner *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, S. 34 ff.; aber auch die insoweit zur Auslegung heranzuziehende Vorbildregelung des § 31 I 3 WHG a.F. (vgl. 2. Teil: A.). Mit der Vereinheitlichung d. Regelung zur Plangenehmigung durch das PIVereinfG v. 17.12.1993 ist die qualifizierte PG neueren Typs nunmehr in § 14 Abs. 1 a WaStrG, gleich den anderen Bundesverkehrswegegesetzen, geregelt.

Bereits 1960 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen ein, der auch vom Bundestag angenommen wurde (WStrRG v. 17.8.1960, BGBl. II S. 2125). Es wiederholte, soweit es sich um die Reinhaltung handelte, für die Bundeswasserstraßen lediglich die Vorschriften des WHG, ergänzte sie aber auch durch Ausfüllungsvorschriften und traf schließlich die erforderlichen Verfahrensbestimmungen. Dieses Gesetz ist durch das BVerfG am 30.10.1962 (- 2 BvF 2/60, 1, 2, 3/61 -, BVerfGE 15, 1 (LS)) indes für nichtig erklärt worden, weil die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 21 GG (dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen) sich nur auf Verkehrsangelegenheiten beziehe und ferner keine andere Bestimmung des Art. 74 GG anwendbar sei, so dass der allgemeine Grundsatz des Art. 70 GG greift, wonach die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit nicht das GG dem Bund ausdrücklich Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (kritisch dazu *Schmuck*, DÖV 1964, 73 ff.; *Schroeder*, Die Wasserwirtschaft (WWi.) 1963, 44).

setz (§ 7 Abs. 2 AbfG a.F.)⁵³³ und schließlich 1976, also knapp 20 Jahre nach Einführung der Vorbildregelung im Wasserrecht im Jahre 1957⁵³⁴, auch in das Flurbereinigungsgesetz (§ 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG)⁵³⁵ übernommen.⁵³⁶ Allein die Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht ist in seiner damaligen Ausgestaltung heute noch so gültig und weicht damit letztlich von der fachgebietsübergreifenden Regelung der qualifizierten Plangenehmigung neueren Typs in den verschiedenen vorrangigen Fachplanungsgesetzen – insbesondere den Bundesverkehrswegegesetzen sowie der allgemeinen, aber lediglich subsidiär zur Anwendung kommenden Vorschrift des § 74 Abs. 6 VwVfG – nicht unerheblich ab.

Mit dem Erlaß des Allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts im Jahre 1976⁵³⁷, wies zudem § 76 Abs. 2 VwVfG⁵³⁸ für Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung vor Fertigstellung des

Bis zum Erlaß des WaStrG am 2.4.1968, das sich nunmehr an den vom BVerfG vorgegebenen Zuständigkeitsrahmen hielt, bestand für den Ausbau von Bundeswasserstraßen keine spezialgesetzliche Ermächtigung, in der die näheren Voraussetzungen für diese Vorhaben, das für ihre Planung geltende Verfahren und die Zuständigkeiten geregelt gewesen wären. Da aber die Herstellung, Beseitigung und wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer (Ausbau) gemäß der bundes(rahmen)gesetzlichen Vorschrift des § 31 WHG a.F. einer Planfeststellung bzw. nach Abs. 1 S. 3 WHG a.F. einer Plangenehmigung verlangte, wurde von dieser Regelung auch für den Ausbau oder Neubau von Bundeswasserstraßen Gebrauch gemacht. Dabei war die Anwendung des § 31 WHG a.F. in Verbindung mit den ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften für den (Neu-) Bau von Wasserstraßen des Bundes nicht unproblematisch, da Art. 89 II 1 GG ausdrücklich normiert, dass der Bund die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden verwaltet. Da zum Vollzug des § 31 WHG a.F. nur landesrechtliche Regelungen ergangen waren, der Vollzug dieser landesrechtlichen Vorschriften indes durch Bundesbehörden jedoch grundsätzlich nicht zulässig ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 11.4.1967 - 2 BvG 1/62 -, BVerfGE 21, 312 = NJW 1967, 1956 (1957 f.); dazu kritisch *Salzwedel*, DÖV 1968, 103 ff.; siehe auch *Friesecke*, ZfW 1970, 142), kam eine Anwendung des § 31 WHG a.F. für den Bau von Wasserstraßen des Bundes im Grunde nur durch Landesbehörden in Betracht. In der Rechtswirklichkeit wurden aber in weiten Bereichen in der Zeit bis zum Inkrafttreten des WaStrG am 2.4.1968 der Ausbau und der Neubau von Bundeswasserstraßen von der Bundeswasserstraßenverwaltung aufgrund von Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen der Landesbehörden ausgeführt. Diese Planungsentscheidungen blieben allerdings mit Blick auf die unbefriedigende Rechtslage vom Grundsatz her unbeanstandet (so z.B. BVerwG, Urt. v. 30.11.1973 - IV C 24.71 -, DÖV 1974, 568 f.). Vgl. eingehend *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, § 31 Rn. 83 ff.

Wird eine Binnenwasserstraße nicht als Verkehrsweg, sondern zu anderen Zwecken ausgebaut, so sind ausschließlich § 31 WHG und die dazu ergangenen LWG anwendbar, vgl. so bereits *Gieseke/Wiedemann*, WHG, 2. Auflage 1971, § 31 Rn. 2 g mit entsprechenden Beispielen. Oft werden Maßnahmen an Bundeswasserstraßen sowohl dem Interesse der (durchgehenden) Schifffahrt, wie auch wasserwirtschaftlichen oder sonstigen Zwecken dienen. Lassen sich in diesem Fall die Belange räumlich abgrenzen, so kann die Durchführung zweier getrennter Verfahren geboten sein (vgl. *Friesecke*, ZfW 1970, 147). Ist eine räumliche Trennung indes nicht möglich, so kommt es für die Anwendbarkeit des Bundes- o. Landesrechts darauf an, ob der Ausbau (nicht die bloße Unterhaltung) vorwiegend im Interesse der Schifffahrt oder zu anderen Zwecken vorgenommen wird (*Czychowski*, DVBl. 1968, 576; *Gieseke/Wiedemann*, a.a.O., § 31 Rn. 2 h; *Salzwedel*, ZfW 1965, 97). Das Nebeneinander zweier Verfahren und die Zweifel über die Anwendbarkeit von Bundes- bzw. Landesrecht stellen die Verwaltungspraxis vor erhebliche Schwierigkeiten, diese können nur durch vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Bundes- und Landesbehörden behoben werden (vgl. BVerfGE 21, 312, 320).

⁵³³ Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz - AbfG) v. 7.6.1972, BGBl. I S. 873 (875). Vgl. zur abfallrechtlichen Plangenehmigung *Hoppe/Beckmann*, Planfeststellung und Plangenehmigung im Abfallrecht, 1990, S. 110 ff.; *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 2. Auflage 1992, § 7 Rn. 53 ff.; *Ringel*, S. 64 ff.

⁵³⁴ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) v. 27.7.1957, BGBl. I, S. 1110 (1115).

⁵³⁵ Neuf. des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) v. 15.3.1976, BGBl. I S. 533 (537, 554). Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Quadflieg*, Recht der Flurbereinigung, Einl. Rn. 52 ff., § 41 Rn. 169, 178; ferner zur PG im FlurbR *Ronellenfisch*, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (337 f.); *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 21 ff.

⁵³⁶ Zu diesen Plangenehmigungen „älterer Bauart“ im einzelnen insgesamt ausführlich *Ringel*, (Fn. 2), S. 34 ff.

⁵³⁷ Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) v. 25.5.1976, BGBl. I S. 1253, welches aber erst am 1.1.1977 in Kraft trat. Fast 20 Jahre vergingen also seit den ersten konkreten Vorarbeiten zum Musterentwurf durch eine Bund-Länder-Kommission über eine rege Diskussion in der Öffentlichkeit sowie einer langwierigen parlamentarischen Beratung bis es schließlich zur Verabschiedung kam. Vgl. zu den historischen Grundlagen und den Motiven der Kodifikation eingehend *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, VwVfG, 1. Auflage 1978, Vorwort u. Einleitung, S. 47 ff. Die

Vorhabens eine ähnliche Regelung auf, die bis heute noch unverändert besteht, so dass sich gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, worauf noch näher einzugehen ist.⁵³⁹

C. DIE PLANGENEHMIGUNG UND DAS UNTERBLEIBEN VON PF U. PG IM FLURBEREINIGUNGSRECHT

Nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG kann der Plan (über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen also der Wege- und Gewässerplan⁵⁴⁰ mit landschaftspflegerischem Begleitplan⁵⁴¹ = Plan nach § 41 FlurbG)⁵⁴² ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens von der oberen Flurbereinigungsbehörde genehmigt werden, wenn *mit Einwendungen nicht zu rechnen ist oder Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden*.⁵⁴³ Auch bei der

Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die - mit Ausnahme des insoweit älteren schleswig-holsteinischen Gesetzes - dem VwVfG Bund im Sinne der Rechtseinheitlichkeit mit wenigen Abweichungen entsprechen, sind a.a.O. im 4. Teil des Kommentars, S. 771 ff. abgedruckt bzw. aktuell in *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Auflage 2001, Dritter Teil, S. 2529 ff. sowie die Entstehungsgeschichte jeder Norm jeweils vorangestellt. Zur Entwicklung des VwVfR auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Auflage 2003, Einl. Rn. 24 ff. und zur Entstehungsgeschichte ferner Einl. Rn. 27 ff.

⁵³⁸ § 76 II VwVfG: *Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung* (vor Fertigstellung des Vorhabens) kann die Planfeststellungsbehörde von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben. Vgl. ferner auch § 76 III VwVfG: *Führt die Planfeststellungsbehörde in den Fällen des Absatzes 2 oder in anderen Fällen einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung* (vor Fertigstellung des Vorhabens) ein Planfeststellungsverfahren durch, so bedarf es keines Anhörungsverfahrens und keiner öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses. Vgl. dazu *Ronellenfitsch*, Verzicht auf PF, Die Verw. Bd. 23 (1990), 323 (326 ff.); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl. 1998, § 76 Rn. 1 ff., 17 ff.

⁵³⁹ Dazu unten D.

⁵⁴⁰ Bis zur Neufassung des FlurbG im Jahre 1976 bestand noch Unklarheit über die Rechtsnatur der Feststellung des Wege- u. Gewässerplans nach § 41 I FlurbG in der Fassung v. 14.7.1953 (BGBl. I S. 591). Denn nach § 41 III 1 FlurbG a.F. war der Plan von der oberen Flurbereinigungsbehörde nur „vorläufig“ festzustellen. Die „endgültige“ Feststellung erfolgte vielmehr erst durch den Flurbereinigungsplan (§ 41 III 2 FlurbG a.F.). Zwar wurde überwiegend vom Vorliegen einer üblichen PF ausgegangen, jedoch erkannte man erst der „endgültigen“ Feststellung im Flurbereinigungsplan letztlich die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses zu (so z.B. *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 134). Lediglich vereinzelt wurde bereits in der „vorläufigen“ Feststellung des Wege- u. Gewässerplans eine echte PF gesehen (vgl. *Hiddemann*, Die PF im FlurbG, S. 45 ff.; *ders.*, AgrarR 1972, 14 ff., 45 ff., 77 ff. (S. 45 ff.)). Dieser Streit setzte sich im Gesetzgebungsverfahren zur Neufassung des FlurbG fort, so dass sich die Bundesregierung schließlich veranlaßt sah, zu dieser wichtigen Frage ein Rechtsgutachten einzuholen (vgl. dazu *Quadflieg*, FlurbR, § 41 Rn. 5). Das Gutachten kam letztendlich zu dem Ergebnis, dass bereits nach altem Recht die Feststellung des Wege- u. Gewässerplans als echte PF anzusehen sei, dass aber doch den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens bei der Ausgestaltung von § 41 FlurbG Rechnung getragen werden müsse (*Blümel/Ronellenfitsch*, Die Planfeststellung in der Flurbereinigung - Rechtsgutachten -, 1975, S. 77, 84 f., 95). Vgl. zur (fernstraßenrechtlichen) Planfeststellung u. Flurbereinigung sowie UVP weiter *Blümel* (Hrsg.), Sp. FB Nr. 55, 1987.

⁵⁴¹ Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 41 Abs. 1 FlurbG ist dabei kein rechtlich selbständiger Plan, sondern bildet mit dem Wege- u. Gewässerplan den „Plan“ (vgl. § 41 Abs. 1, 3 u. 4 FlurbG). Hervorzuheben ist insbesondere, dass er **nicht** mit dem landschaftspflegerischen Begleitplan im Sinne von § 20 Abs. 4 BNatSchG (§ 8 Abs. 4 BNatSchG a.F.) gleichzusetzen ist (*Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Aufl., § 41 Rn. 5 unter Hinweis auf *Quadflieg*, FlurbR, § 41 Rn. 38). Denn im Plan nach § 41 sind die kraft eigenen Gestaltungsauftrags vorgesehenen neuen landschaftsgestaltenden Maßnahmen aufzunehmen, und zwar unabhängig davon, ob Eingriffe in Natur und Landschaft vorgenommen werden oder nicht. Somit ist der Plan nach § 41 in seiner Gesamtheit Fachplan i.S.v. § 20 IV BNatSchG (§ 8 IV BNatSchG a.F.); vgl. auch *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Aufl., § 37 Rn. 44.

⁵⁴² Vgl. z. „Plan“ nach § 41 FlurbG *Hegele*, in: *Seehusen/Schwede*, 4. Aufl. 1985, § 41 Rn. 2 ff.

⁵⁴³ Zur PG im Flurbereinigungsrecht *Ringel*, a.a.O., S. 52 ff., zu den drei Anwendungsvarianten ferner S. 62 ff.

flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung spielt der Begriff der Einwendungen demnach immer noch eine zentrale Rolle. Insofern kann auf obige Ausführungen zu § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (bis zum GenBeschlG v. 12.9.1996) grds. verwiesen werden. Einwendungen sind nach der vom BVerwG zu § 3 I AtomAnlVO geprägten Begriffsdefinition sachliches Gegenvorbringen; dieses muss sich bei Drittbetroffenen auf eine befürchtete Gefährdung von Rechtsgütern beziehen.⁵⁴⁴ Es zielt dabei auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Vorhabens. Das bloße „Nein“, der nicht näher spezifizierte Protest, die schlichte Mitteilung, es würden Einwendungen erhoben, stellen hingegen kein „Vorbringen“ von Einwendungen dar.⁵⁴⁵

Mit der 1976 eingeführten Plangenehmigung will der Gesetzgeber die Planausführung – wie stets im Falle des Plangenehmigungsverfahrens – unter vereinfachten Voraussetzungen zulassen. Dabei wird insbesondere auf die Erörterung des Planes in einem aufwendigen Anhörungsverfahren i.S.v. § 41 Abs. 2 FlurbG⁵⁴⁶ mit Ausschlußwirkung und den nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss bewußt verzichtet.⁵⁴⁷ Die Regelung war dabei ohne Vorläufer im Flurbereinigungsgesetz. Mit der Einführung der Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht 1976 wollte der Gesetzgeber den praktischen Erfahrungen, die man mit der Anwendung des § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. in der Flurbereinigung gewonnen hatte, im neugefassten Flurbereinigungsgesetz Rechnung tragen.⁵⁴⁸ Ziel ist es, unter den dort genannten Voraussetzungen zur Planausführung unter vereinfachten Voraussetzungen, insgesamt also zu einer „*Beschleunigung des Verfahrens*“ zu kommen.⁵⁴⁹

Der Wortlaut des § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG weicht von dem Vorbild zur Plangenehmigung in § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. lediglich insoweit geringfügig ab, als dass eine Plangenehmigung auch dann erteilt werden kann, wenn Einwendungen gar nicht erst erhoben bzw. nachträglich ausgeräumt werden (ähnlich jetzt die Plangenehmigung in der Verkehrswegeplanung⁵⁵⁰ nach Erlaß des PIVereinfG⁵⁵¹ vom 17.12.1993 und im neugefassten § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG nach dem GenBeschlG⁵⁵² vom 12.9.1996). Ob die sprachliche Fassung der Bestimmung des § 41 Abs. 4 S.

⁵⁴⁴ BVerwG, Urt. v. 17.7.1980 – Az. 7 C 101/78 – (sog. *Whyl-Urteil*), BVerwGE 60, 297 (LS 2) = DVBl. 1980, 1001 (LS 2) = MDR 1981, 253 (LS 2) = DÖV 1981, 262 (LS 2) = Buchholz 451.171 AtG Nr. 6 = NJW 1981, 359 (LS 2 u. näher S. 359, li. Sp. M.).

⁵⁴⁵ Zum Mindestmaß an Konkretisierung BVerwG, a.a.O., NJW 1981, 359.

⁵⁴⁶ § 41 Abs. 2 FlurbG lautet: Der Plan ist mit den Trägern öffentlicher Belange einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung in einem Anhörungstermin zu erörtern. Einwendungen gegen den Plan müssen zur Vermeidung des Ausschlusses in dem Anhörungstermin vorgebracht werden; darauf ist in der Ladung und in dem Termin hinzuweisen. Die Ladungsfrist beträgt einen Monat. Der Ladung ist ein Auszug aus dem Plan beizufügen, der die Festsetzungen enthält, durch welche die Träger öffentlicher Belange berührt werden.

⁵⁴⁷ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 21; so auch *Quadflieg*, FlurbR, § 41 Rn. 177.

⁵⁴⁸ *Ronellenfisch*, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 323 ff. (337) mit Verweis auf *Quadflieg*, Recht der Flurbereinigung, Einl. Rn. 102 sowie § 41 Rn. 169 u. 178; ferner *Gieseke/Wiedemann*, WHG, 2. Aufl., 1971, § 31 Rn. 16 a.E. Nach der inzwischen aufgehobenen Kollisionsklausel des § 41 III 2 FlurbG a.F. bezog sich die Planfeststellung nicht auf Anlagen, für die eine Planfeststellung in anderen Gesetzen vorgesehen war, wie etwa im WHG. Vgl. insofern *Quadflieg*, Flurbereinigung, § 41 Rn. 137.

⁵⁴⁹ Kritisch zur Konzentrationswirkung der PG nach § 41 IV 1 FlurbG *Bramer*, NuR 1981, 201 (202 f.).

⁵⁵⁰ § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG; § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 PBefG, § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 AEG (= ehemals § 36 b Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BBahnG), § 14 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 WaStrG, § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 LuftVG, § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 MBPIG.

⁵⁵¹ Planungsvereinfachungsgesetz für Verkehrswege (PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I 2123.

⁵⁵² Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354.

1 FlurbG in Form der Plangenehmigung⁵⁵³ indes völlig gelungen ist, mag zu bezweifeln sein⁵⁵⁴, insbesondere im Hinblick darauf, dass die Rechtsinstitute der Plangenehmigung wie auch des Verzichts auf Planfeststellung und Plangenehmigung mittlerweile fachgebietsübergreifend im Grunde einheitlichen Voraussetzungen unterliegen, von denen die Regelungen im geltenden Flurbereinigungsrecht nunmehr sprachlich und auch inhaltlich (materiell) deutlich abweichen.

Eine anpassende Novellierung des § 41 Abs. 4 FlurbG in Form der Plangenehmigung (S. 1) sowie des Unterbleibens der Planfeststellung (und auch der Plangenehmigung) bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung (S. 2, 3) an die aktuelle Gesetzes- und Rechtslage wäre im Hinblick auf einheitliche Voraussetzungen des Rechtsinstituts der Plangenehmigung und des Verzichts auf Planfeststellung und Plangenehmigung daher wohl dringend geboten. Die Länder haben zumeist eigene *Planfeststellungsrichtlinien* zu § 41 FlurbG erlassen, welche auch das Plangenehmigungsverfahren berücksichtigen, auf welche hierbei ausdrücklich verwiesen wird.⁵⁵⁵

I. Tatbestandsvoraussetzungen der flurbereinigungs-rechtlichen PG gem. § 41 IV 1 FlurbG

Das Flurbereinigungs-gesetz stellt letztlich als einziges Fachplanungsgesetz in einer Tatbestandsvariante der Plangenehmigung noch darauf ab, dass *mit Einwendungen nicht zu rechnen ist*, während etwa § 31 Abs. 1 S. 3 WHG (jetzt § 31 Abs. 3 WHG n.F.) im Zuge des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG)⁵⁵⁶ und das WaStrG n.F. (§ 14 Abs. 1 a WaStrG) bereits im Wege des Planungsvereinfachungsgesetzes (PIVereinfG) einheitlich auf diese mit Unsicherheiten behaftete Prognose verzichten.⁵⁵⁷ Die Präsensform der formulierten Tatbestandsvoraussetzung „wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist“ neben „wenn Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden“ könnte einem Philologen⁵⁵⁸ aber auch einem Juristen Schwierigkeiten bei der entsprechenden Auslegung bereiten.

1. Beurteilungszeitpunkt bzgl. Einwendungen

Ob Einwendungen erhoben werden oder nicht, läßt sich im Grunde in dem Zeitpunkt, in welchem über die Einleitung eines Genehmigungsverfahrens ohne (vorherige) Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens entschieden wird, bekanntlich nicht mit Sicherheit sagen. Ist aber mit Einwendungen zu rechnen, so ist die Behörde eigentlich verpflichtet, ein umfassendes Planfest-

⁵⁵³ *Ronellenfötsch* gebrauchte die Begriffe Plangenehmigung und Verzicht 1990 noch synonym, vgl. Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 323 ff. (337, 354 unter Verweis auf BVerwGE 64, 325 (329 f.)).

⁵⁵⁴ So *Ronellenfötsch*, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 323 ff. (337) unter Hinweis auf den Vorschlag bei *Blümel/Ronellenfötsch*, Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, 1975, S. 95.

⁵⁵⁵ Siehe z.B. *Niedersachsen*, RdErl. d. ML v. 31.3.2000, Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (2.5 PG); neueren Datums etwa *NRW*, RdErl. v. 22.8.2002, MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (4.4 PG); *Brandenburg*: - PlaferFlurbG - v. 22.1.2003, Bbg ABl. S. 255; die bereits das neue UVPG sowie ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung berücksichtigen.

⁵⁵⁶ Die zuvor in § 31 I S. 3 WHG a.F. geregelte Plangenehmigung wurde dabei zunächst durch Art. 5 GenBeschlG v. 12.9.1996 novelliert, bereits aber zum 12.11.1996, also 2 Monate später, durch das 6. WHG-ÄndG (BGBl. I S. 1690) in § 31 III WHG leicht umgestaltet, indem auf den Verweis auf § 74 VI VwVfG sowie § 31 I 3 Nr. 2 HS 2 WHG verzichtet wurde.

⁵⁵⁷ Gleichwohl verlangt § 14 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 WaStrG eine wertende Prognose dahingehend, dass Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden bzw. dass die Betroffenen sich zumindest mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.

⁵⁵⁸ Sprachforscher (als eine Bedeutung).

stellungsverfahren durchzuführen, selbst wenn sich die frühere Prognose letztlich als falsch erweist und im Planfeststellungsverfahren schließlich doch keine Einwendungen erhoben werden.⁵⁵⁹ Die beiden Alternativen in § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG betreffen augenscheinlich *zwei Beurteilungszeitpunkte* bzw. fassen rechtlich unterschiedliche Beurteilungsweisen zeitlich zusammen.

Demgegenüber hatte der Agrarausschuß des Bundesrates folgende Fassung vorgeschlagen: „Der Plan kann ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens von der oberen Flurbereinigungsbehörde genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist, *während der Planauslegung* Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden.“⁵⁶⁰ Diese Fassung hätte eine Verifikation der Einwendungsprognose noch im Plangenehmigungsverfahren erfordert und überdies letztlich eine Verschärfung gegenüber den Anforderungen der Vorbildregelung des § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. bedeutet, obwohl es gerade ein Anliegen des Bundesrates war, das Flurbereinigungsverfahren effizienter zu gestalten. Die spätere Gesetzesfassung, wie wir sie auch heute noch kennen, versucht schließlich, diesem Ansinnen besser gerecht zu werden, ohne dabei die rechtlichen Belange der Betroffenen zu verkürzen.⁵⁶¹

Was schließlich zum Ausdruck gebracht werden sollte, läßt sich aus dem Sinnzusammenhang jedoch unschwer erschließen: Entweder *ist* mit Einwendungen *nicht zu rechnen*, dann braucht kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt zu werden, der Plan kann vielmehr (von der oberen Flurbereinigungsbehörde) *genehmigt* werden. Oder *es war* mit Einwendungen *zu rechnen*; es gelang aber, die Einwendungen von vornherein – so dass sie gar nicht erhoben wurden – oder zumindest nachträglich im Plangenehmigungsverfahren *auszuräumen*. Dann ist die Plangenehmigung im Sinne von § 41 Abs. 4 S. 1 Var. 2 bzw. 3 FlurbG ebenfalls rechtlich zulässig.

Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist somit letztlich der Zeitpunkt der Erteilung der Plangenehmigung, in welchem spätestens etwaige Einwendungen ausgeräumt sein müssen.⁵⁶² Damit dürfte die Rechtsstellung der oberen Flurbereinigungsbehörde bei der Erstplanung auch heute noch als hinreichend flexibel ausgestaltet anzusehen sein.

2. Einwendungsberechtigte

*Einwendungen*⁵⁶³, die das Rechtsinstitut der Plangenehmigung ausschließen, können dabei nur von den Trägern öffentlicher Belange (**TöB**), sofern sie einer anderen Körperschaft als dem planaustellenden Land angehören, einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung – also der Landwirtschaftskammer nach § 109 FlurbG –, dem Vorstand der Teilnehmergemein-

⁵⁵⁹ Ronellenfötsch, Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 323 ff. (337, Fn. 58).

⁵⁶⁰ BR-Drs. 589/74.

⁵⁶¹ Ronellenfötsch, a.a.O., S. 323 ff. (337, Fn. 58); zu den „3 Anwendungsalternativen“ auch Ringel, (Fn. 2), S. 62 ff.

⁵⁶² So auch für Plangenehmigungen in anderen Fachbereichen: Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der PG (und damit etwa auch für das Vorliegen der schriftlichen Einverständniserklärung von Betroffenen) ist mangels abweichender Regelungen der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung, BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01 –, juris OS u. Rn. 5 unter Verweis auf st. Rspr., vgl. schon BVerwGE 56, 110 (121). In diesem Sinne für das erforderliche Benehmen mit den zu beteiligenden TöB auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02 –, NdsVBl. 2003, 13 = NVwZ-RR 2003, 478 = juris OS; allg. auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 146 a.E. und 152.

⁵⁶³ Ausführlich zu Einwendungen im Flurbereinigungsrecht Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 55 ff.; auch Müllmann, Die PG im WasserR, 1994, S. 45 ff. und zu einer dahingehenden Prognose.

schaft und dem Träger des Vorhabens vorgebracht werden.⁵⁶⁴ Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Absätze 1, 2 und 6 des § 41 FlurbG. Denn grds. stellt die (obere) Flurbereinigungsbehörde im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft den Plan auf (§ 41 I FlurbG).

Wird daher ein normales Planfeststellungsverfahren durchgeführt, so ist der Plan nach § 41 Abs. 2 S. 1 FlurbG lediglich mit den TöB einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung in einem Anhörungstermin zu erörtern.⁵⁶⁵ Träger öffentlicher Belange sind dabei die Behörden und Stellen, deren hoheitlicher Aufgabenbereich durch den Plan nach § 41 FlurbG berührt wird. Hierzu gehören insbesondere die Gemeinden und Behörden, deren Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen oder sonstige Verwaltungsentscheidungen durch die Planfeststellung bzw. hier Plangenehmigung ersetzt bzw. erteilt werden.

Die Regelung des § 41 II FlurbG verblüfft auf den ersten Blick. Denn erörtert wird der Plan danach nur mit den *Trägern öffentlicher Belange*, wozu die *Naturschutzverbände* allerdings *nicht* gehören, da sie keine hoheitliche Verwaltungstätigkeit ausüben.⁵⁶⁶ Es ist aber durchaus möglich, dass die (Naturschutz-) Vereine nach dem Bundesnaturschutzgesetz, hier insb. § 60 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG, welcher eine Mitwirkung in Planfeststellungsverfahren für Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, vorsieht (§ 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG a.F.), bzw. nach dem jeweiligen Landesnaturschutzrecht zu beteiligen sind.⁵⁶⁷ Auch wenn die Naturschutzverbände also keine Träger öffentlicher Belange sind, werden sie dennoch zum Teil (so etwa in NRW) wie diese beteiligt.⁵⁶⁸

Private, insbesondere die Eigentümer der im Flurbereinigungsgebiet belegenen Grundstücke, werden dabei im Anhörungstermin des § 41 II 1 FlurbG im Gegensatz zur grundsätzlichen Regelung des planfeststellungsrechtlichen Anhörungsverfahrens im VwVfG⁵⁶⁹ des Bundes wie der Länder, nicht berücksichtigt. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz wird zwischen den Stellungnahmen der Behörden nach § 73 Abs. 2 VwVfG und den Einwendungen derer, deren Belange gem. § 73 Abs. 4 VwVfG durch das Vorhaben berührt werden, unterschieden.

3. Vom Planfeststellungsrecht abweichendes Flurbereinigungsrecht

Schließlich werden nach dem allgemeinen VwVfG die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorha-

⁵⁶⁴ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 22; ferner Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (319 li. Sp. M.).

⁵⁶⁵ *Einwendungen gegen d. Plan müssen dabei zur Vermeidung des Ausschlusses in d. Anhörungstermin vorgebracht werden; darauf ist in d. Ladung und in dem Termin hinzuweisen* (§ 41 II 2 FlurbG). *Die Ladungsfrist beträgt 1 Monat* (S. 3). *Der Ladung ist ein Auszug aus d. Plan beizufügen, der d. Festsetzungen enthält, durch welche die TöB berührt werden* (S. 4). Zum Anhörungsverfahren nach § 41 II FlurbG *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage, § 41 Rn. 10 ff.

⁵⁶⁶ BVerwG v. 14.5.1997 - 11 A 43/96, NVwZ 1998, 279 (LS 1); *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage, § 41 Rn. 11.

⁵⁶⁷ *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002; zusammenfassend *ders.*, DVBl. 2002, 872; *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände „als Anwälte der Natur“, 2000; *Balleis*, Mitwirkungs- u. Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände, 1996; *Waskow*, Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren, 1990.

⁵⁶⁸ Planfeststellungsrichtlinien FlurbG, RdErl. d. Ministeriums v. 22.8.2002, MBl. NRW 2002, 1012 (1014 zu 2.4.4).

⁵⁶⁹ Vgl. § 73 Abs. 4, 6 VwVfG Bund / Land; § 140 Abs. 4, 6 LVwG SH.

bens, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben gemäß § 73 Abs. 6 VwVfG in einem (umfassenden) Erörterungstermin besprochen. Die abweichende Regelung zum Anhörungsverfahren im Flurbereinigungsgesetz rechtfertigt sich jedoch aus den Besonderheiten der Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz, wie gleich darzulegen ist.⁵⁷⁰ Schließlich ist der Planfeststellungsbeschluss auch nur dem Träger des Vorhabens sowie dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft (mit Rechtsbehelfsbelehrung) gem. § 41 Abs. 6 zuzustellen. Da der Planfeststellungsbeschluss regelmäßig nicht in Privatrechte eingreift, richtet er sich mithin auch nicht an einzelne Beteiligte. Diese können den Plan nach § 41 FlurbG deshalb auch nicht selbständig anfechten.⁵⁷¹ Gemäß § 41 Abs. 5 S. 3 FlurbG bleiben die Rechte der Teilnehmer nach den §§ 44, 58 und 59 FlurbG aber unberührt und können im Wege des Widerspruchs wegen nicht wertgleicher Abfindung i.S.v. § 44 FlurbG gegen den *Flurbereinigungsplan* (§ 58 FlurbG) geltend gemacht werden (§ 59 Abs. 2-5 FlurbG).⁵⁷² Insofern kann sich die Anfechtung dann auch gegen den Plan nach § 41 FlurbG richten, da dieser nach § 58 I 2 FlurbG in den Flurbereinigungsplan aufzunehmen ist.

4. Ergänzende Anwendung von § 74 Abs. 6 VwVfG

Ferner erscheint eine ergänzende Anwendung des § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 und 2 VwVfG bezüglich der Voraussetzungen der Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht im Hinblick auf die dort allgemein geregelte Plangenehmigung nicht erforderlich bzw. aufgrund des in § 1 Abs. 1 VwVfG normierten grundsätzlichen Vorrangs des spezielleren Fachplanungsrechts sogar unmöglich.⁵⁷³ Zumindest § 74 VI 1 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG, der die allgemeine Anwendungsvoraussetzung aller neueren Plangenehmigungsregelungen enthält, dass Rechte Dritter nicht beeinträchtigt werden dürfen, wird von der zwar älteren, aber spezielleren und damit vorrangigen Regelung des § 41 IV 1 Hs. 2 FlurbG verdrängt, der noch zur Voraussetzung hat, dass keine Einwendungen erhoben werden.

Das Ergebnis ist in beiden Konstellationen letztlich nahezu das selbe, denn wenn Rechte anderer (hier speziell der TöB, s.o.) nicht beeinträchtigt werden (so § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG), dann werden aller Voraussicht nach auch keine Einwendungen erhoben. Sollten Rechte aber doch beeinträchtigt sein bzw. nach dem Flurbereinigungsgesetz Einwendungen erhoben werden, können entsprechende Vereinbarungen getroffen werden, was so auch § 41 Abs. 4 S. 1 Var. 2 und 3 FlurbG vorsehen, also Variante 2 vor Einleitung des Plangenehmigungsverfahrens und Variante 3 danach.

§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 VwVfG, das erforderliche Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange, gelangt indes zur Anwendung, da es zwingende Voraussetzung für die umfassende Konzentrationswirkung des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens ist. Subsidiär anwendbar sind daher nur die Regelungen von § 74 VI VwVfG, soweit nicht inhaltsgleiche oder entgegenstehende

⁵⁷⁰ Dazu ausführlich Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 52 (56 ff.).

⁵⁷¹ Seehusen/Schwede, a.a.O., § 41 Rn. 34; RFlurbPlanung in RdErl. d. ML v. 31.3.2000, Nds. MBl. 2000, 316 (319); so explizit BVerwG, Urt. 6.2.1986 – 5 C 40.84 –, BVerwGE 74, 1 (LS).

⁵⁷² Durch diese eingeschränkte Anfechtbarkeit wird der *Rechtsschutz* der Teilnehmer *nicht* entgegen Art. 19 IV GG verkürzt; vgl. Seehusen/Schwede, a.a.O., § 41 Rn. 34 unter Verweis auf Blümel/Ronellenfötsch, S. 73 ff.

fachgesetzliche Bestimmungen in § 41 IV 1 FlurbG existieren, insbesondere also neben § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 VwVfG dessen S. 2 bis 4 VwVfG. Anders ausgedrückt, bei der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung ist § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG – ganz konkret Alt. 1 – nicht ergänzend anwendbar, da die spezielleren Regelungen von § 41 Abs. 4 S. 1 Var. 1 - 3 FlurbG eine ähnliche Regelung enthalten, die damit das allgemeine VwVfG hier verdrängt. Auch der Beschleunigungsaspekt spricht für diese Auslegung, denn sonst müsste neben die sowieso schon schwierige Prognose, ob Einwenden erhoben werden noch die zusätzliche Vorhersage treten, ob Rechte anderer beeinträchtigt werden. In der Tat ähneln sich beide vorausschauende Beurteilungen, denn immer wenn Rechte beeinträchtigt werden, dürfte auch mit entsprechenden Einwendungen zu rechnen sein, wobei der Kreis derjenigen, die Einwendungen erheben könnten, deutlich weiter zu ziehen ist. Dabei liegt allerdings auf der Hand, dass die vorausschauende Prognose, ob Rechtsbeeinträchtigungen vorliegen wohl wesentlich sicherer und einfacher erfolgen kann als die Aussage, ob wohl Einwendungen erhoben werden, was den Gesetzgeber letztlich auch veranlasste, im sonstigen Fachplanungsrecht auf diese unsichere Tatbestandsvoraussetzung, die von vielerlei Faktoren abhängt, zu verzichten.⁵⁷⁴

5. Feststellung von Einwendungen und Verfahrenswahl

Wie sich die (obere) Flurbereinigungsbehörde darüber vergewissert, ob mit Einwendungen nicht zu rechnen ist, ist dabei gesetzlich nicht weiter geregelt. Dies kann etwa im Erörterungstermin zur Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes i.S.v. § 37 FlurbG nach § 38 FlurbG erfolgen, falls dort bereits ein Planentwurf ausliegt. Ferner sehen die Planfeststellungsrichtlinien der Länder in der Regel vor, dass sich die obere Flurbereinigungsbehörde bzw. zumeist einfach die *Flurbereinigungsbehörde*, da die Plangenehmigungsbefugnis im Gegensatz zur Befugnis zur Planfeststellung gemäß § 2 Abs. 3 S. 2 FlurbG übertragen werden kann⁵⁷⁵, vor Erteilung der Plangenehmigung Gewißheit darüber verschafft, dass tatsächlich keine Einwendungen erhoben werden.⁵⁷⁶ Dies geschieht zweckmäßigerweise dadurch, dass die Flurbereinigungsbehörde die nach § 41 Abs. 2 Anzuhörenden formlos unter Übersendung der sie betreffenden Festsetzungen und Unterlagen zur Erklärung darüber auffordert, ob Einwendungen beabsichtigt sind.⁵⁷⁷ Gegebenenfalls wird ein Anhörungstermin anberaumt. Auch wenn die obere Flurbereinigungsbehörde die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung nicht für gegeben hält, gibt sie der Flurbereinigungsbehörde den Plan nach § 41 FlurbG zurück, damit diese dann das Anhörungsverfahren durchführen kann.⁵⁷⁸

Die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens anstelle des aufwendigeren Planfeststellungsverfahrens steht dabei nach dem Gesetzeswortlaut von § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG – wie auch im übrigen Fachplanungsrecht – im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Da die flurbereinigungsrechtli-

⁵⁷³ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 72 Rn. 90 ff. (Rn. 92 u. 94); für ergänzenden Rückgriff aber *Busch*, in: *Knack*, VwVfG, § 74 Rn. 7.2 (fehlgehender Weise mit Verweis auf *Stelkens/Bonk/Sachs* § 74 Rn. 131).

⁵⁷⁴ Doch auch der mit der Anwendungsvoraussetzung, dass Rechte Dritter nicht (wesentlich) beeinträchtigt werden dürfen, zusammenhängenden Prognose wird z.T. Kritik entgegengebracht, vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 166.

⁵⁷⁵ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 23 und 15.

⁵⁷⁶ *Bramer*, NuR 1981, 201 (203 zu d).

⁵⁷⁷ So etwa Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (S. 1017 Pkt. 4.4.4).

⁵⁷⁸ Planfeststellungsrichtlinien Niedersachsen v. 31.3.2000, Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (S. 319 Pkt. 2.5, 5. Abs.).

che Plangenehmigung den Verzicht auf Einwendungen voraussetzt, ist die an die Durchführung des Anhörungstermins geknüpfte formelle Ausschlusswirkung im Grunde entbehrlich. Werden schließlich wider Erwarten doch Einwendungen erhoben und können diese auch nicht ausgeräumt werden, so ist zum Verfahren der Planfeststellung überzuwechseln.⁵⁷⁹

II. Verfahren

Die allgemeinen Vorschriften über das Rechtsinstitut der Plangenehmigung nach § 74 Abs. 6 VwVfG (§ 141 Abs. 6 LVwG SH) kommen im Hinblick auf die spezielleren und damit vorrangigeren Regelungen des Fachplanungsrechts wie § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG grundsätzlich nur subsidiär und ergänzend zur Anwendung⁵⁸⁰, soweit das Fachrecht nicht inhaltsgleiche oder entgegengesetzte Rechtsvorschriften enthält.⁵⁸¹ Auf das Plangenehmigungsverfahren finden nach dem insoweit anwendbaren § 74 VI 2 HS 2 VwVfG die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung, so dass also vielmehr ein *nicht förmliches Verwaltungsverfahren* im Sinne der §§ 9 ff. VwVfG einschließlich der Regelungen über die *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren* gem. §§ 71 a bis e VwVfG durchgeführt wird, soweit die Plangenehmigung einer wirtschaftlichen Unternehmung dient.⁵⁸² Dabei greift der allgemeine Verfahrensgrundsatz von § 10 S. 2 VwVfG, nämlich dass das Verfahren einfach, zweckmäßig und vor allem zügig durchzuführen ist.

1. Planungsermessen

Wie bereits anhand der Vorbildregelung zur Plangenehmigung im Wasserhaushaltsgesetz in § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (jetzt § 31 Abs. 3 WHG) eingehend dargestellt, ist der Flurbereinigungsbehörde bei der Aufstellung des Planes gemäß § 41 FlurbG wie grds. bei jeder Planung ein Planungsermessen eingeräumt.⁵⁸³ Denn Planung ohne planerische Gestaltungsfreiheit wäre nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG ein Widerspruch in sich.⁵⁸⁴

Die Grenzen dieses Planungsermessens ergeben sich dabei aus dem Handlungsrahmen des § 37 Abs. 1 FlurbG, der durch die Ziele der Flurbereinigung nach § 1 FlurbG begrenzt ist und insbesondere dem Abwägungsgebot sowie gegebenenfalls den Abfindungsgrundsätzen nach §§ 44, 45 FlurbG.⁵⁸⁵ Das sich in § 37 Abs. 1 FlurbG widerspiegelnde planerische Abwägungsgebot verlangt, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander

⁵⁷⁹ Ausführlich Müllmann, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 130 ff. (132) m.w.N.; Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW, S. 1012 (1017, 4.4.3); Gieseke/Wiedemann/Czychowski, 6. Aufl., WHG, § 31 Rn. 84.

⁵⁸⁰ So etwa RdErl. d. ML v. 31.3.2000 (RFlurbPlanung), Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (S. 317 Pkt. 2.1.1).

⁵⁸¹ Stelkens/Bonk/Sachs, 6. Aufl. 2001, § 72 Rn. 90 f. (94), § 74 Rn. 131; Knack, VwVfG, 7. Aufl. 2000, § 74 Rn. 149, § 72 Rn. 5 u. 13; Obermayer, VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 74 Rn. 151; Kopp/Ramsauer, 8. Aufl. 2003, § 74 Rn. 163.

⁵⁸² Vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 74 Rn. 170; Knack, a.a.O., § 74 Rn. 158 f.; Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 74 Rn. 154 unter Verweis auf Begr. d. RegE, BT-Drs. 13/3995, S. 8 re. Sp. u.; ausf. Obermayer, a.a.O., § 74 Rn. 162 (163 f.).

⁵⁸³ Siehe oben 2. Teil unter A. VI.

⁵⁸⁴ St. Rspr. BVerwG 12.12.1969, BVerwGE 34, 301 (304) = DÖV 1970, 277 zum BauplanungsR; 14.2.1975, BVerwGE 48, 56 (59) = DÖV 1975, 606 = NJW 1975, 1373 zum FStrG; 10.2.1978, BVerwGE 55, 220 (225) = DÖV 1978, 410 = NJW 1978, 2308 zum Wasserrecht.

⁵⁸⁵ Seehusen/Schwede, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 7 f.

gerecht zu gewichten und abzuwägen. Hierzu hat das BVerwG⁵⁸⁶ wiederholt statuiert, dass - *erstens* - eine Abwägung überhaupt stattzufinden hat, dass - *zweitens* - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass - *drittens* - weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr im Gegenteil ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (weitgehend) entzogen.

Daher bleibt festzuhalten, dass auch bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes im Wege des Plangenehmigungsverfahrens alle öffentlichen und privaten Interessen nach pflichtgemäßem Ermessen der Flurbereinigungsbehörde gegeneinander und untereinander in gewohnter Weise abzuwägen sind. Kein Belang kann dabei per se Vorrang beanspruchen und § 37 FlurbG gilt es zu beachten.

2. Umweltbelange und Verbandsmitwirkung

Die Prüfung der Umweltbelange und eine ggf. erforderliche FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie deren Berücksichtigung bei der abschließenden Entscheidung sind bei der Plangenehmigung wie bei der Planfeststellung durchzuführen.⁵⁸⁷

Das novellierte Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 sieht eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereine⁵⁸⁸ nach § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG bei von Landesbehörden erlassenen Plangenehmigungen bislang nur vor, wenn sie mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne von Nr. 6 verbunden sind **und** insbesondere eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1 b FStrG vorgesehen ist. Es handelt sich dabei um Rahmenrecht nach § 11 BNatSchG, wobei die Nummern 1 bis 7 von § 60 Abs. 2 BNatSchG gem. § 71 BNatSchG innerhalb von 3 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, also spätestens bis zum 3.4.2005, durch die Länder umsetzen sind.⁵⁸⁹ § 60 Abs. 2 S. 2 und 3 Nr. 1 BNatSchG räumt den Bundesländern aber darüber hinaus die Möglichkeit ein, landesgesetzlich eine weitergehende (Form der) Mitwirkung zu normieren (so bereits § 29 Abs. 1 BNatSchG a.F.).⁵⁹⁰ Hiervon haben einige Länder schon früher

⁵⁸⁶ A.a.O. Rn. 8 unter Verweis auf BVerwG 14.2.1975, BVerwGE 48, 56 (63) = DÖV 1975, 606 = NJW 1975, 1373.

⁵⁸⁷ Vgl. Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (S. 1017 Pkt. 4.4.6).

⁵⁸⁸ Die neue Terminologie - „Verein“ statt „Verband“ - will keine Rechtsänderung bewirken, sondern nur genauer bezeichnen, wer z. Mitwirkung berechtigt ist u. entspricht auch d. Sprachgebrauch d. § 29 I BNatSchG a.F., *Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch*, 2. Aufl., 2003, BNatSchG, § 58 Rn. 5; vgl. Gesetzesbegründung in BR-Drs. 411/01, 109 = BT-Drs. 14/6378, 59. Kritisch *Meßerschmidt*, ZUR 2001, 241 (245); *Seelig/Gründlein*, NVwZ 2002, 1033 (1038).

⁵⁸⁹ *Wilrich*, Vereinsbeteiligung und Vereinsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 2002, 872 (875).

⁵⁹⁰ Dazu *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, 2. Aufl. 2003, § 60 Rn. 14 f.; *Wickel*, a.a.O., DVBl. 2002, 872 (875).

Gebrauch gemacht.⁵⁹¹ So sieht etwa § 60 a Nr. 4 b lit. ee NNatG eine Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände bei Plangenehmigungen nach § 41 Abs. 4 FlurbG vor.⁵⁹² Ferner normiert z.B. § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 lit. b VwVfG NRW ergänzend, dass das Benehmen auch mit den nach § 29 BNatSchG (a.F.) anerkannten Verbänden herzustellen ist, wenn das Vorhaben mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist. Daher können die auf der Grundlage der Öffnungsklausel in § 29 I 1 HS 1 BNatSchG a.F., wonach „in anderen Rechtsvorschriften eine inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung vorgesehen“ werden konnte, erlassenen Landesregelungen beibehalten werden.

Die Länder können nach § 60 II 2 BNatSchG aber auch eine *weitergehende Form der Mitwirkung* – also mehr als eine Anhörung oder etwa die Teilnahme an Besprechungsterminen, z.B. solchen nach § 5 UVPG: *Scoping* - Verfahren – vorsehen. Zu diesem können neben Sachverständigen auch Dritte gem. § 5 S. 4 UVPG hinzugezogen werden. Gemäß dem Wortlaut von § 60 Abs. 2 S. 2 BNatSchG sowie dem systematischen Zusammenhang mit dem dortigen S. 3 sind nach S. 2 die *Beteiligungsformen* und nicht die Verfahren (S. 3), bei denen die (Naturschutz-) Vereine zu beteiligen sind, gemeint (z.B. weitere Einsichtsrechte in die Behördenentscheidung bis hin zu Benehmensregelungen).⁵⁹³ Eine Einvernehmensregelung erscheint indes unzulässig, da die Anerkennung des Naturschutzvereins keinen Beleihungsakt darstellt und der private Verein daher nicht als mitentscheidende Instanz in das Verwaltungsverfahren der Behörde eingebunden werden darf.⁵⁹⁴ Die Letztentscheidung hat schließlich die an Recht und Gesetz gebundene (Art. 20 Abs. 3 GG), demokratisch (mittelbar) legitimierte Behörde zu treffen.⁵⁹⁵ Dies folgt auch aus § 61 BNatSchG, also dem bundesrechtlich verankerten Vereinsklagerecht, da bei einer Einvernehmensregelung die Klagemöglichkeit quasi überflüssig wäre. Denn ein Zustimmungsvorbehalt, welchem die Normierung eines Einvernehmens letztlich gleichkäme, würde faktisch ein stärkeres, im Grunde unüberwindbares Recht darstellen als das lediglich kontrollierende Verbandsklagerecht.

Zudem haben die Länder nach § 60 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 BNatSchG die Möglichkeit, „Bagatellfälle“ von der Mitwirkung auszuschließen und können daher bestimmen, dass bei geringfügigen bzw. keinen Auswirkungen auf Natur und Landschaft von einer Beteiligung abgesehen werden kann.⁵⁹⁶ Doch beteiligen einige Bundesländer wie NRW die Naturschutzverbände in flurbereini-

⁵⁹¹ *Marzik/Wilrich*, § 60 BNatSchG Rn. 1 unter Verweis auf *Wilrich*, *Verbandsbeteiligung im Umweltrecht*, 2002, S. 86 ff. (zur PG S. 209 ff.); Beispiele für zusätzliche Regelungen der Länder bei *Ziekow/Siegel*, *Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“*, 2000, S. 57 ff., 77.

⁵⁹² Bleiben Anregungen und Bedenken der anerkannten Verbände unberücksichtigt, so unterrichtet die obere Flurbereinigungsbehörde diese davon mit einer schriftlichen Begründung, Rechtsansprüche werden hierdurch allerdings nicht begründet. Zudem werden die Verbände über die PG entsprechend den TöB in Kenntnis gesetzt. Ihre Rechte nach § 60 c NNatG bleiben davon unberührt. RdErl. d. ML v. 31.3.2000 (RFlurbPlanung), Nds. MBl. 2000 (2.6).

⁵⁹³ So eindeutig *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, 2. Aufl., § 60 Rn. 14; *Marzik/Wilrich*, § 60 BNatSchG Rn. 1.

⁵⁹⁴ *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, § 60 Rn. 14; *Ziekow/Siegel*, *Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“*, 2000, S. 57 f. unter Verweis auf *Louis*, BNatSchG, § 29 Rn. 3.

⁵⁹⁵ Vgl. *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, § 60 Rn. 14 unter Verweis auf BVerfGE 93, 37 (70).

⁵⁹⁶ *Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch*, 2. Aufl., 2003, BNatSchG, § 60 Rn. 14; BT-Drs. 14/6378, 60 (re. Sp.).

gungsrechtlichen Verfahren stets *wie* Träger öffentlicher Belange⁵⁹⁷, auch wenn sie solche laut BVerwG⁵⁹⁸ nicht sind.

3. Gemeinschaftsrechtlich erforderliche Umweltklausel

Schließlich bleibt nochmals herauszustellen, dass § 41 IV 1 FlurbG in seiner aktuellen Fassung keine Umweltklausel enthält, also keine Beschränkung des flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben. Dies dürfte mit dem Europarecht, konkret der UVP-RL, wohl nicht im Einklang stehen. Denn Anhang II Nr. 1 a der UVP-RL 97/11/EG⁵⁹⁹ v. 3.3.1997 führt „*Flurbereinigungsprojekte*“ eindeutig als Projekte nach Art. 4 Abs. 2 der RL auf, so dass nach Art. 4 II lit. a entweder eine Einzelfalluntersuchung oder gem. Art. II lit. b anhand festgelegter Schwellenwerte bzw. Kriterien grds. zu prüfen ist, ob das Vorhaben einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 der RL unterzogen werden muss. Nur in **Ausnahmefällen** können die Mitgliedstaaten laut Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL ein *einzelnes Projekt* ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie *ausnehmen*.⁶⁰⁰

In Umsetzung der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung sieht auch Anlage 1 zum UVPG n.F. (Liste „*UVP-pflichtiger Vorhaben*“) in Nr. 16.1 zur Flurbereinigung vor, dass der „Bau der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen im Sinne des Flurbereinigungsgesetzes“ nach Spalte 2 einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls i.S.v. § 3 c Abs. 1 S. 1 UVPG zu unterziehen ist. Danach ist eine UVP durchzuführen, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde *aufgrund überschlägiger Prüfung* unter Berücksichtigung der in Anlage 2 aufgeführten Kriterien *erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann*, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären (§ 3 c I 1 UVPG).⁶⁰¹ Erfordert das Flurbereinigungsprojekt danach eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung, ist die Behörde gehalten, ein Planfeststellungsverfahren samt UVP durchzuführen, da bereits eine Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG – wie etwa in § 17 I b 2 FStrG normiert – im Plangenehmigungsverfahren grds. nicht vorgesehen ist.⁶⁰² Dies entspricht insbesondere der Intention des Bundesgesetzgebers, grundsätzlich nur noch **nicht UVP-pflichtige Vorhaben** im Wege der *Plangenehmigung* zuzulassen (s. exemplarisch § 20 Abs. 2 S. 1 UVPG).

Eine dahingehende gesetzgeberische Klarstellung im allgemeinen VwVfG sowie im UVPG, ergänzend im spezielleren FlurbG erscheint mithin geboten.⁶⁰³ Zumindest im Flurbereinigungs-

⁵⁹⁷ Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (S. 1014 Pkt. 2.4.4).

⁵⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43/96, NuR 1997, 506 (LS 1) = NVwZ 1998, 279 zur PG nach dem AEG.

⁵⁹⁹ UVP-RL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 (S. 11).

⁶⁰⁰ Die geänderte UVP-RL ist auch abgedruckt in MBl. NRW Nr. 55 v. 5.10.1999, S. 1086 (1087). Vgl. zur unzulässigen Ausnahme ganzer Klassen von Anhang II-Projekten von der Pflicht zur UVP durch Deutschland bereits EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - Rs. C-301/95, ZUR 1999, 44 (LS 4. Spiegelstrich, S. 45 f.); bestätigt durch EuGH v. 13.6.2002 - Rs. C-474/90 (Kommission/Königreich Spanien), NVwZ 2002, 1225 (LS, insb. S. 1227 Nr. 30 f.).

⁶⁰¹ Vgl. zur UVP-Pflicht im Einzelfall gem. § 3 c I 1 UVPG Hoppe, UVPG, § 3 c Rn. 1 ff.

⁶⁰² Siehe zu dieser Problematik bereits 1. Teil Einführung unter A.

⁶⁰³ Auch die Planfeststellungsrichtlinien der jeweiligen Länder erkennen dies Problem zumeist nicht, vgl. exemplarisch *Niedersachsen*, Nds. MBl. 2000, S. 316 (S. 317 Pkt. 2.1.1): Soweit das FlurbG nicht inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthält, gelten § 5 NVwVfG, die §§ 72 bis 78 VwVfG, die Bestimmungen des UVPG sowie die §§ 19 a bis 19 f BNatSchG (a.F.). Doch wie bereits bemängelt, enthält § 74 Abs. 6 S. 1 VwVfG d. Bundes wie auch der meisten Länder (Ausnahme: § 74 VI 1 Nr. 1 b VwVfG NRW u. § 141 VI 1 Nr. 3 LVwG SH) keinen Vorbehalt der Plangenehmigung für nicht UVP-pflichtige Vorhaben. Schließlich führt Pkt. 2.5 (S. 319) zur

gesetz scheint sich eine diesbezügliche klarstellende Ergänzung aktuell abzuzeichnen. Denn die vormalige Bundesregierung hat einen Entwurf für ein Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (sog. Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)⁶⁰⁴ erarbeitet, wonach beabsichtigt ist, in § 41 Abs. 4 FlurbG folgenden Satz 4 anzufügen: „*Abweichend von Satz 1 und 2 bedarf es der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, wenn für den Plan nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.*“

Dieser Zusatz hätte damit richtlinienkonform zur Folge, dass ein UVP-pflichtiger flurbereinigungsrechtlicher Plan eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens bedürfte und nicht irriger Weise im Wege einer leichteren Plangenehmigung (§ 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG) oder gar des Unterbleibens von PF und PG bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung (§ 41 Abs. 4 S. 2 u. 3 FlurbG) zugelassen werden könnte, wodurch den Vorgaben der UVP-RL genügt wäre.⁶⁰⁵ Denn die klarstellende Ergänzung von § 41 Abs. 4 FlurbG dient letztlich dem UVP-rechtlich gebotenen Ziel, dass ein Verzicht auf ein Planfeststellungsverfahren für einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan unzulässig ist, da gerade das förmliche planfeststellungsrechtliche Verfahren grds. als Trägerverfahren für eine UVP fungiert. Es handelt sich mithin nur um eine Einschränkung, die auch in allen anderen Bereichen des UVP-relevanten Planfeststellungsrechts üblich ist.⁶⁰⁶

Zugleich sieht der Gesetzentwurf vor, dass die privilegierende Regelung des § 19 UVPG aufgehoben wird und statt dessen in § 41 FlurbG ein neuer Abs. 7 angefügt wird, der für das entsprechende planfeststellungsrechtliche Verfahren auf die grds. erforderlichen Verfahrensschritte im Teil 2 Abschnitt 2 des UVPG verweist.⁶⁰⁷ Mit dieser Ergänzung wird das Verhältnis der flurbereinigungsrechtlichen Vorschriften zum UVPG für UVP-pflichtige Planfeststellungsverfahren eindeutig geregelt, um die hier dringend notwendige Rechtssicherheit herzustellen. Denn das FlurbG ist neben dem allgemeinen VwVfG quasi das letzte Rechtsgebiet, wo diesbezügliche klarstellende Regelungen noch fehlen.

4. Feststellung der UVP-Pflicht

Bereits auf der Grundlage planerischer Vorüberlegungen bzw. auf Antrag des Vorhabenträgers hat die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 3 a S. 1 UVPG anhand geeigneter Projektangaben sowie eigener Informationen *unverzüglich* festzustellen, ob für das Vorhaben nach § 3 c Abs. 1

PG aus: Die Bestimmungen des UVPG finden *keine* Anwendung. Damit ist das oben angeführte Dilemma vorgezeichnet.

⁶⁰⁴ Siehe unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (dort Anhang 2, Stand 30.6.2005, vgl. Art. 7 Nr. 1 a, S. 25).

⁶⁰⁵ Vgl. hierzu auch bereits oben 1. Teil A.

⁶⁰⁶ Exemplarisch Bundesverkehrswegebereich: § 17 I a 1 Nr. 1 sowie II 2 Nr. 1 FStrG (Ausnahme § 17 I b FStrG), § 18 II 1 Nr. 1 sowie III 2 Nr. 1 AEG, § 28 I a 1 Nr. 1 sowie II 2 Nr. 1 PBefG, § 14 I a 1 Nr. 1 sowie I b Nr. 1 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 1 sowie III 2 Nr. 1 LuftVG und § 2 II 1 Nr. 1 sowie III 2 Nr. 1 MBPlG; teilweise auch i.V.m. einer sog. Umweltklausel: so § 31 III 1 Nr. 1 a.E. u. Nr. 2 a.E., § 9 b I 2 Hs. 2 AtG und § 31 III WHG. So auch im überwiegenden StraßenR d. Länder, wobei einige wenige die PG auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben zulassen.

⁶⁰⁷ Vgl. <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> zum Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) als Download im Anhang 2, Stand 30.6.2005, dort S. 12 (Art. 1 Nr. 17) und S. 25 (Art. 7 Nr. 1 b), ferner Begründung auf S. 60 f. (zu Nr. 17: § 19 UVPG) und S. 75 f. (zu Art. 7 Nr. 1: § 41 FlurbG).

S. 1 UVPG eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Diese Feststellung ist der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG)⁶⁰⁸ zugänglich zu machen; soll eine UVP unterbleiben, ist dies bekannt zu geben (§ 3 a S. 2 UVPG).⁶⁰⁹ Die *Feststellung* der *UVP-Pflicht* ist gemäß § 3a S. 3 UVPG **nicht selbständig anfechtbar**.

Eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit des Screenings

Zudem sieht der Referentenentwurf der (vormaligen) Bundesregierung auch eine Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung der das Verfahren abschließenden Behördenentscheidung – hier generell in Form des Planfeststellungsbeschlusses (im Immissionsschutzrecht der förmlich ergangenen „BImSchG-Genehmigung“ gem. § 10 BImSchG) – vor, soweit die Feststellung, dass eine UVP unterbleiben soll, auf einer Einzelfallvorprüfung gem. § 3 c UVPG (sog. Screening) beruht.⁶¹⁰ Dies sei dem Umstand geschuldet, dass die Vorprüfungsergebnisse auf einem gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar Beurteilungsspielraum beruhten (Formulierung in § 3 c UVPG: „nach Einschätzung der zuständigen Behörde aufgrund überschlägiger Prüfung“). Diese ausdrückliche Regelung sei geboten, weil die durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-RL zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) vom 27. Juli 2001⁶¹¹ eingeführte Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c UVPG ein relativ neues Vollzugsinstrument darstellt, zu dem sich noch keine gefestigte gerichtliche Spruchpraxis gebildet habe.⁶¹² Der Begriff „Nachvollziehbarkeit“ in der geplanten klarstellenden Ergänzung in § 3 a S. 4 UVPG n.F. soll dabei bedeuten, dass das Ergebnis des Screenings durch das Gericht lediglich auf seine Plausibilität hin zu überprüfen ist. Relevant wird die Frage der Überprüfbarkeit des Ergebnisses der Vorprüfung allerdings nur in den Fällen, in denen eine UVP unterbleiben soll.

5. Bekanntgabe der Plangenehmigung

Die Plangenehmigung ist schließlich ein Verwaltungsakt (VA) i.S.v. § 35 VwVfG und wird *mit der Bekanntgabe*⁶¹³ gem. § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG gegenüber den von ihr betroffenen *wirksam*.⁶¹⁴ Dies sind, wie sich aus § 41 Abs. 6 FlurbG ergibt, der Träger des Vorhabens und der Vorstand der Teilnehmergeellschaft. Im Gegensatz zum Planfeststellungsbeschluss wird die Plangenehmigung also nur formlos bekanntgegeben und nicht zugestellt.⁶¹⁵ Doch sehen einige landesrechtliche Richtlinien zum FlurbG dennoch vor, dass die Plangenehmigung zuzustellen

⁶⁰⁸ Vgl. zum Umweltinformationsgesetz (UIG) *Schomerus/Schrader/Wegener*, Kommentar zum UIG, 2. Aufl., 2002.

⁶⁰⁹ So auch Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (S. 1013 Pkt. 2.1.2).

⁶¹⁰ Im Entwurf des Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) ist im Anhang 2 des Downloads unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (Stand 30. Juni 2005), S. 6 (zu Art. 1 Nr. 4 b) folgender S. 4 in § 3 a UVPG vorgesehen: „*Beruhet die Feststellung, dass eine UVP unterbleiben soll, auf einer Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c UVPG, ist die Einschätzung der zuständigen Behörde in einem gerichtlichen Verfahren betreffend die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nur darauf zu überprüfen, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben von § 3 c UVPG durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist.*“ Siehe weiter Begründung, a.a.O., S. 48 f.

⁶¹¹ BGBl. I S. 1950 (§ 3 a UVPG, S. 1951) v. 2.8.2001.

⁶¹² A.a.O., S. 48 f. des Gesetzentwurfs zum Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz.

⁶¹³ Vgl. zur Bekanntgabe *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 43 Rn. 34 ff., zur Wirksamkeit Rn. 3 ff.

⁶¹⁴ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 25; einhellige Meinung, statt aller *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., 2001, § 74 Rn. 133; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 74 Rn. 161.

⁶¹⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 74 Rn. 170 b. Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (S. 1017 Pkt. 4.6.4). Vgl. i. ü. § 111 FlurbG.

ist.⁶¹⁶ Schließlich hat die Zustellung an den Vorstand der Teilnehmergeellschaft sowie ggf. andere Träger samt Rechtsbehelfsbelehrung zu erfolgen. Als andere Träger kommen dabei Unternehmensträger i.S.d. §§ 86 u. 87 FlurbG sowie andere Träger i.S.v. § 42 Abs. 1 FlurbG in Betracht. Für das Zustellungsverfahren, soweit vorgesehen, gelten gem. § 112 FlurbG die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG).

6. Flurbereinigungsrechtliche Besonderheit: Anfechtung durch Widerspruch

Nur die Plangenehmigung im *Flurbereinigungsrecht* kann *und* muss - im Gegensatz zu allen anderen fachgesetzlich normierten Plangenehmigungen⁶¹⁷ - gemäß § 141 FlurbG mittels *Widerspruchs* angefochten werden. Gewöhnlich findet bei allen anderen Plangenehmigungsverfahren *kein* Vorverfahren statt, da dies i.S.v. § 68 Abs. 1 S. 2 HS 1 VwGO entbehrlich ist.⁶¹⁸ In diesen Fällen kann ohne Widerspruchsverfahren beim zuständigen (BVerwG, soweit das VerkPBG einschlägig ist bzw.)⁶¹⁹ Obergerverwaltungsgericht unmittelbar geklagt werden.

Zudem beträgt die Widerspruchsfrist nicht wie sonst üblich 1 Monat (§ 70 I 1 VwGO), sondern lediglich **2 Wochen** (§ 141 I 2 FlurbG). Über den Widerspruch entscheidet die obere Flurbereinigungsbehörde.⁶²⁰ Für die Anfechtung der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung besteht aber in aller Regel kein Rechtsschutzinteresse, da die Plangenehmigung nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG gerade das „Einverständnis“ mit der Planung und damit den Verzicht auf Einwendungen gegen den Inhalt des Planes nach § 41 FlurbG voraussetzt.⁶²¹ Ein Widerspruch gegen den Plan könnte jedoch etwa damit begründet werden, dass Einwendungen erhoben und auch nachträglich *nicht* ausgeräumt wurden, damit also die Voraussetzungen für ein Plangenehmigungsverfahren nicht vorlagen. Sollte dem Widerspruch nicht abgeholfen werden, so sind auch in Flurbereinigungssachen die Obergerverwaltungsgerichte als Gerichte erster Instanz nach §§ 138 Abs. 1, 140 FlurbG schließlich zuständig.⁶²²

III. Rechtswirkungen der Plangenehmigung

1. Konzentrationswirkung

Im Gegensatz zur wasserrechtlichen Plangenehmigung älteren Typs (bis zum GenBeschlG), der bis auf einige landesrechtlich abweichende Regelungen nach überwiegender Ansicht keine Konzentrationswirkung zugesprochen wurde⁶²³, galt dies für das Flurbereinigungsrecht erstaunli-

⁶¹⁶ So Planfeststellungsrichtlinien *Niedersachsen* v. 31.3.2000, Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (S. 319 Pkt. 2.6).

⁶¹⁷ Exemplarisch § 74 VI 3 VwVfG: „Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es *keiner* Nachprüfung in einem Vorverfahren.“ So auch das Fachrecht: § 17 I a 3 FStrG; § 28 I a 4 PBefG; § 18 II 4 AEG; § 14 I a 4 WaStrG; § 8 II 4 LuftVG; § 2 II 4 MBPlG. *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, VwVfG, § 74 Rn. 158.

⁶¹⁸ *Kopp/Schenke*, VwGO, 12. Aufl., 2000, § 68 Rn. 17 a.

⁶¹⁹ Gemäß § 5 Abs. 1 VerkPBG wird die *erstinstanzliche Zuständigkeit* des BVerwG für sämtliche Streitigkeiten (bis Ende 2006) betreffend Planfeststellungs- u. Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 VerkPBG angeordnet. Dies weicht von der ansonsten gem. § 48 I Nr. 6-9 VwGO grds. bestehenden erstinstanzlichen Zuständigkeit des OVG ab, mittlerweile zu Recht kritisch *Wickel*, NVwZ 2001, 16 (18 f.); *Postier* NJ 1996, 125 (126 ff. / S. 128 „verfassungswidrig“); statt aller bereits *Paetow* ZUR 1996, 57 (58 f.); a.A. BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02 – , DVBl. 2004, 649 ff. (LS 1): „Die Regelung des § 5 Abs. 1 VerkPBG, wonach das BVerwG im ersten und letzten Rechtszug über die im § 1 VerkPBG genannten Vorhaben (PFB u. PG) entscheidet, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.“

⁶²⁰ Vgl. Planfeststellungsrichtlinien *Niedersachsen* v. 31.3.2000, Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (S. 319 Pkt. 2.6).

⁶²¹ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 26.

⁶²² *Kopp/Schenke*, VwGO, 12. Aufl., § 48 Rn. 17.

⁶²³ Siehe 2. Teil A VIII; *G/W/C*, WHG, 6. Auflage, § 31 Rn. 85; *S/Z/D*, WHG, § 31 Rn. 107; *Ringel*, a.a.O., S. 44 u. zu den Rechtswirkungen d. PG insb. S. 179 ff.; *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 33 ff. nur soweit

cherweise nicht. Obwohl, wie oben ausgeführt, § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. als Vorbild für § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG gedient hat, wurde für die *flurbereinigungsrechtliche Plangenehmigung* bereits mit ihrer Einführung 1976 nahezu einhellig davon ausgegangen, dass sie (*formelle*) *Konzentrationswirkung* besitzt.⁶²⁴ Auch alle frühen Planfeststellungsrichtlinien der Länder mit Ausnahme des Saarlandes⁶²⁵ vertraten übereinstimmend die Auffassung, dass sich die öffentlich-rechtliche Wirkung der Plangenehmigung *nicht* von der der Planfeststellung unterscheidet.⁶²⁶ Das BVerwG ließ in seinem Urteil vom 6.2.1986 ausdrücklich offen, ob die Plangenehmigung nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG Konzentrationswirkung entfalte.⁶²⁷

a) *Konzentrationswirkung ohne gesetzliche Normierung?*

Bei der wasserrechtlichen, abfallrechtlichen sowie auch der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung stellte sich daher früher - bis zur Normierung von § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG - die Frage, ob ihr auch *ohne ausdrückliche gesetzliche* Regelung eine (umfassende) *Konzentrationswirkung* zukam,⁶²⁸ soweit nicht landesrechtlich ausdrücklich eine partielle Konzentrations- und Ersetzungswirkung angeordnet war.⁶²⁹ Nach § 107 Abs. 3 HessWG und § 115 Abs. 3 ThürWG ersetzt die Plangenehmigung etwa alle für das Verfahren sonst notwendigen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen, so dass diese wasserrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu einer umfassenden Konzentrationswirkung führen.

Vor diesem Hintergrund hatte etwa das *OVG Münster* in früherer Rechtsprechung vertreten, dass die abfallrechtliche Plangenehmigung gem. § 7 Abs. 2 AbfG eine Baugenehmigung einschließen und damit insoweit auch eine Konzentrationswirkung *ohne* ausdrückliche gesetzliche Normierung entfalten würde.⁶³⁰ Das Oberverwaltungsgericht begründete seine Auffassung insbesondere

landesrechtlich normiert S. 37 f., nicht ohne ausdrückliche gesetzl. Regelung S. 40 f.; a.A. *Axer*, DÖV 1995, 495 (499 f.).

⁶²⁴ *Seehusen/Schwede*, a.a.O., § 41 Rn. 24 m.w.N.; *Axer*, DÖV 1995, 495 (499 f.); Bayer. VGH, Beschl. v. 5.2.1979, AgrarR 1979, 202; *Quadflieg*, Recht d. Flurb, Stand Januar 1981, § 41 Anm. 184; a.A. dann *Quadflieg*, a.a.O., Stand April 1989, § 41 FlurbG C 184; insb. *Bramer*, NuR 1981, 201; *Hoecht*, RdL 1988, 113 (114).

⁶²⁵ 4.4.1 der Planfeststellungsrichtlinien-Flurbereinigung (PlaFeR) v. 1.4.1977 (ABl. S. 241) lautet: In ihren öffentlich-rechtlichen Auswirkungen unterscheidet sich die Plangenehmigung von der Planfeststellung nur insoweit, als die Plangenehmigung *keine* materielle u. formelle Konzentrationswirkung hat. Vgl. *Bramer*, NuR 1981, 201 (202 Fn. 11).

⁶²⁶ S. Nw. bei *Bramer*, NuR 1981, 201 (202 Fn. 12); d. gegen d. Konzentrationswirkung d. PG im FlurbR ist.

⁶²⁷ BVerwG, Ur. v. 6.2.1986 – 5 C 40/84 –, BVerwGE 74, 1 (8) im Hinblick auf den LS: Der Wege- u. Gewässerplan stellt keine den einzelnen Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens betreffende Regelung dar u. kann deswegen von diesem *nicht* unmittelbar angefochten werden.

⁶²⁸ Ausführlich *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, der die Konzentrationswirkung der PG ohne ausdrückliche Regelung (also bis z. PIVereinfG bzw. GenBeschlG) ablehnte, a.A. *Axer*, DÖV 1995, 495 (497 ff.).

⁶²⁹ Landesrechtliche Spezialregelungen können die grds. Konzentrationswirkung jedoch einschränken oder sogar ganz ausschließen. Vgl. für das Wasserrecht *Czychowski*, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44 m.w.N.; *Kotulla*, WHG, 2003, § 31 Rn. 62 m.w.N.; für das Abfallrecht *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 2. Aufl., 1992, § 7 Rn. 53, 62 m.w.N.; *Hoppe/Beckmann*, PF u. PG im Abfallrecht, 1990, S. 114 m.w.N. in Fn. 322; *Kleinschnittger*, Die abfallrechtliche PF - Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung insb. durch Verfahrensstufung, 1992, S. 201 ff.; *Ebling*, Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, 1993, S. 244 ff. m.w.N. Teilweise war allerdings landesrechtlich vorgesehen, dass die Plangenehmigung die Baugenehmigung einschließt (z.B. § 17 II LABfG Saarl; Art. 87 I Nr. 4 BayBauO; § 60 III BauO NW).

⁶³⁰ OVG Münster, Ur. v. 24.6.1977, GewArch 1978, S. 174 f.; OVG Münster, Ur. v. 20.10.1978, GewArch 1979, S. 136 f.; OVG Münster, Ur. v. 10.7.1980, BRS 36, Nr. 157, S. 328 (331); vgl. auch VGH Kassel, Ur. v. 24.11.1977; a.A. dann VGH Kassel, Ur. v. 20.1.1984, BauR 1984, 274 (275); OVG Münster, Ur. v. 18.2.1986, NVwZ 1988, 179 (181). Zur Konzentrationswirkung der PG ohne gesetzl. Regelung *Ringel*, S. 190 ff.; *Axer*, DÖV 1995, 495 (497 ff.).

damit, dass das Abfallgesetz eine abschließende Sonderregelung darstellen würde, durch die der gesamte Bereich der Abfallbeseitigung geregelt sei. Schließlich habe die zuständige Behörde umfassend zu prüfen, ob durch die Errichtung und den Betrieb der Abfallentsorgungsanlage das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt werde, was auch dann der Fall sei, wenn dem Vorhaben sonstige öffentliche Vorschriften z.B. des Bauordnungsrechts entgegenstünden. Bei dieser Rechtslage bestehe keinerlei Bedürfnis, zugleich an der Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörde festzuhalten. Auch ohne explizite Normierung ging das *OVG Münster* mithin zumindest von einer partiellen Konzentrations- und Ersetzungswirkung der damaligen Plangenehmigung im Abfallrecht (§ 7 Abs. 2 AbfG) aus. Während die Entscheidung des BVerwG zur flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung nahezu keine Beachtung fand, riefen die Entscheidungen des *OVG NRW* sowohl in der Rechtsprechung als auch im Schrifttum Kritik hervor.⁶³¹

b) *Geltende Rechtslage*

Letztlich kann die alte Rechtslage dahinstehen, da im Zuge des GenBeschlG vom 12.9.1996⁶³² das Plangenehmigungsverfahren mit § 74 Abs. 6 VwVfG in das allgemeine, ergänzend anwendbare Verwaltungsverfahrenrecht zunächst des Bundes und mittlerweile auch aller Länder übernommen wurde, dessen S. 2 HS 1 der Plangenehmigung nunmehr ausdrücklich grds. die *Rechtswirkungen der Planfeststellung* zuschreibt, allerdings zu Recht mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung.⁶³³ Die weitgehend einheitliche⁶³⁴ Normierung des Rechtsinstituts der Plangenehmigung als vereinfachende und damit beschleunigend wirkende Alternative zum oft langwierigen Planfeststellungsverfahren haben auch alle Landesverwaltungsverfahrensgesetze unter dem Gesichtspunkt des Gleichklangs übernommen (zuletzt Schleswig-Holstein im Juni 2001)⁶³⁵.

Ob es sich bei dieser Regelung schließlich um eine konstitutiver oder doch nur klarstellender Art handelt, bedarf de lege lata keiner näheren Erörterung, da der Gesetzgeber zumindest im Ergebnis von einer solch umfassenden Konzentrationswirkung ausgeht.⁶³⁶ Schließlich beruht die Plangenehmigung wie die Planfeststellung auf einer umfassenden Abwägungsentscheidung und ist mithin auch eine Form planerischer Entscheidung. Während das Planfeststellungsverfahren die

⁶³¹ Vgl. etwa VGH Hessen, BauR 1984, 274 (275); Schäfer, Konzentrationswirkung der Genehmigung im Abfallrecht, NVwZ 1985, 383 ff. m.w.N.; doch gab es auch Stimmen, die forderten, die abfallrechtliche PG mit Konzentrationswirkung auszustatten, Hoppe/Beckmann, PF u. PG im Abfallrecht, 1990, S. 122 (siehe auch S. 114, Fn. 322).

⁶³² Art. 1 Nr. 8 c des Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetzes v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356).

⁶³³ Statt aller Kopp/Ramsauer, 8. Aufl., VwVfG, § 74 Rn. 171 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs, 6. Aufl., VwVfG, § 74 Rn. 156 f.; Knack, 7. Aufl., VwVfG, § 74 Rn. 164 f.; Obermayer, 3. Aufl., VwVfG, § 74 Rn. 165 f.; Stier, Hdb. d. Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl., Rn. 2076 ff. (S. 885 ff.); instruktiv Thiel, VR 2001, 295 ff. (296 ff. m.w.N.).

⁶³⁴ Die Grundregelung zur Plangenehmigung wurde von den Ländern insgesamt übernommen, teilweise müssen noch Voraussetzungen hinzutreten: So verlangt etwa § 141 VI 1 Nr. 2 b LVwG SH *zusätzlich*, dass mit den nach § 29 BNatSchG a.F. anerkannten Verbänden bei Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.d. § 8 BNatSchG a.F. verbunden sind, das Benehmen hergestellt worden ist und nach Nr. 3 erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind. Ferner fordert z.B. § 74 VI 1 Nr. 1 b VwVfG NRW zu Recht *zusätzlich*, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich oder bereits durchgeführt ist und nach Nr. 2 b ebenfalls, dass mit den nach Abschnitt 7 BNatSchG anerkannten Verbänden bei Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.d. § 18 BNatSchG verbunden sind, das Benehmen hergestellt worden ist.

⁶³⁵ Gesetz v. 18.6.2001, GVOBl. S.-H. S. 81 ff. (§141 Abs. 6 LVwG S.-H., s. auch Abs. 7 für den Verzicht).

⁶³⁶ Axer, DÖV 1995, 495 (500) mißt d. ausdrücklichen Normierung d. Konzentrationswirkung im PIVereinfG für d. PG im Bereich d. Verkehrswegeplanung nur klarstellende, nicht hingegen konstitutive Bedeutung bei; a.A. Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 194 f.; vgl. auch Bramer, NuR 1981, 201 ff.

Regel bei Vorhabenzulassungen bildet(e)⁶³⁷, erweist sich das Plangenehmigungsverfahren in einfach gelagerten Fällen als vorzugswürdigere Alternative, die den erheblichen Zeit- und Verwaltungsaufwand einer Planfeststellung vermeidet.⁶³⁸ Der Plangenehmigung kommt damit erhebliche praktische Bedeutung zu.⁶³⁹

Der systematische Zusammenhang zwischen beiden Planungsmöglichkeiten spricht stark dafür, die Plangenehmigung quasi als „Unterfall der Planfeststellung“⁶⁴⁰ anzusehen, nämlich als Vorhabenzulassung ohne das streng reglementierte Planfeststellungsverfahren, um das Planungsverfahren zu vereinfachen und damit zu beschleunigen. So gesehen ist es nur konsequent, dass der Gesetzgeber der Plangenehmigung mittlerweile mit § 74 VI 2 HS 1 VwVfG fachgebietsübergreifend die gleichen Rechtswirkungen wie der Planfeststellung zuerkennt (mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung). Die nunmehr ausdrückliche Normierung der Ersetzungs- und Konzentrationswirkung entspricht dabei der gesetzgeberischen Grundintention, Planungsverfahren generell zu vereinfachen und damit zu beschleunigen.⁶⁴¹ Wäre der Vorhabenträger dagegen gezwungen, mehrere parallele Genehmigungsverfahren zu durchlaufen, würde dies zu einer erheblichen Verfahrensverzögerung führen, so dass es für ihn im Ergebnis evtl. doch günstiger sein könnte, ein Planfeststellungsverfahren statt der schnelleren Plangenehmigung durchzuführen.⁶⁴² Damit wäre jedoch die grundlegende Funktion der Plangenehmigung konterkariert, nämlich eine deutliche Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsverfahren zu erreichen. Der erklärte und daher maßgebliche Wille des Gesetzgebers zielt aber mit der nunmehr unbestreitbar zugesprochenen Konzentrations- und Ersetzungswirkung in eine andere Richtung.⁶⁴³ War die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht früher auch nicht unumstritten⁶⁴⁴, so kommt ihr diese seit dem GenBeschlG vom 12. September 1996 unter Rückgriff auf § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG nunmehr ausdrücklich zu. Zumindest seit diesem Zeitpunkt entfaltet die flurbereinigungsrechtliche Plangenehmigung gem. § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG Konzent-

⁶³⁷ Anders jedoch etwa die *Planfeststellungsbehörde Strom- und Hafenanbau der Freien und Hansestadt Hamburg*, wo weit mehr (fast ausschließlich) Plangenehmigungen erteilt werden. Auch in der Straßenplanung der neuen Länder gelangt d. PG sehr oft zur Anwendung *Schittny*, in: Stüer, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (1642); exemplarisch in Mecklenburg-Vorpommern doppelt so viele PG wie PF; vgl. zum Regel-Ausnahme-Verhältnis im Abfallrecht instruktiv VGH B.-W., Beschluss v. 17.11.1992 - 10 S 2234/92 -, ZUR 1993, 75 (76) m. Anm. *Garbe-Emden* = DVBl. 1993, 163 (164 f.).

⁶³⁸ Begründung der Bundesregierung zum GenBeschlGE v. 6.3.1996, BT-Drs. 13/3995, S. 1 f. und 10.

⁶³⁹ *Czychowski*, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 38: in jahrelanger Praxis bewährt unter Verweis auf *Friesecke*, Rn. 60 zu § 14 WaStrG; auch OVG Münster, Urt. v. 15.6.1984, NuR 1985, 196 (197); *Gieseke/Wiedemann/Czychowski*, WHG, 6. Aufl., 1992, § 31 Rn. 80; *Friesecke*, 2. Aufl., 1980, § 14 Rn. 4; ebenso bundesweite Behördenumfrage.

⁶⁴⁰ So *Axer*, Die Konzentrationswirkung d. Plangenehmigung, DÖV 1995, 495 (500); auch *Ringel*, a.a.O., S. 193/201.

⁶⁴¹ Zum VerkPBG, BR-Drs. 303/91, S. 2 f.; zum PIVereinfG BT-Drs. 12/4328, S. 1 f. u. 17 ff., auch BR-Drs. 756/92, S. 1 ff.; insb. zum GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995, S. 1 f. u. 10, auch Stellungnahme d. BR, a.a.O., S. 11 u. insb. 13.

⁶⁴² *Axer*, DÖV 1995, 495 (500); *Ebling*, Beschleunigungsmöglichkeiten bei d. Zulassung v. Abfallentsorgungsanlagen, 1993, S. 240 ff.; *Kleinschnittger*, Die abfallrechtliche Planfeststellung - Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung insbesondere durch Verfahrensstufung, 1992, S. 210 m.w.N.; *Ringel*, a.a.O., S. 195 m.w.N.

⁶⁴³ Kritisch z. Gleichstellung d. Rechtswirkungen v. Planfeststellung u. Plangenehmigung *Gassner*, NuR 1996, 492 ff.

⁶⁴⁴ Da § 31 I 3 WHG a.F. als Vorbild für § 41 IV 1 FlurbG diente und auch nahezu „wörtlich übereinstimmte“ wäre es nur konsequent gewesen, beiden Normen die gleichen Rechtswirkungen zuzuschreiben; so zu Recht *Bramer*, NuR 81, 201 (202 f. m.w.N. für die gegenteilige Ansicht in Fn. 12).

rationswirkung, eine andere Meinung ließe sich nun schwerlich vertreten, widersprüche aber zumindest dem eindeutigen Gesetzeswortlaut.⁶⁴⁵

c) *Form der Konzentrationswirkung*

Im Einzelnen werden zu Inhalt und Reichweite der Konzentrationswirkung unterschiedliche, teils einander überschneidende Theorien vertreten.⁶⁴⁶ Die wohl überwiegende Auffassung folgt der „Theorie der Verfahrenskonzentration“⁶⁴⁷ bzw. der daraus fortentwickelten „Theorie der formellen Konzentrationswirkung“⁶⁴⁸ und vertritt im Ergebnis eine „*formelle Konzentration*“⁶⁴⁹ des Planfeststellungsbeschlusses.

Die Terminologie zur Konzentrationswirkung (der Planfeststellung) ist dabei uneinheitlich.⁶⁵⁰ § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG formuliert etwa: Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen „nicht erforderlich“. Während z.B. § 9 Abs. 1 S. 1 LuftVG von der „Ersetzung“ anderer notwendiger öffentlich-rechtlicher Genehmigungen spricht. Nach § 13 BImSchG sind schließlich andere behördliche Entscheidungen „eingeschlossen“. Überwiegend wird den unterschiedlichen Formulierungen jedoch keine weitergehende Bedeutung beigemessen.⁶⁵¹ Nach allgemeiner Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum erfolgt im Ergebnis *nur* eine *Zuständigkeitsverlagerung* auf die Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde (*formelle Konzentration*), während die federführende Behörde das *materielle Recht* grundsätzlich im selben Umfang zu *beachten* hat, wie die Behörden, deren Entscheidungen durch die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung ersetzt werden (*keine materielle Konzentration*).⁶⁵² Im Rahmen der Feststellung des Planes nach § 41 FlurbG ergeht also statt zahlreicher Entscheidungen verschiedener Behörden und Stellen eine einheitliche Sachentscheidung, bei der alle in Betracht kommenden Belange, also auch der an sich zuständigen Behörden, von der (oberen) Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungs- bzw. hier Plangenehmigungsbehörde in einem einheitlichen Verfahren zu prüfen und damit umfassend zu berücksichtigen sind.

Dies ist von erheblicher praktischer Relevanz, bedeutet es doch, dass sich auch die Plangenehmigungsbehörden etwa an die Vorschriften des Umweltrechts im selben Umfang halten müssen wie

⁶⁴⁵ So d. Planfeststellungsrichtlinien d. Länder, vgl. *Niedersachsen*, RdErl. d. ML v. 31.3.2000 (RFlurbPlanung), Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (S. 319, Pkt. 2.5); *NRW*, RdErl. v. 22.8.2002 (PF-RL FlurbG), MBl. NRW Nr. 51, S. 1012 (S. 1017, Pkt. 4.4.2). *Axer*, DÖV 1995, 495 (499 f.) maß d. Plangenehmigung bereits ohne ausdrückliche Normierung Konzentrationswirkung zu; mit d. gesetzlichen Anordnung jetzt wohl auch *Ringel*, a.a.O., S. 190 ff. (194 f.).

⁶⁴⁶ Vgl. nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 13 ff. m.w.N.; ausf. auch unter Beachtung der Rspr. des BVerwG *Laubinger*, Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, VerwArch 1986, 77 ff. m.w.N.; mit den Auswirkungen auf die Praxis *Schwab*, Die Konzentrationswirkung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen im Umweltrecht, VR 1989, 190 (191 ff.); *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 183 ff. (m. zahlreichen Nw. In Fn. 15, S. 184 u. Fn. 23, S. 186).

⁶⁴⁷ *Laubinger*, a.a.O., VerwArch 1986, 77 ff. (81, 88 ff., insb. 91); *Ringel*, a.a.O., S. 186 m.w.N. in Fn. 23.

⁶⁴⁸ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, § 75 Rn. 13 u. 14 differenzieren hier m.w.N.

⁶⁴⁹ *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., 2003, VwVfG, § 75 Rn. 7 a und b m.w.N.; *Schwab*, a.a.O., VR 1989, 190 (192).

⁶⁵⁰ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 10 ff. m.w.N. insb. in Fn. 11, wobei die Konzentrationswirkung der Planfeststellung auch teilweise Einheits-, Verdrängungs-, Absorptions-, Substitutions-, Ersetzungs- oder Befreiungswirkung genannt wird; vgl. auch *Ringel*, a.a.O., S. 184 ff. insb. Fn. 15.

⁶⁵¹ *Fluck*, NVwZ 1992, 114 (115 m.w.N. in Fn. 9).

die ersetzten fachrechtlichen Entscheidungen. Durch die zuerkannte Konzentrationswirkung i.S.v. § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG werden die materiellrechtlichen Regelungen aller berührten Rechtsgebiete also grundsätzlich nicht verdrängt, aufgehoben oder auch nur in ihrem Geltungsbereich gemindert, sondern bleiben vielmehr unverändert bestehen.⁶⁵³ Daher sind etwa Bundesbehörden grds. auch an materielles Länderrecht gebunden.⁶⁵⁴ Diese Bindung besteht aber dann nicht, wenn etwa Bundesrecht im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung eine andere Regelung trifft.⁶⁵⁵

2. Rechtswirkungen der PF mit Ausnahme enteignungsrechtlicher Vorwirkung

In der umfassenden Genehmigungs-, Konzentrations- und Ersetzungswirkung i.S.v. § 41 Abs. 5 S. 1 FlurbG (identisch mit § 75 Abs.1 S. 1 VwVfG), welcher dem Planfeststellungsbeschluss bzw. nunmehr auch der Plangenehmigung zukommt, läßt sich die Rechtsfolge prägnant so beschreiben, dass für das Vorhaben lediglich *eine* (umfassende) Genehmigung erforderlich ist, die von *einer* Behörde in *einem* einheitlichen Verwaltungsverfahren erteilt wird.⁶⁵⁶ Die **Plangenehmigung** hat damit grundsätzlich die **Rechtswirkungen der Planfeststellung** mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung⁶⁵⁷ (so grds. § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG).⁶⁵⁸ Das Rechtsinstitut der Plangenehmigung entfaltet mithin Genehmigungs-, Konzentrations-, Gestaltungs- und Duldungswirkung.⁶⁵⁹

Der Wortlaut von § 41 Abs. 5 S. 1 u. 2 FlurbG, welcher die Rechtswirkungen der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung normiert, ist dabei wortgleich zum allgemeinen § 75 Abs. 1 VwVfG des Bundes.⁶⁶⁰ Nachdem der Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht unter Rück-

⁶⁵² Allg. Meinung zur PF, vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., VwVfG, § 75 Rn. 7 a f. unter Verweis auf BVerwGE 85, 155; 85, 348; (352); 71, 163; 55, 220 (230) m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 13 ff. m.w.N. in Fn. 16; ausf. *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 185 ff.; *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 35 ff.

⁶⁵³ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, § 75 Rn. 15 unter Bezugnahme auf BVerwGE 70, 242 (244); 71, 163 (164); 79, 318 (321, 322); 82, 17; 85, 44; BVerwG v. 26.6.1992, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89, 5.93; ferner *Bender*, NVwZ 1984, 9 (12); *Gaentzsch*, NJW 1986, 2787 (2789); *Laubinger*, a.a.O., VerwArch 1986, 77 (88 ff., 91); ferner *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 31 a.E. unter Berufung auf BVerwG v. 10.2.1978, BVerwGE 55, 220 = NJW 1978, 2308; BVerwG v. 7.7.1978, BVerwGE 56, 110 = NJW 1979, 64 m.w.N. in Rn. 32.

⁶⁵⁴ Zur Reichweite und Bindungswirkung mat. Rechtsvorschriften *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 75 Rn. 16 ff.

⁶⁵⁵ *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 75 Rn. 21 unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 1990, 561.

⁶⁵⁶ So *Fluck* für die Planfeststellung, NVwZ 1992, 114 (115).

⁶⁵⁷ **Enteignungsrechtliche Vorwirkung** kommt d. allg. PG nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG dabei ausdrücklich **nicht** zu, da gem. S. 1 Nr. 1 Rechte anderer **nicht** beeinträchtigt sein dürfen. Das bedeutet, dass d. PG für ein später etwa erforderliches Enteignungsverfahren zur Durchsetzung d. Vorhabens nicht bindend ist. Anders Bundesverkehrswegegesetz: § 17 I a 2 HS 1 FStrG; § 28 I a 2 HS 1 PBefG; § 18 II 2 HS 1 AEG (ehemals § 36 b II 2 HS 1 BBahnG); § 14 I a 2 HS 1 WaStrG; § 8 II 2 HS 1 LuftVG; § 2 II 2 HS 1 MBPIG; wobei die enteignungsrechtliche Vorwirkung indes entbehrlich ist, soweit d. PG nicht auch bei nur unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist (**nur** FStrG u. PBefG).

⁶⁵⁸ Statt aller *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., 2003, VwVfG, § 74 Rn. 171 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, VwVfG, § 74 Rn. 156 ff.; *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 179 ff.

⁶⁵⁹ Ausf. 5. Teil; differenzierend *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., 2003, VwVfG, § 74 Rn. 171 ff.

⁶⁶⁰ § 75 I VwVfG bzw. § 41 V 1, 2 FlurbG normiert: Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insb. öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. § 41 V 3 FlurbG regelt weiter: Die Rechte der Teilnehmer nach den §§ 44, 58 und 59 FlurbG bleiben unberührt. Zu den Rechtswirkungen der PF im FlurbG *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41

griff auf § 74 VI 2 HS 1 VwVfG also vom Grundsatz dieselben Rechtswirkungen wie dem Planfeststellungsbeschluss zukommen, wird damit ebenfalls durch die flurbereinigungsrechtliche Plangenehmigung nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG i.S.v. § 41 Abs. 5 S. 1 FlurbG die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf *alle* von ihm *berührten öffentlichen Belange* festgestellt.⁶⁶¹ Neben der Planfeststellung⁶⁶² bzw. der Plangenehmigung sind *andere behördliche Entscheidungen*, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen *nicht erforderlich*.⁶⁶³

a) *Reichweite der Konzentrationswirkung*

Wendet man die so umfassend normierte Konzentrations- und Ersetzungswirkung damit wörtlich ohne Einschränkung an, hätte dies zur Folge, dass das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung generell, also nicht nur die flurbereinigungsrechtliche, eine unbeschränkte Konzentrationswirkung entfalten würde und somit auch an sich erforderliche Planfeststellungen ersetzen könnte. Eine dahingehende gerichtliche Klärung, ob dies möglich sein soll, steht bislang aus. Daher ist noch nicht abschließend erörtert, ob das Institut der Plangenehmigung gleichfalls in der Lage ist, eine anderweitige Planfeststellung bzw. eine förmliche Genehmigung nach §§ 4 ff. BImSchG⁶⁶⁴ zu ersetzen.⁶⁶⁵ Die überwiegende Auffassung lehnt dies ab, soweit die Problematik überhaupt gesehen bzw. näher dargestellt wird, da die plangenehmigungsrechtliche Konzentrationswirkung nicht gegenüber Zulassungen greifen könne, die ihrerseits nicht nur mit einer Konzentrationswirkung ausgestattet sind, sondern zudem in einem förmlichen Verfahren ergangen seien. Ferner wird angeführt, dass eine rigorose Ersetzung zu einer Umgehung der besonders strengen förmlichen Verfahrensregeln und damit zu einer Verkürzung der im förmlichen Verwaltungsverfahren vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung führen würde.⁶⁶⁶

Rn. 31 ff. m.w.N. Vgl. zu § 75 I VwVfG *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., VwVfG, § 75 Rn. 6 ff.; *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., VwVfG, § 75 Rn. 3 u. 5 ff.

⁶⁶¹ *Seehusen/Schwede*, a.a.O., § 41 Rn. 24 m.w.N.; a.A. *Bramer*, NuR 1981 (202 f.) auch mit Nachweisen für d. überwiegende Gegenansicht, dass d. PG im Flurbereinigungsrecht Konzentrationswirkung zukommt in Fn. 12.

⁶⁶² Siehe zu d. Rechtswirkungen d. Planfeststellung auch Planfeststellungsrichtlinien FlurbG v. 22.8.2002, MBl. NRW 2002, S. 1012 (S. 1016 Pkt. 4.3 ff.); *Niedersachsen* v. 31.3.2000, Nds. MBl. 2000, S. 316 (S. 318 Pkt. 2.4.4); ferner *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 31 ff. m.w.N.

⁶⁶³ Vgl. zum gleichlautenden § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 10 ff. m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 7 ff. m.w.N. z. Rspr.; *Knack*, VwVfG, § 75 Rn. 9 ff.; *Obermayer*, VwVfG, § 75 Rn. 15 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, S. 214 ff.

⁶⁶⁴ Nach *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl., 2002, § 13 Rn. 12 muss etwa der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wegen des förmlichen Verfahrens gegenüber der in einem nicht förmlichen Verfahren ergangenen Plangenehmigung der Vorrang zukommen (unter Verweis auf *Jarass*, DVBl. 1997, 797 u. Rn. 4 sowie § 19 Rn. 18).

⁶⁶⁵ Ablehnend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156; *Jarass*, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts - Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren, DVBl. 1997, 795 (797); *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 196 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44 Mitte; auch *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 24 a.E. im Hinblick auf die dortige Formstrenge; a.A. *Marschall/Schroeter/Kastner*, 5. Aufl., FStrG, § 17 Rn. 199; *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: *Grupp/Ronellenfisch* (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (215); *PlafeR* 2002, VkB. 2002, 803 (S. 818 f. zu Nr. 33); auch die Praxis: z.B. PG v. 25.4.2001 des RP Leipzig gem. § 17 I a FStrG, Az.: 14-0513.26-06, S. 14 (n.V.); PG aus NRW v. 22.10.1998 nach § 17 I a FStrG, Nr. 613-32-03/745, S. 4 u.; PG aus NRW v. 30.10.1998 gem. § 17 I a FStrG, Nr. 613-32-03/770, S. 6 (n.V.); wohl auch *Friesecke*, 4. Aufl., WaStrG, § 14 Rn. 72. Dazu näher 5. Teil B. I.

⁶⁶⁶ *Ringel*, a.a.O., S. 198, der dabei zu Unrecht auf § 13 BImSchG verweist und hervorhebt, dass diese (auch) u.a. keine Planfeststellung einschließt. Doch ist diese Argumentation unergiebig, da die Genehmigung im Immissionsschutzrecht im Gegensatz zur PG grds. (Ausnahme § 19 BImSchG) - ähnlich dem Planfeststellungsverfahren - in einem förmlichen Verfahren sogar mit Erörterungstermin nach § 10 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV ergeht; ferner

Doch ist das Hauptverfahren plangenehmigungsfähig, dann werden i.d.R. auch für die dadurch veranlassten Folgemaßnahmen die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung vorliegen; soweit fachgesetzlich nicht geregelt unter Rückgriff auf § 74 Abs. 6 LVwVfG bzw. § 141 Abs. 6 LVwG SH. Damit ist das Plangenehmigungsverfahren zumindest grundsätzlich in der Lage eine ansonsten erforderliche Plangenehmigung zu ersetzen.⁶⁶⁷

b) Besonderheit der flurbereinigungsrechtlichen PG

Bei der *flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung* nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG gilt es jedoch die Besonderheit zu beachten, dass diese *abweichend vom sonstigen Fachplanungsrecht* sowie dem allgemeinen VwVfG lediglich voraussetzt, dass „mit Einwendungen nicht zu rechnen ist oder Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden“, während fachgebietsübergreifend⁶⁶⁸ sonst üblicherweise normiert ist, dass an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann, wenn 1.) es sich bei dem Vorhaben *nicht* um ein Vorhaben handelt, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,⁶⁶⁹ 2.) mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist *und* 3.) Rechte andere nicht (oder nicht wesentlich)⁶⁷⁰ beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.⁶⁷¹ Im Hinblick darauf, dass die Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht hinter den sonst normierten fachplanungsrechtlichen Voraussetzungen stark zurückbleibt, erscheint es interessengerecht, aber auch erforderlich, eine Ersetzung anderer Plangenehmigungen (bzw. weitergehend auch Planfeststellungen)⁶⁷² nur anzunehmen, wenn zusätzlich die plangenehmigungsrechtlichen Anwendungsvoraussetzungen des jeweiligen Fachplanungsrechts erfüllt sind. Lediglich in diesem Fall ist es somit sachgerecht im Wege der teleologischen Auslegung der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung eine derart weite und umfassende Konzentrations- und Ersetzungswirkung zuzuerkennen.

Eine Angleichung der Plangenehmigung im Flurbereinigungsrecht an die fachgebietsübergreifend normierten Voraussetzungen des Plangenehmigungsverfahrens erscheint also auch vor diesem Hintergrund wünschenswert, wenn nicht sogar geboten. Schließlich wurde bereits aufgezeigt, dass nach der Grundintention des Gesetzgebers eine *Plangenehmigung nur noch bei nicht*

Seehusen/Schwede, a.a.O., § 41 Rn. 24 a.E.: sonst könnte d. FlurbG z. Unterlaufen d. Formstrenge bei der Planfeststellung mißbraucht werden (allerdings besteht mit § 74 VI VwVfG nun fachgebietsübergreifend d. PG-Möglichkeit).

⁶⁶⁷ *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198; PG der Regierung v. Oberfranken v. 20.12.1999 gem. § 17 I a FStrG (Ersetzung d. PG nach § 31 III WHG); n.V.

⁶⁶⁸ § 17 I a 1 FStrG; § 18 II 1 AEG; § 28 I a 1 PBefG; § 14 I a 1 WaStrG; § 8 II 1 LuftVG; § 2 II 1 MBPig; ähnlich eine Vielzahl der Landesstraßengesetze; vgl. aber auch die Sondernorm des § 17 I b FStrG zur PG samt UVP.

⁶⁶⁹ Diese wichtige Voraussetzung läßt das allg. VwVfG in § 74 Abs. 6 des Bundes und vieler Länder leider immer noch vermissen; vorbildlich aber etwa § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 b VwVfG NRW, auch § 141 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 LVwG SH.

⁶⁷⁰ Auch bei *unwesentlicher* Rechtsbeeinträchtigung zulässig nach § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG.

⁶⁷¹ Im allg. VwVfG fehlt überwiegend die Nr. 1, so dass dort die Nr. 1 hier die Nr. 3 ist, aber Nr. 2 übereinstimmt.

⁶⁷² Für eine Ersetzung auch von PF *Marschall/Schroeter/Kastner*, 5. Aufl., § 17 Rn. 199; nicht ganz eindeutig *Friesecke*, 4. Aufl., WaStrG, § 14 Rn. 72; ablehnend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156; *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797); *Ringel*, a.a.O., S. 196 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44 Mitte. Näher 5. Teil B. I.

UVP-pflichtigen Vorhaben zur Anwendung gelangen soll. Im Wege der Analogie findet schließlich § 100 Nr. 2 VwVfG Anwendung, so dass auch eine landesrechtliche Plangenehmigung aufgrund der zugebilligten Konzentrationswirkung in der Lage ist, bundesrechtliche Entscheidungen zu ersetzen.⁶⁷³

Die besonderen Rechtswirkungen der Plangenehmigung unterscheiden sich also grundsätzlich nicht von denen der Planfeststellung, insbesondere wird mit dem Plangenehmigungsverfahren gleichzeitig der Vorausbau gem. § 42 Abs. 1 S. 2 FlurbG zulässig.⁶⁷⁴ Auch die wasserrechtliche Ausbaugenehmigung nach § 31 Abs. 3 WHG (§ 31 I 3 WHG a.F.) wird durch die flurbereinigungsrechtliche Plangenehmigung ersetzt, soweit Gewässer als gemeinschaftliche Anlagen i.S.v. § 39 FlurbG hergestellt werden und es sich nach der „Neufassung“ des WHG dabei *nicht* um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt.⁶⁷⁵

IV. Unterbleiben der Planfeststellung gem. § 41 Abs. 4 S. 2, 3 FlurbG

Die Planfeststellung (und Plangenehmigung) kann desweiteren gemäß § 41 Abs. 4 S. 2 FlurbG bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden **oder** wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden (S. 3).⁶⁷⁶ Der Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung steht dabei anders als im sonstigen Fachplanungsrecht⁶⁷⁷ sowie § 74 Abs. 7 S. 1 VwVfG und § 141 Abs. 7 S. 1 LVwG SH im pflichtgemäßen Ermessen der Flurbereinigungsbehörde. Auch handelt es sich bei § 41 Abs. 4 S. 3 FlurbG im Gegensatz zum allgemeinen VwVfG und dem Fachplanungsrecht um eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung (vergleichbar § 17 Abs. 2 S. 2 FStrG a.F.). Das Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung entspricht dabei § 17 Abs. 2 S. 1 u. 2 FStrG a.F. (bis zum PIVereinfG vom 17.12.1993⁶⁷⁸).⁶⁷⁹

⁶⁷³ Vgl. Ringel, a.a.O., S. 198 ff.; Alexander, DAR 1993, 138 (139); ders., BWVP1992, 265 (266); dazu näher 5. Teil der Arbeit, B. II.

⁶⁷⁴ Seehusen/Schwede, a.a.O., § 41 Rn. 24 unter Verweis auf OVG Lüneburg v. 26.10.1978 - F OVG A 187/78, RzF 41 IV, 1; Bay VGH, Beschl. v. 5.2.1979, AgrarR 1979, 202 = BayVBl. 1979, 678; a.A. Hoecht, AgrarR 1983, 89; ders., RdL 1988, 113 (114); Bramer, NuR 1981, 201 (203 f.).

⁶⁷⁵ Seehusen/Schwede, a.a.O., § 41 Rn. 24 unter Verweis auf *Quadflieg*, Recht d. Flurbereinigung, § 41 Rn. 186 ff.

⁶⁷⁶ Vgl. Seehusen/Schwede, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 27 ff.; sowie d. Planfeststellungsrichtlinien der Länder z. FlurbG: etwa *Niedersachsen* in Nds. MBl. 2000, 316 (319 Pkt. 2.8); *Nordrhein-Westfalen* in MBL. NRW 2002, 1012 (1017 Pkt. 4.5) oder *Brandenburg* (PlaferFlurbG) v. 22.1.2003, ABl. Bbg S. 255.

⁶⁷⁷ § 17 II 1 FStrG, § 18 II 1 AEG; § 28 II 1 PBefG; § 14 I b 1 HS 1 WaStrG; § 2 III 1 MBPIG; anders § 8 III 1 LuftVG (Ermessen wie im FlurbG). Ermessen räumen auch einige Landesstraßengesetze ein: § 38 IV 1 BbgStrG; § 45 VI 1 StrWG-MV; § 39 IV HS 1 SaarlStrG; § 37 III 1 StrG LSA; § 40 VI 1 StrWG SH; § 38 III 1 ThürStrG.

⁶⁷⁸ Bis zum PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123): Die Planfeststellung kann in den Fällen des § 19 II a FStrG und bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

⁶⁷⁹ Seehusen/Schwede, FlurbG, § 41 Rn. 27; BT-Drs. 7/3020 zur Änderung des FlurbG v. 23.12.1974, S. 26 zu Nr. 28, unter Verweis auf vergleichbare Regelungen im damaligen Planfeststellungsrecht (vgl. § 18 a Abs. 1 S. 2 FStrG a.F.).

Diese Möglichkeit erleichtert das Verfahren, da hierdurch eine erneute Planfeststellung oder auch Plangenehmigung vermieden wird.⁶⁸⁰ Doch sind entsprechende Änderungen und Erweiterungen i.d.R. wenigstens aktenkundig zu machen und in den Flurbereinigungsplan zu übernehmen.⁶⁸¹ Die Beteiligten sind dabei zu unterrichten. Allerdings müssen die nach anderen Gesetzen evtl. erforderlichen Erlaubnisse, Genehmigungen oder sonstigen Zulassungen mangels Konzentrationswirkung eingeholt werden.⁶⁸²

Eine solche Regelung vom Unterbleiben bzw. Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung weisen nach Erlaß des PIVereinfG⁶⁸³ vom 17.12.1993 auch die verschiedenen Bundesverkehrswegegesetze⁶⁸⁴ sowie der neu gefaßte § 74 Abs. 7 VwVfG nach dem GenBeschlG vom 12.9.1996 auf, allerdings mit dem weiteren Erfordernis nach S. 2 Nr. 1, dass *andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen*.⁶⁸⁵ Es handelt sich bei dem Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung nach überwiegender Ansicht um einen **Verwaltungsakt**, da das Vorliegen der betreffenden Voraussetzungen gerade durch die Behörde verbindlich festgestellt wird.⁶⁸⁶ Wie auch bei der Plangenehmigung bereits ausgeführt, findet § 74 Abs. 7 VwVfG aufgrund des Vorrangs des Spezialrechts nur dann ergänzend Anwendung, soweit das FlurbG keine inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Vorschriften enthält.⁶⁸⁷

⁶⁸⁰ Ob § 41 IV 2, 3 FlurbG neben dem eigentlich spezielleren § 76 VwVfG anwendbar ist, also bei unwesentlichen Änderungen nach Feststellung aber vor Fertigstellung des Vorhabens, ist str.; ablehnend *Seehusen/Schwede*, FlurbG, § 41 Rn. 27 unter Verweis auf *Quadflieg*, § 41 Rn. 193 ff.; a.A. VGH BW v. 29.8.1978, AgrarR 1979, 55. Vgl. zu Planänderungen auch Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW 2002, S. 1012 (1017 Pkt. 5); RFlurbPlanung *Niedersachsen*, Nds. MBl. 2000, S. 316 (S. 319 Pkt. 2.7). Auch die überwiegende Auffassung z. vergleichbaren § 74 VII VwVfG nimmt schließlich eine Anwendbarkeit neben § 76 VwVfG an, vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 2; *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (799); a.A. *Obermayer*, 3. Aufl., § 76 Rn. 38.

⁶⁸¹ Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW 2002, S. 1012 (1017 Pkt. 4.5.3).

⁶⁸² *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 159; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 202; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 177; *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 79.

⁶⁸³ § 18 III AEG (= früher § 36 b III BBahnG); § 17 II FStrG u. § 17 II FStrG a.F. (bis z. PIVereinfG); § 8 III LuftVG u. § 8 II LuftVG a.F. (bis z. PIVereinfG); § 28 II PBefG u. § 28 II PBefG a.F. (bis z. PIVereinfG); § 14 I b WaStrG (dort **ohne** d. Voraussetzung „von unwesentlicher Bedeutung“; § 2 III MBPlG (später erlassen, BGBl. I 1994 S. 3486).

⁶⁸⁴ § 18 III AEG (ehemals § 36 b III BBahnG), § 8 III LuftVG u. § 8 II LuftVG a.F. (bis z. PIVereinfG), § 28 II PBefG § 28 II PBefG a.F. (bis z. PIVereinfG), § 2 III MBPlG; allerdings § 14 I b WaStrG und § 17 II FStrG **ohne** d. Einschränkung, dass es sich bloß um „Änderungen und Erweiterungen“ handeln darf.

⁶⁸⁵ So auch das Fachplanungsrecht: § 18 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 AEG (= früher § 36 b Abs. 3 S. 2 Nr. 1 BBahnG); § 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 FStrG; § 14 Abs. 1 b Nr. 2 WaStrG; § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 LuftVG; § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 PBefG; § 2 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 MBPlG. Durch das Einfügen der *Umweltklausel* jeweils in Nr. 1 durch das UVP-ÄndG v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.) jetzt immer **Nr. 2** (vorher Nr. 1).

⁶⁸⁶ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 29; BVerwG v. 8.10.1976, NJW 1977, 2367 (LS 1) zum ähnlichen § 28 II PBefG a.F.; BVerwG v. 15.1.1982, BVerwGE 64, 325 (LS 2, 329 f.) = NJW 1982, 1546 (LS 2) zum vergleichbaren § 17 II 3 FStrG a.F.; zu § 74 VII VwVfG *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., § 74 Rn. 181 m.w.N.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 185; jetzt auch *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 174 (anders noch *Busch* 6. Aufl., 74 Rn. 8.4.2); differenzierend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 161; ausf. *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 94 f.; a.A. Behördeninternum ohne Außenwirkung ausf. *Ringel*, Die PG im FachplanungsR, 1996, S. 234 ff. (236); *Marschall/Schroeter/ Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 200; *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 79.

⁶⁸⁷ *Knack*, VwVfG, § 74 Rn. 169 (Rn. 8.1 a.F.); *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 178, grds. Rn. 191; Planfeststellungsrichtlinien Niedersachsen (RFlurbPlanung) RdErl. d. ML v. 31.3.2000, Nds. MBl. 2000, S. 316 (S. 317 Pkt. 2.1.1).

Als Beteiligte i.S.d. § 41 Abs. 4 S. 3 FlurbG kommen in erster Linie die sonst an der Planfeststellung beteiligten Träger öffentlicher Belange einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung - Landwirtschaftskammer - in Betracht. Entsprechende Vereinbarungen i.S.v. § 41 Abs. 4 S. 3 Alt. 2 FlurbG sind in einer Niederschrift festzuhalten.⁶⁸⁸

Eine Planänderung oder -erweiterung ist schließlich nur dann von unwesentlicher Bedeutung, wenn Umfang und Zweck des Vorhabens dieselben bleiben und die Änderung bzw. Erweiterung keine irgendwie belastenden Auswirkungen auf die Umgebung hat, es sei denn dahingehende Absprachen wurden getroffen. Eine *unwesentliche* Änderung liegt etwa vor, wenn geplante Wege nur um wenige Meter verschoben werden,⁶⁸⁹ ohne dass die Gesamtkonzeption des Wegenetzes verändert wird.⁶⁹⁰ Dasselbe gilt, wenn ein geplantes Wegestück entfällt, weil z.B. in seinem Bereich ein Teilnehmer stärker zusammengelegt werden kann und daher das Wegestück funktionslos werden würde. Aber auch in diesen Fällen der unwesentlichen Änderung ist eine dahingehende Zustimmung des Vorstands der Teilnehmergeinschaft als Träger der Maßnahme nach § 41 Abs. 4 S. 3 Alt. 2 FlurbG erforderlich.⁶⁹¹

Wesentlich ist dagegen regelmäßig eine Änderung oder Erweiterung, die sich - wie eine zusätzliche Befestigung von Wegen - etwa auf die Belange des Naturschutzes auswirken kann.⁶⁹² Diese Planänderungen können danach nur über eine althergebrachte Planfeststellung nach § 41 Abs. 1, 3 FlurbG oder mittels einer schnelleren Plangenehmigung verwirklicht werden. Nicht von unwesentlicher Bedeutung ist in der Regel eine nach anderen Gesetzen anzeige- oder genehmigungspflichtige Änderung oder Erweiterung einer bestehenden Anlage.⁶⁹³ Sollten Unsicherheiten bezüglich des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des § 41 Abs. 4 S. 2, 3 FlurbG vorliegen, so ist die Flurbereinigungsbehörde gehalten, zur Sicherheit ein Planfeststellungs- bzw. zumindest Plangenehmigungsverfahren durchzuführen.⁶⁹⁴ Wenn zweifelhaft ist, ob eine unwesentliche Änderung / Erweiterung vorliegt, erscheint zunächst eine diesbezügliche Abstimmung der Flurbereinigungsbehörde mit der oberen Flurbereinigungsbehörde - der Planfeststellungsbehörde - zweckmäßig.⁶⁹⁵

Problematisch ist, wie bereits bei der flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung kritisiert, dass der Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung i.S.v. § 41 Abs. 4 S. 2, 3 FlurbG

⁶⁸⁸ Ebd., Pkt. 2.8 a.E.; Planfeststellungsrichtlinien FlurbG NRW v. 22.8.2002, MBl. NRW, S. 1012 (1017 Pkt. 4.5.4).

⁶⁸⁹ Vgl. VGH BW v. 29.8.1978, AgrarR 1979, 55, z. Verschieben eines Feldwegs um 5-6 m.

⁶⁹⁰ *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 28.

⁶⁹¹ Ebd.

⁶⁹² *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 28, 2. Abs.

⁶⁹³ Siehe Planfeststellungsrichtlinien Niedersachsen v. 31.3.2000, Nds. MBl. Nr. 18/2000, S. 316 (S. 319 Pkt. 2.8).

⁶⁹⁴ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 160; im Zweifel Planfeststellungsverfahren, so RFlurbPlanung, Nds. MBl. 2000, S. 316 (S. 319 Pkt. 2.8 a.E.).

⁶⁹⁵ Der VGH BW v. 29.8.1978, AgrarR 1979, 55 (LS, S. 56) verlangt überdies, dass sowohl für eine flurbereinigungsrechtliche PG nach § 41 IV 1 FlurbG wie auch beim Unterbleiben d. PF u. PG gem. S. 2,3 wenigstens die *Genehmigung* der *oberen Flurbereinigungsbehörde* einzuholen sei, a.A. *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage, § 41 Rn. 29.

nicht wie das sonstige Fachplanungsrecht⁶⁹⁶ voraussetzt, dass es sich *nicht* um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf (diese Beschränkung läßt auch § 74 Abs. 7 VwVfG noch vermissen). Doch normieren einige Landesgesetze wenigstens, dass die nach Abschnitt 7 BNatSchG anerkannten Verbände Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten (§ 74 Abs. 7 S. 3 VwVfG NRW), was einen gewissen, allerdings europarechtlich im Hinblick auf die UVP-RL, aber wohl nicht genügenden Ausgleich darstellt. Allerdings ist nach dem aktuellen Entwurf für ein Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (sog. Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)⁶⁹⁷ eine Klarstellung im Flurbereinigungsgesetz geplant, indem in § 41 Abs. 4 FlurbG ein neuer Satz 4 angefügt werden soll: „*Abweichend von Satz 1 und 2 bedarf es der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, wenn für den Plan nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.*“ Diese UVP-rechtlich gebotene Einschränkung ist gleichsam im sonstigen Fachplanungsrecht⁶⁹⁸ vorzufinden. – jedoch leider mit Ausnahme der allgemeinen fachgebietsübergreifenden Vorschrift des § 74 Abs. 7 VwVfG.

Die Regelung in § 41 FlurbG über die Zulassung gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan = Plan nach § 41 FlurbG) wies gegenüber den Regelungen zur Plangenehmigung bzw. dem Unterbleiben bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung in anderen Fachplanungsgesetzen insoweit eine bis dahin einzigartige Besonderheit auf, als der Gesetzgeber hier erstmals zwischen drei Möglichkeiten unterschied: **1.)** der Planfeststellung gem. § 41 Abs. 1 u. 3 FlurbG, **2.)** der Plangenehmigung nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG und schließlich **3.)** dem Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung gemäß § 41 Abs. 4 S. 2, 3 FlurbG (Planfreistellung).⁶⁹⁹

1. Abgrenzung zur Plangenehmigung nach dem PIVereinfG u. dem GenBeschlG

Dieses flexible und innovative Regelungsmodell hat der Bundesgesetzgeber letztlich beim Erlaß des Planungsvereinfachungsgesetzes⁷⁰⁰ 1993 zunächst nur für die Verkehrswegegesetze des Bundes wiederentdeckt und generell in die verkehrswegerechtlichen Fachplanungsgesetze übernommen.⁷⁰¹ Dabei wird der Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Gegensatz zur Rege-

⁶⁹⁶ § 17 II 2 Nr. 1 FStrG; § 18 III 2 Nr. 1 AEG; § 28 II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I b 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 1 MBPIG (angepasst durch das Artikelgesetz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950/2015 ff.). In diese Richtung auch einige Landesstraßengesetze.

⁶⁹⁷ Siehe unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (dort Anhang 2, Stand 30.6.2005, vgl. Art. 7 Nr. 1 a, S. 25).

⁶⁹⁸ Vgl. vorvorherige Fn.

⁶⁹⁹ Vgl. auch Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 52 ff. (53 f.).

⁷⁰⁰ Artikel 1 bis 5 des PIVereinfG für Verkehrswege v. 17.12.1993, BGBl. I 2123.

⁷⁰¹ § 36 b Abs. 1, 2, 3 BBahnG (= § 18 Abs. 1, 2, 3 AEG); § 17 Abs. 1, 1 a, 2 FStrG; § 14 Abs. 1, 1 a, 1 b WaStrG; § 8 Abs. 1, 2, 3 LuftVG und § 28 Abs. 1, 1 a, 2 PBefG sowie § 2 Abs. 1, 2, 3 MBPIG. Nach dem GenBeschlG jetzt auch § 74 Abs. 1, 6, 7 VwVfG und § 7 Abs. 1 u. 2 AbfG (außer Kraft); § 31 Abs. 2, 3 KrW-/AbfG i.V.m. § 74 VI VwVfG; § 9 b Abs. 1 S. 1, S. 2 AtG i.V.m. § 74 VI VwVfG; § 31 Abs. 1 S. 1, 3 WHG a.F. = jetzt § 31 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 WHG jeweils noch mit der 3. Möglichkeit des Entfallens von PF u. PG in unwesentl. Fällen gemäß § 74 VII VwVfG.

lung nach dem VerkPBG⁷⁰² allerdings in der Weise erweitert, dass das Plangenehmigungsverfahren im Fernstraßenrecht (§ 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 FStrG a.F.) und Personenbeförderungsrecht (§ 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 PBefG a.F.) auch dann anstelle eines Planfeststellungsverfahrens gewählt werden kann, wenn Rechte anderer *nicht wesentlich* beeinträchtigt werden (jetzt **Nr. 3**). Ferner ist das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung nach § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG wie bereits bei § 41 Abs. 4 S. 2 FlurbG in das Ermessen der Behörde gestellt, während die anderen Verkehrswegegesetze eine gebundene Entscheidung vorsehen.⁷⁰³ Aber auch das allgemeine VwVfG hat neben dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (§ 31 Abs. 2, 3 KrW-/ AbfG), dem Atomgesetz (§ 9 b Abs. 1 S. 1, 2 AtG) sowie dem Wasserhaushaltsgesetz (§ 31 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 WHG n.F.) diese Entwicklung des Fachplanungsrechts schließlich im September 1996 nachvollzogen, indem es verfahrensrechtlich nunmehr die 3 Möglichkeiten von Planfeststellung, Plangenehmigung und dem Entfallen von beidem in unwesentlichen Fällen vorsieht (§ 74 Abs. 1, 6 u. 7 VwVfG Bund).⁷⁰⁴ Auch die jeweiligen Landes-VwVfG sehen mittlerweile in Anpassung an die bundesrechtliche Regelung vereinheitlichend diese drei Zulassungsmöglichkeiten vor.

2. Unterbleiben der Planfeststellung als „Plangenehmigung“ nach älterer Rspr. des BVerwG

In älteren Fachplanungsgesetzen trat neben die Planfeststellung stets nur die (Plan-)Genehmigung⁷⁰⁵ oder das Unterbleiben der Planfeststellung⁷⁰⁶, aber nicht beide Regelungsmodelle. So sah etwa § 17 Abs. 2 S. 1 FStrG a.F. bis zu seiner Novellierung durch das PIVereinfG⁷⁰⁷ am 17.12.1993 nur vor, dass die *Planfeststellung* neben den Fällen des § 19 Abs. 2 a FStrG, also in dem Fall dass sich ein Beteiligter mit der Übertragung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechtes schriftlich einverstanden erklärt hat, nur noch *bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben könne*. Fälle von unwesentlicher Bedeutung lagen danach besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen wurden (§ 17 Abs. 2 S. 2 FStrG a.F.). Ähnliche Regelungen enthielten bis zum Erlass des PIVereinfG § 28 Abs. 2 PBefG a.F., § 8 Abs. 2 LuftVG a.F. sowie § 36 Abs. 2 BBahnG a.F.⁷⁰⁸, wobei das letztgenannte Verkehrsgesetz weitergehend normierte, dass die Planfeststellung lediglich *bei Änderungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben könne*, wenn die *Belange anderer nicht berührt werden*

⁷⁰² Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174. Gilt nur bis zum 31.12.2004.

⁷⁰³ Geb. Entscheidung z.B. § 17 II FStrG, § 37 III StrG BW, § 38 III StrWG NW; Ermessen, die Landesstraßengesetze der neuen Länder: § 38 IV BbgStrG, § 45 VI StrWG-MV, § 39 III SächsStrG, § 37 III StrG LSA, § 38 III ThürStrG.

⁷⁰⁴ So nach dem GenBeschlG auch das AbfG (außer Kraft), KrW-/AbfG, das AtG u. das WHG.

⁷⁰⁵ § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F., § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F., § 7 Abs. 2 AbfG; anders § 41 Abs. 4 S. 1, 2 FlurbG.

⁷⁰⁶ § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. v. 13.12.1951 (BGBl. I S. 955, mittlerweile aufgehoben und ersetzt durch das AEG); § 17 Abs. 2 S. 1 FStrG a.F. v. 8.8.1990 (BGBl. I S. 1714); § 8 Abs. 2 LuftVG a.F. v. 14.1.1981 (BGBl. I S. 61); § 28 Abs. 2 PBefG a.F. v. 8.8.1990 (BGBl. I S. 1690); anders § 41 Abs. 4 S. 1, 2 FlurbG v. 15.3.1976 (BGBl. I S. 533).

⁷⁰⁷ Planungsvereinfachungsgesetz für Verkehrswege (PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

⁷⁰⁸ BBahnG v. 13.12.1951 (BGBl. I S. 955), ersetzt durch das AEG mit Wirkung v. 1.1.1994 durch Art. 5 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes (ENeuOG) v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378). Vgl. zur Entwicklung der Plangenehmigung im Eisenbahnrecht Pfeil, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 ff.

oder die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben (diese Regelung trifft ebenfalls § 76 Abs. 2 VwVfG⁷⁰⁹ für Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens). Aber auch das Gesetz zur Vereinfachung des Planverfahrens für Fernmeldelinien⁷¹⁰ berechtigte die Deutsche Bundespost TELEKOM, ein vereinfachtes Planverfahren anzuordnen, um von den Vorschriften in § 7 TelwegG⁷¹¹ über die Planfeststellung bei der Benutzung eines Verkehrsweges zur Ausführung neuer Fernmeldelinien oder wesentlichen Änderung vorhandener Fernmeldelinien abzusehen.

Obwohl diese Regelungen nicht ausdrücklich von einer „Plangenehmigung“ sprechen, sondern vielmehr vom „Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen“⁷¹² von unwesentlicher Bedeutung“ (§ 17 Abs. 2 S. 1 FStrG a.F., § 36 Abs. 2 BBahnG a.F., § 8 Abs. 2 S. 1 LuftVG a.F., § 28 Abs. 2 PBefG a.F.), hat das BVerwG⁷¹³ bereits 1976 in den planfeststellungsersetzenden Entscheidungen des Planungsträgers auf Grundlage des § 28 Abs. 2 PBefG a.F. und schließlich auch 1982 gemäß § 17 Abs. 2 S. 3 FStrG a.F. „der Sache nach eine das Erfordernis der Planfeststellung ersetzende *Plangenehmigung*“ gesehen, indem sie an deren Stelle tritt und damit auch deren Zulassungsfunktion übernimmt. Damit wird ein an sich planfeststellungsbedürftiges Vorhaben ohne vorherige Durchführung eines langwierigen Planfeststellungsverfahrens rechtlich ohne sonst erforderlichen Planfeststellungsbeschluss zugelassen.

Diese „Plangenehmigung“ ist daher planerische Entscheidungsform wie beispielsweise ausdrücklich in § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. und § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. unter den dort näher bestimmten Voraussetzungen geregelt und hat folglich Planungscharakter, soweit das zugrunde liegende Vorhaben hinsichtlich der widerstreitenden Belange ein Planungsbedürfnis auslöst.⁷¹⁴ Das BVerwG hat damit bereits 1976⁷¹⁵ bzw. letztlich eindeutig 1982⁷¹⁶ einfach kurzerhand das Rechtsinstitut des *Unterbleibens der Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung* nach § 17 Abs. 2 S. 1 FStrG a.F., § 36 Abs. 2 BBahnG a.F., § 8 Abs. 2 S. 1 LuftVG a.F. und § 28 Abs. 2 PBefG a.F. ihrer Bedeutung und ihrem Regelungsgehalt nach

⁷⁰⁹ § 76 Abs. 2 VwVfG: Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann d. Planfeststellungsbehörde von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben. Vgl. dazu *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 2, 3 u. 12 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 1 ff. u. 17 ff.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 76 Rn. 2, 4 f. u. 25 ff., insb. 35 u. 38; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 4, 24 ff. u. 38; insb. *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (798 ff.).

⁷¹⁰ Gesetz zur Vereinfachung des Planverfahrens für Fernmeldelinien (PIVG) v. 24.9.1935 (RGBl. I S. 1177), geändert durch Gesetz v. 28.6.1990 (BGBl. I S. 1221).

⁷¹¹ Neubekanntmachung des TelegraphenwegeG (TelwegG) v. 18.12.1899 (RGBl. I S. 705) in der Fassung v. 24.4.1991 (BGBl. I S. 1053, mittlerweile ersetzt durch das TelekommunikationsG (TKG) v. 25.7.1996 (BGBl. I S. 1120).

⁷¹² § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. erfaßte nur Änderungen und nicht auch Erweiterungen (anders die anderen Gesetze).

⁷¹³ Urt. des 7. Senats v. 8.10.1976 - VII C 24/73 (Kassel) = Buchholz 442.01 § 28 PBefG Nr. 3 S. 1, BVerwG in NJW 1977, 2367 f. (zu § 28 II PBefG a.F.); Urt. des 4. Senats v. 15.1.1982 - Az. 4 C 26.78 -, in BVerwGE 64, S. 325 ff. (329 f. zu § 17 II FStrG a.F.) = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 47 = NJW 1982, 1546 = DVBl. 1982, 359 = DÖV 1982, 250 = BayVBl. 1982, 359; vgl. dazu *Bülow*, Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts unter besonderer Berücksichtigung des Planfeststellungsrechts, 1996, S. 87 ff.; *Ringel*, S. 18 f. u. 225 ff.; Darstellung der Rechtslage vor Einführung der qualifizierten Plangenehmigung bei *Ronellenfitsch*, Verzicht auf Planfeststellung, in: Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, 1995, Sp. FB Nr. 85, S. 68 = Die Verwaltung 1990, 323 ff. (349 ff.); a.A. *Fickert*, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, Anm. 12, S. 109 (zu § 17 II FStrG a.F.); sowie Planfeststellungsrichtlinien der Bundesstraßenverwaltung (PlaFeR) Nr. 5 Abs. 3 S. 2 (VkB1. 1976, S. 564).

⁷¹⁴ Vgl. BVerwGE 64, 325 (329 f. zu § 17 Abs. 2 S. 3 FStrG a.F.) v. 15.1.1982 = NJW 1982, 1546 ff.

⁷¹⁵ BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 zu § 28 II PBefG a.F., NJW 1977, 2367 (2368).

⁷¹⁶ BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 zu § 17 II FStrG a.F., BVerwGE 64, 325 (329 f.) = NJW 1982, 1546.

dem Rechtsinstitut der Plangenehmigung älteren Typs nach § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. und § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. dergestalt gleichgesetzt, dass es in beiden Regelungen undifferenziert eine „Plangenehmigung“ sah, die eine sonst erforderliche Planfeststellung ersetzt. Eine genaue Unterscheidung war seinerzeit auch nicht notwendig, da die jeweiligen Fachplanungsgesetze entweder nur die Genehmigung älterer Bauart oder das Unterbleiben einer Planfeststellung kannten, aber nicht beide Möglichkeiten und dabei keiner Regelung die weitreichenden Rechtswirkungen einer heutigen – qualifizierten⁷¹⁷ – Plangenehmigung zukamen. Ihre Wirkungen erschöpften sich allein darin, ein bestimmtes Vorhaben von der allgemeinen Planfeststellungspflicht freizustellen, d.h. mangels umfassender Konzentrationswirkung waren andere erforderliche Genehmigungen dennoch einzuholen. Nach geltender Gesetzeslage wird nunmehr aber ausdrücklich zwischen den drei verschiedenen Zulassungsformen der Planfeststellung, der Plangenehmigung und dem Entfallen von beidem in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (sog. Planfreistellung bzw. Verzicht)⁷¹⁸ strikt unterschieden.⁷¹⁹

Das BVerwG charakterisierte die Entscheidung der obersten Landesstraßenbaubehörde, dass bei Straßenänderungen und -erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung eine Planfeststellung unterbleiben könne, eindeutig als Entscheidung mit Außenwirkung in Form eines Verwaltungsaktes (VA) i.S.v. § 35 VwVfG, wie bereits schon die Entscheidung der Genehmigungsbehörde nach § 28 Abs. 2 PBefG a.F., von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abzusehen.⁷²⁰ Daher können planbetroffene Dritte diese Entscheidung wie einen Planfeststellungsbeschluss auch mit der Behauptung angreifen, durch die Zulassung des Vorhabens in ihren subjektiven Rechten verletzt zu sein.⁷²¹

Unter Zugrundelegung des heute allgemein gültigen *dreistufigen*⁷²² *Zulassungssystems* handelte es sich bei dem vom BVerwG zu qualifizierenden „Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung“ nicht um eine Plangenehmigung nach heutigem Verständnis, sondern vielmehr um eine **Planfreistellung** i.S.v. § 17 Abs. 2 FStrG n.F. bzw. § 28 Abs. 2 PBefG n.F., also das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen⁷²³ unwesentlicher Bedeutung.⁷²⁴ Im Unterschied zum damaligen Recht, steht der „Verzicht“ auf Planfeststellung und Plangenehmigung aber nicht mehr im Ermessen der Behörde

⁷¹⁷ Hierzu Anm. (Fn.) 1 und ausführlich zu den Rechtswirkungen einer heutigen (qualifizierten) PG 5. Teil der Arbeit. eingehend auch Ringel, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 179-220 m.w.N.

⁷¹⁸ Dazu Ringel, a.a.O., S. 221 ff.; Timmermans, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff.

⁷¹⁹ Allg. § 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG zur Planfeststellung, § 74 Abs. 6 VwVfG zur Plangenehmigung und § 74 Abs. 7 VwVfG zur sog. Planfreistellung. Vgl. zu den drei Zulassungsformen Timmermans, VBIBW 1998, 285 ff.; auch Ringel, a.a.O., S. 221 f.

⁷²⁰ Vgl. BVerwG v. 8.10.1976 in NJW 1977, 2367 LS 1 (zu § 28 II PBefG a.F.) u. BVerwGE 64, 325 (LS 2, S. 330) v. 15.1.1982 (zu § 17 II 3 FStrG a.F.) = NJW 1982, 1546.

⁷²¹ So BVerwGE 64, 325 (LS 2, S. 330 zu § 17 II 3 FStrG a.F. u. zu § 28 II 3 PBefG a.F.).

⁷²² Im Fernstraßenrecht existieren sogar 5 Planungsmöglichkeiten, vgl. Stüer/Probstfeld, UPR 2001, 361 ff.; kritisch Wickel/Müller, NVwZ 2001, 1133 ff., die Schwierigkeiten in der Handhabung konstatieren.

⁷²³ Im Gegensatz zu § 17 II 1 FStrG n.F. verlangt § 28 II 1 PBefG n.F., dass es sich **nur** um eine „Änderung und Erweiterung“ handeln darf, also kein Neubauvorhaben. Eingeschränkt auch § 18 III 1 AEG (ehemals § 36 b III 1 BBahnG), § 8 III 1 LuftVG, § 2 III 1 MBPlG; wie FStrG dagegen § 14 I b HS 1 WaStrG u. allg. § 74 VII 1 VwVfG.

⁷²⁴ So auch Ringel, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff. und S. 229 ff.; Axer, DÖV 1995, 495 (499); Timmermans, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff. (92); dies., VBIBW 1998, 285, (289 ff./291).

(anders jedoch immer noch § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG und § 41 Abs. 4 S. 2 FlurbG).⁷²⁵ Diese Sichtweise wird gestützt durch die amtlichen Gesetzgebungsmaterialien zum Entwurf des Planungsvereinfachungsgesetzes. Dort führt die Bundesregierung zum neuen § 36 b Abs. 3 BBahnG (jetzt § 18 Abs. 3 AEG) aus, dass die Vorschrift zur Planfreistellung (Verzicht auf PF u. PG) im wesentlichen dem bisherigen § 36 Abs. 2 BBahnG (Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen von unwesentlicher Bedeutung) entspricht und *nicht* der Regelung zur Plangenehmigung (heute § 18 Abs. 2 AEG, damals kurzzeitig § 36 b Abs. 2 BBahnG).⁷²⁶ Danach können Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung gänzlich entfallen. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen wurden lediglich genauer als bisher geregelt⁷²⁷ – insbesondere durch die Aufnahme der heutigen Nr. 2 (damals noch Nr. 1) und im Zuge des UVP-Änderungsgesetzes v. 27.7.2001 durch die im Bundesverkehrswegerecht einheitliche Normierung, dass es sich **nicht** um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf (Nr. 1).

3. Harmonisierung des Fachplanungsrechts

Nach der Harmonisierung des Fachplanungsrechts durch das PIVereinfG vom 17. Dezember 1993 wurden die verschiedenen Bundesverkehrswegegesetze einander in der Weise angeglichen, dass Planfeststellung und Plangenehmigung grds. bei Änderungen und Erweiterungen⁷²⁸ von unwesentlicher Bedeutung entfallen (*Planfreistellung* bzw. *Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung*).⁷²⁹ **Fälle unwesentlicher Bedeutung** lagen nun (insbesondere)⁷³⁰ vor, wenn **1.** andere öffentliche Belange nicht berührt sind **oder** die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen *und* sie dem Plan nicht entgegenstehen **und** **2.** Rechte anderer nicht beeinflusst werden **oder** mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.⁷³¹ Insoweit wurde die Regelung des Unterbleibens von Planfeststellung (a.F.) in Form des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung (n.F.) nach neuem Recht um das Erfordernis der **Nr. 1 (heute Nr. 2) erweitert**, also dass andere öffentliche Belange nicht berührt werden dürfen

⁷²⁵ Ermessen auch: § 38 Abs. 4 S. 1 BbgStrG; § 45 Abs. 6 S. 1 StrWG-MV; § 39 Abs. 4 HS 1 SaarStrG; § 37 Abs. 3 S. 1 StrG LSA; § 40 VI 1 StrWG SH; § 38 Abs. 3 S. 1 ThürStrG; nicht mehr § 39 Abs. 3 S. 1 SächsStrG.

⁷²⁶ Vgl. BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993 zum PIVereinfG, S. 19, re. Sp. M. (zu § 36 b).

⁷²⁷ Ebd.

⁷²⁸ Auf die Voraussetzung „Änderung und Erweiterung“ verzichteten nur das FStrG (§ 17 II 1) und das WaStrG (§ 14 I b HS 1) wohl um den Anwendungsbereich zu erweitern, wobei d. WaStr-Recht sogar weitergehend nicht einmal fordert, dass es sich um „Fälle unwesentlicher Bedeutung“ handeln muss, wie das übrige Fachrecht; vgl. *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 200 ff.; ferner *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 75 ff.

⁷²⁹ § 36 b Abs. 3 BBahnG (= jetzt § 18 Abs. 3 AEG), § 17 Abs. 2 FStrG, § 14 Abs. 1 b WaStrG, § 8 Abs. 3 LuftVG (aber Ermessen!), § 28 Abs. 2 PBefG; sowie § 2 Abs. 3 MBPIG (BGBl. I 1994, S. 3486); so jetzt auch allgemein § 74 Abs. 7 VwVfG nach dem Erlaß des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356). Ausführlich dazu *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff.; prägnant *dies.*, VBIBW 1998, 285 (289 ff.); *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff.; ferner *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 175 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 159 ff.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 169 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 177 ff.

⁷³⁰ Das allgemeine VwVfG verzichtete in § 74 Abs. 7 S. 2 mit Einführung durch das GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354, 1356 im Gegensatz zum älteren Fachplanungsrecht (bis zum UVP-Änderungsgesetz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950, 2015 ff.) auf den Zusatz „insbesondere“, so dass es sich hier um eine abschließende Definition handelt, während das Fachrecht (Ausnahme § 14 I b HS 1 WaStrG; dazu *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 75 ff.) damit Regelbeispiele aufführte. Vgl. *Busch*, in: *Knack*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 8.2.

⁷³¹ Dabei räumt § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG (wie bereits § 8 Abs. 2 S. 1 LuftVG a.F.) anders als die anderen Bundesverkehrswegegesetze der Behörde insoweit **Ermessen** ein, als dass Planfeststellung u. Plangenehmigung bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben *kann*. Ferner liegen Fälle unwesentlicher Bedeutung insbesondere dann vor, wenn *unmittelbar* durch die geänderte oder erweiterte Anlage ... (sonst gleicher Wortlaut)

bzw. die erforderlichen Entscheidungen der anderen Behörden vorliegen und dem Plan nicht entgegenstehen.⁷³² Das Fachplanungsrecht wie nun auch § 74 Abs. 7 S. 2 VwVfG des Bundes seit dem GenBeschlG⁷³³ vom 12.9.1996 sowie nach landesgesetzlicher Umsetzung der Länder (bzw. § 141 Abs. 7 S. 2 LVwG SH)⁷³⁴ enthalten also zwei kumulative in sich wiederum alternativ aufgespaltene Voraussetzungen für die Planfreistellung. Im Zuge des Artikelgesetzes⁷³⁵ u.a. zur Umsetzung der UVP-ÄndRL vom 21.7.2001 wurde im gesamten *Bundesverkehrswe gerecht* neben der Plangenehmigung auch bei der Planfreistellung noch die UVP-rechtlich gebotene zusätzliche Voraussetzung aufgenommen, dass es sich *nicht* um ein *UVP-pflichtiges Vorhaben* handeln darf (jeweils Nr. 1), wodurch sich die früheren Nr. 1 und Nr. 2 verschoben haben und hier jetzt Nr. 2 und 3 geworden sind.

Im Gegensatz zum sonstigen Fachplanungsrecht sowie dem VwVfG verlangt § 14 Abs. 1 b HS 1 WaStrG jedoch nicht ausdrücklich, dass Planfeststellung und Plangenehmigung lediglich bei „Fällen von unwesentlicher Bedeutung“ entfallen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein solcher Fall im Ergebnis angenommen werden kann, soweit die Voraussetzungen, die demgegenüber fachgebietsübergreifend einheitlich normiert sind, vorliegen. Letztlich dürfte § 14 Abs. 1 b WaStrG in der Praxis wohl auch nur geringe praktische Bedeutung erlangen, da die in den Nummern 1 und 2 festgelegten Voraussetzungen⁷³⁶ bei der wesentlichen Umgestaltung einer Bundeswasserstraße als Verkehrsweg im Sinne von § 12 Abs. 2 S. 1 WaStrG nur selten und bei ihrem Neubau sicher kaum vorliegen werden.⁷³⁷ Zudem hat das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung schließlich zur Folge, dass die bestandssichernde Genehmigungswirkung (str.)⁷³⁸, zumindest aber Konzentrations-, Gestaltungs- und Ausschlußwirkung dem Vorhaben nicht zuteil werden.

Ferner steht die Entscheidung des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung mit Ausnahme der luftverkehrsrechtlichen Regelung in § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG und der bereits erläuterten Vorschrift im Flurbereinigungsrecht gem. § 41 Abs. 4 S. 2, 3 FlurbG sowie einigen landesstraßenrechtlichen Vorschriften⁷³⁹ vorwiegend der neuen Bundesländer grundsätzlich nicht mehr

⁷³² Vgl. Ringel, (Fn. 2), S. 221 ff.; Timmermans, Verzicht auf Planfeststellung u. Plangenehmigung, 1996, S. 89 ff.

⁷³³ Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356, zu Nr. 8 c).

⁷³⁴ Da das Landesverwaltungsgesetz (LVwG) von Schleswig-Holstein älter ist als das des Bundes, folgt es im Gegensatz zu allen anderen LVwVfG noch einer anderen Normierung, die Inhalte stimmen indes weitgehend überein.

⁷³⁵ Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

⁷³⁶ Dazu Friesecke, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 76 ff.

⁷³⁷ Friesecke, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 75.

⁷³⁸ So Friesecke, ebd.; a.A. BVerwG v. 8.10.1976, NJW 1977, 2367 f.; eindeutig BVerwG v. 15.1.1982, BVerwGE 64, 325 (LS 1, 329) = NJW 1982, 1546 (LS 1); d. Gegenansicht ist entgegenzuhalten, dass nach der ausdrücklichen Begründung der Bundesregierung zum PIVereinfG § 36 b III BBahnG (jetzt § 18 III AEG) im wesentlichen dem bisherigen § 36 II BBahnG a.F. (bis z. PIVereinfG v. 17.12.1993) - *Unterbleiben d. PF bei Änderungen v. unwesentlicher Bedeutung* - entspricht und nur die dafür erforderlichen Voraussetzungen genauer als bisher geregelt werden, so BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 19 (gilt gleichfalls für die übrigen Bundesverkehrswe gerechte, S. 21 ff.). Ebenso Timmermans, VBIBW 1998, 285 (290 f.); Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 181; Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 186.

⁷³⁹ § 38 Abs. 4 S. 1 BbgStrG; § 45 Abs. 6 S. 1 StrWG-MV; § 39 Abs. 4 HS 1 SaarlStrG; § 37 Abs. 3 S. 1 StrG LSA; § 40 VI 1 StrWG SH; § 38 Abs. 3 S. 1 ThürStrG; nicht mehr § 39 Abs. 3 S. 1 SächsStrG. Vgl. auch Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz (1991), abgedruckt bei Blümel/Pfeil (Hrsg.), Neue Länderstrassengesetze, 1993, Sp. FB 127, S. 109 ff.

im Ermessen der Behörde, sondern erfolgt vielmehr kraft Gesetzes.⁷⁴⁰ Dennoch müssen bzw. können die Voraussetzungen für das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung mit Außenwirkung verbindlich festgestellt werden (sog. Negativattest).⁷⁴¹

Weiterhin umstritten ist die Rechtsnatur der Planfreistellung / des Verzichts⁷⁴² auf Planfeststellung und Plangenehmigung; teilweise wird sie als rein behördeninterne Mitteilung⁷⁴³ ohne Außenwirkung verstanden, überwiegend jedoch als regelnde, zumindest die Voraussetzungen verbindlich feststellende Entscheidung samt Außenwirkung, also als Verwaltungsakt⁷⁴⁴ im Sinne von § 35 VwVfG. Mit dem PIVereinfG wurde schließlich auch das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung - angelehnt an § 4 VerkPBG - in alle Bundesverkehrswegesetze übernommen.

Der Gesetzgeber unterscheidet nach heutiger Rechtslage damit ausdrücklich grds. zwischen drei Rechtsinstituten **1.) Planfeststellung**, **2.) Plangenehmigung** und **3.) dem Entfallen von beidem** (sog. **Planverzicht**).⁷⁴⁵ Ob es sich bei der Entscheidung über das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung tatsächlich noch um eine „Plangenehmigung“ nach hergebrachtem Verständnis handelt, ist zumindest jetzt sehr zweifelhaft geworden.⁷⁴⁶ Nach dem heutigen systematischen Verständnis basierend auf dem *dreistufigen System*⁷⁴⁷ erscheint es vielmehr sachgerecht, das *Unterbleiben der Planfeststellung bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung nach alter Rechtslage*⁷⁴⁸ (bis zum PIVereinfG vom 17.12.1993) als Planfreistellung

⁷⁴⁰ Busch, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 8.3; Jarass, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, DVBl. 1997, 795 (796); Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 184; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 160.

⁷⁴¹ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 161 zum (deklaratorischen) „Unterbleibensbescheid“ als VA.

⁷⁴² Dieser Begriff wird dabei umgangssprachlich verwendet, vgl. Ronellenfitsch, Verzicht auf Planfeststellung, in: Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, 1995, Sp. FB 85, S. 57 (61); ders., Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), 323 (325); insb. auch Timmermans, Verzicht auf PF und PG, 1997, S. 89 ff.; dies., Planfeststellung und Plangenehmigung, VBIBW 1998, 285 (298 ff.). Dieser Begrifflichkeit haftet dabei jedoch ein willentliches Element an, obwohl es sich grds. um eine gebundene Entscheidung handelt.

⁷⁴³ Planfeststellungsrichtlinien 1999 nach dem BFStrG (- PlafeR 99 -), Nr. 5 a Abs. 2 (ebenso bereits PlafeR 94 = VkbL. 1994, 752; Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 200, 202; Busch, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 8.4.2 mit Verweis auf Ringel, S. 236 m.w.N. in Fn. 57 u. S. 249 Nr. 62, da nach der gegenwärtigen Rechtslage die ausdrückliche behördliche Zulassung durch Planfeststellung sowie Plangenehmigung hinreichend und abschließend geregelt ist, und es damit keines weiteren Typs einer behördlichen Zulassungsentcheidung mehr bedarf.

⁷⁴⁴ VGH Mannheim, NVwZ 1997, 594 (595); VGH BW v. 1.2.1996, NuR 1996, 607 f.; VGH München, BayVBl. 1995, 597 (598); Dürr, in: Kodal/Krämer, Strassenrecht, 1999, Kap. 34 Rn. 7.7 (S. 1000); Jarass, DVBl. 1997, 795 (796); Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 185, Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 181 m.w.N.; Stelkens/Bonk/Sachs, 5. Aufl., VwVfG, § 74 Rn. 161; diff. 6. Aufl., § 74 Rn. 161; Timmermans, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 94 f.; dies., VBIBW 1998, 285 (291); Knack, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 174 (a.A. noch 6. Aufl., Rn. 8.4.2); jetzt wohl auch *Planfeststellungsrichtlinien für d. BFStrG 2002* v. 14.12.2002, VkbL. 2002, S. 803 zu Nr. 6 (S. 806 f.).

⁷⁴⁵ Vgl. § 74 Abs. 1, 6, 7 VwVfG; § 18 Abs. 1, 2, 3 AEG; § 17 Abs. 1, 1a, 2 FStrG; § 14 Abs. 1, 1a, 1b WaStrG; § 8 Abs. 1, 2, 3 LuftVG; § 28 Abs. 1, 1a, 2 PBefG; § 2 Abs. 1, 2, 3 MBPlG; § 37 Abs. 1, 2, 3 StrG BW; § 38 Abs. 1, 2, 4 BbgStrG; § 45 Abs. 1, 3, 6 StrWG-MV; § 38 Abs. 1, 1a, 3 StrG NW; § 37 Abs. 1, 2, 3 StrG LSA; § 38 Abs. 1, 2, 3 ThürStrG; vgl. ferner für die anderen Landesstraßengesetze Anhang in Kodal/Krämer, Strassenrecht, 1999.

⁷⁴⁶ So auch Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 19 u. 229 ff.

⁷⁴⁷ Sogar fünfstufiges System aktuell im FStrG: PF mit und ohne UVP, PG mit und ohne UVP sowie Verzicht auf PF u. PG, vgl. Stüer/Probstfeld, UPR 2001, 361; kritisch Wickel/Müller, NVwZ 2001, 1133.

⁷⁴⁸ § 36 Abs. 2 BBahnG a.F.; § 17 Abs. 2 FStrG a.F.; § 8 Abs. 2 LuftVG a.F.; § 28 Abs. 2 PBefG a.F. (alle geändert durch PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.). Zur alten Rechtslage BVerwG v. 8.10.1976, NJW 1977, 2367

zu qualifizieren, auch wenn sich daraus rückblickend das Institut der qualifizierten Plangenehmigung entwickelt hat.⁷⁴⁹ Mit dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u.a. EG-RL zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001⁷⁵⁰ wurde das Fachplanungsrecht dahingehend weiter harmonisiert bzw. an das allgemeine VwVfG angeglichen, indem die Formulierung „insbesondere“ beim Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung insgesamt wegfiel.⁷⁵¹ Damit handelt es sich nun um eine abschließende Definition und nicht mehr wie bisher um reine, allerdings bedeutsame Regelbeispiele.

Die beiden entscheidendsten Änderungen stellen aber sicherlich die Anpassungen an die verbindlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie dar. Im Bereich des KrW-/AbfG (§ 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 u. 2 a.E.)⁷⁵², des AtG (§ 9 b Abs. 1 S. 2 Hs. 2) und WHG (§ 31 Abs. 3, vormals § 31 Abs.1 S. 3) wurde im Zuge des GenBeschlG⁷⁵³ vom 12.9.1996 die gemeinschaftsrechtlich notwendige (Umwelt-) Klausel mit aufgenommen, dass eine Plangenehmigung in den genannten Fachplanungsbereichen nur gewählt werden darf, wenn hiervon keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut hervorgerufen werden können, d.h. im Ergebnis keine UVP-Pflicht besteht. Diese klarstellende Ergänzung soll sicherstellen, dass ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren nur dann zur Anwendung kommt, wenn kein Planfeststellungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erforderlich ist.⁷⁵⁴ Allerdings verwundert es in diesem Zusammenhang doch sehr, dass entsprechende Änderungen im Bundesverkehrswe gerecht erst knapp 5 Jahre danach vorgenommen wurden, um auch hier den Richtlinienvorgaben der UVP-RL zu genügen, zumal der Verstoß hinlänglich bekannt gewesen ist⁷⁵⁵ und zudem durch das Urteil des EuGH⁷⁵⁶ vom 22. Oktober 1998 bereits eindeutig festgestellt wurde. Plangenehmigung und Planfreistellung sind danach grds. nur zulässig, wenn keine UVP-Pflicht vorliegt.

zu § 28 Abs. 2 PBefG a.F.; BVerwG v. 15.1.1982, BVerwGE 64, 325 ff. = NJW 1982, 1546 zu § 17 Abs. 2 FStrG a.F.

⁷⁴⁹ Ausführlich *Ringel*, a.a.O., S. 221 ff., 229 ff.; ferner *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 200 ff.; *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff. (92); *dies.*, VBIBW 1998, 285, (290 zu Recht unter Verweis auf BT-Drs. 12/4328, S. 19, wo d. Bundesregierung ausführt, dass § 36 b III BBahnG a.F. (= § 18 III AEG) dem Unterbleiben der PF bei Änderungen v. unwesentlicher Bedeutung gem. § 36 II BBahnG a.F., also bis z. PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123), entspricht und § 36 b II BBahnG (= § 18 II AEG) der neuen – qualifizierten – Plangenehmigung nach § 4 VerkPBG nachgebildet ist).

⁷⁵⁰ G. z. Umsetzung d. UVP-Änderungsrichtlinie, d. IVU-Richtlinie u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

⁷⁵¹ Allerdings nicht erforderlich bei § 14 I b WaStrG, da diese Formulierung im Zuge des PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 (2128) gar nicht verwendet wurde.

⁷⁵² Vgl. Art. 3 des GenBeschlG (BGBl. I S. 1354 (1356)); in diesem Zusammenhang auch Art. 2 des GenBeschlG, der § 7 III 1 Nr. 1 AbfG anpasste (seit 7.10.1996 außer Kraft), näher E.

⁷⁵³ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356 f.).

⁷⁵⁴ Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf des GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 10 (zu den Artikeln 2 bis 5).

⁷⁵⁵ Hierzu näher 1. Teil, A., D., E. und H.

⁷⁵⁶ EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – Rs. C-301/95 – (Kommission/Bundesrepublik Deutschland), EuGH Slg. 1998, I-6135 = NVwZ 1998, 1281 = ZUR 1999, 44, wonach Deutschland gegen die Umsetzungsverpflichtungen der UVP-RL verstoßen hat, indem insb. die Pflicht zur UVP nicht für alle Projekte vorgesehen wurde, die nach der RL einer solchen Prüfung zu unterziehen sind und für die das Genehmigungsverfahren nach dem 3.7.1988 (Ende der Umsetzungsfrist) eingeleitet worden ist und zudem v. der UVP-Pflicht ganze Klassen der in Anhang II der RL aufgezählten Projekte von vornherein ausgenommen hat (amtl. LS, 3. u. 4. Spiegelstrich). Vgl. auch ABl. EG Nr. C 109, S. 39 (v. 4.5.2002): Streichung d. Rs. C-24/99 (Kommission/Deutschland).

D. PLANÄNDERUNGEN VOR FERTIGSTELLUNG DES VORHABENS (§ 76 VwVfG)⁷⁵⁷

§ 76 VwVfG⁷⁵⁸ regelt seit je her⁷⁵⁹ (Inkrafttreten am 1.1.1977) das anzuwendende Verfahren bei Planänderungen **nach** Abschluss des regulären Planfeststellungsverfahrens, aber noch **vor** Fertigstellung des Vorhabens. Abs. 1 stellt dabei den allgemeinen Grundsatz auf, dass Planänderungen eines vorab festgestellten Planes im Regelfall wiederum eines neuen förmlichen Planfeststellungsverfahrens bedürfen, modifiziert diese Grundregel aber sogleich aus verwaltungsökonomischen Gründen in Absatz 2 und 3.

Bei Planänderungen von nur *unwesentlicher* Bedeutung *kann* die Planfeststellungsbehörde daher von einem neuen planfeststellungsrechtlichen Verfahren absehen, *sofern* die Belange anderer nicht berührt werden *oder* wenn die Betroffenen der Änderung im Ergebnis zugestimmt haben (sog. formlose Planänderung gem. § 76 II VwVfG).⁷⁶⁰ Führt die Planfeststellungsbehörde in den Fällen des Abs. 2 oder in anderen Fällen einer *unwesentlichen* Planänderung schließlich dennoch ein Planfeststellungsverfahren durch – was sie nicht müsste –, bedarf es aus Gründen der Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung zumindest keines Anhörungsverfahrens sowie keiner öffentlichen Bekanntgabe der abschließenden Änderungsplanfeststellung (sog. vereinfachtes Planfeststellungsverfahren bei unwesentlicher Planänderung).⁷⁶¹ Die Behörde hat jedoch speziell bei § 76 Abs. 2 u. 3 VwVfG die Vorgaben des UVPg zu beachten, soweit Änderungen eine UVP-Pflicht auslösen sollten (§ 3 b Abs. 3 und § 3 e Abs. 1 UVPg).

Unwesentlich im Sinne von Abs. 2 und 3 muss dabei verständlicherweise nicht das gesamte Vorhaben sein, also samt Planänderung, sondern vielmehr nur die nachträglichen Änderungen eines für sich wesentlichen und deshalb im Vorfeld planfestgestellten Vorhabens.⁷⁶² Das ver-

⁷⁵⁷ Vgl. zu § 76 VwVfG insg. die einschlägigen Kommentierungen; ferner *Jarass*, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts – Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren -, DVBl. 1997, 795 (798 ff.); aktuell u. umfassend unter Berücksichtigung v. PG / Verzicht vor allem *Hüting/Hopp*, UPR 2003, 1 ff. m.w.N.; speziell zum Fernstraßenrecht Planfeststellungsrichtlinien 2002 (PlafR 02) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, S. 803 (820, zu Nr. 40); zu Planänderungen vor der Zulassung *Keilich*, Das Recht der Änderung in der Fachplanung, 2001, S. 156 ff.; zur Beteiligung von Naturschutzverbänden an der Änderung von PFB *Jarass*, NuR 1997, 426 (429 f.).

⁷⁵⁸ § 76 VwVfG des Bundes gilt gem. § 1 I, III VwVfG grds. nur für Bundesbehörden, die VwVfG der Länder (in S.-H. § 143 LVwG SH) sind aber wortgleich zur bundesgesetzlichen Regelung, *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 3; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 35 m.w.N. Frühere inhaltsgleiche Bestimmungen des Fachplanungsrechts (§ 18 c FStrG, § 23 WaStrG) sind zudem entfallen, a.a.O.; *Obermayer*, § 76 Rn. 36 (§ 9 b V Nr. 2 AtG ergänzt § 76 VwVfG lediglich).

⁷⁵⁹ Bereits der Musterentwurf von 1963 zum VwVfG enthielt den allg. Grundsatz, dass wesentliche Planänderungen in einem neuen PFV und unwesentliche Änderungen dagegen in einem vereinfachten Verfahren durchgeführt werden sollten. Zur Entstehungsgeschichte *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 1; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 76 vor Rn. 1; knapp *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 1 unter Verweis auf die 5. Aufl.

⁷⁶⁰ Näher dazu *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 25 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 12 ff. m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 17 ff. m. zahlr. Nw.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 24 ff.

⁷⁶¹ Dazu *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 32 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 19 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 25 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 32 ff.

⁷⁶² Unveränderte Teile sind lediglich dann einzubeziehen, wenn sie durch die Änderungen beeinflusst werden. Um eine Änderung i.S.v. § 76 VwVfG handelt es sich schließlich nur, wenn die Identität des Vorhabens gewahrt bleibt, d.h. das Konzept des Vorhabens in seinen Grundzügen erhalten bleibt (*Kopp/Ramsauer*, § 76 Rn. 7 m.w.N.). Siehe insg. zur Unwesentlichkeit *Knack*, VwVfG, § 76 Rn. 26 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 76 Rn. 14; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 76 Rn. 19 f.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 26 f.

kürzte und damit vereinfachte Planfeststellungsverfahren i.S.d. § 76 Abs. 3 VwVfG ist vom Verfahrensablauf im Grunde vergleichbar mit dem formlosen Plangenehmigungsverfahren nach § 74 Abs. 6 VwVfG bzw. dem entsprechenden Fachplanungsrecht; während § 76 Abs. 2 VwVfG letztlich von den Voraussetzungen und der Rechtsfolge in Form des Absehens von einem neuen Planfeststellungsverfahren stark der Planfreistellung / dem Verzicht auf PF u. PG gem. § 74 Abs. 7 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachrecht ähnelt.⁷⁶³ Zum Anwendungsbereich dieser verschiedenen Instrumente später mehr, wobei die Abgrenzungs- und Abstimmungsfragen auch mit Blick auf den durch das GenBeschlG⁷⁶⁴ vom 12.9.1996 ebenfalls in das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht übernommenen § 75 Abs. 1 a VwVfG⁷⁶⁵, der die Planergänzung und das ergänzende Verfahren zur Behebung erheblicher Abwägungsmängel regelt, deutlich zugenommen haben.⁷⁶⁶ Unsicherheiten scheinen hier unvermeidlich.

Um auf den Ausgangspunkt zurück zu kommen: Die Vorschrift des § 76 VwVfG regelt zunächst die bedeutsame Frage, ob und in welchen Fällen die Änderung eines bereits festgestellten Plans ein neues (aufwendiges) Planfeststellungsverfahren erfordert. Regelungsgegenstand ist dabei die mitunter recht lange Zeitspanne nach Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses, aber vor dessen endgültiger Umsetzung, also der Fertigstellung des Bauvorhabens, d.h. mit anderen Worten muss sich das Projekt noch in der ggf. mehrjährigen Realisierungsphase befinden. Wird der Plan hingegen nach seiner Auslegung (§ 73 Abs. 2-6 VwVfG), jedoch vor seiner *Feststellung* geändert, richtet sich das weitere Verfahren allein nach § 73 Abs. 8 VwVfG.⁷⁶⁷ Auf die Gründe für die Planänderung i.S.d. § 76 VwVfG kommt es schließlich nicht an. Unerheblich ist also, auf wessen Veranlassung der Plan geändert werden soll und ob der Planfeststellungsbeschluss bereits unanfechtbar und bestandskräftig ist, ebenso, ob der betroffene Plan, der geändert werden soll, rechtmäßig oder rechtswidrig ist und die Planänderung womöglich gerade den Zweck verfolgt, tatsächliche oder mögliche Rechtsmängel des Plans, dessen Anfechtung u.U. bereits erfolgt ist, zu beseitigen.⁷⁶⁸

⁷⁶³ Vgl. zu Ähnlichkeiten u. zur Abgrenzung *Jarass*, DVBl. 1997, 795 ff.

⁷⁶⁴ Art. 1 Nr. 9 des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356).

⁷⁶⁵ Dem § 75 I a VwVfG vergleichbare Regelungen enthalten die Bundesverkehrswegeplanungsgesetze bereits seit dem PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123): § 36 d VI BbahnG (jetzt § 20 VII AEG); § 17 VI c FStrG; § 19 IV WaStrG; § 10 VIII LuftVG; § 29 VIII PBefG; später auch § 5 VII MBPlG. Doch erfassen diese Normen zudem die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften (jeweils S. 2). Alle diese Vorschriften gelten auch für die Plangenehmigung. Allg. zur Erheblichkeit von Abwägungsmängeln *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 14 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 33 ff.; speziell *Henke*, Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht, UPR 1999, 51; *Jarass*, a.a.O., DVBl. 1997, 800 ff.; *Ronellenfitsch*, Rechtsfolgen fehlerhafter Planung, NVwZ 1999, 583; ferner *Hoppe*, Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung als Struktur- u. Abwägungsprinzip, DVBl. 1996, 12; ausf. *Hildebrandt*, Der Planergänzungsanspruch, Diss. 1999.

⁷⁶⁶ Siehe zum Verhältnis v. Planänderung und Planerhaltung etwa *Hütting/Hopp*, UPR 2003, 1 (2 f.); speziell zur Planerhaltung durch Planergänzung und ergänzendes Verfahren *Henke*, a.a.O., 1997.

⁷⁶⁷ Dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 100 ff. m.w.N.

⁷⁶⁸ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 1 m.w.N.; *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (798 m.w.N. in Fn. 36 f.); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 1 m.w.N. Problematisch ist aber die Abgrenzung zu § 75 I a VwVfG, siehe *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (800 ff.); *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 2. Keine Planänderung i.S.v. § 76 VwVfG, sondern vielmehr ein einheitliches PFV sei es, wenn die PF-Behörde einen noch nicht bestandskräftigen PFB für fehlerhaft hält, das Verfahren daher wieder aufnimmt u. in einem ergänzenden Verfahren gem. § 75 I a VwVfG zu Ende führt, so BVerwG, NuR 1997, 345.

Der amtlichen Überschrift folgend scheidet eine (direkte) Anwendung des § 76 VwVfG jedenfalls aus, sobald das zugrundeliegende Vorhaben vollständig errichtet ist.⁷⁶⁹ Für eine analoge Anwendung nach Fertigstellung besteht aufgrund des eindeutigen Wortlauts der Norm und ihrer Entstehungsgeschichte⁷⁷⁰ auch kein Raum, zumal seit dem GenBeschlG⁷⁷¹ vom 12.9.1996 eine Planfreistellung nach § 74 Abs. 7 VwVfG (ähnlich der Regelung in § 76 Abs. 2 VwVfG) und eine Plangenehmigung (vom Verfahren her vergleichbar mit der Regelung des § 76 Abs. 3 VwVfG) fachgebietsübergreifend möglich ist⁷⁷² (so im Bundesverkehrswegebereich bereits seit dem PIVereinfG⁷⁷³ v. 17.12.1993). Eine für die Analogie erforderliche Regelungslücke besteht somit nicht. Nach der Realisierung des Bauvorhabens bleibt es folglich bei den allgemein anwendbaren Regelungen des Planfeststellungsrechts in Form von Planfeststellung, qualifizierter Plangenehmigung und Entfallen von beidem in Fällen unwesentlicher Bedeutung (Planfreistellung bzw. Verzicht).

Ist der Plan nach § 74 Abs. 1 VwVfG festgestellt bzw. gem. Abs. 6 genehmigt - wobei das Fachrecht vorrangig heranzuziehen ist -, bindet die Genehmigungswirkung des § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwVfG den Vorhabenträger ferner dahingehend, dass er von den getroffenen Festsetzungen nicht abweichen darf, sofern nicht ein Planänderungsverfahren nach § 76 VwVfG durchgeführt wird. Aufgrund des Umstandes, dass in der späteren Realisierungsphase oftmals kleine und größere Änderungen notwendig werden, weil sich entweder nachträglich Abwägungs- und Planungsfehler⁷⁷⁴ zeigen bzw. aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen von dem ursprünglichen Planungskonzept abgewichen werden muss, stellt sich die Anwendungsfrage im Hinblick auf die neuen Rechtsinstitute der Plangenehmigung i.S.v. § 74 VI VwVfG sowie der Planfreistellung i.S.d. § 74 VII VwVfG bzw. dem insoweit spezielleren Fachrecht⁷⁷⁵. Klärungsbedürftig ist einerseits, ob für die Änderung einer Plangenehmigungsentscheidung bzw. eines zunächst unwesentlichen Vorhabens, welches weder einer Planfeststellung noch einer Plangenehmigung bedurfte (sog. Verzicht), die Möglichkeit besteht, auf die Regelungen des § 76 VwVfG zurück zu greifen und andererseits das wohl viel relevantere Problem, ob Planänderungen eines PFB nachträglich auch durch Plangenehmigung bzw. Planfreistellung möglich sind, soweit deren besondere Voraussetzungen vorliegen, oder nur nach den speziellen Bestimmungen des § 76 Abs. 1 bis 3 VwVfG.

⁷⁶⁹ So auch *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (798 m.w.N. in Fn. 39); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 15; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 15; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 4.

⁷⁷⁰ Vgl. zur Entstehungsgeschichte etwa *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 1; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 76 vor Rn. 1; knapp *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 1 unter Verweis auf die 5. Aufl.

⁷⁷¹ Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354.

⁷⁷² zu diesen Ähnlichkeiten *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (798 f.).

⁷⁷³ Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.

⁷⁷⁴ Zu berücksichtigen ist hier vorrangig § 75 I a VwVfG bzw. das einschlägige Fachrecht (Grundsatz der Planerhaltung); näher etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 14 ff. m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 33 ff. m.w.N.

⁷⁷⁵ Seit dem PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) kennt das Bundesverkehrswegerecht die Rechtsinstitute der PG und des Verzichts auf PF u. PG: § 17 I a, II FStrG; § 18 II, III AEG (vormals § 36 b II, III BbahnG); § 28 I a, II PBefG; § 14 I a, I b WaStrG; § 8 II, III LuftVG und später auch § 2 II, III MBPIG (BGBl. I v. 29.11.1994, S. 3486); ähnlich LStrG. Vorrangig ist hierbei stets die fachplanungsrechtliche Regelung bzw. ergänzend das jeweilige LVwVfG.

I. Änderung einer Plangenehmigung / Planfreistellung im Wege des § 76 VwVfG

Ausgehend vom Regelfall eines neuen Planfeststellungsverfahrens vor Fertigstellung des *planfestgestellten* Bauvorhabens (§ 76 I VwVfG), lässt Abs. 3 in allen Fällen unwesentlicher Bedeutung Planänderungen aus Zweckmäßigkeitgesichtspunkten in einem *vereinfachten Planfeststellungsverfahren* (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung)⁷⁷⁶ zu bzw. im Falle des Abs. 2, also wenn Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben, kann die Behörde bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung auch ganz von einem neuen planfeststellungsrechtlichen Verfahren absehen.⁷⁷⁷ Die Entscheidung, ob bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 76 Abs. 2 VwVfG, ein verkürztes (vereinfachtes) Verfahren erfolgt i.S.v. Abs. 3, eine „Absehensentscheidung“ gem. Abs. 2 getroffen oder letztlich doch ein förmliches Planfeststellungsverfahren nach Abs. 1 durchgeführt wird, liegt allein im Ermessen der Planfeststellungsbehörde, die dabei aber dem Grundsatz der Verfahrensvereinfachung und vor allem Verfahrensbeschleunigung ausreichend Rechnung zu tragen hat.

§ 76 I VwVfG ordnet damit den allgemeinen Grundsatz an, dass die nachträglichen Änderungen (vor Fertigstellung des Bauvorhabens) eines in einem formellen Planfeststellungsverfahren aufgestellten Planes ihrerseits wiederum i.d.R. ein förmliches Verfahren erfordern, sofern nicht die erleichterten Voraussetzungen der Absätze 2 oder 3 greifen. Sollte hingegen im Vorfeld eine Plangenehmigung erteilt worden sein oder wurde sogar nur das Vorliegen der Voraussetzungen einer Planfreistellung positiv festgestellt (sog. Negativattest), dann ermöglicht ein „Erstrecht-Schluss“ auch in diesen Fällen die Anwendung von § 76 Abs. 1-3 VwVfG.⁷⁷⁸ Denn Zweck der Vorschrift des § 76 VwVfG ist es, nachträgliche Planänderungen, die sich *nach* der Zulassungsentscheidung aber *vor* endgültiger Realisierung ergeben, - entsprechend ihrer Bedeutung - einem gestuften Regelungssystem zu unterwerfen und insbesondere unter erleichterten Voraussetzungen zuzulassen, wobei Abs. 1 mit der Durchführung eines (neuen) regulären förmlichen Planfeststellungsverfahrens die strikteste Form und Abs. 2 mit der in das Ermessen der Behörde gestellten „Absehensentscheidung“ die schwächste Art darstellt (das vereinfachte Verfahren nach § 76 III VwVfG - ähnlich dem Plangenehmigungsverfahren - bildet dabei eine Zwischenlösung, die ebenfalls im Behördenermessen steht).⁷⁷⁹ Wenn diese Privilegierung aber bereits einem raumbedeutsamen Großvorhaben zu Gute kommen, welches zudem vielfältige öffentliche und private Interessen berührt, und demgemäß per se eines förmlichen Verwaltungsverfahrens bedarf, dann kann unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung und –vereinfachung für tatsächlich

⁷⁷⁶ Konkret ohne Anhörungsverfahren, d.h. ohne Planauslegung sowie Erörterungstermin nach § 73 III-VII VwVfG, und ohne öffentliche Bekanntmachung; zu den RF *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 76 Rn. 21. Jedoch müssen die bekannten Betroffenen gem. § 28 VwVfG angehört, behördliche Stellungnahmen nach § 73 II VwVfG eingeholt werden und auch die anerkannten Naturschutzvereine beteiligt werden, *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 28.

⁷⁷⁷ Zu diesem mehrstufigen System *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (798 ff., insb. 799 zu dd).

⁷⁷⁸ In diesem Sinne für die PG *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (802 f.); *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 38; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 3; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 3 b.

⁷⁷⁹ Der Verfahrensablauf des § 76 III VwVfG, also ohne Anhörungsverfahren u. öffentliche Bekanntmachung, ist vergleichbar mit dem formlosen Plangenehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (allg. § 74 VI VwVfG) und die Voraussetzungen des § 76 II VwVfG ähneln z.T. dem Anwendungsbereich der Planfreistellung (allg. § 74 VII VwVfG, insb. dessen S. 2 Nr. 2). Siehe hierzu *Jarass*, a.a.O., DVBl. 1997, 795 ff. (798 f.).

wie rechtlich einfache und überschaubare Planungsvorhaben, denen eine Plangenehmigung oder gar nur Planfreistellung vorausgegangen ist, nichts anderes gelten.

Bei dem Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung kraft Gesetzes i.S.v. § 74 Abs. 7 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachplanungsrecht⁷⁸⁰ (Verzicht) erfolgt zwar keine unmittelbare Zulassung des Vorhabens, denn es müssen im Anschluss daran erforderliche behördliche Entscheidungen - mangels Konzentrationswirkung - ganz normal eingeholt werden, so dass demgemäß etwa (nur) eine notwendige Baugenehmigung die Übereinstimmung mit dem öffentlichen Recht feststellt und das Vorhaben im Ergebnis genehmigt, während ein evtl. erfolgtes Negativattest nur verbindlich festgestellt hat, *dass* ein Fall von unwesentlicher Bedeutung vorliegt, der weder einer Plangenehmigung noch Planfeststellung bedarf. Im Falle der Planfreistellung wird das geplante Vorhaben somit nicht durch das Negativattest zugelassen, sondern allein durch die erforderliche(n) Einzelgenehmigung(en). Doch auch dieses unwesentliche Planvorhaben wird im Wege einzelner behördlicher Entscheidungen (Genehmigungen, Erlaubnisse usw.) verbindlich zugelassen, daher mag sich auch hier nachträglich ein begründetes Bedürfnis für Planänderungen vor endgültiger Fertigstellung ergeben, wenn auch die Bauphase aufgrund der geringen Größe bedeutend kürzer sein wird. Letztlich wird es in der Planungswirklichkeit auch eher selten vorkommen, dass ein plangenehmigungsfähiges Projekt im Anschluss planfeststellungspflichtiger Planänderungen bedarf oder gar ein Vorhaben, das zunächst die strengen Voraussetzungen des Verzichts auf PF u. PG erfüllte im Sinne von § 74 Abs. 7 S. 2 Nr. 1 *und* 2 VwVfG⁷⁸¹ in der Realisierungsphase Planänderungen hervorruft, die per se planfeststellungspflichtig sind, soweit nicht die besonderen Anforderungen von § 76 Abs. 2 oder 3 VwVfG vorliegen.

Es erscheint mithin viel wahrscheinlicher, dass die Planänderungen nach Planfeststellung / Plangenehmigung / Planfreistellung im Verhältnis zum ursprünglichen Planungskonzept eher von untergeordnetem Gewicht sind, mit den Worten des Gesetzes „unwesentlich“. Verdeutlicht wird dies bereits anhand der Grundkonzeption des gestuften Regelungssystems des § 76 VwVfG, wonach Planänderungen eines Planfeststellungsbeschlusses nur dann erneut eines komplexen Planfeststellungsverfahrens nach § 76 I VwVfG bedürfen, wenn sie nicht bereits die Voraussetzungen von II oder III erfüllen. In diesem Sinne werden nachträgliche Änderungen einer Plangenehmigung bzw. eines Negativattestes vielmehr die Voraussetzungen einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung gem. § 76 Abs. 2 bzw. 3 VwVfG erfüllen. Während unwesentliche Planänderungen eines Plangenehmigungsbeschlusses ein vereinfachtes Planfeststellungsverfahren nach § 76 Abs. 3 VwVfG bzw. eine „Absehensentscheidung“ gem. § 76 Abs. 2 VwVfG nach sich ziehen wird, wird ein vorangegangener Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung ihrerseits - aufgrund der Ähnlichkeit der Anwendungsvoraussetzungen - zumeist nur zu einer Entscheidung nach § 76 Abs. 2 VwVfG führen. Da eine Planfreistellung im Sinne von § 74 Abs. 7 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachplanungsrecht (Verzicht, Negativattest) aber gerade für unproblematische Kleinstvorhaben gilt, d.h. wenn Rech-

⁷⁸⁰ § 17 II FStrG; § 14 III AEG; § 28 II PBefG; § 14 I b WaStrG; § 8 III LuftVG; § 2 III MBPlG; so auch die meisten LStrG.

te anderer nicht einmal beeinflusst werden und andere öffentliche Belange zudem auch nicht berührt sind, also weder Planfeststellung noch Plangenehmigung erforderlich sind, erscheint selbst die Anwendbarkeit des § 76 VwVfG fernliegend, zumindest aber dessen Abs. 1 und 3.

Auch wenn die generelle Anwendbarkeit von § 76 VwVfG auf die Rechtsinstitute der Plangenehmigung bzw. unter Umständen auch Planfreistellung damit feststeht, bleibt indes zu erörtern, ob die Bestimmung direkt oder nicht vielmehr analog anzuwenden ist. Im Schrifttum und den einschlägigen Kommentierungen wird zumeist nur lapidar festgestellt, dass die Vorschrift auch auf die Änderung von Plangenehmigungen anwendbar ist.⁷⁸² *Jarass* führt insoweit den Wortlaut und Zweck der Regelung des § 76 VwVfG an, die einer Anwendung nicht entgegenstehen würden.⁷⁸³ Während der Regelungszweck der Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung zu Recht herangezogen wird, trifft dies auf den Wortsinn u. –laut (grammatikalische Auslegung) unter ergänzender Heranziehung der systematischen Auslegungsregel gerade nicht zu. Denn § 76 Abs. 1 VwVfG spricht explizit von einem (zuvor) „festgestellten Plan“. In diesem Zusammenhang müssen auch die Absätze 2 und 3 gelesen werden, auch wenn dort nur unverfänglich von „Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung“ die Rede ist, sie mit anderen Worten also isoliert betrachtet auch auf Plangenehmigungen passen würden. Zudem befindet sich § 76 VwVfG unter dem 2. Abschnitt von Teil V. Besondere Verfahrensarten, also den Vorschriften zum Planfeststellungsverfahren (nur die Überschrift von § 74 VwVfG führt die Plangenehmigung ausdrücklich an).

Der historische Gesetzgeber des VwVfG⁷⁸⁴ hatte augenscheinlich nur die klassische Planfeststellung im Sinn, obwohl andere Planungsmöglichkeit durchaus schon bestanden, so konnte an Stelle eines aufwendigen und insbesondere langwierigen Planfeststellungsverfahrens fachplanungsrechtlich bereits seit geraumer Zeit eine einfache „Genehmigung“ erteilt werden z.B. nach § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (seit 1957), § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. (seit 1968), § 7 Abs. 2 AbfG a.F. (seit 1972; jetzt § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG) und § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG (seit 1976) – allerdings in aller Regel ohne die umfassende Konzentrationswirkung – bzw. im Bundesverkehrswegebereich die Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben gem. § 17 Abs. 2 FStrG a.F.⁷⁸⁵ (seit 1953)⁷⁸⁶, § 8 Abs. 2 LuftVG a.F.

⁷⁸¹ Prinzipiell wortgleich die Fachplanungsgesetze, nur mit dem bedeutsamen Zusatz, dass es sich **nicht** um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf (jeweils Nr. 1).

⁷⁸² So *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 3; *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 3 b (anders aber § 74 Rn. 155 a.E., der die Anwendbarkeit wiederum ausschließt); ähnlich knapp *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 38; etwas ausführlicher *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (802); mit guten Erwägungen *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 168, der zutreffend darauf verweist, dass § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG (so auch das FachplR) die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren aus Beschleunigungsgesichtspunkten *nur* für die „Erteilung der Plangenehmigung“ ausschließt, für die Zeit danach aber gerade keine ausdrückliche Regelung getroffen wird.

⁷⁸³ *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (802, re. Sp. zu V. bb).

⁷⁸⁴ Nach langer Diskussion und Erarbeitung seit den 50er Jahren trat das VwVfG schließlich am 1.1.1977 in Kraft; zur Entstehungsgeschichte etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., Einführung Rn. 27 ff.

⁷⁸⁵ Die Entscheidung der obersten Landesstraßenbaubehörde nach § 17 II 3 FStrG a.F., dass bei Straßenänderungen und -erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung eine Planfeststellung unterbleiben kann, enthält zugleich die öffentlich-rechtliche Zulassung der geplanten Straßenbaumaßnahme, BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26/78, BVerwGE 64, 325 (LS 1, S. 329 f.) = NJW 1982, 1546. Die Entscheidung ist auch VA (LS 2). Damals wurde sie undifferenziert mit § 31 I 3 WHG a.F. bzw. § 14 I 2 WaStrG a.F. gleichgesetzt und als „Plangenehmigung“ bezeichnet, a.a.O., S. 330 oben.

(seit 1958)⁷⁸⁷, § 28 Abs. 2 PBefG a.F.⁷⁸⁸ (seit 1961)⁷⁸⁹ und § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. (seit 1981; jetzt § 18 Abs. 3 AEG)⁷⁹⁰. Der Wortlaut, die Systematik und auch die Historie sprechen demnach eindeutig gegen eine unmittelbare Anwendung auf das Planungsinstrument der Plangenehmigung wie das Institut der Planfreistellung. Doch die ratio legis der gesamten Vorschrift des § 76 VwVfG spricht letztlich für eine Übertragung der Beschleunigungsfunktion und der Vereinfachungswirkung gleichsam auf andere Planungsvarianten, so dass eingehender das Rechtsinstitut der Analogie zu würdigen ist.

Eine direkte Anwendung scheidet mithin aus, doch könnten hier die Analogievoraussetzungen in Form einer planwidrigen Regelungslücke und einer vergleichbaren Interessenlage durchaus vorliegen. Fraglos besteht eine Gesetzeslücke, denn das Prozedere bei Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens ist in § 76 Abs. 1 bis 3 VwVfG nur für einen „festgestellten“ Plan geregelt, wie bei einer Plangenehmigung oder einer Planfreistellung zu verfahren ist, wurde nicht festgeschrieben. Der Umstand, dass beide Rechtsinstitute fachplanungsrechtlich im Bundesverkehrswegebereich bereits im Zuge des PIVereinfG⁷⁹¹ vom 17.12.1993 unbeschränkt (bundesweit und unbefristet)⁷⁹² eingeführt wurden und schließlich durch das GenBeschlG⁷⁹³ v. 12.9.1996 ins allgemeine und fachbereichsübergreifende VwVfG (§ 74 Abs. 6 u. 7) übernommen wurden, ohne dass § 76 VwVfG eine Anpassung erfahren hätte, könnte dafür sprechen, dass der Gesetzgeber eine diesbezügliche Regelungsbedürftigkeit gerade nicht sah. Denn eine Regelungslücke darf durch Analogie nicht geschlossen werden, wenn sich konkret feststellen lässt, dass sie bewußt geschaffen bzw. zumindest hingenommen wurde, da sie der Legislative hinlänglich bekannt war. Dies ist vor allem der Fall, wenn sich aus den vorhandenen Vorschriften ergibt, dass diese den betreffenden Rechtsbereich abschließend regeln sollen. Lässt sich hingegen umgekehrt annehmen, dass dem Gesetzgeber die Gesetzeslücke nicht bekannt war, liegt im Zweifel (eher) eine Planwidrigkeit derselben vor. Weder in den Bundestags- noch Bundesratsdrucksachen lassen sich Anhaltspunkte dafür entdecken, dass diese Konstellationsmöglichkeiten gesehen wurden. Auch die Landesgesetzgeber scheinen die Anwendungsmöglichkeit des § 76 VwVfG auf Plangenehmigungen und weitergehend sogar Planfreistellungen nicht gesehen zu haben oder wenigstens keinen Handlungsbedarf ausgemacht zu haben, da die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder trotz Anpassung im Zuge des GenBeschlG (Aufnahme der Plangenehmigung und Planfreistellung)⁷⁹⁴ immer noch wortidentisch sind zur bundesrechtlichen Regelung des § 76 VwVfG.⁷⁹⁵ Viel spricht daher dafür, dass die Bundes- und Landesgesetzgeber die Verknüpfung der Planän-

⁷⁸⁶ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) v. 6.8.1953, BGBl. I S. 903 (908, § 17 II FStrG a.F.).

⁷⁸⁷ Im Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 5.12.1958 noch § 7 b II LuftVG, BGBl. I S. 899 (901); in der Bekanntmachung der Neufassung des Luftverkehrsgesetzes v. 10.1.1959 dann § 8 II LuftVG, BGBl. I S. 9 (11).

⁷⁸⁸ Die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abzusehen, ist ein VA (zu § 28 II PBefG a.F.), BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - 7 C 24/73, NJW 1977, 2367 (LS 1).

⁷⁸⁹ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) v. 21.3.1961, BGBl. I S. 241 (249, § 28 II PBefG a.F.).

⁷⁹⁰ Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes (3. BbÄndG) v. 22.12.1981, BGBl. I S. 1689 (1691, Nr. 8 a).

⁷⁹¹ Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123 ff.).

⁷⁹² Anders etwa die Vorläuferregelung der Plangenehmigung nach § 4 VerkPBG v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174/2175).

⁷⁹³ Art. 1 Nr. 8 lit. c Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356).

⁷⁹⁴ Jeweils § 74 VI und VII VwVfG und in Schleswig-Holstein § 141 VI u. VII LVwG SH.

⁷⁹⁵ In Schleswig-Holstein normiert in § 143 LVwG SH.

derungsbestimmungen (vor Fertigstellung des Vorhabens) mit den Instituten der Plangenehmigung bzw. des Verzichts auf PF u. PG schlichtweg übersehen haben, zumal Anwendungsfragen oftmals erst in der tatsächlichen Planungs- bzw. Realisierungsphase auftreten.

Diese regelungsbedürftigen Fallkonstellationen erscheinen vor dem Hintergrund, dass es sich bei dem Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung immer noch um ein recht neues Regelungskonzept handelt, welches stetig gesetzlich verfeinert und fortentwickelt wird (siehe nur die Zulässigkeit unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigungen im FStrG und PBefG sowie die erforderliche Aufnahme der Umweltschutzklausel, dass es sich *nicht* um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf), die berechnete Annahme nahe zu legen, dass besagte Anwendungsmöglichkeiten versehentlich nicht bedacht wurden, so dass insoweit eine planwidrige Gesetzeslücke besteht. Zwar könnte für nachträgliche Änderungen auch wiederum einfach auf die Regelungen der Plangenehmigung und der Planfreistellung zurückgegriffen werden, doch sind deren Anforderungen strenger als die von § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG. Denn im Gegensatz zu den plangenehmigungsrechtlichen Bestimmungen bzw. den Vorschriften zur Planfreistellung (allg. § 74 VI u. VII VwVfG, spezielles Fachplanungsrecht ist aber vorrangig), finden in § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG öffentliche Belange keine Berücksichtigung. Im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der UVP-RL wird man § 76 II und III VwVfG aber europarechtskonform dahingehend anzuwenden haben, dass auch hier Voraussetzung ist, dass es sich lediglich um Planänderungen handelt, die *nicht* der UVP-Pflicht (§§ 3 ff. UVPG i.V.m. Anlage 1, speziell § 3 b I, III und § 3 e UVPG) unterliegen. Dies gilt übrigens genauso für zuvor planfestgestellte Vorhaben.⁷⁹⁶ Denn auf eine Beteiligung der Öffentlichkeit wird in § 76 II u. III VwVfG bewußt verzichtet, um das Planänderungsverfahren zu entlasten und dadurch zu beschleunigen, zumal sich das zugrundeliegende Vorhaben in aller Regel bereits im Bau befindet und Verzögerungen somit nicht erwünscht sind. Doch die UVP-Richtlinie bzw. § 3 e UVPG stellen insoweit zwingende Anforderungen, die § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG insoweit richtlinienkonform ergänzen.

Die teleologische Auslegung des Gesetzeszwecks des Regelungsregimes des § 76 Abs. 1-3 VwVfG zielt, wie bereits angeführt, darauf hin, Planänderungen nach der Zulassung aber noch vor der endgültigen Fertigstellung des Vorhabens zu beschleunigen, diese Funktion soll gleichfalls gerade das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung erfüllen, so dass eine vergleichbare Interessenlage auch vorliegt. Eine solche Interessenkonstellation liegt zudem im Fall einer Planfreistellung vor, da bereits das gesamte Vorhaben aufgrund seines geringen Umfangs weder einer Planfeststellung noch Plangenehmigung bedarf, so dass auch hier ein berechtigtes Bedürfnis besteht, spätere Planänderungen unter erleichterten Voraussetzungen zuzulassen. Demgemäß liegen die Voraussetzungen für eine Analogie vor, so dass § 76 Abs. 1 bis 3 VwVfG auch bei Plangenehmigungen und selbst Planfreistellungen grds. zur Anwendung kommen kann, wenn es bei dessen Abs. 1 auch eher von theoretischer Natur ist. Denn Änderungen einer Plangenehmigung bzw. des Entfallens von PF und PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung werden im seltensten Fall planfeststellungspflichtige Änderungen nach sich ziehen.

⁷⁹⁶ Wie bereits bei § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG fehlt auch hier ein ergänzender Zusatz in Form einer Umweltklausel, dass die Planänderungen nicht UVP-pflichtig sind, denn sonst bedarf es nach § 9 I UVPG einer Einbeziehung der Öffentlichkeit, worauf § 76 II u. III VwVfG aber gerade bewußt verzichten, um den Verfahrensablauf zu straffen.

In diesem Zusammenhang sei noch kurz erwähnt, dass eine Anwendbarkeit der Regelung des § 73 Abs. 8 VwVfG direkt ausscheidet, da sie – ausweislich ihres Wortlauts – einen ausgelegten Plan voraussetzt, eine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Planauslegung aber im Zuge eines Plangenehmigungsverfahrens bzw. einer Planfreistellung gerade nicht erfolgt. Zeitlich gesehen, ist hier die abschließende Zulassungsentscheidung in Form der Planfeststellung auch noch gar nicht erfolgt.

Wird die Änderung einer zuvor erteilten Plangenehmigung⁷⁹⁷ erforderlich, so eröffnet der **analog** anwendbare § 76 VwVfG i.V.m. § 74 Abs. 6, 7 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachplanungsrecht insg. 5 Planänderungsvarianten:⁷⁹⁸

- Im Regelfall wird eine nachträgliche Planänderung nach einem nichtförmlichen Verwaltungsverfahren als sog. *Änderungsplangenehmigung* ausgesprochen werden.⁷⁹⁹
- Möglich und zulässig wäre aber bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 74 Abs. 7 VwVfG bzw. dem vorrangigen Fachrecht⁸⁰⁰ auch das Vorgehen im Wege einer „*Änderungsplanfreistellung*“, soweit die nachträglichen Änderungen rechtlich wie tatsächlich von unwesentlicher Bedeutung sind, so dass nur die jeweilige(n) Einzelgenehmigung(en) etwa in Form einer Baugenehmigung einzuholen wäre(n).
- Liegen gleichsam die Voraussetzungen von § 76 Abs. 2 VwVfG vor, so kann die Behörde entweder die Plangenehmigung durch einfachen VA abändern (sog. *Absehensentscheidung*) oder
- ein *vereinfachtes Planfeststellungsverfahren* (vom Ablauf ähnlich dem Plangenehmigungsverfahren) durchführen, wobei für § 76 Abs. 2 u. 3 VwVfG aber gemeinschaftsrechtlich zwingende Voraussetzung ist, dass es sich nicht um eine UVP-pflichtige Planänderung⁸⁰¹ handeln darf.⁸⁰²
- Sollten die nachträglichen Änderungen wider Erwarten von solchem Gewicht sein, dass sie den Rahmen einer Plangenehmigung nach § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 u. 2 VwVfG bzw. dem vorrangigen Fachplanungsrecht und damit auch des § 76 Abs. 2 VwVfG überschreiten (dessen Anforderungen hinter denen der Plangenehmigung bzw. Planfreistellung zurückbleiben, da §

⁷⁹⁷ In diesem Sinne wohl auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 168.

⁷⁹⁸ Vgl. *Diirr*, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 38 unter Verweis auf RL-DB Nr. 43 Abs. 1, der allerdings nur von 4 Alternativen ausgeht; ähnlich *Jarass* DVBl. 1997, 795 (802).

⁷⁹⁹ Nach dem einschlägigen Fachrecht ist jeweils Voraussetzung, dass keine UVP-Pflicht vorliegen darf: § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG; § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG; ähnlich § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG; § 9 b I 1 AtG a.E.; § 31 III WHG; § 11 a I 2 EnWG; § 20 II 1 UVPG; ähnlich auch etliche LStrG (Ausnahme bundesgesetzlich § 17 I b FStrG, so auch einige LStrG).

⁸⁰⁰ Nach dem einschlägigen Fachrecht ist jeweils Voraussetzung, dass keine UVP-Pflicht vorliegen darf: § 17 II 2 Nr. 1 FStrG; § 18 III 2 Nr. 1 AEG; § 28 II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I b 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 1 MBPlG; ähnlich § 20 II 2 UVPG; vergleichbar auch etliche LStrG.

⁸⁰¹ Denn eine UVP-Pflicht löst obligatorisch das Erfordernis einer Öffentlichkeitsbeteiligung aus, worauf § 76 II u. III VwVfG aber aus verfahrensökonomischen Gründen gerade bewußt verzichtet.

76 II VwVfG allein auf private Belange abstellt), muss ein *Änderungsplanfeststellungsverfahren* nach § 76 Abs. 1 VwVfG erfolgen. (Der abändernde Planfeststellungsbeschluss muss sich dabei mit der Plangenehmigung auseinandersetzen und wird sie in aller Regel aufheben.)⁸⁰³

Auch bei einem verbindlich festgestellten Negativattest samt dann erforderlicher Einzelgenehmigungen sind m. E. obige 5 Planänderungsmöglichkeiten zulässig, wobei ein „Plan“ im klassischen Sinne in dieser Konstellation ja gerade nicht existiert.⁸⁰⁴ Ein Erfordernis nach Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung aber dennoch durchaus besteht. Letztlich wird eine Planfreistellung aber wohl nur eine formlose Planänderung in analoger Anwendung des § 76 Abs. 2 VwVfG nach sich ziehen. Insgesamt tragen diese 5 möglichen Planänderungsvarianten vor abschließender Fertigstellung des zugrundeliegenden Bauvorhabens dem berechtigten Bedürfnis der Praxis nach einer gewissen Planungsflexibilität in der oftmals langwierigen Errichtungsphase Rechnung. Sie dienen letztlich vornehmlich dem Interesse des Vorhabenträgers sowie der Allgemeinheit bei dringend benötigten Infrastruktureinrichtungen an Verfahrensbeschleunigung in direkter Anwendung bei Planfeststellungen und analog bei Plangenehmigungen sowie ggf. Planfreistellungen. Dem Leitgedanken der Verwaltungsökonomie folgend wird unnötiger Zeit-, Kosten- und nicht zuletzt Verwaltungsaufwand vermieden. Schließlich ermöglicht § 76 VwVfG neben § 75 Abs. 1 a VwVfG eine nachträgliche Korrektur fehlerhafter Planungsentscheidungen und verwirklicht somit die Grundsätze eines fairen und vor allem rechtsstaatlichen Verfahrens.

II. Änderung einer Planfeststellung neben § 76 VwVfG auch durch Plangenehmigung u. Planfreistellung

Wie bereits eingangs ausgeführt, enthält § 76 Abs. 1-3 VwVfG ein dreistufiges Regelungsmodell: Nach dem in § 76 I VwVfG kodifizierten allg. Grundsatz erfordert eine nachträgliche Planänderung **nach** erfolgter Planfeststellung aber noch **vor** der Fertigstellung des Vorhabens grds. wiederum ein neues förmliches Planfeststellungsänderungsverfahren. Damit wird die allgemeine Grundregel aufgestellt, dass die Änderung eines in einem formellen Verfahren festgestellten Planes gleichfalls ein förmliches Verwaltungsverfahren bedingt. Modifiziert wird dieser allgemeine Grundsatz aber unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung und insb. – vereinfachung sogleich durch die Absätze 2 und 3, soweit Planänderungen von *unwesentlicher* Bedeutung vorliegen. Erörterungsbedürftig erscheint jedoch die Anwendbarkeit der neuen Rechtsinstitute der qualifizierten Plangenehmigung sowie der Planfreistellung neben den spezialgesetzlichen Normierungen des § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG.

Nachdem das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung anfangs nur sondergesetzlich im befristeten und räumlich auf die neuen Bundesländer begrenzten VerkPBG⁸⁰⁵ festgeschrieben wurde, erlangten beide Rechtsinstitute (PG / Verzicht auf PF u. PG) zunächst im Bundesver-

⁸⁰² Zur rechtlichen Verschmelzung der ursprünglichen Planungsentscheidung und der Planänderung gem. § 76 Abs. 1 bzw. 3 VwVfG (rechtl. Einheit) *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (799 f.); ferner *Hüting/Hopp*, UPR 2003, 1 (3 f.).

⁸⁰³ So *Dürr*, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 38 a.E.

⁸⁰⁴ Für eine entsprechende Anwendung von § 76 VwVfG auf die Planfreistellung auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 3 a.

⁸⁰⁵ § 4 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174/2175).

kehrswegbereich bereits im Zuge des PIVereinfG⁸⁰⁶ vom 17.12.1993 unbeschränkte Geltung. Durch das GenBeschlG⁸⁰⁷ vom 12.9.1996 wurden beide Institute schließlich ins allgemeine und fachgebietsübergreifende VwVfG (§ 74 Abs. 6 u. 7) übernommen, allerdings ohne dass § 76 VwVfG eine Veränderung bzw. Anpassung erfahren hätte. Weiterhin anwendbar ist also unstreitig § 76 VwVfG, gemäß dessen Abs. 2 bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, aber vor endgültiger Realisierung des Bauvorhabens, die Planfeststellungsbehörde von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen kann (formloses Planänderungsverfahren)⁸⁰⁸, wenn *die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben*. Dass insoweit **nur** die *Planänderung* gemeint ist, ergibt sich eindeutig aus Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift.⁸⁰⁹ Für die „Erstplanfeststellung“ käme somit allenfalls eine analoge Anwendung des § 76 Abs. 2 VwVfG in Betracht, wobei es aber aufgrund der bestehenden Regelung in § 74 VII VwVfG an der erforderlichen Regelungslücke fehlt.⁸¹⁰ Denn § 76 Abs. 2 VwVfG ähnelt letztlich stark dem Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (Planfreistellung bzw. Verzicht) nach § 74 Abs. 7 VwVfG bzw. der jeweiligen fachplanungsrechtlichen⁸¹¹ und damit vorrangigen Vorschrift, wonach jedoch im enger gefaßten Wortlaut, regelmäßig **Rechte anderer nicht beeinflusst werden dürfen oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind** (Nr. 2), **zudem** aber auch **erforderlich** ist, dass *andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen* (Nr. 1). Das Fachplanungsrecht enthält zudem die gemeinschaftsrechtlich gebotene Einschränkung, dass keine UVP-Pflicht vorliegen darf, da ansonsten ein förmliches Planfeststellungsverfahren samt UVP geboten ist.⁸¹² Die Tatbestandsvoraussetzungen für das Absehen von der Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens führt § 76 Abs. 2 HS 2 VwVfG auf. Sie sind alternativ gefaßt und stehen in einem inneren Zusammenhang: Entweder werden die Belange anderer durch die unwesentliche Planänderung von vornherein nicht berührt oder diejenigen, deren Belange berührt werden, also die Betroffenen, haben der Planänderung bereits zugestimmt. Wie der Vergleich mit § 73 Abs. 2 und Abs. 8 VwVfG zeigt, geht es nur um die Belange Privater.⁸¹³

Führt die Planfeststellungsbehörde schließlich in den Fällen des § 76 Abs. 2 VwVfG oder in anderen Fällen einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung dennoch ein Planfeststellungsverfahren durch, so bedarf es zumindest keines Anhörungsverfahrens und keiner öffentli-

⁸⁰⁶ Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123 ff.).

⁸⁰⁷ Art. 1 Nr. 8 lit. c Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356).

⁸⁰⁸ Siehe *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 76 Rn. 1 ff. (17 ff.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 76 Rn. 12 ff.

⁸⁰⁹ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG-Komm., 5. Auflage, § 17 Rn. 193.

⁸¹⁰ So auch *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 1 unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte. Vgl. ferner *Sporgies*, Einmal PF – immer PF? – Analoge Anwendung von § 76 Abs. 2 u. Abs. 3 des VwVfG nach Fertigstellung des Vorhabens, *ZfW* 1994, 385 ff.

⁸¹¹ § 18 III AEG (= früher § 36 b III BBahnG); § 17 II FStrG u. insb. § 17 II FStrG a.F. (bis z. PIVereinfG); § 8 III LuftVG u. insb. § 8 II LuftVG a.F. (bis z. PIVereinfG); § 28 II PBefG u. insb. § 28 II PBefG a.F. (bis z. PIVereinfG); § 14 I b WaStrG; § 41 IV 2, 3 FlurbG; § 2 III MBPlG.

⁸¹² § 17 II 2 Nr. 1 FStrG; § 18 III 2 Nr. 1 AEG; § 28 II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I b 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 1 MBPlG; ähnlich § 20 II 2 UVPG; vergleichbar auch etliche LStrG; leider nicht in § 74 VI VwVfG normiert.

⁸¹³ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG-Komm., 5. Auflage, § 17 Rn. 193.

chen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses (§ 76 III VwVfG).⁸¹⁴ In seinen verfahrensrechtlichen Anforderungen gleicht das verkürzte bzw. vereinfachte Planänderungsverfahren des § 76 Abs. 3 VwVfG im Wesentlichen dem nichtförmlichen Plangenehmigungsverfahren, allerdings mit der wenig konkreten Maßgabe, dass es sich um unwesentliche Änderungen handeln muss. Demgegenüber ist die Erteilung einer Plangenehmigung von zusätzlichen materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen abhängig: 1.) Rechte anderer dürfen nicht (oder nicht wesentlich)⁸¹⁵ beeinträchtigt werden oder die Betroffenen haben sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt⁸¹⁶ **und** 2.) mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich berührt wird, ist das Benehmen herzustellen⁸¹⁷. Zusätzliche Voraussetzung des Plangenehmigungsverfahrens ist aber weiter, dass es sich bei dem Vorhaben nicht um ein UVP-pflichtiges Projekt handeln darf.⁸¹⁸ Die UVP-RL und auch das UVPG schreibt beim Vorliegen einer UVP-Pflicht zwingend eine Beteiligung der Öffentlichkeit fest. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt nach § 9 Abs.1 S. 3 UVPG nach den Vorgaben des Anhörungsverfahrens im Sinne des § 73 Abs. 3, 4 bis 7 VwVfG, so dass also grds. ein Planfeststellungsverfahren bzw. zumindest entsprechende Verfahrensschritte zwingend durchzuführen sind.

Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Plangenehmigung wie der Planfreistellung gilt aber im gleichen Maße für unwesentliche Planänderungen gem. § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG, so dass eine dahingehende Einschränkung auch hier richtlinienkonform hineinzu lesen ist nach § 3 ff. UVPG (speziell §§ 3 b und e UVPG: UVP-Pflicht aufgrund Art, Größe u. Leistung des Vorhabens sowie Änderungen u. Erweiterungen UVP-pflichtiger Vorhaben). Während also der Verfahrensablauf des § 76 Abs. 3 VwVfG weitgehend dem der Plangenehmigung entspricht⁸¹⁹, ähneln die Anwendungsvoraussetzungen des § 76 Abs. 2 Hs. 2 VwVfG zumindest zum Teil denen der Planfreistellung allgemein nach § 74 Abs. 7 S. 2 Nr. 2 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachplanungsrecht⁸²⁰. Ob die nachträgliche Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses unter den besonderen Voraussetzungen des § 74 VI, VII VwVfG bzw. dem vorrangigen Fachrecht auch im Rahmen einer Plangenehmigung / Planfreistellung erfolgen kann oder § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG als *lex specialis* vorgehen, wird unterschiedlich gesehen, wobei die Ansicht, dass alle Varianten nebeneinander anwendbar sind, klar überwiegt.⁸²¹

⁸¹⁴ Dazu *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 76 Rn. 25 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 76 Rn. 19 ff.

⁸¹⁵ In diesem Sinne weitergehend § 17 I 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG, so auch etliche LStrG.

⁸¹⁶ So allg. § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG (aber ohne unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung!); im Fachrecht jeweils Nr. 3.

⁸¹⁷ So allg. § 74 VI 1 Nr. 2 VwVfG; im Fachrecht auch jeweils Nr. 2.

⁸¹⁸ Nach dem einschlägigen Fachrecht ist jeweils Voraussetzung, dass keine UVP-Pflicht vorliegen darf: § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG; § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPIG; ähnlich § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG; § 9 b I 1 AtG a.E.; § 31 III WHG; § 11 a I 2 EnWG; § 20 II 1 UVPG; ähnlich auch etliche LStrG (Ausnahme bundesgesetzlich § 17 I b FStrG, so auch einige LStrG). Unverständlicherweise fehlt ein solcher Zusatz (Umweltschutzklausel) noch in § 74 VI VwVfG des Bundes, anders aber einige Landes-VwVfG.

⁸¹⁹ Dazu *Jarass* DVBl. 1997, 795 (796 ff., 798 f.); zur Beteiligung von Naturschutzverbänden an der Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen u. an Plangenehmigungen *ders.*, NuR 1997, 426 ff. (429 f.).

⁸²⁰ § 17 II 2 Nr. 3 FStrG; § 18 III 2 Nr. 3 AEG; § 28 II 2 Nr. 3 PBefG; § 14 I b 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 3 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 3 MBPIG; ähnlich etliche LStrG.

⁸²¹ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 2; *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 36 f. u. 35 unter Verweis auf *Plafer* 1999 Nr. 34 Abs. 1 S. 3 u. 4, RL-DB Nr. 43 Abs. 1 u. 2 (ausdrücklich zumindest für die Anwendbarkeit der PG); *Hüting/Hopp*, UPR 2003, 1 (4); *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (796 ff./799); Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BfStrG (*Plafer* 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, 803

Fraglich ist, ob die Bestimmungen des § 76 VwVfG – speziell dessen Abs. 2 u. 3 – für nachträgliche Planänderungen eines Planfeststellungsbeschlusses eine abschließende Regelung treffen, welche die allgemeinen Vorschriften der Plangenehmigung und Planfreistellung i.S.d. § 74 VI u. VII VwVfG bzw. des vorrangigen Fachrechts verdrängen. § 76 Abs. 1 VwVfG geht dabei vom Grundsatz eines neuen Änderungsplanfeststellungsverfahrens aus, so dass eine generelle Anwendbarkeit der plangenehmigungsrechtlichen Regelungen und des Verzichts auf PF und PG vom Wortlaut des Gesetzes her zunächst denkbar ist, da beide Rechtsinstitute primär an eine generelle Planfeststellungsbedürftigkeit anknüpfen. Weiter dürften Planänderungen, welche die Voraussetzungen von § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 u. 2 bzw. Abs. 7 S. 2 Nr. 1 u. 2 VwVfG oder dem spezielleren Fachplanungsrecht⁸²² erfüllen, mittels Plangenehmigung bzw. Planfreistellung (u. ggf. erforderlicher Einzelgenehmigungen) zugelassen werden, da besagte Änderungen schließlich sogar im Wege einer Erstplanung genehmigungsfähig wären (erst-recht-Schluss). Denn es wäre ein eklatanter Wertungswiderspruch, wenn besagte Änderungen zwar im Wege einer Neuerrichtung zulassungsfähig wären, aber nicht als nachträgliche Planänderungen. Bei dem zugrundeliegenden Vorhaben ist schließlich weitergehend zudem ein förmliches Verfahren durchgeführt worden, welche alle betroffenen öffentlichen und privaten Belange umfassend bewertet, gewichtet und endlich abgewogen hat. Gerade in diesen Fällen besteht ein berechtigtes Bedürfnis des Vorhabenträgers alle Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung u. Verfahrensbeschleunigung anzuwenden, wozu insbesondere ein flexibles Instrumentarium an Planänderungsvarianten gehört. Dabei sei hervorgehoben, dass für die Anwendungsvoraussetzungen eines Plangenehmigungsverfahrens bzw. mehr noch für das Institut des Verzichts auf Planfeststellung und Plangenehmigung in der Gesamtschau der kumulativ vorliegenden Nummern 1 und 2 (im Fachrecht Nr. 1 bis 3) deutlich höhere Anforderungen gelten (s.o.)⁸²³ als für die formlose Planänderung nach § 76 Abs. 2 VwVfG bzw. das vereinfachte Änderungsplanfeststellungsverfahren im Sinne von § 76 Abs. 3 VwVfG jeweils in Fällen einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung⁸²⁴, so dass die Praxis wohl eher geneigt sein wird, an den altbekannten und bewährten Änderungsmöglichkeiten nach § 76 Abs. 2 u. 3 VwVfG festzuhalten.

Gegen eine mögliche Anwendung plangenehmigungsrechtlicher Vorschriften und des Instituts der Planfreistellung auch auf Planänderungen könnte indes der Umstand sprechen, dass § 76

(820 Nr. 40 Abs. 1 S. 3 u. Abs. 2); wohl auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 76 Rn. 3 a; a.A. *Allesch/Häußler*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 38. Für eine nachträgliche Planänderung im Wege einer Plangenehmigung eines zuvor planfestgestellten Vorhabens (Verkürzung des Bahnsteigdachs für den Lehrter Bahnhof) und gegen die Annahme eines Planbefolgings- bzw. Plangewährleistungsanspruchs explizit BVerwG, Urt. v. 21.5.2003 – 9 A 40/02, juris Nr. WBRE410010019 S. 4 f. Rn. 29 f. = Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 62 = NVwZ 2003, 1381 = NuR 2004, 658.

⁸²² Im Bundesverkehrswegebereich: § 17 I a 1 Nr. 1-3, b u. II 2 Nr. 1-3 FStrG; § 18 II 1 Nr. 1-3 u. III 2 Nr. 1-3 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1-3 u. II 2 Nr. 1-3 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1-3 u. I b Nr. 1-3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1-3 u. III 2 Nr. 1-3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1-3 u. III 2 Nr. 1-3 MBPlG; ähnlich etliche LStrG. Im Fachplanungsrecht wird oftmals einfach nur auf die Voraussetzungen v. § 74 VI VwVfG verwiesen, so § 31 III 1 Hs. 1 KrW-/AbfG (mit Einschränkungen in Nr. 1 u. 2 durch eine Umweltschutzklausel sowie S. 2-4 KrW-/AbfG), § 9 b I 2 Hs. 1 AtG mit Umweltklausel, § 31 III WHG (nur für nicht UVP-pflichtige Gewässerausbauten); anders § 20 II 1 (nicht bei UVP-Pflicht), wo in § 20 II 2, 3 UVP auch auf das Entfallen v. PG (u. PF: sog. Planfreistellung) verwiesen wird (mit Screening).

⁸²³ So stellt bspw. § 76 II VwVfG auch bloß auf private Belange ab (weitergehend unter Einbeziehung öffentlicher Belange die Plangenehmigung und das Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung).

⁸²⁴ Anders anscheinend *Allesch/Häußler*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 38 a.E.

Abs. 2 VwVfG ähnliche Anforderungen stellt wie § 74 Abs. 7 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachplanungsrecht und § 76 Abs. 3 VwVfG vom Verfahrensablauf (fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung) vergleichbar ist mit dem Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens, also die Planänderungsvorschriften des § 76 II u. III VwVfG als abschließende Sonderregelung betrachtet werden könnten.⁸²⁵ Richtig ist sicherlich, dass der Gesetzgeber mit der Schaffung des PIVereinfG und des GenBeschlG, also u.a. der bundesweiten Einführung der Rechtsinstitute der Plangenehmigung sowie der Planfreistellung, als eigentliches Ziel nicht verfolgte, die Planänderungsregelungen des § 76 Abs. 2 u. 3 VwVfG zu modifizieren. Besagte neue Instrumente sollten vornehmlich „Erstplanungen“ vereinfachen und beschleunigen.⁸²⁶ Gleichwohl können sie unter Heranziehung der lex-posterior-Regel neben den älteren, jedoch spezielleren Änderungsvorschriften des § 76 II, III VwVfG herangezogen werden, wobei diese Vorschriften aber nicht verdrängt, sondern lediglich durch die neuen Bestimmungen der Plangenehmigung und Planfreistellung ergänzt werden. Eine gänzliche Aufhebung der Planänderungsbestimmungen des § 76 VwVfG durch die neuen Planungsinstrumente der qualifizierten Plangenehmigung sowie Planfreistellung (Verzicht auf PF u. PG) ist vom Gesetzgeber weder beabsichtigt noch gewollt.⁸²⁷ Eine Aufhebung des speziell kodifizierten Planänderungstatbestands scheidet damit per se aus, wäre zudem aber auch kontraproduktiv, da die Änderungsmöglichkeiten des § 76 Abs. 2 u. 3 VwVfG mitunter einfacher zu handhaben sind als ihre neuen allgemeinen Pendanten in § 74 VI u. VII VwVfG bzw. dem vorrangigen Fachplanungsrecht.

Systematisch sind die plangenehmigungs- und planfreistellungsrechtlichen Regelungen zwar allgemeiner und umfassender, was unter Berücksichtigung des allgemeinen Grundsatzes „lex specialis derogat legi generali“ zunächst gegen eine Anwendbarkeit spricht. Doch ist hier vor allem der teleologischen Auslegung besonderes Augenmerk zu schenken. Nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers ist das Leitmotiv für die neuen Planungsinstrumente der Plangenehmigung und der Planfreistellung (Verzicht auf PF u. PG) wie bereits bei den seit jeher bestehenden Planänderungsvorschriften des § 76 VwVfG⁸²⁸ primär der Aspekt der Verfahrensbeschleunigung und der Vereinfachungsgedanke (Straffung des Verfahrens), diese Funktionen erfüllen aber gleichsam alle vier Planänderungsmöglichkeiten, so dass sie demnach nebeneinander bestehen können. Gerade die strikte Bindung des Vorhabensträgers an die verbindlichen Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses bedingt flexible Änderungsmöglichkeiten in der Bauphase, will man nicht unnötige Verzögerungen in Kauf nehmen. Gestützt wird dieses Ergebnis auch im Hinblick auf die Entwicklung der Planänderungsbestimmungen; so normierte etwa die fachplanungsrechtliche Vorschrift des § 18 c Abs. 2 FStrG a.F.⁸²⁹ (bis zum RBerG v.

⁸²⁵ So unter Zugrundelegung der systematischen Auslegung *Allesch/Häußler*, in: Obermayer, VwVfG, § 76 Rn. 38.

⁸²⁶ Vgl. z. PIVereinfG etwa BT-Drs. 12/4328 S. 1 f. (A. Zielsetzung u. B. Lösung, insb. 5. Spstr.), S. 17 ff. (speziell zu Art. 1, zu § 36 b BbahnG (entspricht § 18 II, III AEG): S. 19), S. 26 ff.; BR-Drs. 756/92 S. 1 ff. (41 ff.); ferner BT-Drs. 13/1445 S. 1 ff. (B. Lösung 7. Spstr.); zum GenBeschlG BT-Drs. 3995 S. 1 f. (B. Lösung 4. Spstr.) u. S. 7 ff. (10).

⁸²⁷ Fraglich ist bereits, ob der Gesetzgeber dieses Abgrenzungsproblem überhaupt gesehen hat.

⁸²⁸ Beziehungsweise des bis zum 3. Rechtsbereinigungsgesetzes (RBG) v. 28.6.1990 (BGBl. I S. 1221/1228) bestehenden spezielleren Fachrechts, so etwa § 18 c FStrG: Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens (wortgleich zu § 76 VwVfG bis auf dessen Abs. 2, der speziell auf § 17 II FStrG a.F. (bis zum PIVereinfG) verwies.).

⁸²⁹ § 18 c Abs. 1-3 FStrG: Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens (bis auf Abs. 2 wortgleich zu § 76 VwVfG).

28.6.1990)⁸³⁰, dass bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung § 17 II FStrG a.F.⁸³¹ (bis zum PIVereinFG v. 17.12.1993) entsprechend galt. Aus diesem Unterbleiben der Planfeststellung in Fällen unwesentlicher Bedeutung wurden aber gerade die neuen Rechtsinstrumente der qualifizierten Plangenehmigung (str.) bzw. zumindest der Planfreistellung (weiter-) entwickelt. Insbesondere Ähnlichkeiten zwischen dem Tatbestand des § 76 II VwVfG und dem Entfallen von PF und PG nach § 74 VII VwVfG bzw. dem spezielleren, aber grds. identischen Fachrecht kommen also nicht von ungefähr. Somit bleibt festzuhalten, dass Planänderungen eines Planfeststellungsbeschlusses auch im Wege einer Plangenehmigung bzw. Planfreistellung zulässig sind, soweit deren besondere Voraussetzungen erfüllt sind.⁸³²

Letztlich erlaubt (gebietet) auch der Grundsatz der Subsidiarität⁸³³, wie er in § 1 Abs. 1 u. 2 S. 1 VwVfG des Bundes bzw. § 1 Abs. 1 LVwVfG festgeschrieben ist, sogar spezielleres Fachplanungsrecht des Bundes bzw. der Länder als *leges specialis* einen unmittelbaren Anwendungsvorrang einzuräumen, so dass auch aus diesem Grunde auf die besonderen fachrechtlichen Bestimmungen im Zuge einer Planänderung zugegriffen werden kann (muss): z.B. § 17 I a, b und II FStrG, § 18 II, III AEG, § 28 I a u. II PBefG, § 14 I a u. I b WaStrG, § 8 II u. III LuftVG, § 2 II u. III MBPlG usw. Wie sich schließlich der Umstand auswirkt, dass § 76 VwVfG im Zuge des 3. Rechtsbereinigungsgesetzes (RBG) vom 28.6.1990 fachgesetzliche Planänderungsvorschriften wie z.B. § 18 c FStrG vereinheitlichend nun im allgemeinen VwVfG normiert (vor die Klammer gezogen), also für Planänderungen im Grunde spezieller ist als die generell anwendbaren Regelungen zur Plangenehmigung und Planfreistellung, sei dahingestellt. Der unbestreitbare Vorteil einer Planänderung durch Plangenehmigung liegt vor allem darin, dass mit dem Einverständnis der Betroffenen selbst wesentliche Veränderungen ohne den Verfahrensaufwand eines neuen Änderungsplanfeststellungsverfahrens vorgenommen werden können (anders § 76 Abs. 2 VwVfG, der einen unwesentlichen Fall voraussetzt). Dies widerspricht auch nicht der Bedeutung des zunächst planfestgestellten Gesamtvorhabens, denn im Wege eines plangenehmigungsrechtlichen Änderungsverfahrens sollen nun nur die zusätzlichen Planänderungen zugelassen werden, wobei die jeweils Betroffenen gem. § 28 VwVfG regulär angehört werden bzw. mit der (wesentlichen) Änderung gerade einverstanden sind.⁸³⁴

Schließlich ist fiktiv eine „Planänderung von unwesentlicher Bedeutung“ im Sinne des § 76 Abs. 3 VwVfG also auch dann gegeben, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen eine erstmalige Zulassung des Vorhabens im Wege einer Plangenehmigung im Sinne des § 74 Abs. 6 VwVfG bzw. des vorrangigen Fachrechts erfolgen dürfte. Denn angesichts der Parallelität von

⁸³⁰ § 18 bis § 18 e FStrG durch Art. 26 Nr. 3 des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes (3. RBG) aufgehoben (BGBl. I S. 1221/1228).

⁸³¹ § 17 Abs. 2 FStrG a.F.: Die Planfeststellung kann in den Fällen des § 19 Abs. 2 a FStrG und bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Die Entscheidung hierüber trifft die oberste Landesstraßenbaubehörde.

⁸³² In diesem Sinne auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 2; *Dürr*, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 76 Rn. 35 ff. (zumindest für PG); *Hüting/Hopp*, UPR 2003, 1 (4); *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (796 ff./799); Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (Plafer 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, 803 (820 Nr. 40 Abs. 1 S. 3 u. Abs. 2); a.A. *Allesch/Häußler*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 38.

⁸³³ Allgemein dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 1 Rn. 30 ff. m.w.N.

Plangenehmigungsverfahren und vereinfachtem / verkürztem Änderungsplanfeststellungsverfahren entstände ein Wertungswiderspruch, wenn Vorhaben, deren erstmalige Zulassung kein Planfeststellungsverfahren erfordert, im Wege eines förmlichen planfeststellungsrechtlichen Verfahrens geändert werden müssten.⁸³⁵

Daher kann z.B. die Änderung einer planfestgestellten Fernstraße nach § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1-3 FStrG erfolgen, wenn die Änderung keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfordert, wenn die in ihrem Aufgabenbereich berührten Träger öffentlicher Belange (TöB) angehört worden sind und entweder Rechte Dritter nicht (wesentlich) beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines sonstigen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben (Ausnahmevorschrift für UVP-pflichtige Vorhaben: § 17 I b FStrG). Darüber hinaus liegt eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung erst recht vor, wenn das ursprüngliche (Straßenbau-) Projekt nach dem einschlägigen Fachplanungsrecht nicht einmal ein Plangenehmigungsverfahren erfordert (Planfreistellung / Verzicht auf PF u. PG).⁸³⁶ Denn die Anwendungsvoraussetzungen des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (Planfreistellung) sind unter zusätzlicher Berücksichtigung öffentlicher Belange deutlich strenger gefasst als in § 76 Abs. 2 VwVfG, wo es ausreicht, dass private Belange anderer nicht berührt werden oder diese der Änderung zumindest zugestimmt haben. Eine Planänderung ist allerdings immer dann von wesentlicher Bedeutung, wenn sie mit einer (nicht nur völlig geringfügigen) Veränderung des Standortes der Trasse verbunden ist.⁸³⁷

E. DIE PLANGENEHMIGUNG IM ABFALLRECHT

I. Abfallrechtliche Plangenehmigung gem. § 7 Abs. 2 AbfG (später Abs. 3)

Das Rechtsinstitut der abfallrechtlichen (Plan-)Genehmigung hat gemessen an der Dauer seiner Existenz bereits eine wechselvolle Geschichte hinter sich, ehemals im Jahre 1972 noch in § 7 Abs. 2 AbfG⁸³⁸ normiert, damals noch ohne (umfassende)⁸³⁹ Konzentrationswirkung, ist das Plangenehmigungsverfahren nach zahlreichen Änderungen nunmehr seit Oktober 1996⁸⁴⁰ in § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG geregelt. Die „einfache“ Genehmigung im Abfallrecht hat sich dabei der

⁸³⁴ A.A. wiederum *Allesch/Häußler*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 76 Rn. 38 a.E.

⁸³⁵ *Hüting/Hopp*, UPR 2003, 1 (4) unter Berufung auf *Jarass* DVBl. 1997, 795 (799).

⁸³⁶ Ebd.

⁸³⁷ VGH BW, Urt. v. 7.12.1995 – 5 S 152/95 -, UPR 1996, 398 (LS). Mit einer Verschiebung des Vorhabens ändern sich die vom Vorhaben beanspruchten Flächen u. damit u.a. der Kreis der betroffenen Grundstückseigentümer. Für die Annahme einer Planänderung v. unwesentl. Bedeutung ist folglich bei der Änderung des Standorts bzw. der Trasse i.d.R. kein Raum.

⁸³⁸ Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz - AbfG) v. 7.6.1972, BGBl. I S. 873 (875).

⁸³⁹ Siehe nur *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 2. Aufl., § 7 Rn. 53, insb. Rn. 62 ff.; *Axer*, DÖV 1995, 495 (500 f.); einige LAbfG sprachen der abfallrechtlichen Plangenehmigung jedoch beschränkte Konzentrationswirkung zu, indem etwa eine Baugenehmigung bzw. auch andere Genehmigungen mit umfasst waren, *Axer* a.a.O.; *K/S/V* a.a.O.

⁸⁴⁰ Eingeführt durch das Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen v. 27.9.1994, welches mit Art. 1 das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- u. Abfallgesetz - KrW-/AbfG) einführt als Nachfolgegesetz zum AbfG, BGBl. I S. 2705 (PG: S. 2715 f.). Nach Art. 13 des Gesetzes ist das KrW-/AbfG umfassend 2 Jahre nach der Verkündung am 6.10.1994 in Kraft getreten, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist (so Vorschriften zum Erlass von Rechtsverordnungen), während zum gleichen Zeitpunkt das AbfG außer Kraft trat.

Entwicklung im gesamten Fachplanungsrecht angepasst, indem sie im Zuge des GenBeschlG⁸⁴¹ vom 12.9.1996 zur „qualifizierten“ Plangenehmigung konsequent weiter entwickelt wurde.⁸⁴²

1. Entwicklung der abfallrechtlichen Genehmigung

Die ursprüngliche (Plan-)Genehmigung gemäß § 7 Abs. 2 AbfG in der Fassung von 1972⁸⁴³ sah vor, dass die zuständige Behörde anstelle eines Planfeststellungsverfahrens lediglich *auf Antrag* eine Genehmigung erteilen konnte, wenn die Einrichtung und der Betrieb einer unbedeutenden Abfallbeseitigungsanlage *oder* die wesentliche Änderung einer solchen oder ihres Betriebes beantragte wurde *und* die gemeinsame Voraussetzung erfüllt war, dass *mit Einwendungen nicht zu rechnen ist*. Die Einführung des abfallrechtlichen Genehmigungsverfahrens begründete die Bundesregierung - wie bereits im Wasserrecht - mit der Intention, rechtlich und tatsächlich einfache Verfahren zu beschleunigen.⁸⁴⁴ War demgegenüber mit Einwendungen zu rechnen, mußte zwingend eine Planfeststellung erfolgen.

Der Gesetzgeber übernahm hier aber nur teilweise das bekannte Regelungsmodell der wasserrechtlichen Plangenehmigung nach Vorlage des § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. und des § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F.⁸⁴⁵ Denn zu der bereits aus dem Wasserrecht bekannten Voraussetzung, dass mit Einwendungen nicht zu rechnen war, musste hinzutreten, dass Verfahrensgegenstand entweder eine unbedeutende Abfallbeseitigungsanlage oder die wesentliche Änderung einer solchen war.⁸⁴⁶ Der Anwendungsbereich im Abfallrecht war also gegenüber der wasserrechtlichen Plangenehmigung stark eingeschränkt, wonach *alle* planfeststellungspflichtigen Vorhaben zugleich plangenehmigungsfähig waren.⁸⁴⁷

⁸⁴¹ Art. 2 GenBeschlG änderte das abfallrechtliche (Plan-) Genehmigungsverfahren des § 7 III AbfG (wobei das AbfG nur bis zum 6.10.1996 in Kraft war), Art. 3 GenBeschlG änderte den gleichlautenden § 31 III KrW-/AbfG, der § 7 III AbfG ablöste, indem jeweils der Verweis auf § 74 VI VwVfG aufgenommen wurde, BGBl. I 1996, S. 1354 (1356).

⁸⁴² Prägnant *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl. 2003, § 31 Rn. 129 a f.

⁸⁴³ Bereits damals gab es erste Überlegungen, für die nach § 16 GewO (jetzt § 4 BImSchG) genehmigungsbedürftigen Abfallbeseitigungsanlagen auf die umständliche Planfeststellung zu verzichten; die Bundesregierung konnte sich jedoch mit ihrem diesbezüglichen Entwurf gegenüber der ablehnenden Stellungnahme des BR nicht durchsetzen, vgl. *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 5 ff. unter Verweis auf BT-Drs. IV/ 2401, S. 6 u. 14: Die Ausnahme vom Planfeststellungsverfahren für Anlagen, die der Genehmigung nach § 16 GewO bedurften, erschien zweckmäßig, da dieses Verfahren sich in der Praxis bewährt hatte und es ein der Planfeststellung ähnliches förmliches Verfahren war (bzw. jetzt nach § 4 i.V.m. § 10 BImSchG immer noch ist), in welchem die verschiedenartigen öffentlichen (u. privaten) Belange zu berücksichtigen sind.

⁸⁴⁴ Amtliche Begründung des RegE des Abfallbeseitigungsgesetzes v. 5.7.1971 zu § 6 II AbfGE (entspricht dem späteren § 7 II AbfG), BT-Drs. VI/2401, S. 14: Erklärtes Ziel war eine Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung der behördlichen Verfahren. Vgl. zur Entwicklung der abfallrechtlichen PG auch *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 64 ff. m.w.N.; siehe zur Zulassung durch PG gem. § 7 II AbfG insb. *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 2. Aufl. 1992, § 7 Rn. 53 ff.; zur Entstehungsgeschichte prägnant *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl. 2003, § 31 Rn. 5 ff.

⁸⁴⁵ Siehe dazu oben 2. Teil: A. Die PG im Wasserrecht; ausf. *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 21 ff.

⁸⁴⁶ Dazu *Hoppe/Beckmann*, Planfeststellung u. Plangenehmigung im Abfallrecht, 1990, S. 111 ff.; *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 1. Aufl. 1988, § 7 Rn. 54 ff. Als Ausnahmetatbestand zur Planfeststellungsbedürftigkeit nach § 7 I AbfG wird eine enge Auslegung des § 7 II AbfG für notwendig gehalten, K/S/V, § 7 Rn. 55. In Zweifelsfällen ist daher davon auszugehen, dass es sich nicht um eine unbedeutende Anlage handelt, *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 2. Aufl. 1992, § 7 Rn. 55 a.E.

⁸⁴⁷ Instrukтив VGH B.-W., Beschl. v. 17.11.1992 - 10 S 2234/92, ZUR 1993, 75 (76) mit treffender Anm. von *Garbe-Emden*, ZUR 1993, 77 f. Im Zweifel keine unbedeutende Anlage, so dass Planfeststellungspflicht vorliegt, ebd. S. 76.

Nach dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG) am 11. Juni 1972⁸⁴⁸ waren einige Mängel des Gesetzes zutage getreten, u.a. dass die vorgesehenen Verwaltungsverfahren zum Teil zu schwerfällig waren. Um die Durchführung der Genehmigungsverfahren zu erleichtern, wurde mit Wirkung vom 1.1.1977 darauf verzichtet, dass die Verfahrensvoraussetzungen kumulativ vorliegen mussten, also keine Einwendungen *und* entweder unbedeutende Anlage oder wesentliche Änderung.⁸⁴⁹ Fortan genügte es, wenn eine dieser Voraussetzungen vorlag.⁸⁵⁰ Zudem war das Genehmigungsverfahren nunmehr auch von Amts wegen möglich und nicht mehr nur auf Antrag.⁸⁵¹

Eine wichtige Neuerung bestand in der Einbeziehung der Abfallentsorgungsanlagen und damit auch der Anlagen zur Abfallverwertung durch das Abfallgesetz vom 27.8.1986⁸⁵² in die abfallrechtliche Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht.⁸⁵³ Nun enthielt § 7 Abs. 2 S. 2 AbfG⁸⁵⁴ damals die unwiderlegbare Vermutung, dass Sortieranlagen für Hausmüllabfälle und Kompostanlagen mit einer Durchsatzleistung von bis zu 0,75 Tonnen je Stunde unbedeutende Anlagen i.S.v. § 7 Abs. 2 S. 1 AbfG waren.

In der Folgezeit wurde die Alternative für die Einrichtung einer unbedeutenden Anlage derart erweitert, dass 1990 zusätzlich unter Nr. 3 die Errichtung und der Betrieb einer Abfallentsorgungsanlage im Wege der (Plan-)Genehmigung beantragt werden konnte, wenn diese ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren zur Behandlung und Verwertung von Abfällen diene und die Genehmigung für einen Zeitraum von höchstens 2 Jahren nach Inbetriebnahme der Anlage erteilt werden sollte⁸⁵⁵ (dieser Zeitraum konnte auf Antrag bis zu 1 weiteren Jahr verlängert werden, § 7 II Nr. 3 HS 2 AbfG a.F.).⁸⁵⁶

Mit Wirkung vom 1.8.1990 galt § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 AbfG a.F. nicht (mehr) für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Verbrennung, zur chemischen Behandlung oder zur

⁸⁴⁸ Gem. § 34 AbfG v. 7.6.1972, verkündet am 10.6.1972, BGBl. I S. 873 (880).

⁸⁴⁹ Siehe Stellungnahme der BReg zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des AbfG v. 8.10.1974, BT-Drs. 7/2593, S. 17 f.

⁸⁵⁰ § 7 Abs. 2 AbfG in der Fassung v. 21.6.1976: Die zuständige Behörde kann anstelle eines Planfeststellungsverfahrens auf Antrag oder von Amts wegen ein Genehmigungsverfahren durchführen, wenn

1. die Errichtung und der Betrieb einer unbedeutenden Abfallbeseitigungsanlage *oder* die wesentliche Änderung einer Abfallbeseitigungsanlage oder ihres Betriebes beantragt wird *oder*
2. mit Einwendungen nicht zu rechnen ist.

(BGBl. I 1976, S. 1601 (1602); das Gesetz trat gem. Art. 4 aber erst am 1.1.1977 in Kraft.)

⁸⁵¹ Der Bundesrat hatte in seinem Gesetzentwurf vorgeschlagen, die zuständige Behörde nur dann zu ermächtigen, anstelle eines Planfeststellungsverfahrens ein Genehmigungsverfahren durchzuführen, wenn dies entweder beantragt wurde oder mit Einwendungen nicht zu rechnen ist. Denn es sollte dem Antragsteller überlassen bleiben, ob er sich mit der „minderen Rechtsstellung einer Genehmigung“ zufrieden gibt, BT-Drs. 7/2593, S. 8. Die Bundesregierung folgte dieser Argumentation nicht, sondern stellte beide Varianten (auf Antrag oder von Amts wegen) gleichberechtigt nebeneinander, a.a.O., S. 17 f. Fassung v. 21.6.1976 in BGBl. I S. 1601 (1602); in Kraft ab 1.1.1977 (S. 1606).

⁸⁵² Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG) v. 27.8.1986, BGBl. I S. 1410.

⁸⁵³ Zu den Einzelheiten der Entstehungsgeschichte und der Änderungen des § 7 AbfG siehe *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 5 a.E. m.w.N.

⁸⁵⁴ Mit Wirkung vom 1.8.1990 dann S. 3, da das UVPG v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205) einen neuen S. 2 einfügte.

⁸⁵⁵ Basierend auf Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung d. Richtlinie d. Rates v. 27.6.1985 über d. Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL 85/337/EWG) v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205/211).

⁸⁵⁶ Zur Zulassung durch Plangenehmigung (§ 7 II AbfG) insg. *Kunig/Schwermer/Versteyl*, 2. Aufl., § 7 Rn. 53 ff. m.w.N. (siehe zu Versuchsanlagen Rn. 58 a).

Ablagerung von Abfällen im Sinne des § 2 Abs. 2 AbfG a.F., *wenn hiervon erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen können*.⁸⁵⁷ Diese Beschränkung war nach zutreffender Meinung der Bundesregierung notwendig geworden, da die abfallrechtliche Genehmigung auch Vorhaben umfasste, die nach Anhang I Nr. 9 der UVP-RL von 1985 zwingend einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung bedurften.⁸⁵⁸ Damit hat der Bundesgesetzgeber in Art. 2 Nr. 2 c des Artikelgesetzes vom 12.2.1990, welches mit Art. 1 verspätet das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) einführte, erstmals auf die nach der UVP-RL erforderliche sog. Umweltschutzklausel im (Plan-) Genehmigungsverfahren zurückgegriffen. Er unterließ jedoch eine entsprechende Einführung für alle anderen Fachplanungsgesetze – speziell § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. sowie § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. Dieses Versäumnis wurde später erkannt und durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)⁸⁵⁹ im Jahre 1996 für § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG, § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG und § 31 Abs. 1 S. 3 WHG (heute § 31 III) nachgeholt. Die Bundesverkehrswegegesetze wurden erst durch das Artikelgesetz⁸⁶⁰ vom 21. Juli 2001 entsprechend angepasst, d.h. eine Plangenehmigung bzw. das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung (sog. Verzicht) sind seit dem 3.8.2001 grds. nur noch zulässig, wenn es sich bei dem Vorhaben nicht um ein UVP-pflichtiges Projekt handelt (Ausnahme § 17 I b FStrG). Der Gesetzgeber beschränkte sich mit dem Artikelgesetz von 1990 zur Einführung des UVPG also zunächst auf die Aufnahme, dass (nur) bei der Planfeststellung auch die Umweltverträglichkeit zu prüfen ist.⁸⁶¹

2. Annäherung an die heutige Plangenehmigung

Entsprechend der vielfach in der Literatur geäußerten Ansicht, dass die Variante „wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist“ keine oder kaum praktische Bedeutung⁸⁶² habe, fiel diese Plangenehmigungsvariante im Zuge der Neuregelung des Zulassungsrechts für Abfallentsorgungsanlagen durch das Investitionserleichterungs- u. Wohnbaulandgesetz (IWG)⁸⁶³ 1993 ganz weg. Die Plangenehmigung im Abfallrecht war damit rückblickend das erste Fachplanungsgesetz, das auf diese unsichere prognostische Einschätzung seitens der Genehmigungsbehörde verzichtete und letztlich der praxistauglicheren Vorbildregelung der Plangenehmigung im Verkehrswegerecht nach dem VerKPBG vom 16.12.1991 folgte.⁸⁶⁴ Somit näherte sich also die ab-

⁸⁵⁷ § 7 I 2 angef., II 1 Nr. 2 geänd., Nr. 3 u. S. 2 eingef. m.W.v. 1.8.1990 durch G. v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205/211).

⁸⁵⁸ Siehe BT-Drs. 11/3919 v. 26.1.1989, S. 31 z. Entwurf eines G. zur Umsetzung der UVP-RL.

⁸⁵⁹ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356 f.).

⁸⁶⁰ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.).

⁸⁶¹ Vgl. Anlage zu § 3 und Art. 2 Nr. 1, Art. 3 Nr. 2 a, Art. 5 Nr. 5, Art. 7 Nr. 2, Art. 8 Nr. 2, Art. 9, Art. 10 Nr. 1, Art. 11 sowie Art. 12 Nr. 1, 2 des Gesetzes vom 12.2.1990 zur Umsetzung der UVP-RL 85/337/EWG (BGBl. I S. 205/209 ff.).

⁸⁶² Hoppe/Beckmann, Planfeststellung u. Plangenehmigung im Abfallrecht, 1990, S. 110 ff. zur PG (S. 113); Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, 1988, § 7 Rn. 58; dies., 2. Aufl., § 7 Rn. 58 (Bestimmung liefe leer).

⁸⁶³ Art. 6 Nr. 1 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) v. 22.4.1993 (BGBl. I S. 466/482); kritisch insg. Kutscheidt, Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen - ein Schnellschuß des Gesetzgebers, NVwZ 1994, 289 ff; ferner Wulffhorst, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 ff.

⁸⁶⁴ Im Zuge des PIVereinfG v. 17.12.1993 wurde auch die Plangenehmigung gem. § 14 I 2 WaStrG a.F. neugefasst, indem auf die mit Unsicherheiten behaftete Prognose „wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist“ verzichtet wurde und das Plangenehmigungsverfahren seit dem in § 14 I a WaStrG eine einheitliche Regelung - wie im gesam-

fallrechtliche Plangenehmigung schließlich der heute allgemein gültigen Regelung i.S.v. § 74 Abs. 6 VwVfG an.⁸⁶⁵ Zudem wurde in § 7 Abs. 3 S. 3 AbfG der Passus aufgenommen, dass die zuständige Behörde i.d.R. das schnellere Genehmigungsverfahren wählen *soll*, wenn die Änderung keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut⁸⁶⁶ hat und zudem den Zweck verfolgt, eine wesentliche Verbesserung für diese Schutzgüter herbeizuführen.

3. Grundlegende Änderung des abfallrechtlichen Zulassungsrechts

Weitere grundlegende Änderung des Zulassungsrechts für Abfallentsorgungsanlagen (§ 7 AbfG) durch das IWG⁸⁶⁷ war, dass die Errichtung und der Betrieb ortsfester Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes fortan nur noch einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach dem BImSchG bedurften (§ 7 I AbfG neu) und keiner weiteren Zulassung nach dem AbfG, während die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien) sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes weiterhin der grds. Planfeststellungspflicht unterlagen (§ 7 II, III AbfG neu).

Seit dem 1. Mai 1993 – dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des IWG – wird bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen⁸⁶⁸ also unterschieden, ob eine ortsfeste *Abfallentsorgungsanlage* genehmigt werden soll, die nunmehr allein eine *Genehmigung nach dem BImSchG*⁸⁶⁹ erfordert oder eine *Abfalldeponie*⁸⁷⁰ zugelassen werden soll, die nach § 7 Abs. 2 AbfG einer *Planfeststellung* bzw. nach § 7 Abs. 3 AbfG einer (*Plan-*) *Genehmigung* bedarf.⁸⁷¹

Das IWG nahm damit die mit dem anvisierten KrW-/AbfG geplanten Änderungen mit der Begründung vorweg, sowohl das immissionsschutzrechtliche wie auch das abfallrechtliche Anlagenzulassungsrecht müssten vereinfacht und zudem beschleunigt werden, vor allem mit Blick auf

ten Bundesverkehrswegebereich – erfuhr (BGBl. I S. 2123/2128). Die wasserrechtliche PG gem. § 31 I 3 WHG wurde erst durch das GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1357) entsprechend der fachgebietsübergreifenden Regelung angepasst (jetzt § 31 III WHG). Näher *Vollmöller*, Die wasserrechtliche Plangenehmigung, BayVBl. 2000, 137 ff.

⁸⁶⁵ Entgegen *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, S. 4, der 1994 noch annahm, dass sich die Plangenehmigung im Abfallrecht in ihrer Entwicklung von den anderen fachgesetzlich geregelten Plangenehmigungen abzukoppeln schienen.

⁸⁶⁶ Schutzgüter waren 1. Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, 2. Kultur- und sonstige Sachgüter. So im Wesentlichen heute noch.

⁸⁶⁷ Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (IWG) v. 22.4.1993 (BGBl. I S. 466/482 f.).

⁸⁶⁸ In der heutigen Fassung nur noch „Abfallbeseitigungsanlagen“. Anlagen zur Abfallverwertung sind zumindest abfallrechtlich nach dem KrW-/AbfG nicht mehr geregelt. Hier ist unmittelbar das BImSchG anzuwenden bzw. die 4. BImSchV.

⁸⁶⁹ Einschlägig ist hier § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 1 der 4. BImSchV und dessen Anhang.

⁸⁷⁰ Legaldefiniert in § 3 Abs. 10 KrW-/AbfG.

⁸⁷¹ So geändert durch Art. 6 u. 8 des Investitionserleichterungs- u. Wohnbaulandgesetzes v. 22.4.1993 (BGBl. I S. 466/482 f.). Schon im Gesetzgebungsverfahren zur dritten Änderung des BImSchG hatte der Bundesrat – aber im Ergebnis ohne Erfolg – um Prüfung gebeten, ob die generelle Planfeststellungspflicht für Abfallentsorgungsanlagen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 4 BImSchG bedürfen, entfallen könne; *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 6 unter Verweis auf BT-Drs. 11/4909, S. 39 f. Der Referententwurf zum KrW-/AbfG (Stand 26.10.92) nahm diese Bestrebungen sogleich auf.

den dringend erforderlichen Aufbau der Entsorgungsinfrastruktur in den neuen Bundesländern.⁸⁷² Deshalb müssten die mit den Produktionsanlagen des BImSchG vergleichbaren Abfallentsorgungsanlagen⁸⁷³ auch nach diesem Gesetz zugelassen werden, während für Deponien, die regelmäßig einen überörtlichen Koordinierungsbedarf auslösten, das bisherige Zulassungsverfahren beibehalten werden sollte, um die Möglichkeit zur planerischen Abwägung⁸⁷⁴ zwischen Alternativstandorten weiter zu eröffnen.⁸⁷⁵ Für Abfalldeponien blieb es folglich bei der bisherigen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht nach § 7 Abs. 2 bzw. 3 AbfG.⁸⁷⁶

4. Übergang der einfachen Genehmigung zur qualifizierten PG

Noch bevor das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) am 6. Oktober 1996 umfassend⁸⁷⁷ in Kraft treten konnte, wurde die abfallrechtliche Plangenehmigung ein letztes Mal durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)⁸⁷⁸ vom 12.9.1996 erheblich geändert. Denn die „einfache“ abfallrechtliche Genehmigung gemäß § 7 Abs. 3 AbfG wurde in Anlehnung an das übrige Fachplanungsrecht durch das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten, d.h. mit den überwiegenden Rechtswirkungen der Planfeststellung ausgestatteten, Plangenehmigung ersetzt bzw. dahingehend ausgestaltet. Seit dem 19.9.1996 entfaltet das abfallrechtliche Plangenehmigungsverfahren mithin etwa ausdrücklich umfassende Konzentrationswirkung nach § 7 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 AbfG i.V.m. § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 VwVfG, allerdings ohne enteignungsrechtliche Vorwirkung. Dies zu recht, da die Erteilung einer Plangenehmigung nach der fachgebietsübergreifenden Regelung des § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG, welche die abfallrechtliche Verweisung ebenfalls in Bezug nimmt, auch nur zulässig ist, wenn Rechte anderer *nicht*⁸⁷⁹ beeinträchtigt werden bzw. entsprechende Vereinbarungen getroffen wurden.

Der Streit, inwieweit der abfallrechtlichen Plangenehmigung Konzentrationswirkung zukommt, gehört nunmehr eindeutig der Vergangenheit an.⁸⁸⁰

⁸⁷² *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 6 unter Verweis auf BT-Drs. 12/3944, S. 26 u. BT-Drs. 12/4047 (wortgleich).

⁸⁷³ § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG erwähnt ausdrücklich nur noch ortsfeste *Abfallbeseitigungsanlagen*.

⁸⁷⁴ Im Gegensatz dazu „ist“ die immissionsschutzrechtliche Genehmigung gem. § 6 Abs. 1 Hs. 1 BImSchG zu erteilen, wenn die Voraussetzungen nach Nr. 1 u. 2 erfüllt sind. Es handelt sich hier nach h.M. um eine gebundene Entscheidung.

⁸⁷⁵ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 6 unter Verweis auf BT-Drs. 12/3944, S. 53.

⁸⁷⁶ Siehe insg. auch *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 64 ff. (66 ff.).

⁸⁷⁷ Nach Art. 13 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen traten Vorschriften dieses Gesetzes, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigten oder solche Ermächtigungen in anderen Gesetzen änderten, am Tage nach der Verkündung (6.10.1994) in Kraft (BGBl. I S. 2705). Im übrigen trat das Gesetz (Art. 1: KrW-/AbfG), soweit in einzelnen Vorschriften nichts anderes bestimmt war, 2 Jahre nach der Verkündung in Kraft, also am 6.10.1996. Zum gleichen Zeitpunkt trat das AbfG v. 27.8.1986 (BGBl. I S. 1410, ber. S. 1501) m. Änd. außer Kraft.

⁸⁷⁸ Vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356). Art. 3 GenBeschlG änderte desweiteren das KrW-/AbfG.

⁸⁷⁹ Weiter der Anwendungsbereich von § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG: auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig.

⁸⁸⁰ Dazu etwa noch *Axer*, DÖV 1995, S. 495 ff. vor Erlass des GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354).

II. Plangenehmigung gem. § 31 III KrW-/AbfG

1. Grundlegendes z. abfallrechtlichen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbedürftigkeit

Das GenBeschlG⁸⁸¹ vom 12.9.1996 änderte auch das KrW-/AbfG⁸⁸² noch unmittelbar vor seinem Inkrafttreten am 6. Oktober 1996 dahingehend, dass die sog. Umweltschutzklausel neben § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG auch in Nr. 1 festgeschrieben wurde, um den Anforderungen der UVP-Richtlinie zu genügen. Wie oben bereits festgestellt, hat die abfallrechtliche Plangenehmigung gem. § 31 III 1 Hs. 1 KrW-/AbfG (bis 6.10.1996 noch § 7 III 1 Hs. 1 AbfG), der auf die allgemeine Regelung des § 74 VI (hier einschlägig S. 2 Hs. 1) VwVfG verweist, seit dem GenBeschlG zudem grds. die Rechtswirkungen der Planfeststellung, allerdings mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung, die in der Grundkonstellation folgerichtig nicht erforderlich ist.⁸⁸³

Die Zulassung von ortsfesten Abfallbeseitigungsanlagen erfolgt nach § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG nach wie vor gemäß den Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG). Solche Anlagen bedürfen also nur einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und keiner weiteren Zulassung nach dem KrW-/AbfG, während Deponien weiterhin der generellen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht nach § 31 Abs. 2 bzw. 3 KrW-/AbfG unterliegen. § 31 KrW-/AbfG behält damit die Rechtslage bei, die für § 7 AbfG von 1986 durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (IWG) vom 22.4.1993 geschaffen wurde, um die Zulassung von Abfallentsorgungs- bzw. später Abfallbeseitigungsanlagen zu vereinfachen und vor allem zu beschleunigen.⁸⁸⁴ Letztlich dürften die Beschleunigungseffekte durch den Wechsel vom Planfeststellungs- in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsrecht für die Zulassung ortsfester Abfallbeseitigungsanlagen gemäß § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG (so bereits § 7 I AbfG in der Fassung des IWG) eher gering ausfallen, da der Verfahrensablauf nahezu identisch ist. Unterschiede zwischen dem Planfeststellungsverfahren nach § 31 Abs. 2, § 34 Abs. 1 S. 2 KrW-/AbfG i.V.m. §§ 72 bis 78 VwVfG und dem förmlichen Genehmigungsverfahren i.S.d. § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV bestehen im Grunde nicht, wenn man einmal von der (noch) fehlenden Mitwirkungsbefugnis der anerkannten Naturschutzvereine im immissionsschutzrechtlichen Verfahren absieht (vgl. § 60 II 1 Nr. 6 BNatSchG; § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG a.F.). Doch auch dies wird sich aufgrund umweltvölkerrechtlicher bzw. gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in absehbarer Zeit ändern.

⁸⁸¹ Art. 3 des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356).

⁸⁸² § 31 KrW-/AbfG unterscheidet sich von § 7 AbfG in der Fassung des IWG inhaltlich nur in folgenden Punkten: Der Begriff der Abfallentsorgungsanlagen ist durch „Abfallbeseitigungsanlagen“ ersetzt und dementsprechend wurden aus Abfällen „Abfälle zur Beseitigung“; ferner fehlt der Hinweis des § 7 Abs. 1 S. 2 AbfG auf § 6 AbfG (jetzt § 29 KrW-/AbfG); siehe im Einzelnen u. zur Entstehungsgeschichte *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 1 ff. (7).

⁸⁸³ Zu den Rechtswirkungen der Plangenehmigung allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 171 ff.; detailliert *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 179 ff. m.w.N.; speziell auch *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 130, 132 i.V.m. Rn. 113 ff. (zu den grds. übertragenen Rechtswirkungen der Planfeststellung).

⁸⁸⁴ Zur „Deregulierung“ des Anlagenzulassungsrechts genauer *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 8 ff.

Aarhus-Konvention

Hintergrund ist das *Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*, kurz Aarhus-Konvention⁸⁸⁵, vom 25. Juni 1998, welche am 30. Oktober 2001 in Kraft trat. Dieser umweltvölkerrechtliche Vertrag, den neben Deutschland auch die Europäische Gemeinschaft gezeichnet hat, verfolgt das Ziel, die Bürger in verstärktem Maße an der Durchsetzung des Umweltrechts zu beteiligen. Zudem wird erstmals völkerrechtlich anerkannt, dass Umwelt- und Naturschutz oft nur durch die Wahrnehmung von Rechten Dritter, vom Staat unabhängiger Gruppen, Initiativen und Organisationen – sog. Nichtregierungsorganisationen (NRO)⁸⁸⁶ –, zustande kommt. Das Handeln der öffentlichen Verwaltung im Umweltbereich soll insgesamt transparenter gemacht und bestehenden Vollzugsdefiziten mit Hilfe einer informierten Öffentlichkeit begegnet werden. Hierzu statuiert die Aarhus-Konvention internationale Mindeststandards in Form eines sog. Drei-Säulen-Modells. Die Artikel 4 bis 9 enthalten dabei die inhaltlich bedeutsamsten Vorschriften – das Herzstück der Konvention. Es soll der Zugang zu Umweltinformationen verbessert werden (Art. 4 f. AK als 1. Säule), zudem sollen mehr Zulassungsverfahren einer Beteiligung der Öffentlichkeit geöffnet werden (Art. 6-8 AK als 2. Pfeiler) und schließlich soll der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erleichtert und gestärkt werden (Art. 9 AK als 3. Säule).⁸⁸⁷ Um mögliche Widersprüche mit dem konkreteren Gemeinschaftsrecht zu vermeiden, erfolgen die notwendigen Änderungen im Umwelt- und Planungsrecht auf nationaler Ebene aber erst, sobald verbindliche europäische Richtlinienvorgaben vorliegen.⁸⁸⁸ Eine endgültige Richtlinie zur abschließenden Umsetzung der 3. Säule liegt indes noch nicht vor.

Zur Umsetzung der ersten beiden Säulen des Übereinkommens von Aarhus hat die Europäische Gemeinschaft bereits im Jahre 2003 zwei Richtlinien verabschiedet: **1.)** die Richtlinie 2003/4/EG⁸⁸⁹ vom 28. Januar 2003 über den Zugang zu Umweltinformationen und **2.)** die Richtlinie 2003/35/EG⁸⁹⁰ vom 26. Mai 2003 über die Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen. Die Umsetzungsfrist beträgt für beide Richtlinien zwei Jahre. Danach haben die Mitgliedstaaten die erweiterte Umweltinformationsrichtlinie der 2. Generation (UURL 2)⁸⁹¹ bis zum 14. Februar 2005 umzusetzen⁸⁹² sowie die erforderlichen Rechts- und Verwal-

⁸⁸⁵ Ausführliche Informationen zur Aarhus-Konvention (AK) finden sich unter www.unece.org/env/pp/ sowie in deutscher Sprache bei www.aarhus-konvention.de. Die AK ist unter www.unece.org/env/pp/treatytext.htm sowie www.aarhus-konvention.de/dokumente/docs/aarhus.pdf in einer mit Österreich und der Schweiz abgestimmten offiziellen deutschen Fassung abrufbar, auch abgedruckt in NVwZ 2001, Beilage III zu Heft 3/2001.

⁸⁸⁶ Im Englischen: Nongovernmental Organisation (NGO).

⁸⁸⁷ Dazu *Ahlborn*, Rechtliche Aspekte der Umsetzung der Aarhus-Konvention in das Fachplanungsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Straßenrechts, im Erscheinen, m.w.N.

⁸⁸⁸ Antwort d. Bundesregierung (BT-Drs. 14/9493 v. 18.6.2002) auf die Kleine Anfrage der PDS-Fraktion in BT-Drs. 14/9184 mit weiteren Diskussionspunkten.

⁸⁸⁹ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EU Nr. L 41 v. 14.2.2003, S. 26 = NVwZ 2003, 697.

⁸⁹⁰ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

⁸⁹¹ Die RL 90/313/EWG d. Rates v. 7.6.1990 über d. freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, kurz UURL (ABl. EG Nr. L 158 v. 23.6.1990, S. 56), wird gem. Art. 11 Abs. 1 RL 2003/4/EG zum 14.2.2005 aufgehoben, ABl. EU Nr. L 41 v. 14.2.2003, S. 26 (31).

tungsvorschriften zu erlassen, um der RL 2003/35/EG bis zum 25. Juni 2005⁸⁹³ nachzukommen. Dabei hat der europäische Gesetzgeber weitgehend unbemerkt ebenfalls einen Teil der dritten Säule der Aarhus-Konvention – Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten für Bürger und Verbände – für das UVP- und Anlagenzulassungsrecht bereits mit der RL 2003/35/EG umgesetzt.⁸⁹⁴ Insbesondere die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Verbandsklagerechte gegen Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte einzuführen, welche der IVU⁸⁹⁵- bzw. UVP⁸⁹⁶-Richtlinie unterfallen, wird zukünftig zu erheblichen Änderungen des nationalen Umweltrechts führen.

Grundlegend neu wird dabei im deutschen Anlagenzulassungsrecht die für Umweltverbände⁸⁹⁷ vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung sein, sowie der Zugang zu Gerichten gegen IVU-relevante Projekte, also genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 4 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV.⁸⁹⁸ Derzeit sieht der unmittelbar geltende § 61 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, wie auch die überwiegende Zahl der Landesnaturschutzgesetze⁸⁹⁹, eine naturschutzrechtliche Vereinsklage, noch eine Beteiligung im Anlagenzulassungsrecht, in diesem Bereich nicht vor. Damit stehen grundlegende Veränderungen insb. im Immissionsschutzrecht der Anlagenzulassung an, deren Reichweite noch nicht abzusehen ist. Es bleibt hervorzuheben, dass insbesondere die Umsetzung der 2. und 3. Säule der Aarhus-Konvention zu mehr Öffentlichkeitsbeteiligung auch unter Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereine als NRO (englisch NGO)⁹⁰⁰ bei umweltrelevanten, d.h. IVU- bzw. UVP-pflichtigen, Vorhaben führen wird und eine ungenügende oder unterbliebene Verbandsbeteiligung die Möglichkeit einer umfassenderen Verbandsklage als bisher eröffnen wird. Die Aarhus-Konvention und die sie umsetzenden europäischen Richtlinien gehen von einem umfassenden Recht auf Informationsfreiheit im Umweltbereich aus und sind stark vom Verständnis einer partizipativen Demokratie durch weite Öffentlichkeitsbeteiligung geprägt. Nach Prüfung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind die Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Recht-

⁸⁹² Das novellierte Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG, Art. 1 des G. v. 22.12.2004, BGBl. I S. 3704) trat fristgerecht am 14.2.2005 in Kraft. Siehe hierzu Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung d. UIG v. 21.6.2004, BT-Drs. 15/3406.

⁸⁹³ Es existieren Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Umsetzung der RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz u. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) doch sind beide Entwürfe bislang (Stand 1.9.2005) noch nicht umgesetzt. Wegen der vorzeitig angesetzten Bundestagswahl am 18.9.2005 wurden diese auch nicht mehr in der 15. Legislaturperiode beschlossen. Es bestehen jedoch Empfehlungen des BMU für Vollzugshinweise der Länder zur *unmittelbaren Anwendung* der Richtlinienbestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung der RL 2003/35/EG (Stand 28. Juli 2005), dort auch die Gesetzentwürfe, abrufbar unter www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php m.w.N.

⁸⁹⁴ *Schlacke*, ZUR 2004, 129 unter Verweis auf Art. 3 Ziff. 7 und Art. 4 Ziff. 4 der RL 2003/35/EG, ABl. EU Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17 (20 f.).

⁸⁹⁵ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257 v. 10.10.1996, S. 26.

⁸⁹⁶ Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73 v. 14.3.1997, S. 5.

⁸⁹⁷ Nichtregierungsorganisationen (NRO), die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, zählen zur „*betroffenen Öffentlichkeit*“ gem. Art. 4 Nr. 1 lit. b zu Nr. 14 RL 2003/35/EG.

⁸⁹⁸ Vgl. *Louis*, NuR 2004, 287 (291); *Zschiesche*, ZUR 2001, 177 (182); insgesamt aufschlussreich <http://www.aarhus-konvention.de> unter dem Punkt „Deutschland“, auf der Startseite gibt es auch rechts oben ein instruktives pdf-Dokument als Download zur „Direktwirkung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie“ (insg. 14 Seiten).

⁸⁹⁹ Siehe Rahmenvorschrift des § 60 II BNatSchG. Auch eine Mitwirkung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist grds. - mit Ausnahme von Hamburg (§ 40 Abs. 1 Nr. 7 HmbNatSchG) - nicht vorgesehen.

⁹⁰⁰ Nongovernmental Organization: NGO = NRO: Nichtregierungsorganisation.

sprechung des EuGH⁹⁰¹ zu nicht fristgerecht umgesetzten Richtlinien inhaltlich unbedingt und zudem hinreichend bestimmt.⁹⁰² Diese Richtlinienbestimmungen sind daher bis zur vollständigen gesetzlichen Umsetzung durch den Bund und die Länder von den zuständigen Behörden *unmittelbar* anzuwenden. Die Empfehlungen des BMU dienen dabei der erleichterten Handhabung für den Vollzug durch die Landesbehörden.

Aufgrund der zukünftigen Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereine bei *allen* UVP- und insb. IVU-pflichtigen Vorhaben sowie der Zuerkennung eines noch weitergehenden Verbandsklage-rechts auch gegen Anlagen nach dem BImSchG werden sich das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und das althergebrachte Planfeststellungsverfahren kaum noch unterscheiden. Wesentliche Zeitvorteile lassen sich dann weder mit dem einen noch dem anderen Verfahren bewerkstelligen. Eine Vereinfachung und Beschleunigung des Zulassungsverfahrens lässt dann nur noch durch die Wahl eines Plangenehmigungsverfahrens bzw. des im Immissions-schutzrecht vergleichbaren vereinfachten Verfahrens gem. § 19 BImSchG erreichen, welche auf wesentliche Verfahrensschritte des förmlichen Zulassungsverfahrens, wie die oftmals langwierige Beteiligung der Öffentlichkeit, zugunsten eines schlanken Verfahrens verzichten. Zudem findet eine umfassende und komplexe (formelle) Umweltverträglichkeitsprüfung nicht statt. Daher setzen beide Verfahren insoweit voraus, dass es sich grds. *nicht* um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt (§ 2 I 1 Nr. 1 c der 4. BImSchV i.V.m. §§ 10 und 4 I BImSchG; § 31 III 1 Nr. 1 bzw. 2 KrW-/AbfG⁹⁰³). Beruhend auf dem Umstand, dass das deutsche Plangenehmigungsver-fahren mit Ausnahme des Fernstraßenrechts (§ 17 I b 2 FStrG i.V.m. § 9 III UVPG sowie einiger landesstraßenrechtlicher Regelungen) eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorsieht, diese aber gerade ein wesentliches Element der UVP bildet, führt eine UVP-Pflicht nach geltender Geset-zeslage also stets zum Ausschluss aller nicht förmlichen Verfahren ohne breite Beteiligung der Öffentlichkeit.

Eine Plangenehmigung bzw. eine BImSchG-Genehmigung im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG sind für UVP-pflichtige Projekte mithin grds. nicht mehr zulässig (Ausnahme etwa § 17 Abs. 1 b FStrG). Bevor die Verfahrenswahl erfolgt sollte demgemäß sinnvollerweise ein *Screening* nach den Vorgaben des UVPG (§ 3 a – f) stattfinden.⁹⁰⁴

Die Erwartungen des Gesetzgebers hinsichtlich einer schnelleren und einfacheren Anlagenzulas-sung durch Wechsel ins Immissionsschutzrecht können sich daher weniger auf die Änderung der Zulassungsart (BImSchG-Genehmigung statt Planfeststellung) stützen, als vielmehr auf die

⁹⁰¹ Grundlegend EuGHE 1979, 1629 (1642); 1982, 53 (70); 1989, 1839 (1870); *Jarass*, NJW 1990, 2420 (2422).

⁹⁰² Siehe <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (dort Anhang 3).

⁹⁰³ § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG enthält zwar eine solche gemeinschaftsrechtlich erforderliche Umweltklausel nicht ausdrücklich, unter Heranziehung von § 3 I 1 UVPG i.V.m. dessen Anlage 1 (Nr. 12) und § 3 f I UVPG gelangt man über ein notwendiges sog. Screening (§§ 3 a-f UVPG) jedoch auch für Versuchsdeponien zu der Voraussetzung, dass es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf. Dies ist im Hinblick auf die UVP-RL auch so geboten. Dazu insg. näher unten 2. Teil, E. II 2. a)-c) zum KrW-/AbfG und zur PG ausf. 4. Teil A.

⁹⁰⁴ Die Feststellung der UVP-Pflicht hat nach § 3 a S. 1 UVPG auf Antrag des Vorhabenträgers oder anlässlich eines Scoping-Ersuchens nach § 5 UVPG, spätestens aber nach Beginn des (möglicherweise falschen) Verfahrens unver-züglich, also ohne schuldhaftes Zögern, zu erfolgen.

inhaltlichen Änderungen.⁹⁰⁵ Hauptmerkmal ist daher, dass die Planfeststellung wie auch die Plangenehmigung auf einer umfassenden Abwägungsentscheidung beruht, während § 6 Abs. 1 BImSchG die Genehmigung als gebundene Entscheidung ausgestaltet („ist“ zu erteilen), worauf der Antragsteller einen einklagbaren Rechtsanspruch hat. Erwähnenswert bleibt noch, dass ein wesentlicher Unterschied des Planfeststellungsverfahrens zum förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren i.S.v. § 10 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 BImSchG i.V.m. § 12 der 9.BImSchV die sog. „Jedermann-Beteiligung“ ist. Während sich im planfeststellungsrechtlichen Verfahren nur ein begrenzter Personenkreis, nämlich nur die, dessen Belange durch das Vorhaben (konkret) berührt werden, beteiligen dürfen, indem ihnen Einwendungen gestattet werden (allg. § 73 IV 1 VwVfG), darf sich im förmlichen BImSch-Verfahren grds. jeder beteiligen und entsprechende kritische Eingaben tätigen. Dies ist im Immissionsschutzrecht so zwar nicht explizit normiert, wird aber aus dem Umstand hergeleitet, dass der Kreis der Einwendungsberechtigten im Planfeststellungsverfahren ausdrücklich gesetzlich begrenzt⁹⁰⁶ ist, woraus gefolgert wird, dass es eine Beschränkung nur auf Betroffene dort nicht gäbe. Daraus resultierend ist der Erörterungstermin im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 VI 1 BImSchG i.V.m. §§ 14 ff. der 4. BImSchV (konkret § 18 I 1 der 9. BImSchV) im Gegensatz zum planfeststellungsrechtlichen Verfahren⁹⁰⁷ (§ 73 VI 7 i.V.m. § 68 I 1 VwVfG) auch öffentlich.

Die stärkere Öffnung des BImSch-Verfahrens der Öffentlichkeit dient nicht zuletzt der Akzeptanzsteigerung, ob sich daraus aber eine Vereinfachung oder gar Beschleunigung des Zulassungsverfahrens ergibt, mag bezweifelt werden. Signifikante Zeitersparnis wird hier wohl nur ein vereinfachtes Verfahren nach § 19 BImSchG bzw. das Plangenehmigungsverfahren bringen. Aktuell gibt es zudem Bestrebungen des Landes Bayern im Abfall- und Immissionsschutzrecht auf einen Erörterungstermin zu verzichten, da dieser weder gemeinschafts- noch verfassungsrechtlich geboten sei und entgegen verbreiteter Meinung nicht akzeptanzsteigernd sei.⁹⁰⁸ Erklärtes Ziel ist hierbei die Deregulierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Umweltbereich.

Festzuhalten bleibt, dass § 31 KrW-/AbfG im Anschluss an die letzte Fassung von § 7 AbfG zwei verschiedene Anlagenarten und drei Zulassungsarten (immissionsschutzrechtliche Genehmigung⁹⁰⁹ für ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen und Planfeststellung/Plangenehmigung für Deponien) unterscheidet.⁹¹⁰ Für die Zulassung von Deponien i.S.v. § 3 Abs. 10 KrW-/AbfG ist die abfallrechtliche Planfeststellung unter Einschluss einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG nach wie vor der Regelfall. Für bestimmte weniger bedeut-

⁹⁰⁵ Zur Bewertung dieser Änderungen im Zulassungsrecht im Einzelnen *Kunig/Paetow/Versteyl*, a.a.O., § 31 Rn. 9 ff.

⁹⁰⁶ § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG: *Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf des Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift (...) Einwendungen gegen den Plan erheben.*

⁹⁰⁷ Allerdings wird auch im PFV vermehrt dazu übergegangen, den Erörterungstermin öffentlich, d.h. für jeden Interessierten frei zugänglich, zu gestalten (so etwa der Erörterungstermin zum Neubau der Bundesautobahn A 33 im Abschnitt 5 B in Bielefeld v. 10.-17.12.2004 in der dortigen Stadthalle).

⁹⁰⁸ Gesetzesantrag des Freistaates Bayern zum „Entwurf eines Gesetzes zur Deregulierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Bereich des Umweltrechts“ v. 23.9.04, BR-Drs. 734/04, S. 2 (Art. 1 Nr. 8 a zum KrW-/AbfG), S. 8 (Art. 5 Nr. 1 u. 2 zum BImSchG), nähere Begründung auf S. 16 (zu d) und S. 21 (zu Art. 1 Nr. 8 lit. a).

⁹⁰⁹ Förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG und vereinfachtes Verfahren gem. § 19 BImSchG.

⁹¹⁰ Näher *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 3 f. (detailliert Rn. 17 ff.).

same Deponien kann auf Antrag oder auch von Amts wegen an die Stelle der Planfeststellung eine qualifizierte Plangenehmigung gem. § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG i.V.m. § 74 Abs. 6 VwVfG treten. Nimmt man noch die Möglichkeit des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung (sog. Verzicht) unter Rückgriff auf das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 74 VII)⁹¹¹ und die durch das Artikelgesetz im Jahre 2001 eingefügte Regelung der Anzeigepflicht nach § 31 IV 1 KrW-/AbfG i.V.m. § 15 I, II BImSchG für (unwesentliche) Änderungen planfeststellungspflichtiger Deponien hinzu, so beruht das abfallrechtliche Zulassungsrecht auf einer verwirrenden Vielfalt von Zulassungsmöglichkeiten und zu beachtender Regelungen, die den ungeübten Rechtsanwender schnell überfordern können.

2. Anwendungsbereich der abfallrechtlichen Plangenehmigung

§ 31 Abs. 3 S. 1 KrW-/AbfG bestimmt den grundsätzlichen Anwendungsbereich des beschleunigten abfallrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens. Während § 74 Abs. 6 VwVfG das Rechtsinstitut der Plangenehmigung seit dem GenBeschlG vom 12.9.1996 fachgebietsübergreifend regelt, modifiziert § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG die Anwendungsvoraussetzungen dergestalt, dass zudem besondere Anforderungen erfüllt werden müssen, um auf das Plangenehmigungsverfahren zurückgreifen zu können. § 31 III KrW-/AbfG ist demgemäß als *lex specialis* anzusehen. Dessen S. 1 normiert, dass § 74 VI VwVfG mit der Maßgabe gilt, dass die zuständige Behörde nur dann (ausschließlich in den 3 genannten Fallkonstellationen) an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses auf Antrag oder von Amts wegen eine Plangenehmigung erteilen darf, wenn entweder die Errichtung und der Betrieb einer **unbedeutenden Abfalldeponie (Nr. 1)**, die **wesentliche Änderung** einer (auch bedeutenden!) Deponie o. ihres Betriebes (**Nr. 2**) oder eine **Versuchsdeponie (Nr. 3)** beantragt wird.⁹¹²

Bedeutsam ist, dass Nr. 1 und 2 jeweils ausdrücklich voraussetzen, dass das zu genehmigende Vorhaben zudem „*keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 des UVPG genanntes Schutzgut haben kann*“, also im Ergebnis nicht der UVP-Pflicht unterliegt.⁹¹³ Zu diesen Vorgaben zwingt das Gemeinschaftsrecht in Form der UVP-RL⁹¹⁴. Denn nur Projekte, bei denen aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, sind nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 UVP-RL einer Genehmigungs- und zudem UVP-Prüfungspflicht unterworfen. Als Trägerverfahren fungiert im deutschen Umweltrecht stets ein förmliches Verfahren – hier Planfeststellungsverfahren. Anhang I-Vorhaben sind dabei grds. UVP-pflichtig (Art. 4 I), während Anhang II-Projekte bestimmte festgelegte Schwel-

⁹¹¹ Einschlägig sind hier gem. § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes die jeweiligen landesrechtlichen VwVfG.

⁹¹² Ausführlich zur PG gem. § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 129 ff. (133).

⁹¹³ Zu einer Deponiesanierung mittels Plangenehmigung gem. § 7 III 1 Nr. 2 AbfG (entspricht § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG) führte der BayVGH, Beschl. v. 4. 7.1995 – 20 CS 95.849 (juris) = BayVBl. 1996, 111 = NuR 1996, 530 = NVwZ 1996, 1128 = DÖV 1996, 1002 aus: Erhebliche nachteilige Auswirkungen auf ein Schutzgut i.S.d. § 2 I 2 UVPG liegen vor, wenn sie dem Betroffenen oder der Allgemeinheit nicht zumutbar sind. Entscheidend für die Wahl des Verfahrens ist die Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle, unabhängig von der Notwendigkeit der Sanierungsmaßnahme.

⁹¹⁴ UVP-RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen u. privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40), geändert durch die UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) und zuletzt durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17); konsolidierte Fassung (ohne rechtlichen Status u. Erwägungsgründe) abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“.

lenwerte überschreiten müssen bzw. einer generellen Einzelfalluntersuchung (sog. *Screening*) bedürfen, um verbindlich festzustellen, ob eine UVP durchzuführen ist (Art. 4 II u. III). Die sog. Umweltschutzklausel der Nr. 1 und 2 des § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG stellt daher sicher, dass ein Plangenehmigungsverfahren nur (noch) dann zur Anwendung kommt, wenn kein Planfeststellungsverfahren mit integrierter UVP erforderlich ist.⁹¹⁵

Bei der Wahl des Plangenehmigungsverfahrens müssen mithin *erhebliche* Auswirkungen auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Sachgütern (§ 2 I 2 Nr. 1-4 UVPG) ausgeschlossen sein. Dies ist jeweils bezogen auf den konkreten Einzelfall zu prüfen. Hierbei gilt die allgemeine Faustformel: Je schwerwiegender Schadensart und Schadensfolgen sein können, desto geringere Anforderungen sind an die Eintrittswahrscheinlichkeit zu stellen.⁹¹⁶ In Anlehnung an den allgemeinen Erheblichkeitsbegriff des § 3 Abs. 1 BImSchG⁹¹⁷ sind solche Auswirkungen erheblich, die nach Abwägung und Bewertung der widerstreitenden Interessen dem Betroffenen oder der Allgemeinheit nicht zumutbar sind.⁹¹⁸ Zudem kann eine Plangenehmigung für Errichtung und Betrieb einer unbedeutenden Deponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG nur erteilt werden, wenn zugleich die Voraussetzungen des Abs. 3 S. 2⁹¹⁹ oder 3⁹²⁰ erfüllt sind – soweit einschlägig.⁹²¹

In Anlehnung an das allgemeine Anlagenzulassungsrecht bedürfen jeweils die Errichtung und der Betrieb von Deponien einer Planfeststellung bzw. Plangenehmigung, also neben der Anlegung einer Abfalldéponie ist insbesondere auch das spätere Betreiben als Hauptziel zulassungsbedürftig. Denn nicht nur der Standort sowie die Art und Größe der Anlage sind für etwaige Auswirkungen auf das Wohl der Allgemeinheit (§ 32 I Nr. 1 lit. a und b i.V.m. § 10 Abs. 1, 4 KrW-/AbfG) maßgeblich, wesentlich erscheinen auch die angewandten Beseitigungsverfahren sowie Art und Dauer ihrer Durchführung (Kapazitätsmengen). Durch das Instrument der Plangenehmigung soll das Deponiezulassungsverfahren in den genannten Fällen insgesamt vereinfacht und beschleunigt werden, allerdings ohne dabei die materiellrechtlichen Standards abzusenken.⁹²² Die Genehmigungsvoraussetzungen sind also die selben wie im Planfeststellungsverfahren, nur dessen immenser Zeit- und Kostenaufwand wird vermieden.

⁹¹⁵ So die Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 10 (zu Art. 2-5).

⁹¹⁶ Frenz, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 12 m.w.N.

⁹¹⁷ Siehe BVerwGE 50, 49 (55) und 69, 37 (43).

⁹¹⁸ Frenz, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 12; Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 133; beide unter Verweis auf VGH München, NVwZ 1996, 1128 = NuR 1996, 530 (531 f.).

⁹¹⁹ Eine Plangenehmigung nach § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG kann nicht für Anlagen zur Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen (§ 3 VIII) erteilt werden; für diese Anlagen kann eine PG nach S. 1 Nr. 3 höchstens für einen Zeitraum von 1 Jahr erteilt werden.

⁹²⁰ Eine Plangenehmigung nach § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG kann des Weiteren nicht erteilt werden für Deponien zur Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen mit einer Aufnahmekapazität von 10 t oder mehr pro Tag oder mit einer Gesamtkapazität von 25.000 t oder mehr; dies gilt nicht für Deponien für Inertabfälle i.S.v. § 3 Abs. 11 KrW-/AbfG.

⁹²¹ Dazu Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 139 und 139 a.

⁹²² So ausdrücklich auch Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 129 m.w.N.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161 a; Ringel, Fn. 2, S. 32 f.; Timmermans, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 54 ff.

Hauptunterschied ist demgemäß, dass nach § 31 III 1 KrW-/AbfG i.V.m. § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG ein komplexes förmliches Verwaltungsverfahren gerade nicht stattfindet, der Plangenehmigung aber gem. § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG dennoch grds. die vorteilhaften Rechtswirkungen der Planfeststellung zukommen. Mit der von § 31 Abs. 3 S. 1 KrW-/AbfG in Bezug genommenen Zulassungsart der *qualifizierten* Plangenehmigung wird fachgebietsübergreifend der nachvollziehbare Versuch unternommen, die Vorzüge eines verfahrensrechtlich einfacheren Plangenehmigungsverfahrens mit den beschleunigenden Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses nach § 75 VwVfG zu verknüpfen. Insbesondere die Bündelung der Entscheidungs- und Verfahrenszuständigkeit bei einer Behörde (Konzentrationswirkung) führt zu erheblichen Zeitvorteilen. Im Gegensatz dazu mussten bei der (einfachen) abfallrechtlichen Plangenehmigung gem. § 7 Abs. 2 später 3 (nach dem IWG v. 1993) AbfG die nach anderen Gesetzen erforderlichen behördlichen Entscheidungen (ö.-r. Genehmigungen, Erlaubnisse usw.) eingeholt werden, was naturgemäß den Verfahrensablauf hemmte.⁹²³

a) Errichtung u. Betrieb einer unbedeutenden Deponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG

Schwierigkeiten bereitet, dass der Begriff der „unbedeutenden Deponie“ im Sinne von § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG im Gesetz nicht näher definiert ist.⁹²⁴ Zunächst sind Deponien nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 10 S. 1 KrW-/AbfG Beseitigungsanlagen zur Ablagerung von Abfällen oberhalb der Erdoberfläche (oberirdische Deponien) oder unterhalb der Erdoberfläche (Untertagedeponien). Zu den (Abfall-)Deponien zählen aber auch betriebsinterne Abfallbeseitigungsanlagen für die Ablagerung von Abfällen, in denen ein Abfallerzeuger die Abfallbeseitigung am Erzeugungsort vornimmt (S. 2). Entscheidend für die Einstufung einer Anlage als bedeutend bzw. unbedeutend sind naturgemäß die zu erwartenden Auswirkungen der Anlage (§ 3 X KrW-/AbfG) auf die Umgebung. Unbedeutende Abfalldeponien sind in aller Regel solche von geringer Größe und ohne größere Umweltgefahren bzw. – je nach Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit der Umgebung – ohne erhebliche Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit i.S.v. § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG⁹²⁵ sowie mit einer überschaubaren Anzahl betroffener Dritter, die ein förmliches Anhörungsverfahren entbehrlich machen.⁹²⁶ So ist etwa eine zentrale Erd- und Bau-schuttdeponie eines Stadtkreises mit einer Kapazität von 770.000 m³, die unter Inanspruchnahme von 8 ha Wald mit besonders bedeutsamen Schutzfunktionen in der Zone II eines Wasserschutzgebietes errichtet werden soll, keine unbedeutende Anlage und bedarf daher der Planfeststel-

⁹²³ Vgl. nur *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 130 m.w.N.; ausführlicher *Axer*, DÖV 1995, 495 (500 f.) zur partiellen Konzentrationswirkung nach Landesrecht.

⁹²⁴ Siehe zu Errichtung u. Betrieb einer unbedeutenden Deponie auch *Ringel*, Fn. 2, S. 70 ff. m.w.N.

⁹²⁵ Eine bloße Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit liegt nach § 10 Abs. 4 S. 2 KrW-/AbfG insb. bereits vor, wenn 1. die Gesundheit der Menschen beeinträchtigt, 2. Tiere und Pflanzen gefährdet, 3. Gewässer und Boden schädlich beeinflusst, 4. schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Lärm herbeigeführt, 5. die Ziele der Raumordnung nicht beachtet, die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nicht berücksichtigt und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Städtebaus nicht gewahrt oder 6. sonst die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört werden (Grundsatz der Gemeinwohlverträglichkeit). Der Schutzgegenstand von § 10 IV 2 KrW-/AbfG ist demnach mit den in § 2 I 2 UVPG aufgeführten Schutzgütern inhaltlich weitgehend deckungsgleich, wenn gleich das UVPG noch die Wechselwirkungen erwähnt und das KrW-/AbfG in einer Art Auffangtatbestand zudem auf die Gefährdung bzw. selbst Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abstellt.

⁹²⁶ So instruktiv *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 12 m.w.N.

lung.⁹²⁷ Beispiel für eine unbedeutende Deponie ist hingegen eine kleine Deponie für unbelasteten Bodenaushub.⁹²⁸ Unter Beachtung der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit eines Gebietes kann der Betrieb einer Deponie in einem Industriegebiet daher nur von untergeordneter Bedeutung sein, in der Nähe eines Wohngebietes wegen ihrer belästigenden Wirkung etwa dagegen nicht. Ist nicht sicher auszuschließen, dass gegen die Deponie von Betroffenen berechnete Einwendungen vorgebracht werden können, oder ist gar der Kreis der Betroffenen nicht hinreichend bestimmbar, ist für eine Einstufung der Abfalldeponie als unbedeutend grds. kein Platz. Daher ist in *Zweifelsfällen* davon auszugehen, dass es sich um eine *bedeutende Anlage* handelt.⁹²⁹

Doch selbst wenn es sich um eine unbedeutende Deponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG handelt, darf eine Plangenehmigung dennoch nicht für Anlagen zur Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen (§ 3 Abs. 8 KrW-/AbfG)⁹³⁰ gemäß § 31 III 2 Hs. 1 KrW-/AbfG erteilt werden. Denn nach der UVP-RL (Anhang I Nr. 9 zu Art. 4 Abs. 1)⁹³¹ sind u.a. Abfallbeseitigungsanlagen zur Deponierung gefährlicher Abfälle, d.h. der unter die Richtlinie 91/689/EWG⁹³² fallenden Abfälle, einer Umweltverträglichkeitsprüfung samt formeller Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen. Daher reicht seit der Änderung des § 31 III 2 KrW-/AbfG durch das GenBeschlG⁹³³ vom 12.9.1996 das Rechtsinstitut der Plangenehmigung schon dann nicht mehr aus, wenn besonders überwachungsbedürftige Abfälle, also die in der Abfallverzeichnis-Verordnung⁹³⁴ (AVV) enthaltenen und dort mit einem Sternchen (*) gekennzeichneten⁹³⁵, abgelagert werden sollen, und zwar nunmehr unabhängig davon, ob von ihnen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen können, also selbst bei sehr unbedeutenden Deponien.⁹³⁶ Anlagen zur Ablagerung *besonders überwachungsbedürftiger Abfälle* (sog. *Sonderabfalldeponien*) bedürfen demnach stets einer Zulassung durch *Planfeststellung* gem. § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG – selbst wenn es sich um eine unbedeutende Abfalldeponie handelt.⁹³⁷ In diesem Planfeststellungsverfahren ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG dann obligatorisch durchzuführen (§ 31 II 2 KrW-/AbfG).

⁹²⁷ VGH B.-W., Beschluss v. 17.11.1992 – 10 S 2234/92 -, ZUR 1993, 75 (LS 2) noch zu § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AbfG a.F.

⁹²⁸ Frenz, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 12 a.E.

⁹²⁹ Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 134 a.E.; VGH B.-W., a.a.O., ZUR 1993, 75 (76).

⁹³⁰ Besonders überwachungsbedürftig sind gem. § 3 VIII KrW-/AbfG die Abfälle, die durch eine Rechtsverordnung nach § 41 Abs.1 oder § 41 Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG bestimmt worden sind. Überwachungsbedürftig sind alle übrigen Abfälle, wenn sie beseitigt werden sollen, sowie die verwertbaren Abfälle, die durch eine Rechtsverordnung nach § 41 Abs. 3 Nr. 2 KrW-/AbfG bestimmt sind (S. 2).

⁹³¹ So bereits in der ursprünglichen UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985 (ABl. EG Nr. L 175, S. 40), abgedruckt in DVBl. 1987, 829 (831), konkretisiert durch die UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5 /10).

⁹³² ABl. Nr. L 377 v. 31.12.1991, S. 20, zuletzt geändert durch die RL 94/31/EG (ABl. Nr. L 168 v. 2.7.1994, S. 28).

⁹³³ Art. 3 Nr. 2 Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356).

⁹³⁴ Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-Verordnung – AVV) v. 10.12.2001 (BGBl. I S. 3379), zuletzt geändert durch Verordnung v. 24.7.2002 (BGBl. I S. 2833); abgedruckt als Anhang B 19 in Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., S. 1411 ff.

⁹³⁵ Zu bes. überwachungsbedürftigen Abfällen *Oberrath/Hahn/Schomerus*, Kompendium Umweltrecht, 3. Aufl., S. 220 f.

⁹³⁶ Frenz, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 17; Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 139 m.w.N.

⁹³⁷ Art. 2 Nr. 2 GenBeschlG (BGBl. I S. 1354/1356) v. 12.9.1996 hatte in diesem Sinne bereits § 7 III 2 AbfG geändert.

Eine Lockerung gilt nach § 31 III 2 Hs. 2 KrW-/AbfG lediglich für Versuchsanlagen i.S.v. § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG: Anstelle eines gewöhnlichen Genehmigungszeitraums von 2 Jahren nach Inbetriebnahme der Anlage, kann eine Plangenehmigung für eine Versuchsdeponie zur Ablagerung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle i.S.v. § 3 Abs. 8 S. 1 KrW-/AbfG zumindest für 1 Jahr erteilt werden. Eine Verlängerung darüber hinaus scheidet aus.⁹³⁸ Letztlich bleibt noch zu erwähnen, dass ein Plangenehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb einer unbedeutenden Deponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG gem. Abs. 3 S. 3 auch nicht erfolgen kann, wenn zwar nicht besonders überwachungsbedürftige Abfälle abgelagert werden sollen, aber eine *Aufnahmekapazität* von 10 t oder mehr pro Tag oder eine *Gesamtkapazität* von 25.000 t oder mehr geplant sind. Das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz)⁹³⁹ vom 27. Juli 2001 hat die besagte Bestimmung in das KrW-/AbfG eingefügt, um der Anforderung der Nr. 5.4. des Anhangs I der RL 96/61/EG (IVU-RL)⁹⁴⁰ zu genügen, also ein Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung⁹⁴¹ sicher zu stellen. Sollten diese Kapazitätsschwellen überschritten werden, ist wiederum stets ein förmliches Planfeststellungsverfahren mit UVP einzuleiten.

Die Einschränkungen in § 31 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 u. S. 3 Hs. 1 KrW-/AbfG beschneiden naturgemäß den Anwendungsbereich des schnelleren Plangenehmigungsverfahrens, sind jedoch europarechtlich geboten, solange nicht die Konzeption eines plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung - wie in § 17 Abs. 1 b FStrG i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG geschehen – eingeführt wird. Gemäß § 31 III 3 Hs. 2 KrW-/AbfG gelten die eben genannten Kapazitätsschwellen aber nicht für Deponien für Inertabfälle i.S.v. § 3 X KrW-/AbfG, so dass hier Plangenehmigungen weiterhin möglich bleiben, soweit die Voraussetzungen von § 31 III 1 Nr. 1, 2 oder 3 KrW-/AbfG erfüllt sind. Hier wird wiederum (nur) den Vorgaben der IVU-RL gefolgt.

Ist schließlich geklärt, dass es um die Errichtung und den Betrieb einer „unbedeutenden Deponie“ geht und zudem die Voraussetzungen von § 31 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 und S. 3 KrW-/AbfG vorliegen, so ist weiter besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass die Errichtung und der Betrieb der Anlage keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut „haben kann“.⁹⁴² Sollte nach einer Vorprüfung der UVP-Pflicht i.S.v. §§ 3 a ff. UVPG (sog. *Screening*) feststehen, dass es sich um ein UVP-pflichtiges Projekt handelt, scheidet ein Plangenehmigungsverfahren generell aus und es ist ein Planfeststellungsverfahren

⁹³⁸ Siehe *Frenz*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 17 a.E.

⁹³⁹ BGBl. I S. 1950 (2006) v. 2.8.2001.

⁹⁴⁰ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL), ABl. EG Nr. L 257, S. 27 (36).

⁹⁴¹ Vgl. aktuell zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei IVU-relevanten Projekten d. Anhang II der RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und d. Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne u. Programme und zur Änderung der RL 85/337/EWG (UVP-RL) und RL 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten; ABl. EU Nr. L 156, S. 17 (24): Neuer Anhang V der IVU-RL (Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren) – geht zurück auf d. Aarhus-Konvention.

⁹⁴² Zu einer Deponiesanierung mittels Plangenehmigung gem. § 7 III 1 Nr. 2 AbfG (entspricht § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG) führte der BayVGH, Beschl. v. 4. 7.1995 – 20 CS 95.849 (juris) = BayVBl. 1996, 111 = NuR 1996, 530 = NVwZ 1996, 1128 = DÖV 1996, 1002 aus: Erhebliche nachteilige Auswirkungen auf ein Schutzgut i.S.d. § 2 I 2 UVPG liegen vor, wenn sie dem Betroffenen oder der Allgemeinheit nicht zumutbar sind. Entscheidend für die Wahl des Verfahrens ist die Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle.

durchzuführen bzw. in ein solches zu wechseln. Denn wenn das geplante Vorhaben erhebliche nachteilige Auswirkungen auf ein in § 2 I 2 des UVP-Gesetzes genanntes Schutzgut haben kann, ist es stets UVP-pflichtig und bedarf - nach geltender Gesetzeslage - grds. einer Planfeststellung samt förmlichen Verfahrens und UVP.

Die Feststellung der UVP-Pflicht erfolgt dabei gem. § 3 a S. 1 UVPG durch die zuständige Behörde entweder auf Antrag des Vorhabenträgers oder anlässlich eines *Scoping*-Ersuchens nach § 5 UVPG, andernfalls unmittelbar nach Beginn des Verfahrens, das der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens dient, hier also zu Beginn des Plangenehmigungsverfahrens. Die Behörde hat dabei so früh wie möglich – nach dem Gesetzeswortlaut *unverzüglich* – festzustellen, ob nach §§ 3 b bis 3 f UVPG für das (geplante) Vorhaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Abfalldeponien sind dabei in der Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) unter der Nr. 12 gelistet.

Entweder sind Errichtung und Betrieb der Deponie per se UVP-pflichtig (X in Spalte 1) oder es findet eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c Abs. 1 S. 1 UVPG (A in Spalte 2) bzw. eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls gem. § 3 c Abs. 1 S. 2 UVPG statt (S in Spalte 2).⁹⁴³ Sofern in der Anlage 1 für ein Deponievorhaben eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls vorgesehen ist, erfolgt eine UVP nach § 3 c I 1 UVPG, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde aufgrund einer überschlägigen Prüfung des Einzelfalls unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 zum UVPG aufgeführten Kriterien „erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann“, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären. Sofern für ein Deponievorhaben mit geringer Größe oder Leistung eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls vorgesehen ist, gilt gem. § 3 c Abs. 1 S. 2 UVPG das Gleiche, wenn trotz der geringen Größe oder Leistung des Vorhabens nur aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten gemäß den in der Anlage 2 Nr. 2 zum UVPG aufgeführten Schutzkriterien „erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten sind“.⁹⁴⁴ Im Ergebnis bleibt festzuhalten, wenn die Errichtung und der Betrieb der Abfalldeponie erhebliche nachteilige Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann, ist es gleichsam UVP-pflichtig, so dass in letzter Konsequenz umweltschutzrechtlich gerade keine „unbedeutende“ Deponie geplant ist und es demzufolge eines komplexeren Planfeststellungsverfahrens als Regelverfahren bedarf.

⁹⁴³ Siehe dazu etwa den von Fachleuten des Bundes und der Länder entwickelten „Leitfaden zur Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen der Feststellung der UVP-Pflicht von Projekten“ unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/doc/6380.php> mit praktischen Hinweisen (19 Seiten, Endfassung v. 14.8.2003).

⁹⁴⁴ Weiterführend wird für die UVP-Pflicht im Einzelfall gem. § 3 c UVPG auf *Hoppe*, UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 1 ff. verwiesen.

b) Wesentliche Änderung einer Abfalldeponie o. ihres Betriebes gem. § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG

Auch die wesentliche Änderung⁹⁴⁵ einer Deponie oder ihres Betriebes kann nach § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG ebenfalls mittels Plangenehmigung zugelassen werden, soweit die Änderung keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann⁹⁴⁶, also nicht UVP-pflichtig ist im Sinne von § 3 c Abs. 1 S. 1 oder 2 UVPG i.V.m. der Anlage 1 zum UVPG bzw. der zugrundeliegenden UVP-RL⁹⁴⁷ (Art. 4 i.V.m. Anhang I u. II). Für die Prüfung, ob die wesentliche Änderung (Nr. 2) erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen auf ein in § 2 I 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann, ist auf die Ausführungen zur Umwelterheblichkeitsprüfung (Vorliegen der UVP-Pflicht gem. §§ 3 a ff. UVPG: sog. *Screening*) bei Nr. 1 zu verweisen.

Zunächst bleibt jedoch festzuhalten, dass sich die wesentliche Änderung nicht bloß auf unbedeutende Deponien i.S.d. Nr. 1 bezieht, sondern jegliche Änderung – auch bedeutender Deponien – mitumfasst. Dies bedeutet, auch wesentliche Änderungen der in Abs. 3 S. 2 des § 31 KrW-/AbfG aufgeführten Anlagen zur Ablagerung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle (§ 3 VIII 1 KrW-/AbfG) sind somit plangenehmigungsfähig, soweit sie keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter des § 2 I 2 UVPG zeitigen.⁹⁴⁸ Denn S. 2 Hs. 1 schränkt lediglich Nr. 1 ein und S. 2 Hs. 2 nur den Genehmigungszeitraum für Versuchsdeponien nach Nr. 3; Nr. 2 unterliegt keiner weiteren Einschränkung. Auch die Kapazitätsschwellen des § 31 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG gelten nur für die Errichtung und den Betrieb unbedeutender Deponien nach Nr. 1. Zwar entscheidet die zuständige Behörde (§ 63 KrW-/AbfG) grds. auf Grund pflichtgemäßen Ermessens („kann“), ob sie bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen an Stelle des Planfeststellungs- ein Plangenehmigungsverfahren wählt, doch enthält § 31 Abs. 3 S. 4 KrW-/AbfG eine Einschränkung des behördlichen Ermessens für wesentliche Änderungen im Sinne von S. 1 Nr. 2. Danach *soll* die Behörde ein (Plan-) Genehmigungsverfahren durchführen, wenn die Änderung keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 I 2 UVPG genanntes

⁹⁴⁵ Siehe zum Begriff der „wesentlichen Änderung“ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 30 ff. u. 102. Eine erhebliche Erweiterung der Deponiefläche stellt wegen der damit einhergehenden Auswirkungen auf Wasser und Boden i.d.R. eine wesentliche Änderung dar; a.a.O., Rn. 137 m.w.N. Die Begrifflichkeit ist dabei etwa auch in § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG legaldefiniert: Die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebes einer genehmigungsbedürftigen Anlage bedarf der Genehmigung, wenn durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können und diese für die Prüfung nach § 6 I Nr. 1 BImSchG (Genehmigungsvoraussetzungen) erheblich sein können (*wesentliche Änderung*). Es handelt sich dabei zwar um ein anderes Gesetz – das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), dieses befasst sich jedoch speziell mit dem Anlagenzulassungsrecht (2. Teil §§ 4-31 a BImSchG) und kann daher als Auslegungshilfe mit herangezogen werden. Ferner *Ringel*, Fn. 2, S. 76 ff.

⁹⁴⁶ Zu einer Deponiesanierung mittels Plangenehmigung gem. § 7 III 1 Nr. 2 AbfG (entspricht § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG) führte der BayVGH, Beschl. v. 4. 7.1995 – 20 CS 95.849 (juris) = BayVBl. 1996, 111 = NuR 1996, 530 = NVwZ 1996, 1128 = DÖV 1996, 1002 aus: Erhebliche nachteilige Auswirkungen auf ein Schutzgut i.S.d. § 2 I 2 UVPG liegen vor, wenn sie dem Betroffenen oder der Allgemeinheit nicht zumutbar sind. Entscheidend für die Wahl des Verfahrens ist die Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle, unabhängig von der Notwendigkeit der Sanierungsmaßnahme.

⁹⁴⁷ RL des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG), ABl. EG Nr. L 175, S. 40, geändert durch die RL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5, zuletzt geändert durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABl. EU Nr. L 156, S. 17. Aktuelle UVP-RL in der konsolidierten Fassung (ohne rechtlichen Status u. ohne Erwägungsgründe) abrufbar unter www.bmu.de, Stichwort „UVP“.

⁹⁴⁸ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 137, siehe auch Rn. 130, 133 ff.

Schutzgut hat **und** den Zweck verfolgt, eine wesentliche Verbesserung für diese Schutzgüter herbeizuführen. Dieses intendierte Ermessen (Sollvorschrift) greift demzufolge erst ein, wenn 2 Voraussetzungen erfüllt sind: 1.) die Änderung „hat“ keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein Schutzgut des UVPG i.S.v. § 2 I 2 und 2.) sie verfolgt den Haupt- oder meist Nebenzweck, eine *wesentliche* - also nicht bloß unbedeutende - Verbesserung für diese Schutzgüter⁹⁴⁹ zu erzielen. Somit greift die Ermessensbindung also erst ein, wenn die fehlende Auswirkung auf die Schutzgüter des UVPG feststeht.⁹⁵⁰ Das Plangenehmigungsverfahren ist hier insoweit die Regel, von dem nur bei Vorliegen besonderer Umstände (ausnahmsweise) abgewichen werden darf.⁹⁵¹ Bereits das Investitionserleichterungs- u. Wohnbaulandgesetz (IWG)⁹⁵² vom 22.4.1993 hatte in § 7 Abs. 3 S. 3 AbfG besagte Regelung aus Beschleunigungsgesichtspunkten eingeführt. Verzichtet wurde im KrW-/AbfG lediglich auf die unnötige Wendung „in der Regel“.⁹⁵³ Mit dieser Ermessensbindung wurde einer seit langem erhobenen Forderung nach Vereinfachung und vor allem Beschleunigung des abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens Rechnung getragen.⁹⁵⁴

c) *Errichtung und Betrieb einer Versuchsdeponie i.S.v. § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG*

Die dritte Konstellation in Form von § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG erlaubt eine Plangenehmigung auch für die Errichtung und den Betrieb einer Versuchsdeponie, die ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren dient⁹⁵⁵ **und** deren Genehmigungszeitraum auf maximal 2 Jahre nach Inbetriebnahme der Anlage begrenzt ist. Damit fällt eine bereits auf volle Kapazität ausgelegte Pilotanlage nicht hierunter.⁹⁵⁶ Denn Versuchsanlagen werden regelmäßig in einem früheren Stadium errichtet, wobei zumeist eine kleinere Ausführung gewählt wird, die dazu dient, neue Techniken und Verfahren auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen, um die gewonnen Erkenntnisse für Weiterentwicklungen nutzbar zu machen. Hingegen unterliegt eine Pilotanlage grds. der Planfeststellungspflicht, es sei denn § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG wäre einschlägig, da diese Vorhaben in aller Regel auf volle Kapazität ausgelegt sind und es ihr Ziel ist, lediglich Erkenntnisse über die bereits mit der Versuchsanlage gewonnen neu entwickelten Techniken unter echten Praxisbedingungen zu sammeln.⁹⁵⁷ Die Möglichkeit einer Verlängerung des Betriebszeitraums um 1 Jahr, also auf insgesamt 3 Jahre, wurde durch das

⁹⁴⁹ Es müssen verständlicherweise nicht alle erfasst sein, zumal etwa Auswirkungen auf Kulturgüter eher selten eintreten werden; *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 18.

⁹⁵⁰ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 141.

⁹⁵¹ Ebd.; sonst ist aber das Planfeststellungsverfahren der Regelfall und die Plangenehmigung eher die Ausnahme. *Frenz*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 18 geht indessen fehl, wenn er annimmt, aufgrund des Regelungszusammenhangs betreffe die Sollvorschrift des § 31 III 4 KrW-/AbfG (damals noch S. 3) nur Deponien, in denen besonders überwachungsbedürftige Abfälle abgelagert werden, denn § 31 III 2 u. 3 KrW-/AbfG bezieht sich auf S. 1 Nr. 1, während S. 4 allein Nr. 2 konkretisiert und daher von den beiden vorigen Sätzen streng zu trennen ist. Zudem: Warum sollten gerade wesentliche Änderungen von Deponien oder ihres Betriebes zur Ablagerung bes. überwachungsbedürftiger Abfälle gerade durch ein nicht förmliches (Plan-)Genehmigungsverfahren zugelassen werden und nicht grds. alle wesentlichen Änderungen? Aktuell schränkt *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 18 seine nicht ganz zutreffende Kommentierung der Voraufgabe dahingehend ein, dass der Regelungszusammenhang „auch“ Deponien für bes. überwachungsbedürftige Abfälle betreffe.

⁹⁵² Art. 6 Nr. 1 a.E. des IWG v. 22.4.1993 BGBl. I S. 466 (483).

⁹⁵³ Die zuständige Behörde soll in der Regel ein Genehmigungsverfahren durchführen, wenn die Änderung (...).

⁹⁵⁴ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 141 a.E.

⁹⁵⁵ Unter Berücksichtigung d. Standes d. Technik (Legaldefinition § 3 XII KrW-/AbfG) samt der in Anhang III aufgeführten Kriterien anhand der Angaben d. Betreibers im Zulassungsantrag; *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, § 31 Rn. 138.

⁹⁵⁶ *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 14 unter Verweis auf BT-Drs. 11/571, S. 7 f.

⁹⁵⁷ Vgl. m.w.N. *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 81 f. (82).

Artikelgesetz vom 27.7.2001 in Übereinstimmung mit der Regelung des § 3 f Abs. 1 UVPG gestrichen.⁹⁵⁸

Die Beschleunigungsmöglichkeit für die Zulassung von Versuchsanlagen (damals noch weiter: Abfallentsorgungsanlagen) ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchzuführen wurde bereits durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-RL 85/337/EWG vom 12.2.1990⁹⁵⁹ eingeführt (§ 7 II 1 Nr. 3 AbfG a.F.). Die Vorschrift ist letztlich § 2 Abs. 3 S. 1⁹⁶⁰ der 4. BImSchV nachgebildet und reagiert auf den Bedarf an der Erprobung neuer Techniken – besonders im Bereich der Sonderabfallbeseitigung – und will vor allem die Entwicklung von Sanierungstechniken erleichtern.⁹⁶¹ Vor diesem Hintergrund werden Versuchsanlagen zur Ablagerung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle (§ 3 VIII 1 i.V.m. § 41 I KrW-/AbfG) vom generellen Verbot der Zulassung mittels Plangenehmigung gem. § 31 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 KrW-/AbfG, der nur für unbedeutende Deponien i.S.v. S. 1 Nr. 1 gilt, zwar ausgenommen, ihre Genehmigungsdauer ist jedoch nach S. 2 Hs. 2 auf höchstens 1 Jahr beschränkt. Insgesamt dürfte die Bedeutung des § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG wegen der Beschränkung auf Deponien eher gering sein, da eine Ablagerung von Abfällen (siehe die Definitionen in § 3 X u. § 29 I 3 Nr. 2 KrW-/AbfG) nur für kurze Zeit und lediglich zur Erprobung wohl eher selten in Betracht kommen wird.⁹⁶² Nach Ablauf des Genehmigungszeitraumes von 1 Jahr für Versuchsdeponien zur Ablagerung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle (§ 3 VIII KrW-/AbfG) gemäß § 31 III 1 Nr. 3 i.V.m. 2 Hs. 2 KrW-/AbfG bzw. des auf höchstens 2 Jahre begrenzten Betriebszeitraums für alle anderen Entwicklungs- u. Erprobungsdeponien unterliegt ein etwaiger Weiterbetrieb der Anlage den allgemeinen Zulassungsregeln.⁹⁶³

aa) Vorgaben der UVP-RL u. Rspr. des EuGH

Auch wenn der Regelung für Versuchsdeponien nach Nr. 3 in der Praxis wenig Bedeutung zukommen mag, ist doch darauf hinzuweisen, dass hier Friktionen zum UVPG bzw. der zugrundeliegenden UVP-RL bestehen dürften. Bereits die ursprüngliche RL 85/337/EWG⁹⁶⁴ vom 27.6.1985 wies in Anhang II, den zu prüfenden Projekten nach Art. 4 Abs. 2 der RL⁹⁶⁵, unter Nr.

⁹⁵⁸ Siehe *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 138 unter Verweis auf BR-Drs. 674/00, S. 136.

⁹⁵⁹ Art. 2 Nr. 2 b des Gesetzes zur Umsetzung der RL d. Rates v. 27.6.1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL 85/337/EWG) v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205/211).

⁹⁶⁰ Für in Spalte 1 des Anhangs genannte Anlagen, die ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren, Einsatzstoffe, Brennstoffe oder Erzeugnisse dienen (Versuchsanlagen), wird das vereinfachte Verfahren (vgl. dem PG-Verfahren) durchgeführt, wenn die Genehmigung für einen Zeitraum von höchstens 3 Jahren nach Inbetriebnahme der Anlage erteilt werden soll; dieser Zeitraum kann auf Antrag bis zu 1 weiteren Jahr verlängert werden. S. 1 findet auf Anlagen der Anlage 1 zum UVPG (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) **nur** Anwendung, **soweit nach den Vorschriften des UVPG eine UVP nicht durchzuführen ist.**

⁹⁶¹ Vgl. *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 138 m.w.N.

⁹⁶² So wohl zu recht *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 138.

⁹⁶³ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 138 a.E.; strikter noch *Frenz*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 14 a.E., wonach es direkt eines Planfeststellungsverfahrens bedarf, wenn der Anlagenbetreiber von Anfang an einen längeren Betriebszeitraum ins Auge fassen; in der 3. Aufl. ist besagte Kommentierung aber weggefallen.

⁹⁶⁴ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985 (ABl. Nr. L 175, S. 40); auch abgedruckt in DVBl. 1987, S. 829 (832 a.E.).

⁹⁶⁵ Damals noch mißverständlich formuliert: Projekte der in Anhang II aufgezählten Klassen werden einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen, **wenn ihre Merkmale nach Auffassung der Mitgliedstaaten dies erfordern.** Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten insb. bestimmte Arten von Projekten, die einer Prüfung zu unterziehen sind, bestimmen oder Kriterien und/oder Schwellenwerte aufstellen, anhand deren bestimmt werden kann, welche von den Projekten der in Anhang II aufgezählten Klassen

11 c: Anlagen für die Beseitigung von Industrie- u. Hausmüll (soweit nicht durch Anhang I erfasst; quasi als Auffangtatbestand) und unter Nr. 12 u.a. aus: *Projekte des Anhangs I, die ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren oder Erzeugnisse dienen und nicht länger als ein Jahr betrieben werden*. Die UVP-ÄndRL 97/11/EG⁹⁶⁶ vom 3.3.1997 weist diese Versuchsprojekte nun in Nr. 13, 2. Spstr. aus, wobei lediglich der Zeitrahmen auf 2 Jahre erhöht wurde, der Wortlaut aber ansonsten beibehalten wurde.⁹⁶⁷ Art. 11 lit. b) wurde durch die UVP-ÄndRL nur sprachlich anders gefasst: Abfallbeseitigungsanlagen (nicht durch Anhang I erfasste Projekte).

Art. 4 Abs. 2 der UVP-RL normiert nun seit der UVP-ÄndRL aus dem Jahre 1997, dass die Mitgliedstaaten bei Projekten des Anhangs II, wozu auch Versuchsanlagen i.S.v. Nr. 13, 2. Spstr. bzw. sonstige nicht durch Anhang I erfasste Abfallbeseitigungsanlagen gemäß Nr. 11 b) zählen, vorbehaltlich des Art. 2 Abs. 3⁹⁶⁸ anhand a) einer Einzelfalluntersuchung oder b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien bestimmen, ob das Projekt einer (Umweltverträglichkeits-) Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden muss.⁹⁶⁹ Art. 4 Abs. 3 der UVP-RL legt weiter fest, dass bei der zu erfolgenden Einzelfalluntersuchung bzw. der Festlegung der Schwellenwerte / Kriterien (beide Verfahren sind gem. Art. 4 II 2 kombinierbar) im Sinne des Abs. 2 die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III⁹⁷⁰ (1. Merkmale der Projekte, 2. Standort der Projekte und 3. Merkmale der potentiellen Auswirkungen) zu berücksichtigen sind. Auch wenn Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL seit jeher bestimmt, dass die Mitgliedstaaten in *Ausnahmefällen* ein *einzelnes* Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen der UVP-RL ausnehmen können⁹⁷¹, so ist die Rechtsprechung des EuGH⁹⁷² in diesem Bereich doch eindeutig: Art. 4 II der UVP-Richtlinie verleiht den Mitgliedstaaten **nicht** die Befugnis, bei einer oder mehreren Klassen von Projekten des Anhangs II die Möglichkeit einer (Umweltverträglichkeits-) Prüfung von vornherein vollständig und endgültig auszuschließen.⁹⁷³ Unter dem Begriff „Klassen von Projekten“ sind zudem nicht bloß die 12 Kategorien des Anhangs II der UVP-RL zu verstehen, sondern vielmehr die jeweils mit Buchstaben bezeichneten Untergliederungen

einer Prüfung gem. den Art. 5 bis 10 der UVP-RL („UVP“) unterzogen werden sollen (Art. 4 II S. 1 u. 2 RL 85/337/EWG).

⁹⁶⁶ UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5 (13 a.E.)).

⁹⁶⁷ Die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (sog. Öffentlichkeitsrichtlinie) ändert hier nichts (ABl. EU Nr. L 156, S. 17).

⁹⁶⁸ Unbeschadet des Art. 7 UVP-RL können die Mitgliedstaaten in *Ausnahmefällen* ein *einzelnes* Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen der UVP-RL ausnehmen.

⁹⁶⁹ Die Mitgliedstaaten können entscheiden, beide unter den Buchstaben a) und b) genannten Verfahren anzuwenden (Art. 4 II 2 UVP-RL). Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien i.S.d. Abs. 2 sind die relevanten Auswahlkriterien d. Anhangs III zu berücksichtigen (Art. 4 III).

⁹⁷⁰ Anhang III der UVP-RL (Auswahlkriterien i.S.v. Art. 4 III), ABl. EG Nr. L 73, S. 5 (14), umgesetzt durch Anlage 2 zum UVPG (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls).

⁹⁷¹ In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten: a) prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist; b) der betroffenen Öffentlichkeit die im Rahmen anderer Formen der Prüfung nach Buchstabe a) gewonnenen Informationen, die Informationen betreffend diese Ausnahme und die Gründe für die Gewährung der Ausnahme zugänglich machen; c) die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten und ihr die Informationen übermitteln, die sie ggf. ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellen (Art. 2 III 2 UVP-RL in der Fassung der RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABl. EU Nr. L 156, S. 17/19). Nur lit. a) und b) wurden durch die neue RL leicht abgewandelt.

⁹⁷² Vgl. bereits EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – Rs. C-301/95 (*Kommission/Deutschland*), ZUR 1999, 44 (LS, 4. Spstr.).

⁹⁷³ EuGH, Urt. v. 13.6.2002 – Rs. C-474/90 (*Kommission/Königreich Spanien*), NVwZ 2002, 1225 (1227, Tz. 30) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 2.5.1996, Slg. 1996, I-2323 Rn. 41-43 – *Kommission/Belgien*.

dieser Kategorien (über 80).⁹⁷⁴ Die Mitgliedstaaten haben demgemäß nur die Möglichkeit, die Kriterien und/oder Schwellenwerte festzulegen, die die Bestimmung ermöglichen, welche der von Anhang II erfassten Projekte Gegenstand einer Prüfung sein müssen.⁹⁷⁵ Bei der Festlegung dieser Schwellenwerte bzw. Kriterien haben die Mitgliedstaaten nicht nur die Größe der Projekte, sondern auch deren Art und (vor allem) Standort zu berücksichtigen.⁹⁷⁶ Unter Berücksichtigung der eindeutigen Judikatur des EuGH zur Prüfung von Projekten des Anhangs II, die gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 lit. a und b der UVP-RL wenigstens eines sog. *Screenings* bedürfen, also einer Vorprüfung, ob sie UVP-pflichtig sind, erscheint der Umstand, dass § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG keine sog. Umweltschutzklausel aufstellt (wie Nr. 1 u. 2), zumindest verbesserungsbedürftig.

bb) Notwendiges Screening im Einzelfall gem. § 3 f UVPG

Zunächst kann gemäß § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 i.V.m. S. 2 Hs. 2 KrW-/AbfG eine *Plangenehmigung* für *Versuchsdeponien* zur Ablagerung *besonders überwachungsbedürftiger Abfälle* zumindest für einen Zeitraum von 1 Jahr erteilt werden, wobei die Umweltrelevanz der Anlage aber in Form eines allgemeinen Screenings nach § 3 I 1 UVPG i.V.m. dessen Anlage 1⁹⁷⁷ (Nr. 12.1) i.V.m. 3 f I UVPG wenigstens überschlägig zu prüfen ist. Zwar ist die Errichtung und der Betrieb einer Deponie zur Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen i.S.d. KrW-/AbfG in der Anlage zum UVPG (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) unter Nr. 12.1 in Spalte 1 mit einem „X“ als UVP-pflichtig gelistet, doch enthält § 3 f Abs. 1 UVPG eine generelle Privilegierung für UVP-pflichtige Entwicklungs- u. Erprobungsvorhaben. Danach „kann“ von einer Umweltverträglichkeitsprüfung abgesehen werden, sofern ein in der Anlage 1 Spalte 1 aufgeführtes Vorhaben ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren oder Erzeugnisse dient (Entwicklungs- u. Erprobungsvorhaben) *und* nicht länger als 2 Jahre durchgeführt wird, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c I 1 UVPG (*Screening*) unter besonderer Berücksichtigung der Durchführungsdauer ergibt, dass erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen des Vorhabens nicht zu besorgen sind. Diese Rechtspraxis steht auf den ersten Blick im Einklang mit Art. 4 Abs. 2 S. 1 lit. a UVP-RL i.V.m. Anhang II (Nr. 13, 2. Spstr.), die ausdrücklich eine solche Einzelfalluntersuchung vorschreibt. Sollte aufgrund der Größe der Versuchsanlage, ihrer speziellen Art oder ihres Standortes, vor allem aber der geringen Durchführungsdauer nicht mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sein, besteht also im Ergebnis keine UVP-Pflicht, kann das Beschleunigungsinstrument des Plangenehmigungsverfahrens jederzeit zum Einsatz kommen. Tendenziell wird ein kürzerer Betriebszeitraum mit einer geringeren Umweltrelevanz des Vorhabens verbunden sein, so dass eine UVP-Pflicht eher nicht vorliegt und andersherum. Also erst wenn die angeordnete allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c Abs. 1 S. 1 UVPG ergibt, dass unter besonderer Berücksichtigung der (kurzen) Betriebsdauer von maximal 2 Jahren aller Voraussicht nach keine Veran-

⁹⁷⁴ Ebd., EuGH, Urt. v. 13.6.2002 – Rs. C-474/90 (*Kommission/Königreich Spanien*), NVwZ 2002, 1225 (1227, Tz. 30) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 22.10.1998, Slg. 1998, I-6135 = NVwZ 1998, 1281 = EuZW 1998, 765 = DVBl. 1999, 232 = ZUR 1999, 44 (46 Rn. 39-43) – *Kommission/Deutschland*.

⁹⁷⁵ A.a.O., NVwZ 2002, 1225 (1227, Tz. 31) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 24.10.1996, Slg. 1996, I-5403 = NVwZ 1997, 473 = EuZW 1998, 352 L = DVBl. 1997, 40 Rn. 49-53 – *Kraaijeveld u.a.*

⁹⁷⁶ Ebd., NVwZ 2002, 1225 (1227, Tz. 31) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 21.9.1999, Rs. C-392/96, Slg. 1999, I-5901 = ZUR 2000, 284 Rn. 65-67 – *Kommission/Irland*.

⁹⁷⁷ Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“ als Anlage 1 zum UVPG (BGBl. I v. 2.8.2001, S. 1950/1957 ff.).

lassung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, „kann“ die zuständige Behörde von einer UVP absehen, muss dies aber im Einzelfall nicht. Theoretisch könnte die Behörde also eine UVP anordnen, obwohl die allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c I 1 UVPG negativ ausfiel. Dies erklärt sich aus dem Umstand heraus, dass Spalte 1-Vorhaben der Anlage 1 zum UVPG eigentlich einer zwingenden UVP-Pflicht unterliegen und § 3 f I UVPG lediglich als Ausnahmetatbestand für UVP-pflichtige Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben eine Absehungsmöglichkeit von der UVP als Verfahrenserleichterung gewährt. Wie stets im Verwaltungsrecht, hat die Behörde das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäß auszuüben. Ermessensleitend ist dabei der allgemeine Verfahrensgrundsatz, dass Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und vor allem zügig durchzuführen sind (§ 10 S. 2 VwVfG).

Auch wenn § 3 f Abs. 1 UVPG unmittelbar nur auf § 3 c Abs. 1 S. 1 UVPG verweist, sind die weiteren Bestimmungen des § 3 c UVPG zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls mit heranzuziehen – insb. dessen S. 3 bis 5. Denn interessengerecht erscheint, es bei der allg. Vorprüfung auch zu berücksichtigen, inwieweit Umweltauswirkungen durch die vom Vorhabenträger vorgesehenen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen offensichtlich ausgeschlossen werden.⁹⁷⁸ Bei dem allgemeinen Screening i.S.v. § 3 c I 1 UVPG ist nach dessen S. 4 auch zu berücksichtigen, inwieweit Prüfwerte für Größe oder Leistung, die die Vorprüfung eröffnen, überschritten werden bzw. im Fall von Versuchsanlagen überhaupt annähernd erreicht werden. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf soll eine UVP „um so eher durchzuführen“ sein, „je deutlicher die Prüfwerte überschritten werden“.⁹⁷⁹ Zudem ist relevant, in welchem Maße das (Versuchs-) Vorhaben Größen- bzw. Leistungswerten für die zwingende UVP-Pflicht angenähert ist, was vorliegend allerdings einen Zirkelschluss bedeuten würde, da Spalte 1-Vorhaben ja per se UVP-pflichtig wären. Im Allgemeinen gilt der Erfahrungsgrundsatz, dass größere Anlagen mit höheren Leistungswerten stets umweltrelevanter sind als kleinere Anlagen. Für das Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte für Größe bzw. Leistung gilt wiederum § 3 b Abs. 2 und 3 UVPG entsprechend.⁹⁸⁰ Hinzuweisen ist noch auf § 3 c Abs. 2 lit. a UVPG a.F., wonach die Anlage 2 (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls), die beim allg. Screening nach § 3 c I 1 UVPG zu berücksichtigen ist, durch eine konkretisierende Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates umgehend näher bestimmt werden sollte.⁹⁸¹ Schließlich sollten auch gem. § 3 c Abs. 2 lit. b UVPG a.F. weiter die Grundsätze und Verfahren zur Einzelfallprüfung (sog. Screening) in der Allgemeinen VV zur Ausführung des UVPG näher bestimmt werden.⁹⁸² § 3 c UVPG wurde allerdings zum 29.6.2005 dahingehend geändert, dass der bisherige Abs. 2 komplett gestrichen wurde, so dass entsprechende Hilfestellungen wohl nicht in nächster Zeit zu erwarten sind.⁹⁸³

⁹⁷⁸ Vgl. zur Berücksichtigungsklausel der vorgesehenen Vermeidungs- u. Verminderungsmaßnahmen gem. § 3 c I 3 UVPG Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 9 f.

⁹⁷⁹ Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 11 unter Verweis auf BT-Drs. 14/4599, S. 97.

⁹⁸⁰ Siehe zu kumulierenden Vorhaben (§ 3 b II UVPG) und das Hineinwachsen in die UVP-Pflicht (§ 3 b III UVPG) Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 12 i.V.m. § 3 b Rn. 6 ff. m.w.N. und Rn. 22 ff.

⁹⁸¹ Eine entsprechende VO existiert bislang noch nicht; siehe ferner Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 13.

⁹⁸² Steht ebenfalls noch aus; dazu Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 14

⁹⁸³ Vgl. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 25.6.2005, BGBl. I S. 1757.

Sollte hingegen der Fall gegeben sein, dass das Versuchsvorhaben aufgrund des allg. Screenings nach § 3 f I i.V.m. § 3 c 1 UVPG bereits als UVP-pflichtig einzustufen ist, da erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen wahrscheinlich sind⁹⁸⁴, bedarf auch die Versuchsdeponie eines aufwendigeren Planfeststellungsverfahrens gemäß § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG. Denn eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung samt Öffentlichkeitsbeteiligung kennt das Plangenehmigungsverfahren grds. nicht (Ausnahme § 17 I b FStrG) und § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG verweist für die Einbeziehung der Öffentlichkeit zwingend⁹⁸⁵ auf das Anhörungsverfahren des Planfeststellungsrechts i.S.v. § 73 Abs. 3, 4 bis 7 VwVfG. Obige Ausführungen betreffend Entwicklungs- u. Erprobungsvorhaben i.S.v. § 3 f Abs. 1 UVPG sind grundsätzlicher Natur und daher auf Versuchsprojekte anderer Rechtsgebiete ohne Weiteres übertragbar. Gleiches gilt für die Aussage, dass de lege lata eine UVP-Pflicht stets das Erfordernis eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung auslöst.

cc) Feststellung der UVP-Pflicht nach § 3 a UVPG

Die Feststellung der UVP-Pflicht gem. § 3 a S. 1 UVPG hat dabei auf Antrag des Vorhabenträgers, anlässlich eines Scoping-Ersuchens nach § 5 UVPG oder andernfalls nach Verfahrensbeginn *unverzüglich*⁹⁸⁶ zu erfolgen, um im Falle eines UVP-pflichtigen Vorhabens unmittelbar in das erforderliche förmliche Planfeststellungsverfahren samt UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 31 Abs. 2 S. 2 KrW-/AbfG zu wechseln.⁹⁸⁷ Die Feststellung ist gem. § 3 a S. 2 UVPG der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des UIG zugänglich zu machen, da bei Versuchsanlagen, wie eben aufgezeigt, eine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 f I i.V.m. § 3 c I 1 UVPG⁹⁸⁸ vorzunehmen ist. Soll hingegen eine UVP unterbleiben, da keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen möglich bzw. zu erwarten sind, ist dies bekannt zu geben.⁹⁸⁹ Weiter hat § 3 f Abs. 2 UVPG für Versuchsanlagen, die in Spalte 2 der Anlage 1 zum UVPG (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) aufgeführt sind, mit seinem allgemeinen Hinweis auf § 3 c Abs. 1 UVPG lediglich klarstellende Funktion, denn ein „S“ bzw. „A“ in Spalte 2 zu Nr. 12. Abfalldeponien der Anlage 1 zum UVPG verweist sowieso auf § 3 c I S. 1 oder 2 UVPG (allgemeine bzw. standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls).⁹⁹⁰

dd) Umweltschutzklausel und Bedürfnis nach Vereinheitlichung

Ob schließlich Nr. 13, 2. Spstr. des Anhangs II der UVP-RL als *lex specialis* für alle Entwicklungs- und Erprobungsprojekte gilt, also neben den Projekten des Anhangs I auch für die des Anhangs II, ist nicht sicher, erscheint aber naheliegend unter Heranziehung des „Erst-recht-

⁹⁸⁴ § 3 c I 1 UVPG formuliert „haben kann“ während § 3 f I UVPG vorgibt „(nicht) zu besorgen sind“.

⁹⁸⁵ Das Anhörungsverfahren „muss“ diesen Anforderungen entsprechen. Dazu Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 9 Rn. 10 u. 13.

⁹⁸⁶ Dies entspricht dem allg. gesetzgeberischen Beschleunigungsanliegen; vgl. BT-Drs. 14/4599, S. 94.

⁹⁸⁷ Näher zu § 3 a UVPG Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 a Rn. 1 ff.

⁹⁸⁸ § 3 c UVPG in der Fassung der Bekanntmachung v. 25.6.2005 (BGBl. I S. 1757/1761) hat zwar keinen Abs. 2 mehr, doch wird dies in der Anpassung nicht berücksichtigt. Abs. 2 von § 3 c wurde dabei durch Art. 1 Nr. 7 b) u. c) des Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) v. 25.6.2005 (BGBl. I S. 1746/1748) aufgehoben.

⁹⁸⁹ Zur unglücklichen Formulierung der Bekanntgabe des Unterbleibens der UVP Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 a Rn. 7. Siehe zur Zulässigkeit der „öffentlichen“ Bekanntgabe einer negativen Entscheidung nach § 3 c UVPG kritisch Werner/Au, UPR 2004, S. 100 ff., die diese für rechtswidrig halten.

⁹⁹⁰ Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 f Rn. 3 (S. 152 o.) unter Verweis auf die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 14/4599, S. 98 und allg. Rn. 4.

Schlusses“. Andernfalls wäre der Auffangtatbestand der Nr. 11 lit. b) des Anhangs II der UVP-RL auch für sonstige Versuchsanlagen heranzuziehen, da es sich ebenfalls um „Abfallbeseitigungsanlagen“, wenn auch zu Versuchszwecken, handelt. Damit sind Versuchsdeponien generell als Projekte nach Anhang II der UVP-RL einzustufen, die nach Art. 4 Abs. 2 UVP-RL einer Prüfung zu unterziehen sind, ob sie der UVP-Pflicht unterliegen.⁹⁹¹ Dies setzt § 3 f Abs. 1 UVPG für UVP-pflichtige Vorhaben der Spalte 1 der Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) um, während § 3 f Abs. 2 UVPG für Entwicklungs- u. Erprobungsvorhaben der Spalte 2 der Anlage 1 zum UVPG auf die allgemeine Regelung des § 3c I UVPG verweist. Auch wenn diese Verweisungstechnik mit den Vorgaben der UVP-Richtlinie letztlich im Einklang stehen dürfte, erscheint sie indes wenig transparent, zumal ein eindeutiger Hinweis in § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG fehlt. Übersichtlicher wäre es gewesen, wie in Nr. 1 und 2 auch in Nr. 3 die sog. Umweltschutzklausel⁹⁹² aufzunehmen, zumal der Rechtsanwender über Umwege sowieso im UVPG landet (s.o.). Sehr unbefriedigend ist zudem der Umstand, dass theoretisch ein abfallrechtliches Plangenehmigungsverfahren für eine Versuchsdeponie gewählt werden könnte, obwohl diese nach einer Einzelfallprüfung i.S.v. § 3 f i.V.m. § 3 c UVPG eine UVP erfordert und somit gem. § 9 I 2 UVPG i.V.m. § 73 III, IV-VII VwVfG ein planfeststellungsrechtliches Anhörungsverfahren, ohne dass in dieser Konstellation zwingend eine Plangenehmigung ausgeschlossen wäre. Denn dieser allgemeine Grundsatz findet sich im KrW-/Abf-Recht so nur in § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG.⁹⁹³ Die Normierung einer Umweltklausel auch in Nr. 3 könnte diesem möglichen Dilemma schnell abhelfen.

In Betracht käme auch die Aufnahme einer Regelung ähnlich § 2 Abs. 3 S. 2 der 4. BImSchV als neuen S. 2 in § 31 III KrW-/AbfG etwa dergestalt: *Satz 1 findet auf Deponien der Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur Anwendung, soweit nach den Vorschriften dieses Gesetzes eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchzuführen ist.* In diesem Fall, kann in Nr. 1 und 2 auf die Umweltschutzklausel verzichtet werden, da ihre Zielrichtung dieselbe ist, wie die der Umweltverträglichkeitsprüfung. Denn eine UVP-Pflicht aufgrund der Möglichkeit erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen bedingt nach geltender Gesetzeslage (anders § 17 I b FStrG) zwingend die Wahl eines Planfeststellungsverfahrens.⁹⁹⁴ Dieser Grundintention des Bundesgesetzgebers wird das abfallrechtliche Plange-

⁹⁹¹ Nr. 1 des Anhangs I der IVU-RL 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung nimmt dabei Anlagen oder Anlagenteile, die der Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Erzeugnisse und Verfahren dienen, ausdrücklich vom Anwendungsbereich der IVU-RL aus (ABl. EG Nr. L 257, S. 27/35).

⁹⁹² § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG könnte lauten: „die Errichtung und der Betrieb einer Deponie beantragt wird, die ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren dient, und die Genehmigung für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren nach Inbetriebnahme der Anlage erteilt werden soll, soweit *hiervon keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genanntes Schutzgut haben kann*“. Oder kurz und prägnant: soweit keine UVP-Pflicht vorliegt (ähnlich § 31 III WHG).

⁹⁹³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch § 20 II 1 UVPG für Rohrleitungsanlagen: Sofern keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, bedarf das Vorhaben der Plangenehmigung.

⁹⁹⁴ Siehe exemplarisch § 9 b I 2 Hs. 2 AtG und eindeutig insb. § 31 III WHG (§ 31 I 3 WHG a.F.), jeweils durch die Umweltschutzklausel im Zuge des GenBeschlG (Art. 4 u. 5) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356 f.) erweitert, um den Vorhaben der UVP-RL zu genügen. Art. 2 Nr. 1 GenBeschlG änderte dabei § 7 III 1 Nr. 1 AbfG entsprechend ab und Art. 3 Nr. 1 das nachfolgende KrW-/AbfG (§ 31 III 1 Nr. 1). Das generelle Nichtvorliegen der UVP-Pflicht als Grundvoraussetzung für die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens führte das Artikelgesetz v. 27.7.2001 im

nehmigungsverfahren nach § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG derzeit nicht gerecht. In diesem Zusammenhang kann abermals nur auf die kurze, indes prägnante Formulierung des § 31 Abs. 3 WHG verwiesen werden: „Für einen nicht UVP-pflichtigen Gewässerausbau kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden.“⁹⁹⁵

Letztlich sollte unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung eine fachgebietsübergreifende Vereinheitlichung des Rechtsinstituts der Plangenehmigung erfolgen, indem diese fachbereichsübergreifend einheitlichen Anforderungen unterliegt. Dies würde zur besseren Handhabung des Beschleunigungsinstrumentes beitragen. Erfolgversprechend erscheint neben der im Fachplanungsrecht weitgehend erfolgten Normierung einer Umwelt(schutz)klausel (zuletzt das Bundesverkehrswegeplanungsrecht durch das Artikelgesetz vom 27.7.2001)⁹⁹⁶ die gemeinschaftsrechtlich dringend notwendige Aufnahme im allgemeinen VwVfG. Fachgebietsübergreifend sollte in § 74 Abs. 6 VwVfG (Plangenehmigung) und Abs. 7 (Entfallen von PF u. PG: sog. Verzicht) daher aufgenommen werden, dass diese Entscheidungen nur zulässig sind, soweit das zugrundeliegende Vorhaben nicht der UVP-Pflicht unterliegt. Dies entspricht so zumindest der geltenden Intention des Bundesgesetzgebers (einzige bundesrechtliche Ausnahme § 17 I b FStrG).

d) Plangenehmigung für anzeigebedürftige Änderungen

Während die „wesentliche“ Änderung einer Deponie oder ihres Betriebes durch § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG geregelt ist (abfallrechtliche Plangenehmigung) und folglich eines Plangenehmigungsverfahrens bzw. bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen von § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG eines regulären Planfeststellungsverfahrens bedarf, betrifft § 31 IV KrW-/AbfG nur anzeigebedürftige (sog. unwesentliche) Änderungen i.S.v. § 15 I u. II BImSchG, deren Bestimmungen für entsprechend anwendbar erklärt werden. Danach ist die unwesentliche Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebes einer genehmigungsbedürftigen Anlage - hier planfeststellungspflichtigen Deponie⁹⁹⁷ - der zuständigen Behörde *mindestens 1 Monat* bevor mit der Änderung begonnen werden soll, *schriftlich anzuzeigen*, wenn sich die Änderung auf in § 1 BImSchG⁹⁹⁸ genannte Schutzgüter⁹⁹⁹ auswirken kann (Umweltrelevanz)¹⁰⁰⁰ und sofern keine Planfeststellung bzw. Plangenehmigung nach § 31 V KrW-/AbfG beantragt wird. Diese Anzeigepflicht findet auch auf die in § 35 KrW-/AbfG genannten Altdeponien Anwendung.

gesamten Bundesverkehrswegeplanungsrecht ein (BGBl. I S. 1950/2015 ff.: jeweils Nr. 1). Gleiches gilt für das Entfallen von PF u. PG (a.a.O.).

⁹⁹⁵ So gefasst durch Art. 7 Nr. 9 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u. weiterer EG-RL zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2005).

⁹⁹⁶ BGBl. I v. 2.8.2001, S. 1950 (2015 ff.).

⁹⁹⁷ Unter Einbeziehung der Plangenehmigung nach § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG.

⁹⁹⁸ Entspricht den Schutzgütern von § 10 IV 2 KrW-/AbfG, wobei dieses mit Nr. 5 u. 6 noch umfassender ist.

⁹⁹⁹ Menschen, Tiere u. Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter. Diese Schutzgüter gleichen weitgehend denen von § 2 I 2 UVPG, wobei dieses zudem noch die Landschaft und die Wechselwirkungen zw. den vorgenannten Schutzgütern mit einbezieht.

¹⁰⁰⁰ § 15 Abs. 1 S. 2-5 BImSchG: Der Anzeige sind Unterlagen i.S.d. § 10 I 2 BImSchG (entspricht § 73 I VwVfG) beizufügen, soweit diese für die Prüfung erforderlich sein können, ob das Vorhaben genehmigungsbedürftig (planfeststellungspflichtig) ist. Die zuständige Behörde hat dem Vorhabenträger den *Eingang* der Anzeige und der beigelegten Unterlagen *unverzüglich schriftlich zu bestätigen*. Sie teilt dem Träger des Vorhabens nach Eingang der Anzeige *unverzüglich* mit, *welche zusätzlichen Unterlagen* sie zur Beurteilung der Voraussetzungen des § 16 I BImSchG (wesentliche Änderung) benötigt. Die Sätze 1-4 gelten entsprechend für eine Anlage, die nach § 67 II BImSchG (Altanlagen) oder § 67 a I BImSchG (Überleitungsregelung aus Anlass der Herstellung der dt. Einheit) anzuzeigen ist oder vor Inkrafttreten des BImSchG nach § 16 IV GewO anzuzeigen war.

Der Ablauf des Anzeigeverfahrens ist in § 15 Abs. 1 u. 2 BImSchG detailliert geregelt.¹⁰⁰¹ Soweit keine Änderung i.S.v. § 15 I 1 BImSchG vorliegen sollte¹⁰⁰² bzw. keine Auswirkungen auf Schutzgüter möglich sind¹⁰⁰³, was allerdings sehr selten der Fall sein dürfte, ist das Vorhaben nach *Jarass* anzeigefrei.¹⁰⁰⁴ Jedoch geht der Gesetzgeber augenscheinlich davon aus, dass die Anzeigepflicht unabhängig davon gilt, ob die Änderung nach Auffassung des Deponiebetreibers zu nachteiligen Auswirkungen führt, nur positive Effekte hat oder sich letztlich als umweltschutzrechtlich neutral erweist.¹⁰⁰⁵ Denn durch besagte umfassende Anzeigepflicht wird die Planfeststellungsbehörde in die Lage versetzt, die Einhaltung der Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbedürftigkeit insgesamt zu überwachen. Bei Änderungen, die auch nach Auffassung der zuständigen Behörde (§ 63 KrW-/AbfG) weder einer Planfeststellung noch einer Plangenehmigung bedürfen, kann die Behörde erforderliche Modifikationen der Deponiezulassung (z.B. Ergänzung der zugelassenen Abfallarten) oder eine Änderung der Auflagen vornehmen.¹⁰⁰⁶

Im weiteren Anzeigeverfahren hat die zuständige Behörde gem. § 15 Abs. 2 BImSchG¹⁰⁰⁷ *unverzüglich, spätestens innerhalb 1 Monats nach Eingang* der Anzeige und der nach § 15 I 2 BImSchG erforderlichen Unterlagen, zu prüfen, ob die Änderung einer Genehmigung bzw. hier einer Planfeststellung / Plangenehmigung bedarf, also wesentlich ist i.S.v. § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG (im Immissionsschutzrecht § 16 I BImSchG)¹⁰⁰⁸. Der Vorhabenträger darf dabei die Änderung vornehmen, sobald die zuständige Behörde ihm mitgeteilt hat, dass die Änderung nicht planfeststellungsbedürftig ist oder sich innerhalb der in S. 1 bestimmten Monatsfrist nicht geäußert hat (**Genehmigungsfiktion**). Sollte die Behörde die Monatsfrist untätig verstreichen lassen oder ihre Prüfung, ob eine wesentliche Änderung i.S.v. § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG vorliegt, nicht rechtzeitig abschließen können, so greift die gesetzliche Fiktion, dass es sich nur um eine unwesentliche Änderung handelt, die lediglich der Anzeigepflicht unterliegt.

Diese Regelung dient ebenfalls dem Beschleunigungsgedanken; löst bei der zuständigen Behörde angesichts des knappen Zeitkontingents und des oftmals geringen Personalbestandes aber erheblichen Prüfaufwand aus. Somit kann es sich hierbei nur um eine überschlägige Prüfung handeln. Schließlich wird der Genehmigungsbehörde bei wesentlichen Änderungen i.S.v. § 16 Abs. 1 BImSchG nach dessen Abs. 3 immerhin eine 6-monatige Prüfungsfrist und bei weniger relevanten Anlagen i.S.v. Abs. 2 zumindest eine 3-monatige Prüfungszeit zugestanden, die unter Rückgriff auf § 10 VI a S. 2 u. 3 BImSchG bei einer schwierigen Prüfung um 3 Monate verlängerbar

¹⁰⁰¹ Siehe im Einzelnen *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl., § 15 Rn. 1-38; insb. auch *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 24 ff.

¹⁰⁰² Dazu *Jarass*, a.a.O., § 15 Rn. 5-13.

¹⁰⁰³ Vgl. *Jarass*, a.a.O., § 15 Rn. 14-16.

¹⁰⁰⁴ Zu diesem gestuften Regime *Jarass*, a.a.O., § 15 Rn. 1.

¹⁰⁰⁵ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 148; *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 26 unter Berufung auf die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 14/4599, S. 148.

¹⁰⁰⁶ *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 26 a.E.; *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 148 a.E. unter Verweis auf BR-Drs. 674/00, S. 137.

¹⁰⁰⁷ Näher *Jarass*, a.a.O., § 15 Rn. 23-38; *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 25.

¹⁰⁰⁸ Der Begriff „wesentliche Änderung“ ist in § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG legaldefiniert: Die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebes einer genehmigungsbedürftigen Anlage bedarf der Genehmigung, wenn durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können und diese für die Prüfung nach § 6 I Nr. 1 BImSchG (Genehmigungsvoraussetzungen) erheblich sein können (*wesentliche Änderung*).

ist. § 15 BImSchG wurde dabei erst im Zuge der Beschleunigungsnovellen im Jahre 1996 ins Bundes-Immissionsschutzgesetz neu eingefügt, um immissionsschutzrechtliche Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen.¹⁰⁰⁹

Mehr Rechtssicherheit als das bloße Anzeigeverfahren für unwesentliche Änderungen von Abfalldeponien gem. § 31 Abs. 4 S. 1 KrW-/AbfG i.V.m. § 15 Abs. 1 u. 2 BImSchG bietet schließlich die Möglichkeit nach § 31 V KrW-/AbfG eine Planfeststellung oder Plangenehmigung zu beantragen.¹⁰¹⁰ Mit einem solchen Zulassungsbescheid sind Vorzüge wie Bestandskraft, Entbehrlichkeit anderer erforderlicher Genehmigungen aufgrund der Konzentrationswirkung und privatrechtsgestaltende Wirkung (str. bei der PG)¹⁰¹¹ verbunden. Die Möglichkeit für eine bloße anzeigebedürftige Änderung optional ein echtes Zulassungsverfahren zu wählen orientiert sich an der Regelung von § 16 Abs. 4 bzw. § 19 Abs. 3 BImSchG. Die durch das Artikelgesetz¹⁰¹² vom 27.7.2001 eingefügten Absätze 4 und 5 in § 31 KrW-/AbfG dienen letztlich der Umsetzung von Art. 12 Abs.1 der IVU-RL¹⁰¹³ v. 24.9.1996, indem sie inhaltlich die Vorschriften des § 15 Abs. 1 u. 2 BImSchG über die (unwesentliche) Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen ins Zulassungsrecht der Deponien übernehmen.¹⁰¹⁴ Abschließend bleibt noch festzuhalten, dass unter Heranziehung des allgemeinen Rechtsgedankens des § 16 Abs. 5 BImSchG eine Planfeststellung oder Plangenehmigung nicht erforderlich ist, wenn bei einer zugelassenen Deponie nur Anlagenteile ersetzt oder ausgetauscht werden sollen, es sei denn es läge eine wesentliche Änderung i.S.d. § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG vor, die dann zumindest eines Plangenehmigungsverfahrens bedürfte (bei einer nur unwesentlichen Änderung i.S.v. § 15 I 1 BImSchG genügt nach § 31 IV 1 KrW-/AbfG ja bereits die bloße Anzeige).

3. Sonderfall der gemischten Zulassungsentscheidung u. weitere Vorschriften

Bei der abfallrechtlichen Planfeststellung sowie auch Plangenehmigung handelt es sich historisch bedingt um eine *Mischform* aus Planungsentscheidung und gewerbe- bzw. immissionsschutzrechtlicher Anlagene Genehmigung (sog. gemischte Zulassung).¹⁰¹⁵ Die planungsrechtlichen Zulassungselemente ergeben sich dabei aus der Grundnorm des § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG in Form der Planfeststellungspflicht bzw. der Alternative der Plangenehmigung gem. § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG. Nach § 34 I 1 KrW-/AbfG wird für das Planfeststellungsverfahren auf die allg. Regelun-

¹⁰⁰⁹ Gesetz zur Beschleunigung u. Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren v. 9.10.1996 (BGBl. I S. 1498), dazu knapp *Stier*, DVBl. 1997, 326 (338). Ehemals enthielt § 15 BImSchG a.F. die wesentliche Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen, jetzt § 16 BImSchG.

¹⁰¹⁰ Zu § 31 IV u. V KrW-/AbfG im Einzelnen *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 147 ff.; ausführlicher *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 20 ff.

¹⁰¹¹ Letztlich dafür *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 f.; wohl auch *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 19; differenziert *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 132 a.E.; ausführlich 5. Teil der Arbeit D.

¹⁰¹² Art. 8 Nr. 5 b des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2006).

¹⁰¹³ RL 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL), ABl. EG Nr. L 257, S. 26 (31).

¹⁰¹⁴ Art. 10 a IVU-RL definiert „Änderung des Betriebs“ als eine Änderung der Beschaffenheit oder der Funktionsweise oder eine Erweiterung der Anlage, die Auswirkungen auf die Umwelt haben kann; und „wesentliche Änderung“ in lit. b als eine Änderung des Betriebs, die nach Auffassung der zuständigen Behörde erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Menschen oder die Umwelt haben kann.

¹⁰¹⁵ Dazu *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 32 Rn. 2 i.V.m. § 31 Rn. 106 ff.

gen der §§ 72 bis 78 VwVfG des Bundes¹⁰¹⁶ verwiesen. Weiter wird die Bundesregierung nach S. 2 ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere Einzelheiten des Planfeststellungs- u. Plangenehmigungsverfahrens, insb. Art u. Umfang der Antragsunterlagen, die näheren Einzelheiten für das Anzeigeverfahren nach § 31 IV KrW-/AbfG u. das Verfahren zur Feststellung der Stilllegung nach § 36 III KrW-/AbfG u. zur Feststellung des Abschlusses der Nachsorgephase nach § 36 V KrW-/AbfG zu regeln.¹⁰¹⁷ Für das damit angestrebte Ziel der Vereinheitlichung und Beschleunigung der Planungsverfahren dient die 9.BImSchV (sog. Verfahrensverordnung)¹⁰¹⁸, die sowohl Regelungen über die vom Vorhabenträger vorzulegenden Antragsunterlagen (§§ 3-4 e der 9. BImSchV) einschließlich der sich insb. aus § 6 Abs. 3 u. 4 UVPG ergebenden umweltrechtlichen Verpflichtungen als auch generell Vorgaben zur Durchführung der UVP enthält (§§ 1 II, 1a, insb. 2 a und 4 e der 9. BImSchV). Gerade die Einreichung unvollständiger Unterlagen bei Antragstellung stellt eine Hauptursache für auftretende Verfahrensverzögerungen dar. § 2 a der 9. BImSchV entspricht dabei dem sog. Scoping-Termin gem. § 5 UVPG, um im Wege einer frühzeitigen Verfahrensabstimmung zu einer anschließenden Verfahrensbeschleunigung zu gelangen. Diesem Anliegen dient auch die umfassende Antragskonferenz nach § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV.

In diesen verfahrensrechtlichen Rahmen müssen die speziellen, überwiegend gewerbe- bzw. immissionsschutzrechtlich geprägten Erteilungsvoraussetzungen des § 32 Abs. 1 u. 2 KrW-/AbfG, die u.a. auch Anforderungen an die Zuverlässigkeit (§ 32 I Nr. 2 KrW-/AbfG) sowie die Fach- u. Sachkunde (§ 32 I Nr. 3 KrW-/AbfG) der betreibenden Personen bzw. des Personals stellen, eingepasst werden. Diese zusätzlichen materiell-rechtlichen Anforderungen¹⁰¹⁹ sowie die Möglichkeit einer Sicherheitsleistung für Rekultivierungsmaßnahmen nach Stilllegung¹⁰²⁰ der Anlage (§ 32 III KrW-/AbfG) und der Ausspruch von Nebenbestimmungen (§ 32 II, IV KrW-/AbfG) sind jedoch sowohl für den Planfeststellungsbeschluss wie auch für die (Plan-)Genehmigung zulässig, so dass hierauf nicht näher eingegangen wird.¹⁰²¹

Die Zulassung vorzeitigen (Bau-) Beginns sieht § 33 KrW-/AbfG schließlich auch für die abfallrechtliche (Plan-) Genehmigung vor, um unter dem Beschleunigungsaspekt zu einer früheren Errichtung samt Probelauf zu gelangen. Im Zuge des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-RL zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz)¹⁰²² vom 27.7.2001 wurden zudem § 36 a KrW-/AbfG (Emissionserklärung), § 36 b KrW-/AbfG (Zugang zu Informationen), § 36 c KrW-/AbfG (Verordnung über Anforderungen an Deponien) und § 36 d

¹⁰¹⁶ Diese Verweisung ist dabei nicht deklaratorisch, sondern dient einem bundesweit einheitlichen Vollzug, instruktiv *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 32 Rn. 2; ferner knapp *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 32 Rn. 4 m.w.N.

¹⁰¹⁷ Zu nennen ist hier die Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV) v. 24.7.2002 (BGBl. I 2807), geändert durch VO v. 26.11.2002 (BGBl. I S. 4417); abgedruckt unter B 22 in *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., S. 1461 ff. Für die Antragstellung ist etwa § 20 DeponieV zu beachten.

¹⁰¹⁸ Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) v. 29.5.1992 (BGBl. I S. 1001) mit Änderungen.

¹⁰¹⁹ Etwa in Form von Kapazitätsbegrenzungen oder bestimmter Anlieferungszeiten bei einer Abfalldeponie.

¹⁰²⁰ Allgemein zur Stilllegung von Deponien (§ 36 KrW-/AbfG) *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., S. 901 ff. (knapp zur abfallrechtlichen PG, a.a.O., S. 899 f.).

¹⁰²¹ Verwiesen wird auf die einschlägigen Kommentierungen zum KrW-/AbfG von *Frenz* und *Kunig/Paetow/Versteyl*.

¹⁰²² Art. 8 Nr. 10 des Artikelgesetzes (BGBl. I v. 2.8.2001, S. 1950/2007 ff.).

KrW-/AbfG (Kosten der Ablagerung von Abfällen) ins Kreislaufwirtschafts- u. Abfallgesetz neu eingefügt, die wiederum auch z.T. ausdrücklich Genehmigungen nach § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG in Bezug nehmen.¹⁰²³

4. Wahl des Plangenehmigungsverfahrens, Ablauf, Rechtswirkungen u. Rechtsnatur

a) Verfahrenswahl

Ob schließlich ein abfallrechtliches vereinfachtes und damit im Ergebnis beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren oder förmliches Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, soweit deren Voraussetzungen vorliegen, steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Ermessensleitend ist entsprechend dem Hintergrund der Regelung, dass das Instrument der Plangenehmigung für tatsächlich und rechtlich einfache Konstellationen geschaffen wurde, insb. dass der erforderliche Abwägungsbedarf und damit der Schwierigkeitsgrad der ins Auge gefassten Abfalldéponie nicht zu groß sein dürfen.

Sollte ein Screening¹⁰²⁴ im Einzelfall nach §§ 3 a-f UVPG i.V.m. der Anlage 1 ergeben, dass das Vorhaben der UVP-Pflicht unterliegt, ist mangels entsprechender Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 9 I 3 UVPG i.V.m. § 73 III, IV bis VII VwVfG (Anhörungsverfahren) im Rahmen des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens grds. ein förmliches Planfeststellungsverfahren zu wählen. Eine Plangenehmigung erscheint hingegen dann angebracht, wenn geplante Maßnahmen zu einer Verminderung der Umweltbelastung führen.¹⁰²⁵ Dieser gesetzgeberische Wille kommt so insb. in § 31 Abs. 3 S. 4 KrW-/AbfG zum Ausdruck, wonach die zuständige Behörde vor allem dann ein vereinfachtes (Plan-) Genehmigungsverfahren durchführen „soll“, wenn die geplante (wesentliche) Änderung einer Déponie oder ihres Betriebes (S. 1 Nr. 2) keine erheblichen Auswirkungen auf ein in § 2 I 2 UVPG genanntes Schutzgut hat *und* den Zweck verfolgt, eine wesentliche Verbesserung für diese Schutzgüter herbeizuführen. In diesem speziellen Fall stellt das plangenehmigungsrechtliche Verfahren mithin das Regelverfahren dar, von dem nur unter besonderen Umständen abgewichen werden soll. Die beschleunigte Verwirklichung eines solch umweltschutzrechtlich vorteilhaften Déponievorhabens liegt schließlich im öffentlichen Interesse. Dies ist vor allem der Fall, wenn das Vorhaben mit Blick auf den Grundsatz der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung nach § 10 Abs. 1 u. 4 KrW-/AbfG dazu dient, die Entsorgungssituation zu verbessern, z.B. durch Schaffung neuer Kapazitäten oder durch eine Verminderung der Umweltbelastung, indem alte - nicht mehr dem Stand der Technik (§ 3 XII KrW-/AbfG) entsprechende - Déponien ersetzt oder entsprechend fortschrittlich nachgerüstet werden.¹⁰²⁶ Grundsätzlich bildet nach der Gesetzessystematik jedoch das althergebrachte Planfeststellungsverfahren den Regelfall und das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung eher noch die Ausnahme, die nur zulässig ist, wenn dessen besondere Anforderungen erfüllt sind und zudem keine UVP-Pflicht vorliegt. Im Zweifel ist daher das förmliche Verfahren der

¹⁰²³ Siehe hierzu die einschlägigen Kommentierungen zum KrW-/AbfG von *Frenz* und *Kunig/Paetow/Versteyl*.

¹⁰²⁴ Siehe dazu speziell den von Fachleuten des Bundes und der Länder entwickelten „Leitfaden zur Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen der Feststellung der UVP-Pflicht von Projekten“ unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/doc/6380.php> mit praktischen Hinweisen (19 Seiten, Endfassung v. 14.8.2003).

¹⁰²⁵ *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 15.

¹⁰²⁶ Siehe *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 140 f.

Planfeststellung vorzuziehen, insbesondere wenn ungewiss ist, ob die zu erwartenden Umweltauswirkungen erheblich sind oder nicht.¹⁰²⁷

aa) Anspruch auf Durchführung eines bestimmten Verfahrens

Auch wenn die zuständige Behörde nach § 31 Abs. 3 S. 1 Hs 1 KrW-/AbfG gehalten ist, auf Antrag eine Plangenehmigung zu erteilen, besitzt der Vorhabenträger dennoch keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens, ihm steht lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hinsichtlich der Verfahrenswahl zu.¹⁰²⁸ Die Planfeststellungsbehörde hat jedoch das Interesse des Vorhabenträgers an einer beschleunigten Abwicklung des Planverfahrens angemessen zu berücksichtigen, was bereits in dem allgemeinen Verfahrensgrundsatz des § 10 S. 2 VwVfG zum Ausdruck kommt. Demgegenüber haben aber auch Planbetroffene grds. keinen rechtlichen Anspruch auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens.¹⁰²⁹

bb Entfallen von PF und PG gem. § 74 VII VwVfG

Schließlich entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung Planfeststellung und Plangenehmigung nach § 74 Abs. 7 S. 1 VwVfG (sog. Verzicht bzw. Planfreistellung) kraft Gesetzes sogar ganz.¹⁰³⁰ Voraussetzung dafür ist, dass andere behördliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen (S. 2 Nr. 1) und zudem Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind (Nr. 2). Zu den öffentlichen Belangen, die nicht berührt sein dürfen, gehören insb. auch die in § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG erwähnten Schutzgüter des § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG.¹⁰³¹ Eine bestehende UVP-Pflichtigkeit schließt eine abfallrechtliche Planfreistellung i.S.v. § 74 VII VwVfG also aus. Bereits die Möglichkeit einer Berührung öffentlicher Belange oder die Beeinflussung der Rechte anderer macht im Ergebnis eine Planfeststellung oder zumindest Plangenehmigung erforderlich, soweit nicht die zulässigen jeweiligen Alternativen greifen (erforderliche behördliche Entscheidungen liegen vor bzw. es wurden entsprechende Vereinbarungen mit den Planbetroffenen ausgehandelt). Jedoch dürften (anders als bei genehmigungsbedürftigen wesentlichen Änderungen) für die Errichtung und den Betrieb neuer Deponien die Voraussetzungen des § 74 VII 2 VwVfG kaum jemals vorliegen.¹⁰³²

¹⁰²⁷ Vgl. *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 15 a.E.; VGH B.-W., Beschl. v. 17.11.1992 – 10 S 2234/92 -, ZUR 1993, 75 (76 M.) noch zur abfallrechtlichen PG gem. § 7 II 1 Nr. 1 AbfG: unbedeutende Anlage; in diesem Sinne wohl auch *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 134 a.E., wonach in Zweifelsfällen des § 31 III 1 Nr. 2 KrW-/AbfG zumindest davon auszugehen ist, dass es sich um eine bedeutende Deponie handelt, also eine PF zu wählen ist.

¹⁰²⁸ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 140 a.E.; allg. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 136; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161 a.E.

¹⁰²⁹ Statt aller *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 143 a.E. unter Berufung auf VGH München, NVwZ 1996, 1128 m.w.N.; allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 a.

¹⁰³⁰ Dazu allg. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 159 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 175 ff.; ausführlich *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1996, S. 89 ff.; *dies.*, VBIBW 1998, 285 (289 ff.).

¹⁰³¹ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 131.

¹⁰³² Vgl. *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 131, zu den gemeinschaftsrechtl. Problemen bei unterbliebener abfallrechtl. Zulassung von Anlagen s. § 27 Rn. 22 u. 49.

Der Sinn der Regelung des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung besteht darin, vor allem unbedeutende Änderungen und Erweiterungen von einem förmlichen Verwaltungsverfahren gänzlich frei zu stellen. Ein komplexes Zulassungsverfahren wäre in diesen Fällen geringer Bedeutung völlig unangemessen. Zumeist werden jedoch die Voraussetzungen einer unwesentlichen Änderung i.S.v. § 15 I 1 BImSchG vorliegen, so dass zumindest eine Anzeige nach § 31 Abs. 4 KrW-/AbfG erforderlich ist.¹⁰³³ Die Realisierung solcher Vorhaben erfolgt grds. auf eigenes Risiko des Projektträgers, selbst wenn eine Anzeige nach § 31 IV 1 KrW-/AbfG i.V.m. § 15 I u. II BImSchG mit der einhergehenden Genehmigungsfiktion erfolgt, denn mangels planfeststellungs- bzw. plangenehmigungsrechtlicher Gestaltungs- und Duldungswirkung¹⁰³⁴ bestehen allgemeine private und öffentlich-rechtliche Abwehransprüche gegen das Deponievorhaben fort. Aufgrund fehlender Planfeststellung nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG oder Plangenehmigung gem. dessen Abs. 3 tritt im Übrigen auch keine Konzentrationswirkung ein, d.h. andere behördliche Entscheidungen und Genehmigungen müssen zwingend eingeholt werden – etwa eine Baugenehmigung. Im Gegensatz zu einigen anderen fachplanungsrechtlichen Verzichtentscheidungen (§ 8 III 1 LuftVG und § 41 IV 2 FlurbG) räumt das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht – wie auch zumeist das überwiegende Fachrecht – der Behörde kein Ermessen ein, d.h. PF und PG entfallen ohne weiteres kraft Gesetzes („entfallen“ und nicht „können unterbleiben“).¹⁰³⁵ Die Rechtsfolge des § 74 VII VwVfG tritt also ein, ohne dass es einer nach außen gerichteten Entscheidung der zuständigen Behörde (§ 63 KrW-/AbfG) bedarf. Dennoch hat die Behörde selbstverständlich die Möglichkeit, die Entbehrlichkeit der Planfeststellung und der Plangenehmigung wirksam und verbindlich festzustellen (sog. Unterbleibensbescheid oder Negativattest). Diese nach außen verlautbarte Entscheidung, dass PF und PG entfallen, stellt einen klassischen Verwaltungsakt (VA) im Sinne von § 35 VwVfG dar.¹⁰³⁶ Denn die Behörde stellt im konkreten Einzelfall mit Außenwirkung verbindlich fest, dass die Voraussetzungen für das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung, also ein Fall von unwesentlicher Bedeutung, vorliegt. Lediglich interne Vermerke oder mündliche Bekundungen einzelner Sachbearbeiter ohne hinreichend verbindlichen Erklärungswert reichen dazu allerdings nicht aus.¹⁰³⁷

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass zunächst hinreichend geklärt werden muss, ob ein Fall des § 74 Abs. 7 VwVfG vorliegt und erst dann ist die Möglichkeit eines Plangenehmigungsverfahrens für planfeststellungspflichtige Deponievorhaben der Nr. 1-3 des § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG in Erwägung zu ziehen¹⁰³⁸, soweit zudem deren spezielle Anforderungen erfüllt sind. Sollte eine UVP-Pflicht vorliegen, ist sowieso direkt ein Planfeststellungsverfahren samt UVP durchzuführen.

¹⁰³³ Siehe dazu oben unter b. dd).

¹⁰³⁴ Dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 3 u. insb. 8 ff. (vergleichbar mit der privatrechtsgestaltenden Wirkung gem. § 14 BImSchG); näher 5. Teil der Arbeit C. u. insb. D.

¹⁰³⁵ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 160 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 175 (differenziert Rn. 181).

¹⁰³⁶ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 131 a.E. m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 74 Rn. 161; *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 74 Rn. 181 m.w.N. (das bloße Unterbleiben der PF bzw. PG stellt hingegen keinen VA dar, a.a.O., Rn. 182); insg. a.A. *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 200; *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 234 ff. (236).

¹⁰³⁷ So *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 182 a.E.

¹⁰³⁸ So auch allg. *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 150 a.E.

Richtig knifflig wird es aber dann, wenn diese Vorabprüfung, ob ein Fall von unwesentlicher Bedeutung i.S.d. § 74 VII 1 VwVfG vorliegt, zu dem Ergebnis gelangt, dass die abschließend aufgezählten Voraussetzungen des S. 2 tatsächlich gegeben sind, zugleich aber eine anzeigepflichtige Änderung i.S.v. § 15 I 1 BImSchG i.V.m. § 31 IV 1 KrW-/AbfG Gegenstand ist. Welcher Regelung gebührt nun der Vorrang? Dem Grundsatz der Spezialität folgend erscheint es systematisch gerechtfertigt, dem spezielleren KrW-/AbfG den Vorrang einzuräumen. Demgemäß kann der Vorhabenträger gestützt auf § 31 V KrW-/AbfG eine Plangenehmigung oder sogar Planfeststellung beantragen, um in den Genuss der damit einhergehenden vorteilhaften Rechtswirkungen zu kommen, obwohl zugleich die Voraussetzungen des allgemeinen § 74 VII VwVfG vorliegen, also beide Planungsmöglichkeiten im Grunde ipso jure entfallen.

Die Vorschrift des § 74 Abs. 7 VwVfG unterliegt schließlich auch keiner direkten Modifikation durch das KrW-/Abf-Recht, da § 31 III 1 KrW-/AbfG nur die Voraussetzungen der allgemeinen, aber qualifizierten Plangenehmigung gem. § 74 Abs. 6 VwVfG (des Bundes) ändert. Infolge der Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 3 VwVfG gelangen für den Verzicht auf PF u. PG aber die jeweiligen Landes-VwVfG zur Anwendung, die bis auf das VwVfG von Schleswig-Holstein¹⁰³⁹, welches aufgrund anderer Paragrafenfolge anders strukturiert ist, jedoch diesbezüglich weitgehend textidentisch sind.

b) Ablauf des (Plan-)Genehmigungsverfahrens

§ 31 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 KrW-/AbfG verweist für das plangenehmigungsrechtliche Deponiezulassungsverfahren ausdrücklich auf die allgemeine Regelung zur Plangenehmigung in § 74 Abs. 6 VwVfG des Bundes.¹⁰⁴⁰ Danach kann an Stelle eines aufwendigeren Planfeststellungsbeschlusses eine schnellere Plangenehmigung erteilt werden, wenn aufgrund einer hinreichend sicheren Prognose feststeht, dass Rechte anderer entweder nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich zumindest mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben (S. 1 Nr. 1).¹⁰⁴¹ Demgemäß kann das Plangenehmigungsverfahren auch gewählt werden, wenn zwar Rechte Dritter *wesentlich*¹⁰⁴² betroffen sind, diese sich jedoch mit der Beeinträchtigung ausdrücklich (zu Beweis Zwecken schriftlich) einverstanden erklären.¹⁰⁴³ Entsprechende Erklärungen Betroffener müssen letztlich spätestens im Zeitpunkt

¹⁰³⁹ In § 141 VII LVwG S.-H. ist das Entfallen v. PF u. PG geregelt (in § 141 VI LVwG S.-H. die PG).

¹⁰⁴⁰ Der Verweis bezieht sich auf das VwVfG des Bundes, um einen einheitlichen Gesetzesvollzug zu gewährleisten und demgemäß § 1 III VwVfG nicht zur Anwendung gelangen zu lassen (auch ist die PG abweichend von den übrigen VwVfG der Länder etwa in Schleswig-Holstein nicht in § 74 Abs. 6 VwVfG sondern in § 141 Abs. 6 LVwG SH geregelt). Zur weiteren Begründung sei auf die heranzuziehende Kommentierung zu § 34 I 1 KrW-/AbfG verwiesen, der sich ebenfalls auf das VwVfG des Bundes bezieht, vgl. instruktiv *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 32 Rn. 2; knapp *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 34 Rn. 4. Im übrigen sind die Landes-VwVfG ähnlich dem VwVfG des Bundes (meist gleich).

¹⁰⁴¹ Dazu *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165 ff.; eingehend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137 ff.; ferner *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 153 ff.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 151 ff.; sehr detailliert *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 108 ff. m.w.N.

¹⁰⁴² *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 135 m.w.N.; letztlich eingeschränkt durch § 31 III KrW-/AbfG, a.a.O., Rn. 153.

¹⁰⁴³ Zum Einverständnis (Rechtsnatur, Rechtswirkungen, Form, Zugang u. Widerruf) eingehend *Ringel*, a.a.O., S. 145 ff.

des Erlasses der Plangenehmigung vorliegen.¹⁰⁴⁴ In diesen Fällen erscheint die Durchführung eines aufwendigen Planfeststellungsverfahrens samt öffentlicher Anhörung und Erörterungstermin nicht gerechtfertigt, da die Betroffenen dem Vorhaben quasi zugestimmt haben, zumindest auf ihre diesbezüglichen subjektiven Rechte verzichtet haben, wodurch das Verfahren im Hinblick auf beeinträchtigte private Belange erheblich entlastet wird. Jedoch schränken Nr. 1 und 2 des § 31 Abs. 3 S. 1 KrW-/AbfG diese grds. Möglichkeit wiederum spezialgesetzlich ein, so dass im Ergebnis jeweils doch nur Deponievorhaben von untergeordneter Bedeutung abfallrechtlich plangenehmigungsfähig sind. Schließlich muss zudem eine zweite wesentliche Voraussetzung vor Erteilung einer Plangenehmigungsentscheidung erfüllt sein, indem mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich berührt wird, das *Benehmen* hergestellt worden sein muss (S. 1 Nr. 2), um die Folgen der angeordneten Konzentrationswirkung auszugleichen.¹⁰⁴⁵ Die Herstellung des Benehmens mit anderen Behörden bedeutet dabei, dass diese im Plangenehmigungsverfahren lediglich anzuhören sind, ihre Position ist also nur zur Kenntnis zu nehmen, anders als beim Einvernehmen¹⁰⁴⁶ ist jedoch keine Zustimmung erforderlich. Doch sollte - wie stets - versucht werden, die gegenläufigen Standpunkte anzunähern, sofern die jeweilige Behörde überhaupt eine fristgerechte¹⁰⁴⁷ Stellungnahme abgibt, soweit ihr Aufgabenbereich berührt ist. Allein maßgeblich ist aber die Sichtweise der zuständigen Plangenehmigungsbehörde, eine irgendwie geartete Bindungswirkung kommt der Behördenäußerung zu beteiligender Behörden indes nicht zu. Sollte schließlich eine der kumulativ geforderten Anforderungen (§ 74 VI 1 Nr. 1 u. 2 VwVfG) nicht vorliegen und sich im Laufe des Verwaltungsverfahrens auch nicht beheben lassen, ist unmittelbar in das förmliche Planfeststellungsverfahren überzuwechseln.

aa) Entscheidungsgewalt über das durchzuführende Verfahren

Jedoch enthält § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG wie bereits auch die Vorgängerregelung des § 7 Abs. 2 (später Abs. 3) AbfG schon keine eindeutige Regelung, wer die Entscheidung zugunsten eines abfallrechtlichen (Plan-) Genehmigungsverfahrens zu treffen hat, also die Planfeststellungs- oder die Plangenehmigungsbehörde, welche nicht notwendig behördengleich sein müssen (siehe etwa § 12 i.V.m. § 28 LAbfG BW).¹⁰⁴⁸ Da die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens aber zumindest im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht immer noch eher als Ausnahme anzusehen ist, die im Ermessen der zuständigen Behörde (§ 63 KrW-/AbfG) liegt, ist die übergeordnete Planfeststellungsbehörde bei der Verfahrenswahl zumindest zu beteiligen (Information), damit sie das Verfahren ggf. an sich ziehen kann, wenn die Plangenehmigungsvoraussetzungen nicht vorliegen.¹⁰⁴⁹ Sollten die vorrangigen Landesabfallgesetze keine weiteren Verfahrensvorschriften hinsichtlich

¹⁰⁴⁴ BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01 –, (n.V.) juris OS u. Rn. 5 unter Verweis auf die st. Rspr., vgl. schon BVerwGE 56, 110 (121); allg. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 146 a.E. und 152 (für das Benehmen).

¹⁰⁴⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 168; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 150 ff. (152); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 ff.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 156; ausf. *Ringel*, a.a.O., S. 166 ff.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02 –, NdsVBl. 2003, 13 = NVwZ-RR 2003, 478 = juris OS u. S. 2 Mitte (zu II. 1.); grds. BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01 –, a.a.O., juris OS u. Rn. 5: maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Plangenehmigung (...) ist mangels abweichender gesetzlicher Regelungen - wie immer - der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung.

¹⁰⁴⁶ Beachtung verdient in diesem Zusammenhang 4. Teil, D. (ins. II 6.) und 5. Teil B.

¹⁰⁴⁷ Vgl. zur begrenzten Behördenpräklusion ausf. 4. Teil, D. III.

¹⁰⁴⁸ Zur Zuständigkeit *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 28; alle Landes-Abfallgesetze sind abgedruckt bei *Fluck*, KrW-/Abf-/BBodSchR, Bd. 6.

¹⁰⁴⁹ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 144 m.w.N.

der Plangenehmigung enthalten (anders etwa § 12 LAbfG BW)¹⁰⁵⁰, sind nach § 1 III VwVfG die allgemeinen Verfahrensregelungen der jeweiligen Landes-VwVfG heranzuziehen bzw. die vereinheitlichende Rechtsverordnung über Planfeststellungs- u. Plangenehmigungsverfahren gem. § 34 I 2 KrW-/AbfG¹⁰⁵¹.

bb) Verfahrensdurchführung

Für das Plangenehmigungsverfahren normiert § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG des Bundes ausdrücklich, dass die Vorschriften des planfeststellungsrechtlichen Verfahrens keine Anwendung finden. Die Plangenehmigung ergeht somit in einem nichtförmlichen Verwaltungsverfahren im Sinne der §§ 9 ff. VwVfG. Nach § 10 S. 2 VwVfG ist es (vor allem) einfach, zweckmäßig¹⁰⁵² und zügig durchzuführen. Anwendbar sind zudem die Vorschriften der §§ 71 a bis e VwVfG¹⁰⁵³ über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, denn diese Bestimmungen sind gem. § 72 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG nur ausgeschlossen, wenn ein Planfeststellungsverfahren angeordnet ist.¹⁰⁵⁴

Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang vor allem die Fristsetzungs- und Präklusionsnormen des § 71 d VwVfG, wonach die TöB gleichzeitig unter Fristsetzung zur Stellungnahme aufgefordert werden (Sternverfahren nach Abs. 1), was sowieso meist gängige Praxis ist und des damit zusammenhängenden Ausschlusses nach Abs. 2, soweit Äußerungen verspätet bei der Plangenehmigungsbehörde eingehen.¹⁰⁵⁵

Da eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit im Plangenehmigungsverfahren bekanntlich wegfällt, ist der Anhörung Planbetroffener gemäß der allgemeinen Regelung des § 28 VwVfG besondere Beachtung zu schenken.¹⁰⁵⁶ Hier muss die Behörde hinsichtlich ihrer Informationspflicht und des Untersuchungsgrundsatzes des § 24 VwVfG bezüglich möglicher Betroffenheiten einen gleichwertigen Wissensstand wie im förmlichen Planfeststellungsverfahren gewährleisten. Die Information der nach § 28 VwVfG anzuhörenden Beteiligten wird jedoch bereits häufig im Vorfeld des Verfahrens durch den Vorhabenträger erfolgen, der darum bemüht ist, entsprechende Einverständniserklärungen einzuholen. Allein die fehlerhafte Wahl eines plangenehmigungsrechtlichen statt eines planfeststellungsrechtlichen Verwaltungsverfahrens verletzt die Betroffene-

¹⁰⁵⁰ Ein Überblick der Landes-Abfallgesetze ist abgedruckt bei *Fluck*, KrW-/Abf-/BbodSchR, Bd. 6.

¹⁰⁵¹ Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV) v. 24.7.2002 (BGBl. I 2807), geändert durch VO v. 26.11.2002 (BGBl. I S. 4417); abgedruckt unter B 22 in *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., S. 1461 ff. Bedeutsam für die Antragstellung ist z.B. § 20 DeponieV. Siehe zur Verordnungsermächtigung *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 34 Rn. 50; *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 34 Rn. 22 u. zu weiteren zu berücksichtigenden Regelungen Rn. 23 ff.

¹⁰⁵² Eine Anlehnung an die Regelungen des PF-Verfahrens aus Gründen der Zweckmäßigkeit ist im Einzelfall nicht ausgeschlossen, so *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 145; erscheint allerdings mit Blick auf die anwendbaren §§ 71 a-e VwVfG wenig erforderlich.

¹⁰⁵³ Zu erwähnen sind insb. § 71 b VwVfG: Zügigkeit des Genehmigungsverfahrens; § 71 c VwVfG: Beratung u. Auskunft; § 71 d VwVfG: Sternverfahren und § 71 e VwVfG: Antragskonferenz auf Verlangen des Antragstellers. In Schleswig-Holstein sind dies die einschlägigen §§ 138 a-e LVwG SH (Unterabschnitt 1 a).

¹⁰⁵⁴ So Begr. des RegE zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 3.6.1996, S. 8 (zu § 71 a); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154 a.E. m.w.N.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 158 a.E.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163.

¹⁰⁵⁵ Hierzu eingehend 4. Teil der Arbeit D., zur (begrenzten) Behördenpräklusion dort III.

¹⁰⁵⁶ Dazu *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 164; strikt auch *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 146 a.E.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170; *Ringel*, Fn. 2, S. 21 f.

nen jedoch nicht in ihren Rechten, da es sich in beiden Fällen um eine echte fachplanerische Entscheidung handelt, welche die jeweiligen materiellen Rechtspositionen in gleicher Weise zu berücksichtigen hat.¹⁰⁵⁷ Ein einklagbarer Anspruch Dritter auf Durchführung eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens besteht grds. nicht.¹⁰⁵⁸ Auch stellt die Entscheidung für eine Plangenehmigung und gegen eine Planfeststellung letztlich eine bloße Verfahrenshandlung ohne unmittelbare Außenwirkung dar, die nach § 44 a VwGO nicht isoliert anfechtbar ist.¹⁰⁵⁹ Freilich ist es dem Planbetroffenen unbenommen, diese Ermessensentscheidung im Rahmen eines späteren Anfechtungsprozesses inzident überprüfen zu lassen.

cc) *Beteiligung von Naturschutzvereinen*

Nach derzeitiger Gesetzeslage werden anerkannte Naturschutzvereine im Plangenehmigungsverfahren - mit Ausnahme des Fernstraßenrechts im Falle des § 17 Abs. 1 b FStrG - grundsätzlich immer noch nicht beteiligt, da eine Mitwirkung bundesrechtlich nur erfolgt, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist (§ 58 I Nr. 3 und § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG). Eine solche Beteiligung der Öffentlichkeit im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren ist aber weder im Plangenehmigungsverfahren von Bundesbehörden (etwa Wasser- und Schifffahrsdirektionen des Bundes oder Eisenbahn-Bundesamt) noch von Landesbehörden vorgegeben (Ausnahme § 17 I b FStrG).¹⁰⁶⁰ Doch eröffnet die rahmenrechtliche¹⁰⁶¹ Regelung des § 60 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 BNatSchG den Ländern die Möglichkeit, die Mitwirkung anerkannter Vereine auch in anderen Verfahren vorzusehen, soweit die Mitwirkung auf landesrechtlichen Vorschriften beruht. Demgemäß können die auf der Grundlage der Öffnungsklausel des § 29 I 1 Hs. 1 BNatSchG a.F., wonach „in anderen Rechtsvorschriften eine inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung vorgesehen“ werden konnte, erlassenen Landesvorschriften¹⁰⁶² beibehalten werden.¹⁰⁶³ Doch auch die wenigsten Landesnaturschutzgesetze normieren eine Verbandsbeteiligung im Verfahren der Plangenehmigung. Dies erscheint de lege lata auch nicht unbedingt erforderlich, da Plangenehmigungen grds. nur noch bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben zur Anwendung kommen, soweit das geplante Projekt keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 I 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann (so § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG).¹⁰⁶⁴ Eine Mitwir-

¹⁰⁵⁷ Nach der st. Rspr. des BVerwG kann der Planbetroffene zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden; er hat jedoch keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren – hier dem gewünschten Planfeststellungsverfahren – geschieht, BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98, 4 VR 3/98 –, NVwZ-RR 1999, 556 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 = juris (OS 1 u. Rn. 9 m.w.N.), bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004 – 9 VR 14/04 –, juris OS u. Rn. 4; so auch bereits VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 – 8 S 1196/94 –, NuR 1996, 34 (LS 2) = UPR 1995, 460 (nur LS 2) = juris LS 2 u. Rn. 24 ff.

¹⁰⁵⁸ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 143 a.E. unter Verweis auf VGH München, NVwZ 1996, 1128 m.w.N.; allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 a (Es müsste schon die konkrete Möglichkeit bestehen, dass bei einer Berücksichtigung der Belange des Dritten, wäre er denn in einem PF-Verfahren angehört worden, Planungsentscheidung in ihren Grundzügen in Frage gestellt wäre, VGH Mannheim, DÖV 2000, 342).

¹⁰⁵⁹ *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 174; *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 168 a.E.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 169; kritisch *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1109); *Sparwasser*, AnwBl 2000, 658 (666, zu b).

¹⁰⁶⁰ Vgl. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (874 f. zu c und 877 zu h).

¹⁰⁶¹ Siehe § 11 BNatSchG.

¹⁰⁶² Näher *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 86 ff. (zum PG-Verfahren S. 209 ff.).

¹⁰⁶³ *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 60 Rn. 1.

¹⁰⁶⁴ Bundesgesetzlich so geregelt in § 9 b I 2 Hs. 2 AtG; § 31 III WHG; § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG; § 11 a I 1 i.V.m. 2 EnWG und § 20 II 1 UVPG; im gesamten Bundesverkehrswegebereich: § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr.

kung von Umwelt- und Naturschutzvereinen erscheint somit im Gegensatz zur früheren, gemeinschaftsrechtswidrigen Ausgestaltung im Bundesverkehrswegebereich vor Erlass des Artikelgesetzes vom 27. Juli 2001 also nicht (mehr) dringend geboten.

In *Baden-Württemberg* sind die Naturschutzverbände vor einer Änderung oder Aufhebung der Schutzverordnung sowie vor jeder erheblichen Beeinträchtigung der von ihnen betreuten Gebiete und Gegenstände zu hören (§ 51 I 3 NatSchG BW). Eine Beteiligung scheidet hier bereits aus dem Grunde aus, da die abfallrechtliche Plangenehmigung grds. nur zur Anwendung kommen kann, wenn das geplante Deponievorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen haben kann (sog. Umweltklausel), also nicht der UVP-Pflicht unterliegt (§ 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG)¹⁰⁶⁵, es sei denn, Verfahrensgegenstand wäre eine UVP-pflichtige Versuchsdeponie, was allerdings eher selten der Fall sein dürfte. In *Berlin* käme eine Verbandsmitwirkung in Betracht, da § 39 a Abs. 1 Nr. 4 NatSchG Bln¹⁰⁶⁶ festlegt, dass generell vor der Zulassung von Vorhaben, die mit nicht vermeidbaren und nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben ist, soweit ein solcher Fall vorläge. Im Lande *Brandenburg* könnte sich eine Beteiligung unmittelbar aus Art. 39 Abs. 8 S. 2 der Landesverfassung ergeben, wonach anerkannte Umweltverbände das Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren haben, welche die natürlichen Lebensgrundlagen betreffen.¹⁰⁶⁷ In *Hamburg* besteht ein Mitwirkungsrecht vor Plangenehmigungsvorhaben, die mit Eingriffen in Natur u. Landschaft i.S.d. § 9 HmbNatSchG verbunden sind (§ 40 I Nr. 6). Gemäß § 64 Nr. 3 LNatG M-V erfolgt die Mitwirkung von Verbänden in *Mecklenburg-Vorpommern* in **allen** Fällen einer Plangenehmigung sowie bei Verzichtentscheidungen auf PF und PG. In *Niedersachsen* sind die Mitwirkungsfälle enumerativ aufgezählt, einschlägig wäre hier § 60 a Nr. 4 b lit. aa NNatG, wonach eine Beteiligung vorgesehen ist bei Plangenehmigungen nach § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG, sofern das Vorhaben im Außenbereich durchgeführt werden soll. Ehemals enthielt auch § 51 a Abs. 1 Nr. 6 NatSchG LSA ein Mitwirkungsrecht von Vereinen bei (allen) Plangenehmigungsverfahren, wenn diese mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, doch die Neufassung (§ 56 IV Nr. 7 NatSchG LSA) vom Juli 2004 schränkt die Beteiligungsmöglichkeit im Land *Sachsen-Anhalt* dahingehend ein, dass eine Beteiligung nur noch bei Plangenehmigungen möglich ist, die an die Stelle einer Planfeststellung nach Nr. 6 treten und soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1 b FStrG, vorgesehen ist, soweit Auswirkungen auf Natur- u. Landschaftsschutz nicht nur in geringem Umfang oder Ausmaß zu erwarten sind. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, findet eine Beteiligung anerkannter Naturschutzvereine in Plangenehmigungsverfahren also nicht statt. Zumeist ist ein Mitwirkungsrecht nur in Planfeststellungsverfahren bzw. Plangenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 17 I b FStrG vorgesehen.

1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG und § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG (Ausnahme § 17 I b 1 FStrG).

¹⁰⁶⁵ Eine eben solche Umweltklausel sollte ergänzend in § 31 III 1 Nr. 3 KrW-/AbfG für Versuchsdeponien aufgenommen werden.

¹⁰⁶⁶ Nach Nr. 3 auch vor der Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung oder wesentliche Änderung von Anlagen in oder an oberirdischen Gewässern, soweit mit dem beantragten Vorhaben ein Eingriff in Natur u. Landschaft i.S.v. § 14 NatSchG Bln verbunden ist.

¹⁰⁶⁷ So *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (877 zu h).

Eine Klagebefugnis anerkannter Naturschutzverbände kann sich schließlich aus einer möglichen Verletzung ihres Beteiligungsrechtes ergeben, und zwar auch dann, wenn rechtswidrig statt eines Planfeststellungsverfahrens lediglich eine Plangenehmigung durchgeführt wird, da sonst ein rechtswidriges Ausweichen insoweit sanktionslos bliebe.¹⁰⁶⁸ In diesen Fällen mag unter Umständen aber auch eine Heilung durch Planergänzung bzw. vor allem ein ergänzendes Verfahren in Betracht kommen.¹⁰⁶⁹

dd) Beschleunigungsbestrebungen

Derzeit gibt es weitere Beschleunigungsbestrebungen des Landes Bayern dahingehend, im abfallrechtlichen Plangenehmigungsverfahren eine 4-monatige Genehmigungsfrist mit Fiktionswirkung (ähnlich § 15 II 2 Hs. 2 BImSchG oder § 12 V 2 GenTG) einzuführen.¹⁰⁷⁰ Geplant ist in § 31 KrW-/AbfG nach Abs. 3 folgenden Abs. 3 a einzufügen: „(3 a) Das Genehmigungsverfahren für eine Plangenehmigung nach Absatz 3 ist innerhalb einer Frist von vier Monaten ab der vollständigen Vorlage der für die Entscheidung über das Vorhaben erforderlichen Unterlagen abzuschließen. Ist über einen Antrag auf Erteilung einer Plangenehmigung nicht innerhalb der Frist nach Satz 1 entschieden, gilt die Plangenehmigung als erteilt.“ Zur Begründung wird angeführt, dass es gerechtfertigt erscheine, in den einfacher gelagerten Fällen, in denen wegen der geringen Umweltrelevanz anstelle einer sonst notwendigen Planfeststellung für Deponien eine Plangenehmigung ausreicht, in das Genehmigungsverfahren eine Frist zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag und eine Genehmigungsfiktion einzuführen.

Dem Verfahrensrecht (73 Abs. 2 u. 3 a VwVfG) und speziell dem Umweltrecht sind solche Verfahrensfristen nicht fremd, so sieht etwa § 10 Abs. 6 a BImSchG seit der BImSchG-Novelle¹⁰⁷¹ im Jahre 1996 vor, dass über den Genehmigungsantrag im regulären förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG innerhalb einer Frist von 7 Monaten zu entscheiden ist (das Verfahren entspricht im Ablauf dem Planfeststellungsverfahren), während die Genehmigungsbehörde im vereinfachten BImSch-Verfahren i.S.d. § 19 BImSchG, welches mit dem einfacheren Plangenehmigungsverfahren vergleichbar ist (siehe § 19 Abs. 2 BImSchG)¹⁰⁷², nach 3 Monaten zu entscheiden hat. Nach § 10 VI a 2 BImSchG kann die zuständige Behörde die Frist aber u.a. auf Grund der Schwierigkeit der Prüfung jeweils um 3 Monate verlängern. Angelehnt an diese Vorschrift wäre ein abfallrechtliches Plangenehmigungs-

¹⁰⁶⁸ Zum Rechtsschutz bei fehlerhafter Verfahrenswahl *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 143 m.w.N.; *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 35 m.w.N.; *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 199 ff. u. S. 209 ff. zur PG (S. 215 f.); *Gassner u.a.*, BNatSchG, 2. Aufl., § 58 Rn. 25 f.; noch zur alten Rechtslage (§ 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG u. § 7 II 1 Nr. 1 AbfG) VGH BW, Beschl. v. 17.11.1992 – 10 S 2234/92 –, ZUR 1993, 75 ff.(LS 1) m. Anm. *Garbe-Emden*.

¹⁰⁶⁹ Vgl. BVerwG, DVBl. 1997, 714; BVerwGE 100, 370, 372 f. = DVBl. 1996, 907.

¹⁰⁷⁰ Gesetzesantrag des Freistaates Bayern für ein Gesetz zur Deregulierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Bereich des Umweltrechts v. 23.9.2004, BR-Drs. 734/04, S. 2 (Nr. 8 b) u. S. 16 (zu e).

¹⁰⁷¹ Vgl. Gesetz zur Beschleunigung u. Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren v. 9.10.1996 (BGBl. I S. 1498).

¹⁰⁷² Beim vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren des § 19 BImSchG entfallen – ähnlich dem Plangenehmigungsverfahren – zahlreiche Verfahrensschritte des förmlichen Verfahrens nach § 10 BImSchG. Insbesondere findet keine Auslegung des Genehmigungsantrags und der Unterlagen statt und es besteht auch kein Einwendungsrecht für die Allgemeinheit; verzichtet wird also primär auf die aufwendige Öffentlichkeitsbeteiligung samt Erörterungstermin. Daher kommt einer solchen Genehmigung gem. § 19 II BImSchG auch nicht die privatrechtsgestaltende Wirkung des § 14 BImSchG zu (aber die partielle Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG).

verfahren zukünftig also innerhalb von nur 4 Monaten abzuschließen¹⁰⁷³, was durchaus realistisch ist, da die Plangenehmigung ein erhebliches Beschleunigungspotential birgt und speziell im KrW-/Abf-Recht grds. auf rechtlich und tatsächlich einfache Deponievorhaben beschränkt ist (§ 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG) bzw. für Versuchsprojekte nach Nr. 3 zur Anwendung gelangen kann (auch unter Berücksichtigung von § 3 f UVPG sollte die Behörde im Falle der UVP-Pflicht aber sofort ins passendere Planfeststellungsverfahren wechseln!).

Doch scheint sich indes eine Genehmigungsfiktion nicht mit dem Charakter einer Planungsentscheidung zu vereinbaren, deren Wesensgehalt es gerade ist, die widerstreitenden Interessen letztlich im Wege der Abwägung zu einem Ausgleich zu bringen und nicht wie etwa im Immissionsschutzrecht nur eine gebundene Genehmigung (§ 6 Abs. 1 BImSchG) auszusprechen. Wie die Planfeststellung beruht auch die Plangenehmigung auf einem planerischen Ermessen¹⁰⁷⁴, welches nicht ausgeübt werden könnte, wenn die beabsichtigte Genehmigungsfiktion greifen würde. Die planerische Gestaltungsfreiheit käme hier nicht zum Zuge.¹⁰⁷⁵ Verbesserungsbedürftig erscheint insbesondere der Umstand, dass der Gesetzentwurf im Gegensatz zu § 10 Abs. 6 a S. 2,3 BImSchG keine Verlängerungsmöglichkeit der vorgegebenen Frist aufweist, schließlich handelt es sich bei Abfalldeponien - wie auch bei immissionsschutzrechtlichen Anlagen - potentiell um Vorhaben, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebes in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden bzw. erheblich zu benachteiligen und zu belästigen. Die beabsichtigte Genehmigungsfiktion könnte daher einen gefährlichen Automatismus nach sich ziehen, soweit die Frist von 4 Monaten im Ergebnis doch zu knapp bemessen sein sollte.

c) *Rechtsnatur u. Rechtswirkungen*

Indem die (abfallrechtliche) Plangenehmigung an die Stelle des sonst erforderlichen Planfeststellungsbeschlusses tritt und damit gleichsam dessen zugewiesene Aufgaben wahrnimmt, erfüllt sie alle Tatbestandsvoraussetzungen von § 35 VwVfG, also insb. die verbindliche Regelung eines (vielfältige Interessen und Rechte berührenden) Einzelfalles mit Außenwirkung, so dass es sich dabei um einen klassischen Verwaltungsakt (VA) in Form einer Allgemeinverfügung handelt.¹⁰⁷⁶

Die Plangenehmigungsentscheidung stellt dabei – wie der Grundtypus der Planfeststellung – eine echte planerische Entscheidung¹⁰⁷⁷ dar und ist somit gleichfalls streng an das rechtsstaatliche Abwägungsgebot gebunden, eröffnet der Behörde aber dennoch die Möglichkeit, ihren planerischen Gestaltungsspielraum bzw. ihr Planungsermessen umfassend auszuüben.¹⁰⁷⁸ Ein solcher

¹⁰⁷³ Gesetz den Fall § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG bekäme letztlich besagten neuen Abs. 3 a.

¹⁰⁷⁴ Zum Planungsermessen etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 40 Rn. 102 ff. m.w.N.

¹⁰⁷⁵ Zur planerischen Gestaltungsfreiheit bei der PF und PG und ihre (gerichtliche) Kontrolle z.B. *Hoppe/Schlarmann/Buchner*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 3. Aufl., Rn. 514 ff.

¹⁰⁷⁶ *Frenz*, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 31 Rn. 16; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 133; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 165; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 160; in diesem Sinne *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 132 m.w.N.

¹⁰⁷⁷ Ebd.; bei *Knack*, § 74 Rn. 163.

¹⁰⁷⁸ Siehe zum planerischen Gestaltungsspielraum statt aller *Kopp/Ramsauer*, § 72 Rn. 10 a ff. u. insb. § 40 Rn. 102 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4 5. (S. 220 ff.).

planerischer Gestaltungsspielraum besteht auch dann, wenn er – wie hier – im Fachplanungsrecht bzw. allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht nicht explizit erwähnt wird, denn Planung ohne einen derartigen Spielraum wäre ein Widerspruch in sich.¹⁰⁷⁹ Die Plangenehmigungsbehörde hat demgemäß im Rahmen des ihr zustehenden Planungsermessens unter Berücksichtigung sämtlicher berührter Interessen zu entscheiden, ob das geplante Deponievorhaben in der beantragten Form (ggf. unter Beifügung von Nebenbestimmungen i.S.d. vorrangigen § 32 II, IV KrW-/AbfG, ergänzend § 36 VwVfG) plangenehmigt werden kann. Wesensmerkmal und Kern jedes Planfeststellungs- wie Plangenehmigungsverfahrens ist die damit einhergehende planerische Abwägung, die sich am gerichtlich konturierten planungsrechtlichen Abwägungsgebot zu orientieren hat.¹⁰⁸⁰ Da die Plangenehmigung ein Verwaltungsakt ist, müssen schließlich sämtliche formellen und materiellen Erlassvoraussetzungen erfüllt sein (u.a. §§ 24, 28, 29, 39 u. 41 VwVfG).

Nach § 31 III 1 Hs. 1 KrW-/AbfG i.V.m. § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG des Bundes entfaltet die Plangenehmigung im Grundsatz dieselben Rechtswirkungen wie ein Planfeststellungsbeschluss, allerdings mit der ausdrücklichen Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung¹⁰⁸¹, für die aber auch kein Bedürfnis besteht, da § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG gerade voraussetzt, dass Rechte anderer „nicht“ beeinträchtigt sein dürfen. Der Sache nach verweist Abs. 6 S. 2 Hs. 1 damit speziell auf die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 VwVfG.¹⁰⁸² Von den der Planfeststellung eigenen Rechtswirkungen kommt der Konzentrationswirkung¹⁰⁸³ wohl die größte Bedeutung zu, d.h. die Plangenehmigung ersetzt wie der Planfeststellungsbeschluss sämtliche sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen usw. i.S.v. § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG und konzentriert das Verfahren gleichsam bei einer Behörde, die unter dem Beschleunigungs- und Vereinfachungsaspekt vor allem eine verfahrensabschließende Entscheidung trifft (sog. Zuständigkeits- und Entscheidungskonzentration).¹⁰⁸⁴

Weitgehend unumstritten ist weiter die Bündelungswirkung des einheitlichen Verfahrens (sog. Verfahrenskonzentration), d.h. die Plangenehmigungsbehörde (§ 63 KrW-/AbfG) ist von der Beachtung sekundären Verfahrensrechts anderer Rechtsbereiche, die durch die Plangenehmigung ersetzt werden, befreit. Dabei hat die Plangenehmigungsbehörde aber das materielle Recht, gleich ob Bundes- oder Landesrecht, grundsätzlich im selben Umfang zu beachten wie die Be-

¹⁰⁷⁹ St. Rspr., BVerwGE 34, 301 (304); 45, 309 (313); 48, 56 (59).

¹⁰⁸⁰ A.a.O., zum Abwägungsgebot auch *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 50 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4 5.d (S. 224 ff.).

¹⁰⁸¹ Dazu *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 125 f.; allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 173 u. § 75 Rn. 12 f.; speziell *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 206 ff. m.w.N. Auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung wurde im fachgebietsübergreifenden § 74 VI VwVfG verzichtet, weil das vereinfachte Verfahren der PG keine ausreichende Grundlage für eine Enteignung darstellt, so Gesetzesbegründung in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 10 (zu Nr. 8 (§ 74) a.E.).

¹⁰⁸² Zu den Rechtswirkungen der Planfeststellung übersichtlich *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 113 ff.; allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 1 ff. (insb. Rn. 5 ff.); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 10 ff.; ferner ausf. 5. Teil der Arbeit.

¹⁰⁸³ Zur analogen Anwendung v. § 14 I WHG auf die PG zutreffend *Hartmann*, Das Verhältnis der wasserrechtl. Gestattungen zu den fachgesetzl. Planfeststellungsverfahren, 2001, S. 191 ff.

¹⁰⁸⁴ Eingehend zur Konzentrationswirkung m.w.N. *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 183 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 10 ff. m.w.N.; knapp u. übersichtlich *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 7 ff.; siehe ausf. 5. Teil der Arbeit unter B.

hörden, deren Entscheidungen konzentriert (ersetzt) werden.¹⁰⁸⁵ Die materiell-rechtlichen Anforderungen ersetzter behördlicher Entscheidungen sind demgemäß strikt zu beachten.¹⁰⁸⁶ Die Konzentrationswirkung ist schließlich umfassend, also nicht beschränkt wie etwa in § 13 BImSchG.¹⁰⁸⁷ Dem entspricht es, dass nach § 74 VI 1 Nr. 2 VwVfG mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereiche berührt sind, das Benehmen hergestellt worden sein muss. Diese Regelung tritt quasi an die Stelle der regulären Behördenbeteiligung im förmlichen Planfeststellungsverfahren nach § 73 II VwVfG.

Ferner kommt der Plangenehmigung auch die Privilegierungswirkung des § 38 BauGB zu, sofern es sich um ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung handelt, d.h. als sonstiges Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung sind die §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird; städtebauliche Belange sind aber zu berücksichtigen.¹⁰⁸⁸ Weiter entfaltet die Plangenehmigung wie der Planfeststellungsbeschluss Gestattungs- bzw. Genehmigungs-¹⁰⁸⁹, Gestaltungs-¹⁰⁹⁰ und nicht zuletzt Ausschluss-¹⁰⁹¹ bzw. Duldungswirkung^{1092, 1093}. Die Terminologie ist hierbei nicht ganz einheitlich.¹⁰⁹⁴ Dieser explizite Verweis auf die Rechtswirkungen der Planfeststellung bedeutet, dass der Plangenehmigungsbeschluss entsprechend § 75 Abs. 1 S. 1 u. 2 sowie Abs. 2 S. 1 VwVfG die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt und zudem alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vorhabenträger und den betroffenen Dritten rechtsgestaltend regelt. Weiter sind danach Ansprüche auf Unterlassung, Beseitigung oder Änderung i.S.d. §§ 823, 861 f, 906 f., 1004 BGB mit Unanfechtbarkeit der Plangenehmigung ausgeschlossen (sog. privatrechtsgestaltende Wirkung)¹⁰⁹⁵. Möglich ist dann nur noch die nachträgliche Anordnung von Schutzvorkehrungen gem. § 75 Abs. 2 S. 2-5 VwVfG (sog. Ausgleichswirkungen).¹⁰⁹⁶

Zu Recht wird dabei die Ansicht vertreten, dass die Gestaltungswirkung des § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG sowie die Ausschluss- / Duldungswirkung nach § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG mangels Öffentlichkeitsbeteiligung nur gegenüber solchen Betroffenen eintreten kann, die auch wirksam am

¹⁰⁸⁵ Exzellente Darstellung bei *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 116 ff. (120 m.w.N.); prägnant *Kopp/Ramsauer*, § 75 Rn. 7 b; ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 75 Rn. 15 ff.

¹⁰⁸⁶ So die h.M., ebd. und gefestigte, zuerst zum Abfallrecht entwickelte Rspr.: BVerwGE 70, 242, 244 = DVBl. 1985, 399 = NVwZ 1985, 414; BVerwGE 71, 163 (164); 85, 44 (46); 85, 155 (156); 85, 348, 350 (352).

¹⁰⁸⁷ Beachte jedoch die Einvernehmensregelung des § 14 III WHG, die für die PG analog anzuwenden ist.

¹⁰⁸⁸ *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 172 b; eingehend zur Privilegierungswirkung gem. § 38 BauGB im 5. Teil der Arbeit unter B. IV m.w.N. zur aktuellen Rspr. Eine Bindung nach § 7 BauGB bleibt unberührt. § 37 III BauGB ist anzuwenden.

¹⁰⁸⁹ Im Sinne von § 75 I 1 Hs. 1 VwVfG; dazu *Ringel*, a.a.O., S. 181 ff.; allg. *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 172 u. § 75 Rn. 5 f.; ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 74 Rn. 156 u. § 75 Rn. 6 ff.

¹⁰⁹⁰ Im Sinne von § 75 I 2 VwVfG dazu *Ringel*, a.a.O., S. 201 ff.; allg. *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 172 f. u. § 75 Rn. 9; *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 74 Rn. 156 u. § 75 Rn. 25 ff.

¹⁰⁹¹ Im Sinne von § 75 II 1 VwVfG, dazu *Kopp/Ramsauer*, § 75 Rn. 11.

¹⁰⁹² Im Sinne von § 75 II 1 VwVfG dazu *Ringel*, a.a.O., S. 201 ff.; allg. *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 172 f. u. § 75 Rn. 10; *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 74 Rn. 156 u. § 75 Rn. 44 ff. (unklar ist, warum § 74 Rn. 156 der PG ausdrücklich Duldungswirkung zuspricht, im übernächsten Satz aber § 75 Abs. 2 u. 3 VwVfG als unanwendbar ansieht, da die PG ein „normaler“ VA sei, dem nicht die erhöhten Bestandskraftwirkungen zukommen würden).

¹⁰⁹³ Hierzu eingehend 5. Teil.

¹⁰⁹⁴ Sachgerecht auch die Darstellung v. *Thiel*, VR 2001, 295 (296 ff.); insg. übersichtlich *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 113 ff.; ausführlich *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 179 ff. zur PG.

¹⁰⁹⁵ Dazu 5. Teil D. insb. I. Ähnlich § 11 WHG und insb. § 14 BImSchG. Ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 75 Rn. 48; *Kopp/Ramsauer*, § 75 Rn. 10.

Verfahren beteiligt wurden, also denen insb. nach § 28 VwVfG Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wurde.¹⁰⁹⁷ Denn die erhöhte Bestandskraftwirkung der Planfeststellung resultiert gerade aus dem förmlichen Verfahren und vor allem der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung, fehlt diese wie beim Plangenehmigungsverfahren, fordert das Rechtsstaatsprinzip und der Grundsatz eines fairen Verfahrens, dass Planbetroffene wenigstens angehört und ihnen die abschließende Entscheidung zur Kenntnis gebracht wird (Bekanntgabe gem. § 41 VwVfG).¹⁰⁹⁸

Zwar setzt § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG gerade voraus, dass Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden, doch ist ein Verstoß gegen diese Anwendungsvoraussetzung nicht von vornherein ausgeschlossen; auch besteht die Möglichkeit, dass Rechte Dritter nur „berührt“ und noch nicht „beeinträchtigt“ werden¹⁰⁹⁹. Nur wer um ein geplantes (Deponie-) Vorhaben weiß, hat auch die Möglichkeit, seine grundgesetzlich verbürgten Rechte sachgerecht wahrzunehmen. Doch auch die Behörde bzw. speziell der Vorhabenträger wird ein berechtigtes Interesse an der individuellen Bekanntgabe der Plangenehmigung haben, um die Planungsentscheidung nach Ablauf der 1-monatigen Klagefrist¹¹⁰⁰ (§ 74 VwGO) in Bestandskraft erwachsen zu lassen, um Rechts- und Planungssicherheit zu erlangen.¹¹⁰¹ Die Unanfechtbarkeit muss dabei für jeden Beteiligten gesondert festgestellt werden.

F. DIE BESCHLEUNIGUNGSGESETZGEBUNG IM VERKEHRSWEGEBEREICH

Der Beginn der gesetzgeberischen Tätigkeiten, die sich ausdrücklich der beschleunigten Zulassung von Verkehrswegen verschrieben haben, läßt sich recht präzise mit dem Zeitpunkt der Einheit Deutschlands festmachen.¹¹⁰² Die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern befand sich in einem desolaten Zustand und lag nach westlichen Maßstäben praktisch dar nieder.¹¹⁰³ Das Autobahnnetz war seit 1945 weitgehend unverändert geblieben. Es befand sich ebenso wie die übrigen Fernstraßen in einem Erhaltungszustand, der den Belastungen des nach der Ver-

¹⁰⁹⁶ Dazu etwa allg. *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 75 Rn. 49 ff.; *Kopp/Ramsauer*, § 75 Rn. 19 ff.

¹⁰⁹⁷ Paetow, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 132 a.E.; so wohl auch *Kopp/Ramsauer*, § 74 Rn. 172 b (allerdings wird in § 74 Rn. 172 a entgegengesetzt kommentiert: Wird für ein Vorhaben unter Verstoß gegen Abs. 6 S. 1 Nr. 2 (gemeint ist sicher Nr. 1) eine Plangenehmigung erteilt, so gestaltet sie die Rechte der Betroffenen gleichwohl wie ein Planfeststellungsbeschluss mit der Folge, dass die Betroffenen etwaige Beeinträchtigungen dulden müssen u. Abwehrrechte weitgehend ausgeschlossen werden; hierbei sei angemerkt, dass die Abschluss- o. Duldungswirkung gerade in § 75 II 1 VwVfG normiert ist u. nur die Gestaltungswirkung in § 75 I 2 VwVfG).

¹⁰⁹⁸ Vgl. in diesem Kontext *Maurer*, 13. Aufl., § 6 Rn. 6 f. u. § 19 Rn. 9 sowie insb. Rn. 20.

¹⁰⁹⁹ Zu dieser Differenzierung *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 60 f.; *Ringel*, a.a.O., S. 91 ff. (S. 108 ff.).

¹¹⁰⁰ § 68 I 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. § 74 VI 3 VwVfG: Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren (Widerspruchsverfahren). Dazu *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 166.

¹¹⁰¹ So auch *Thiel*, VR 2001, 295 (297), anders derselbe für privatrechtliche Ansprüche, a.a.O.; a.A. zu recht *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 210 ff. (218 f.).

¹¹⁰² Siehe zu rechtlichen Aspekten der Beschleunigungsgesetzgebung unter starker Berücksichtigung der UVP instruktiv *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 5 ff. u. insb. S. 10 ff. m.w.N.

¹¹⁰³ *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, *VerwArch* 88 (1997), 137 (142); *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 14 f.; *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997,

einigung gestiegenen Verkehrsaufkommens nicht gewachsen war und vor allem nicht den steigenden Anforderungen des Verkehrsbedarfs in einem zusammenwachsenden Europa entsprach. Der Verfassungsauftrag zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse hätte sich mit dem vorhandenen Instrumentarium des Fachplanungsrechts nicht schnell genug bewältigen lassen.¹¹⁰⁴

I. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)

Daher erließ der Gesetzgeber auf der Grundlage wissenschaftlicher Vorarbeiten¹¹⁰⁵ am 16.12.1991 das Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, kurz VerkPBG)¹¹⁰⁶, welches räumlich auf die neuen Bundesländer und Berlin begrenzt war, sowie zeitlich befristet wurde¹¹⁰⁷, um der besonderen Situation der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern angemessen Rechnung zu tragen.

Die Verkehrswege in den neuen Ländern befanden sich Anfang 1990 nach jahrelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem gar schlechten Zustand und waren den Anforderungen des nach der Wiedervereinigung erheblich gestiegenen Verkehrsaufkommens in keiner Weise mehr gewachsen. Sie waren zudem teilungsbedingt fast ausnahmslos auf einen Nord-Süd-Verkehr ausgerichtet und weniger auf einen Ost-West-Verkehr. Die Einbindung in das europäische Verkehrsnetz war nur z.T., zumindest aber unzureichend gegeben und entsprach keineswegs dem europäischen Standard. Dies galt gleichermaßen für Schiene, Straße und Wasserstraßen.¹¹⁰⁸

Anfangs war die Geltungsdauer dieses speziellen Sonderplanungsrechts in Form des VerkPBG, welches u.a. mit § 4 erstmals das Beschleunigungsinstrument der *qualifizierten*¹¹⁰⁹ Plangenehmigung mit umfassender Konzentrationswirkung modellhaft einführte, gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VerkPBG nur bis zum 31.12.1995 bzw. für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen sogar bis zum 31.12.1999 vorgesehen. Jedoch wurde in der Folgezeit das Auslaufen Stück für Stück hinausgeschoben, da die Sondersituation, die den Gesetzgeber seinerzeit zum Erlass des VerkPBG bewegte, immer noch fortbestand, d.h. vor allem die anvisierten Infrastrukturvorhaben waren noch

S. 26; *Steinberg/Berg*, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, 488; *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung u. Plangenehmigung, 1997, S. 3 f.

¹¹⁰⁴ *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 14; *Ronellenfitsch*, Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 497 (502, 509); instruktiv BT-Drs. 15/2311, S. 1 ff.

¹¹⁰⁵ Vgl. *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (204 ff.).

¹¹⁰⁶ Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174); dazu *Gassner*, Umweltaspekte des VerkPBG unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, 449 ff.; *Paetow*, Rechtsprechung zum VerkPBG, DVBl. 1994, 94 ff.; *Ronellenfitsch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 497 (509 Fn. 72).

¹¹⁰⁷ Das VerkPBG sollte zunächst nur bis zum 31.12.1995 gelten, während es gemäß § 1 I S. 1 Hs. 2 VerkPBG für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen jedoch bis zum 31.12.1999 befristet wurde. Die Geltungsdauer des § 5 VerkPBG, also die erst- u. letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG, wurde nunmehr auch bis zum 31.12.1999 verlängert, vgl. Gesetz zur Änderung des VerkPBG v. 15.12.1995 (BGBl. I 1840) sowie auch BT-Drs. 13/1444 u. 13/2752. Ferner *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 (58 f.).

¹¹⁰⁸ Instruktiv Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG v. n2.1.2004 in BT-Drs. 15/2311, S. 3 ff. (Pkt. 2).

¹¹⁰⁹ Siehe dazu bereits Fn. 1.

nicht alle auf den Weg gebracht.¹¹¹⁰ Aktuell ist die Geltungsdauer der verbliebenen¹¹¹¹ Regelungen des VerkPBG für *alle* Verkehrswege letztmalig bis zum 31.12.2006¹¹¹² verlängert worden. Dies erklärt sich aus dem Umstand heraus, dass das geplante Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Planungsbeschleunigungsgesetz, kurz PIBeschlG)¹¹¹³, welches u.a. für besonders bedeutsame Vorrangprojekte die Eininstanzlichkeit des BVerwG – gleich § 5 Abs. 1 VerkPBG¹¹¹⁴ – einzuführen gedenkt, nicht bis zum anvisierten 1.1.2006 in Kraft gesetzt wurde. Um keine Regelungslücke in diesem entscheidenden Punkt entstehen zu lassen, gab es am 16.12.2005 eine letzte maßvolle Verlängerung des VerkPBG um 1 weiteres Jahr bis zum 31.12.2006.¹¹¹⁵

Vor dem Hintergrund des absehbaren Auslaufens des VerkPBG ist dabei darauf hinzuweisen, dass die Regelungen jedoch noch einige Zeit weiter zum Tragen kommen werden. Denn § 11 Abs. 2 S. 1 VerkPBG bestimmt, dass Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, für die ein Verfahren nach den Vorschriften des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes begonnen wurde, auch nach dem Ende der Geltungsdauer nach den Bestimmungen dieses Gesetzes abzuwickeln sind. Als *begonnen* gilt die Planung nach dessen S. 2

- 1.) bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung beim Bundesminister für Verkehr,
- 2.) bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde und
- 3.) schließlich bei plangenehmigungsrechtlichen Verfahren mit dem *Antrag auf Plangenehmigung*.

¹¹¹⁰ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des VerkPBG v. 15.12.1995 (BGBl. I S. 1840) sowie Zweites Gesetz zur Änderung des VerkPBG v. 22.12.1999 (BGBl. I S. 2659), dazu instruktiv BT-Drs. 15/2311, S. 3 f. (speziell S. 4, Pkt. 2.2.1 f.); durch Gesetz v. 21.12.2004 wurde die Geltungsdauer des VerkPBG um 1 Jahr bis zum 31.12.2005 verlängert (BGBl. I S. 3644), dazu BT-Drs. 15/4133 und BR-Drs. 935/04, kritisch zur stetigen Verlängerung *Wickel*, NVwZ 2001, 16 ff.

¹¹¹¹ Wegen der positiven Erfahrungen mit den Regelungen des VerkPBG wurden diese insb. durch das PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) ins gesamtdeutsche Recht übernommen, so dass entsprechende Vorschriften des VerkPBG daher aufgehoben wurden (Art. 8 Nr. 1). Eine Übersicht der ergangenen Änderungen und eine aktuelle Fassung des noch gültigen VerkPBG ist abrufbar unter http://www.wedebruch.de/gesetze/verkehrswege/vkpbg_2001.htm oder unter www.bundesrecht.juris.de/verkpbg/ sind die verbliebenen Regelungen auch schnell ersichtlich (Zugriff am 15.12.2005).

¹¹¹² Siehe zur Verlängerung des VerkPBG den aktuellen Gesetzgebungstand, abrufbar unter www.bundestag.de, Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Dokument J003 (Verkehr, Bau- u. Stadtentwicklung), also insb. BR-Drs. 548/05 v. 30.6.2005 und BT-Drs. 16/45 v. 3.11.2005 (Verlängerung bis 31.12.2006); zurückhaltender BT-Drs. 15/2311, S. 13 (Pkt. 3.3), siehe aber insg. Zusammenfassung, S. 12 f. (Pkt. 3).

¹¹¹³ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben: BR-Drs. 363/05 v. 19.05.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005; der aktuelle Gesetzgebungsstand ist leicht abrufbar unter www.bundestag.de, dort unter dem 6. Punkt Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Inhaltsverzeichnis, Dokument J004 (Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung).

¹¹¹⁴ Die Regelung des § 5 Abs. 1 VerkPBG, wonach das BVerwG im ersten und letzten Rechtszug über die im § 1 VerkPBG genannten Vorhaben (PFB u. PG) entscheidet, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, so explizit BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02 –, DVBl. 2004, 649 ff. (LS 1) mit instruktiven und auch differenzierten Ausführungen.

¹¹¹⁵ Vgl. Gesetz z. Änderung d. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes v. 22.12.2005, BGBl. I S. 3691 (dort Art. 1).

Begleitend zum Erlass des VerkPBG beschloß die Bundesregierung seinerzeit 17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ (VDE)¹¹¹⁶, welche unter Umgehung des erforderlichen Planfeststellungsverfahrens durch sog. Investitionsmaßnahmegesetze¹¹¹⁷ im Gesetzgebungsverfahren zugelassen werden sollten.¹¹¹⁸ Diese Gesetzespraxis begegnete im Hinblick auf den Grundsatz der (auch vertikalen) Gewaltenteilung sowie Verstoßes gegen Art. 19 IV und Art. 28 II GG erheblicher Kritik sowie begründeten verfassungsrechtlichen Bedenken, die auch unter Berufung auf die besondere Situation der Wiedervereinigung nicht recht auszuräumen sind.¹¹¹⁹

Das VerkPBG modernisierte modellhaft die Fachplanungsgesetze und kam damit zu kürzeren Planungszeiten¹¹²⁰, indem das herkömmliche Planungsrecht gestrafft und teilweise grundlegend verändert wurde.¹¹²¹

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) hat etwa

- die Linienbestimmung für alle Verkehrsträger beim Bundesminister für Verkehr konzentriert und dadurch eine stärkere Einflussnahme zur Beschleunigung der Voruntersuchung ermög-

¹¹¹⁶ 9 Schienen-, 7 Straßen- u. 1 Wasserstraßenprojekt, vgl. Antwort der Bundesregierung v. 7.4.1992, BT-Drs. 12/2380, S. 2; zur Kosten- u. Realisierungsbilanz BT-Drs. 14/3714 v. 29.6.2000; ferner Erfahrungsbericht zum VerkPBG in BT-Drs. 15/2311, S. 6 f. (Pkt. 2.4.2). Die VDE umfassen ein Investitionsvolumen von knapp 36 Mrd. Euro, alle 17 Projekte sind im Bau bzw. einige bereits fertiggestellt (ebd.).

¹¹¹⁷ Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber Investitionsmaßnahmegesetzen äußern *Blümel*, Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung), DVBl. 1997, 205 (206 m.w.N. in Fn. 13, 210 f.); *Brohm*, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren - Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?, NVwZ 1991, 1025 (1027); *Kuschnerus*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung? - Erfahrungen aus der praktischen Abwicklung von Planungen, UPR 1992, 167 (171); *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (143 f., 153ff.); *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 15 f. (Fn. 9 m.w.N.); *Ronellenfisch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, 441 (444); *ders.*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 (192 ff.); *ders.*, Verkehrswegeplanung in Deutschland: Beschleunigungsgesetz - Investitionsmaßnahmegesetze, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer FB 105, 1993, S. 5 ff., 107 ff.; *ders.*, Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991, 771 ff.; *Steinberg/Berg*, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, 488 (Fn. 4); *Stüer*, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsprobleme, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1993, S. 21 ff. = DVBl. 1991, 1333 ff.; *ders.*, Rechtsprobleme des Straßenrechts, DVBl. 1992, 547 (553); *Württemberg*, „Maßnahmegesetze“ zur Beschleunigung der Verkehrsplanung?, BWVBl. 1992, 1ff.; *a.A.* BVerfG, Beschlüsse v. 17.7.1996 - 2 BvF 2/93 u. 2 BvR 38/94 -.Vgl. zur Vereinbarkeit der Lex Stendal mit dem Grundgesetz die Pressemitteilung des BVerfG Nr. 60/96 v. 22.10.1996, abgedruckt z.B. in NJW 46/1996, S. XII (NJW-Informationen).

¹¹¹⁸ Verabschiedet wurden allein das Investitionsmaßnahmegesetz über den Bau der „Südmuffung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin - Oebisfelde v. 29.10. 1993 (BGBl. I S. 1906; vgl. dazu BT-Drs. 12/4328 sowie die Entstehungsgeschichte bei *Ronellenfisch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 ff. (193 ff.) und das Gesetz über den Bau des Abschnitts „Wismar West - Wismar Ost“ der Bundesautobahn A 20 Lübeck - Bundesgrenze (A 11) v. 2.3.1994 (BGBl. I S. 734). Vgl. *Bundesminister für Verkehr*, Erläuterungen zum rechtlichen Grundgerüst eines Investitionsmaßnahmegesetzes, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsbericht Nr. 105, 1993, S. 359 ff. (367 f.).

Der Entwurf eines Gesetzes über den Bau des Abschnitts „Könnern - Löbejün“ der Bundesautobahn A 14 Magdeburg - Halle (Saale) (BT-Drs. 12/5000 v. 29.6. 1993) wurde am 9.9.1993 an die zuständigen Bundestagsausschüsse überwiesen, dort aber nicht abschließend beraten. Nur am Rande sei hier die Frage aufgeworfen, ob es damit den Straßenbaubehörden versagt ist, ein Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Vgl. *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (143 f. Fn. 44).

¹¹¹⁹ *Blümel*, Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung), DVBl. 1997, 205 (210 f. m.w.N. in Fn. 13, 90); *Ronellenfisch*, Verkehrswegeplanung in Deutschland, LKV 1992, 115 (116 f.).

¹¹²⁰ Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs BR-Drs. 303/91; eingehend auch *Steinberg*, Fachplanung, 2. Auflage (1993), § 1 Rn. 83 m.w.N..

¹¹²¹ Vgl. zum VerkPBG *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 72 Rn. 71 ff..

licht (erstmalig wurde das Linienbestimmungsverfahren für neue Eisenbahnstrecken eingeführt);

- den beteiligten Ländern die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens freigestellt;
- die Planfeststellungsverfahren durch die Einführung von Fristen für die Stellungnahmen der zuständigen Behörden und die Verkürzung von Fristen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (d.h. insb. für Einwendungen der Betroffenen) beschleunigt;
- die Möglichkeit eröffnet, unter bestimmten Voraussetzungen Verkehrsprojekte statt durch ein langwieriges mit erheblichen Kosten-, Zeit- und Verwaltungsaufwand verbundenen Planfeststellungsverfahren mit der vereinfachten und daher beschleunigten (qualifizierten) Plangenehmigung samt Konzentrationswirkung öffentlich-rechtlich zuzulassen;
- das verwaltungsgerichtliche Verfahren durch die Beschränkung des Rechtsweges auf eine Instanz beim BVerwG verkürzt.¹¹²²

Obwohl zur Erfüllung dieser Zielsetzung die herkömmlichen Institute des Fachplanungsrechts i.d.R. lediglich fortentwickelt wurden, ist das Gesetz auf erhebliche und gewichtige Kritik gestoßen.¹¹²³ Der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz¹¹²⁴ vom 2.1. 2004 zeichnet die Entwicklung des Gesetzes, die besondere Situation der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern sowie die geplanten und realisierten Verkehrsprojekte unter Berücksichtigung der damit gemachten Erfahrungen eindrucksvoll wieder, auf diesen Bericht der Einfachheit halber verwiesen wird.

Insgesamt werden die Regelungen dort positiv bewertet und haben erheblich zu entsprechenden Verfahrensverkürzungen beigetragen.¹¹²⁵ Signifikant ist dabei u.a., dass in 1.176 eingeleiteten Verfahren des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) nach dem 31.12.1999 für sich sprechende 1.076 Plangenehmigungen und nur 100 Planfeststellungen – entsprechend den Regelungen des VerkPBG – erlassen wurden.¹¹²⁶ Insbesondere die Außenstellen des EBA Berlin¹¹²⁷ und Hamburg/Schwerin¹¹²⁸, aber auch Dresden¹¹²⁹ sowie Halle¹¹³⁰ haben im besagten Zeitraum verhält-

¹¹²² BT-Drs. 15/2311, S. 3 (Pkt. 2.2).

¹¹²³ *Brohm*, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren - Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?, NVwZ 1991,1025 (1028 f.); *Gassner*, Umweltaspekte des VerkPBG unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, 449 ff.; *Kuschnerus*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?, UPR 1992, 167 (168); *Steinberg*, Fachplanung, 2. Aufl. (1993), § 1 Rn. 83 ff. u. insb. 86; *Zeitler*, NVwZ 1991, 830; ferner *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 91 f. m.w.N. in Fn. 226-229, dagegen positiv Fn. 230.

¹¹²⁴ Instrukтив BT-Drs. 15/2311 v. 2.1.2004 (insg. 13 Seiten); siehe speziell zur PG S. 8 und zur Verfahrensdauer S. 9 (Pkt. 2.6).

¹¹²⁵ „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ in BT-Drs. 15/2311 v. 2.1.2004, insb. S. 9 Pkt. 2.6 zur Verfahrensdauer und S. 10 f. Pkt. 2.8 zum Klageverfahren.

¹¹²⁶ A.a.O., S. 8 (Pkt. 2.5.1.2), dort aufgelistet nach den verschiedenen Außenstellen (ASt).

¹¹²⁷ Verhältnis der ASt Berlin: Gesamtzahl der Verfahren 391, davon nur 15 PF und 376 PG.

¹¹²⁸ Verhältnis der ASt Hamburg/Schwerin: Gesamtzahl der Verfahren 410, davon 48 PF und 362 PG (a.a.O., S. 8 Tabelle bei Pkt. 2.5.1.2).

¹¹²⁹ Verhältnis der ASt Dresden: Gesamtzahl der Verfahren 242, davon nur 16 PF u. 226 PG.

nismäßig viele plangenehmigungsrechtliche Verfahren eingeleitet (zusammen 1.035 aller 1.076 Plangenehmigungen).¹¹³¹ Aufgrund der von den Länderbehörden übermittelten Daten, die für Verkehrsprojekte im Bereich des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG), Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) für entsprechende Planungen zuständig sind, wurden im gleichen Zeitraum insg. 345 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren eingeleitet, wobei aber lediglich 66 Plangenehmigungen und demgegenüber 279 Planfeststellungen zu verzeichnen waren, bei denen Regelungen des VerkPBG zur Anwendung gelangten.¹¹³² Jedoch benutzten die Bundesländer Brandenburg¹¹³³ und vor allem Sachsen¹¹³⁴ das Instrument der beschleunigten Plangenehmigung trotz allem immer noch recht häufig (60 der insg. 66 Plangenehmigungsverfahren).

Vor dem fraglichen Berichtszeitraum (31.12.1999-30.12.2003) wurden allerdings etwa im (Fern-) Straßenbereich in den neuen Bundesländer deutlich mehr Plangenehmigungs- als Planfeststellungsbeschlüsse erteilt, was exemplarisch die empirische Erhebung des Verfassers im folgenden 3. Teil der Arbeit nachhaltig belegt.¹¹³⁵ Vor allem Unsicherheiten bzgl. einer durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung¹¹³⁶ (UVP) veranlassten die zuständigen Behörden in ihrer Verwaltungspraxis nur noch zurückhaltend vom Beschleunigungsinstrument des Plangenehmigungsverfahrens Gebrauch zu machen. So war mit Ablauf der Umsetzungsfrist der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG¹¹³⁷ am 14. März 1999 und deren unmittelbarer Anwendung¹¹³⁸ ein steter Rückgang der plangenehmigungsrechtlichen Zulassungszahlen zu verzeichnen. Denn die Rechtsanwendung in der Zeit nach Verstreichen der vorgegebenen Frist zur Umsetzung (2 Jahre) wurde erheblich und unnötigerweise verkompliziert, da nicht allen Beteiligten, also vornehmlich

¹¹³⁰ Verhältnis der ASt Halle: Gesamtzahl der Verfahren zwar lediglich 79, aber davon beachtliche 71 PG und nur 8 PF (a.a.O., S. 8 Tabelle bei Pkt. 2.5.1.2).

¹¹³¹ Außenstellen Hannover und Frankfurt demgegenüber gar keine Plangenehmigungen (ebd.), allerdings weist die Aufstellung der ASt Hannover Plangenehmigungen für kleinere Vorhaben wie z.B. das Aufstellen eines Funkmastes oder nachträgliche geringfügige Planänderungen auch gar nicht aus (so a.a.O., Fn. 13).

¹¹³² A.a.O. (Pkt. 2.5.1.1), aufgelistet nach den verschiedenen Bundesländern; wobei luftrechtliche PFV im Berichtszeitraum allerdings nicht zu verzeichnen sind.

¹¹³³ Verhältnis in Brandenburg: Gesamtzahl der Verfahren 65, davon 47 PF und 18 PG (a.a.O., S. 8 Tabelle bei Pkt. 2.5.1.1).

¹¹³⁴ Verhältnis in Sachsen: Gesamtzahl der Verfahren 128, davon 86 PF und 42 PG (ca. die Hälfte); detailliertes Datenmaterial im 3. Teil, A. I. Frage 1.) und 2.) sowie B. 1.) – 3.).

¹¹³⁵ Vgl. 3. Teil, A. I. 2.).

¹¹³⁶ Siehe zur Verpflichtung zur Durchführung einer (formellen) UVP auch bei Plangenehmigungen aufgrund unmittelbarer Anwendung bereits der ursprünglichen UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985 (ABl. Nr. L 175, S. 40 ff. = DVBl. 1987, S. 829 ff.) eingehend *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 70 ff. m.w.N. (insb. Erg. S. 86).

¹¹³⁷ RL 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG (UVP-RL) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5. Die Umsetzungsfrist betrug nach Art. 3 I 2 Jahre. Mittlerweile wurde die UVP-RL erneut durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17) geändert.

¹¹³⁸ Dazu instruktiv *Müller*, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (S. 166 ff./speziell S. 168 f.); *Peters*, UPR 2000, 172 ff.; *Staupe*, NVwZ 2000, 508 ff.; *Stüer/Rude*, DVBl. 2000, 250 (252); *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (*Witting*, S. 1643, li. Sp. u.); ferner *Hopp*, DVBl. 2000, 400 ff. (speziell *Lindemann*, S. 401 f.); *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 972 (974, li. Sp. M.); *Böhm*, ZUR 2002, 6; *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.2 (S. 1188) folgern dabei aus den Vorgaben der UVP-RL 85/337/EWG zu Recht, dass immer dann, wenn nach der EG-RL eine UVP durchgeführt werden muss, grds. ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist; so auch *Schink*, NuR 1998, 173 (175 f.). Anders jedoch jetzt die bundesverkehrswegerechtliche Ausnahme des § 17 I b FStrG, die auf § 9 III UVP verweist.

den zuständigen Behörden und dem Vorhabenträger, klar war, welches Recht denn nun anzuwenden war bzw. Vorrang genießt. Dies ging mit deutlichen Vollzugsproblemen und Verfahrensverzögerungen einher. Während etwa Timmermans¹¹³⁹ für eine unmittelbare Anwendung der UVP-Richtlinie im Plangenehmigungsverfahren eintrat, also im Ergebnis die Durchführung einer formellen UVP in Fällen UVP-pflichtiger Projekte forderte, sprachen sich demgegenüber Kodal/Krämer¹¹⁴⁰ und auch Schink¹¹⁴¹ unter Berücksichtigung der Richtlinienvorgaben dafür aus, für UVP-pflichtige Vorhaben stets ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

Zur Verfahrensdauer lässt sich noch folgendes anmerken. Die von den einzelnen Vorhabenträgern dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen übermittelten Daten zu den Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren zeigen für den Berichtszeitraum 1.1.2000 bis 31.7.2003 eine durchschnittliche Verfahrensdauer (Zeitspanne zwischen Antragstellung und Erlass der Genehmigungsentscheidung) von 15 Monaten (Straße), 17 Monaten (Schiene) und 18 Monaten (Wasserstraße) bei Planfeststellungsverfahren bzw. lediglich 3,5 Monaten (Straße) und 6, 3 Monaten (Schiene) bei beschleunigten Plangenehmigungsverfahren.¹¹⁴² Die Verfahrensbeschleunigung bei Wahl einer Plangenehmigung ist danach enorm: Im Schienenbereich betrug die Verfahrensverkürzung im Durchschnitt 10,7 Monate, also im Ergebnis benötigte ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren nur etwa 1/3 der Zeit eines regulären planfeststellungsrechtlichen Verfahrens; im Fernstraßenbereich sogar 11,5 Monate weniger, d.h. weniger als ¼ der für ein PFB üblichen Verfahrensdauer. Sicherlich waren hier zumeist weniger komplexe Vorhaben Gegenstand eines plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens, dennoch sprechen die Zahlen für sich.

Einführung der qualifizierten Plangenehmigung

Die wohl umstrittenste „Neuerung“¹¹⁴³ war und ist sicherlich das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung¹¹⁴⁴, welcher gemäß § 4 Abs. 2 VerkPBG¹¹⁴⁵ erstmals die umfassenden Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG zukamen und damit vor allem die verfahrensbeschleunigende Konzentrationswirkung als wohl wichtigstem Bestandteil.¹¹⁴⁶ Als Prototyp dieser insgesamt zukunftssträchtigen Zulassungsalternative konnte sie für

¹¹³⁹ Timmermans, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 70 ff. (speziell Ergebnis auf S. 86).

¹¹⁴⁰ Kodal/Krämer, StraßenR, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.2 (S. 1188). Ausn. jetzt § 17 I b FStrG.

¹¹⁴¹ Prägnante Ausführungen z. Verhältnis d. PG z. UVP-RL v. Schink, NuR 1998, 173 (175 f.).

¹¹⁴² Vgl. „Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ in BT-Drs. 15/ 2311 v. 2.1.2004, S. 9 (Pkt. 2.6); siehe ferner 3. Teil, A. I. 1.).

¹¹⁴³ Dazu oben 2. Teil beginnend bei A.

¹¹⁴⁴ Vgl. Gassner, Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von Planfeststellung u. Plangenehmigung, NuR 1996, 492 ff.; Jarass, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, DVBl. 1997, 795 (796 ff.); Müllmann, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994; Pfeil, Plangenehmigung u. Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter, Eisenbahnrecht II, 1997, S. 101 ff.; ausführlich Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 13 ff. und insb. S. 89 ff. m.w.N.

¹¹⁴⁵ Siehe Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174/2175)

¹¹⁴⁶ Dazu prägnant Kern, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (210 ff.); eingehend Ringel, a.a.O., S. 19 f. u. 89 ff. (speziell zu den Rechtswirkungen S. 179-220 m.w.N.); ferner auch Siegel, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 268 ff. (insb. S. 278 ff.); BR-Drs. 303/91, S. 23: „Die Plangenehmigung, die bereits im Fachplanungsrecht, z.B. § 14 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes bekannt ist, wird mit Konzentrationswirkung

den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie für die Änderung eines Verkehrsflughafens an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt waren oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt hatten und zudem mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt wurden, das Benehmen hergestellt wurde (§ 4 Abs. 1 S. 1 VerkPBG).¹¹⁴⁷ Die Plangenehmigung erteilte – wie auch heute noch zumeist – die für Planfeststellungen zuständige Behörde (§ 4 I 3 VerkPBG).

Die Möglichkeit, an Stelle eines aufwendigen und insbesondere langwierigen Planfeststellungsverfahrens eine einfache Genehmigung zu erteilen, war allerdings schon früher in verschiedenen Fachplanungsgesetzen vorgesehen, wie z.B. § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. (seit 1957), § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F.¹¹⁴⁸ (seit 1968), § 7 Abs. 2 AbfG a.F. (seit 1972; jetzt § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG) und § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG (seit 1976), jedoch kamen ihr nicht (zum Teil nur partiell etwa im Wasser- oder Abfallrecht)¹¹⁴⁹ die umfassenden und verfahrensstraffenden Rechtswirkungen einer Planfeststellung zu.¹¹⁵⁰ Insbesondere mangelte es ihr an der speziellen Konzentrationswirkung. Ähnlich die Regelungen im Bundesverkehrswegebereich, wonach die Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben konnte gem. § 17 Abs. 2 FStrG a.F.¹¹⁵¹ (seit 1953)¹¹⁵², § 8 Abs. 2 LuftVG a.F. (seit 1958)¹¹⁵³, § 28 Abs. 2 PBefG a.F.¹¹⁵⁴ (seit 1961)¹¹⁵⁵ und § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. (seit 1981; jetzt § 18 Abs. 3 AEG)¹¹⁵⁶. Das BVerwG bezeichnete dabei auch diese letztgenannte Zulassungsmöglichkeit in der Anfangszeit zwar als

versehen (Absatz 2). Dadurch werden zeitaufwendige Einzelakte erspart.“ Ausführlich zu den Rechtswirkungen einer qualifizierten PG im 5. Teil.

¹¹⁴⁷ So auch noch heute im überwiegenden Fachplanungsrecht normiert, allerdings mit der zwingenden Einschränkung, dass es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf: § 18 II 1 AEG; § 14 I a 1 WaStrG; § 8 II 1 LuftVG; § 2 II 1 MBPlG; allg. § 74 VI 1 VwVfG (auch hier ist Voraussetzung, dass das geplante Projekt nicht der UVP-Pflicht unterliegt, selbst wenn dies so nicht explizit im Gesetz normiert ist) sowie einige LStrG; ausdrücklich weiter aber der Anwendungsbereich im Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht, wo auch unwesentliche Rechtsbeeinträchtigungen noch zulässig sind: § 17 I a 1 FStrG (§ 17 I b FStrG für UVP-pflichtige Vorhaben) u. § 28 I a 1 PBefG, ähnlich die weit überwiegenden Regelungen in den diversen LStrG. Siehe zum heutigen Anwendungsbereich ausf. 4. Teil.

¹¹⁴⁸ Wird explizit von der Begründung zur Einführung v. § 4 VerkPBG in Bezug genommen, BR-Drs. 303/91 v. 24.5.1991, S. 22 f. zu § 4 (23 Mitte).

¹¹⁴⁹ Hierzu näher *Axer*, Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, DÖV 1995, 495 ff.; ferner auch *Kotulla*, WHG, § 31 Rn. 62; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 31 Rn. 44 (S. 1150 M.); unzutreffend noch *Czychowski*, WHG, 7. Aufl., § 31 Rn. 25 b (S. 1105), der entgegen der allg. Regelung zur PG in § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG noch auf die alte Rechtslage abstellt; *G/W/C*, 6. Aufl., § 14 Rn. 2 b (S. 415 o.); *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, 2. Aufl., § 7 Rn. 62.

¹¹⁵⁰ Zur Entwicklung der PG näher 2. Teil der Arbeit und ausf. *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 17 ff. und vor allem 34 ff. m.w.N. (konkret zum VerkPBG S. 89 ff.).

¹¹⁵¹ Die Entscheidung der obersten Landesstraßenbaubehörde nach § 17 II 3 FStrG a.F., dass bei Straßenänderungen und -erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung eine Planfeststellung unterbleiben kann, enthält zugleich die öffentlich-rechtliche Zulassung der geplanten Straßenbaumaßnahme, BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26/78, BVerwGE 64, 325 (LS 1, S. 329 f.) = NJW 1982, 1546. Die Entscheidung ist auch VA (LS 2). Damals wurde sie undifferenziert mit § 31 I 3 WHG a.F. bzw. § 14 I 2 WaStrG a.F. gleichgesetzt und als „*Plangenehmigung*“ bezeichnet, a.a.O., S. 330 oben.

¹¹⁵² Bundesfernstraßengesetz (FStrG) v. 6.8.1953, BGBl. I S. 903 (908, § 17 II FStrG a.F.).

¹¹⁵³ Im Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 5.12.1958 noch § 7 b II LuftVG, BGBl. I S. 899 (901); in der Bekanntmachung der Neufassung des Luftverkehrsgesetzes v. 10.1.1959 dann § 8 II LuftVG, BGBl. I S. 9 (11).

¹¹⁵⁴ Die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abzusehen, ist ein VA (zu § 28 II PBefG a.F.), BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - 7 C 24/73, NJW 1977, 2367 (LS 1).

¹¹⁵⁵ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) v. 21.3.1961, BGBl. I S. 241 (249, § 28 II PBefG a.F.).

„Plangenehmigung“, jedoch war zum damaligen Zeitpunkt eine genauere Differenzierung auch nicht erforderlich, da neben die althergebrachte Planfeststellung entweder nur die Genehmigung *oder* das Unterbleiben von PF und PG in unwesentlichen Fällen trat, aber in aller Regel nicht beide Rechtsinstitute (anders jedoch seit jeher das FlurbG)^{1157, 1158}. Das BVerwG unterschied also nur dahingehend, ob ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wurde oder vielmehr ein anderes Zulassungsverfahren. Nunmehr gilt es, alle drei Zulassungsformen (Planfeststellung, Plangenehmigung u. Planfreistellung) strikt voneinander abzugrenzen, da sie verschiedene Voraussetzungen und Rechtswirkungen aufweisen.

Die Einleitung eines zügigen Plangenehmigungsverfahrens anstelle des vielfach aufwendigeren Planfeststellungsverfahrens kam danach selbst dann in Betracht, wenn das Vorhaben erhebliche (nachteilige) Auswirkungen auf die Umwelt befürchten ließ¹¹⁵⁹, so dass es im Grunde einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) – zumindest nach der entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen UVP-Richtlinie¹¹⁶⁰ – bedurft hätte.¹¹⁶¹ Die EG-rechtswidrige Rechtslage, dass eine förmliche UVP nach dem UVPG immer nur durchgeführt wurde, wenn das Vorhaben einer Planfeststellung bedurfte¹¹⁶², bestand dabei auch nach Übernahme der Plangenehmigung ins gesamtdeutsche Fachplanungsrecht – bezogen auf den Bundesverkehrswegebereich durch das PIVereinfG v. 17.12.1993 und die fachbereichsübergreifende allgemeine Normierung in § 74 Abs. 6 VwVfG im Zuge des GenBeschlG v. 12.9.1996 – fort.¹¹⁶³

¹¹⁵⁶ Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes (3. BbÄndG) v. 22.12.1981, BGBl. I S. 1689 (1691, Nr. 8 a).

¹¹⁵⁷ Zum Flurbereinigungsrecht näher 2. Teil C.

¹¹⁵⁸ Dazu näher 2. Teil, C. IV. 2. Auch BT-Drs. 12/4328, S. 19 v. 11.2.1993 zum PIVereinfG, also zur Übernahme des Rechtsinstituts der PG ins gesamtdeutsche Bundesverkehrswegerecht, führt aus, dass der neue § 36 b Abs. 3 BBahnG (entspricht dem heutigen § 18 III AEG) im wesentlichen dem bisherigen § 36 b Abs. 2 BBahnG entspricht. Danach können PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung gänzlich entfallen (zu dieser Planungsvariante *Ringel*, a.a.O., S. 221 ff.; ausf. auch *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff.; zu allen drei Zulassungsformen *dies.*, VBIBW 1998, 285 ff.). Die dafür erforderlichen Anwendungsvoraussetzungen werden letztlich nur genauer gefasst, näher a.a.O., BT-Drs. 12/4328, S. 19 (re. Sp. M.).

¹¹⁵⁹ So eindeutig, allerdings nicht richtlinienkonform BVerwG, Beschl. v. 15.12.1994 - 7 VR 17.94 -, NuR 1995, 247 (LS).

¹¹⁶⁰ Richtlinie des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABl. 1985 Nr. L 175, S. 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen u. privaten Projekten, ABl. 1997 Nr. L 73 S.5. (Die Änderungsrichtlinie hätte nach Art. 3 Abs. 1 der RL 97/11/EG bis zum 14.3. 1999 in nationales Recht umgesetzt werden müssen.)

¹¹⁶¹ Vgl. nur *Viebrock*, NVwZ 1992, 939 (940 f.); *Gassner*, NuR 1992, 449 (452); ausf. *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 70 ff.; prägnant *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl. 1996, § 3 Rn. 102 ff. m.w.N.; siehe bereits Begründung zum Entwurf von § 4 VerKPBG in BR-Drs. 303 v. 24.4.1991, S. 23 wo folgendes ausgeführt wird: „*Je nach Sachlage wird beim Neubau eines Verkehrsweges zu entscheiden sein, ob gemäß der EG-Richtlinie 85/337/EWG eine Umweltverträglichkeitsprüfung unter Einschluss der Öffentlichkeit durchzuführen ist. Wird davon abgesehen, so muss sichergestellt werden, dass nach den Ausnahmenvorschriften der EG-RL verfahren wird. In diesem Fall sind die in Artikel 2 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehenen Verfahrensschritte einzuleiten.*“ Sehr kritisch auch die Empfehlungen der Ausschüsse in BR-Drs. 303/1/91 v. 25.6.1991, S. 12, Nr. 12, wo dafür eingetreten wird, § 4 VerKPBG sogar zu streichen (auch weil die Verbandsbeteiligung nach § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG nicht unterlaufen werden soll).

¹¹⁶² So das UVPG bis zu seiner Änderung durch das Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/1957 ff.), welches die jetzt bekannte Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) im Zuge der Anpassung an die UVP-ÄndRL einführte und die alte Anlage zu § 3 UVPG (dort insb. Nr. 3-14; Bundesverkehrswege: Nr. 8-13) aufhob.

¹¹⁶³ Dazu bereits 1. Teil A. bis E.; statt aller prägnant *Schink*, Die UVP - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 Fn. 27 m.w.N.); ausf. auch *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 268 ff. zur Plangenehmigung allg. und S. 282 ff. zur Gefährdung rechtsstaatlicher Planungsgrundsätze durch die PG (speziell einge-

Beendet wurde dieser gemeinschaftsrechtswidrige Zustand im Hinblick auf die eindeutigen Vorgaben der UVP-RL im Bereich des KrW-/AbfG (§ 31 III 1), des AtG (§ 9 b I 2) und des WHG (damals noch § 31 I 3, jetzt § 31 III) schon im September 1996 durch das GenBeschlG¹¹⁶⁴ im Wege der Aufnahme einer sog. Umwelt(schutz)klausel, jedoch im Bundesverkehrswegebereich leider deutlich später und zwar erst durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz)¹¹⁶⁵ vom 27. Juli 2001, also im Grunde endgültig knapp 10 Jahre nach erstmaliger Normierung der qualifizierten Plangenehmigung ohne jegliche Einschränkung durch UVP-rechtliche¹¹⁶⁶ Gesetzesvorgaben durch § 4 VerkPBG.¹¹⁶⁷ Im allgemeinen VwVfG (§ 74 Abs. 6¹¹⁶⁸ und auch 7) fehlt gleichsam ein solch klarstellender Zusatz.¹¹⁶⁹ Es gilt hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass die UVP-RL bzw. die daraus resultierende Pflicht zur Durchführung einer **UVP stets projektbezogen** ist, d.h. die Verfahrenswahl *folgt* der UVP-Pflichtigkeit und nicht umgekehrt.

II. Das Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)

War das VerkPBG anfangs nur auf die neuen Länder sowie Berlin und bis zum 31. Dezember 1995 bzw. für Eisenbahnverkehrsstrecken bis zum 31.12.1999 beschränkt¹¹⁷⁰, gab es bereits sehr früh Bestrebungen der Bundesregierung¹¹⁷¹, die Regelungen auf das gesamte Bundesgebiet zu übertragen, allerdings ohne zunächst, wie zuvor angekündigt, die Erfahrungen in den neuen Ländern angemessen abzuwarten.¹¹⁷² Denn auch in den alten Bundesländern dauerten die Planungsverfahren nach Einschätzung der Verkehrsminister des Bundes und der Länder zu lan-

hend zum Problemfeld einer fehlenden Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Plangenehmigung S. 285-313 m.w.N.).

¹¹⁶⁴ Art. 3-5 GenBeschlG (BGBl. I S. 1354/1356 f.) u. Art. 2 noch zur Anpassung des AbfG.

¹¹⁶⁵ Art. 13-18 des Artikelgesetzes, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.) v. 2.8.2001.

¹¹⁶⁶ Die UVP-RL 85/337/EWG des Rates und der Europäischen Gemeinschaften v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40) war nach dessen Art. 12 I innerhalb von 3 Jahren nach ihrer Bekanntgabe, also bis zum 3.7.1988 in nationales Recht umzusetzen, was allerdings auch nicht fristgerecht geschah, sondern erst durch das UVP-Umsetzungsgesetz v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205). Mittlerweile wurde die UVP-RL zwar mehrmals geändert, zunächst durch die UVP-ÄndRL v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) und zuletzt durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17), doch bestand die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP für bestimmte Projekte des Anhangs von Anfang an.

¹¹⁶⁷ Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 27 ff. (29 ff.) verweist in diesem Zusammenhang zwar auf die Möglichkeit der Notifizierungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission gemäß der Ausnahmenvorschrift des Art. 2 Abs. 3 UVP-RL, doch genügt zum einen eine nur richtlinienkonforme Verwaltungspraxis nicht der gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungsverpflichtung des Art. 249 Abs. 3 EG, da diese jederzeit geändert werden kann und zudem keine ausreichende Publizität genießt (vgl. Schmidt, in: Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar z. EUV u. EGV, Bd. 4, Art. 249 EG Rn. 40 m.w.N. in Fn. 131) und zum anderen weist die bundesweite Behördenumfrage des Verfassers eindeutig nach, dass besagte Notifizierungsmöglichkeit schlichtweg nicht bzw. kaum bekannt war und somit im Grunde auch nicht beachtet oder gar praktiziert wurde (dazu 3. Teil der Arbeit, A. IV.).

¹¹⁶⁸ Anders etwa in § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 b VwVfG NRW (Zusatz fehlt aber in § 74 VII 2).

¹¹⁶⁹ Dazu bereits 1. Teil unter A., siehe auch Zusammenfassung am Ende der Arbeit.

¹¹⁷⁰ Verlängert durch verschiedene Gesetze: Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des VerkPBG v. 15.12.1995 (BGBl. I S. 1840), Zweites Gesetz zur Änderung des VerkPBG v. 22.12.1999 (BGBl. I S. 2659), Drittes Gesetz zur Änderung d. VerkPBG v. 21.12.2004 (BGBl. I S. 3644), wodurch es zuletzt bis zum 31.12.2005 verlängert wurde; kritisch Wickel, NVwZ 2001, 16 ff.

¹¹⁷¹ Vgl. Anlage 1 zu BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 5 ff.; aber auch schon Gesetzesantrag v. Bayern zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes in BR-Drs. 294/91 v. 14.5.1991, S. 1 f. (im Interesse der Rechtseinheitlichkeit).

¹¹⁷² BR-Drs. 598/93 v. 3.9.1993; kritisch dazu Steinberg, Das Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, 488; ders., Fachplanung, 2. Aufl. (1993), § 1 Rn. 87.

ge¹¹⁷³, so dass das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG)¹¹⁷⁴ vom 17.12.1993 die wesentlichen Beschleunigungsinstrumente des ursprünglichen Modellgesetzes in Form des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes übernahm und sie noch weiterentwickelte.¹¹⁷⁵

Das VerkPBG war dabei von Anfang an als Modell für die gesamtdeutsche Verkehrswegeplanung gedacht.¹¹⁷⁶ Daher floß es ein in den Musterentwurf (ME LStrG)¹¹⁷⁷ für ein Länderstraßengesetz vom 18.9.1991, an welchem sich die meisten seither erlassenen sowie novellierten Landesstraßengesetze anlehnen.¹¹⁷⁸ Im Zuge des PIVereinfG wurden die entsprechenden Vorschriften des VerkPBG aufgehoben¹¹⁷⁹, soweit die Regelungen in die jeweiligen Fachplanungsgesetze für das gesamte Bundesgebiet und zeitlich unbegrenzt übernommen wurden. Es handelt sich dabei um ein sog. Artikelgesetz¹¹⁸⁰, d.h. das Planungsvereinfachungsgesetz enthält keine eigenständigen, originären Regelungen in Form eines in sich geschlossenen Gesetzeswerkes, sondern es ändert - im wesentlichen gleichlautend - die verschiedenen Verkehrswegegesetze des Bundes.¹¹⁸¹ Gesetzgeberisches Ziel war sowohl eine Verkürzung der Planungszeiten als auch eine Angleichung der verfahrensrechtlichen Vorschriften der verschiedenen Verkehrswegegesetze.¹¹⁸²

1. Übernahme der qualifizierten PG in alle Bundesverkehrswegegesetze

Demgemäß wurde fachplanungsrechtlich übergreifend das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung mit (umfassender) Konzentrationswirkung in allen Bundesverkehrswegegesetzen eingeführt und zudem wurden die Voraussetzungen des Rechtsinstitut des Entfal-

¹¹⁷³ Begründung der Bundesregierung, Anlage 1 zu BT-Drs. 12/4328, S. 17; *Steinberg/Berg*, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, 488.

¹¹⁷⁴ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I 2123); zum Gesetzgebungsverfahren vgl. *Ronellenfitsch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, 441 (445); *Steiner*, Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, 313 (314 u. Fn. 14); ferner *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 ff.; *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 27 ff. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, das aktuelle ähnlich klingende „Planungsbeschleunigungsgesetz – PIBeschlG“ (dazu BR-Drs. 363/05 v. 19.5.2005 u. BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005) nicht mit besagtem Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) aus dem Jahre 1993 zu verwechseln!

¹¹⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 12/5284, S. 1; BR-Drs. 756/92, S. 42. Zum PIVereinfG näher *Steiner*, NVwZ 1994, 313 ff.; *Steinberg/Berg*, NJW 1994, 488 ff.; *Ronellenfitsch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegegerecht im Wandel, 1994, S. 179 (197 ff.); speziell zur Plangenehmigung *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 93 ff.

¹¹⁷⁶ *Ronellenfitsch*, in: Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, Vorb. zu §§ 16 bis 17 a.

¹¹⁷⁷ Abgedruckt in *Blümel (Hrsg.)*, Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1993, Speyerer FB Nr. 105, S. 415 ff.

¹¹⁷⁸ Abdruck der Gesetze in: *Blümel/Pfeil (Hrsg.)*, Neue Länderstraßengesetze, 1993, Speyerer FB Nr. 127.

¹¹⁷⁹ Vgl. näher Art. 8 Nr. 1 und Nr. 2-4 PIVereinfG (BGBl. I 1993, S. 2123/2134). Eine Übersicht der insg. ergangenen Änderungen u. eine aktuelle Fassung des noch gültigen VerkPBG ist abrufbar unter http://www.wedebruch.de/gesetze/verkehrswege/vkpbg_2001.htm oder einfach unter www.bundesrecht.juris.de/verkpbg/ (Zugriff am 15.12.2005).

¹¹⁸⁰ Geändert wurden folgende Gesetze insb. im Bundesverkehrswegebereich: das Bundesbahngesetz – BBahnG (jetzt Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG); das Bundesfernstraßengesetz - FStrG; das Bundeswasserstraßengesetz - WaStrG; das Luftverkehrsgesetz - LuftVG; das Personenbeförderungsgesetz - PBefG und das Eisenbahnkreuzungsgesetz - EKreuzG sowie die Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO; zudem das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG.

¹¹⁸¹ *Stüer*, Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren - Die Emsvertiefung, ZfW 1996, 269 (270).

¹¹⁸² Siehe Begründung der Bundesregierung zu ihrem Gesetzentwurf, Anlage 1 zu BT-Drs. 12/4328, S. 17; ferner BR-Drs. 756/92, S. 43; *Kröger/Schulz*, Verfahrensbeschleunigung durch Plangenehmigung zu Lasten des - integrieren - Umweltschutzes?, NuR 1995, 72; *Steinberg/Berg*, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, 488.

lens von PF und PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (sog. Planfreistellung oder Verzicht)¹¹⁸³ einheitlich und auch genauer als bisher gefasst^{1184 1185}. Die Pilotregelung zur qualifizierten Plangenehmigung des § 4 VerkPBG wurde dabei aufgehoben, denn mit Aufnahme des Beschleunigungsinstrumentes ins gesamtdeutsche Bundesverkehrswegerecht bestand für eine sondergesetzliche Vorschrift keine Notwendigkeit mehr.¹¹⁸⁶

Mit der fachgebietsübergreifenden und einheitlichen Neuregelung des Verzichts¹¹⁸⁷ auf Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung im gesamtdeutschen Bundesverkehrswegerecht wurde neben der Normierung des Plangenehmigungsverfahrens¹¹⁸⁸ ein weiterer wichtiger Schritt im deutschen Fachplanungsrecht vollzogen. Nunmehr existieren (gleich dem Flurbereinigungsrecht)¹¹⁸⁹ im Grundsatz drei Zulassungsmöglichkeiten: Planfeststellung grds. mit UVP, Plangenehmigung grds. ohne UVP und Planfreistellung.¹¹⁹⁰

2. Angreifbarkeit von Plangenehmigungen (§ 17 Abs. 6 a – c FStrG)

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch exemplarisch auf die besonderen Regelungen gemäß § 17 Abs. 6 a bis c FStrG, die auch die Angreifbarkeit plangenehmigungsrechtlicher Entscheidungen beeinflussen und erschweren.¹¹⁹¹

So hat etwa die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt wurde, gem. Abs. 6 a S. 1 (im Sinne von § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO) *keine aufschiebende Wirkung*.¹¹⁹² Eine Klage gegen eine solche Entscheidung hat selbst dann keine Suspensivwirkung, wenn sie sich konkret gegen eine wasserrechtliche Erlaubnis richtet, die nach § 14 Abs. 1 WHG im Rahmen der Planfeststellung einen eigenständigen Entscheidungsbestandteil darstellt.¹¹⁹³ Gleiches muss für eine Plangenehmigung

¹¹⁸³ Dazu Ringel, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff.; ausf. auch Timmermans, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff.; zu allen drei Zulassungsformen prägnant dies., VBIBW 1998, 285 ff.

¹¹⁸⁴ § 18 Abs. 3 AEG (= § 36 b III BBahnG) entspricht im Wesentlichen § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. bis zum PIVereinfG, hierzu amtl. Begründung in BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 19 (re Sp. M.).

¹¹⁸⁵ Vgl. Art. 1-5 des PIVereinfG (BGBl. I 1993, S. 2123 ff.): § 36 b Abs. 2 und 3 BBahnG (jetzt § 18 Abs. 2 u. 3 AEG); § 17 Abs. 1 a und 2 FStrG; § 14 Abs. 1a und 1b WaStrG; § 8 Abs. 2 und 3 LuftVG sowie § 28 Abs. 1 a und 2 PBefG.

¹¹⁸⁶ § 4 VerkPBG aufgehoben durch Art. 8 Nr. 1 PIVereinfG (BGBl. I 1993, S. 2123/2134).

¹¹⁸⁷ § 18 III AEG (damals noch § 36 b III BBahnG), § 17 II FStrG, § 14 I b WaStrG, § 8 III LuftVG, § 28 II PBefG. Dazu Timmermans, a.a.O., 1997, insb. S. 89 ff. (S. 51 ff. zur PG).

¹¹⁸⁸ § 18 II AEG (damals noch § 36 b II BBahnG), § 17 I a FStrG, § 14 I a WaStrG, § 8 II LuftVG, § 28 I a PBefG.

¹¹⁸⁹ Dort aber bereits seit 1976, vgl. näher 2. Teil C.

¹¹⁹⁰ § 18 I, II u. III AEG; § 28 I, I a u. II PBefG; § 14 I, I a u. I b WaStrG; § 8 I, II u. III LuftVG; später noch hinzugekommen § 2 I, II u. III MBPIG (dazu Timmermans, VBIBW 1998, 285 ff.); etwas anders allerdings im Fernstraßenrecht, dort gibt es seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015) sogar 5 Zulassungsmöglichkeiten: Planfeststellung mit und ohne UVP gem. § 17 I FStrG i.V.m. dem UVPG, Plangenehmigung ebenfalls mit und ohne UVP gem. § 17 I a bzw. I b FStrG i.V.m. dem UVPG und in Fällen nicht UVP-pflichtiger Vorhaben noch die sog. Planfreistellung nach § 17 II FStrG; kritisch Wickel/Müller, NVwZ 201, 1133 (1134 f.); deutlich positiver hingegen Stüer/Probstfeld, UPR 2001, 361 ff.

¹¹⁹¹ Dazu Steiner, NVwZ 1994, 313 (317 f.); allgemein zur Plangenehmigung S. 315 ff.

¹¹⁹² In diesem Sinne auch § 36 d Abs. 4 S. 1 BBahnG (jetzt § 20 Abs. 5 S. 1 AEG) und § 29 Abs. 6 S. 2 PBefG sowie § 5 V 1 MBPIG (später erlassen); später auch § 10 VI 1 LuftVG.

¹¹⁹³ BVerwG, Beschl. v. 14.4.2005 – 4 VR 1005/04 –, juris Praxis Report extra 2005, S. 70 f. m. Anm. Gatz (LS); erschienen als Beilage zum Anwaltsblatt.

gelten, auf die nach Ansicht des Verfassers § 14 WHG analog¹¹⁹⁴ anzuwenden ist. Zudem muss nach § 17 Abs. 6a S. 2 FStrG der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO innerhalb **1 Monats** nach Zustellung (des Planfeststellungsbeschlusses oder) der Plangenehmigung gestellt **und** auch *begründet* werden, was unter Berücksichtigung der Komplexität der zugrundeliegenden Vorhaben nicht immer leicht fallen dürfte.¹¹⁹⁵ Unterfällt ein Straßenbauvorhaben dabei sowohl dem § 5 Abs. 2 S. 1 VerkPBG als auch dem § 17 VI a 1 FStrG, weil nach dem Fernstraßenausbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt ist, gilt nach der aktuellen Judikatur des BVerwG¹¹⁹⁶ für den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage ausdrücklich die strengere Vorschrift des § 17 Abs. 6a S. 2 FStrG mit der einmonatigen Antragsbegründungsfrist, die § 5 II 2 VerkPBG so nicht vorsieht. Jedoch ist eine Rechtsbehelfsbelehrung eines solchen Planungsbeschlusses, die lediglich den Hinweis enthält, dass ein Antrag auf Anordnung der suspendierenden Wirkung innerhalb der Monatsfrist des § 17 Abs. 6a S. 2 FStrG „gestellt“ werden muss, eindeutig unvollständig, weil die Belehrung über die – gleichzeitig – einzuhaltende Begründungsfrist fehlt.¹¹⁹⁷ Diesen Umständen Rechnung tragend, ist auf die Antragsbegründungsfrist nach § 17 Abs. 6a S. 2 FStrG gem. dessen S. 5 die allg. Bestimmung über den Fristlauf gem. § 58 VwGO entsprechend anzuwenden¹¹⁹⁸, so dass die unrichtige oder gar unterbliebene Belehrung stets zur Folge hat, dass ein entsprechender Rechtsbehelf noch innerhalb der Jahresfrist des § 58 II 1 VwGO gestellt werden kann.

Schließlich bleibt noch die begrenzte Fehlerbeachtlichkeit speziell von Abwägungs- und Verfahrensmängeln wiederum exemplarisch gem. § 17 Abs. 6 c FStrG hervorzuheben, wonach Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur dann erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Ferner führen *erhebliche Mängel bei der Abwägung* oder auch eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften¹¹⁹⁹ nur noch dann zur Aufhebung (des Planfeststellungsbeschlusses oder) der Plangenehmigungsentscheidung, wenn sie nicht durch *Planergänzung* oder durch ein *ergänzendes Verfahren* behoben werden können (die §§ 45 u. 46 VwVfG des Bundes bzw. die entsprechenden Bestimmungen der Länder bleiben hiervon unberührt).¹²⁰⁰ Maßgeblich ist – wie stets – die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses.

¹¹⁹⁴ Dazu 5. Teil B. III.

¹¹⁹⁵ So auch § 20 V 2 AEG (früher § 36 d IV 2 BBahnG) und § 29 VI 3 PBefG sowie § 5 V 2 MBPBG (später erlassen); ähnlich § 19 II 1 WaStrG und § 10 VI 1 LuftVG.

¹¹⁹⁶ BVerwG, Beschl. v. 12.4.2005 – 9 VR 41/04 –, juris Praxis Report extra 2005, S. 95 f. m. Anm. *Nolte* (LS 1); erschienen als Beilage zum AnwBl.

¹¹⁹⁷ A.a.O., LS 2.

¹¹⁹⁸ A.a.O., LS 3.

¹¹⁹⁹ Die Einbeziehung v. „Verfahrens- oder Formvorschriften“ sieht § 75 Abs. 1 a S. 2 VwVfG in der Fassung des GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356) dabei nicht vor.

¹²⁰⁰ So auch § 20 VII AEG (§ 36 d VI BBahnG); § 19 IV WaStrG; § 10 VIII LuftVG; § 29 VIII PBefG und auch § 5 VII MBPBG (später erlassen); ähnlich jetzt allg. § 75 I a VwVfG. Hierzu *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (800 ff.); eingehend *Hildebrandt*, Der Planergänzungsanspruch, 1999; zum ergänzenden Verfahren im Planfeststellungsrecht *Henke*, UPR 1999, 51 ff.; zu den Rechtsfolgen fehlerhafter Planung auch *Ronellenfitsch*, NVwZ 1999, 583 ff.; *Storost*, NVwZ 1998, 797 ff.; ferner *von Gaetzs*, UPR 2001, 201 ff.; aus der Rspr.: etwa BVerwG, Beschl. v. 20.1.2004 – 4 B 112.03 –, DVBl. 2004, 648 f. m.w.N.; zu § 17 Abs. 6 c S. 2 FStrG bereits BVerwG, Urt. v.

3. Hintergrund der Entwicklung im Planfeststellungsrecht

Die neuere Entwicklung des Planfeststellungsrechts ist dabei vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Prozesse des ausgehenden 20. Jahrhunderts wie der Öffnung Osteuropas und der deutschen Einheit, der Herstellung des europäischen Binnenmarktes und dem damit verstärkten internationalen Wettbewerb zu sehen. Die geographische Lage zeichnet Deutschland zudem als Transitland für die europäischen Verkehrsströme aus. Je rascher Europa zusammenwächst, desto zügiger müssen auch die erforderlichen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen realisiert werden, will Deutschland als exportorientiertes Land im zunehmenden wirtschaftlichen Konkurrenzdruck wettbewerbsfähig bleiben.¹²⁰¹ Neben den damals bereits vorhandenen und gut ausgebauten Nord-Süd-Verbindungen mussten sich verstärkte Bemühungen auf bessere Ost-West-Trassen richten, um leistungsfähige Verkehrsnetze bereitzustellen, die ganz Europa zugute kommen. Insgesamt sollten also die Planungszeiten für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen verkürzt werden.¹²⁰²

Wichtiges Instrument auf dem Weg zur Erreichung dieses Ziels war und ist die Plangenehmigung samt Konzentrationswirkung als deutlich zügigere Planfeststellungsalternative.¹²⁰³ Die beabsichtigte Verfahrensvereinfachung sollte zu einer deutlichen Verkürzung der Planungsverfahren und damit zu einer Beschleunigung auch in den alten Bundesländern führen.¹²⁰⁴ Die Erwartungen haben sich vollauf erfüllt, so waren im Durchschnitt Verfahrenszeiten von nur ca. 2 Monaten zu verzeichnen, wobei es aber auch noch deutlich kürzere Zeiträume von zum Teil nur wenigen Wochen oder gar Tagen zu vermelden gab.¹²⁰⁵ Dabei belegt die bundesweite empirische Erhebung im (Fern-) Straßenbereich aus dem Jahre 2001, dass die neuen Bundesländer, wo erhöhter Infrastrukturbedarf bestand, in der Regel deutlich mehr Plangenehmigungen erteilt haben als die alten Länder, die bereits eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur vorzuweisen hatten.¹²⁰⁶ Es bestand folglich lange Zeit ein starkes Ost-West-Gefälle, d.h. Plangenehmigungsverfahren wurden vorwiegend in den neuen Bundesländern eingesetzt, wo enormer Beschleunigungsbedarf bestand und Vorbehalte gegenüber neuen Zulassungsmöglichkeiten generell eher gering waren. Doch auch in den neuen Ländern gehen die Verkehrswegeplanungen allmählich zurück, m.a.W. die Anzahl der Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nimmt allgemein ab.¹²⁰⁷

21.3.1996 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, 907 (LS 1) = NVwZ 1996, 1016; zum Anspruch allein auf Planergänzung vor Aufhebung eines PFB schon früh BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 – 4 C 79.76 u.a. –, BVerwGE 56, 110 (LS 6).

¹²⁰¹ Ronellenfitsch, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS Für Blümel, 1999, S. 497 (502). Zur Straßenplanung in Europa Stüer, DVBl. 1999, 1640 ff.

¹²⁰² Vgl. sämtliche Drucksachen zum Entwurf des PIVereinfG etwa BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 1 f. und amtl. Begründung auf S. 17 ff.; auch BR-Drs. 756/92 v. 6.11.1992, S. 2 ff. u. Begründung S. 41 ff.; ferner BT-Drs. 12/5284 v. 28.6.1993, S. 1 f. u. S. 33 ff.

¹²⁰³ Siehe empirisches Datenmaterial im 3. Teil der Arbeit, speziell A.

¹²⁰⁴ Vgl. Begr. der Bundesregierung zum PIVereinfG, BT-Drs. 12/4328, S. 17f.

¹²⁰⁵ Genaue Daten im 3. Teil A. I. 1.a.) - c.), auch zum Verfahrensverhältnis, dazu 2.).

¹²⁰⁶ Siehe zum erheblichen Anwendungsbereich der PG in den neuen Ländern exemplarisch in Mecklenburg-Vorpommern, wo zeitweise doppelt so viele PG wie PFB erlassen wurden insg. instruktiv Schittny, in: Stüer, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.); ausführlich Schittny, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff.

¹²⁰⁷ Vgl. Zulassungszahlen der Umfrage 2004 im Verhältnis zu den Zahlen bis 2001 im 3. Teil.

4. Anwendungsvoraussetzungen der PG

An die Stelle eines grundsätzlich erforderlichen Planfeststellungsverfahrens konnte nun nach den verschiedenen Fachplanungsgesetzen¹²⁰⁸ im Bundesverkehrswegebereich eine Plangenehmigung treten, wenn 1.) *Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und* 2.) *mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.*¹²⁰⁹ Das Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 Abs. 1a S. 1 FStrG und § 28 Abs. 1a S. 1 PBefG) gehen in ihrem Anwendungsbereich¹²¹⁰ dabei deutlich weiter und lassen die Plangenehmigung auch zu, wenn Rechte anderer „*nicht wesentlich*“¹²¹¹ beeinträchtigt werden.¹²¹²

Seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001 ist weitere Voraussetzung, dass es sich **nicht** um ein **UVP-pflichtiges Vorhaben** handeln darf (jeweils Nr. 1). Einen verhältnismäßig langen Zeitraum war es daher möglich gemeinschaftsrechtswidrig unter Verstoß gegen die Vorgaben der UVP-RL Plangenehmigungen auch für umweltrelevante Projekte zu erteilen, die eigentlich der UVP-Pflicht unterfielen und damit eines förmlichen UVP-Verfahrens samt Öffentlichkeitsbeteiligung bedurft hätten.¹²¹³ Auch das BVerwG entschied seinerzeit in einer – allerdings zu mißbilligenden – Grundsatzentscheidung¹²¹⁴ Ende 1994, dass die Erteilung einer Plangenehmigung (nach § 14 Abs. 1 a WaStrG) an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses nicht voraussetze, dass durch das konkrete Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind, sprich im Ergebnis eine UVP-Pflicht gegeben war.

Zu Bedenken ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass es sich bei dem VerkPBG, welches die qualifizierte Plangenehmigung erstmals einführt, um zeitlich begrenztes Sonderrecht handelt(e), das den besonderen Umständen im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern Rechnung trug, während die Regelungen des Planungsvereinfachungsgesetzes im gesamten Bundesgebiet Geltung beanspruchen und zudem nicht zeitlich befristet sind.¹²¹⁵ Doch

¹²⁰⁸ § 18 II S. 1 AEG (früher: § 36 b II S. 1 BbahnG); § 8 II S. 1 LuftVG; § 28 I a S. 1 LuftVG; § 14 I a S. 1 WaStrG u. ehemals § 4 I S. 1 VerkPBG (wurde im Zuge des PIVereinfG aufgehoben, da die Plangenehmigung jetzt im gesamten Bundesverkehrswegerecht verfügbar ist).

¹²⁰⁹ So jetzt auch § 74 Abs. 6 S. 1 VwVfG des Bund und der Länder (z.T. mit Modifikationen).

¹²¹⁰ Zum heutigen Anwendungsbereich der PG im Bundesverkehrswegerecht eingehend 4. Teil.

¹²¹¹ So auch (mittlerweile) etliche Landesstraßengesetze: z.B. § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu); § 45 III 1 StrWG-MV („geringfügig“); § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP; § 39 V 2 SächsStrG (früher § 39 II 1 a.F.); § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH. Zu dieser Voraussetzung näher 3. Teil A. I. Frage 4.3.) und 4. Teil (speziell I. 1.).

¹²¹² Vgl. zur Entstehungsgeschichte der unterschiedlichen Voraussetzungen *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, Speyerer FB Nr. 160, 1996, S. 147 ff. (176 f.).

¹²¹³ Siehe dazu bereits die abschließenden Ausführungen zum VerkPBG m.w.N. sowie 1. Teil D. und E.; ausf. *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 282 ff.; prägnant statt aller *Schink*, NuR 1998, 173 (speziell S. 175 f. m.w.N. in Fn. 27); instruktiv ferner *Müller*, Die Plangenehmigung - ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (166 ff. m.w.N., auch zur unmittelbaren Anwendung der UVP-ÄndRL ab 14.3.1999, S. 168 f.).

¹²¹⁴ BVerwG, Beschl. v. 15.12.1994 – 7 VR 17.94 –, NuR 1995, 247 (LS).

¹²¹⁵ Zur Sondersituation im Verkehrswegebereich in den neuen Ländern instruktiv BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02 –, DVBl. 2004, 649 (650 ff. zur bejahten Verfassungsmäßigkeit von § 5 I VerkPBG; S. 652, re. Sp. o.: „Die Sonderregelung der erst- u. letztinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG war Teil eines Maßnahmenbündels, das dem schnellen Aufbau einer ausreichenden Infrastruktur im Beitrittsgebiet diene. Ob die Sondersituation, die einen

scheinen die Beschleunigungsreformen mit den wirtschaftspolitischen Bestrebungen der Gegenwart und den Entwicklungen im Verwaltungsverfahrenrecht konform zu gehen.¹²¹⁶ Daher lag es nahe, das allgemeine VwVfG an die Vorschriften der bereits modernisierten Fachplanungsgesetze anzupassen, vor allem das Rechtsinstitut der Plangenehmigung fachgebietsübergreifend festzuschreiben, was im Wege des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes zunächst im September 1996 auf Ebene des Bundes und später auch der Länder erfolgte. Um die Grundhaltung des Verfassers klar zu stellen, sei aber angemerkt, dass das Instrument der qualifizierten Plangenehmigung in seiner Grundkonzeption und seiner damit einhergehenden Beschleunigungswirkung vom Ansatz her durchaus begrüßt wird, doch nicht in der Form einer uneingeschränkten Beschleunigungsmaxime zu Lasten Planbetroffener, der Umwelt und nicht zuletzt gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in Form der UVP-Richtlinie. Insbesondere höherrangiges Recht, also speziell das Gemeinschafts- und Verfassungsrecht, ist strikt zu beachten.

5. Magnetschwebebahnplanungsgesetz

Vor Erlass des GenBeschlG ist noch das Magnetschwebebahnplanungsgesetz (MBPIG)¹²¹⁷ am 23.11.1994 den durch das Planungsvereinfachungsgesetz geschaffenen, beschleunigend wirkenden Modellen unter Einbeziehung der Plangenehmigung (§ 2 Abs. 2) und der Planfreistellung (§ 2 Abs. 3) gefolgt. Auch hier sind bis zur entsprechenden Anpassung durch das Artikelgesetz¹²¹⁸ vom 27.7.2001 die gleichen gemeinschaftsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Bestimmungen der UVP-RL anzumelden, die bereits gegen das VerkPBG und das PIVereinfG erhoben und auch schon mehrfach angesprochen wurden.¹²¹⁹

6. Umweltklausel, Notifizierungspflicht und Umweltbelange

Die damalige Bundesregierung ging in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates¹²²⁰ zum Entwurf des PIVereinfG zwar im Grundsatz sicher zutreffend davon aus, dass eine Bindung der Plangenehmigung an die zusätzliche Voraussetzung, dass erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind, den Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfah-

unterschiedlichen Instanzenzug rechtfertigte, fortbesteht, »wird sorgfältig zu prüfen sein« (so die BReg. in ihrem Erfahrungsbericht zum VerkPBG vom 2.1.2004, BT-Drucks. 15/2311, S. 13).“ Auch der Erfahrungsbericht geht augenscheinlich davon aus, dass „diese Sondersituation inzwischen *nicht* mehr besteht“, a.a.O., S. 13 (zu Pkt. 3.3).

¹²¹⁶ Vgl. *Bonk*, NVwZ 1997, 320 f.; positiv auch *Jäde*, UPR 1996, 361 ff.

¹²¹⁷ Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebebahnen (Magnetschwebebahnplanungsgesetz - MBPIG) v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486) mit Änderungen, u.a. durch Gesetz v. 19.7.1996 (BGBl. I S. 1019).

¹²¹⁸ BGBl. I, S. 1950 (2015 ff.) v. 2.8.2001.

¹²¹⁹ Vgl. näher *Erbguth*, NVwZ 1997, 116 (118 ff. m.w.N. in Fn. 12); *Schneider* unter Verweis auf *Erbguth*, DVBl. 1996, 852 (853, re. Sp.); *Wasmeier* ebenfalls unter Berufung auf *Erbguth*, ZUR 1996, 277 f.; *Caspar* gleichfalls unter Verweis auf *Erbguth*, NVwZ 1997, 150 f.

¹²²⁰ BR sprach sich damals für die Normierung einer Umweltklausel in allen Bundesverkehrswegesetzen dergestalt aus, dass die Anwendung der PG davon abhängen solle, dass „*erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind*“, vgl. BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 26 f. (Nr. 4 a-e). Diese weitere Tatbestandsvoraussetzung für die Erteilung einer Plangenehmigung sollte (berechtigterweise) sicherstellen, dass die PG, die den Verzicht auf das förmliche Verfahren der UVP zur Folge hat, nur in denjenigen Fällen zum Tragen kommt, in denen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind, d.h. nicht der UVP-Pflicht unterliegen, Begründung a.a.O., S. 27 (li. Sp. M.). Da sich die UVP nach § 3 I UVPG nur auf Vorhaben erstreckt, die solche erheblichen Umweltauswirkungen haben können, sollte der Anwendungsbereich der Plangenehmigung entsprechend (gemeinschaftsrechtskonform) beschränkt werden. Entsprechende Bedenken bestanden bereits bei Einführung v. § 4 VerkPBG seitens der BReg., BR-Drs. 303/91, S. 23 Mitte, vgl. zum Entwurf des VerkPBG auch eindeutige Empfehlung der Ausschüsse in BR-Drs. 303/1/91, S. 12, wonach die Regelung zur PG nach § 4 VerkPBG gestrichen werden sollte – auch weil die Beteiligungsrechte der anerkannten Naturschutzvereine nicht unterlaufen werden sollten.

rens deutlich reduziert hätte¹²²¹, zumal in den Fällen, in denen im Benehmen mit den Umweltbehörden letztlich Ausgleichsmaßnahmen festgelegt werden konnten¹²²². Nachträgliche Unterstützung verdient sie aber in ihrem berechtigten Ansinnen (statt dessen) die Notifizierungspflicht gem. Art. 2 Abs. 3 UVP-RL im Gesetz festschreiben zu wollen^{1223 1224}.

Doch eine umfassende Pflicht zur Notifizierung, d.h. Unterrichtung der Europäischen Kommission vor Genehmigungserteilung über die konkreten Gründe für die Gewährung der Ausnahme von der UVP-Pflicht im Einzelfall¹²²⁵, wie sie von der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zum PIVereinfG in *allen* Fällen der Plangenehmigung und Planfreistellung vertreten wurde¹²²⁶, hätte beide Zulassungsmöglichkeiten - sehr wahrscheinlich - ihre beschleunigende Wirkung gekostet.¹²²⁷ Die im Entwurf des Planungsvereinfachungsgesetzes zunächst für sämtliche Plangenehmigungsverfahren und Fälle des Verzichts auf PF und PG vorgesehene Notifizierungspflicht nach Art. 2 Abs. 3 UVP-RL hätte wohl dazu geführt, dass insbesondere das für die neuen Länder wichtige Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung aufgrund des aufwendigen EG-rechtlichen Verfahrens samt Unterrichtung der Europäischen Kommission in der Praxis kaum noch angewendet worden wäre.

Letztlich kam es bei Erlass des PIVereinfG im Jahre 1993 im Hinblick auf die eindeutigen Vorgaben der UVP-RL aber bekanntlich zu *keinerlei* umweltrechtlicher Einschränkung des plangenehmigungsrechtlichen Anwendungsbereiches, d.h. weder die vom Bundesrat favorisierte Um-

¹²²¹ BT-Drs. 12/4328, S. 38 (zu Nr. 4); so i. Erg. allerdings der Anwendungsbereich der heutigen PG seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.), wonach es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf (gleiches gilt im Falle der Planfreistellung).

¹²²² In diesem Sinne auch *Kodal/Krämer*, StraßenR, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.21 (S. 1188 f).

¹²²³ BT-Drs. 12/4328, S. 39 (zu Nr. 8); a.A. der BR in seiner Stellungnahme, der sich explizit gegen die Normierung der Notifizierungspflicht im Gesetz ausspricht, a.a.O., S. 28 (Nr. 8); dies ist bei *Erbguth* verdreht (umgekehrt) wiedergegeben, NVwZ 1997, 116 (119, li. Sp. o.).

¹²²⁴ Zum Gesetzgebungsgang des PIVereinfG etwa *Ringel*, a.a.O. (Fn. 2), 1996, S. 173 ff.

¹²²⁵ Konkret bestimmt Art. 2 Abs. 3 UVP-RL in der Fassung durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17): Unbeschadet des Art. 7 können die Mitgliedstaaten in *Ausnahmefällen* ein *einzelnes* Projekt *ganz oder teilweise* von den Bestimmungen der UVP-RL ausnehmen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten:

- a) prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist;
- b) der betroffenen Öffentlichkeit die im Rahmen anderer Formen der Prüfung nach Buchstabe a) gewonnenen Informationen, die Informationen betreffend diese Ausnahme und die Gründe für die Gewährung der Ausnahme zugänglich machen;
- c) die Kommission *vor* Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten und ihr die Informationen übermitteln, die sie ggf. ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellt.
(...)

Bereits die ursprüngliche UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985 (ABl. Nr. L 175, S. 40) enthielt nahezu den gleichen Wortlaut, nur lit. a) u. b) wurden sprachlich leicht abgewandelt. Konsolidierte Fassung der UVP-RL (ohne rechtlichen Status und ohne Erwägungsgründe) ist abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“.

¹²²⁶ Im BBahnG (heute AEG), FStrG, WaStrG, LuftVG und PBefG favorisierte die BReg. jeweils die Aufnahme von folgendem Passus: „*Vor einer Plangenehmigung (...) oder einer Entscheidung (...[Entfallen von PF u. PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung]) ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaft nach Maßgabe des Artikel 2 Abs. 3 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 (ABl. EG Nr. L 175 S. 40) zu unterrichten.*“, vgl. BT-Drs. 12/4328, S. 5-13 (Art. 1 Nr. 2: § 36 b IV 3 BBahnG; Art. 2 Nr. 2 d: § 17 II a FStrG; Art. 3 Nr. 3 b: § 14 I c WaStrG; Art. 4 Nr. 1 d: § 8 IV LuftVG; Art. 5 Nr. 1 d: § 28 II a PBefG); so speziell auch noch in ihrer Gegenäußerung auf die Stellungnahme des BR, a.a.O., S. 39 (zu Nr. 8).

¹²²⁷ In diesem Sinne auch der BR in seiner Stellungnahme, BT-Drs. 12/4328, S. 28 (Nr. 8); kritisch auch *Ronellenfitsch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 (203 f.).

weltklausel¹²²⁸ noch die Notifizierungspflicht wurde in den verschiedenen Bundesverkehrswegesetzen normiert, was allein politischen bzw. wirtschaftspolitischen Erwägungen geschuldet war.¹²²⁹ Umweltschutzrechtliche Belange wurden also im Ergebnis dem Preis der Verfahrensbeschleunigung – vor dem Hintergrund der beginnenden wirtschaftspolitischen Standortdebatte in Deutschland – geopfert, soweit Plangenehmigungen auch in Fällen von UVP-Pflicht ergingen, was zu einem gewissen Prozentsatz sicher anzunehmen ist.¹²³⁰ Inoffiziell wurde dem Verfasser im Zuge seiner bundesweiten Behördenumfrage mitgeteilt, dass durchaus auch größere Vorhaben mittels Plangenehmigung zugelassen wurden (Stand Frühjahr 2001), z.B. wurden in den neuen Bundesländern sogar 46 km Autobahn plangenehmigt. *Paetow*¹²³¹ berichtet weiter von 12 km Autobahnbau bei einer Zahl von etwa 100 zu beteiligenden Grundeigentümern im Zuge des Ausbaus der überwiegend durch Staatsforst führenden A 9 auf sechs Fahrstreifen beim Dreieck Potsdam. Dabei gab es jedoch eindeutige administrative Vorgaben bereits durch Schreiben des BMV vom 15.4.1996 an die obersten Landesstraßenbaubehörden und vom 16.4.1996 an das Eisenbahn-Bundesamt (EBA), dass bei Projekten des Anhangs I und des Anhangs II der UVP-Richtlinie 85/337/EWG eine Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt durchzuführen sei.¹²³² Grundsätzlich sollte bei den Projekten des Anhangs I ein Planfeststellungsverfahren oder ein Plangenehmigungsverfahren mit formeller UVP stattfinden. Ferner konnte in *Ausnahmefällen* von einer formellen UVP abgesehen werden, was nach den Vorgaben der UVP-Richtlinie durchaus möglich war, jedoch mussten in diesem Falle die in Art. 2 Abs. 3 der RL vorgesehenen Verfahrensschritte (vorherige Notifizierung bei der europäischen Kommission) eingeleitet werden. Letztlich fanden besagte Rundschreiben des BMV – zumindest im Bereich der Fernstraßen¹²³³ – erschreckend wenig Beachtung.

¹²²⁸ So jedoch etwa § 37 Abs. 2 S. 1 StrG BW a.F. (ähnlich jetzt § 37 II 2), dazu knapp *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 99 f.; kritisch neben *Ronellenfitsch*, DVBl. 1994, 441; *ders.*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 179 203 f.; auch *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.21 (S. 1188 f.).

¹²²⁹ Vgl. *Gibner*, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 94, der in der maßgeblichen Legislaturperiode am Gesetzgebungsverfahren beteiligt war: „Der Gesetzgeber erläßt ein Gesetz, obwohl er weiß, dass es nicht perfekt ist.“ Es handelte sich schlicht u. einfach um einen politischen Kompromiss.

¹²³⁰ Vgl. dazu bundesweite Behördenumfrage Teil 3 A. I. 8.), aber auch 7.1.) u. 7.2.) sowie eingehend *Ahlborn*, Der Natur- und Landschaftsschutz in der Plangenehmigung, wird separat veröffentlicht.

¹²³¹ *Paetow*, ZUR 1996, 57 (59 f.: Dies ist sicher ein nicht nachahmenswertes Extrembeispiel).

¹²³² Rundschreiben des BMV an die obersten Straßenbaubehörden der Länder v. 15.4.1996 – StB 15/14.80.15/21 Va 96 –, abgedruckt in VkB1. 1996, 222, erwähnt in BT-Drs. 14/3646, S. 7. Mit Schreiben v. 16.4.1996 – E 11/20.71.10-01/27 Vma 96 – wies das BMV gleichfalls das EBA an, bei der Erteilung von Plangenehmigungen nach § 18 II AEG grds. ein Planfeststellungsverfahren oder PG-Verfahren mit formeller UVP durchzuführen, falls nicht ausnahmsweise der Weg des Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL gewählt wird. Dazu insg. näher *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. m.w.N.; zur UVP-Thematik bereits *ders.*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (153 ff.). Diese Verwaltungspraxis genügte jedoch, da sie jederzeit beliebig änderbar war, nicht den EuGH-Vorgaben, was auch die Bundesregierung erkannte, BT-Drs. 14/3646, ebd., S. 7 (zum Pkt. Kosten der öffentlichen Haushalte).

¹²³³ Siehe dazu die ernüchternden Ergebnisse der empirischen Umfrage im 3. Teil A. I. 7.1.) u. 7.2.) und speziell auch IV. zur Notifizierungspflicht.

Wenigstens bis zur unmittelbaren Anwendung der UVP-ÄndRL ab dem 14.3.1999¹²³⁴, die den Blick der zuständigen Behörden konkret auf den damals noch bestehenden Konflikt mit den Vorgaben der UVP-RL lenkte, spätestens aber bis zur Anpassung aller bundesverkehrswe gerechlichen Plangenehmigungen im Zuge des UVP-Änderungsgesetzes vom 27.7.2001 (sog. Artikelgesetz), wonach primäre Anwendungsvoraussetzung für das plangenehmigungsrechtliche Verfahren ist, dass keine UVP-Pflicht besteht (Ausnahme § 17 Abs. 1b FStrG), wurden etliche UVP-pflichtige Vorhaben folglich plangenehmigt, was zu einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts in zahlreichen Fällen führte und damit gleichsam zum Unterbleiben einer formellen UVP, d.h. letztlich auch dem Unterbleiben der gebotenen Öffentlichkeitsbeteiligung als Kernelement einer Umweltverträglichkeitsprüfung.¹²³⁵ Doch diese gemeinschaftsrechtswidrigen Vorhaben wurden in Bau gesetzt, also insbesondere Schienenwege und Fernstraßen realisiert. Fraglos wurde die Verkehrsinfrastruktur speziell in den neuen Bundesländern schnell benötigt und Widerstände gab es daher in aller Regel nicht.¹²³⁶ Wie heißt es so schön: Wo kein Kläger, da kein Richter.

Auch wenn sich im Nachhinein noch feststellen ließe, welche Vorhaben UVP-pflichtig gewesen wären, so scheidet eine Angreifbarkeit infolge Zeitablaufs (spätestens 1 Jahr nach Erteilung der PG gem. § 58 II VwGO) bzw. fehlender subjektiver Klagemöglichkeit (anders im Falle von Enteignung)¹²³⁷ in aller Regel aus. Dabei bleibt die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Unterbleiben einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Blick zu behalten, wonach in grundsätzlicher Weise festgestellt wurde, dass durch die UVP-Richtlinie zumindest die materiellrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen des nationalen Rechts für UVP-pflichtige Vorhaben *nicht* verschärft wurden, die UVP also mithin rein *verfahrensrechtlichen* Charakter hat.¹²³⁸ Die förmliche UVP strukturiert dabei für planfeststellungsbedürftige Vorhaben

¹²³⁴ Dazu Müller, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (S. 166 ff./speziell S. 168 f.); Peters, UPR 2000, 172 ff.; Staube, NVwZ 2000, 508 ff.; Stier, DVBl. 1999, 1640 (Witting, S. 1643, li. Sp. u.); Stier/Rude, DVBl. 2000, 250 (252); Hopp, DVBl. 2000, 400 ff. (Lindemann, 401 f.); Stier/Hermanns, DVBl. 1999, 972 (974, li. Sp. M.).

¹²³⁵ Zur unmittelbaren Anwendung der UVP-RL auch früher Timmermans, a.a.O., S. 70 ff.; siehe zu diesem Problemkreis auch bundesweite Behördenumfrage im 3. Teil, A. I. 7.1.) bis 8).

¹²³⁶ Hierzu Paetow, ZUR 1996, 57 ff. (insb. S. 59: „Die wichtigste Mitteilung aus der gerichtlichen Praxis ist wohl, dass es bislang nur *wenige gerichtliche Auseinandersetzungen* um qualifizierte Plangenehmigungen gegeben hat, obwohl insbesondere in den östlichen Bundesländern häufig von diesem Instrument Gebrauch gemacht wurde und wird. Nach den mir zugänglichen Informationen liegt dort der Anteil der Plangenehmigungen an allen fernstraßenrechtlichen Planungsentscheidungen zwischen einem Drittel und mehr als der Hälfte. Schon die Tatsache der geringen Zahl von Gerichtsverfahren kann man als *Beschleunigungserfolg* ansehen. Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn aus der Planungspraxis von der sehr kurzen Verfahrensdauer berichtet wird, die im Schnitt zwischen 2 und 5 Monaten liegt.“). Dazu auch 3. Teil A. II.

¹²³⁷ Ein nationales Gericht, das die Rechtmäßigkeit eines Verfahrens zur Enteignung von Grundstücken in Privateigentum zu prüfen hat, die im Rahmen des Baus einer Autobahn zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt, kann dabei überprüfen, ob der nationale Gesetzgeber innerhalb der von der UVP-RL 85/337/EWG gezogenen Grenzen seines Entscheidungsspielraums geblieben ist, namentlich wenn eine vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung des Projektes unterblieben ist, die nach Art. 5 erhobenen Angaben der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurden und die betroffene Öffentlichkeit entgegen Art. 6 Abs. 2 der UVP-RL keine Gelegenheit hatte, sich vor Durchführung des Projektes zu äußern; EuGH, Urt. v. 19.9.2000 – Rs. C-287/98 –, DVBl. 2000, 1838 (LS). Siehe zum Rechtsschutz eines Enteignungsbetroffenen auch Kühling/Hermann, FachpIR, 2. Aufl., Rn. 600 ff.

¹²³⁸ Grundlegend und instruktiv BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95 –, BVerwGE 100, 238 (LS 2 u. S. 242 ff.) = NVwZ 1996, 788 (LS 2 u. S. 789, zu 1. c) m.w.N.) zur unterbliebenen Umweltverträglichkeitsprüfung bei einer Planfeststellung für eine Autobahn.

den Abwägungsvorgang in der Weise, dass zunächst eine auf die Umwelt beschränkte Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens stattzufinden hat.¹²³⁹ Besondere Beachtung verdient schließlich der vierte Leitsatz des bundesverwaltungsgerichtlichen Urteils vom 25.1.1996, der feststellt, dass das Fehlen einer förmlichen UVP alleine noch keinen Abwägungsmangel indiziert.¹²⁴⁰ Es ist vielmehr weiter zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass als Folge der Unterlassung letztlich abwägungserhebliche Umweltbelange außer acht gelassen oder fehlgewichtet worden sind.

Es wird zwar zum Teil davon ausgegangen, dass eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Notifizierungspflicht nicht erforderlich sei, da sich die Anforderungen bereits aus Art. 2 III der UVP-Richtlinie ergäben und daher sichergestellt sei, dass etwa im Falle der Erteilung einer Plangenehmigung für Verkehrsvorhaben die Kommission entsprechend unterrichtet werde.¹²⁴¹ Jedoch genügt allein eine richtlinienkonforme Verwaltungspraxis, die hier zudem nicht praktiziert wurde, da die Regelung des Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c der UVP-RL (zumindest den überwiegenden Landesstraßenbaubehörden) wohl nicht bzw. kaum bekannt war¹²⁴², keinesfalls der von Art. 249 Abs. 3 EG geforderten innerstaatlichen Umsetzungsverpflichtung. Denn allein eine Verwaltungspraxis – die Richtlinienkonformität unterstellt – weist nicht die erforderliche Publizität auf, also die notwendige Rechtssicherheit, und kann auch jederzeit leicht abgeändert werden.¹²⁴³ Dagegen hatte sich die Europäische Kommission (Generaldirektion XI) seinerzeit bedenkllicherweise damit einverstanden erklärt, dass die Bundesregierung (konkret das BMV) die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit u.a. der plangenehmigungsrechtlichen Vorschriften durch entsprechende Rundschreiben¹²⁴⁴ vom 15. bzw. 16. April 1996 beseitigt.¹²⁴⁵

¹²³⁹ BVerwG, a.a.O., LS 3 u. NVwZ 1996, 788 (790).

¹²⁴⁰ BVerwG, a.a.O., LS 4 u. NVwZ 1996, 788 (790 f., konkret S. 791, li. Sp. o.).

¹²⁴¹ So BR in BT-Drs. 12/4328, S. 28 (Nr. 8); wohl auch *Ringel*, a.a.O., S. 29 ff.; a.A. BReg., BT-Drs. 12/4328, S. 39 (zu Nr. 8), s. aber auch S. 40 (zu Nr. 9); *Erbguth*, NVwZ 1997, 116 (119); sowie instruktiv *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1997, Sp. FB Nr. 164, S. 106 ff. (insb. S. 110 f.).

¹²⁴² Vgl. näher 3. Teil A. IV.

¹²⁴³ Hierzu *Eckert*, a.a.O., S. 106 ff. (110 f.); *Erbguth*, NVwZ 1997, 116 (119 m.w.N. in Fn. 17); näher *Schmidt*, in: *von der Groeben/Schwarze (Hrsg.)*, Kommentar zum EUV und EGV, 6. Aufl., Bd. 4, Art. 249 Rn. 40 m.w.N. zur Rspr. des EuGH in Fn. 131. Gleiches gilt für eine Verwaltungsvorschrift, erforderlich ist daher die Umsetzung durch eine verbindliche Rechtsvorschrift (i.d.R. mindestens eine Rechtsverordnung), so entschieden im Fall der TA Luft, die als nicht ausreichend befunden wurde, um die Vorgaben der RL 80/779/EWG v. 15.7.1980 über Grenzwerte u. Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub (ABl. Nr. L 227, S. 30) umzusetzen, EuGH, Urte. v. 30.5.1991 – Rs. C-361/88 –, Slg. 1991, I-2567 = EuZW 1991, 440 = DVBl. 1991, 869 = NVwZ 1991, 866 = UPR 1992, 24 = NuR 1992, 197 = juris, Entscheidung auch abrufbar unter <http://lexetius.com/1991.255> (speziell Tz. 10 ff.), was § 48 a BImSchG nun entsprechend berücksichtigt. Aufschlußreich insg. auch *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 249 Rn. 9 m.w.N.

¹²⁴⁴ Rundschreiben des BMV an die obersten Straßenbaubehörden der Länder v. 15.4.1996 – StB 15/14.80.15/21 Va 96 –, abgedruckt in VkB1. 1996, 222, erwähnt in BT-Drs. 14/3646, S. 7. Mit Schreiben v. 16.4.1996 – E 11/20.71.10-01/27 Vma 96 – wies das BMV gleichfalls das EBA an, bei der Erteilung von Plangenehmigungen nach § 18 II AEG grds. ein Planfeststellungsverfahren oder PG-Verfahren mit formeller UVP durchzuführen, falls nicht ausnahmsweise der Weg des Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL gewählt wird; hierzu *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: *Blümel/Kühlwetter (Hrsg.)*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. m.w.N.

¹²⁴⁵ Vgl. VkB1. 1996, 222; zur Problematik speziell im Eisenbahnbereich näher *Pfeil*, Plangenehmigung u. Umweltverträglichkeitsprüfung, in: *Blümel/Kühlwetter (Hrsg.)*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. m.w.N.; berechtigte Kritik von *Eckert*, Beschleunigung v. Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, Sp. FB Nr. 164, S. 106 ff. (110 f.).

Nationale Vorschriften, die wie damals die Bestimmungen zum Plangenehmigungsverfahren dem Gemeinschaftsrecht in Form der UVP-RL widersprechen, müssen allerdings aus Gründen der Rechtssicherheit und Normklarheit aufgehoben bzw. angepasst werden, um den eindeutigen Vorgaben der UVP-Richtlinie zu entsprechen.¹²⁴⁶ Auch wenn Richtlinienbestimmungen mangels fristgerechter bzw. defizitärer Umsetzung unmittelbare Wirkung zukommt, entbindet dieser Umstand den Gesetzgeber nicht von seiner Umsetzungsverpflichtung, denn die unmittelbare Anwendung Richtlinienrechts vor nationalem Recht stellt letztlich nur eine Mindestgarantie für die Wirksamkeit des Europarechts dar.¹²⁴⁷ Auch eine richtlinienkonforme Auslegung ist nur bedingt geeignet, dem Gemeinschaftsrecht zur Geltung zu verhelfen.

Im Ergebnis hätte die Bundesrepublik Deutschland die Plangenehmigung ohne jegliche UVP-rechtliche Einschränkung so gar nicht ins deutsche Bundesverkehrsrecht übernehmen dürfen. Denn wenn ein Mitgliedstaat schon während der Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen darf, die geeignet sind, das Ziel der Richtlinie in Frage zu stellen¹²⁴⁸, dann gilt dies erst recht nach Ablauf der Umsetzungsverpflichtung. Dass die Kommission bei der ursprünglichen Einführung der qualifizierten Plangenehmigung durch das VerkPBG (§ 4) ihre Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der UVP-RL zurückgestellt hat, lässt sich seinerzeit nur mit der besonderen Situation der Wiedervereinigung erklären, sowie dem Umstand, dass die Regelungen von vornherein örtlich und zeitlich beschränkt waren.¹²⁴⁹

Ein dringender Bedarf für die Aufnahme der Notifizierungspflicht des Art. 2 Abs. 3 UVP-RL besteht indes aktuell nicht mehr, da ein gemeinschaftsrechtskonformer Zustand beginnend mit der Aufnahme von Umweltschutzklauseln in § 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2 KrW-/AbfG, § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG und § 31 Abs. 3 WHG (früher § 31 I 3) im Zuge des GenBeschlG¹²⁵⁰ v. 12.9.1996 eingeleitet und mit einer umfassenden Beschränkung des Plangenehmigungsverfahrens im Bundesverkehrswegebereich durch das Artikelgesetz¹²⁵¹ v. 27.7.2001 – zumindest im Bundesrecht – seinen vorläufigen Höhepunkt gefunden hat. Es steht nur noch eine klarstellende Anpassung des allgemeinen u. fachgebietsübergreifenden VwVfG (§ 74 Abs. 6 und 7) aus.

III. Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)

Zunächst soll der Entstehungsprozess des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG) kurz dargestellt werden, um anschließend näher auf das nun fachgebietsübergreifende Instrument der Plangenehmigung einzugehen und zuletzt einen kurzen Überblick über die restlichen Änderungen im Zuge dieses Gesetzes zu geben.

¹²⁴⁶ So auch *Eckert*, a.a.O., S. 110 oben.

¹²⁴⁷ *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 249 Rn. 9 unter Verweis auf EuGH 1996, I-2423 – Kommission/Deutschland.

¹²⁴⁸ *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 249 Rn. 9 unter Verweis auf EuGH 1997, I-7411 – Wallonie; 8.5.2003 – ATRAL.

¹²⁴⁹ So auch *Eckert*, a.a.O., S. 108 f.; vgl. ferner BT-Drs. 12/4328, S. 28 (zu Nr. 8 a).

¹²⁵⁰ Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz, BGBl. I, S. 1354 (v. 18.9.1996).

¹²⁵¹ BGBl. I 2001, S. 1950 (2015 ff.).

1. Vorarbeiten zum GenBeschlG

Das Gesetzesvorhaben zum GenBeschlG geht maßgeblich auf Vorschläge¹²⁵² der im Februar 1994 von der Bundesregierung eingesetzten *Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*¹²⁵³ zurück, deren Aufgabe es war, neben den nationalen auch die internationalen Auswirkungen komplexer Genehmigungsverfahren auf den Wirtschaftsstandort Deutschland zu untersuchen.¹²⁵⁴ Diese nach ihrem Vorsitzenden benannte *Schlichter-Kommission*¹²⁵⁵ legte schließlich Anfang Dezember 1994 einen 231-seitigen Bericht¹²⁵⁶ mit ca. 100 konkreten Vorschlägen vor.¹²⁵⁷

Das Bundeskabinett setzte daraufhin am 25. Januar 1995 eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Koalitionsfraktionen und der betroffenen Bundesressorts unter dem Vorsitz von Staatssekretär Dr. *Ludewig*¹²⁵⁸ ein, welche die Vorschläge der Schlichter-Kommission für das folgende Gesetzgebungsverfahren eingehend geprüft und konkrete Empfehlungen erarbeitet hat.¹²⁵⁹ Themen der fünf Sitzungen dieser Arbeitsgruppe waren Leitlinien und Modelle für die Beschleunigung von Verfahren (§§ 71 a ff. VwVfG¹²⁶⁰), das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht, das Immissionschutzrecht, das Wasserrecht, das Baurecht, das Verwaltungsprozeßrecht sowie das europäische Gemeinschaftsrecht. Insbesondere die Verbesserungen der Bedingungen für Investitionen aus der Sicht des Investors standen hierbei im Vordergrund.¹²⁶¹ Die empfohlenen Beschleunigungsmaß-

¹²⁵² Die Vorschläge der Kommission zum VwVfG entsprachen allerdings überwiegend den im Entwurf eines Standortsicherungsgesetzes vorgesehenen Regelungen. Vgl. BT-Drs. 13/1445.

¹²⁵³ Vgl. hierzu umfassende Würdigung bei *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, Speyerer Forschungsbericht Nr. 164, 1997, die überwiegend Kritik äußert.

¹²⁵⁴ *Bonk*, Strukturelle Änderungen d. VwVfG durch d. GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (322).

¹²⁵⁵ Prof. Dr. Otto *Schlichter*, Vizepräsident des BVerwG a.D. hatte den Vorsitz der 8 Mitglieder zählenden Kommission, welcher neben Prof. *Bullinger* (Univ. Freiburg) als Verwaltungsrechtler noch Vertreter aus Wirtschaft, Unternehmen, Verwaltung und Recht angehörten, vgl. *Schlichter*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl. 1995, 173 ff. (Mitglieder in Fn. 1).

¹²⁵⁶ *Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.)*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1994.

¹²⁵⁷ Vgl. hierzu Umweltgutachten des *Rates von Sachverständigen für Umweltfragen*, BT-Drs. 13/4108, Tz. 77 ff.; *Bullinger*, Investitionsförderung durch nachfragegerechte und kooperative Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, JZ 1994, 1129; *Büllesbach*, Möglichkeiten der Beschleunigung von parallelen Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 710; umfassende Würdigung bei *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 10 ff.; *Hoffmann*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: zum Bericht einer Expertenkommission der Bundesregierung, DÖV 1995, 237; *Lübbe-Wolff*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes, ZUR 1995, 57 m.w.N.; *Schlichter*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl. 1995, 173; *Wulforth*, Die Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren in den neuen Bundesländern, LKV 1995, 316.

¹²⁵⁸ Staatssekretär Dr. Johannes *Ludewig*, Bundesministerium für Wirtschaft.

¹²⁵⁹ Zu den verschiedenen Kommissionen, die sich auf Bundes- aber auch auf Länderebene mit der Beschleunigungsdiskussion befassen: *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 (1014 Fn. 8 u. 9); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (956 f.).

¹²⁶⁰ Dazu *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 a Rn. 40 ff.; ders., Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (326 ff.); *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361 (363 ff.). Vorbilder für die entsprechenden Kommissionsvorschläge finden sich in Verwaltungsvorschriften des Landes Baden-Württemberg, vgl. Nachweise bei *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG, NVwZ 1996, 955 (957 in Fn. 16).

¹²⁶¹ *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (957).

nahmen widmeten sich dabei allein der Reform des formellen Rechts, ließen also das materielle Recht (noch)¹²⁶² unangetastet.

Die Arbeitsgruppe *Ludewig*¹²⁶³ stimmte dabei grundsätzlich den meisten Vorschlägen der Schlichter-Expertenkommission zu, nahm allerdings auch einige Modifikationen vor.¹²⁶⁴ Ein zentrales Anliegen war es hierbei, nicht bloß Detailkorrekturen vorzunehmen, sondern grundsätzliche Reformvorschläge zu erarbeiten, die eine nachhaltige Beschleunigung von Verwaltungsverfahren bewirken, ohne dabei jedoch den gebotenen Schutz Dritter oder der Allgemeinheit, insbesondere den Umweltschutz, bis hin zu Rechtsschutzfragen, zu beeinträchtigen.¹²⁶⁵ Dies geschah unter dem Gebot, dass Genehmigungsverfahren in investitionsrelevanten Wirtschaftszweigen flexibler ausgestaltet werden müssen, indem die Investoren stärker als bisher Einfluß auf das Verfahren nehmen können.

Nach Vorlage des Regierungsentwurfs zum GenBeschlG¹²⁶⁶ im März 1996 hat der Bundesrat den zuvor von ihm auf Initiative Baden-Württembergs beschlossenen – weitgehend auf das gleiche Ziel¹²⁶⁷ – gerichteten Gesetzentwurf zur Sicherung des Standortes Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren (sog. Standortsicherungsgesetz)¹²⁶⁸ letztlich für erledigt erklärt.¹²⁶⁹ Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen zur Plangenehmigung (§ 74 Abs. 6 VwVfG) und Freistellung von PF und PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (§ 74 Abs. 7 VwVfG) stimmten dabei mit denen der Bundesregierung wortwörtlich überein, allerdings mit der bedeutsamen Ausnahme, dass im Entwurf zum Standortsicherungsgesetz das Plangenehmigungsverfahren auch bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung möglich gewesen wäre.¹²⁷⁰ Auch die amtlichen Begründungen beider Gesetzentwürfe gleichen sich daher sehr.¹²⁷¹ Nur die Ausführungen zum erweiterten plangenehmigungsrechtlichen An-

¹²⁶² Fehler in der Fachplanung ließen sich vermeiden, wenn man die förmlichen und materiellen Anforderungen reduzieren könnte, so *Ronellenfitsch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch, Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 ff. (506). Nach dem Etappensieg durch das GenBeschlG gilt es das Tabuthema der Senkung materieller Standards anzugehen, so *Ronellenfitsch*, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 ff. (68 f.); ebenso *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013, die das Übel an der Wurzel zu packen gedenken, also im materiellen Recht ansetzen wollen.

¹²⁶³ Mitglied für die FDP: Prof. Dr. Schmidt-Jortzig; vgl. ferner die Nachweise bei *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG, NVwZ 1996, 955 (957 Fn. 17).

¹²⁶⁴ Ebd.; vgl. BMWi (Hrsg.), Bericht der *Schlichter*-Kommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, 1994, Rn. 909 ff.

¹²⁶⁵ Begründung zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995, S. 7. Vgl. *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (146 m.w.N. in Fn. 59); *Schmidt-Jortzig*, mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (S. 5).

¹²⁶⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG), BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996.

¹²⁶⁷ Siehe zur Zielsetzung des Standortsicherungsgesetzes BT-Drs. 13/1445, S. 1 (zu A.) und Begründung S. 6 ff.

¹²⁶⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, BT-Drs. 13/1445 v. 19.5.95.

¹²⁶⁹ Vgl. BR-Drs. 502/96. Dazu auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 71 a Rn. 9 ff.; ferner *Sparwasser*, AnwBl 2000, 658 (667, näher Fn. 102), der für das Genehmigungsmodell des vom Bundesrat favorisierten § 30 a VwVfGE eintritt, das nach seiner Auffassung wohl besser geeignet gewesen wäre den gesetzgeberischen Beschleunigungseffekt zu erreichen.

¹²⁷⁰ BT-Drs. 13/1445, S. 5 (§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG-Entwurf; zu Art. 1 Nr. 7).

¹²⁷¹ Vgl. BT-Drs. 13/1445, S. 7 (zu Nr. 7) und BT-Drs. 13/3995, S. 10 (zu Nr. 8).

wendungsbereich nach dem Vorschlag des Bundesrates passen im Ergebnis nicht zur weiteren Begründung, wonach die enteignungsrechtliche Vorwirkung (der Planfeststellung) bei der vorgesehenen Plangenehmigung entfalle, da diese nicht als Grundlage einer Enteignung dienen könne.¹²⁷² Denn entweder ist eine Plangenehmigung auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig (so der Bundesratsentwurf), dann muss die Plangenehmigungsentscheidung zudem eine enteignungsrechtliche Vorwirkung besitzen (so auch § 17 I a FStrG und § 28 I a PBefG) oder das Plangenehmigungsverfahren ist bewußt auf Fälle begrenzt, wo Dritte nicht in ihren Rechte betroffen werden, dann bedarf es der besagten Rechtswirkung konsequenterweise auch nicht (so jetzt § 74 Abs. 6 VwVfG und die bislang überwiegende Zahl der Fachplanungsgesetze im Bundesverkehrswegebereich). Dennoch verfolgte der Bundesrat die Aufnahme des Zusatzes „oder nicht wesentlich“ im Gesetzgebungsverfahren zum GenBeschlG weiter¹²⁷³, hielt also an seinem ursprünglich mit dem Standortsicherungsgesetz verfolgten Konzept, den es als das „Original“ bezeichnete, während der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum GenBeschlG lediglich eine zeitlich spätere „Zweitfassung“ darstelle, fest.¹²⁷⁴

Am 8.5.1996¹²⁷⁵ fand abschließend eine gemeinsame Anhörung von Sachverständigen vor dem Innen-, Rechts-, Wirtschafts- und Umweltausschuß des Bundestages zu den Gesetzentwürfen des sog. Beschleunigungspaketes zur Änderung des VwVfG¹²⁷⁶, der VwGO¹²⁷⁷ und des BImSchG¹²⁷⁸ statt. Die schriftlichen Stellungnahmen¹²⁷⁹ und die mündlichen Äußerungen der Sachverständigen¹²⁸⁰ waren mit Ausnahme der Vertreter aus der Industrie und der Mitglieder der vorherigen Expertenkommission durchweg kritisch.¹²⁸¹ Der Entwurf des GenBeschlG ist im Gegensatz zu dem der VwGO nach der Anhörung jedoch nicht mehr verändert worden.

2. Aufnahme der Plangenehmigung ins allgemeine VwVfG

Das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG)¹²⁸² vom 12. September 1996 übernimmt schließlich die

¹²⁷² So ausdrücklich auch BT-Drs. 13/3995, S. 10 re. Sp. o. (zu Nr. 8 a.E.).

¹²⁷³ BT-Drs. 13/3995, S. 13 zu Art. 1 Nr. 8 Buchstabe b (§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG).

¹²⁷⁴ Genauer Stellungnahme des BR zum Entwurf des GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995, S. 11.

¹²⁷⁵ Nach Vorlage des Regierungsentwurfs für das GenBeschlG hat der Bundesrat den zuvor von ihm beschlossenen Entwurf für ein sog. - Standortsicherungsgesetz - (BT-Drs. 13/1445 v. 19.5.1995) für erledigt erklärt. Siehe insb. zum favorisierten § 30 a VwVfG statt der letztlich eingeführten §§ 71 a-e VwVfG auch die Stellungnahme des BR zum Entwurf des GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 11 f. mit Begründung (zu Art. 1 Nr. 5 und 6).

¹²⁷⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG), BT-Drs. 13/3995; Beschlußempfehlung u. Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 13/5085.

¹²⁷⁷ Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der VwGO u. anderer Gesetze (6. VwGOÄndG), BT-Drs. 13/3993. Gegenäußerung der Bundesregierung auf die Stellungnahme des BR, BT-Drs. 13/4069. Beschlußempfehlung u. Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 13/5098.

¹²⁷⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung u. Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren, BT-Drs. 13/3996.

¹²⁷⁹ Vgl. Ausschußdrucksache 13/271, Teile I-VI (insbesondere *Blümel*: Teil I, S. 3-45 sowie *Eckert*, S. 47-78) u. Ausschuß für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit, BT-Drs. 13/272.

¹²⁸⁰ Vgl. Prot. Nr. 31 (13. Wahlperiode) des BT-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit 16. Ausschuß), insbesondere S. 23 ff., S. 60, S. 112 ff., S. 121 ff.

¹²⁸¹ *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (322); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. d. Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (957); in der Grundtendenz kritisch *Eckert*, Beschleunigung v. Planungs- u. Genehmigungsverfahren, Sp. FB Nr. 164, 1997, 1 ff. m.w.N.

¹²⁸² Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354).

verfahrensstraffenden Regelungen des PIVereinfG¹²⁸³ aus dem Jahre 1993 und damit im Grundsatz das im Wege des VerkPBG¹²⁸⁴ 1991 zunächst räumlich und zeitlich begrenzte Sonderplanungsrecht der neuen Länder in seinen Grundzügen ins allgemeine fachbereichsübergreifende Verwaltungsverfahrenrecht (VwVfG) des Bundes. Besondere Beachtung verdient dabei die Einführung des neuen Verfahrensmodells der qualifizierten¹²⁸⁵ Plangenehmigung mit umfassender Konzentrationswirkung¹²⁸⁶ gemäß § 74 Abs. 6 VwVfG und weiter das Rechtsinstitut des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung nach § 74 Abs. 7 VwVfG (sog. Verzicht bzw. Planfreistellung)¹²⁸⁷.

Nachdem sich diese Regelungen im speziellen und damit vorrangigen Fachplanungsrecht grundsätzlich bewährt haben, konkret im Bereich des Bundesverkehrswegerechts und dabei insbesondere sehr häufig zum Auf- und Ausbau der Infrastruktur in den neuen Ländern zum Zuge kamen und auch heute noch kommen, lag eine Normierung im allgemeinen VwVfG recht nahe. So erging im Herbst 1996 das GenBeschlG¹²⁸⁸ als eine der sog. Beschleunigungsnovellen¹²⁸⁹ im Zuge der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland.¹²⁹⁰ Nunmehr existiert gleich dem fachplanungsrechtlichen Vorbild ein dreistufiges Zulassungssystem bestehend aus Planfeststellung, Plangenehmigung und Planfreistellung. Jedoch ist die praktische Bedeutung der Aufnahme von Plangenehmigung und Verzicht auf PF und PG ins fachgebietsübergreifende VwVfG bislang eher gering geblieben, da zumeist speziellere Regelungen im Fachplanungsrecht existieren, die den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften nach § 1 Abs. 1 VwVfG vorgehen.¹²⁹¹ Dies mag sich zukünftig etwas ändern, wenn das aktuelle Planungsbeschleunigungsgesetz

¹²⁸³ Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123. Dazu II.

¹²⁸⁴ Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 mit Änderungen speziell durch Art. 8 PIVereinfG. Dazu oben unter 2. Teil F. I. Die aktuelle Fassung ist abrufbar unter <http://www.bundesrecht.juris.de/verkpbg/>.

¹²⁸⁵ Zumeist wird von einer *qualifizierten Plangenehmigung* gesprochen, so Paetow, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 (59) u. auch Ronellenfitsch, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 51 ff. (67), weil ihr nach § 74 VI S.2 HS 1 VwVfG Bund die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung zukommt (weitergehend die Fachplanungsgesetze). Teilweise wird sie aber auch als *einfache Plangenehmigung* bezeichnet, weil ihr im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren kein förmliches Verwaltungsverfahren vorauszu-gehen hat. (§ 18 II S. 2 HS 2 AEG (= ehemals § 36 b II S. 2 HS 2 BBahnG); § 17 I a S. 2 HS 2 FStrG; § 8 II S. 2 HS 2 LuftVG; § 2 II S. 2 HS 2 MBPIG; § 28 I a S. 2 HS 2 PBefG; § 14 I a S. 2 HS 2 WaStrG; allgemein jetzt § 74 VI S.2 HS 2 VwVfG; landesrechtlich z.B. § 38 I a S. 4 HS 2 StrWG NW).

¹²⁸⁶ Hierzu eingehend 5. Teil B.

¹²⁸⁷ Zur – gleichen Anforderungen unterliegenden – Regelung im Fachplanungsrecht näher Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff.; Timmermans, Verzicht auf PF und PG, 1997, S. 89 ff.; übersichtsartig dies., VBIBW 1998, 285 ff. (289 ff., zu IV.).

¹²⁸⁸ Zur Entstehungsgeschichte etwa Schmitz/Wessendorf, NVwZ 1996, 955 (956 f.).

¹²⁸⁹ Dazu Stüer, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 m.w.N.; ders., in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 ff.; Breuer u. Schendel, Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes, in: ebd., S. 77 ff. u. S. 109 ff.; Kutscheidt, Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung, in: ebd., S. 127 ff.; Schäfer u. Moormann, Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: ebd., S. 147 ff. u. S. 159 ff.; Ronellenfitsch, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: ebd., S. 51 ff.; ferner Schulze/Stüer, Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren – Die Emsvertiefung, ZfW 1996, 269 ff.

¹²⁹⁰ Hierzu etwa Krumsiek/Frenzen, DÖV 1995, 1013 ff.; Schlichter, DVBl. 1995, 173 ff.; Steinberg, NuR 1996, 6 ff.; Schulze, NVwZ 1996, 773 f.; zahlreiche Nachweise bei Stüer, DVBl. 1997, 326 (Fn. 1); ders. NWVBl. 1998, 169 ff. Siehe auch Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, BT-Drs. 13/1445 v. 19.5.1995, S. 1 f. und 6 ff.

¹²⁹¹ Vgl. BT-Drs. 13/3995, S. 7 re. Sp. M. (B. zu Art. 1): Es bleibt daher im Einzelfall zu prüfen, ob Regelungen eines Fachgesetzes Vorschriften des VwVfG ganz o. teilw. verdrängen.

(PIBeschlG)¹²⁹² in Kraft tritt, und dabei auch im Bundesverkehrswegerecht eine Verweisungstechnik auf § 74 Abs. 6 VwVfG – gleich § 31 III 1 Hs. 1 KrW-/AbfG, § 9 b I 2 Hs. 1 AtG und § 31 I 3 WHG a.F. (jetzt § 31 III) – eingeführt wird.

Der (qualifizierten) Plangenehmigung werden dabei ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung zuerkannt nach § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG, allerdings zutreffender Weise mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung. Denn entsprechend dem übergreifenden Charakter des VwVfG ist hier das Plangenehmigungsverfahren *nur* in den Fällen vorgesehen und zulässig, in denen Rechte anderer **nicht** beeinträchtigt werden.¹²⁹³ Dieses Beschleunigungsinstrument vermeidet daher in einfach gelagerten Fällen den erheblichen Zeit- und Verwaltungsaufwand eines planfeststellungsrechtlichen Verfahrens. Auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung wurde dabei anders als im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 Abs. 1 a FStrG und § 28 I a PBefG), wo eine Plangenehmigung auch in Fällen von unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung möglich ist (jeweils Nr. 3)¹²⁹⁴, bewußt verzichtet, da das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren nach Ansicht der damaligen Bundesregierung¹²⁹⁵ keine ausreichende Grundlage für eine Enteignung – wenn auch in geringem Umfang – darstellen würde.¹²⁹⁶ Zwar enthalten das Allgemeine Eisenbahngesetz (§ 18 II 1 Nr. 3 AEG), das Bundeswasserstraßengesetz (§ 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG), das Luftverkehrsgesetz (§ 8 II 1 Nr. 3 LuftVG) und das Magnet-schwebbahnplanungsgesetz (§ 2 II 1 Nr. 3 MBPIG) gleichfalls die Einschränkung¹²⁹⁷, dass Rechte anderer „nicht“ beeinträchtigt sein dürfen, doch sprechen besagte Bundesverkehrswe-gesetze der Plangenehmigungsentscheidung dennoch (unverständlicherweise) sämtliche Rechts-wirkungen der Planfeststellung und damit auch die enteignungsrechtliche Vorwirkung zu.¹²⁹⁸ Wenn jedoch Anwendungsvoraussetzung ist, dass auf Rechtspositionen planbetroffener Dritter gerade nicht zugegriffen werden darf, geht folglich auch die eben genannte Rechtswirkung in Form der enteignungsrechtlichen Vorwirkung ins Leere. Jedoch beabsichtigt das aktuelle PIBeschlG zumindest das AEG, das WaStrG und das MBPIG dahingehend anzupassen, dass Plangenehmigungen hier zukünftig auch bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein sollen.¹²⁹⁹ Dann wiederum wäre ein Anwendungsbereich eröffnet.

Auf die Erteilung einer Plangenehmigung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren indes keine Anwendung gem. § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG, so dass vor allem keine

¹²⁹² Vgl. BR-Drs. 363/05 und BT-Drs. 16/54 zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (PIBeschlG): neuer § 18 b Nr. 1-3 AEG (BT-Drs. 16/54, S. 6); neuer § 17 b I Nr. 1-3 FStrG (a.a.O., S. 9); neuer § 14 b Nr. 1-3 WaStrG (a.a.O., S. 13); warum das LuftVG nicht entsprechend angepasst wird, erschließt sich nicht (a.a.O., S. 15); neuer § 2 a Nr. 1-3 MBPIG (a.a.O., S. 17); § 11 c I Nr. 2-3 EnWG.

¹²⁹³ § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG; dazu BT-Drs. 13/3995, S. 10 (zu Nr. 8 (§ 74)). Siehe auch die allg. Kommentierungen hierzu, etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165 ff.; differenziert auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137 ff. m.w.N.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 151 ff.; ferner *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 153 ff.

¹²⁹⁴ Bis zum Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 f.) jeweils Nr. 1.

¹²⁹⁵ BT-Drs. 13/3395 v. 6.3.1996 zum Entwurf des GenBeschlG, S. 10 (zu Nr. 8, re. Sp. o.).

¹²⁹⁶ Näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 171 ff. (173); *Knack*, VwVfG, § 74 Rn. 164 f.

¹²⁹⁷ Bis zum Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2016 f.) war dies jeweils in Nr. 1 normiert, vgl. Einführung der qualifizierten PG durch das PIVereinfG, BGBl. I 1993 S. 2123.

¹²⁹⁸ § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG und § 2 II 2 Hs. 1 MBPIG.

umfassende und zeitaufwendige Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 73 VwVfG stattfindet.¹³⁰⁰ Während demnach explizit die planfeststellungsrechtlichen Verfahrensvorschriften der §§ 72 ff. VwVfG wegfallen, behalten jedoch alle materiell-rechtlichen Bestimmungen – wie im Falle einer Planfeststellung – volle Wirksamkeit. Hierbei dürfen also Rechte Dritter oder der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt werden¹³⁰¹, was konkret heißt, dass die Genehmigungsverfahren nur unter strikter Wahrung vor allem der umweltschutzrechtlichen Prüfstandards im materiellen Recht eine Verfahrensbeschleunigung erfahren dürfen.¹³⁰² Es findet damit im Ergebnis ein nicht förmliches Verwaltungsverfahren im Sinne der §§ 9 ff. VwVfG einschließlich der Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a bis e VwVfG statt, an deren Ende eine planerische Entscheidung – gleich einem Planfeststellungsbeschluss – in Form einer Plangenehmigung steht. Diese stellt dabei einen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG dar, der gleich einer Planfeststellung angreifbar ist.

Die Anwendbarkeit der §§ 71 a ff. VwVfG¹³⁰³ ergibt sich dabei aus dem Zusammenspiel verschiedener Vorschriften: Zunächst ordnet § 72 I Hs. 2 VwVfG für Planfeststellungsverfahren allgemein an, dass die §§ 71 a-e VwVfG nicht anzuwenden sind, doch normiert § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG demgegenüber wiederum (so auch das Fachplanungsrecht), dass auf die Plangenehmigungserteilung die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren nicht anzuwenden sind, daher gelangen die §§ 71 a ff. VwVfG im Wege einer doppelten Negation doch letztlich zur

¹²⁹⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 2: neuer § 18 b Nr. 2 AEG (BR-Drs. 363/05, S. 3 = BT-Drs. 16/54, S. 6); Art. 3 Nr. 4: neuer § 14 b Nr. 2 WaStrG (BR-Drs. 363/05, S. 15 = BT-Drs. 16/54, S. 11) und Art. 6 Nr. 1: neuer § 2 a Nr. 2 MBPlG (BR-Drs. 363/05, S. 24 = BT-Drs. 16/54, S. 17).

¹³⁰⁰ Näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161 u. 170; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154 ff.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 158 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 162 ff.

¹³⁰¹ So BT-Drs. 13/3995 S. 1 (zur Zielsetzung) u. näher auch BT-Drs. 12/4328 zum Entwurf des PIVereinfG, wodurch die PG im Bundesverkehrswegerecht eingeführt wurde, S. 2: „Der Gesetzentwurf enthält (nur) verfahrensrechtliche Bestimmungen; materiellrechtliche Anforderungen an die Planung, z.B. bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen, werden nicht geändert.“; auch a.a.O., S. 18 (zu 4.). Dazu *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, *VerwArch* 88 (1997), 137 (146 m.w.N. in Fn. 59); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland, *NVwZ* 1996, 955. Kritisch zu diesen politischen Vorgaben *Ronellenfitsch*, der ausführt, dass sich Fehler in der Fachplanung vermeiden ließen, wenn man die förmlichen und materiellen Anforderungen reduzieren könnte, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Grupp/Ronellenfitsch* (Hrsg.), *Planung - Recht - Rechtsschutz*, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 ff. (506). Nach dem Etappensieg durch das GenBeschlG gilt es das Tabuthema der Senkung materieller Standards anzugehen, so *Ronellenfitsch*, *Novellierung des VwVfG*, in: *Rengeling*, *Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung*, 1997, S. 51 ff. (68 f.); ebenso *Krumsiek/Frenzen*, *Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren*, *DÖV* 1995, 1013, die das Übel zu langer Verwaltungsverfahren an der Wurzel zu packen gedenken, also im materiellen Recht ansetzen wollen.

¹³⁰² Kritisch zu Reformbestrebungen *Gassner*, *Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von Planfeststellung u. Plangenehmigung*, *NuR* 1996, 492 ff.; *ders.*, *Umweltaspekte des VerKPBG unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung*, *NuR* 1992, 449 ff.; *Lübbe-Wolff*, *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes*, *ZUR* 1995, 57 ff.; *Koch*, *Vereinfachung des materiellen Umweltrechts. Möglichkeiten u. Risiken*, *NVwZ* 1996, 215 (219 ff.); *Kröger/Schulz*, *Verfahrensbeschleunigung durch Plangenehmigung zu Lasten des integrierten - Umweltschutzes?*, *NuR* 1995, 72 ff.; *Steinberg*, *Zeit, Umwelt u. Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsprojekten*, *NuR* 1996, 6 (12 ff.); *Wulfhorst*, *Die Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren in den neuen Ländern*, *LKV* 1995, 316 f.; eine Reihe dieser Anregungen hat die Bundesregierung in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung u. Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (BT-Drs. 13/3996) aufgegriffen.

¹³⁰³ Zur rechtssystematischen Stellung der §§ 71 a ff. VwVfG *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 71 a Rn. 13 ff. (Rn. 15 a.E. zur PG); zur Entstehungsgeschichte Rn. 7 ff.

Anwendung, was auch sinnvoll ist, da sie ausweislich ihrer Überschrift gerade der Beschleunigung v. Genehmigungsverfahren dienen.¹³⁰⁴

Kurz anzusprechen bleiben noch die Sätze 3 und 4 des § 74 Abs. 6 VwVfG, wonach es zum einen gleich der Entwicklung im Bundesverkehrswegerecht vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage keines Vorverfahrens bedarf, was § 68 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 VwGO ausdrücklich zulässt; d.h. es kann bzw. muss also innerhalb der Monatsfrist des § 74 I 2 VwGO sogleich geklagt werden. Schließlich wird zum anderen § 75 Abs. 4 VwVfG für entsprechend anwendbar erklärt, so dass der genehmigte Plan gleichfalls 5 Jahre nach Eintritt der Unanfechtbarkeit außer Kraft tritt, wenn nicht bis dahin mit der Durchführung begonnen wurde. Das Planungsbeschleunigungsgesetz beabsichtigt jedoch aktuell im Bundesverkehrswegerecht zusätzlich eine Verlängerungsmöglichkeit um höchstens 5 Jahre (auf Antrag) zu verankern.¹³⁰⁵ So bereits möglich nach Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG.

Sämtliche Reformen im Bereich des Planungs- und Genehmigungsrechts sind aber untrennbar mit Umweltschutzaspekten verbunden und müssen sich daher an dem im Jahre 1994 eingefügten Grundgesetzartikel 20 a GG¹³⁰⁶, also der staatlichen Verpflichtung zum „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“, messen lassen.¹³⁰⁷ Mit dieser Staatszielbestimmung¹³⁰⁸ hat der Staat eine besondere Verantwortung für den Erhalt der Umwelt übernommen. Unter Beachtung der Vorgaben der UVP-RL und vor dem Hintergrund massiv erhobener Kritik¹³⁰⁹ am Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung, das bis dahin ungehindert auch bei erheblich umweltrelevanten Projekten ohne formelle UVP im Bundesverkehrswegebereich zum Einsatz kam, knüpfte der Bundesgesetzgeber im Zuge des GenBeschlG die Anwendungsmöglichkeit zunächst in drei Fachplanungsbereichen richtlinienkonform daran, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 2 I 2 des UVPG haben kann. Eine solche Umwelt(schutz)klausel beschränkte den Anwendungsbereich des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens im Abfall-, Atom- und Wasserhaushaltsbereich, so dass dort im Ergebnis nur (noch)¹³¹⁰ nicht UVP-pflichtige Projekte plangenehmigungsfähig waren.¹³¹¹ Bei den Änderungen

¹³⁰⁴ Amtl. Begr. z. GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995, S. 8 (re. Sp. u.); statt aller *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163 f. Dazu näher 4. Teil D.

¹³⁰⁵ Vgl. Art. Nr. 2: neuer § 18 c Nr. 1 AEG (BT-Drs. 16/54, S. 6); Art. 2 Nr. 3: neuer § 17 c Nr. 1 FStG (a.a.O., S. 9 a.E.); Art. 3 Nr. 4: neuer § 14 c Nr. 1 WaStrG(a.a.O., S. 13); Art. 6 Nr. 1: neuer § 2 b Nr. 1 MBPlG (a.a.O., S. 17); Art. 8 Nr. 1: neuer § 11 d Nr. 1 EnWG (a.a.O., S. 20).

¹³⁰⁶ Art. 20 a GG eingefügt durch Gesetz v. 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146).

¹³⁰⁷ *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (8 f.).

¹³⁰⁸ Dazu etwa *Murswiek*, Zur Bedeutung des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20 a GG) für Rechtsetzung u. Rechtsanwendung NVwZ 1996, 222 ff. (zum Optimierungsgebot, S. 226, 227 u. 229); *Wagner*, Forschungsförderung durch Verfahren?, in: *Grupp/Ronellenfisch* (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 591 (612 ff.).

¹³⁰⁹ Siehe dazu 1. Teil, C., insb. D., E. u. H. sowie ausf. *Ahlborn*, Der Natur- und Landschaftsschutz in der Plangenehmigung, wird separat veröffentlicht.

¹³¹⁰ Im Abfall- und Wasserrecht bestand bereits seit langem die Möglichkeit eine (Plan-) Genehmigung zu erteilen (dazu 2. Teil, A. u. E.), allerdings ohne umfassende Konzentrationswirkung, die erst das GenBeschlG fachgebietsübergreifend für *alle* Bereiche einführte; im AtG war das Rechtsinstitut der (qualifizierten) Plangenehmigung hingegen komplett neu.

¹³¹¹ § 7 III 1 Nr. 1 u. 2 AbfG; jetzt § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG; § 9b I 2 AtG u. § 31 I 3 WHG a.F. (jetzt § 31 III); vgl. dazu Art. 2-5 GenBeschlG, BGBl. I 1993, S. 1354 1356 f.) sowie amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 10 (zu den Art. 2 bis 5).

handelt es sich um verfahrensrechtliche Ergänzungen des Umweltrechts zu der Neuregelung des § 74 Abs. 6 VwVfG, die von den besagten Gesetzen in Bezug genommen wird, um sicherzustellen, dass ein vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren auch tatsächlich nur in den Fällen zur Anwendung gelangt, wenn nach der UVP-RL kein förmliches Planfeststellungsverfahren mit integrierter UVP erforderlich ist. Die Beschränkung der allgemeinen Regelung in § 74 Abs. 6 und auch 7 VwVfG hat der Bundesgesetzgeber dabei leider übersehen. Eine baldige Aufnahme und Klarstellung ist daher wünschenswert.

Vor dem Hintergrund, dass das VwVfG des Bundes im Prinzip nur bei Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren von Bundesbehörden, speziell im Eisenbahn- und Magnetschwebbahnplanungsrecht, wofür das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zuständig ist sowie bei Wasserstraßenrecht im Hoheitsbereich der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen des Bundes, *ergänzend* zur Anwendung gelangt, nach § 1 Abs. 3 VwVfG für den Regelfall der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder i.S.d. Art. 83 ff. GG aber die jeweiligen Landes-VwVfG gelten, war es unabdingbar, dass die Länder die Regelungen des GenBeschlG in ihr entsprechendes Verwaltungsrecht übernehmen. Die zur Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung notwendige Wahrung des Gleichklangs von Bundes- und Landes-VwVfG erforderte daher eine zügige Übernahme der neuen Vorschriften, um eine einheitliche Auslegung sicher zu stellen und die Rechtsanwendung unter dem Blickwinkel der Überschaubarkeit und Praktikabilität anzupassen.¹³¹²

3. Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG im Überblick

Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz enthält folgende Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes:

- n Ausdrückliche Betonung des allgemeinen Verfahrensgrundsatzes, dass *Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen sind* (§ 10 S. 2 VwVfG)¹³¹³
- n Senkung der Zahl für **Massenverfahren** von 300 auf **50 Personen**, dadurch Erleichterungen für die Behörden durch erweiterte öffentliche, statt individuelle Bekanntgaben, Ladungen und Zustellungen (§§ 17, 67, 69, 73 u. 74 VwVfG)
- n *Erweiterte Heilungsmöglichkeiten bei Verfahrens- und Formfehlern* (§§ 45 Abs. 2, 46 HS 2 VwVfG)¹³¹⁴, die ergänzt werden durch korrespondierende Regelungen des

¹³¹² Diesen Punkt betont auch die BReg. im Entwurf zum GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 2 (bei D. Kosten) und auch S. 7 (zu A. a.E.); siehe speziell zu §§ 71 a bis e S. 8 ff. (zu Nr. 5).

¹³¹³ Vgl. *Stelkens/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 20 ff.; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (327) mißt der Vorschrift vor allem Appellfunktion ohne einklagbaren Anspruch zu, *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), *Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung*, 1997, S. 215 (218); zur Wirkung von Beschleunigungsgeboten im Verfahrensrecht näher *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 ff.; ferner zu verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 ff.

¹³¹⁴ Verfassungsrechtliche Bedenken erheben *Blümel*, in: *Ausschuß-Drs. 13/271*, Teil I, S. 6; *Eckert*, ebd., S. 71 f.; *Verstegen*, ebd., S. 120; *Bonk*, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (324); *Bracher*, Nachholung der Anhörung bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens?, DVBl. 1997, 534 (535); *Fengler*, RiA 1997, 279 (282 f.); *Gromitsaris*, SächsVBl. 1997, 101 (103); *Hatje*, Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, DÖV 1997, 477 (484 m.w.N. in Fn. 10); *Redeker*, Die „Heilungsvorschriften“ der 6. VwGO-Änderungsnovelle, NVwZ 1997, 625 ff.;

6.VwGOÄndG¹³¹⁵ (§ 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 7, § 94 S. 2, § 114 S. 2 VwGO), mit denen auch die Verwaltungsgerichte zugunsten der Behörden in die Heilungsregelungen einbezogen werden¹³¹⁶

n **Beschleunigung von Genehmigungsverfahren**¹³¹⁷, welche wirtschaftlichen Unternehmungen dienen, indem umfassende Beratungspflichten eingeführt werden und das Verfahren flexibel und in Kooperation¹³¹⁸ zwischen Verwaltung und Investor auszugestalten ist (§§ 71 a-e VwVfG¹³¹⁹)¹³²⁰

n **Straffung des Planfeststellungsverfahrens**¹³²¹ durch Einführung / Verkürzung von Fristen und (teilweise materiellen) Präklusionsregelungen im Anhörungsverfahren (§ 73 Abs. 2, Abs. 3 S. 1, Abs. 3 a, Abs. 4 S. 3 u. 4, Abs. 5 S. 1, Abs. 6 S. 7 VwVfG)¹³²²

ders., Neue Experimente mit der VwGO?, NVwZ 1996, 521 (522 ff.); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (957 in Fn. 29).

¹³¹⁵ Sechstes Gesetz zur Änderung der VwGO u. anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) v. 1.11.1996, BGBl. I S. 1626. Neben den Vorschriften über die Heilung formell rechtswidriger VAe noch im Prozeß (VG als „Reparaturbetrieb/verlängerter Arm“ der Verwaltung) werden weitere Regelungen getroffen, wie etwa die Einführung einer Zulassungsberufung (§ 124 I VwGO), um die Verwaltungsgerichte weiter zu entlasten und damit eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen. Vgl. *Redeker*, NVwZ 1996, 521 (522 ff.); *Schenke*, „Reform“ ohne Ende - Das 6. VwGO-ÄndG, NJW 1997, 81 ff., mit einer Gesamtwürdigung der geltenden Änderungen.

¹³¹⁶ Die erweiterten Heilungsmöglichkeiten des neuen § 45 II VwVfG können Behörden zu einem rechtspolitisch bedenklich laxen Umgang mit Verfahrensrecht verleiten, weil noch notfalls im Prozeß - sogar durch Hinweis des Gerichtes - ein Fehler heilbar ist. Es besteht dabei die Gefahr, dass die Gerichte zu „Reparaturbetrieben“ der Verwaltung verkommen. Vgl. *Bonk*, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (324 f.); *Krämer*, Sechstes Gesetz zur Änderung der VwGO, LKV 1997, 114 f.; *Kuhla/Hüttenbrink*, Endstation Einzelrichter, DVBl. 1996, 717 (718 f.); *Redeker*, NVwZ 1996, 521 (522 ff.); kritisch *ders.*, Ist der Rechtsstaat wirklich in Gefahr?, NJW 1996, 1870 (1872); ; *Schenke*, NJW 1997, 81 (86 ff.); *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (333 f.).

¹³¹⁷ Dabei ist der Begriff der „Genehmigung“ weit zu verstehen. Er umfaßt alle öffentlich-rechtlichen Gestattungen, unabhängig davon wie das jeweilige Gesetz sie bezeichnet (mithin auch die Plangenehmigung nach § 74 VI VwVfG). Da nach § 72 I VwVfG auf Planfeststellungen die §§ 71 a-e VwVfG nicht anzuwenden sind, zugleich aber nach § 74 VI S. 2 Hs. 2 VwVfG auf die Erteilung der Plangenehmigung die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung finden, sollen - gleichsam im Wege der doppelten Negation - die §§ 71 a bis 71 e VwVfG auch für die PG gelten. So Amtliche Begründung zum GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995, S. 8 r. Sp.; ebenso *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 a Rn. 15 m.w.N. in Fn. 20, § 74 Rn. 136 a.E.; *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361 (363); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170.

¹³¹⁸ Vgl. *Ziekow/Stiegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange - Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen -, 2001, Speyerer FB Nr. 221.

¹³¹⁹ Die Vorschriften zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren in §§ 71 a ff. VwVfG nennen Verfahrensmodelle mit Beschleunigungswirkung, die teilweise schon in Verwaltungsvorschriften enthalten waren bzw. bereits praktiziert wurden u. sich in der Praxis bewährt haben; sie konkretisieren insoweit § 10 VwVfG. Vgl. *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (S. 6 f.); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (959); *Stelkens/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 10 Rn. 12 f. u. *Bonk*, in: ebd., § 71 a Rn. 35; *Wulfhorst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (166).

¹³²⁰ Dazu *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 a Rn. 40 ff.; *ders.*, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (326 ff.); *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, Speyerer FB 164, S. 47 ff.; *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361 (363 ff.); *Ronellenfötsch*, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 (866 f.); *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (958 ff.); *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (327 f.); *ders.*, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (218 ff.).

¹³²¹ Es handelt sich hierbei weitgehend nicht um die erstmalige Kodifizierung neuer bundesrechtlicher Regelungen, sondern um die Übernahme von Vorschriften, die vielfach bereits in einer Reihe von Fachplanungsgesetzen aufgrund

- n **Einführung des Plangenehmigungsverfahrens** statt des vielfach aufwendigeren Planfeststellungsverfahrens für einfach gelagerte Fälle (§ 74 Abs. 6 VwVfG)¹³²³ und des **Entfallens von Planfeststellung sowie Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung** (§ 74 Abs. 7 VwVfG)¹³²⁴
- n **Abmilderung der Auswirkungen von Abwägungsmängeln im Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren**¹³²⁵ durch die Heilungsklausel in § 75 Abs. 1 a VwVfG im Wege der Planergänzung oder des ergänzenden Verfahrens¹³²⁶

Im Fortgang der Arbeit wird auf obige Änderungen aber nur soweit näher eingegangen, wie sie für das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung von Bedeutung sind.

IV. Die Beschleunigungsnovellen 1996

Im Herbst 1996 wurden nach teilweise zähem Ringen im Vermittlungsausschuß noch drei weitere Beschleunigungsnovellen verabschiedet:¹³²⁷

- n Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (BImSchG-Novelle)¹³²⁸ hat das BImSchG und die Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) geändert.¹³²⁹

der Änderungen durch das PIVereinfG vorhanden waren. Dort wurden sie gewissermaßen erprobt und werden nunmehr in das fachgebietsübergreifende, subsidiär geltende VwVfG des Bundes übernommen. Das VwVfG wird also lediglich an den aktuellen Stand der Fachplanungsgesetze angepaßt.

¹³²² Vgl. *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (329); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (959 f.); ferner zur (materiellen) Einwendungspräklusion *Brandt*, NVwZ 1997, 233 ff.; kritisch im Fernstraßenrecht *Solveen*, DVBl. 1997, 803 ff.; zuletzt befürwortend *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 ff.; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der (mat.) Präklusion im Fachplanungsrecht *Thiel*, DÖV 2001, 814 ff.

¹³²³ *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 131 ff.; *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (329); *Kern*, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (210 ff.); *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (152 f.); *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959 f.); *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (220 ff.) = DVBl. 1997, 326 (328 f.).

¹³²⁴ *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 159 ff.; *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (960). Ausführlich dazu *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff..

¹³²⁵ Für die Fachplanungsgesetze seit dem PIVereinfG bereits geltendes Recht. Vgl.: § 20 VII AEG; § 17 VI c FStrG; § 19 IV WaStrG; § 10 VIII LuftVG; § 29 VIII PBefG; § 5 VII MBPlG.

¹³²⁶ Abwägungsmängel sind nur dann rechtserheblich, wenn sie sich tatsächlich auf die Entscheidung ausgewirkt haben. Hierdurch erhält die planende Behörde einen größeren Fehlerfreiraum. Die Regelung stammt ursprünglich aus § 214 III S. 2 BauGB. § 75 I a S. 2 VwVfG stellt zudem den Grundsatz auf: Nachbesserung vor Aufhebung (nur als ultima ratio). Vgl. hierzu *Bonk*, in: Stelkens/ Bonk/Sachs, VwVfG, § 75 Rn. 33 ff.; *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (329 f.); *Ronellenfisch*, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 497 (510 f., 518 f.); *Stüer*, in: ebd., S. 565 (579 ff. m.w.N. zur Rspr.); *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (223 ff.) = DVBl. 1997, 326 (330 ff.).

¹³²⁷ Vgl. *Ronellenfisch*, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 ff. (62 ff.); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG, NVwZ 1996, 955 ff. (957 ff.); *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), ebd., S. 215 ff.; *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 ff. m.w.N..

¹³²⁸ Gesetz zur Beschleunigung u. Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9.10.1996 (BGBl. I 1498).

- n Das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)¹³³⁰ hat zu teilweise erheblichen Veränderungen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geführt.¹³³¹
- n Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (6. WHG-ÄndG)¹³³² ging eine teilweise Umgestaltung bzw. Neufassung wichtiger Bestimmungen des WHG einher.¹³³³

Ziel der Neuregelungen war es vor allem, das Planungsrecht zu vereinfachen und „unnötigen Ballast“ vor allem in den Verfahrensabläufen, aber auch im gerichtlichen Rechtsschutz über Bord zu werfen.¹³³⁴ Die Entscheidungsbefugnis der Planungsträger sollte gefestigt und die Investitionsbereitschaft von gewerblicher Wirtschaft und Industrie zur Sicherung des Standortes Deutschland gestärkt werden.¹³³⁵

Die Beschleunigungsnovellen haben zum Jahresende 1996 in den vier Regelungsbereichen des VwVfG, der VwGO, dem BImSchG und dem WHG zahlreiche und mitunter sogar grundlegende Veränderungen gebracht. Ob der Reformeifer des Gesetzgebers berechtigt war und die erfolgten Änderungen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen, bleibt insgesamt abzuwarten.¹³³⁶

1. Kritische Würdigung

Insbesondere im Vorfeld der parlamentarischen Beratung¹³³⁷ wurde vielfach die ernste Befürchtung geäußert, dass es zu einer Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes¹³³⁸

¹³²⁹ Vgl. *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 16 ff.; *Moormann*, Novellierung des BImSchG, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 159 ff. (171 ff.); *Schäfer*, Die Novellierung des BImSchG, in: ebd., S. 147 ff.; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (337 f.), *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (234 ff.).

¹³³⁰ Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung u. anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) vom 1.11.1996 (BGBl. I 1626).

¹³³¹ Vgl. *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 114 ff.; *Kutscheidt*, Novellierung der VwGO, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 127 ff. (131 ff.); vgl. ferner *Ronellenfitsch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 (512 m.w.N. in Fn. 86); *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (225 ff.); *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (332 ff.) u. zur Beschleunigung gerichtlicher Verfahren siehe dort in Fn. 3.

¹³³² Sechstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 11.11.1996 (BGBl. I 1690) sowie Neufassung des WHG vom 12.11.1996 (BGBl. I 1695).

¹³³³ Vgl. *Breuer*, S. 77 ff. u. *Schendel*, S. 109 ff., Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: ebd., S. 215 (237 ff.); *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (338 ff.).

¹³³⁴ *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff., 10 f.

¹³³⁵ *Stüer*, Querschnitte zwischen Bau- und Fachplanungsrecht, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 565 (567).

¹³³⁶ Durchweg positiv *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (11); kritischer dagegen *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326; *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (243 f.).

¹³³⁷ Vgl. Ausschußdrucksache 13/271, Teile I-VI (insbesondere *Blümel*: Teil I, S. 3-45 sowie *Eckert*, S. 47-78) u. Ausschuß für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit, BT-Drs. 13/272; ferner Prot. Nr. 31 (13. Wahlperiode) des

kommen wird, die rechtsstaatliche Bedenken weckt.¹³³⁹ Damit steht die Anwendung der Plangenehmigung in der Verwaltungspraxis unter der Prämisse, einen sachgerechten Ausgleich zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag herzustellen.¹³⁴⁰ So wird teilweise gefordert, bei Zweifeln über das „richtige“¹³⁴¹ Verfahren stets das Planfeststellungsverfahren zu wählen, um Rechtsfehlern vorzubeugen und die Plangenehmigung nur in Fällen der „Konsens-Planung“ anzuwenden.¹³⁴²

Zudem sieht sich die Verwaltungspraxis mit ständig neuen Regelungen konfrontiert.¹³⁴³ Dieser Regelungsflut¹³⁴⁴ muss die Verwaltung entgegentreten, ohne dabei dem eigentlichen Ziel der Deregulierung, also der Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, im Grunde gerecht werden zu können.¹³⁴⁵ Durch die immer komplizierter werdenden Gesetze und die Kurzlebigkeit der jeweiligen Regelungsvorgaben wird ein Teil der beabsichtigten Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekte schließlich konterkariert.¹³⁴⁶ Fristen, die eine beschleunigende Wirkung erzielen sollen und damit im Grunde in die gewünschte Richtung gehen, bewirken angesichts unverändert bleibender personeller Ausstattung der Genehmigungsbehörden wenig, wenn diese sie in der Realität nicht einzuhalten vermögen.¹³⁴⁷ Die Beschleunigungsdebatte konzentriert sich dabei weitgehend auf gesetzliche Maßnahmen, ohne Instrumente wie ein

BT-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit (16. Ausschuß) v.8.5.1996, insbesondere S. 23 ff., S. 60, S. 112 ff., S. 121 ff..

¹³³⁸ *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (10 f.) führt dazu aus, dass allein eine Beschleunigung von Verwaltungsverfahren nicht ausreicht. Hinzu kommen muß vielmehr auch eine Verkürzung der Verwaltungsverfahren, soweit dies unter Berücksichtigung der berechtigten Anliegen der Rechtsschutz Begehrenden vertretbar erscheint.

¹³³⁹ *Blümel*, Planung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, Abschiedsvorlesung 1997, Speyerer Vorträge, Heft 40, S. 13 f.; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (216 f.); *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 u. 341; a.A. *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361.

¹³⁴⁰ *Bonk*, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 (321 m.w.N. in Fn. 19); vgl. ferner *Goerlich*, Grundrechte als Verfahrensgarantie, 1981; *Wahl u. Pietzker*, VVDStRL Bd. 41 (1982), 151 u. 193.

¹³⁴¹ Die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens an Stelle eines Planfeststellungsverfahrens steht im rechtlichen Ermessen der zuständigen Behörde. Im Interesse des Antragstellers hat die planende Behörde jedoch ein förmliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen, wenn dies im Hinblick auf Rechtssicherheit gewünscht wird. Vgl. von *Danwitz*, Zum Anspruch auf Durchführung des „richtigen“ Verwaltungsverfahrens, DVBl. 1993, 422 ff.

¹³⁴² *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 (60), ebenso *Sendler*, Neue Entwicklungen bei Rechtsschutz und gerichtlicher Kontrolldichte im Planfeststellungsrecht, in: Kormann (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Planfeststellung, 1994, S. 21 Fn. 31; *Steinberg*, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsprojekten, NuR 1996, 6 (11).

¹³⁴³ *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326; *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (243 f.); *Wulfhorst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (173).

¹³⁴⁴ Vgl. *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 (1016 u. Fn. 37 ff.).

¹³⁴⁵ *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013 (1016). *Stüer* stellt dies überspitzt so dar, dass sich die dauernden gesetzlichen Neuerungen in der Praxis nicht herumgesprochen haben und die Nichtanwendung der neuen Vorschriften schließlich zu einer Deregulierung führen, DVBl. 1997, 326 (341 a.E.); *ders.*, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (243 f.).

¹³⁴⁶ So auch *Busch*, UVP-report 1996, 116 (117 f.).

¹³⁴⁷ Vgl. *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 10 Rn. 25; *Wulfhorst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (169 f.).

besseres Verfahrensmanagement beim Vorhabenträger und der Verwaltung ernsthaft ins Kalkül zu ziehen.¹³⁴⁸

Der Drang des Gesetzgebers zu Beschleunigungsaktivitäten sollte nun doch ein wenig gezügelt werden, um der Verwaltungspraxis die Möglichkeit einzuräumen, die neuen Beschleunigungsinstrumente wie z.B. die Plangenehmigung anzuwenden und entsprechende Erfahrungen zu sammeln, ohne dass erneute Gesetzesänderungen für unnötige Verzögerungen im Verwaltungsverfahren sorgen.¹³⁴⁹

2. Schlanker Staat

Bereits im Juli 1995 hatte die Bundesregierung einen unabhängigen Sachverständigenrat „Schlanker Staat“¹³⁵⁰ eingesetzt, um praxisgerechte Neuerungen zu erarbeiten, wie der Staat leistungsfähiger, sparsamer, vor allem aber effektiver arbeiten kann und Bürokratie abgebaut, Verwaltung gestrafft, Verfahren vereinfacht¹³⁵¹ und somit beschleunigt sowie Rechtsschutz konzentriert werden kann.¹³⁵² Im Sommer 1998 veröffentlichte der besagte Sachverständigenrat seine abschließenden Ergebnisse.¹³⁵³

Die Beschleunigungsinitiativen werden dabei seitens des Gesetzgebers weiter fortgesetzt, was aktuell der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Planungsbeschleunigungsgesetz, kurz PIBeschlG) vom Sommer 2005 deutlich widerspiegelt.¹³⁵⁴ Doch auch der Bürokratieabbau steht nach wie vor auf der politischen Agenda, was der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 nachhaltig be-

¹³⁴⁸ Hoffmann, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: zum Bericht einer Expertenkommission der Bundesregierung, DÖV 1995, 237 (240); Wulfhorst, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (172); ausführlicher Feldt, Optimierung u. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren über ein umfassendes Projektmanagement im Rahmen integrierter Umweltverträglichkeitsprüfungen, UVP-Report 1993, 178 ff.

¹³⁴⁹ Krumsiek/Frenzen, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 (1016) geben zu bedenken, dass der Gesetzgeber dem Rechtsanwender häufig nicht genügend Zeit lasse, um sich an eine geänderte Gesetzeslage zu gewöhnen. Denn bevor der Umgewöhnungsprozeß beendet sei, trete häufig ein neues Gesetz in Kraft, das ein abermaliges Umlernen erfordert. Ähnlich Paetow, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 (60); Wulfhorst, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (173).

¹³⁵⁰ Bonk, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 329 (326 f.); vgl. überspitzte Glosse J bei Kutscheidt, Der Unternehmer und der schlanke Staat, NVwZ 1996, 977; Schmidt-Jortzig, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (S. 2); eine Übersicht über Verfahrenswege zu einem schlankeren Staat gibt etwa Busse, DÖV 1996, 389 ff.

¹³⁵¹ Deregulierung ist in dem Sinne zu verstehen, dass Verwaltungsverfahren vereinfacht werden, indem unnötiger Regelungsballast über Bord geworfen wird, was zu einer Entbürokratisierung und damit schließlich zu einer Beschleunigung also einer effizienteren Verwaltung führt.

¹³⁵² Schmidt-Jortzig, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 2.

¹³⁵³ Näher Scholz, Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ – Abschlussbericht, 2. Aufl.; siehe zur Umsetzung die Unterrichtung durch die Bundesregierung in BT-Drs. 13/10145.

¹³⁵⁴ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben: BR-Drs. 363/05 v. 19.05.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005; der aktuelle Gesetzgebungsstand ist abrufbar unter www.bundestag.de, dort unter dem 6. Punkt Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Dokument J004 (Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung). 1. Beratung am 16.12.2005. 1. Beratung am 16.12.2005.

legt.¹³⁵⁵ Ein gemeinsamer Punkt des Koalitionsvertrages ist dabei die Verquickung von Planungsbeschleunigung mit Entbürokratisierung.¹³⁵⁶

Danach ist beabsichtigt, Planung und Bau von Infrastruktur weiter zu erleichtern und zu beschleunigen. Mit besagtem Planungsbeschleunigungsgesetz (PlBeschlG) sollen die Voraussetzungen für eine bundesweit einheitliche Straffung, Vereinfachung und Verkürzung der Planungsprozesse geschaffen werden. Die guten Erfahrungen mit der Planungsbeschleunigung in den neuen Ländern sollen für ganz Deutschland bereitgestellt werden. Die gesammelten Erfahrungen würden zeigen, dass Planungsvereinfachung nicht zu Lasten von Umweltschutz und Bürgerbeteiligung gehe, was in dieser pauschalen Aussage so sicher nicht zutrifft. Ferner ist geplant, dass Planfeststellungsbeschlüsse künftig 10 Jahre mit einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit um 5 Jahre gelten sollen. Zudem soll die Eininstanzlichkeit beim Bundesverwaltungsgericht für Bundesvorrangprojekte auf der Grundlage des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum PlBeschlG eingeführt werden.

3. Resümee zum GenBeschlG

Mit den Regelungen des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes (GenBeschlG)¹³⁵⁷, welches am 19.9.1996 in Kraft getreten ist, soll die Dauer von Genehmigungsverfahren für wirtschaftlich relevante Vorhaben in Deutschland weiter verkürzt werden.¹³⁵⁸ Das Artikelgesetz nimmt dabei schwerpunktmäßig Änderungen im VwVfG (Bund)¹³⁵⁹ vor, daneben werden das AbfG¹³⁶⁰, das KrW-/AbfG, das AtG und das WHG geändert. Jedoch stellen sich die Änderungen der vier letztgenannten Fachplanungsgesetze lediglich als Folge der Einführung der Plangenehmigung¹³⁶¹ in das allgemeine Planfeststellungsrecht dar (§ 74 Abs. 6 VwVfG)¹³⁶², welche dort

¹³⁵⁵ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 74 f. (B. Pkt. 9); besagter Koalitionsvertrag ist leicht zu finden etwa unter <http://www.google.de>.

¹³⁵⁶ A.a.O., S. 75 (Pkt. 9.2).

¹³⁵⁷ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I 1354).

¹³⁵⁸ Zum GenBeschlG: *Bonk*, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 a Rn. 1 ff.; *ders.*, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 ff.; *Jäde*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem GenBeschlG, UPR 1996, 361 ff.; *Ronellenfötsch*, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 (62 ff.); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 ff.; *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 ff. m.w.N.; *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (217 ff.). Entstehungsgeschichte und Ablauf der Beratungen zum GenBeschlG bei *Ronellenfötsch*, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 ff. (60 f.); *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG, NVwZ 1996, 955 (956); *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 a Rn. 7 ff..

¹³⁵⁹ VwVfG ohne Zusatz bezieht sich immer auf das VwVfG des Bundes.

¹³⁶⁰ Das Abfallgesetz wurde am 6.10.1996 vom KrW-/AbfG abgelöst, welches als Art. 1 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung u. Beseitigung v. Abfällen v. 27.9.1994 verkündet wurde, BGBl. I S. 2705. Art. 13 des Gesetzes regelt dabei detailliert das In- und Außerkrafttreten beider Gesetze (a.a.O., S. 2728).

¹³⁶¹ Zur Plangenehmigung: kritisch *Eckert*, obwohl verfassungsgemäß liegt dennoch ein Verstoß gegen europarechtliche Vorgaben genauer die UVP-Richtlinie der EG vor, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 104 ff. (106 ff.); *Gassner* nimmt einen Verstoß gegen Art. 3 GG u. ebenfalls gegen die UVP-RL an, Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von Planfeststellung u. Plangenehmigung, NuR 1996, 492 ff. (497); *ders.*, Umweltaspekte des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, 449 ff.; *Müllmann* plädiert in wasserrechtlichen Zulassungsverfahren bezüglich der UVP auf eine richtlinienkonforme Auslegung, Die Plangenehmigung im Wasserrecht, 1994, S. 37 ff. (112); nach *Repkewitz* ist die Plangenehmigung zwar verfassungsrechtlich unbedenklich, wohl aber bestehen gravierende europarechtliche

jeweils mehr oder weniger variiert wird unter Beifügung einer sog. Umweltklausel.¹³⁶³ Dabei wurde das „Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung“ (§ 74 Abs. 7 VwVfG)¹³⁶⁴ in die zuvor genannten Fachgesetze zumindest nicht explizit übernommen, doch gelangt die allgemeine Regelung zur Planfreistellung i.S.v. § 74 VII VwVfG ergänzend zur Anwendung.¹³⁶⁵ Speziell die hier interessierenden Regelungen zur Plangenehmigung und Planfreistellung (§ 74 Abs. 6 u. 7 VwVfG) sowie die Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a - e VwVfG verlangten für einen einheitlichen Vollzug die zeitnahe Übernahme in die jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze (LVwVfG).

V. Anpassung der Landesverwaltungsverfahrensgesetze

Das GenBeschlG enthält damit Regelungen, welche die Strukturen des bisherigen Verwaltungsverfahrens – speziell im Bereich des Planfeststellungsrechts – auf Bundesebene tendenziell erheblich verändert haben.¹³⁶⁶ Nachvollzogen wurden zum Teil indes nur die Änderungen, die bereits im besonderen Fachplanungsrecht zum Tragen kamen. Die neuen Vorschriften mussten wegen der getrennten Anwendungsbereiche gemäß § 1 Abs. 3 VwVfG zunächst noch von den Ländern in ihre Verwaltungsverfahrensgesetze übernommen werden, damit sie bei der Ausfüh-

Bedenken wegen der fehlenden Öffentlichkeitsbeteiligung, die für eine UVP notwendig ist, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (153 m.w.N. in Fn. 102 f.); a.A. wohl *Ringel*, der den Widerspruch zur UVP-Richtlinie sieht, aber auf die Möglichkeit der Notifizierungspflicht nach Art. 2 III UVP-RL verweist und die Plangenehmigung ansonsten für verfassungsgemäß hält, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 17 ff. (28 ff. m.w.N., 243). Nach *Schmitz/Wessendorf* ist den Bedenken im GenBeschlG durch die Einführung einer „Umweltklausel“ als Maßgabe zu § 74 VI VwVfG für das Abfall-, Atom- u. Wasserrecht Rechnung getragen worden, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (960 f.). Die Plangenehmigungen im Verkehrswegeplanungsrecht können jedoch auch bei erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt erteilt werden. *Siegel* sieht daher in der Plangenehmigung für Verkehrsprojekte grundsätzlich einen Verstoß gegen die UVP-RL u. fordert daher die obligatorische Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. den Anwendungsbereich des UVPG auf das Institut der Plangenehmigung zu erweitern, wenngleich eine einzelfallabhängige Ausnahme nach Art. 2 III UVP-RL vorliegen kann, soweit das Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt erwarten läßt u. daher Ausnahmecharakter besitzt, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 268 ff. (297, 313); *Timmermans* fordert im Hinblick auf die UVP-RL ebenfalls die Durchführung einer formellen UVP, Verzicht auf Planfeststellung u. Plangenehmigung, 1997, S. 51 ff.(86).

¹³⁶² Art. 1 Nr. 8 c GenBeschlG = § 74 VI VwVfG: An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben **und**
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 gilt entsprechend.

¹³⁶³ Art. 2 GenBeschlG = § 7 III S. 1 HS 1 Nr. 1, S. 2 AbfG; Art. 3 GenBeschlG = § 31 III S. 1 HS 1 Nr. 1, S. 2 KrW-/AbfG; Art. 4 GenBeschlG = § 9 b I S. 2 AtG; Art. 5 GenBeschlG = § 31 III WHG.

¹³⁶⁴ Art. 1 Nr. 8 c GenBeschlG = § 74 VII VwVfG: Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Diese liegen vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen **und**
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind.

¹³⁶⁵ Vgl. kritisch *Eckert* im Hinblick auf UVP- u. IVU-Richtlinie, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 111; *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff.; *Timmermans* folgert aus dem eingeschränkten Anwendungsbereich, dass der Verzicht auf die formelle UVP unbedenklich sei, da nur Vorhaben erfaßt werden, bei denen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind, Verzicht auf Planfeststellung u. Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff.(105).

rung von Bundes- oder Landesrecht überhaupt wirksam werden.¹³⁶⁷ Ausgenommen sind hiervon nur die Bundesländer Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen, die auf eigene detaillierte LVwVfG in Form von Vollregelungen verzichtet haben und satt dessen im Wege einer (dynamischen) Verweisung auf das VwVfG des Bundes verweisen.¹³⁶⁸ Vorteil ist, dass eigene Umsetzungsbemühungen weitestgehend entfallen, zumal sich die Landes-VwVfG in aller Regel sowieso eng an den Wortlaut des VwVfG des Bundes anlehnen bzw. zumindest an diesem orientieren, einen Nachteil bedeutet es aber, dass landesrechtliche Detailabweichungen kaum bzw. nur schwer möglich sind.

Wenn einige Bundesländer auf eine Umsetzung in Landesrecht verzichtet hätten und demgegenüber etwa den vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zum GenBeschlGE vorgeschlagenen § 30 a VwVfG¹³⁶⁹ in ihre jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze aufgenommen hätten, wäre innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bei der Ausführung von Bundesrecht ein Rechtsgefälle zwischen dem Bund und einigen Ländern sowie auch zwischen den Ländern entstanden, speziell wenn planfeststellungspflichtige Vorhaben Landesgrenzen überschreiten, was bei Infrastrukturvorhaben (z.B. Autobahnbau) zumeist der Fall ist.¹³⁷⁰ Dies hätte eine investitionshemmende Rechtszersplitterung bedeutet, was entgegen der Gesetzesintention im Ergebnis dem Wirtschaftsstandort Deutschland wohl mehr geschadet als genützt hätte. Unterschiedliches Verfahrensrecht stünde zudem einer einheitlichen Gesetzesauslegung¹³⁷¹ und –praxis im Wege.¹³⁷²

Das Anliegen der Bundesregierung, den Gleichklang von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetzen zur praktischen Verfahrensvereinfachung sowie -beschleunigung zu wahren, erforderte also eine Übernahme der Regelungen des GenBeschlG (die das VwVfG des Bundes abänderten) in die jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze.¹³⁷³ Die weitgehende Harmonisierung des Verfahrensrechts zwischen Bund und Ländern hat sich im Laufe der Jahre bewährt, so dass eine aufkeimende Rechtszersplitterung wahrlich nicht wünschenswert und dem Standort Deutschland damit abträglich gewesen wäre.¹³⁷⁴

¹³⁶⁶ Vgl. *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG. NVwZ 1997, 320 (322).

¹³⁶⁷ Die Bundesregierung hat stets darauf hingewiesen, dass die Übernahme der Regelungen des GenBeschlG in die VwVfGe der Länder unabdingbar ist, um eine wirkungsvolle Beschleunigung zu erreichen. (vgl. Vorblatt des GesetzE, D, BT-Drs. 13/3995; ferner *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (956); siehe zu den Voraussetzungen der Anwendbarkeit der §§ 72-78 VwVfG allg. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 72 Rn. 90 ff. u. § 71 a Rn. 25 ff.

¹³⁶⁸ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., Einf. Rn. 6 ff. (8); siehe zur Zulässigkeit der dynamischen Verweisung auf das VwVfG des Bundes Rn. 9 m.w.N.

¹³⁶⁹ Vgl. Stellungnahme des BR, BT-Drs. 13/3995, S. 11 f.; abgedruckt auch in *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 a Rn. 10. Im Vermittlungsverfahren hat die Mehrheit des BR jedoch die jetzigen §§ 71 a ff. VwVfG in der vom BT beschlossenen Fassung akzeptiert, vgl. BR-Drs. 502/96 - Beschluß -.

¹³⁷⁰ *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (326).

¹³⁷¹ Die Übereinstimmung im Wortlaut ist speziell gem. § 137 I Nr. 2 VwGO Voraussetzung für die Revisibilität der Landes-VwVfG und dient damit einer einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte, so auch BT-Drs. 13/3995, S. 7 (re. Sp. o.); dazu allg. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 137 Rn. 15 ff. m.w.N. (grds. wörtliche Übereinstimmung erforderlich!).

¹³⁷² Zur Wahrung des Gleichklangs von Bundes- u. Landes-VwVfG BT-Drs. 13/3995, S. 2 u. insb. Begründung zum GesetzE des GenBeschlG, a.a.O., S. 7 (zu A. a.E.).

¹³⁷³ A.a.O., insb. S. 2 (zu D.); so auch *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (956, 961).

¹³⁷⁴ Ebd. S. 961; *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (326).

Somit führten die Änderungen im VwVfG Bund letztlich nicht wirklich zu einer tiefgreifenden und vor allem bundesweiten Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, solange die Regelungen des GenBeschlG nicht in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder übernommen wurden.¹³⁷⁵ Denn der weitaus überwiegende Teil der Planungs- und Genehmigungsverfahren wird schließlich von den Ländern nach Maßgabe ihrer LVwVfG durchgeführt (anders etwa nur AEG, MBPlG und WaStrG)¹³⁷⁶. Der erforderliche Anpassungsprozess ist nunmehr seit einigen Jahren erfolgreich abgeschlossen, zuletzt hat Schleswig-Holstein sein Landesverwaltungsgesetz im Juni 2001 entsprechend geändert.¹³⁷⁷ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass grds. alle LVwVfG dem Aufbau des Bundes-VwVfG folgen, weshalb sich die einschlägigen Normen stets leicht auffinden lassen – mit Ausnahme des LVwG von Schleswig-Holstein, dieses folgt historisch bedingt einer anderen Paragrafenabfolge. Daher ist etwa der Abschnitt zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, der auch auf plangenehmigungsrechtliche Verfahren Anwendung findet, nicht wie im VwVfG des Bundes bzw. der Länder in den §§ 71 a-e sondern vielmehr in den §§ 138 a bis e LVwG SH zu finden. Die Plangenehmigung (§ 74 VI VwVfG Bund/Land) steht dabei in leicht modifizierter¹³⁷⁸ Form in § 141 Abs. 6 LVwG und das Entfallen von PF und PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung schließlich in § 141 Abs. 7 LVwG (sonst § 74 VII VwVfG Bund bzw. Land).

In allen Bereichen des Planfeststellungsrechts gelangen nunmehr die besonderen Rechtsinstitute der qualifizierten Plangenehmigung samt umfassender Konzentrationswirkung sowie Planfreistellung in unwesentlichen Fällen zur Anwendung, gleich ob dies nach speziellem, vorrangigem Fachplanungsrecht oder ergänzend unter Rückgriff auf das subsidiär anwendbare VwVfG des Bundes bzw. zumeist der Länder erfolgt. Beginnend über § 4 VerKPBG von 1991, der 2 Jahre später folgenden Normierung in sämtlichen Bundesverkehrswegegesetzen des Bundes im Zuge des PIVereinfG von 1993 sowie schließlich der fachgebietsübergreifenden Aufnahme ins allgemeine VwVfG zunächst des Bundes im Jahre 1996 und mittlerweile aller Länder im Juni 2001, ist das – anfangs sonderplanungsrechtliche – Beschleunigungsinstrument der (qualifizierten) Plangenehmigung damit zu einem allgemein gültigen Rechtsinstitut erwachsen.

In sämtlichen Planfeststellungsbereichen gibt es daher ggf. unter Rückgriff auf das allgemeine VwVfG nunmehr ein dreistufiges Zulassungssystem: Wenn es sich um ein sehr komplexes Vorhaben handelt, bedarf es nach wie vor der Planfeststellung, bei nicht¹³⁷⁹ UVP-pflichtigen Projekten ist bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen alternativ ein Plangenehmigungsverfahren möglich und sollte es sich schließlich um eine kleinere Baumaßnahme handeln, so bedarf es nicht einmal einer Planfeststellung bzw. Plangenehmigung, diese entfallen dann i.d.R. kraft

¹³⁷⁵ In diesem Sinne bereits *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1997, S. 120; *Hatje*, Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte, DÖV 1997, 477 (479); *Stüer*, Die Beschleunigungsnotellen 1996, DVBl. 1997, 326 (332).

¹³⁷⁶ Zuständig ist hier das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) bzw. die Wasser- u. Schifffahrtsdirektionen des Bundes.

¹³⁷⁷ Siehe Gesetz v. 18.6.2001, GVOBl. S.-H. S. 81.

¹³⁷⁸ Das Benehmen muss nach § 141 VI 1 Nr. 2 b auch mit den nach § 29 BNatSchG a.F. anerkannten Verbänden hergestellt werden bei Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.d. § 8 BNatSchG a.F. verbunden sind und zudem dürfen nach Nr. 3 erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sein (entspricht weitestgehend der UVP-Pflicht).

¹³⁷⁹ Zum Teil ist im Straßenrecht eine Plangenehmigung auch bei einer vorliegenden UVP-Pflicht zulässig, so speziell § 17 Abs. 1 b FStrG und einige LStrG der neuen Länder.

Gesetzes, in diesem Fall sind jedoch die sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen (insb. Baugenehmigung) einzuholen.¹³⁸⁰

VI. Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u.a. EG-Richtlinien zum Umweltschutz (Artikelgesetz)

Das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien¹³⁸¹ zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (sog. Artikelgesetz)¹³⁸² stellt klassischerweise kein Beschleunigungsgesetz dar, doch kommt besagtem Umsetzungsgesetz eine fundamentale Bedeutung insb. für das Plangenehmigungsverfahren in sämtlichen Bundesverkehrswegegeseetzen zu. Wichtigste Änderung ist seit dem Inkrafttreten am 3.8.2001, dass nunmehr im Fernstraßen-, Allgemeinen Eisenbahn-, Personenbeförderungs-, Wasserstraßen-, Luftverkehrs- und Magnetschwebbahnplanungsrecht für die Erteilung einer Plangenehmigung aber auch für das Entfallen von PF und PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (sog. Planfreistellung oder Verzicht bzw. Negativattest) *zwingende* Anwendungsvoraussetzung ist, dass es sich nicht (mehr) um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf.¹³⁸³ Ausgenommen wurde hiervon nach langen Verhandlungen und unter Anrufung des Vermittlungsausschusses nur die auf die neuen Länder und bis zum 31.12.2006 befristete Regelung des § 17 Abs. 1 b Bundesfernstraßengesetz.¹³⁸⁴

Die Aufnahme dieser UVP-rechtlichen Einschränkung war erforderlich, um den Richtlinienvorgaben der UVP-Richtlinie zu genügen.¹³⁸⁵ Die prioritäre Stellung in Nr. 1 unterstreicht dabei die Bedeutsamkeit dieser zusätzlichen Voraussetzung. Der Gesetzgeber war jedoch bestrebt, das Beschleunigungspotential des vereinfachten plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens möglichst zu erhalten, daher kann eine Plangenehmigung i.d.R. *nur* noch gewählt werden, wenn *keine UVP-Pflicht* vorliegt. Dies bedeutet, dass UVP-pflichtige Vorhaben grds. nur noch im Wege eines langwierigen und förmlichen Planfeststellungsverfahrens zulassungsfähig sind (einzige bundesgesetzliche Ausnahme § 17 I b FStrG).¹³⁸⁶ Dabei wäre es auch in allen anderen Bereichen möglich gewesen, eine Plangenehmigung mit den zusätzlichen UVP-Verfahrensschritten (§ 9 Abs. 3 UVPG als Mindeststandard) bei UVP-Pflichtigkeit zuzulassen. Doch der Bundesgesetzgeber geht augenscheinlich wieder den Weg einer sondergesetzlichen Planungsregelung, wie

¹³⁸⁰ Ausführlich zum Anwendungsbereich der PG im Bundesverkehrswegerecht 4. Teil.

¹³⁸¹ Welche umweltschutzrechtlichen EG-Richtlinien insg. durch das Artikelgesetz umgesetzt werden, ist aus der Fußnote des besagten Gesetzes ersichtlich, BGBl. I 2001 S. 1950, re. Sp. u.

¹³⁸² BGBl. I 2001, S. 1950 (2015 ff. zur PG). Siehe dazu *Enders/Krings*, DVBl. 2001, 1242 ff. m.w.N.; speziell *Müggenborg*, SächsVBl. 2001, 205 ff. (auch zur Direktwirkung von RL).

¹³⁸³ § 17 Abs. 1a S. 1 Nr. 1 (für die PG) und Abs. 2 S. 2 Nr. 1 (für den Verzicht) FStrG (einzige bundesgesetzliche Ausnahme § 17 Abs. 1b FStrG); § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 (für die PG) und Abs. 3 S. 2 Nr. 1 (für den Verzicht) AEG; § 28 Abs. 1a S. 1 Nr. 1 (für die PG) und Abs. 2 S. 2 Nr. 1 (für den Verzicht) PBefG; § 14 Abs. 1a S. 1 Nr. 1 (für die PG) und Abs. 1b Nr. 1 (für den Verzicht) WaStrG; § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 (für die PG) und Abs. 3 S. 2 Nr. 1 (für den Verzicht) LuftVG; § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 (für die PG) und Abs. 3 S. 2 Nr. 1 (für den Verzicht) MBPlG. Im Falle der PG wurde die ehemalige Nr. 1 jetzt Nr.3, während Nr. 2 an seinem Platz blieb.

¹³⁸⁴ Siehe Beschlussempfehlung in BT-Drs. 14/6357 v. 20.6.2001, S. 2 (zu Art. 13 Nr. 1a - neu - (§ 17 Abs. 1b - neu - FStrG); näher z. Gesetzgebungsgang 1. Teil E (auch zum VerkVÄndG).

¹³⁸⁵ Problematik bereits erkannt bei Einführung v. § 4 VerkPBG, vgl. BR-Drs. 303/91 v. 24.5.1991, S. 23 Mitte und BR-Drs. 303/1/91 v. 25.6.1991, S. 12 unten (Streichung v. § 4). Zur Zulassungspflichtigkeit von Änderungen fachplanungsrechtlicher Vorhaben unter Berücksichtigung der Neuregelungen des UVP-Gesetzes näher *Steinberg/Steinwachs*, NVwZ 2002, 1153 ff.

¹³⁸⁶ Im Landesstraßenbereich auch: § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG; *nicht* dagegen § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA.

auch seinerzeit mit § 4 VerkPBG, um zunächst auszutesten, ob sich ein solches Verfahren unter Beschleunigungs- und Vereinfachungsaspekten überhaupt als praktikabel erweist.¹³⁸⁷

Ausgehend vom dem Umstand, dass das Artikelgesetz vom 27.7.2001 ausweislich seiner Überschrift der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie¹³⁸⁸ dient, könnte man als unbefangener Betrachter darauf schließen, dass besagte Änderungen, also die Einschränkung des Anwendungsbereichs für Plangenehmigungen und Planfreistellungen grundsätzlich auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben, auf Vorgaben der UVP-ÄndRL vom 3.3.1997 beruhen. Dies trifft jedoch nicht zu. Denn der Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfahrens war von Anbeginn zu weit gewählt, d.h. berücksichtigte bereits die Vorgaben der ursprünglichen UVP-RL¹³⁸⁹ vom 27. Juni 1985 schon nicht.

Dieser gemeinschaftsrechtswidrige Zustand wurde daher bereits Anfang der 90er Jahre allen voran durch Viebrock¹³⁹⁰ gerügt¹³⁹¹ und durch den EuGH mit Urteil vom 22.10.1998 in der Rs. C-301/95¹³⁹² eindeutig festgestellt. Die Umsetzung des Urteils ließ jedoch auf sich warten, so dass die Europäische Kommission bereits beschlossen hatte, erneut Klage gegen Deutschland zu erheben. Sie forderte daher den Europäischen Gerichtshof dazu auf, bei fortgesetzter Vertragsverletzung eine Geldbuße in Höhe von täglich 237.600 Euro zu verhängen.¹³⁹³ Mit dem Erlass des Artikelgesetzes konnte die Bundesrepublik letztlich die Einstellung des Zwangsgeldverfahrens C-24/99 im Sinne von Art. 228 Abs. 2 EG erreichen.¹³⁹⁴

VII. Das Planungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)

Das sich aktuell in Beratung befindende Gesetzesvorhaben zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, im Folgenden kürzer „Planungsbeschleunigungsgesetz“ oder in Kurzform „PIBeschlG“)¹³⁹⁵ beabsichtigt abermals insbesondere verkehrswegerechtliche Planungsvorhaben, aber auch Energieleitungsprojekte schneller zulassen zu können. Es wurde am 16.12.2005 in 1. Lesung an die jeweiligen Ausschüsse verwiesen.¹³⁹⁶ Wichtig ist hierbei, das aktuelle Planungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)

¹³⁸⁷ Siehe hierzu die Behördenumfrage in den neuen Ländern aus dem Jahre 2004, 3. Teil B.

¹³⁸⁸ RL 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5.

¹³⁸⁹ ABl. Nr. L 175, S. 40 = DVBl. 1987, 829 ff.

¹³⁹⁰ Viebrock, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP - Zur Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2 u. 4 des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz mit der UVP-RL der EG, IUR 1991, 113 ff. (116 f.); ders., Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, 939 ff. (940 f.).

¹³⁹¹ Statt aller prägnant Schink, Die UVP - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 Fn. 27 m.w.N.).

¹³⁹² EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – Rs. C-301/95, Slg. 1998, I-6135 = ZUR 1999, 44 (LS).

¹³⁹³ Vgl. Rs. C-24/99, ABl. EG 1999 Nr. C 86, S. 10 f. sowie näher 1. Teil H.

¹³⁹⁴ Streichung der Rs. C-24/99, ABl. EG 2002 Nr. C 109, S. 39 (li. Sp. M.).

¹³⁹⁵ Nicht zu verwechseln mit dem Planungsvereinfachungsgesetz (Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege – PIVereinfG) vom 17.12.1993, welches das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung im gesamten Bundesverkehrswegebereich einführt, BGBl. I S. 2123.

¹³⁹⁶ Vgl. Plenarprotokoll 16/9 v. 16.12.2005, S. 580 C. Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben: BR-Drs. 363/05 v. 19.05.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005; der aktuelle Gesetzgebungsstand ist abrufbar unter www.bundestag.de, unter dem 6. Punkt Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Inhaltsverzeichnis, S. 7, Dokument J004 (Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung).

nicht mit dem Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)¹³⁹⁷ aus dem Jahre 1993 zu verwechseln, welches eine ähnliche Zielrichtung hatte und zudem recht gleich klingt.

Das PIBeschlG will u.a. die Eininstanzlichkeit beim Bundesverwaltungsgericht, wie sie auch § 5 Abs. 1 VerkPBG¹³⁹⁸ noch bis zum 31.12.2006 vorsieht, für insg. 86 Vorhaben (22 Schienenwege, 58 Bundesfernstraßen und 6 Bundeswasserstraßen)¹³⁹⁹ – sog. Bundesvorrangprojekte mit überragender verkehrlicher Bedeutung – einführen, was sehr umstritten ist. Denn die Verkürzung des Rechtsweges auf nur noch eine Instanz beim BVerwG war bereits unter der Geltung des VerkPBG heftiger Kritik ausgesetzt und wurde dabei überwiegend nur vor dem Hintergrund der besonderen Verkehrsinfrastruktursituation in den östlichen Bundesländern kurz nach der Wiedervereinigung für einen Übergangszeitraum für zulässig gehalten, solange die Verwaltungsgerichtsbarkeit noch nicht im erforderlichen Umfang eingerichtet war.¹⁴⁰⁰ Durch die Einführung des BVerwG als erste und letzte Instanz für bestimmte Vorrangprojekte möchte man die Verfahrensdauer um bis zu 2 Jahre verkürzen.

Ferner soll das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung im Wasserstraßenrecht sowie im Allgemeinen Eisenbahn- und Magnetschwebbahnplanungsgesetz künftig auch bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein, wie dies im Fernstraßen- und Personenbeförderungsbereich bereits seit jeher der Fall ist (§ 17 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 PBefG)^{1401, 1402}. Im Luftverkehrsrecht, dem Energiewirtschaftsgesetz und fachgebietsübergreifend im allgemeinen VwVfG soll es jedoch dabei bleiben, dass ein Plangenehmigungsalternativ zum Planfeststellungsverfahren nur gewählt werden kann, wenn Rechte Dritter gar nicht beeinträchtigt werden.

Grundlegende Änderungen ergeben sich also letztlich nur durch die Eininstanzlichkeit beim BVerwG für bestimmte aufgelistete sog. Bundesvorrangprojekte. Im Zuge des Planungsbeschleunigungsgesetzes sollen aber alle verkehrswegerechtlichen Regelungen dergestalt angeglichen werden, dass grds. auf das allg. VwVfG verwiesen wird, wo dies möglich ist (ähnlich § 31 III 1 Hs. 1 KrW-/AbfG und § 9 b I 2 AtG, die beide § 74 Abs. 6 VwVfG in Bezug nehmen)¹⁴⁰³. Dies dient m.E. aber wenig der Übersichtlichkeit, zumal man sich an eine neue Paragrafenabfolge gewöhnen muss und etwa die Voraussetzung, dass eine UVP im Falle einer Plangenehmigung

¹³⁹⁷ Dazu bereits oben unter II.

¹³⁹⁸ Die Regelung des § 5 Abs. 1 VerkPBG, wonach das BVerwG im ersten und letzten Rechtszug über die im § 1 VerkPBG genannten Vorhaben (PFB u. PG) entscheidet, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, so explizit BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02 –, DVBl. 2004, 649 ff. (LS 1) mit instruktiven und auch differenzierten Ausführungen; kritisch hingegen etwa *Wickel*, NVwZ 2001, 16 (18 f.); *Paetow*, ZUR 1996, 57 (58 f.); insb. *Postier* NJ 1996, 125 (126 ff. / S. 128 „verfassungswidrig“).

¹³⁹⁹ Vgl. BT-Drs. 16/54, S. 7 f. (zu den 22 Schienenwegen), S. 11 f. (zu den 58 Bundesfernstraßen) und S. 14 f. (zu den 6 Bundeswasserstraßen).

¹⁴⁰⁰ Hierzu instruktiv BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02 –, DVBl. 2004, 649 (650 ff. mit differenzierten Ausführungen); vgl. ferner aktuell die Debatte zum Entwurf des PIBeschlG in Plenarprotokoll 16/9 v. 16.12.2005, S. 569 ff. (auch zur Verlängerung des VerkPBG).

¹⁴⁰¹ Bis zum Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.) jeweils Nr. 1. Dazu oben VI.

¹⁴⁰² Vgl. BT-Drs. 16/54, S. 6 (§ 18 b Nr. 2 AEG - neu -), S. 13 (§ 14 b Nr. 2 WaStrG - neu -), S. 17 (§ 2 a Nr. 2 MBPlG - neu -).

¹⁴⁰³ So im Grunde auch § 31 III WHG, allerdings wird § 74 VI VwVfG nicht mehr ausdrücklich erwähnt (anders noch § 31 I 3 Hs. 1 WHG a.F. direkt nach dem GenBeschlG).

und Planfreistellung nicht erforderlich sein darf, immer noch nicht ins fachbereichsübergreifende VwVfG Eingang gefunden hat, was sehr bedauerlich ist. Sollte der Entwurf Gesetz werden, hätte der Gesetzgeber diese einmalige Chance zur Vereinheitlichung und insgesamt richtlinienkonformen Anpassung leichtfertig verspielt.

Exemplarisch sei an dieser Stelle der geplante § 17 b FStrG¹⁴⁰⁴ auszugsweise wiedergegeben, der an die Stelle des bislang geltenden § 17 FStrG treten soll:

§ 17 b FStrG (neu) Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung

(1) Für Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung gilt § 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit folgenden Maßgaben:

1. Eine Plangenehmigung darf im Falle des § 74 Abs. 6 des VwVfG nur erteilt werden, wenn es sich zusätzlich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.
2. Ergänzend zu § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 des VwVfG steht der Erteilung einer Plangenehmigung nicht entgegen, dass Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden.
3. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung.
4. Fälle unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 74 Abs. 7 VwVfG liegen nur vor, wenn es sich bei dem Vorhaben zusätzlich nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.
5. Abweichend von Nummer 1 und § 74 Abs. 6 VwVfG kann in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für ein Vorhaben, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist und das vor dem 31. Dezember 2006 beantragt wird, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden. Im Fall des Satzes 1 ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen.
6. Die oberste Landesstraßenbaubehörde stellt den Plan fest, erteilt die Plangenehmigung und trifft die Entscheidung nach § 74 Abs. 7 VwVfG. Bestehen zwischen der obersten Landesstraßenbaubehörde, die den Plan feststellt und einer Bundesbehörde Meinungsverschiedenheiten, so ist vor der Planfeststellung die Weisung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einzuholen.

¹⁴⁰⁴ Vgl. dazu BT-Drs. 16/54, S. 9 = BR-Drs. 363/05, S. 9.

7. Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung sind dem Träger des Vorhabens, den Vereinigungen, über deren Einwendungen und Stellungnahmen entschieden worden ist, und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen.

(2) Bebauungspläne (...)

G. VERFAHRENSDAUER

Unternehmerische Entscheidungen hängen von einem Bündel sehr unterschiedlicher Faktoren ab, die in ihrer Komplexität nicht ohne weiteres immer nachvollziehbar sind. Von erheblicher Bedeutung sind naturgemäß Standortfaktoren wie Arbeitsproduktivität und Lohn(neben)kosten, welche die Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland¹⁴⁰⁵ beherrschen.¹⁴⁰⁶ Sie sind aber nicht allein maßgeblich. Bedeutung erlangt vielmehr auch der Faktor Zeit.¹⁴⁰⁷

Die Kritik an der Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren besteht dabei in unterschiedlicher Intensität eigentlich schon seit dem Zeitpunkt, in welchem Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturprojekte bzw. Genehmigungsverfahren für bestimmte Industrieanlagen eingeführt worden sind. So sollen sich etwa im 19. Jahrhundert bereits deutsche Unternehmer beim preußischen Innenminister darüber beschwert haben, dass die Erteilung der Genehmigung für gewerbliche Anlagen nach der Preußischen Allgemeinen Gewerbeordnung deutlich länger dauerten als vergleichbare Verfahren in England und die preußischen Unternehmer dadurch Wettbewerbsnachteile hätten.¹⁴⁰⁸ Das Argument des Standortnachteils aufgrund langer Verfahrensdauer ist dabei bis in die aktuell geführte Diskussion über den Wirtschaftsstandort Deutschland bestimmend geblieben.¹⁴⁰⁹

¹⁴⁰⁵ Vgl. *Schmitz/Wessendorf*, Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 ff.; speziell auch BT-Drs. 13/1445 v. 19.5.1995 zum Entwurf eines Standortsicherungsgesetzes, S. 1 ff.; ferner BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996 zum Entwurf des GenBeschlG, S. 1 ff.

¹⁴⁰⁶ Vgl. zum wirtschaftspolitischen Hintergrund der Beschleunigungsgesetzgebung *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 7 ff.; aber auch *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 (1015 m.w.N.); *Schlichter*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl. 1995, 173.

¹⁴⁰⁷ Vgl. *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, Verfahrensdauer und Beschleunigungsansätze in Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten, 1994; *Schlichter*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl. 1995, 173 (174); *Schulze/Stüer*, Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren - Die Emsvertiefung, ZfW 1996, 269 ff.; *Steinberg*, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsweuprojekten, NuR 1996, 6 ff.; instruktiv anhand einer empirischen Studie *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung u. ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren (Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland), 2002, S. 5 ff.; aktuell in der Debatte zur Verlängerung des VerKPBG und zum Erlass des PlBeschlG am 16.12.2005, Plenarprotokoll 16/9 des dt. Bundestages, S. 569 ff. (speziell Redebeitrag v. *Blank*, S. 577 f. (578 A, B)).

¹⁴⁰⁸ *Hofmann*, Beschleunigung v. Genehmigungsverfahren: Aufgaben u. Möglichkeiten einer obersten Landesbehörde, in: Dose/Holzner/Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, 1994, S. 111.

¹⁴⁰⁹ Aussagekräftig allerdings d. emp. Studie v. *Wende*, Praxis d. UVP u. ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 5 ff.; ferner *Sinner*, UVP - ein Hemmnis f. d. Wirtschaftsstandort?, WiVerw 2000, 95; s.a. BR-Drs. 14/5750, S. 123 sowie bereits BT-Drs. 13/1445, S. 1 (A.).

I. Historie des Planfeststellungsverfahrens

Das heutige Planfeststellungsrecht hat seinen historischen Ursprung vornehmlich im preußischen Eisenbahnrecht.¹⁴¹⁰ Doch auch bereits das *Preußische Gesetz wegen des Wasserstaus bei Mühlen und Verschaffung von Vorflut* (Vorflutedikt) vom 15.11.1811 enthielt Elemente einer Planfeststellung.¹⁴¹¹

Für die Entwicklung des Planfeststellungsverfahrens im Verkehrswegebereich war aber vornehmlich die Handhabung von Genehmigungsverfahren nach § 4 des *Preußischen Eisenbahngesetzes* vom 3.11.1838¹⁴¹² maßgeblich. Im Interesse eines reibungslosen und beschleunigten verwaltungsmäßigen Ablaufs für die damit verbundenen zahlreichen Probleme und einer Vielzahl privater Betroffener sowie Behördenzuständigkeiten wurde die „Genehmigung der Bahnlinie in ihrer vollständigen Durchführung durch alle Zwischenpunkte“ dahingehend verstanden, dass es neben der besagten Genehmigung des zuständigen Ministers für das geplante Bauvorhaben keines weiteren Einverständnisses anderer Behörden bedurfte. Deren Kompetenzen wurden vielmehr von dem Minister gleichfalls wahrgenommen, was erstmals eine Zuständigkeitskonzentration auf nur eine Behörde bedeutete.

Dieser Effekt kennzeichnet das Planfeststellungsverfahren auch heute noch, mittlerweile aber auch, insbesondere angestoßen durch § 4 VerkPBG, welcher die qualifizierte Plangenehmigung im Verkehrswegebereich einführt – das Plangenehmigungsverfahren neueren Typs. Stark anwachsende Bevölkerungszahlen und fortschreitende technische Entwicklung vor allem seit der Industrialisierung Deutschlands verlangten in zunehmendem Maße überörtliche Bauvorhaben in Form von Infrastrukturprojekten. Diese Vorhaben warfen dabei durch die Berührung einer Fülle unterschiedlicher Belange und Interessen von Privaten wie auch Trägern öffentlicher Belange komplexe Fragen auf, die nach früherem Recht letztlich eine Vielzahl von Verwaltungsakten erfordert hätte. Die Planfeststellung bündelt diese verschiedenen Verfahren in einem einzigen, diese ersetzenden, umfassenden Planfeststellungsverfahren, welches zudem unter der Leitung nur einer Behörde, der Planfeststellungsbehörde steht (formelle Konzentrationswirkung), welche aber das materielle (Fach-) Recht grundsätzlich im selben Umfang zu beachten hat, wie die Behörden, deren Entscheidungen durch den Planfeststellungsbeschluss ersetzt werden.¹⁴¹³

Das Rechtsinstitut der *Planfeststellung* war damit im Grunde bereits ein *Beschleunigungsinstrument* früherer Zeit.¹⁴¹⁴ Aufgrund des förmlichen Verfahrens wurde es jedoch zunehmend schwerfälliger. Gerade bei kleineren Planvorhaben standen der Verwaltungsaufwand und der abschließende Planfeststellungsbeschluss – auch aus Sicht des Vorhabenträgers – in keinem angemessenen Verhältnis mehr. Die Plangenehmigung neueren Typs stellt daher positiv formuliert eine

¹⁴¹⁰ Statt aller *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 72 Rn. 43 ff.; *Hoppe/Schlarmann/Buchner*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen u. anderen Verkehrsanlagen, 3. Aufl. 2001, Rn. 12 ff. unter Verweis auf ausf. *Blümel*, Die Bauplanfeststellung, S. 35 ff.; zusammenfassend *Ronellenfitsch*, Die PF, VerwArch 80 (1989), 92, 97 ff. m.w.N.

¹⁴¹¹ *Hoppe/Schlarmann/Buchner*, a.a.O., Rn. 13 unter Bezug auf GS, S. 352.

¹⁴¹² Ebd. unter Verweis auf GS, S. 505; anders *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 72 Rn. 43, die als Jahreszahl 1835 nennen.

¹⁴¹³ Siehe zur (formellen) Konzentrationswirkung nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 75 Rn. 10 ff.; *Kopp/Ramsauer*, § 75 Rn. 5 ff.

¹⁴¹⁴ So auch *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung u. Plangenehmigung, 1997, S. 1.

Weiterentwicklung und im Einzelfall wohl auch zeitgemäßer Instrument zur Verfahrensbeschleunigung dar, quasi das Beschleunigungsinstrument der Neuzeit.

Denn im Laufe der Jahre mehrten sich die Stimmen in Wirtschaft, Politik und Verwaltungswissenschaft, welche die (zu) lange Dauer vor allem von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Industrie- und Infrastrukturvorhaben, insbesondere Verkehrswegeprojekte¹⁴¹⁵, bemängelten¹⁴¹⁶ und daher Reformen forderten.¹⁴¹⁷

II. Parallele Planfeststellungsrecht - Anlagenzulassungsrecht

Grundsätzlich sehen die jeweiligen Fachplanungsgesetze auch heute noch ein öffentlich-rechtliches Planfeststellungsverfahren als Grundtypus vor.¹⁴¹⁸ Das Anlagenzulassungsrecht verlangt für genehmigungsbedürftige Anlagen der Spalte 1 der 4. BImSchV¹⁴¹⁹ i.V.m. § 4 I BImSchG vergleichbar ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

¹⁴¹⁵ Der Begriff des „Verkehrsweges“ wird hier medial verstanden, weshalb unter ihn auch die Flughäfen fallen, Ronellenfitsch, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, 441 (443).

¹⁴¹⁶ BMWi (Hrsg.), Bericht der Schlichter-Kommission: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, 1994, Rn. 805.

¹⁴¹⁷ Aus dem sehr umfangreichen Schrifttum zum Thema *Beschleunigung von Verwaltungsverfahren*: Bonk, Strukturelle Änderungen des VwVfG durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 ff.; Broß, Beschleunigung von Planungsverfahren, S. 69 ff.; in: Blümel (Hrsg.), Verkehrslärmschutz - Verfahrensbeschleunigung, 1995; Bullinger, Investitionsförderung durch nachfragegerechte und kooperative Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, JZ 1994, 1129; ders., Beschleunigte Genehmigungs- und Planungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 127 ff., in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren - Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1994; Dose/Holzengel/Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren - Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandorts Deutschland, 1994; Ebling, Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, 1993; Eckert, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1997, Speyerer FB 164, S. 1 ff. m.w.N.; Erbuth, Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, JZ 1994, 477; Knitsch, Beschleunigung durch Beschleunigungsgesetz?, ZUR 1996, 247; Koch, Vereinfachung des materiellen Umweltrechts, NVwZ 1996, 215; Krumsiek/Frenzen, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 m.w.N.; Pein, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, BB 1996, 1399; Repkewitz, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (140); Ronellenfitsch, Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 (510 ff.); Ronellenfitsch, Novellierung des VwVfG, in: ders. (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 51 ff.; ders., Rechtsgutachten zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, 1994, S. 6 ff.; ders., Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, 1994; Schmitz/Wessendorf, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz - Neue Regelungen im VwVfG und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955; Schulze/Stüer, Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren - Die Emsvertiefung, ZfW 1996, 269; Schwab, Die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Anlagen, DÖD 1996, 19; Siegel, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 1 ff. m.w.N.; Steinberg, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegeprojekten, NuR 1996, 6 (10 ff.); Steiner, Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege im gesamten Bundesgebiet, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994, S. 151 ff.; ders., Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, 313 ff.; Stüer, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 ff. = Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 m.w.N.; ders., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 1997, Rn. 1773; vermittelnd Wagner/Baumheier, Planungsbeschleunigung - Möglichkeiten und Grenzen legislativer und administrativer Ansätze zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Infrastruktur- und private Vorhaben, in: Kormann (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Planfeststellung, 1994, S. 39 ff. (speziell S. 51 ff.); Wulforst, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 ff.; generell kritisch gegenüber der Beschleunigungsgesetzgebung Sparwasser, Das GenBeschlG, AnwBl. 2000, 658 ff.

¹⁴¹⁸ Vgl. § 18 I AEG; § 9 b I S. 1, II AtG; § 17 I FStrG; § 34 I S. 1 KrW-/AbfG; § 8 I S.1 LuftVG; § 1 I MBPig; § 28 I PBefG; § 14 I S. 1 u. 2 WaStrG; § 13 I EisenbahnG NW; § 38 I StrWG NW.

nach § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV¹⁴²⁰ - ähnlich dem Planfeststellungsverfahren. Genehmigungsbedürftige Anlagen der Spalte 2 der 4. BImSchV i.V.m. § 4 I BImSchG, also Industrieanlagen mit weniger Gefährdungspotential für die Umwelt und Nachbarschaft, bedürfen gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 der 4. BImSchV grds.¹⁴²¹ lediglich eines vereinfachten BImSch-Verfahrens nach § 19 BImSchG - vergleichbar mit dem Plangenehmigungsverfahren, da insbesondere keine Öffentlichkeitsbeteiligung¹⁴²², somit auch kein Erörterungstermin, stattfindet. Dennoch gewährt § 19 Abs. 3 BImSchG dem Antragsteller optional die Möglichkeit, ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG zu wählen, etwa um die begehrte privatrechtsgestaltende Wirkung des § 14 BImSchG doch herbeiführen zu können (erhöhte Planungs- u. Investitionssicherheit). Wie auch das Fachplanungsrecht der Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung zuerkennt, kommt auch der Anlagenehmigung im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG zumindest die partielle Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG zu (Umkehrschluss aus § 19 Abs. 2 BImSchG, da diese Norm keine Erwähnung findet). Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen¹⁴²³ erfordern schließlich kein besonderes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren, müssen jedoch die Anforderungen der §§ 22-25 BImSchG erfüllen - hier kann eine Parallele zum Entfallen von PF und PG im Planfeststellungsrecht in Fällen unwesentlicher Bedeutung gezogen werden. Im Folgenden sei aber das Fachplanungsrecht in Form des typischen Planfeststellungsverfahrens mit der grds. Möglichkeit der Wahl eines plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens näher dargestellt.

III. Empirische Daten zur Verfahrensdauer

Auf dem Wege zur Verwirklichung eines solchen Vorhabens lassen sich nun im Fachplanungsrecht vier Verfahrensabschnitte unterscheiden:

- 1.) die *Planaufstellung*
- 2.) die *Planfeststellung* bzw. *Plangenehmigung* (evtl. *Planfreistellung*)
- 3.) die *Plankontrolle* und schließlich
- 4.) die *Planverwirklichung*.¹⁴²⁴

Repräsentative empirische Erhebungen über die Verfahrensdauer¹⁴²⁵ insgesamt oder wenigstens über die Dauer der einzelnen Verfahrensabschnitte und deren Ursachen gab es zumindest für die

¹⁴¹⁹ Vierte Verordnung zur Durchführung des BImSchG (VO über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) v. 14.3.1997, BGBl. I S. 504, zuletzt geändert durch VO v. 6.5.2002, BGBl. I S. 1566.

¹⁴²⁰ Neunte Verordnung zur Durchführung des BImSchG (VO über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV) v. 29.5.1992, BGBl. I S. 1001 mit Änderungen.

¹⁴²¹ *Es sei denn* es handelt sich um eine *UVP-pflichtige Anlage* gem. § 2 I 1 Nr. 1 lit. c der 4. BImSchV, denn dann ist seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/1978) im Hinblick auf die Vorgaben der UVP-RL dennoch ein förmliche BImSchV-Verfahren nach § 10 BImSchG durchzuführen, obwohl eine Spalte 2-Anlage vorliegt.

¹⁴²² Siehe § 19 II BImSchG, der einzelne Verfahrensschritte des förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahrens, konkret § 10 II, III, IV, VI, VIII und IX BImSchG (sowie die §§ 11 u. 14 BImSchG), zwecks Verfahrensbeschleunigung ausblendet.

¹⁴²³ Nicht in der 4. BImSchV gelistet.

¹⁴²⁴ *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, *VerwArch* 88 (1997), 137 (138 ff.).

¹⁴²⁵ Zur Verfahrensdauer: *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, *DÖV* 1995, 1013 (1015 f.); *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, *VerwArch* 88 (1997), 137 (140 f.); *Steinberg*, Zeit, Umwelt u. Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsweprojekten, *NuR* 1996, 6 ff.; *Wulforst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, *VerwArch* 88 (1997), 163 (164 f.).

Zulassung von Verkehrswegen leider lange Zeit nicht.¹⁴²⁶ Zwar existieren Untersuchungen über die Dauer von Anlagenzulassungsverfahren¹⁴²⁷, doch liefern diese weder für die Planfeststellung noch die Plangenehmigung zur Zulassung von Verkehrswegen letztlich wesentliche Anhaltspunkte.¹⁴²⁸ Es ist ein befremdliches und gleichzeitig nicht ganz untypisches Phänomen der immer noch gegenwärtigen Beschleunigungsdebatte, dass erste seriöse¹⁴²⁹ und gesicherte Untersuchungen zur Verfahrensdauer erst vorgelegt werden, nachdem gesetzgeberische Konsequenzen wie etwa in Form des Planungsvereinfachungsgesetzes¹⁴³⁰ bereits gezogen wurden.¹⁴³¹ Die Analyse eines ggf. bestehenden Regelungsbedarfs sollte bzw. muss ein „guter Gesetzgeber“ jedoch stets an den Anfang jeder gesetzgeberischen Tätigkeit stellen, will er sich nicht dem Vorwurf mehr symbolischer Gesetzgebung ausgesetzt sehen.¹⁴³²

¹⁴²⁶ Jüngst u. instruktiv u.a. auch zur PG *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren – Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 1 ff. u. 143 ff. (insb. S. 152 f., zu 7.4 und S. 167 ff., zu 7.11 u. vor allem 7.12; lehrreich auch Ergebnisinterpretationen, S. 201 ff., zu 10 und Zusammenfassung S. 225 f. zu 12); ferner Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG v. 2.1.2004, BT-Drs. 15/2311, S. 9 (Pkt. 2.6), wonach straßenrechtliche Plangenehmigungsverfahren im Durchschnitt 3,5 Monate und Plangenehmigungen im Bereich Schiene 6,3 Monate benötigten, also deutlich weniger Zeit als vergleichbare planfeststellungsrechtliche Verfahren. Kritisch zum Mangel an empirischen Analysen *Bohne*, Versicherungsmodelle zur Investitionsbeschleunigung und zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Anlagenzulassungsrecht, DVBl. 1995, 195; *ders.* Aktuelle Ansätze zur Reform umweltrechtlicher Zulassungsverfahren, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994, S. 41 ff. u. 51 ff.; ebenso *Caspar*, Ausverkauf oder Flexibilisierung des Umweltrechts?, ZRP 1995, 410 (413); *Krumsiek/Frenzen*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 (1015 m.w.N.); *Kuschnerus*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung? (Erfahrungen aus der praktischen Abwicklung von Planungen), UPR 1992, 167 (168); *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (140 f.); *Ronellenfitsch*, Beschleunigungsgesetz - Investitionsmaßnahmegesetze. - Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten -, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1993, S. 110 f.; *Sachverständigenrat für Umweltfragen* zur Zulassung von Industrieanlagen, Umweltgutachten 1996, BT-Drs. 13/4108, Tz. 75; *Steinberg*, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsprojekten, NuR 1996, 6; *Wulfhorst*, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (164 f.); *Steinbeiß-Winkelmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben u. Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, 809 f.; ferner *Sparwasser*, Das GenBeschlG, AnwBl. 2000, 658 (659, zu 3.).

¹⁴²⁷ *Steinberg/Allert/Grans/Scharioth*, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, 1991, S. 24, 31; zusammengefaßt dargestellt bei *Bohne*, Aktuelle Ansätze zur Reform umweltrechtlicher Zulassungsverfahren, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994, S. 47 ff., und bei *Dose*, Ursachen für langandauernde Genehmigungsverfahren, in: *Dose/Holznagel/Weber* (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren - Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandorts Deutschland, 1994, S. 91 ff.; ferner *Steinberg u.a.*, Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas, 1995.

¹⁴²⁸ *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (141), der folgende Durchschnittswerte nennt: Raumordnungs- u. Linienbestimmungsverfahren 5-7 Jahre, Planfeststellung bis zur Rechtskraft 5-10 Jahre, Entwurfsplanung 2-3 Jahre u. Bauausführung 3-4 Jahre ⊕ insgesamt 15-24 Jahre; vgl. auch *Ronellenfitsch*, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920 (921).

¹⁴²⁹ Es verwundert nicht, wenn die Wirtschaft von einer längeren Verfahrensdauer ausgeht als die Genehmigungsbehörden, vgl. *Pein*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, BB 1996, 1399; *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (956). Zum „Zeitverbrauch“ *Fisch*, in: *ders./Beck* (Hrsg.), Abfallnotstand als Herausforderung für die öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsbericht Bd. 150, S. 249 ff.; *Steinberg*, Zeit, Umwelt u. Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegen, NuR 1996, 6.

¹⁴³⁰ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I 2123).

¹⁴³¹ Kritisch *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013 (1015); *Wulfhorst*, VerwArch 88 (1997), 163 (164 f.); näher *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 f.; ebenso *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (659, zu 3. und auch II.).

Eine fundierte Untersuchung der Infratest Industria¹⁴³³ aus dem Jahre 1994 bezüglich der Zulassungsverfahren für Industrieanlagen kommt kurz zusammengefaßt zu dem Ergebnis, dass die Genehmigungsverfahren in Deutschland einerseits etwas länger dauern als in den europäischen Nachbarländern, andererseits aber einen international nicht erreichten Bestandsschutz vermitteln.¹⁴³⁴ Vergleiche mit Zulassungsverfahren in anderen europäischen Ländern sind allerdings nur dann ergiebig, wenn zugleich auch der materielle Standard und die Rechtswirkungen der Zulassungsentscheidung mit in die Betrachtung einbezogen werden.¹⁴³⁵ Auch wird die gute Qualität der Infrastruktureinrichtungen in Deutschland, insbesondere auf dem Verkehrssektor, als weit überdurchschnittlich positiver Faktor des Standortes Deutschland bewertet.¹⁴³⁶

Zudem weist die Infratest Studie nach, dass die Zeit, die ein Genehmigungsverfahren benötigt, kaum Einfluß auf die Standortwahl des Investors hat.¹⁴³⁷ Somit stellt sich die Dauer von Genehmigungsverfahren mehr als eine Imagefrage denn als echter Nachteil für den Wirtschaftsstandort Deutschland dar.¹⁴³⁸

Mit dem GenBeschlG sollte daher wohl auch mehr ein Signal gesetzt werden zugunsten eines besseren Investitionsklimas.¹⁴³⁹ Ob jedoch eine bloße Imageverbesserung die grundlegenden

¹⁴³² In diesem Sinne *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 f. (810) unter Verweis auf § 22 a der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II), mit dem Verweis auf die sog. „Blauen Prüffragen“.

¹⁴³³ *Infratest Industria*, Empirische Untersuchung der Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionen in Deutschland, Frankreich, England, Italien, Spanien und Belgien sowie ihre Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich, im Auftrag des BMWi, 1994.

¹⁴³⁴ Vor allem Bericht der *Infratest Industria*, s. vorige Fn., S. 1-5 f. u. S. 4-13 ff.. Danach beträgt die Zeit von der Planung bis zur Genehmigung von Neuinvestitionen in Europa Ø 16 Monate, in Deutschland Ø 19 Monate u. im übrigen Europa Ø 13-14 Monate. Dabei dauert die Genehmigungsphase in Europa Ø 9 Monate, in Deutschland Ø 11 Monate u. im übrigen Europa 6-7 Monate. Bei Änderungen unterschied sich der deutsche Durchschnittswert von 17 Monaten von der Planung bis zur Genehmigung nicht vom europäischen Durchschnitt. Zur Verfahrensdauer auch *Steinberg/Allert/Grans/Scharioth*, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, 1991, S. 12 f. u. S. 46 ff.; *Pein*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, BB 1996, 1399. *Hill/Weber* zeigen auf, dass Verfahren in den alten Bundesländern wesentlich länger dauern als in den neuen Bundesländern, Vollzugserfahrungen mit umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in den neuen Ländern, 1996, S. 139.

¹⁴³⁵ *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (141) gibt zu bedenken, dass ein Verfahren, dessen abschließende Entscheidung jederzeit durch nachträgliche Anordnungen ergänzt u. geändert werden kann, dem Vorhabenträger kaum Rechtssicherheit gewährt, während es aber wegen der geringeren Prüfungstiefe natürlich schneller durchgeführt werden kann.

¹⁴³⁶ Vgl. *Steinberg*, Zeit, Umwelt u. Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegen, NuR 1996, 6 (m.w.N. in Fn. 1). Tatsächlich hätten die Reformen der vergangenen Jahre den Standort Deutschland attraktiver gemacht. Laut Umfrage des Wirtschaftsprüfers Ernst & Young unter 670 ausländischen Firmen belegt Deutschland 2005 weltweit Platz 5, *Neue Westfälische Zeitung* v. 20./21.8.2005, S. 7 li. o. unter Verweis auf das Wirtschaftsmagazin Economist. In Europa etwa erfreue sich nur Polen größerer Beliebtheit als „Germany“. Gute Noten erteilten die Investoren der Infrastruktur, der Ausbildung von Arbeitskräften und der Rechtssicherheit.

¹⁴³⁷ *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 24; Bericht der *Infratest Industria*, 4.3.3, S. 4-12. Zum gleichen Ergebnis kommen auch *Steinberg/Allert/Grans/Scharioth*, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, 1991, S. 9 u. S. 44.

¹⁴³⁸ Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.)*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (Schlichter-Kommission), 1994, Rn. 208; *Hoffmann*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: zum Bericht einer Expertenkommission der Bundesregierung, DÖV 1995, 237 (238); Bericht der *Infratest Industria*, 6.3, S. 6-12.

¹⁴³⁹ Vgl. BT-Drs. 13/3995, S. 2 (zu C.) und speziell S. 8 (zu Nr. 5); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 24, § 71 a Rn.3. Gesetzgebung wird hier - zumindest auch - als psychologisches Instrument eingesetzt, vgl. *Schmitz/Wessendorf*, Das GenBeschlG - Neue Regelungen im VwVfG u. der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, 955 (956).

Änderungen des Verwaltungsverfahrenrechts und der VwGO zu rechtfertigen vermag, erscheint angesichts des breiten Anwendungsbereichs beider Gesetze, zumindest zweifelhaft.¹⁴⁴⁰ Sicherlich stellt die Verkürzung der Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren ein aus wirtschaftspolitischer Sicht wichtiges und lobenswertes Ziel da, doch darf dabei nicht verkannt werden, dass Verfahrensvorschriften nicht bloß bürokratischer Selbstzweck sind, sondern vielmehr der Verwirklichung von verfassungsrechtlich verbürgten Rechten Dritter¹⁴⁴¹ und damit der Durchsetzung des materiellen Rechts dienen.¹⁴⁴²

Ferner wird die öffentliche Diskussion weitgehend von Extrembeispielen bestimmt, deren Verfahrensdauer sich in Jahrzehnten messen läßt: Müllverbrennungsanlage - 7 Jahre, Atomkraftwerk - 10 Jahre und Autobahn - sogar 15 Jahre.¹⁴⁴³ Schließt sich dann noch bei einem Großvorhaben ein langwieriges verwaltungsgerichtliches Verfahren an, so kann es geschehen, dass Planungs- Zulassungs- und Klageverfahren nicht selten einen Zeitraum von weit mehr als 20 Jahren einnehmen.¹⁴⁴⁴

IV. Gründe für lange Verfahrensdauer

Diese Fälle sind aber schon deswegen für eine differenzierte Analyse wenig geeignet, weil sie es der Verwaltung erlauben, jegliche Verantwortung für zu lange Genehmigungsverfahren von sich zu weisen. Denn die unverhältnismäßig langen Verfahrensdauern beruhen zumeist nicht auf einem ineffizienten Verwaltungshandeln der Genehmigungsbehörde, sondern vielmehr darauf, dass sich an den betreffenden Großvorhaben gesamtgesellschaftliche Grundsatzdebatten entzünden.¹⁴⁴⁵ Genehmigungsverfahren werden zunehmend politisiert, indem Betroffene oder sich betroffen Gebende energischen Widerstand leisten.¹⁴⁴⁶

¹⁴⁴⁰ Eckert, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 9.

¹⁴⁴¹ Verwaltungsverfahrenrecht wird dabei als konkretisiertes Verfassungsrecht verstanden. So Kopp, VwVfG, 6. Aufl. (1996), § 1 Rn. 4. Dabei sind materielles Verwaltungsrecht u. Verwaltungsverfahrenrecht nicht eindeutig voneinander abzugrenzen. Vgl. Held, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, S. 25 f.; Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1996, § 70 Rn. 5, S. 626.

¹⁴⁴² Vgl. Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 10 Rn. 24, § 71 a Rn. 4 ff.; Eckert, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, Speyerer FB 164, 1997, S. 9; Repkewitz, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (140); zu Recht abwägend bereits Wagner/Baumheier, Planungsbeschleunigung – Möglichkeiten und Grenzen legislativer und administrativer Ansätze zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Infrastruktur- und private Vorhaben, in: Kormann (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Planfeststellung, 1994, S. 39 ff. (speziell S. 51 ff.).

¹⁴⁴³ Beispiele nach Wulfhorst, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (164). In der 1. Beratung zum aktuellen Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG) wurden allerdings noch deutlich längere Extremfälle geschildert, wie etwa der Bau des Riederwaltunnels an der A 66 in Hessen, deren Planungen bereits 1971 begannen (1. Anhörungstermin 1989) und wo der Erlass des PFB für 2006 vorgesehen ist sowie die Ortsumfahrung von Weimar im Lahntal an der B 255, wo der Erörterungstermin erst im Jahre 2004 stattfand, obwohl Planungsbeginn schon 1968 war (Planung von insg. 37 Jahren), vgl. PIPr 16/9 v. 16.12.2005, S. 570 C u. D.

¹⁴⁴⁴ Vgl. Schulze/Stüer, ZfW 1996, 269. Die Planung und der Bau des neuen Flughafens in München dauerten dabei sogar weit mehr als 20 Jahre (32 J.), vgl. PIPr 16/9 v. 16.12.2005, S. 579 A und auch vorige Fn. Veranschaulicht wird das Problem überlanger Planungs- u. Verfahrenszeiten auch an einer Aussage und einem Witz in der Debatte um die Einführung des PIBeschlG (1. Lesung am 16.12.2005): „Es ist den Planern durchaus zu gönnen, dass sie die Umsetzung ihrer Planungen auch persönlich noch erleben können.“ (a.a.O., S. 570 D) und: „Ein amerikanischer und ein deutscher Brückenbauer wetten darum, wer sein Projekt zuerst fertig stellt. Nach einem Jahr ruft der Amerikaner bei seinem deutschen Kollegen an und sagt: „Noch zehn Tage und wir sind fertig.“ Darauf der Deutsche: „Noch 10 Formulare und wir fangen an.“ (a.a.O., S. 578 C).

¹⁴⁴⁵ Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 10 Rn. 24 a.E.; Wulfhorst, Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen - aus der Sicht der Exekutive, VerwArch 88 (1997), 163 (164). Pietzcker erklärt die überlange Dauer von

Gründe für den Widerstand gegen raumbedeutsame Großbauvorhaben, z.B. größere Straßenbauprojekte, sind sicherlich ein gesteigertes Umweltbewußtsein der Menschen, welche die noch existierenden Natur(schutz)flächen zu erhalten wünschen, aber auch ein stärkeres Gewährwerden und Ausschöpfen der vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten. Allerdings bescheinigt *Paetow*¹⁴⁴⁷ den Menschen in den östlichen Bundesländern hingegen, dass diese bisher weniger klagefreudig als die Bürger in den westlichen Bundesländern waren. Dies führt er auf zwei Gründe zurück: Zum einen - und dies dürfte der Hauptgrund sein - ist die Akzeptanz von Straßenbau wie überhaupt von Verkehrsprojekten deutlich höher als im Westen der Bundesrepublik Deutschland, was angesichts der bisherigen unzulänglichen Verkehrsinfrastruktur und der rasanten Entwicklung des Kfz-Bestandes und der Mobilität seit dem Jahr 1990 wohl nicht verwundert. Zum anderen fällt der im Westen längst zur Normalität gewordene Gang zum Gericht den Menschen im Osten der Republik selbst dann noch schwer, wenn sie an sich gegen ein bestimmtes Vorhaben eingestellt sind.

Da sich vor allem der gerichtliche Widerstand als effektiv erwiesen hat, wurde die Rechtsprechung oftmals als Hemmschuh für die Vorhabenverwirklichung angesehen.¹⁴⁴⁸ Der Grund lag in der Fehleranfälligkeit der Fachplanungen und mangelnder Heilungsmöglichkeiten wie Planergänzung oder ergänzendem Verfahren (vgl. nun allgemein § 75 Abs. 1 a VwVfG¹⁴⁴⁹).¹⁴⁵⁰ Als weiteres Hemmnis wurde die Umweltverträglichkeitsprüfung (unselbständiger Teil der jeweiligen Zulassungsverfahren) in der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland angeführt, ohne verlässliches Datenmaterial speziell zur Dauer und dem Prüfaufwand dieses umweltrechtlichen Vorsorgeverfahrens vorweisen zu können.¹⁴⁵¹

Genehmigungsverfahren für politisch umstrittene Großvorhaben damit, dass in ihnen der grundlegende Streit um die Fortentwicklung der Industriegesellschaft ausgetragen wird, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz u. Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), 193 (194).

¹⁴⁴⁶ *Ronellenfitch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 (502).

¹⁴⁴⁷ *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 f.

¹⁴⁴⁸ *Ronellenfitch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 (502).

¹⁴⁴⁹ Die Heilungsmöglichkeiten orientieren sich dabei an dem Bild der fehlerhaft zugeknöpften Weste. Sie wird nicht ganz, sondern nur bis zu demjenigen Knopf wiederaufgeknöpft, an dem sie fehlerhaft zugeknöpft wurde. Vgl. *Stüer*, Querschnitte zwischen Bau- u. Fachplanungsrecht, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, S. 565 (584 f., Fn. 62); *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 215 (223 f., Fn. 10); *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (330 ff., Fn. 46). Danach gilt der Grundsatz: Nachbesserung vor Aufhebung. Die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses soll nach dem GenBeschlG nur noch als ultima ratio in Betracht kommen.

¹⁴⁵⁰ *Ronellenfitch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 (502ff., 510 ff.).

¹⁴⁵¹ Positiv hingegen *Sinner*, Umweltverträglichkeitsprüfung – ein Hemmnis für den Wirtschaftsstandort?, WiVerw 2000, S. 95 ff. (speziell S. 100 ff. u. S. 118 ff.); äußerst instruktiv anhand einer empirischen Studie insg. *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren (Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland), 2002, S. 1 ff. u. 143 ff. (insb. S. 152 f., zu 7.4 und S. 167 ff., zu 7.11 u. vor allem 7.12; lehrreich auch Ergebnisinterpretationen, S. 201 ff., zu 10 und Zusammenfassung S. 225 f. zu 12).

V. Beschleunigung mit Augenmaß

Die „Gretchenfrage“, wie lange denn nun „zu lang“ dauert¹⁴⁵² und wieviel Beschleunigung in welcher Verfahrensphase notwendig ist¹⁴⁵³, läßt sich nur dahingehend beantworten, dass formelle Verfahrensvorschriften, welche der Durchsetzung materieller Interessen dienen, nur mit äußerster Vorsicht einer Änderung zuzuführen sind. Die Beschleunigung darf nicht auf Kosten der Rechtssicherheit oder Rechtmäßigkeit der abschließenden Planungsentscheidung gehen¹⁴⁵⁴, indem durch die Verfassung garantierte Prinzipien wie der Grundrechtsschutz durch Verfahren¹⁴⁵⁵ oder die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG beschnitten oder gar ausgehöhlt werden. Auch der besonderen Bedeutung der Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG, der speziell die Legislative, aber nach Maßgabe von Recht und Gesetz auch die Exekutive sowie Judikative in gewissem Umfang bindet, gilt es hinreichend Rechnung zu tragen.

Doch in allen Bereichen des Verwaltungsrechts gab und gibt es Beschleunigungsaktivitäten¹⁴⁵⁶ des Gesetzgebers: etwa im Anlagenzulassungsrecht¹⁴⁵⁷, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren¹⁴⁵⁸ sowie vor allem in der Verkehrswegeplanung¹⁴⁵⁹, um nur einige zu nennen. Erheblicher

¹⁴⁵² *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, *VerwArch* 88 (1997), 137 (141) nennt dazu drei Beispiele: 1.) Für den Tiergartentunnel in Berlin wurde die Linienbestimmung am 12.12.'93 beantragt, während das gerichtliche Hauptsacheverfahren bereits am 18.4.'96 rechtskräftig abgeschlossen war. 2.) Beim Bau des Rangierbahnhofs München Nord vergingen aus den verschiedensten Gründen allein vom Planungsbeginn bis zur Stellung des Planfeststellungsantrags 18 Jahre. 3.) Die grobe Trassenplanung der Neubaustrecke Köln - Rhein/Main brauchte aufgrund vielfältiger Streitigkeiten der beteiligten Länder und des Bundes über 10 Jahre bis überhaupt das Raumordnungsverfahren eingeleitet wurde. Vgl. zum „Tiergartentunnel“ *Ronellenfitsch*, Die Koordination der verkehrlichen Fachplanungen im Zentralen Bereich Berlins, in: *Verfassungsrecht im Wandel*, FS zum 180jährigen Bestehen des Carl Heymanns Verlag KG, S. 167 ff.

¹⁴⁵³ Dazu *Ronellenfitsch*, Beschleunigungsgesetz - Investitionsmaßnahmegesetze. Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten -, in: *Blümel* (Hrsg.), *Verkehrswegeplanung in Deutschland*, 1993, S. 110. Zweifel am Beschleunigungsbedarf meldete auch der *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* an, vgl. BT-Drs. 13/4108 v. 14.3.1996, Zur Diskussion über Verfahrensbeschleunigung und Deregulierung, Tz. 74 ff. (Tz. 82-84).

¹⁴⁵⁴ Sachrichtigkeit u. das Effizienzgebot sind in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, so *Wahl*, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz u. Rechtsschutzauftrag, *VVDStRL* 41 (1983), 151 (157); kritisch ferner *Jülich*, Beschleunigung contra Rechtsstaatlichkeit?, *UVP-report*, 1996, 112 (113 f.).

¹⁴⁵⁵ Das BVerfG hob den Grundrechtsbezug des Verfahrens in seiner Mühlheim-Kärlich-Entscheidung 1979 besonders hervor, vgl. Beschluß v. 20.12.'79 - 1 BvR 385/77 -, *BVerfGE* 53, 30 (65 m.w.N.) = *NJW* 1980, 759 ff. Dazu ausführliche Würdigung bei *Held*, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984; ferner *Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: ders. (Hrsg.), *Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen*, 1982, S. 23 (33 ff.); kritisch *Ronellenfitsch*, Fachplanung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Grupp/Ronellenfitsch*, *Planung - Recht - Rechtsschutz*, FS für W. Blümel, 1999, S. 497 (517 f. m.w.N.); *ders.*, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: *Rengeling* (Hrsg.), *Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren*, 1997, S. 51 (55 f. mit umfangreichen Nachweisen in Fn. 30).

¹⁴⁵⁶ *Stüer*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, *DVBfL* 1997, 326 (zur Beschleunigungsdiskussion vgl. umfangreiche Nachweise auf S. 326, Fn. 1); ferner ausführlich: *Rengeling* (Hrsg.), *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung*, 1997; aktuell BR-Drs. 467/05 v. 7.6.2005: Entwurf eines Gesetzes zur Effizienzsteigerung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungen.

¹⁴⁵⁷ Vgl. *Fluck*, Die Änderungen des Umweltrechts zur Investitionsbeschleunigung, *DB* 1993, 2011 ff.; *Steinberg*, Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, *NVwZ* 1995, 209; *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, BT-Drs. 13/4108, Tz. 82; zuletzt etwa BR-Drs. 734/04 v. 23.9.2004: Entwurf eines Gesetzes zur Deregulierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Bereich des Umweltrechts sowie aktuell BR-Drs. 819/05 v. 11.11.2005: Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (siehe z. aktuellen Gesetzgebungsstand näher unter <http://www.bundestag.de>, dort der 6. Punkt: Dokumente, 16. Wahlperiode, Inhaltsverzeichnis, Dokument N001 (unter N. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit)).

¹⁴⁵⁸ Aus dem umfangreichen Schrifttum: *Krämer*, Sechstes Gesetz zur Änderung der VwGO, *LKV* 1997, 114; *Kuhla/Hüttenbrink*, Endstation Einzelrichter, *DVBfL* 1996, 717; *Pagenkopf*, Die VwGO-Novelle - Augenmaß und Schlichtheit, *DVBfL* 1991, 285 ff.; ablehnend *Redeker*, Ist der Rechtsstaat wirklich in Gefahr?, *NJW* 1996, 1870

Reformbedarf, um Planungszeiträume zu verkürzen, wird auch in der Verwaltungsorganisation gesehen.¹⁴⁶⁰ Daher wird seit geraumer Zeit gefordert, Staatsaufgaben, die nicht zwingend hoheitlicher Organisation bedürfen, zu privatisieren.¹⁴⁶¹

Die Notwendigkeit zur bedarfsgerechten Ausgestaltung im Wege der Beschleunigung gilt aber in besonderem Maße für das Recht der Planungs- und Genehmigungsverfahren.¹⁴⁶² Beachtung verdient dabei insbesondere das Rechtsinstitut der (qualifizierten)¹⁴⁶³ Plangenehmigung als Instrument zur Verfahrensbeschleunigung.

Der folgende Teil der Arbeit soll daher anhand einer bundesweiten empirischen Erhebung die Erfahrungen mit der Plangenehmigung im Straßenrecht widerspiegeln und nachvollziehbar belegen, ob sich die Beschleunigungserwartungen tatsächlich erfüllt haben.

(1872); *ders.*, Neue Experimente mit der VwGO?, NVwZ 1996, 521 (526); *Schenke*, „Reform“ ohne Ende - Das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO u. anderer Gesetze (6. VwGOÄndG), NJW 1997, 81; *Stelkens*, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Umbruch - eine Reform ohne Ende?, NVwZ 1995, 325; *ders.*, Das Gesetz zur Neuordnung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (4. VwGOÄndG) - das Ende einer Reform?, NVwZ 1981, 209 ff.; *Stüer*, DVBl. 1997, 326 (332 u. Fn. 3).

¹⁴⁵⁹ Vgl. *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 ff.; *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 ff.; *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997; *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, S. 34 ff.; aktuell Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, BR-Drs. 363/05 v. 19.5.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005.

¹⁴⁶⁰ *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung v. Planungs- u. Genehmigungsverfahren als Baustein z. Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung v. Planungs- u. Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff. (S. 7 f.).

¹⁴⁶¹ *Büllesbach/Rieß*, Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 1995, 444; *Lechler*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, BayVBl. 1994, 555; *Lübbe-Wolf/Steenken*, Privatisierung umweltbehördlicher Aufgaben, ZUR 1993, 263; praktisch *Bruns*, Privatfinanzierung: Erfahrungen, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, S. 159 ff.; aber auch *Grupp*, Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, in: ebd., S. 129 ff.; weiter *Hahn*, Privatisierung und Privatfinanzierung von Bundesautobahnen, in: ebd., S. 149 ff.

¹⁴⁶² *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, S. 201 ff., in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Willi Blümel, 1999; *Repkewitz*, Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), 137 (140 ff.); *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 1 ff. u. 237 ff.; *Schmidt-Jortzig*, Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997, S. 1 ff.; *Stüer*, Querschnitte zwischen Bau- und Fachplanungsrecht, S. 565 ff., in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für Willi Blümel, 1999; *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1997, DVBl. 1997, 326 ff. m.w.N.; *ders.*, Die Beschleunigungsnovellen 1996, S. 215 ff., in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, 1997; *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 3 ff. u. 202 ff.; **kritisch:** *Blümel*, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 17, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht Bd. 1, Verfahrensbeschleunigung, Wirtschaft, Verwaltung, Rechtsschutz, 1997; *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1997, S. 1 ff. u. 120; *Kröger/Schulz*, Verfahrensbeschleunigung durch Plangenehmigung zu Lasten des - integrierten - Umweltschutzes?, NuR 1995, 72 ff.; *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 ff.; *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 1 ff. u. 330; *Stüer*, Querschnitte zwischen Bau- und Fachplanungsrecht, S. 565 ff., in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS für W. Blümel, 1999.

¹⁴⁶³ Zumeist wird von einer *qualifizierten Plangenehmigung* gesprochen, so *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 (59) u. auch *Ronellenfisch*, Novellierung des VwVfG, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, S. 51 ff. (67), weil ihr nach § 74 VI S.2 HS 1 VwVfG Bund die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung zukommt (weitergehend die Fachplanungsgesetze). Teilweise wird sie aber auch als *einfache Plangenehmigung* bezeichnet, weil ihr im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren kein förmliches Verwaltungsverfahren vorauszu- gehen hat. (§ 18 II S. 2 HS 2 AEG; § 18 § 17 I a S. 2 HS 2 BFStrG; § 8 II S. 2 HS 2 LuftVG; § 2 II S. 2 HS 2 MBPIG; § 28 I a S. 2 HS 2 PBefG; § 74 VI S.2 HS 1 VwVfG; § 14 I a S. 2 HS 2 WaStrG; § 38 I a S. 4 HS 2 StrWG NW).

3. TEIL: BUNDESWEITE BEHÖRDENUMFRAGE ZUR PLANGENEHMIGUNG

Der Verfasser führte die bundesweite Studie zur Anwendung der qualifizierten Plangenehmigung in der Behördenpraxis im Bereich des (Fern-) Straßenrechts und Wasserstraßenrechts durch. Der Schwerpunkt der empirischen Erhebung lag dabei jedoch eindeutig auf dem erweiterten Anwendungsgebiet der Plangenehmigung im Bundesfernstraßengesetz nach § 17 Abs. 1 a FStrG. Die Behördenumfrage wurde bereits im Zeitraum von März bis November im Jahre **2001** durchgeführt, also quasi noch vor Erlass des *Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-RL und weiterer EG-RL zum Umweltschutz* vom 27. Juli 2001 (Artikelgesetz)¹⁴⁶⁴, welches den Anwendungsbereich der Plangenehmigung bekanntlich dahingehend einschränkte, dass es grundsätzlich nur noch bei *nicht UVP-pflichtigen Vorhaben* durchgeführt werden kann¹⁴⁶⁵ (bundesgesetzliche Ausnahme § 17 Abs. 1 b FStrG).¹⁴⁶⁶

Die Rücklaufquote lag dabei bei unglaublichen 100 %, so dass die Studie wohl zu Recht als repräsentativ einzuordnen ist. An dieser Stelle sei nochmals allen Behörden recht herzlich für ihre Unterstützung gedankt, die es erst ermöglichte den gewünschten Praxisbezug herzustellen. Bei den Wasser- und Schifffahrsdirektionen des Bundes haben ebenfalls nahezu alle geantwortet. Um die erforderliche Aktualität der Arbeit zu wahren, hat der Verfasser schließlich im Zeitraum Frühjahr **2004** ergänzend eine Umfrage zur Plangenehmigung gemäß § 17 Abs.1 b FStrG¹⁴⁶⁷, also einer Plangenehmigung ausnahmsweise auch für UVP-pflichtige Vorhaben samt Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG, in den neuen Bundesländern durchgeführt. Allerdings ist dieses Plangenehmigungsverfahren ähnlich seinerzeit § 4 VerkPBG auf die neuen Länder beschränkt und zudem bis zum 31.12.2006 befristet. Vergleichbare Regelungen, also die Alternative eines Plangenehmigungsverfahrens trotz UVP-Pflicht des Vorhabens, enthalten nunmehr auch die Landesstraßengesetze folgender neuer Bundesländer: *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG), ausdrücklich anders *Sachsen-Anhalt* (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 u. Abs. 3 S. 2 Nr. 1 StrG LSA). Diese landesstraßenrechtlichen

¹⁴⁶⁴ G. zur Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (zur Plangenehmigung im Bundesverkehrswegebereich S. 2015 ff.).

¹⁴⁶⁵ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG, § 18 II 1 Nr. 1 AEG, § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG, § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG, § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG: „es sich bei dem Vorhaben *nicht* um ein Vorhaben handelt, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist“. Ähnlich § 37 II 2 StrG BW, § 38 II 2 BayStrWG, § 20 II 1 Nr. 3 BerlStrG, § 33 III 1 Nr. 3 BremLStrG, § 33 IV HessStrG, § 38 I 2 NStrG, § 74 VI 1 Nr. 1 b VwVfG NRW bzw. § 38 I a 2 Nr. 2 HS 2 StrWG NW (zumindest Einvernehmen mit staatlichen Umweltämtern u. unteren Landschaftsbehörden), § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA, § 40 III 1 Nr. 3 StrWG SH. Möglichkeit zur PG *mit* Umweltverträglichkeitsprüfung i.S.v. § 9 III UVPG orientiert an § 17 I b FStrG: § 38 III 1 BbgStrG, § 45 III 2 StrWG-MV, § 38 II 4 ThürStrG.

¹⁴⁶⁶ Leider fehlt in § 74 Abs. 6 u. 7 VwVfG des Bundes u. vieler Länder ein Zusatz, dass es sich *nicht* um ein *UVP-pflichtiges Vorhaben* handeln darf; anders aber etwa § 74 VI 1 Nr. 1 b LVwVfG NRW u. § 141 VI 1 Nr. 3 LVwG SH.

¹⁴⁶⁷ *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben - Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, 361 ff.; knapp *Stüer/Hermanns*, Fachplanungsrecht: Natur- u. Umweltschutz - Verkehrswege, DVBl. 2002, 514 (520); kritisch *Wickel/Müller*, Plangenehmigung und UVP in der Verkehrswegeplanung, NVwZ 2001, 1133 ff.

Plangenehmigungsoptionen auch für UVP-pflichtige Projekte sind jedoch im Gegensatz zum Bundesfernstraßengesetz zeitlich nicht befristet.

Es handelt sich dabei um einen sondergesetzlichen Plangenehmigungstatbestand, der quasi als Prototyp, die Vereinbarkeit des Beschleunigungsinstruments der Plangenehmigung mit einer UVP i.S.v. § 9 III UVPG und gleichzeitiger Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereine nach § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG testen soll. Nachdem diese Möglichkeit durch das Artikelgesetz¹⁴⁶⁸ vom 27.7.2001 mit Wirkung zum 3.8.2001 eingeführt wurde, lassen sich nunmehr erste Erfahrungen damit darstellen. Sollte das Instrument der qualifizierten Plangenehmigung dabei seine beschleunigende Wirkung aufgrund der zusätzlichen Verfahrensschritte weitgehend einbüßen, bedarf es keiner weitergehenden Erörterung, ob diese neue Verfahrensart – vergleichbar mit dem damaligen § 4 VerkPBG – auch auf die alten Bundesländer zu übertragen ist. Falls aber wider Erwarten doch Beschleunigungspotential auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben vorhanden sein sollte, gilt es, eine bundesweite Einführung zu erwägen. Maßgeblich erscheinen daher wiederum die Erfahrungen der neuen Länder – nebst Landesstraßenbereich – mit diesem neuen Verfahrensinstrument.¹⁴⁶⁹

Darüber hinaus ist bei den anderen Plangenehmigungsverfahren nochmals die gravierende Änderung hervorzuheben, dass sie grds. nur noch zur Anwendung gelangen, soweit *keine UVP-Pflicht* vorliegt.¹⁴⁷⁰ Auch wenn die Ausführungen sich primär dem Fernstraßenrecht widmen, sind sie doch im Grundsatz auf alle Bereiche, die das Rechtsinstitut der Plangenehmigung kennen, übertragbar, da deren Voraussetzungen fachgebietsübergreifend einheitlich normiert sind. Allein das Bundesfernstraßengesetz (§ 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG) und das Personenbeförderungsrecht (§ 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 PBefG) erweitern den Anwendungsbereich dergestalt, dass ein Plangenehmigungsverfahren auch zulässig ist, wenn Rechte anderer „*nicht wesentlich*“ beeinträchtigt werden (bis zum Artikelgesetz jeweils Nr. 1)¹⁴⁷¹.

¹⁴⁶⁸ G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015).

¹⁴⁶⁹ Siehe Behördenumfrage in den neuen Ländern zu § 17 I b FStrG unten, 3. Teil B.

¹⁴⁷⁰ Vgl. zur damaligen Rechtslage exemplarisch BVerwG, Beschl. v. 15.12.1994 - 7 VR 17.94 -, NuR 1995, 247 (LS): Die Erteilung einer Plangenehmigung nach § 14 Abs. 1 a WaStrG an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses setzt *nicht* voraus, dass durch das Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind. Zur Ausnahme sämtlicher Plangenehmigungsverfahren von einer Umweltverträglichkeitsprüfung als eindeutiger Verstoß gegen die UVP-RL EuGH v. 22.10.1998 - Rs. C 301/95, EuGH Slg. 1998, I-6135 = NVwZ 1998, 1281 = ZUR 1999, 44 (LS); vgl. zur EG-Rechtswidrigkeit statt aller *Schink*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998, 173 (175 f. m.w.N. in Fn. 27); früh bereits *Viebrock*, Beschränkungen der UVP in d. Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, 939 ff. unter Verweis auf *ders.*, Beschleunigung v. Planungsverfahren u. UVP - Zur Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2 u. 4 des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz mit der UVP-Richtlinie der EG, IUR 1991, 113.

¹⁴⁷¹ Bundesweit eingeführt mit dem PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123/2126 u. 2132). Das Artikelgesetz v. 27.7.2001 änderte insoweit nur die Nummerierung: jetzt Nr. 3 und verlangt grds., dass es sich weiter um ein nicht UVP-pflichtiges Vorhaben nach dem UVPG handelt (BGBl. I S.1950/2015 ff.: nun jeweils Nr. 1; anders nur § 17 I b FStrG).

BEHÖRDENUMFRAGE ZUR PLANGENEHMIGUNG GEM. § 17 ABS. 1 A FSTRG U. DEM LANDESSTRAßENGESETZ

Bei der bundesweiten empirischen Studie wurden im Zeitraum von März bis November 2001 alle (obersten) Landesstraßenbaubehörden bzw. die Behörden befragt, die für eine Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 a FStrG¹⁴⁷² sowie dem jeweiligen Landesstraßengesetz¹⁴⁷³ - soweit vorgesehen - zuständig sind. Eine qualifizierte Plangenehmigung auch für Landesstraßen¹⁴⁷⁴ sehen dabei folgende Bundesländer¹⁴⁷⁵ vor: *Baden-Württemberg* in § 37 Abs. 2 StrG BW, *Bayern* in Art. 38 Abs. 2 BayStrWG¹⁴⁷⁶, *Berlin* in § 20 Abs. 2 BerlStrG, *Brandenburg* in § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, *Bremen* in § 33 Abs. 3 BremLStrG¹⁴⁷⁷, *Hessen* in § 33 Abs. 1 i.V.m. 4 HessStrG¹⁴⁷⁸, *Mecklenburg-Vorpommern* in § 45 Abs. 3 StrWG-MV, *Nordrhein-Westfalen* in § 38 Abs. 1 a, 2 StrWG NW¹⁴⁷⁹, *Rheinland-Pfalz* in § 5 Abs. 3 LStrG RP, *Sachsen* in § 39 Abs. 2 SächsStrG, *Sachsen-Anhalt* in § 37 Abs. 2 StrG LSA, *Schleswig-Holstein* in § 40 Abs. 3 i.V.m. 2 StrWG SH und schließlich *Thüringen* in § 38 Abs. 2 ThürStrG. Soweit die Straßen- und Wegegesetze der Länder *Hamburg* (HambWG), *Niedersachsen* (NStrG) und *Saarland* (SaarlStrG) das Rechtsinstitut der Plangenehmigung nicht explizit regeln, ist grundsätzlich eine lückenschließende und subsidiäre Anwendung von § 74 Abs. 6 Landes-VwVfG in Betracht zu ziehen.¹⁴⁸⁰

Mittlerweile haben sämtliche Bundesländer die Regelungen des GenBeschlG vom 12.9.1996¹⁴⁸¹, also insbesondere das Plangenehmigungsverfahren nach § 74 Abs. 6 VwVfG und die Planfreistellung gem. Abs. 7, in die jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze übernommen (zuletzt Schleswig-Holstein im Juni 2001)¹⁴⁸². Allerdings bedarf es weitergehend einer Prüfung des Einzelfalls, ob es sich bei dem Fachgesetz nicht doch um eine abschließende, nicht ergänzungsbedürftige Regelung handelt, so dass ausnahmsweise anzunehmen ist, dass aufgrund der grds. Subsidiarität des VwVfG eine Ergänzung durch § 74 VI LVwVfG mit dem Sinn und Ziel der Teilregelung unvereinbar wäre.¹⁴⁸³ Das Hamburgische Wegegesetz (HambWG) kennt etwa weder Planfeststellungs- noch Plangenehmigungsverfahren, so dass ein Rückgriff auf das

¹⁴⁷² *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 190 ff. m.w.N., zur Beschleunigungsdiskussion Rn. 69 ff.

¹⁴⁷³ Vgl. eingehender die Kommentare z. jeweiligen Landesstraßengesetz (soweit vorhanden) etwa *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11. PG; *Hengst/Majcherek*, Stand April 2002, StrWG NW, § 38 Pkt. 3 zu Abs. 1 a; ausf. auch *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 35 Rn. 35 ff. m.w.N.

¹⁴⁷⁴ Konkret Landes-, Kreis- u. Gemeindestraßen, vgl. zur UVP-Pflicht dieser Straßen *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361 (364 f.), übersichtliches Schema auf S. 365.

¹⁴⁷⁵ Vgl. auch Übersicht über die Straßen- und Wegegesetze d. Länder in *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, im Anhang S. 1640 ff. (allerdings z.T. nicht mehr ganz aktuell).

¹⁴⁷⁶ Art. 38 neugef. durch G. v. 27.12.1999 (GVBl. S. 532); vgl. dazu *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11. Plangenehmigung.

¹⁴⁷⁷ Neu gegenüber der alten Rechtslage, vgl. GBl. HB Nr. 15 v. 30.5.2002, S. 103.

¹⁴⁷⁸ Nach alter Rechtslage gab es keine PG in Hessen, vgl. nun geänderte Fassung v. 8.6.2003, GVBl. I S. 166 (§ 33 Abs. 1 S. 1 HessStrG, auch Abs. 3 u. 4 im Hinblick auf eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung).

¹⁴⁷⁹ Vgl. *Hengst/Majcherek*, Stand April 2002, StrWG NW, § 38 Pkt. 3 zu Abs. 1 a

¹⁴⁸⁰ Das VwVfG dieser Länder ist dabei inhaltsgleich zu § 74 VI VwVfG Bund bzw. verweist auf dieses (Nds VwVfG). Vgl. zur subsidiären und lückenschließenden Anwendung von § 74 VI VwVfG, soweit keine spezielleren, d.h. inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Regelungen existieren *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 131 a.E. i.V.m. § 72 Rn. 90 ff. (insb. Rn. 92, 94 u. 97); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 163, § 72 Rn. 5 f.

¹⁴⁸¹ Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 ff.

¹⁴⁸² Gesetz v. 18.6.2001, GVBl. S.-H. S. 81 ff. (vgl. §§ 138 a-e, 141 VI = PG, VII = Verzicht, 142 I a LVwG S.-H.

¹⁴⁸³ Siehe dazu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 72 Rn. 90 ff. (Rn. 92, 94 u. 97 m.w.N.).

HmbVwVfG, welches inhaltsgleich zu § 74 Abs. 6 u. 7 VwVfG des Bundes ist, mangels normierter Planfeststellungspflicht ausscheidet. Für *Niedersachsen* kommt eine ergänzende Anwendung jedoch in Betracht, da etwa § 38 Abs. 1 S. 2 NStrG festlegt, dass „der Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen der vorherigen *Planfeststellung* bedarf, wenn hierfür eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist“. Dies deutet drauf hin, dass der Landesgesetzgeber eine subsidiäre Anwendbarkeit des Plangenehmigungsverfahrens für möglich hält, sonst würde dieser Zusatz wenig Sinn ergeben.¹⁴⁸⁴ § 39 Abs. 4 SaarlStrG legt fest, wann die Planfeststellung entfallen kann, während eine Regelung zur Plangenehmigung fehlt, dies könnte darauf hindeuten, dass eine ergänzende Anwendung des § 74 Abs. 6 SVwVfG ausgeschlossen werden sollte. Doch war der Verzicht auf Planfeststellung neben dem althergebrachten Planfeststellungsverfahren bereits nach alter Rechtslage¹⁴⁸⁵ möglich und erst später wurde das VwVfG des Saarlands u.a. um die Plangenehmigung und die Planfreistellung ergänzt, so dass eine Anwendbarkeit des jüngeren § 74 Abs. 6 SVwVfG¹⁴⁸⁶ neben dem älteren § 39 Abs. 1, 4 SaarlStrG im Ergebnis angenommen werden kann. Das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung - ähnlich dem § 17 Abs. 2 FStrG - sehen ferner ausdrücklich die Länder *Bayern* in Art. 38 Abs. 3 S. 2 BayStrWG i.V.m. Art. 74 Abs. 7 BayVwVfG, *Berlin* in § 20 Abs. 3 BerlStrG, *Brandenburg* in § 38 Abs. 4 BbgStrG, *Bremen* in § 33 Abs. 4 BremLStrG, *Hessen* in § 33 Abs. 1 S. 1 HS 2 HessStrG i.V.m. § 74 Abs. 7 HVwVfG, *Mecklenburg-Vorpommern* in § 45 Abs. 6 StrWG-MV, *Nordrhein-Westfalen* in § 38 Abs. 3 StrWG NW, *Rheinland-Pfalz* in § 5 Abs. 4 LStrG RP i.V.m. § 74 Abs. 7 VwVfG, *Saarland* in § 39 Abs. 4 SaarlStrG, *Sachsen* in § 39 Abs. 3 SächsStrG, *Sachsen-Anhalt* in § 37 Abs. 3 StrG LSA, *Schleswig-Holstein* in § 40 Abs. 6 StrWG SH und *Thüringen* in § 38 Abs. 3 ThürStrG vor. In den Landesstraßengesetzen ohne ausdrückliche Normierung des Verzichts auf Planfeststellung und Plangenehmigung, also *Baden-Württemberg* (StrG BW), *Hamburg* (HambWG) sowie *Niedersachsen* (NStrG) ist gleichfalls, wie bereits oben bei der Plangenehmigung ausgeführt, eine lückenschließende und subsidiäre Anwendung des LVwVfG¹⁴⁸⁷ in Betracht zu ziehen.¹⁴⁸⁸

Das HambWG kennt weder Planfeststellung- noch Plangenehmigungsverfahren, so dass ein Rückgriff auf das HmbVwVfG, wie schon bei der Plangenehmigung festgestellt, nicht möglich ist. Wiederum kommt es aber nur zur ergänzenden Anwendung von § 74 Abs. 7 LVwVfG, soweit das Fachplanungsrecht - hier die Landesstraßengesetze - nicht bewußt auf die Planfreistellung verzichtet haben. Dies ist insbesondere fraglich für *Niedersachsen*, da der Wegfall von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung nach alter Rechtslage noch in § 38 Abs. 3 NStrG a.F. vorgesehen war.¹⁴⁸⁹ Zwar ist im Zuge der Anpassung des NStrG

¹⁴⁸⁴ So auch Stellungnahme d. *Bezirksregierung Lüneburg* bei der bundesweiten Behördenumfrage v. 2.5.2001, wobei das NVwVfG auf das VwVfG des Bundes, also auch § 74 Abs. 6 u. 7 VwVfG verweist.

¹⁴⁸⁵ *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Übersicht über d. Straßen- u. Wegegesetze d. Länder im Anhang S. 1640 ff. (S. 1642).

¹⁴⁸⁶ Vgl. Änderung des SVwVfG vom 26.11.1997, ABl. Saarland 1998, S. 42 (44).

¹⁴⁸⁷ Das NVwVfG verweist wie d. Berliner VwVfG, d. LVwVfG RP und d. SächsVwVfG (dynamisch) auf das VwVfG des Bundes. Vgl. zur Zulässigkeit dieser dynamischen Verweisung *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, Einf. Rn. 8 f. m.w.N.

¹⁴⁸⁸ Vgl. zur subsidiären und lückenschließenden Anwendung, soweit keine spezielleren, d.h. inhaltsgleiche oder entgegenstehende Regelungen existieren *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 72 Rn. 90 ff. (insb. Rn. 92, 94 u. 97); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 72 Rn. 5 f.

¹⁴⁸⁹ Siehe *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Anhang S. 1640 ff. (S. 1641).

an die UVP-RL 97/11/EG¹⁴⁹⁰ im Jahre 2002¹⁴⁹¹ der Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung weggefallen, doch kann wiederum auf § 38 Abs.1 S. 2 NStrG verwiesen werden, dessen Formulierung darauf schließen läßt, dass der Landesgesetzgeber eine subsidiäre Anwendung von § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG nicht ausschließen wollte, also letztlich auch am Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in diesem Sinne festhalten will. Damit ist eine Planfreistellung i.S.v. § 74 Abs. 7 LVwVfG grds. auch in den Ländern möglich, die dies in ihren landesrechtlichen Straßen- und Wegegesetzen nicht explizit vorsehen, also *Baden-Württemberg* und auch *Niedersachsen*, allerdings mangels genereller Planfeststellungspflichtigkeit nicht in *Hamburg*.

Es bleibt damit festzuhalten, dass das dreistufige¹⁴⁹² Regelungssystem in Form von **1.)** Planfeststellung, **2.)** qualifizierter Plangenehmigung und **3.)** dem Entfallen v. Planfeststellung u. Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung - ähnlich dem Bundesfernstraßenrecht: § 17 Abs. 1, 1 a und 2 FStrG - auch in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder grundsätzlich (teilweise unter Rückgriff auf d. allg. LVwVfG) zur Anwendung gelangt.¹⁴⁹³ Die Ausnahme bildet das HambWG, das keine Pflicht zur Planfeststellung kennt.¹⁴⁹⁴

A. DIE PLANGENEHMIGUNG IM FERNSTRABENRECHT GEM. § 17 ABS. 1 A FSTRG:¹⁴⁹⁵

(und der jeweiligen landesstraßenrechtlichen Regelung)¹⁴⁹⁶

I. Plangenehmigung in der Praxis:

Zunächst ist vorweg zu schicken, dass die Bundesländer Baden-Württemberg¹⁴⁹⁷, Bayern¹⁴⁹⁸, Niedersachsen¹⁴⁹⁹, Sachsen¹⁵⁰⁰, und Sachsen-Anhalt¹⁵⁰¹ die Aufgaben auf nachgeordnete Regie-

¹⁴⁹⁰ RL 97/11/EG DES RATES v. 3.3.1997 (UVP-ÄndRL) zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff.

¹⁴⁹¹ Änderung Nds. Straßengesetz (NStrG) v. 5.9.2002 z. Umsetzung d. RL 97/11/EG v. 3.3.1997, Nds. GVBl. S. 378.

¹⁴⁹² Sogar **5 Zulassungsmöglichkeiten aktuell im Bundesfernstraßenrecht**: Planfeststellung u. Plangenehmigung jeweils mit oder ohne UVP gem. § 17 Abs. 1, 1 a u. 1b FStrG i.V.m. UVPG (Anlage 1) und Freistellung von Planfeststellung u. Plangenehmigung nach § 17 Abs. 2 FStrG, vgl. dazu *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361 ff.; *Stüer/Hermanns*, DVBl. 2002, 514 (520); kritisch dagegen *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133 ff. (1135).

¹⁴⁹³ *Baden-Württemberg* führte dabei dieses dreistufige Zulassungssystem in § 37 I, II u. III StrG BW mit Gesetz v. 11.5.1992 (GBl. S. 330, ber. S. 683) als erstes Bundesland ein, während die neuen Länder gleichfalls orientiert am Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz (ME von 1991) bald folgten. Vgl. ausf. *Blümel/Pfeil*, Neue Länderstraßengesetze, StrG BW S. 7, Bbg StrG S. 28, StrWG-MV S. 47, SächsStrG S. 65, StrG LSA S. 79, ThürStrG S. 94, ME S. 109, 1993, Speyerer FB Nr. 127; auch *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 268 ff.; *Timmermans*, Verzicht auf PF und PG, 1997, S. 51 ff. (insb. S. 89 ff.); prägnant *dies.*, Planfeststellung u. Plangenehmigung, VBIBW 1998, 285 ff.; umfassend vor allem *Ringel*, Die Plangenehmigung im FachplanungR, 1996, insb. S. 98 ff.; *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 35 Rn. 35 ff., Kap. 34 Rn. 7 ff. u. Übersicht über d. Straßen- u. Wegegesetze d. Länder, Anhang S. 1640 ff. (z.T. nicht mehr ganz aktuell).

¹⁴⁹⁴ Das HambWG unterscheidet sich hier grundlegend von allen anderen Straßen- und Wegegesetzen der Länder, vgl. die Übersicht in *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Anhang, S. 1640 ff. (S. 1641: HambWG: leere Spalte).

¹⁴⁹⁵ **Bundesweite empirische Erhebung** bei allen Landesstraßenbaubehörden im Zeitraum März - November 2001; vgl. zur Plangenehmigung gem. § 17 I a FStrG *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 190 ff.

¹⁴⁹⁶ Soweit landesrechtlich normiert (nach alter Rechtslage zumeist *ohne* Rückgriff auf d. allg. VwVfG d. Landes); vgl. auch Übersicht über die Straßen- und Wegegesetze d. Länder in *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, im Anhang S. 1640 ff. (allerdings teilweise nicht mehr ganz aktuell).

rungspräsidien bzw. Bezirksregierungen delegiert haben. Insgesamt sind damit im Bundesgebiet verschiedene Landesbehörden zuständig.¹⁵⁰²

1.a.) Wieviel Zeit benötigt

aa) ein Planfeststellungsverfahren,

bb) ein Plangenehmigungsverfahren und

cc) das Entfallen von PF¹⁵⁰³ u. PG¹⁵⁰⁴ in unwesentl. Fällen¹⁵⁰⁵ von der Einreichung der (vollständigen) Unterlagen bis zur Entscheidung im *Durchschnitt*?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

Regierungspräsidium *Freiburg*:

aa) Planfeststellungsverfahren Ø **2 Jahre**

bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **2 Monate**

cc) Entfallen von PF u. PG Ø **ca. 1 Monat**¹⁵⁰⁶

Regierungspräsidium *Karlsruhe*:

bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **wenige Wochen**

Regierungspräsidium *Stuttgart*:

bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **ca. 2 Monate**¹⁵⁰⁷

cc) Entfallen von PF u. PG Ø **1-2 h bzw. 3-4 Tage insg.**¹⁵⁰⁸

Regierungspräsidium *Tübingen*:

aa) Planfeststellungsverfahren Ø **keine Angabe**¹⁵⁰⁹

bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **1-2 Monate**

¹⁴⁹⁷ Das Ministerium für Umwelt u. Verkehr in *Baden-Württemberg* hat die Zuständigkeit auf d. 4 Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen delegiert.

¹⁴⁹⁸ Die oberste Baubehörde im *Bayerischen Staatsministerium* des Inneren (Abteilung Straßen- u. Brückenbau) hat die Zuständigkeit auf 7 Bezirksregierungen delegiert: Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben.

¹⁴⁹⁹ Das *Niedersächsische Ministerium* f. Wirtschaft, Technologie u. Verkehr hat d. Zuständigkeit auf die 4 Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg u. Weser/Ems delegiert.

¹⁵⁰⁰ Das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (*Sachsen*) hat die Zuständigkeit auf 3 Regierungspräsidien delegiert: Chemnitz, Dresden und Leipzig.

¹⁵⁰¹ Das Ministerium für Verkehr und Wohnungswesen *Sachsen-Anhalt* hat die Zuständigkeit auf die 3 Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg delegiert.

¹⁵⁰² Vgl. zu den verschiedenen Zuständigkeitsregelungen der Länder zum Vollzug des FStrG die Übersicht in *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., Anhang C. (S. 973 ff.); ferner Übersicht zu den neuen Ländern u. B.-W. im Anhang II bei *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 229.

¹⁵⁰³ PG = Plangenehmigung bzw. Plangenehmigungsverfahren.

¹⁵⁰⁴ PF = Planfeststellung bzw. Planfeststellungsverfahren.

¹⁵⁰⁵ Auch als „*Planfreistellung*“ bzw. einfach „*Verzicht*“ bezeichnet.

¹⁵⁰⁶ Diese verhältnismäßig lange Dauer liegt daran, dass beim *RP Freiburg* die Entscheidung durch d. Abt. Straßenwesen des RPs getroffen wird u. diese die Planung - d. regelmäßig v. d. Straßenbauämtern erstellt wird - als Aufsichtsbehörde auch technisch u. haushaltsrechtlich überprüft.

¹⁵⁰⁷ Der Zeitbedarf für eine PG im Straßenbau wurde mit 2 Wochen - 3 bis 4 Monate angegeben. Wegen der geringen Fallzahlen gab es noch keine aussagekräftigen Durchschnittswerte (Stand 11.5.2001). Jedoch hat sich d. Plangenehmigung bereits nach kurzer Anwendungszeit als geschmeidiges Instrument f. eine wirtschaftliche Lösung der kleineren planungsrechtlichen Probleme erwiesen.

¹⁵⁰⁸ Die reine Bearbeitungszeit ist meist recht kurz, häufig nur 1 bis 2 h. Bei höherem Zeitaufwand liegt entweder keine Maßnahme unwesentlicher Bedeutung vor oder d. Unterlagen sind nicht prüfungsreif aufgearbeitet. Hinzu kommen d. Postlaufzeiten bis z. Bearbeiter u. zu weiteren Mitwirkenden inkl. Schreibdienst im Umfang v. 3-4 Tagen insgesamt.

¹⁵⁰⁹ Naturgemäß ist d. Verfahrensdauer uneinheitlich. Die Berechnung eines Durchschnittswertes daher nicht sehr aussagekräftig. Die Dauer hängt vor allem v. d. Art (Straßenart, Neubau o. Änderung) und d. räumlichen Umfang ab. Dabei ist d. Planfeststellungsverfahren mit seinem förmll. Ablauf naturgemäß zeitintensiver als d. Verfahren d. PG.

BAYERN:¹⁵¹⁰

- Regierung von *Oberbayern*: aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 21 Monate**
bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 3 Monate**
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø 5 Wochen**
- Regierung von *Niederbayern*: aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 12 Monate**
bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 2,5 Monate**
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø wenige h bis wenige Tage**¹⁵¹¹
- Regierung der *Oberpfalz*: bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 2 Monate**
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø 2 Wochen**
- Regierung von *Oberfranken*: aa) Planfeststellungsverfahren **Ø nicht unter 1 Jahr**¹⁵¹²
bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 1 Woche - 1 Jahr**¹⁵¹³
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø 2 Tage - 4 Wochen**
- Regierung von *Mittelfranken*: aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 16 Monate**
bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 4 Monate**
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø sehr wenig Zeit**
- Regierung von *Unterfranken*: bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 1/3 der Zeit einer PF**
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø 2 Monate**¹⁵¹⁴
- Regierung von *Schwaben*: aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 2 Jahre**
bb) Plangenehmigungsverfahren bisher nicht durchgeführt¹⁵¹⁵
cc) Entfallen von PF u. PG **Ø i.d.R. 3 Monate**
- BERLIN:**¹⁵¹⁶ aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 1 Jahr - über 3 Jahre**¹⁵¹⁷

¹⁵¹⁰ Die Plangenehmigung nach Art. 38 Abs. 2 BayStrWG wurde durch d. BayUVPRLUG v. 27.12.1999 wegen der UVP-ÄndRL rückwirkend zum 14.3.1999 eingeführt, Bay. GVBl. 1999, S. 532 (S. 537, Art. 38 u. 540, § 10 I). Vgl. dazu *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11 ff. Plangenehmigung.

¹⁵¹¹ *Edhofer* bezeichnet die Planfreistellung, also das Entfallen von PF u. PG als „*Negativattest*“. Der größte Zeitbedarf entsteht, wenn aufgrund der vorgelegten Unterlagen u. Erklärungen keine Sicherheit darüber besteht, ob die Voraussetzungen d. unwesentlichen Bedeutung vorliegen u. deshalb Nachfragen bei Baulastträgern, Behörden usw. erfolgen müssen. Vgl. zu Art. 38 III BayStrWG i.V.m. Art. 74 VII BayVwVfG *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, Art. 38 Pkt. 12.

¹⁵¹² Meist wesentlich länger.

¹⁵¹³ Ein Durchschnitt lässt sich nur schwer bilden, weil es bisher dafür eigentlich zu wenige Plangenehmigungsverfahren gab (Stand 4.4.2001). *PG-Verfahren* werden dort i.d.R. nur für wirklich *kl. Maßnahmen* durchgeführt, d. entweder sehr eilig sind, dann kann das Ganze innerhalb *1 Woche* abgeschlossen werden o. für nicht so eilige Angelegenheiten, dann kann es auch schon einmal 1 Jahr dauern, bis das Verfahren abgeschlossen ist, weil d. entsprechenden Beschlüsse dann nur zwischendurch (nebenbei) erlassen werden, soweit d. „Normalverfahren“ dazu zeit lassen.

¹⁵¹⁴ Durchschnitt „ermittelt“ durch Verfasser: kürzeste Dauer 1 Monat, längste Dauer 3 Monate; Ø 2 Monate.

¹⁵¹⁵ Stand 28. Mai 2001.

¹⁵¹⁶ Für die Berliner Landesstraßen lagen z. Zeitpunkt d. Behördenumfrage (13.7.2001) noch keine Erfahrungen vor, da deren Planfeststellungspflichtigkeit erst 1999 eingeführt wurde (vgl. BerlStrG v. 13.7.1999, GVBl. S. 380).

- bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **5 ½ Monate - fast 2 J.**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **8 ½ - 10 Monate**

BRANDENBURG: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **weniger als 9 Monate**¹⁵¹⁸
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **weniger als 3 Monate**¹⁵¹⁹

BREMEN: aa) u. bb) PF und PG Ø **ca. 1 Jahr - ca. 5 Jahre**¹⁵²⁰
 cc) Entfallen von PF u. PG werden nicht durchgeführt¹⁵²¹

HAMBURG:¹⁵²² aa) Planfeststellungsverfahren Ø **ca. 27 Monate**¹⁵²³
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **ca. 10-12 Monate**¹⁵²⁴
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **keine Angabe**

HESSEN:¹⁵²⁵ aa) u. bb)¹⁵²⁶ Pf u. PG Ø **ca. 1 Jahr**¹⁵²⁷
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **ca. 1 Woche**

Mecklenburg-Vorpommern: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **4 Monate**
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **3 Monate**

¹⁵¹⁷ Durchschnittswerte wurden v. Verfasser anhand einer statistischen Zusammenstellung v. 1994 - Mitte 2001 gebildet.

¹⁵¹⁸ Einschließlich Anhörungsverfahren.

¹⁵¹⁹ Ohne Beteiligungsverfahren nach § 28 VwVfG.

¹⁵²⁰ Bis zum Gesetz z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL u.a. RL v. 28.5.2002 (GBl. HB, S. 103), der die PG in § 33 III BremLStrG neu einführt, gab es nur den Verzicht nach III a.F. (vgl. BremLStrG v. 27.3.1995, Brem GBl. S. 211).

¹⁵²¹ Planfreistellungen in Fällen unwesentlicher Bedeutung werden *nicht* durchgeführt (Stand 17.7.2001).

¹⁵²² Das Hamburgische Wegegesetz (HambWG) kennt weder das Planfeststellungs- noch Plangenehmigungsverfahren. Somit kann nicht ergänzend das HmbVwVfG herangezogen werden, welches inhaltsgleich zu § 74 Abs. 6 u. 7 VwVfG Bund ist, da bereits kein Planfeststellungsverfahren normiert ist, welches ersetzt werden könnte. Das HambWG unterscheidet sich somit grundlegend von allen anderen Straßen- und Wegegesetzen der Länder, vgl. die Übersicht in *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Anhang, S. 1640 ff. (S. 1641: HambWG: leere Spalte).

¹⁵²³ Vorausgeschickt wird, dass es in Hamburg im Bereich d. Fernstraßen in den letzten Jahren (Stand 9.5.2001) relativ wenig Verfahren (sowohl Planfeststellungsverfahren als auch Plangenehmigungsverfahren) gegeben hat. Die Verfahrensdauer ist im Übrigen abhängig von der Verfahrensgröße. Das letzte durchgeführte Planfeststellungsverfahren im Fernstraßenbereich dauerte insb. aufgrund erforderlicher Umplanungen im Verfahren die angegebenen ca. 27 Monate. Das letzte Planfeststellungsverfahren nach § 18 AEG im Bereich nichtbundeseigener Eisenbahnen dauerte ca. 2 Jahre.

¹⁵²⁴ Das HambWG kennt weder Planfeststellungsverfahren noch Plangenehmigungsverfahren.

¹⁵²⁵ Das Hessische Straßengesetz enthielt z. Zeitpunkt d. Umfrage (7.5.2001) noch keine Regelung z. Plangenehmigung, allerdings sieht § 33 I 1 i.V.m. IV HStrG nun die drei Möglichkeiten PF, PG u. Entfallen v. beidem vor (vgl. HStrG v. 8.6.2003, GVBl. I S. 166).

¹⁵²⁶ Nach der Ansicht d. *Hessischen Ministeriums f. Wirtschaft, Verkehr u. Landesentwicklung* ist ein Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer zwischen PF u. PG wenig sinnvoll, da bei allen UVP-pflichtigen Vorhaben eine Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 9 UVPG (bzw. der damals (7.5.2001) noch nicht in nationales Recht umgesetzten, aber schon unmittelbar geltenden UVP-ÄndRL) notwendig ist und in diesem Beteiligungsverfahren, das gem. § 73 HVwVfG durchzuführen ist, ohnehin Einwendungen gegen d. Planung erhoben werden können, so dass v. vornherein bei diesen Projekten (Neubau von Autobahnen u. Ortsumgehungen, Ausbau von Autobahnen) ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. In Verfahren für solche Großvorhaben ist i.d.R. mit Planänderungen zu rechnen, so dass die jeweilige Zeit d. Verfahrens u. d. Erarbeitung des Planfeststellungsbeschlusses länger ist. Allgemein läßt sich jedoch sagen, dass die *Verfahrensdauer für eine PG kürzer* ist, auch wenn die Straßenbaubehörde die Einverständniserklärungen d. Betroffenen, d. „Zustimmungen“ d. Behörden u. d. Stellungnahmen d. Verbände einholen muss.

¹⁵²⁷ Bei planfestzustellenden Vorhaben kann sich diese Zeit jedoch - wegen der Komplexität des Projektes - auf *einige Jahre* erstrecken. Für solche Vorhaben kommen aber Plangenehmigungen grds. ohnehin nicht in Betracht.

cc) Entfallen von PF u. PG **Ø 2 Monate**

NIEDERSACHSEN:

Bezirksregierung *Braunschweig*:

aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 1 - 1 ½ Jahre**

bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 4 - 6 Monate**

cc) Entfallen von PF u. PG **Ø ca. 5 Monate**

Bezirksregierung *Hannover*:¹⁵²⁸

aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 1 - 2 Jahre**

bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 3 - 6 Monate**¹⁵²⁹

cc) Entfallen von PF u. PG **Ø ca. 1 Tag**¹⁵³⁰

Bezirksregierung *Lüneburg*:¹⁵³¹

aa) Planfeststellungsverfahren **Ø 19 Monate**

bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø 6 Monate**

cc) Entfallen von PF u. PG **Ø 51 Tage**

Bezirksregierung *Weser/Ems*:

bb) keine Angabe (in den letzten 5 Jahren *keine* PG)¹⁵³²

NORDRHEIN-WESTFALEN:

bb) PG **Ø ca. 6 Monate** (nur geringe praktische Bedeutung)¹⁵³³

RHEINLAND-PFALZ:

aa) Planfeststellungsverfahren **Ø ca. 1 Jahr**¹⁵³⁴

bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø ca. 3 Monate**

cc) Entfallen von PF u. PG **Ø sehr kurze Zeit** (ähnlich PG)¹⁵³⁵

SAARLAND:

bb) Plangenehmigungsverfahren **Ø ca. 5 Monate**¹⁵³⁶

cc) Entfallen von PF u. PG **Ø ca. 3 Wochen**¹⁵³⁷

¹⁵²⁸ Auch Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde für Verfahren nach PBefG und AEG, hier liegen jedoch aufgrund der geringen Anzahl v. Verfahren keine vergleichbaren Erkenntnisse vor.

¹⁵²⁹ Je nach Arbeitsbelastung und Dringlichkeit.

¹⁵³⁰ Wenn d. eingereichten Unterlagen vollständig u. qualitativ gut ausgearbeitet sind, dann Bearbeitungszeit ca. 1 Tag.

¹⁵³¹ Es wurden die abgeschlossenen Verfahren aus den Jahren 1999 und 2000 zugrunde gelegt.

¹⁵³² Leider nur telefonische Rückantwort: aber in den letzten 5 Jahren keine PG, da zu unsicher (Einverständnis könnte widerrufen werden), wenn dann Verzicht auf PF u. PG (Stand Frühjahr 2001). Grds. aber PF (auch bei Radwegbau).

¹⁵³³ Im Jahr 2000 nur 1 einzige - bestandskräftig gewordene - PG im Bundesfernstraßenbereich; Plangenehmigungsverfahren stellen insoweit die Ausnahme dar (*Landschaftsverband Westfalen-Lippe* - Straßenbauverwaltung, Anfrage v. 20.3.2000). Regelfall ist die PF. Im Jahre 1998 wurden wohl noch etwas mehr Plangenehmigungen erteilt.

¹⁵³⁴ In *Rheinland-Pfalz* ist die Planfeststellungsbehörde zugleich auch Anhörungsbehörde in straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren; d. Verfahrensdauer bezieht daher immer die Dauer d. Anhörungsverfahrens mit ein.

¹⁵³⁵ In Rheinland-Pfalz entscheiden d. Straßenbaudienststellen in eigener Zuständigkeit über d. Absehen von PF u. PG. Eine verlässliche Aussage zu d. benötigten Zeit ist daher nicht möglich; auch werden keine entsprechenden Statistiken geführt. Aus d. Beobachtung d. *Landesamtes f. Straßen- u. Verkehrswesen R.-P.* anlässlich v. Geschäftsprüfungen o.ä. ist jedoch festzustellen, dass diese sog. „Abstimmungsverfahren“ in sehr kurzer Zeit, vergleichbar einer PG abgewickelt werden. I.d.R. können in dieser Zeit auch d. erforderlichen fachrechtl. Einzelgenehmigungen eingeholt werden.

¹⁵³⁶ Durchschnittswert v. Verfasser ermittelt: kürzeste Dauer 4 Monate, längste Dauer 6 Monate = PG Ø 5 Monate.

¹⁵³⁷ Durchschnittswert v. Verfasser ermittelt: kürzeste Dauer 2 Wochen, längste Dauer 1 Monat = Ø 3 Wochen.

SACHSEN:

Regierungspräsidium *Chemnitz*:¹⁵³⁸ aa) Planfeststellungsverfahren Ø **56,6 Wochen**¹⁵³⁹
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **30 Wochen**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **ca. 10,5 Wochen**¹⁵⁴⁰

Regierungspräsidium *Dresden*: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **12-15 Monate**
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **3-6 Monate**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **2 Monate**

Regierungspräsidium *Leipzig*: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **12 Monate** (Regelfall)
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **5 Monate**¹⁵⁴¹
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **ca. 2 ½ Monate**¹⁵⁴²

SACHSEN-ANHALT:

Regierungspräsidium *Dessau*:¹⁵⁴³ aa) Planfeststellungsverfahren Ø **ca. 9 Monate-1 Jahr**
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **ca. 2-3 Monate**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø (i.d.R.) **1-2 Monate**

Regierungspräsidium *Halle*: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **14 Monate**
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **4 Monate**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **2 Monate**

Regierungspräsidium *Magdeburg*: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **17,9 Monate**
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **6,3 Monate**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **2 Monate**

SCHLESWIG-HOLSTEIN: aa) Planfeststellungsverfahren Ø **18 Monate**
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **6 Monate**
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **14 Tage**

¹⁵³⁸ Im *Regierungspräsidium Chemnitz* werden Planfeststellungs-/ Plangenehmigungsverfahren nach Straßenrecht (FStrG, SächsStrG), Eisenbahnrecht (AEG) u. Seilbahnanlagen durchgeführt. (Es werden darüber hinaus PF-Verfahren nach WHG (PG bei d. unteren Wasserbehörden) u. im Bereich d. Abfallrechts (Deponien) bearbeitet.)

¹⁵³⁹ Es wurden die im Jahr 2000 abgeschlossenen Verfahren zu Grunde gelegt.

¹⁵⁴⁰ Durchschnittswert zu § 17 II FStrG v. Verf. ermittelt: kürzeste Dauer 8 Wochen, längste Dauer 13 Wochen = Ø 10,5 Wochen. Zuständigkeit für d. Entfallen v. PF, PG gem. § 39 III SächsStrG liegt nicht beim *Regierungspräsidium Chemnitz*, sondern im nachgeordneten Bereich, daher sind diesbezüglich weder Aussagen noch Schätzungen möglich.

¹⁵⁴¹ Die PG stellt im *RP Leipzig* ein häufig beantragtes Instrument dar (Stand 30.4.2001: im Zeitraum von 1994 wurden 14 PG erteilt). Doch geht der Trend weg von der PG hin zur PF, um Rechtssicherheit zu schaffen. In den *vergangenen Jahren* haben d. Straßenbauämter noch eher davor zurückgeschreckt, eine PF zu beantragen. So sind neben zahlreichen Baumaßnahmen ohne fachplanungsrechtliche Entscheidung auch *viele Freistellungen* (auch für größere Straßenbaumaßnahmen) durchgeführt worden. In der Folgezeit hat man es eher vorgezogen, anstelle einer PF bei etwas kleineren Maßnahmen eine PG zu beantragen.

¹⁵⁴² Es gab auch Verfahren gem. § 17 II FStrG, § 39 III SächsStrG, die 5, 7 oder sogar 10 ½ Monate gedauert haben.

¹⁵⁴³ Das Dezernat 34 (Verkehr, Straßenwesen, Häfen u. Schifffahrt) ist f. d. Durchführung d. Zulassungsverfahren u. entsprechende Verfahren nach d. AEG u. d. PBefG zuständig.

THÜRINGEN:

- aa) Planfeststellungsverfahren Ø **18 Monate**¹⁵⁴⁴
 bb) Plangenehmigungsverfahren Ø **2 Monate**¹⁵⁴⁵
 cc) Entfallen von PF u. PG Ø **wie PG**

1.b.) Jeweils kürzeste Dauer:¹⁵⁴⁶

kürzeste Verfahrensdauer:	Planfeststellung	Plangenehmigung	Planfreistellung
Baden-Württemberg:	ca. 5 Monate	ca. 1 Monat	ca. 4 ½ Tage
<i>Regp. Freiburg</i>	4 Monate	1 Woche	1 Woche
<i>Regp. Karlsruhe</i>	4 Monate	2 Monate	
<i>Regp. Stuttgart</i>	6 Monate	2 Wochen	2 Tage ¹⁵⁴⁷
<i>Regp. Tübingen</i>	6 Monate	1-2 Monate	
Bayern:	ca. 8,6 Monate	ca. 4 Wochen	ca. 13 Tage
<i>Reg. v. Oberbayern</i>	5 Monate	20 Tage	1 Woche
<i>Reg. v. Niederbayern</i>	7 Monate	2 Monate	wenige h/Tage
<i>Reg. d. Oberpfalz</i>	8 Monate	1 Monat	1 Woche
<i>Reg. v. Oberfranken</i>	12 Monate	1 Woche	2 Tage
<i>Reg. v. Mittelfranken</i>	7 Monate	5 Wochen	15 Tage
<i>Reg. v. Unterfranken</i>	9 Monate	ca. 1-2 Monate	1 Monat
<i>Reg. v. Schwaben</i>	12 Monate	keine PG ¹⁵⁴⁸	1 Monat
Berlin: ¹⁵⁴⁹	11 Monate ¹⁵⁵⁰	5 ½ Monate ¹⁵⁵¹	8 ½ Monate ¹⁵⁵²
Brandenburg:	3 Monate ¹⁵⁵³	1 Woche ¹⁵⁵⁴	
Bremen:	ca. 1 Jahr	ca. 1 Jahr	- ¹⁵⁵⁵
Hamburg: ¹⁵⁵⁶	k.A. ¹⁵⁵⁷		
Hessen:	ca. 6 Monate	ca. 6 Monate	1 Tag
Mecklenburg- Vorpommern:	ca. 1 Monat ¹⁵⁵⁸	ca. 1 Monat	ca. 1 Monat

¹⁵⁴⁴ Vorhabenträger Anhörungsbehörde TMWAI: Ø 14 Mon., Bearbeitung Planfeststellungsbeschlusses Ø 4 Mon.

¹⁵⁴⁵ Vorhabenträger TMWAI: Durchschnittsdauer 2 Monate.

¹⁵⁴⁶ Bundesweite Behördenumfrage zur PG im (Fern-) Straßenrecht im Zeitraum März - November 2001.

¹⁵⁴⁷ Inklusive Postlauf.

¹⁵⁴⁸ Bei der Regierung von Schwaben wurden bisher keine PG-Verfahren durchgeführt (Stand 28.5.2001).

¹⁵⁴⁹ Für die Berliner Landesstraßen lagen z. Zeitpunkt d. Behördenumfrage (13.7.2001) noch keine Erfahrungen vor, da deren Planfeststellungspflichtigkeit erst 1999 eingeführt wurde (vgl. BerlStrG v. 13.7.1999, GVBl. S. 380).

¹⁵⁵⁰ Planfeststellungsverfahren A 100 14.BA VB - 2/95 gem. statistischer Zusammenstellung nach § 17 FStrG seit 1994 (Stand 3.7.2001).

¹⁵⁵¹ Plangenehmigung A 111 Rückbau d. ehemaligen Grenzkontrollstelle Heiligensee (a.a.O.).

¹⁵⁵² Absehensentscheidung A 111 (zusätzliche Abbiegespur), Anschlussstelle Waidmansluster Damm (a.a.O.).

¹⁵⁵³ Mit Anhörungsverfahren - es handelte sich hierbei um d. Neubau d. Ortsumgehung Wustermark im Zuge der B 5, deren rechtliche Absicherung aus politischen Gründen beschleunigt wurde.

¹⁵⁵⁴ Ohne Beteiligung nach § 28 VwVfG.

¹⁵⁵⁵ Planfreistellungen in Fällen unwesentlicher Bedeutung werden nicht durchgeführt (Stand 17.7.2001).

¹⁵⁵⁶ Das HambWG kennt weder Planfeststellungsverfahren noch Plangenehmigungsverfahren.

¹⁵⁵⁷ Aufgrund d. geringen Anzahl fernstraßenrechtlicher Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen in den letzten Jahren, kann d. Frage in der gestellten Form nicht beantwortet werden.

<u>kürzeste Verfahrensdauer:</u>	<i>Planfeststellung</i>	<i>Plangenehmigung</i>	<i>Planfreistellung</i>
Niedersachsen:	6 Monate	ca. 3,1 Monate	ca. 7,2 Wochen
<i>Bezreg. Braunschweig</i>	9 Monate	4 Monate	ca. 5 Monate
<i>Bezreg. Hannover</i>	8 Monate	6 Wochen	4 h
<i>Bezreg. Lüneburg</i>	1 Monat	4 Monate	1 Tag
<i>Bezreg. Weser/Ems</i>	k.A.	k.A. ¹⁵⁵⁹	k.A.
Nordrhein-Westfalen:		k.A.¹⁵⁶⁰	
Rheinland-Pfalz:	ca. 8 Monate	< 1 Monat	sehr kurze Zeit¹⁵⁶¹
Saarland:	7 Monate	4 Monate	2 Wochen
Sachsen:	ca. 9 Monate	ca. 6,3 Wochen	ca. 5, 7 Wochen
<i>Regp. Chemnitz</i>	50 Wochen	8 Wochen	8 Wochen
<i>Regp. Dresden</i>	7 Monate	2 Wochen	1 Woche
<i>Regp. Leipzig</i>	8 Monate	2 Monate	< 2 Monate
Sachsen-Anhalt:	6,5 Monate	2 Monate	ca. 25 Tage
<i>Regp. Dessau</i>	ca. 15 Wochen	ca. 4 Wochen	wenige Tage
<i>Regp. Halle</i>	7 Monate	2 Monate	6 Wochen
<i>Regp. Magdeburg</i>	9 Monate	2 Monate	1 Monat
Schleswig-Holstein:	6 Monate	3 Monate	3 Tage
Thüringen:	10 Monate¹⁵⁶²	2 Wochen	wie PG

1.c.) Jeweils längste Dauer:¹⁵⁶³

<u>längste Verfahrensdauer:</u>	<i>Planfeststellung</i>	<i>Plangenehmigung</i>	<i>Planfreistellung</i>
Baden-Württemberg:	ca. 7 Jahre	ca. 6 Monate	ca. 55,5 Tage
<i>Regp. Freiburg</i>	ca. 10 Jahre ¹⁵⁶⁴	6 Monate ¹⁵⁶⁵	3 Monate
<i>Regp. Karlsruhe</i>	5 Jahre	8 Monate	
<i>Regp. Stuttgart</i>	k.A. ¹⁵⁶⁶	3 ½ Monate ¹⁵⁶⁷	14-21 Tage ¹⁵⁶⁸
<i>Regp. Tübingen</i>	5 u. mehr Jahre ¹⁵⁶⁹	mehrere Monate ¹⁵⁷⁰	

¹⁵⁵⁸ Jeweils ca. 1 Monat (Antwort v. 5.11.2001).

¹⁵⁵⁹ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine PG erteilt, da sie zu unsicher wäre.

¹⁵⁶⁰ Keine Angabe, da die Plangenehmigung in NRW nur geringe praktische Bedeutung hat. Regelfall PF.

¹⁵⁶¹ Mangels einer entsprechenden Statistik sind keine Angaben möglich (sehr kurze Zeit, vergleichbar mit PG).

¹⁵⁶² Bearbeitung des PF-Beschlusses: kürzeste Dauer 6 Wochen.

¹⁵⁶³ Bundesweite Behördenumfrage zur PG im (Fern-) Straßenrecht im Zeitraum März - November 2001.

¹⁵⁶⁴ Ein Planfeststellungsverfahren kann sich, wenn mehrere Planänderungen mit neuen Offenlagen u. Erörterungsterminen erforderlich sind, mehrere Jahre hinziehen. Das längste Verfahren dauerte sogar ca. 10 Jahre.

¹⁵⁶⁵ Die längste Dauer ist schwer abzuschätzen. Eine PG kann, wenn d. Unterlagen nicht vollständig sind bzw. eine ergänzende Anhörung durchgeführt werden muss, schon einmal 6 Monate dauern.

¹⁵⁶⁶ Für gelegentlich lange Verfahrensdauern ist nicht d. Planfeststellungsverfahren verantwortlich, sondern solchen Ausnahmefällen liegen zumeist besondere Konstellationen wie Unsicherheiten o. Konflikte im kommunalpolitischen Bereich über d. Gewollte zugrunde. (Anm. Verfasser: oder es handelt sich um umweltpolitisch umstr. Großvorhaben).

¹⁵⁶⁷ Stand 11.5.2001: Neubau einer Ortsumgehung mit rd. 1 km Baustrecke (rechtskräftig ohne Prozess).

¹⁵⁶⁸ Bei Beantwortung von Nachfragen.

<u>längste Verfahrensdauer:</u>	<i>Planfeststellung</i>	<i>Plangenehmigung</i>	<i>Planfreistellung</i>
Bayern:	ca. 81, 6 Monate	7 Monate	ca. 5,7 Monate
<i>Reg. v. Oberbayern</i>	58 Monate	9 Monate	5 Monate
<i>Reg. v. Niederbayern</i>	50 Monate ¹⁵⁷¹	4 Monate	k.A. ¹⁵⁷²
<i>Reg. d. Oberpfalz</i>	1 Jahr u. mehr ¹⁵⁷³	3 Monate	1 Monat
<i>Reg. v. Oberfranken</i>	7 ½ Jahre ¹⁵⁷⁴	12 Monate	4 Wochen
<i>Reg. v. Mittelfranken</i>	61 Monate	8 Monate	18 Monate ¹⁵⁷⁵
<i>Reg. v. Unterfranken</i>	ca. 5 Jahre ¹⁵⁷⁶	ca. 6 Monate	ca. 3 Monate
<i>Reg. v. Schwaben</i>	20 Jahre	keine PG ¹⁵⁷⁷	½ Jahr
Berlin: ¹⁵⁷⁸	39 Monate ¹⁵⁷⁹	21 ½ Monate ¹⁵⁸⁰	10 Monate ¹⁵⁸¹
Brandenburg:	k.A. ¹⁵⁸²		_ ¹⁵⁸³
Bremen:	10 Jahre		
Hamburg: ¹⁵⁸⁴	k.A. ¹⁵⁸⁵		
Hessen:	einige Jahre		ca. ½ Jahr ¹⁵⁸⁶
Mecklenburg- Vorpommern:	9 Monate	6 Monate	3 Monate
Niedersachsen:			
<i>Bezreg. Braunschweig</i>	k.A.	1 Jahr	ca. 5 Monate
<i>Bezreg. Hannover</i>	ca. 3 Jahre ¹⁵⁸⁷	1 Jahr	ca. 3 Tage
<i>Bezreg. Lüneburg</i>	84 Monate	10 Monate	6 Monate

¹⁵⁶⁹ Ein seit etwa 4 Jahren anhängiges Autobahnverfahren erlebt jetzt (Stand 22.5.2001) die 2. erhebliche Planänderung, die eine neue Auslegung u. Erörterung erforderlich macht. Die Verfahrensdauer kann damit 5 u. mehr J. dauern.

¹⁵⁷⁰ Sofern einzelne Berechtigte nicht einverstanden, aber auch nicht erheblich betroffen sind, dauern die PG-Verfahren etwas länger, da der private Belang näher geprüft werden muss. Das Verfahren kann dann mehrere Monate dauern.

¹⁵⁷¹ 23 km zweibahnige Fahrstrecke mit 3 Anhörungsabschnitten und Änderungen.

¹⁵⁷² Größerer Zeitbedarf entsteht, wenn aufgrund d. vorgelegten Unterlagen u. Erklärungen keine Sicherheit besteht, dass d. Voraussetzungen d. unwesentlichen Bedeutung vorliegen u. deshalb Nachfragen bei Baulasträgern, Behörden usw. erfolgen müssen.

¹⁵⁷³ In Ausnahmefällen auch länger.

¹⁵⁷⁴ Es gibt auch Planfeststellungsverfahren, die seit mehr als 10 Jahren laufen und noch nicht abgeschlossen werden konnten (Stand 4.4.2001).

¹⁵⁷⁵ Die zur Beurteilung vorgelegten Unterlagen waren in diesem Fall zunächst nicht vollständig.

¹⁵⁷⁶ BAB A 71 (Stand 3.5.2001).

¹⁵⁷⁷ Bei der Regierung von Schwaben wurden bisher keine PG-Verfahren durchgeführt (Stand 28.5.2001).

¹⁵⁷⁸ Für die Berliner Landesstraßen lagen z. Zeitpunkt d. Behördenumfrage (13.7.2001) noch keine Erfahrungen vor, da deren Planfeststellungspflichtigkeit erst 1999 eingeführt wurde (vgl. BerlStrG v. 13.7.1999, GVBl. S. 380).

¹⁵⁷⁹ Planfeststellungsverfahren B 101 VIII - 1/2001 v. 14.4.1998 bis 10.7.2001 (Stand 3.7.2001).

¹⁵⁸⁰ Plangenehmigung zur Lärmsanierung A 114 Lärmschutzwand v. 13.7.1994 bis 26.4.1996 (Stand 3.7.2001).

¹⁵⁸¹ Absehensentscheidung z. Lärmsanierung A 10 Lärmschutzwand v. 26.10.1995 bis 30.8.1996 (Stand 3.7.2001).

¹⁵⁸² Wenn die vorstehend unter 1 a.) aufgeführten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten deutlich überschritten werden, liegt dies allein an atypischen Rahmenbedingungen (z.B. wenn eine Stadt, die selbst Straßenbaulastträgerin einer Landesstraßenortsdurchfahrt ist, das Ruhen des Verfahrens beantragt, weil erst die Fortschreibung d. Generalverkehrsplanes klare Aussagen über die Erforderlichkeit d. Straßenbaumaßnahme bringen soll).

¹⁵⁸³ Planfreistellungen in Fällen unwesentlicher Bedeutung werden nicht durchgeführt (Stand 17.7.2001).

¹⁵⁸⁴ Das HambWG kennt weder Planfeststellungsverfahren noch Plangenehmigungsverfahren.

¹⁵⁸⁵ Aufgrund d. geringen Anzahl fernstraßenrechtlicher Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen in den letzten Jahren, kann d. Frage in der gestellten Form nicht beantwortet werden.

¹⁵⁸⁶ Weil die vorgelegten Antragsunterlagen nicht vollständig waren.

¹⁵⁸⁷ Es läuft eine ergänzende Anhörung nach Planänderungen (Stand 18.4.2001).

<u>längste Verfahrensdauer:</u>	<i>Planfeststellung</i>	<i>Plangenehmigung</i>	<i>Planfreistellung</i>
<i>Bezreg. Weser/Ems</i>	k.A.	k.A. ¹⁵⁸⁸	k.A.
Nordrhein-Westfalen:		k.A. ¹⁵⁸⁹	
Rheinland-Pfalz:	ca. 6 Jahre	ca. 6 Monate	k.A. ¹⁵⁹⁰
Saarland:	12 Monate	6 Monate	1 Monat
Sachsen:	ca. 26,7 Monate	ca. 10,9 Monate	ca. 8,3 Monate
<i>Regp. Chemnitz</i>	110 Wochen	54 Wochen	13 Wochen
<i>Regp. Dresden</i>	30 Monate	1 Jahr	1 Jahr
<i>Regp. Leipzig</i>	24 ½ Monate	ca. 8 Monate	ca. 10 Monate
Sachsen-Anhalt:	ca. 34,7 Monate	ca. 8,3 Monate	ca. 6,4 Monate
<i>Regp. Dessau</i>	29 Monate	6 Monate	7 Monate
<i>Regp. Halle</i>	33 Monate	5 Monate	10 Wochen
<i>Regp. Magdeburg</i>	42 Monate	14 Monate	10 Monate
Schleswig-Holstein:	10 Jahre u. mehr	24 Monate	9 Monate
Thüringen:	24 Monate ¹⁵⁹¹	3 Monate	wie PG

2.) „Anzahl“ der Planungen, die durch *Planfeststellung*, *Plangenehmigung* und *Planfreistellung* zugelassen werden? Ist eine Entwicklung ablesbar bzw. absehbar?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

Regierungspräsidium Freiburg: Statistik d. abgeschlossenen Verfahren (Stand 20.4.2001)

Jahr	Planfeststellung	Plangenehmigung	Planfreistellung
1995	8	2	28
1996	15	0	15
1997	11	7	15
1998	8	5	12
1999	6	3	15
2000	5	2	22

Im *Regierungspräsidium Stuttgart* gab es zum Zeitpunkt der bundesweiten Behördenumfrage 3 Plangenehmigungen jährlich mit steigender Tendenz, während die straßenrechtlichen Planfeststellungen bei 6 / Jahr lagen (Stand 11.5.2001) und ca. 20 Planfreistellungen. Das *Regierungspräsidium Karlsruhe* nennt sogar 7 Plangenehmigungen. Im *Regierungspräsidium Tübingen* ist die Zahl der Verfahren auf die Jahre bezogen sehr unterschiedlich. Grob geschätzt dürften pro Jahr zwischen 3 bis 5 Planfeststellungsbeschlüsse und etwa die gleiche Zahl Plangenehmigungen erteilt werden. Absehensentscheidungen bei Neubauprojekten oder Änderungsvorhaben erfolgen dabei durch die Vorhabensträger selbst, es sei denn, es handelt sich um die Änderung eines bereits vorliegenden PF-Beschlusses i.S.v. § 76 Abs. 2 VwVfG.

¹⁵⁸⁸ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine PG erteilt, da sie zu unsicher wäre.

¹⁵⁸⁹ Keine Angabe, da die Plangenehmigung in NRW nur geringe praktische Bedeutung hat. Regelfall PF.

¹⁵⁹⁰ Mangels einer entsprechenden Statistik sind keine Angaben möglich (meist sehr kurze Zeit).

BAYERN:

Bei der *Regierung von Oberbayern* wurden im Verlauf der letzten sechs Jahre (Stand 30.5.2001) rd. 20 PF, 5 PG und 10 Planfreistellungen erteilt. Eine spezielle Entwicklung ist aber nicht erkennbar. Die *Regierung von Niederbayern* gibt an: 1 PG alle zwei Jahre, 8 PF jährlich mit rückläufiger Tendenz und das Entfallen der Planfeststellung (Negativattest)¹⁵⁹² wird 2-3 mal pro Jahr bestätigt. *Regierung der Oberpfalz*: 15 PF und 5 PG.

Regierung von Oberfranken: (Stand April 2001)

Jahr	Planfeststellung	Plangenehmigung	Planfreistellung
1999	1	6	¹⁵⁹³
2000	6	0	-
bis April 2001	0	3	-

Die Entwicklung ist augenscheinlich sehr unterschiedlich, ein Trend läßt sich daher nicht absehen.

Die *Regierung von Mittelfranken* gab an: 15 PF, 1 PG u. ca. 5 Planfreistellungen / Jahr (Tendenz steigend bei PF; Stand 29.5.2001). Demgegenüber ist das Plangenehmigungsverfahren für die Planungsbehörden der *Regierung von Unterfranken* jedoch von zunehmendem Interesse, was sich auch darin widerspiegelt, dass das Verhältnis PG zu PF bei etwa 3 : 1 liegt (Stand 3.5.2001). Weiter werden ca. 3-4 Planungen pro Jahr von PF u. PG freigestellt. Die *Regierung von Schwaben* gab an, dass sie bislang noch **kein PG-Verfahren** durchgeführt haben (Stand 31.5.2001), so dass ferner folgende Zahlen mitgeteilt wurden: ca. 5-6 PF, keine PG und ca. 5 Negativatteste pro Jahr.

¹⁵⁹¹ Bearbeitung des PF-Beschlusses: längste Dauer 5 Monate.

¹⁵⁹² Nach Art. 38 Abs. 3 S. 2 BayStrWG i.V.m. Art. 74 Abs. 7 BayVwVfG ist bei Entfallen der PF u. PG kein Negativattest vorgesehen, sondern nach *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 12.2 m.w.N. allenfalls eine *formlose Anfrage* bei der PF-Behörde, die damit mangels Außenwirkung (eher wohl Regelungswirkung) kein VA sei; so auch *Ringel*, a.a.O., S. 221 ff. (234 ff.); a.A. dagegen zu Recht *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 34 Rn. 7.7 m.w.N. (S. 1000); so jetzt auch d. *PlafeR* 02, *VkBl.* 2002, 803 (806 f.), wo jetzt auf den Zusatz verzichtet wird, dass d. Entscheidung keine Außenwirkung habe (so noch *PlafeR* 99, Pkt. 5 a); vgl. auch *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG*, 8. Aufl., § 74 Rn. 181 m.w.N.; *Knack*, *VwVfG*, 7. Aufl., § 74 Rn. 173 f. (a.A. noch d. Voraufgabe); *Obermayer*, *VwVfG*, 3. Aufl., § 74 Rn. 185; differenziert *Stelkens/Bonk/Sachs*, *VwVfG*, 6. Aufl., § 74 Rn. 161; ausf. *Timmermans*, *Verzicht auf PF u. PG*, 1997, S. 89 ff. (94 f.); *dies*, *VBIBW* 1998, 285 (291).

¹⁵⁹³ Seit 1999 hat d. *Regierung v. Oberfranken* keinen § 17 II FStrG-Fall mehr gehabt. Das rührt daher, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich auch in früheren Jahren nur die Autobahndirektionen entsprechende Anfragen an sie gerichtet hat. Die Straßenbauämter haben da jeweils (entgegen dem Wortlaut des Gesetzes, § 17 V FStrG) selbständig für sich entschieden, ohne die Planfeststellungsbehörde einzuschalten. Seit es d. PG gibt, geht die Autobahndirektion dazu über, zu beantragen: festzustellen, dass ein Planfeststellungsverfahren entfallen kann, hilfsweise eine PG zu erteilen. Aus dem Bereich der Straßenbauämter wurde seit Einführung d. PG auch nur 1 entsprechender Antrag gestellt (Beschluss v. 26.8.1999). Es ist davon auszugehen, dass dann, wenn die Straßenbauämter meinen, Rechte anderer werden nicht beeinträchtigt (ob zu Recht oder zu Unrecht mag dahinstehen) und man im Besitz der benötigten Grundstücke ist, sie auch ohne eine entsprechende Genehmigung mit dem Bau beginnen. Auch in dem vorgenannten Fall beabsichtigte d. Straßenbauamt ursprünglich ohne ein entsprechendes Verfahren mit dem Bau zu beginnen. Erst weil das Fachreferat d. *Regierung v. Oberfranken* meinte, zur Sicherheit sollte ein Verfahren durchgeführt werden, entschloss man sich „schweren Herzens“ zu einem entsprechenden Antrag.

BERLIN: Statistische Zusammenstellung d. abgeschlossenen Verfahren gem. § 17 FStrG seit 1994

Jahr	PF	ergänzende PF ¹⁵⁹⁴	PG	Verzicht
1995	1		1	
1996			1	2
1997				
1998		1		1
1999	1			
2000		2		
bis 7/2001	1			

BRANDENBURG:

	PF (FStrG)	PF (BbgStrG)	PG (FStrG)	PG (BbgStrG)
5 J. bis 2001	101	33	73	20

Die weitere Entwicklung der PG/PF ist nicht absehbar. Zum einen hängt dies u.a. von den zur Verfügung stehenden Baumitteln (und damit vom Bauvolumen) sowie dem individuellen Verlauf etwa der Grunderwerbsverhandlungen ab (bei positivem Ergebnis ist auch Verzicht auf PF/PG möglich). Zum anderen waren die Auswirkungen aus der (verspäteten) Umsetzung der UVP-ÄndRL auf die Aufteilung der Verfahren zum damaligen Zeitpunkt (3.5.2001) nicht annähernd absehbar.

BREMEN:

Das Amt für Straßen und Verkehr der *Freien Hansestadt Bremen* teilte mit, dass von 1994 bis 1999 9 Planfeststellungs- u. 3 Plangenehmigungsverfahren durchgeführt wurden. Im Jahr 2000 keine Feststellungen, während 2001 2 Planfeststellungen erteilt wurden und 3 weitere Feststellungen beabsichtigt waren (Stand 17.7.2001).

HAMBURG:

Aufgrund der geringen Anzahl straßenrechtlicher Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen in den letzten Jahren, kann die Frage in der gestellten Form nicht beantwortet werden.

HESSEN: (Stand 7.5.2001)

	Planfeststellung	Plangenehmigung	Planfreistellung
jährlich:	ca. 15-20	ca. 1	ca. 120-150

Die Anzahl der Planungen (einschließlich Änderungen festgestellter Pläne gemäß § 76 II HVwVfG) in Form von Plangenehmigungen beläuft sich etwa auf 1 / Jahr, während demgegenüber 15-20 Planfeststellungsbeschlüsse pro Jahr nach § 17 Abs. 1 FStrG u. § 35 Abs. 1 HStrG erlassen werden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass von den Entscheidungen nach § 17 Abs. 2 FStrG, wonach die Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentli-

¹⁵⁹⁴ Ergänzende Planfeststellung im Ergebnis einer Verwaltungsstreitsache: 2 x wegen Urteil, 2 x wegen Vergleich, 1 x wegen Fehler im Beschluss.

cher Bedeutung unterbleiben (Planfreistellung), wesentlich häufiger Gebrauch gemacht wird (etwa 120-150 pro Jahr nach FStrG u. HStrG¹⁵⁹⁵; davon etwa 40-50 für Bundesfernstraßen). Die Tendenz ist dabei über die Jahre gleichbleibend. Der Arbeits- und Zeitaufwand ist, da alle durch die Planung aufgeworfenen Probleme bereits vorab gelöst worden und die vorgreiflichen Entscheidungen der Behörden vorliegen müssen, geringer als bei einer Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 a FStrG.

MECKLENBURG-VORPOMMERN: (Stand 5.11.2001)

Planfeststellungsbeschlüsse	Plangenehmigungen	Verzichtsentscheidungen
44	34	3

NIEDERSACHSEN:¹⁵⁹⁶

Bezirksregierung Braunschweig: Verhältnis PG zu PF = 1 : 10 (rückläufig) u. ca. 2 Verzichte / Jahr

Bezirksregierung Hannover: PG = 2, PF = 4-5 im Durchschnitt in den letzten zwei Jahren (Stand 18.4. 2001). In den letzten Jahren 2 Jahren wurden dabei vermehrt Plangenehmigungen beantragt, während dieses Instrument davor nur sehr selten verwendet wurde. Entfallen von PF u. PG ca. 8-10. (Die Anzahl der Verzichte entspricht in etwa der Summe aus PG und PF). Die Zahl der Verzichte dürfte in Zukunft eher zunehmen.

Bezirksregierung Lüneburg: 2 PG, 14 PF und 14 Planfreistellungen

Bezirksregierung Weser/Ems: In den letzten fünf Jahren (Stand Frühjahr 2001) zumindest keine PG¹⁵⁹⁷, wenn dann Verzicht auf PF u. PG (selbst bei Bau eines Radweges PF).

NORDRHEIN-WESTFALEN:

Im Bereich der Planfeststellung für Bundesfernstraßen in NRW hat die *Plangenehmigung* nur eine *geringe praktische Bedeutung*. Dies kann man daran ablesen, dass im Jahr 2000 nur eine einzige - bestandskräftig gewordene - PG erlassen worden ist. Im Landesstraßenbereich werden Plangenehmigungen bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 38 Abs. 1 a StrWG NW nur bei kleineren Maßnahmen oder aber bei Änderung des Planes nach dessen Auslegung durchge-

¹⁵⁹⁵ § 33 Abs. 3, 4 HStrG a.F.; jetzt § 33 Abs. 1 S. 1 Var. 3 HStrG i.V.m. § 74 Abs. 7 HVwVfG (vgl. HStrG v. 8.6.2003, GVBl. I S. 166).

¹⁵⁹⁶ Während § 38 III NStrG a.F. das Entfallen v. PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung bereits lange kannte, ist diese Regelung mit d. Änderung d. NStrG v. 5.9.2002 (Nds. GVBl. S. 378) weggefallen, so dass für die PG wie für d. Verzicht auf PF u. PG nunmehr ergänzend über d. NVwVfG § 74 VI u. VII VwVfG d. Bundes Anwendung finden.

¹⁵⁹⁷ Die Lärmimmissionen seien nicht absehbar u. damit der Kreis der Betroffenen. Auch könnte d. Einverständnis widerrufen werden, a.A. zu Recht *Ringel*, a.a.O., S. 159 ff. Auch seien Enteignungen bei der PG problematisch; vgl. dazu *Ringel*, a.a.O., S. 89 ff. (insb. S. 108 ff., 201 ff.); *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 19997, S. 59 ff.; auch *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 35 Rn. 35.1 ff.; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 190 ff. (195 f.); ferner *Edhofer/ Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11 z. PG; knapp *Hengst/Majcherek*, Stand April 2002, StrWG NW, § 38 Pkt. 3 zu Abs. 1 a (Plangenehmigung in NRW).

führt.¹⁵⁹⁸ Planungen, die mittels PG zugelassen werden, sind daher die Ausnahme. Der *Regelfall* ist die *Planfeststellung*.

RHEINLAND-PFALZ: (Stand 9.5.2001)

Jahr	PG	PF
1994	2	45
1995	1	41
1996	5	33
1997	5	40
1998	2	40
1999	5	47
2000	4	40
2001	4	9
Gesamtverfahren:	28	295

Aus diesen Zahlen und in Kenntnis der Planungsdetails lassen sich keine Erkenntnisse über die weitere Entwicklung ableiten (Stand 9.5.2001). Mangels einer entsprechenden Statistik sind über das Absehen von PF u. PG keine Angaben möglich.¹⁵⁹⁹

SAARLAND: (Stand 2.5.2001)

Das Verhältnis v. PG zu PF liegt bei 5 : 10 pro Jahr (Tendenz rückläufig) u. ca.2 Planfreistellungen.

SACHSEN:

Regierungspräsidium Chemnitz:

Jahr	PF	PG	Planfreistellung
2000 ¹⁶⁰⁰	18 ¹⁶⁰¹	9	2 ¹⁶⁰²

Regierungspräsidium Dresden: (Stand 28.8.2001)

Zeitraum: ¹⁶⁰³	Planfeststellung	Plangenehmigung	Planfreistellung
1/1992-8/2001	ca. 100	ca. 40	ca. 40

In den Jahren 1992 bis ca. 1995 gab es mehr Plangenehmigungen sowie Befreiungen von PF u. PG als Planfeststellungen. Inzwischen sind kaum noch Plangenehmigungen und Befreiungen anhängig. Zum Zeitpunkt der Behördenumfrage am 28.08.2001 liefen 56 Verfahren, davon waren aber nur noch 4 PG-Verfahren und keines eine Befreiung von PF u. PG.

¹⁵⁹⁸ 1998 wurden mehrere (mindestens 2) Planfeststellungsbeschlüsse durch Plangenehmigungen geändert.

¹⁵⁹⁹ In R.-P. entscheiden ferner die Straßenbaudienststellen in eigener Zuständigkeit über d. Absehen v. PF u. PG.

¹⁶⁰⁰ Der Statistik wurden die im Jahr 2000 abgeschlossenen Verfahren zugrunde gelegt.

¹⁶⁰¹ Inklusive 5 Planänderungsverfahren.

¹⁶⁰² Nur § 17 II FStrG, da die Zuständigkeit nach § 39 III SächsStrG nicht beim *RP Chemnitz*, sondern im nachgeordneten Bereich liegt. Daher sind weder Aussagen noch Schätzungen möglich.

¹⁶⁰³ Die Plangenehmigung wurde mit § 4 VerkPBG v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174) in den neuen Ländern zunächst sondergesetzlich bereits 2 Jahre früher eingeführt als im gesamten Bundesverkehrswegerecht des alten Bundesgebietes durch d. PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff. Das GenBeschlG v. 12.9.1996 übernahm das Rechtsinstitut schließlich fachgebietsübergreifend ins allg. VwVfG d. Bundes, BGBl. I S. 1354 (1356); später auch die Länder.

Regierungspräsidium Leipzig: Straßenbau und Vorhaben betreffend Flughafen Leipzig - Halle

Jahr ¹⁶⁰⁴	PF Straßenbau	PG Straßenbau	Verzicht Straßenbau	PF: § 8 I LuftVG	PG: § 8 II LuftVG	Verzicht: § 8 III LuftVG
1994		3	1	1		1
1995			2			
1996			2		1	1
1997	1			2		1
1998	2	1	2			
1999	4	1	1		1	
2000	2	7	1		1	
bis 4/2001	3	2				
<u>Gesamt:</u>	12	14	9 ¹⁶⁰⁵	3	3	3

In den vergangenen Jahren haben die Straßenbauämter eher davor zurückgeschreckt, eine Planfeststellung zu beantragen. So sind neben zahlreichen Baumaßnahmen ohne fachplanungsrechtliche Entscheidung auch viele Freistellungsentscheidungen, auch für größere Straßenbaumaßnahmen durchgeführt worden. In der Folgezeit hat man es vorgezogen, anstelle einer Planfeststellung bei etwas kleineren Maßnahmen eher eine Plangenehmigung zu beantragen. Zum Zeitpunkt der Umfrage (30.4.2001) war man eher geneigt, um Rechtssicherheit zu schaffen, vor dem Hintergrund der damals noch nicht umgesetzten UVP-ÄndRL¹⁶⁰⁶ eine Planfeststellung zu beantragen. Daher war im *Regierungspräsidium Leipzig* eher ein Trend hin zur PF und weg von der PG zu verzeichnen.

SACHSEN-ANHALT:

Das *Regierungspräsidium Dessau* - Verkehrsdezernat - hat jährlich (mit leicht steigender Tendenz) für etwa 20 neue Vorhaben das Zulassungsverfahren durchzuführen. Das Dezernat ist dabei für die Durchführung von Zulassungsverfahren (PF, PG und Entscheidung über das Absehen von PF u. PG) und entsprechende Verfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zuständig. Die Verfahren verteilen sich etwa zur Hälfte auf Anträge auf Planfeststellung und Anträge auf „Planverzicht“.¹⁶⁰⁷ Im Jahr 2001 wurde bis zum Zeitpunkt der Befragung (2001-05-9) noch kein Antrag auf Erteilung einer Plangenehmigung gestellt.

Regierungspräsidium Halle: (Stand 3.5.2001)

	PF	PG	Planverzicht
Anzahl pro Jahr:	Ø 10 (Tendenz ↑)	Ø 2 (Tendenz ↓) ¹⁶⁰⁸	Ø 4 (Tendenz ↑)

¹⁶⁰⁴ Berücksichtigt ist jeweils das Entscheidungsdatum nicht das Antragsdatum.

¹⁶⁰⁵ Von den 9 Planfreistellungen ergingen 8 nach § 17 Abs. 2 FStrG und nur 1 gem. § 39 Abs. 3 SächsStrG.

¹⁶⁰⁶ Vgl. G. zur Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950.

¹⁶⁰⁷ Bei den eisenbahnrechtlichen Verfahren für nichtbundeseigene Eisenbahnen handelt es sich fast durchweg um nur geringfügige Änderungen, so dass in diesem Fall i.d.R. ein Antrag auf „Planverzicht“ gestellt wird.

Regierungspräsidium Magdeburg: (Stand 31.5.2001)

	1998	1999	2000	bis 5/2001
PF:	12	13	24	50
PG:	1	1	1	2
Planverzicht:	3	5	1	4
<u>Gesamt:</u>	16	19	26	56

Die Zahlen sprechen für eine extrem starke Zunahme der Planfeststellungsverfahren, während der Plangenehmigung bzw. dem Planverzicht auf PF u. PG kaum Bedeutung zukommt.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Planfeststellungen	Plangenehmigungen	Planfreistellung (§17 II FStrG)
12 / Jahr	3 / Jahr	40-50 / Jahr

THÜRINGEN:

Jahr	S	Planfeststellungen § 17 Abs. 1 FStrG § 38 Abs. 1 ThürStrG	Plangenehmigungen § 17 Abs. 1 a FStrG § 38 Abs. 2 ThürStrG	Unterbleiben PF/PG § 17 Abs. 2 FStrG § 38 Abs. 3 ThürStrG
1992	7		5	2
1993	26		19	7
1994	160	6	97	57
1995	108	14	60	34
1996	104	18	37	49
1997	82	15	34	33
1998	102	22	30	50
1999	93	21	52	20
2000	88	27	47	14
<u>ges.:</u>	770	123	381	266

Während in den ersten Jahren nach Einführung der qualifizierten Plangenehmigung mit § 4 VerkPBG durch das VerkPBG vom 16.12.1991 - als sondergesetzlicher Ausnahmetatbestand für die neuen Länder - bzw. bundesweit durch das PIVereinfG vom 17.12.1993 dieses Instrument zur Verfahrensbeschleunigung neben dem Unterbleiben von PF u. PG nahezu ausschließlich zur Anwendung kam (siehe exemplarisch 1994: nur 6 PF, 97 PG und 57 Planfreistellungen), um die Verkehrsinfrastruktur der neuen Bundesländer schnell dem westlichen Standard anzupassen.¹⁶⁰⁹,

¹⁶⁰⁸ Zudem Plangenehmigungen f. vorgezogene Brückenbauwerke (ca. 3 Entscheidungen/Jahr), also insg. 5 PG; s. Pkt.11.

¹⁶⁰⁹ Siehe Gesetzentwurf d. Bundesregierung z. VerkPBG v. 24.5.1991 (BR-Drs. 303/91, S. 1 f.): Die Verkehrswege in den neuen Bundesländern befinden sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem desolaten Zustand und sind d. Anforderungen des nach d. Vereinigung erheblich gestiegenen Verkehrs in keiner Weise mehr gewachsen. Sie sind außerdem fast ausnahmslos auf einen Nord-Süd-Verkehr ausgerichtet, weniger auf einen Ost-West-Verkehr. Die Einbindung in das europäische Verkehrsnetz ist nur zum Teil gegeben u. entspricht in keiner Weise dem europäischen Standard. Dies gilt gleichermaßen für Schienen-, Straßen- u. Wasserwege des Bundes und für Verkehrsflughäfen. Darüber hinaus befinden sich auch d. Fahrwege des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in einem derart schlechten Zustand, dass dringende Verbesserungen geboten sind. Zur Erfüllung des daraus resultierenden raschen Handlungsbedarfes ist das geltende Planungsrecht für Verkehrswege, das für große Vorhaben Planungszeiten von bis zu 20 Jahren mit sich bringt, nur bedingt geeignet. Das VerkPBG zielt daher darauf ab, die Planungszeiten für Verkehrswege in den neuen Bundesländern so zu verkürzen, dass so schnell wie möglich deren Zustand verbessert werden kann. Der Neu- u. Ausbau von Verkehrswegen soll gleichzeitig auch einen

hat sich das Verhältnis nunmehr derart eingependelt, dass zwar immer noch deutlich mehr Plangenehmigungen als Planfeststellungen erteilt werden, aber sich die Zulassungszahlen annähern. Das Rechtsinstitut der PG hat über die Jahre betrachtet also einen leichten Rücklauf zu verzeichnen. Dennoch lag das Verhältnis im Jahre 2000 noch etwa bei 2:1 gegenüber der althergebrachten PF, also es wurden etwa doppelt so viele Plangenehmigungen wie Planfeststellungsbeschlüsse erlassen.¹⁶¹⁰ Dies verdeutlicht insgesamt die enorme Bedeutung dieses Beschleunigungsinstrumentes in der Planungspraxis vorwiegend der neuen Länder. Doch auch das Unterbleiben von PF u. PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung spielt bzw. spielte eine große Rolle, was insbesondere an der Gesamtzahl ablesbar ist.

Die Plangenehmigung wird in Zukunft allerdings wohl etwas an Bedeutung verlieren, da die Verkehrswegeplanungen auch in den neuen Ländern allgemein zurückgehen.¹⁶¹¹ Zudem ist der Erörterungsbedarf neuer Projekte inzwischen erheblich größer als noch kurz nach der Wiedervereinigung, wo die Akzeptanz von Straßenbau- wie überhaupt von Verkehrswegeprojekten allgemein höher als im Westen der Bundesrepublik Deutschland war, was angesichts der früheren unzulänglichen Verkehrsinfrastruktur und der rasanten Entwicklung des Kfz-Bestandes sowie der gewonnenen Mobilität seit dem Jahr 1990 nicht allzu sehr verwundert.¹⁶¹² Auch fiel den Menschen dort der im Westen längst zur Normalität gewordene Gang zum Gericht selbst dann noch schwerer, wenn sie an sich gegen ein bestimmtes Vorhaben eingestellt waren, da etwa ihre Grundstücksflächen für den Fernstraßenbau unmittelbar in Anspruch genommen werden mussten.¹⁶¹³ Letztlich dürfte aber insbesondere die UVP-ÄndRL¹⁶¹⁴ vom 3.3.1997 bzw. das nationale Umsetzungsgesetz¹⁶¹⁵ vom 27.7.2001 dafür verantwortlich sein, dass aufgrund der zu prüfenden UVP-Pflichtigkeit das Verfahrensinstrument der Plangenehmigung seine beschleunigende Wirkung weitgehend einbüßen wird, zumindest soweit es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben nach § 17 Abs. 1 b FStrG i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG handelt.¹⁶¹⁶ Demzufolge besteht die begründete Gefahr, dass Plangenehmigungen zukünftig wohl nur noch dort von Bedeutung sind, wo es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt.¹⁶¹⁷

Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten. Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung dafür, dass sich Wirtschaftsunternehmen in den neuen Ländern ansiedeln. Insoweit leistet d. VerKPBG einen Beitrag zum Abbau von Investitionshemmnissen. Darüber hinaus kommt der Bund seiner grundgesetzlichen Verpflichtung nach, möglichst schnell gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland herzustellen. In diesem Sinne auch das PIVereinfG, welches das Rechtsinstitut d. qualifizierten PG auf alle Bundesverkehrswegegesetze unbeschränkt erstreckt, da nach gemeinsamer Auffassung d. Verkehrsminister des Bundes u. d. Länder auch in den alten Bundesländern d. Planungsverfahren für Verkehrsinvestitionen zu lange dauern, vgl. BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 1 f. und 19 ff. zur PG.

¹⁶¹⁰ Vgl. *Schittny*, Straßenplanung in den neuen Ländern, in: Stüer, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.); ausf. *ders.*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff.

¹⁶¹¹ *Witting*, in: Stüer, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (1643).

¹⁶¹² Vgl. dazu *Paetow*, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 ff.

¹⁶¹³ Ebd., auch zu Erfahrungen aus der Gerichtspraxis, ZUR 1996, 57 ff. (58).

¹⁶¹⁴ UVP-ÄndRL = RL 97/11/EG v. 3.3.1997 zur Änderung d. RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. EG Nr. L 73, S. 5.

¹⁶¹⁵ Gesetz z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950.

¹⁶¹⁶ Vgl. *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenvorhaben - Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, 361 ff.; knapp *Stüer/Hermanns*, Fachplanungsrecht: Natur- u. Umweltschutz - Verkehrswege, DVBl. 2002, 514 (520); kritisch *Wickel/Müller*, PG und UVP in der Verkehrswegeplanung, NVwZ 2001, 1133 ff.

¹⁶¹⁷ So bereits *Witting*, in: Stüer, Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640 (1643).

3.) Skizzieren Sie bitte kurz, wie das Plangenehmigungsverfahren und die Planfreistellung im Regelfall ablaufen. Kümmert sich der Vorhabenträger um eventuell erforderliche Einverständniserklärungen?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

Regierungspräsidium Freiburg: Der Träger des Vorhabens, d.h. die Abteilung Straßenwesen des Regierungspräsidiums oder - bei kleineren Projekten - das zuständige Straßenbauamt, holt die Stellungnahmen der betroffenen Träger öffentlicher Belange (TöB) sowie die erforderlichen Zustimmungen der Privatbetroffenen ein und legt diese mit dem Antrag auf Plangenehmigung der Planfeststellungsbehörde vor.¹⁶¹⁸ Bereits davor wird in der Regel abgesprochen, welche Stellungnahmen bzw. Zustimmungen notwendig sind. In Einzelfällen führt die Planfeststellungsbehörde - falls erforderlich - eine ergänzende Anhörung und/oder eine Besprechung (in der Art eines „kleinen Erörterungstermins“) durch. Anschließend ergeht die Plangenehmigung.¹⁶¹⁹ Beim Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung (Planfreistellung bzw. Verzicht) erstellt das Straßenbauamt die Planung, holt gegebenenfalls die „Zustimmung“¹⁶²⁰ der TöB sowie der privaten Eigentümer ein und legt sie dem RP als Planfeststellungsbehörde vor. Innerhalb des RP als Aufsichtsbehörde entscheidet die Abteilung Straßenwesen, indem sie die Planung sowohl technisch als auch haushaltsrechtlich nachprüft.

Auch das *Regierungspräsidium Karlsruhe* gab an, dass der Vorhabenträger grds. die notwendigen Unterlagen - also die Stellungnahmen der betroffenen TöB und ggf. schriftliche Einverständniserklärung Betroffener - vorlegt.¹⁶²¹ Nach einer schriftlichen Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 LVwVfG BW wird die Entscheidung erlassen. Ohne PG oder PF werden allerdings nur kleine Ausbauten an vorhandenen Straßen, bei denen der Grunderwerb bereits durchgeführt ist und gegen die keine Einwendungen bestehen, zugelassen.¹⁶²²

Das *Regierungspräsidium Stuttgart* gab an, dass der Vorzug des Plangenehmigungsverfahrens in der außerordentlichen Flexibilität liege. Je nach Sachlage und Einschätzung des Widerstandes verläuft das Verfahren sehr unterschiedlich. *Beispiel:* Ausbau einer Straße in einem Umfang, der einer genehmigungsfreien Maßnahme unwesentlicher Bedeutung entspräche. Es machen jedoch einzelne Grundstückseigentümer überzogene Forderungen geltend oder sind nicht bereit, Teile ihres Anwesens bereitzustellen. In diesem Fall gibt es ein kurzes Verfahren mit Konzentration auf die bereits bekannten Probleme. *Weiteres Beispiel:* Je problematischer das Vorhaben wird, je größer der mutmaßliche Widerstand und je eher die Plangenehmigung sich im Grenzbereich zu

¹⁶¹⁸ Vgl. dazu Muster 2 u. 3 d. Richtlinien f. d. PF nach d. BFStrG, Planfeststellungsrichtlinien 2002, - Plafer 02 -, VkB1. Nr. 23/2002 v. 14.12.2002, S. 803 ff. (S. 823 f.) = Bbg. ABl. Nr. 29 v. 23.7.2003, S. 670 ff. (38 f.).

¹⁶¹⁹ Die Angaben beziehen sich auf straßenrechtliche Verfahren. Für Verfahren nach AEG, PBefG u. SeilbahnG, für die d. Referat 15 des RP Freiburg ebenfalls zuständig ist, ergeben sich aber keine nennenswerten Besonderheiten.

¹⁶²⁰ Zustimmung bedeutet hier *nicht* Einvernehmen, sondern nur Benehmen, also Gelegenheit zur Stellungnahme, *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 197; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 150 ff. m.w.N. etwa unter Hinweis auf BVerwG, NVwZ 2001, 90 (91); BVerwGE 92, 258 (262); BVerwG, DVBl. 1997, 1123; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 168; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 ff. m.w.N.

¹⁶²¹ So auch *Regierungspräsidium Tübingen*. Häufig handelt es sich um die Änderung eines PFB durch eine PG oder um Verfahren zur Änderung einer bestehenden Straße, etwa Kurververbesserung oder 3. Fahrspur. Dauer 1-2 Monate.

¹⁶²² *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., Kap. 34 Rn. 7.6 ff.; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, § 17 Rn. 200 ff.

einer Planfeststellung befindet, desto mehr wird das Verfahren einem Planfeststellungsverfahren angeglichen. So kann bei einem Neubau einer kleinen Straße wegen der Vielzahl der Beteiligten eine öffentliche Bekanntmachung und Auslegung samt gleichzeitiger Festlegung eines Erörterungstermins sachdienlich sein.¹⁶²³ Die Plangenehmigung ist aus Sicht einer aktiven Verwaltung positioniert zwischen der Maßnahme unwesentlicher Bedeutung und der Planfeststellung bzw. dem planersetzenden Bebauungsplan¹⁶²⁴ i.S.v. § 17 Abs. 3 FStrG bzw. der landesstraßenrechtlichen Regelung in § 37 Abs. 3 StrG BW. Ihre Aufgabe kann die Plangenehmigung deshalb nur erfüllen, wenn sie deutlich schneller als ein Planfeststellungsverfahren zum Ziel führt. Dazu ist eine wesentliche Vorarbeit - wie bei einem Planfeststellungsverfahren - im Vorfeld des eigentlichen Verfahrens zu leisten. Bei der Anhörung der TöB wird zumeist rasch erkennbar, ob mit besonderen Problemen oder Widerständen zu rechnen ist. Evtl. erforderliche Einverständniserklärungen von Grundstückseigentümern werden je nach Sachlage vom Vorhabenträger oder von den im Auftrag des Vorhabenträgers für den Grunderwerb zuständigen Personen eingeholt. Im Falle der Verlegung einer bestehenden Landesstraße auf einer Länge von ca. 2 km wurde das Plangenehmigungsverfahren erst dadurch möglich, dass im Vorfeld der Grunderwerb freihändig getätigt und mit der Umweltschutzverwaltung die Umweltthematik geklärt wurde. Beim Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung erstellt das Straßenbauamt eine Planung und hört hierzu alle beteiligten TöB an. Eigentümer, deren Grund in Anspruch genommen werden soll, werden ebenfalls beteiligt und ihr Einverständnis sondiert. Wenn sich keine Widerstände aufbauen, wird dem *RP Stuttgart* (Abteilung Straßen u. Verkehr) die Planung samt Erläuterungsbericht und RE-Plänen samt einer kurzen Begründung der Unwesentlichkeit der Maßnahme vorgelegt. Dies wird vom technischen Referat geprüft und dem zuständigen Referat für diese Rechtsfragen samt Entscheidungsvorschlag weitergeleitet. Dieses entscheidet in der Funktion des Regierungspräsidiums als Planfeststellungsbehörde. Entscheidungskriterien, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, sind Natur- und Umweltschutz sowie der Lärmschutz von Anwohnern.

¹⁶²³ Ein Erörterungstermin u. eine öffentl. Bekanntmachung können durch d. Behörde wohl freiwillig und *zusätzlich* durchgeführt werden, allerdings muss d. PG gem. § 41 VwVfG den Betroffenen nach einer Anhörung i.S.v. § 28 VwVfG grds. individuell bekanntgegeben werden, so dass ein Erörterungstermin zweckmäßig sein kann, aber dadurch bzw. in Verbindung mit einer öffentlichen Bekanntmachung Einwendungen nicht wie bei d. PF nach § 73 IV VwVfG ausgeschlossen (präkludiert) werden bzw. dies d. Lauf d. gewöhnlichen Fristen nicht verändert, vgl. zur freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung bei d. luftverkehrsrechtlichen PG positiv *Weber/Jürgensen*, NWVBl. 1999, 6 (13 f.); zum Problem d. öffentl. Bekanntmachung bei der PG *Schittny*, Erfahrungen mit d. PG, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (116 f.: wünschenswert); vgl. auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 b; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154 ff. (Rn. 155: informationshalber öffentl. Bekanntmachung zulässig); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163 ff.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 157 ff.; *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 35 Rn. 35.31, wonach eine öffentl. Bekanntmachung wenig sinnvoll ist, weil dadurch keine Rechtsmittelfristen in Lauf gesetzt werden. Auch Voraussetzungen d. § 15 VwZG liegen nicht vor.

¹⁶²⁴ Siehe dazu *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 203 ff.; *PlafeR* BFStrG 2002, VkB1. 2002, 803 (807, Nr. 7); *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Anhang: Übersicht ü. d. Straßen- u. Wegegesetze d. Länder, S. 1640 ff. z. Wegfall bei Vorliegen v. Bebauungsplänen; auch *Menke*, Die Änderung v. Planfeststellungsbeschlüssen o. PG durch Bebauungsplan, NVwZ 1999, 950 ff.; *Keilich*, Planänderung durch Bebauungsplan, NVwZ 2001, 1012 ff.; ferner *Kirchberg*, Das „Vorhaben v. überörtlicher Bedeutung i.S.d. § 38 S. 1 BauGB n.F. - z. Beschluss d. BVerwG v. 31.7.2000 - 11 VR 5.00, UPR 2001, 12 ff.

BAYERN:

Die *Regierung von Oberbayern* teilte mit, dass beim Plangenehmigungsverfahren der Vorhabenträger die Stellungnahmen der TöB¹⁶²⁵ einholt, somit das notwendige Benehmen herstellt und mit etwaigen Betroffenen die erforderlichen Vereinbarungen abschließt.¹⁶²⁶ Anschließend würde der Antrag bei der Plangenehmigungsbehörde gestellt. Bei der Planfreistellung (Negativattest)¹⁶²⁷ holt der Vorhabenträger etwaige erforderliche behördliche Entscheidungen ein, ansonsten ähnelt sich das Verfahren. Die *Regierung der Oberpfalz* gab ergänzend an, dass vor Einreichung der Planunterlagen noch eine Absprache mit dem Baulastträger erfolgt, ob das Vorhaben überhaupt für eine Plangenehmigung geeignet ist. Ergibt sich schließlich, dass alle Seiten mit dem Projekt einverstanden sind, ergeht die PG. Nur in seltenen Fällen sind dann noch Rücksprachen mit Baulastträgern erforderlich. Beim Entfallen von PF und PG legt der Antragsteller die Planunterlagen vor und weist die „Unwesentlichkeit“ nach (also Einverständniserklärungen u. positive Stellungnahmen der maßgeblichen Behörden). Die PF-Behörde prüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Ist dies der Fall, ergeht gegenüber dem Baulastträger die Entscheidung nach § 17 Abs. 2 u. 5 S. 1 FStrG, dahingehend dass PG und PF entfallen. Grundsätzlich verlangt die *Regierung von Oberfranken*, dass sich der Vorhabenträger um die erforderlichen Einverständniserklärungen kümmert. Gelegentlich erklärt sie sich aber auch bereit, Träger öffentlicher Belange noch anzuhören. Die *Regierung von Oberfranken* ist indes nicht bereit, Privatbetroffene anzuhören. Wenn deren Äußerung nicht mit vorgelegt werden kann, würde sie kein Plangenehmigungsverfahren durchführen, da sie dann auch nicht absehen könne, ob Privatbetroffene nicht oder allenfalls unwesentlich in ihren Rechtspositionen berührt wären. Wenn aber eine Plangenehmigung ergeht, ist diese im Gegensatz zum Planfeststellungsbeschluss gerade einmal zwischen 3-11 Seiten stark.¹⁶²⁸ Nachdem - wie bereits oben bei den angeführten Statistiken angesprochen - in aller Regel nur die Autobahndirektion Anträge auf Planfreistellung von PF und PG stellt, verhält es sich so, dass die Autobahndirektionen der *Regierung von Oberfranken* meist zunächst den Fall schildert und vorab mündlich fragt, welches Verfahren am sinnvollsten wäre, d.h. ein Planfeststellungs- bzw. nur ein Plangenehmigungsverfahren oder eine § 17 II - Entscheidung (FStrG). Im Regelfall werden erst danach die entsprechenden Unterlagen in der erforderlichen Anzahl erstellt. Die *Regierung von Mittelfranken* teilte demgegenüber mit, dass die betroffenen TöB und Privatpersonen, allerdings unter Fristsetzung, zum Vorhaben angehört bzw. um Stellungnahme gebeten werden, sofern dem Antrag nicht bereits eine Einverständniserklärung

¹⁶²⁵ Die *Regierung der Oberpfalz* nannte hier auch die Stellungnahme der Verbände. Da § 14 WHG und Art. 84 BayWG die Konzentrationswirkung des Art. 75 I BayVwVfG ausschließen u. nur eine Zuständigkeitskonzentration im Falle eines Planfeststellungsverfahrens bewirken, ist für die wasserrechtlichen Erlaubnisse hier d. Kreisverwaltungsbehörde zuständig, so *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.2 a.E.; a.A. *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, § 14 Rn. 11, zur fernstraßenrechtlichen PG, obwohl insoweit jetzt das BayVwVfG gilt u. nicht mehr § 18 b FStrG a.F.; vgl. auch *Czychowski*, WHG, 7. Aufl., § 14 Rn. 2.

¹⁶²⁶ So auch *Regierung der Oberpfalz* und *von Niederbayern* mit Verweis auf *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11 PG.

¹⁶²⁷ Nach Art. 38 Abs. 3 S. 2 BayStrWG i.V.m. Art. 74 Abs. 7 BayVwVfG ist bei Entfallen der PF u. PG kein Negativattest vorgesehen, sondern allenfalls eine formlose Anfrage bei d. Planfeststellungsbehörde, so *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 12.2 m.w.N.; ähnlich *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, § 17 Rn. 200 ff.; differenzierend *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 34 Rn. 7.6 ff. (7.7).

¹⁶²⁸ Die *Regierung v. Oberfranken* hat dem Verfasser netterweise 9 Plangenehmigungsbeschlüsse in Kopie übersandt, diese ergingen in den Jahren 1999, aber auch zwei in 2001. Umfang 1999: 9, 9, 7, 6, 11 u. 6 S.; 2001: 3, 5 u. 3 S. (mit ergänzendem Beschluss 5 S.); jeweils mit Rechtsbehelfsbelehrung. Dies ergibt einen Ø von nur ca. 6-7 Seiten.

bzw. Stellungnahme beiliegt. Im Regelfall kümmert sich aber auch hier der Vorhabenträger um die Vorlage der Einverständniserklärungen.¹⁶²⁹ Wenn keine weiteren Belange gegen das Vorhaben sprechen, kann die PG erteilt werden. Zur Planfreistellung wurde angegeben, dass anhand der vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen überprüft wird, ob ein Fall von unwesentlicher Bedeutung vorliegt. Sofern die Unterlagen aussagekräftig sind und die Beurteilung unmittelbar erfolgen kann, sind keine weiteren Rückfragen zu veranlassen. Die Feststellung der unwesentlichen Bedeutung des Vorhabens kann dann unverzüglich erfolgen. Ein Großteil dieser Verfahren kann deshalb in einem Zeitraum von weniger als 1 Monat abgeschlossen werden. Bei der *Regierung von Schwaben* wurden bis zum Zeitpunkt der bundesweiten Behördenumfrage (28.5.2001) bisher keine Plangenehmigungsverfahren durchgeführt, so dass zum Verfahren keine Angaben gemacht werden konnten. Beim Negativattest verhält es sich so, dass die Vorbereitung bis zur Entscheidungsreife (einschl. evtl. Einverständniserklärungen) i.d.R. durch den Vorhabenträger erfolgt. In Einzelfällen besteht Nachbesserungsbedarf auf Weisung der Planfeststellungsbehörde.

BERLIN:

Die *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung* - Generalreferat - (Planen - Bauen - Wohnen - Umwelt - Verkehr) hat zum Ablauf des Verfahrens keine näheren Angaben übermittelt. Soweit im Folgenden einzelne Bundesländer bzw. die zuständigen Regierungspräsidien und Bezirksregierungen keine oder zumindest keine abweichenden Angaben mitgeteilt haben, werden diese nicht mehr einzeln aufgelistet.

BRANDENBURG:¹⁶³⁰

Die Information der TöB und der privaten Betroffenen (soweit diese in den üblicherweise vorausgegangenen Grunderwerbsverhandlungen noch keine Bauerlaubnis erteilt haben) über die zu genehmigende Planung erfolgt auch hier durch den Vorhabenträger. Die TöB erhalten i.d.R. eine vollständige Planmappe. Die privaten Betroffenen erhalten einen Auszug über den sie betreffenden Teil der Planung mit dem Hinweis, wo die vollständigen Unterlagen eingesehen werden können. Im *Informationsschreiben* wird eine Frist zur Stellungnahme / Einwendung gesetzt. Nach Ablauf der Frist gibt der Vorhabenträger zu den Stellungnahmen und Einwendungen seine Erwiderung ab und stellt bei der Planfeststellungsbehörde - ohne vorherige Bekanntgabe seiner Erwiderung an die TöB / privaten Betroffenen - den Antrag auf Erteilung der Plangenehmigung. Diesem Antrag werden Kopien der Bauerlaubnisverträge / Kaufverträge beigelegt. Anhand dieser Unterlagen entscheidet schließlich die Planfeststellungsbehörde über den Antrag auf Erteilung der PG. Die Zustellung der Plangenehmigung erfolgt in jedem Fall an alle TöB und bei den privaten Betroffenen - aus Kostengründen - i.d.R. lediglich an die Betroffenen, die noch keine Bauerlaubnis erteilt / keinen KV abgeschlossen haben.

BREMEN: keine Angabe

HAMBURG: keine Abweichung¹⁶³¹

¹⁶²⁹ So auch bei der *Regierung von Unterfranken* (Planfreistellung läuft hier ähnlich dem PG-Verfahren ab).

¹⁶³⁰ Vgl. auch Richtlinien f. d. PF nach d. BFStrG (PlafeR 02 - Planfeststellungsrichtlinien 2002 v. 18.6.2003, Bbg ABl. Nr. 29 v. 23.7.2003, S. 670 (zu Nr. 5 Plangenehmigung und zu Nr. 6 Unterbleiben d. PF u. PG).

HESSEN:

Da nach Nr. 5 der Planfeststellungsrichtlinien für die PF nach dem Bundesfernstraßengesetz (PlafeR 2002)¹⁶³² ein förmliches Anhörungsverfahren i.S.v. § 73 HVwVfG entfällt (vgl. § 17 Abs. 1a S. 2 HS 2 FStrG bzw. für Landesstraßen gem. § 33 Abs.1 S. 1 Var. 2 HStrG i.V.m. § 74 Abs. 6 S. 2 HS 2 HVwVfG), von der Planfeststellungsbehörde jedoch eine Anhörung nach § 28 HVwVfG¹⁶³³ durchzuführen ist, bedient sich die Planfeststellungsbehörde regelmäßig der nachgeordneten Behörde - hier dem örtlich zuständigen Amt für Straßen- und Verkehrswesen. Dabei werden - wie beim Verfahren nach § 17 Abs. 2 FStrG oder § 33 Abs. 1 S. 1 Var. 3 HStrG¹⁶³⁴ i.V.m. § 74 Abs. 7 HVwVfG für das Unterbleiben der PF und PG - Einverständniserklärungen / Besitzüberlassungserklärungen (Bauerlaubnisse) der unmittelbar (z.B. durch Inanspruchnahme der Grundstücke) und der mittelbar (z.B. durch Verkehrslärm)¹⁶³⁵ in ihren Rechten Betroffenen eingeholt. Die in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Behörden und Stellen (z.B. Versorgungsunternehmen) werden ebenfalls beteiligt, insbesondere wenn eine öffentlich-rechtliche Entscheidung nach anderen Gesetzen erforderlich ist. Darüber hinaus ist eine *Mitwirkung* der anerkannten *Verbände* nach § 29 BNatSchG a.F. entsprechend § 35 Abs. 1 Nr. 4 HENatG¹⁶³⁶ vorzunehmen, der eine Beteiligung für Vorhaben vorschreibt, für die eine Planfeststellung erforderlich ist, sowie *Plangenehmigungen nach § 17 Abs. 1 a BFStrG*, die an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses erteilt werden und die Vorhaben betreffen, deren Auswirkungen auf Natur und Landschaft wesentlicher Bedeutung sind. Nach Vorlage der Unterlagen durch die Straßenbaubehörde genehmigt die Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde den Plan unter Beachtung der Grundsätze der Problembewältigung und leitet die PG der Straßenbaubehörde zu, mit der Bitte, diese den sich am Verfahren Beteiligten, d.h. i.d.R. den anerkannten Naturschutzverbänden, denen bereits nach § 36 HENatG ein Verbandsklagerecht eingeräumt ist, zuzustellen. Bei den wenigen erteilten Plangenehmigungen ist bisher kein Fall aufgetreten, bei dem ein Betroffener, der durch das Vorhaben „nicht wesentlich beeinträchtigt wird“ (§ 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG), sein Einverständnis zur Planung bzw. Planänderung nicht erklärt hatte (Stand 7.5.2001). Damit fand das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung zumindest in *Hessen* bis zum Zeitpunkt der Behördenumfrage nur in den Fällen der „Konsens-Planung“¹⁶³⁷ Anwendung, wie dies nun auch fachgebietsübergreifend § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG normiert bzw. bereits die übrigen Bundesverkehrswegegesetze (Ausnahme gleich dem Bundesfernstraßenrecht: § 28 Abs. 1 a

¹⁶³¹ Auch in HH legt der Vorhabensträger mit seinem Antrag das Vorliegen d. gesetzlichen Voraussetzungen des Verfahrens dar (zu denen auch ggf. erforderliche Einverständniserklärungen gehören). Allerdings kennt d. HambWG weder Planfeststellungs- noch Plangenehmigungsverfahren.

¹⁶³² Richtlinien f. d. PF nach d. BFStrG (PlafeR 02 - Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. Nr. 23/2002 v. 14.12.2002, S. 803 ff. (Nr. 5 Plangenehmigung, S. 805 f.); ähnlich bereits Planfeststellungsrichtlinien 1999 - PlafeR 99 -.

¹⁶³³ Instrukтив insb. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163 f. (164); *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 159; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170; *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 57; *dies.*, VBIBW 1998, 285 (288); *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap. 35 Rn. 35.3.; PlafeR 02, VkB1. 2002, 803 / 806 Nr. 5 (6).

¹⁶³⁴ § 33 Abs. 3, 4 HStrG a.F., aktuelle Fassung d. HStrG v. 8.6.2003 (GVBl. I S. 166).

¹⁶³⁵ Lärmauswirkungen unterhalb der Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV v. 12.6.1990 (BGBl. I S. 1036) lösen dabei keine Rechtsbeeinträchtigung aus, so PlafeR 02, VkB1. 2002, 803 / 805 f. (2).

¹⁶³⁶ § 35 HNatG neugefasst durch Art. 1 d. G. v. 18.6.2002 (GVBl. I S. 364).

¹⁶³⁷ Vgl. dazu u. auch zur - eingeschränkten - „Konflikt-Planung“ i.S.v. § 17 I a FStrG, *Paetow*, ZUR 1996, 57 ff. (60).

S. 1 Nr. 3 PBefG)¹⁶³⁸. Beim Entfallen von PF und PG in unwesentlichen Fällen erstellt die Straßenbaubehörde den Plan und leitet diesen den Behörden und Stellen zur Stellungnahme zu. Etwaige Anregungen oder Empfehlungen werden ggf. eingearbeitet. Vorgreifliche Entscheidungen (wie landschaftsschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen, wasserrechtliche Befreiungen, forstrechtliche Waldumwandlungs- bzw. Rohdungsgenehmigungen) werden bei der jeweils zuständigen Behörde eingeholt. Mit den grundstücksmäßig, in ihren dinglichen Rechten und evtl. mittelbar Betroffenen schließt die Straßenbaubehörde Vereinbarungen ab. In Ortsdurchfahrten wird schließlich die Gemeinde um Durchführung einer Bürgerbeteiligung zur Information der Anlieger gebeten (Verfahren bleibt der Gemeinde vorbehalten). Das zuständige Amt für Straßen- und Verkehrswesen legt über das Hessische Landesamt für Straßen- u. Verkehrswesen die Planunterlagen, die Vereinbarungen mit den Betroffenen, eine Erklärung, dass weitere Rechte nicht beeinträchtigt werden, die Stellungnahmen der beteiligten Behörden und Versorgungsunternehmen, den Nachweis über die Bürgerbeteiligung und die vorgreiflichen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen der Planfeststellungsbehörde sowie - bei Gemeinschaftsmaßnahmen in der Ortsdurchfahrt - die Vollmacht der Gemeinde zur Prüfung und Entscheidung vor.

MECKLENBURG-VORPOMMERN: keine Angabe

NIEDERSACHSEN:

Grundsätzlich ergeben sich keine Abweichungen. Allerdings werden die *anerkannten Naturschutzvereine* gemäß § 60 a Nr. 4 NNatG¹⁶³⁹ vor der Erteilung von *Plangenehmigungen* für Bundesverkehrswege grds. *beteiligt*. Die *Bezirksregierungen Braunschweig* und *Hannover* gaben übereinstimmend an, dass der Vorhabensträger alle erforderlichen Unterlagen, Zustimmungen und Genehmigungen sowie die bearbeiteten Stellungnahmen der TöB einreicht. Es erfolgt dann noch eine hausinterne Beteiligung der betroffenen Dezernate. Falls nicht alle erforderlichen Zustimmungen vorliegen, erfolgt in *Hannover* noch eine Anhörung der Betroffenen. Die *Bezirksregierung Lüneburg* teilte abweichend mit, dass die TöB von der Genehmigungsbehörde angeschrieben werden, da das Gesetz bei der PG vorschreibt, dass mit diesen das Benehmen herzustellen ist. Ein entsprechendes Arbeitsschema wurde entworfen.¹⁶⁴⁰ Zur Verzichtentscheidung führte *Lüneburg* aus, dass die Unterlagen geprüft werden¹⁶⁴¹ und anhand der Angaben festgestellt wird, ob die Maßnahme wesentlich ist.¹⁶⁴² Erfolgt keine Achsverschiebung bzw. nur eine Fahrstreifenverschwenkung dann sind auch keine Rechte der Anlieger betroffen. Zu Nachbesserungen durch die Planfeststellungsbehörde kommt es dann, wenn der Vorhabensträger nicht alle Stellungnahmen der TöB oder die Zustimmung der Grundeigentümer vorgelegt hat. Dann hört die PF-Behörde von sich aus die Betroffenen an. Ist mit der Maßnahme ein Eingriff in Natur und Landschaft verbunden, muss nach dem EG-Recht bzw. § 3 c Abs. 1 S. 1 oder 2 UVPg i.V.m.

¹⁶³⁸ Auch die *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigung lassen also § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG sowie einige Landesstraßengesetze zu: § 37 II 1 StrG BW, Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG, § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG, § 38 II 1 BbgStrG, § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu), § 45 III 1 StrWG M-V (geringfügig beeinträchtigt), § 5 III 1 LStrG RP, § 39 II 1 SächsStrG, § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA und § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

¹⁶³⁹ NNatG v. 27.1.2003 (Nds. GVBl. S. 39), Ausnahmen in § 60 a Nr. 4 aa u. bb NNatG normiert, weitere Beteiligungsfälle bei Plangenehmigungen in Nr. 4 b (aa-ee) vorgesehen.

¹⁶⁴⁰ Vgl. „Arbeitsschema bei einem Genehmigungsantrag“ der *Bezirksregierung Lüneburg* (n.V.).

¹⁶⁴¹ Die *Bezirksregierung Hannover* prüft nach Aktenlage (Vorarbeit wiederum Vorhabensträger).

¹⁶⁴² Vgl. „Arbeitsschema bei einem Verzichtsantrag“ der *Bezirksregierung Lüneburg* (n.V.).

Anlage 1 oder nach Maßgabe des einschlägigen Landesrechts eine Einzelfallprüfung erfolgen, ob diese Auswirkungen auf Natur und Landschaft erheblich sind.¹⁶⁴³ Wenn diese Frage verneint wird, muss keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden, aber das Ergebnis ist gem. § 3 a S. 2 HS 2 UVPG bekannt zu geben.¹⁶⁴⁴ Da die Entscheidung, auf ein Planfeststellungsverfahren zu verzichten, aber nicht veröffentlicht wird, muss das Ergebnis der Einzelfallprüfung bzgl. der UVP-Pflichtigkeit auf jeden Fall öffentlich bekannt gemacht werden. Auch wenn es sich um keinen erheblichen Eingriff handelt, sind nach § 60 a Nr. 5 NNatG die Naturschutzverbände beim Verzicht auf eine PF nach § 17 Abs. 2 BFStrG und dem NStrG¹⁶⁴⁵ zu hören, soweit mit dem Vorhaben überhaupt Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind. Wie der Durchschnitt zeigt, arbeiten die Verbände zügig mit, so dass innerhalb von 3 Monaten über die meisten Anträge entschieden werden kann. Die *Bezirksregierung Weser/Ems* teilte zum Zeitpunkt der Umfrage im Frühjahr 2001 telefonisch mit, dass innerhalb der letzten fünf Jahre kein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt worden sei, da dies im Hinblick auf nicht absehbare Lärmimmissionen und die Problematik einer evtl. Enteignung zu unsicher sei. Auch befürchte sie, dass das Einverständnis widerrufen werden könnte. Selbst der Bau eines Radweges werde daher planfestgestellt.

NORDRHEIN-WESTFALEN:

Im Bereich der Bundesfernstraßenplanung in NRW hat die Plangenehmigung nur eine geringe praktische Bedeutung. So wurde im Jahr 2000 etwa nur eine einzige - bestandskräftig gewordene - PG erlassen. Es handelte sich dabei um den Abbruch und Neubau eines Eisenbahnüberführungsbauwerks. Wegen dessen relativ langer Bauzeit und mit Rücksicht auf die Baubetriebsplanung der Deutschen Bahn AG musste dieses Bauwerk aus dem Hauptvorhaben des sechsstreifigen Ausbaus einer Bundesautobahn gewissermaßen herausgelöst und die Schaffung des Baurechts dafür vorgezogen werden. Mit Blick darauf, dass die Straßenbauverwaltung Einverständniserklärungen von den betroffenen Grundeigentümern eingeholt bzw. mit diesen Bauerlaubnisverträge geschlossen hatte, konnte in diesem speziellen Fall auf das Instrument der Plangenehmigung zurückgegriffen werden.¹⁶⁴⁶

RHEINLAND-PFALZ:

Im Regelfall erstellt der Vorhabenträger die Planunterlagen, ermittelt auch hier selbständig die von der Planung betroffenen Privaten und die zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange, sonstigen Behörden und Versorgungsunternehmen. In eigener Regie werden die erforderlichen Zustimmungen eingeholt und dann mit den Planunterlagen der Planfeststellungsbehörde zur Erteilung der PG vorgelegt. Bei der Planfreistellung von PF und PG läuft das Verfahren wie bei der Plangenehmigung ab, allerdings trifft der Amtsleiter selbständig die abschließende Entscheidung.

¹⁶⁴³ Vgl. zu § 3 c UVPG *Hoppe*, Kommentar zum UVPG, 2. Aufl., § 3 c Rn. 1 u. insb. 4 ff.

¹⁶⁴⁴ *Hoppe*, UVPG, 2. Aufl., § 3 a Rn. 7; *PlafR BFStrG* 2002, *VkBl.* 2002, 803 (808 ff., *Muster 1: Feststellung über das Unterbleiben einer UVP; Unterrichtung der Öffentlichkeit*, S. 823; *Richtl.-Nr. 11 Abs. 7*).

¹⁶⁴⁵ § 38 III NStrG a.F. (jetzt § 38 I NStrG i.V.m. NVwVfG u. § 74 Abs. 7 VwVfG: ergänzende Anwendung des allg. VwVfG).

SAARLAND: keine Abweichung¹⁶⁴⁷

SACHSEN:

Regierungspräsidium Chemnitz: Im *Idealfall* legt der Vorhabenträger beim Plangenehmigungsverfahren wiederum sämtliche Planunterlagen vor, d.h. einschließlich der Stellungnahmen der TöB sowie Einverständniserklärungen u. Bauerlaubnisse privat Betroffener und einem Nachweis, wer durch ihn alles beteiligt wurde. Ist das geglückt, erfolgt eine ca. einmonatige hausinterne Beteiligung unserer Fachabteilungen, insbesondere der Fachabteilung Verkehr und Straßenbau sowie der Abteilung Umwelt und Landwirtschaft. Sind die Unterlagen vollständig und haben alle Fachabteilungen keine Einwendungen erhoben, kann die Plangenehmigung geschrieben werden. Beim Entfallen von PF und PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung läuft das Verfahren analog dem PG-Verfahren. Das *Regierungspräsidium Leipzig*¹⁶⁴⁸ teilte mit Datum vom 30.4.2001 zum Plangenehmigungsverfahren knapp mit: Vorprüfung d. Antragsunterlagen (Antragstellung durch den Vorhabenträger mit von ihm beschafften Einverständniserklärungen) → TöB-Beteiligung → Entscheidung.¹⁶⁴⁹ Exemplarisch sei hier das Verfahren zur Erteilung der Plangenehmigung für das Vorhaben B 107, dem Ausbau zwischen Schönbach und Leisenau (beide Gemeinde Großbothen), also im Teilabschnitt Grimma und Rochlitz, näher dargestellt (Strecke ca. 1.446 m Länge):

¹⁶⁴⁶ In vergangenen Jahren (1998) wurde die PG des öfteren benutzt, um Planfeststellungsbeschlüsse nachträglich zu ändern (z.B. Nr. 613-32-03/745 oder 613-32-03/770).

¹⁶⁴⁷ Bei der Planfreistellung v. PF u. PG nur behördeninterne Prüfung (*Saarland*).

¹⁶⁴⁸ *Regierungspräsidium Dresden:* keine Angabe.

¹⁶⁴⁹ Zur Veranschaulichung übersandte d. *Regierungspräsidium Leipzig* die Plangenehmigung vom 25.04.2001 für das Vorhaben B 107, Ausbau südlich von Leisenau (von NK 4842027, Station 0,204 bis NK 4842040, Station 1,242) auf insgesamt 51 Seiten mit Rechtsbehelfsbelehrung und zusätzlichem Anhang (Maßnahmeblätter zum Landschaftspflegerischem Begleitplan auf 32 Seiten), d.h. insg. also 83 Seiten: Eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit Einbeziehung der Öffentlichkeit ist nicht durchgeführt worden. Nach deutschem Recht war eine solche im Fall der PG bis zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL vom 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/1968 f. u. 2015) zumindest gesetzlich nicht erforderlich (§ 3 I UVGP a.F. i.V.m. Nr. 8 d. Anlage zu § 3 UVPG a.F. bis 3.8.2001). Allerdings galt mit Ablauf der Umsetzungsfrist am 14.3.1999 die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 (UVP-ÄndRL, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff.) unmittelbar, da eine Umsetzung ins deutsche Recht zum damaligen Zeitpunkt noch nicht vollzogen war. Das bedeutet, dass die Verfahrensvorschriften durch die Regelungen der UVP-ÄndRL ergänzt werden mit der Konsequenz, dass sich die Anforderungen an die vorzulegenden Unterlagen direkt aus Art. 5 III UVP-ÄndRL ergaben, der Gegenstand der UVP aus Art. 3 und der öffentliche Zugang zu den Angaben über die Umweltauswirkungen schließlich aus Art. 6 II UVP-ÄndRL (vgl. PG v. 25.4.2001, Az.: 14-0513.26-06, S. 15). Der Vorhabenträger hatte hier zwar keine gesondert vorgelegte nichttechnische Zusammenfassung der Umweltauswirkungen nach Art. 5 III UVP-ÄndRL vorgelegt. Die Plangenehmigungsbehörde war aber der Auffassung, dass die Angaben über die Beschreibung des Projekts nach Standort, Art und Umfang, die Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen, sowie die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen, die das Projekt voraussichtlich haben wird, detailliert und in ausreichendem Umfang in der Unterlage zur landschaftspflegerischen Begleitplanung erfolgt sei (vgl. auch die Ausführungen dazu unter C II.5., S. 29 ff. d. PG). Ebenso lagen die erforderlichen Angaben über die vom Vorhabenträger geprüften Varianten unter Angabe der wesentlichen Auswahlgründe vor (C II.3., S. 19 ff. d. PG). Nach Auffassung der Plangenehmigungsbehörde schadete das Fehlen einer getrennt durchgeführten UVP hier nicht, da auch mit Vorliegen einer solchen kein anderes Ergebnis im Hinblick auf das plangenehmigte Vorhaben erfolgt wäre, womit eine mögliche Rechtswidrigkeit der Plangenehmigung ausscheidet (ebd., PG S. 15 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 10.04.1997 - 4 C 5.96, **juris**).

Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens¹⁶⁵⁰

1. Antragstellung

Mit Schreiben vom 8.9.2000 hat das Straßenbauamt Döbeln-Torgau als die die Bundesrepublik Deutschland insoweit endvertretende Behörde den erforderlichen Antrag auf Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens nach § 17 Abs. 1 a FStrG gestellt und die entscheidungserheblichen Planungsunterlagen vorgelegt.

2. Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange

Bereits vor der Antragstellung hatte sich das Straßenbauamt Döbeln-Torgau mit einer Vielzahl von Behörden bzw. sonstigen TöB, deren Aufgabenbereiche von dem Vorhaben berührt sind oder sein konnten, in Verbindung gesetzt, diesen die Planungsunterlagen vorgelegt und Stellungnahmen erbeten. Auf Grund des zurückliegenden Datums der meisten Stellungnahmen hat die Plangenehmigungsbehörde mit Schreiben vom 28.9.2000 bzw. 6.10.2000 erneut eine Anhörung bei den nachfolgend genannten Stellen durchgeführt und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 30.10.2000 eingeräumt:

- n Landratsamt Muldentalkreis (Stellungnahme v. 25.10.2000)
- n Staatliches Vermögens- u. Hochbauamt Leipzig (Stellungnahme v. 16.10.2000)
- n Landestalsperrenverwaltung, Talsperrenmeisterei Untere Pleiße (Stellungnahme v. 11.10.2000)
- n Regionaler Planungsverband Wertsachen (Stellungnahme v. 10.10.2000)
- n Landesamt für Denkmalpflege Sachsen (ohne Stellungnahme)
- n Bergamt Borna (Stellungnahme v. 11.10.2000)
- n Staatliches Amt für Ländliche Neuordnung Wurzen (Stellungnahme v. 24.10.2000)
- n VEAG Vereinigte Energiewerke AG (Stellungnahme v. 13.10.2000)
- n Energie Sachsen Brandenburg AG (Stellungnahme v. 19.10.2000)
- n GDMcom Gesellschaft für Dokumentation u. Telekommunikation mbH - für VNG Verbundnetz Gas AG (Stellungnahme v. 18.10.2000)
- n OEWA Wasser und Abwasser GmbH (Stellungnahme v. 18.10.2000 - für die Kommunale Wasserwerke Grimma-Geithain GmbH)
- n Deutsche Telekom AG (Stellungnahme v. 6.12.2000)
- n Landesverein Sächsischer Heimatschutz e.V. (Stellungnahme v. 24.10.2000)
- n NABU Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Sachsen e.V. (Stellungnahme 26.10.2000)
- n Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e.V., Landesverband Sachsen (Stellungnahme 27.10.2000)
- n BUND Bund für Umwelt u. Naturschutz Deutschland e.V. (ohne Stellungnahme)
- n Landesjagdverband Sachsen e.V. (ohne Stellungnahme)
- n Grüne Liga - Ökolöwe Umweltbund Leipzig e.V. (ohne Stellungnahme)

¹⁶⁵⁰ Plangenehmigung für das Vorhaben B 107, S. 11 ff. (Antragsdatum: 8.9.2000, Entscheidungsdatum: 25.4.2001). Die Verfahrensdauer v. knapp 7 ½ Monaten ist nicht unbedingt repräsentativ, da Plangenehmigungsverfahren beim *RP Leipzig* zw. 2 ½ - 8 Monate benötigen, im Ø etwa nur 5 Monate.

- n BAYOSAN Bauprodukte GmbH - als vermeintlich Anlagenbetroffene (Stellungnahme v. 26.10.2000)

Darüber hinaus wurden hausintern die Fachabteilungen ebenfalls unter dem 28.9.2000 um Prüfung und Stellungnahme bis zum 30.10.2000 gebeten:

- n Abt. 4, Verkehr u. Straßenbau (Stellungnahme v. 27.10.2000)
- n Abt. 5, Bau- u. Wohnungswesen sowie Raumordnung (Stellungnahme v. 19.10.2000)
- n Abt. 6, Umwelt (Stellungnahme v. 8.11.2000)

Soweit sich die genannten Behörden und Institutionen im Hinblick auf die von ihnen wahrzunehmenden Belange oder aus eigener Rechtsbetroffenheit zu dem Vorhaben geäußert haben, hat die Plangenehmigungsbehörde die eingegangenen Stellungnahmen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt und in den zu treffenden Abwägungsprozess mit einbezogen. Dies gilt auch für die vom Straßenbauamt Döbeln-Torgau eingeholten Stellungnahmen der Institutionen, die von der Plangenehmigungsbehörde nicht noch einmal angehört worden sind:

- n Gemeinde Großbothen (Stellungnahme v. 31.8.1998, 4.9.1998, 15.12.1999 u. 29.3.2001)
- n Stadt Colditz (Stellungnahme v. 15.9.1998)
- n Zweckverband Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) „Mittleres Muldental“ (Stellungnahme v. 26.8.1998)
- n Staatliches Amt für Landwirtschaft Wurzen (Stellungnahme v. 25.11.1996)
- n Sächsisches Forstamt Colditz (Stellungnahme v. 17.8.1998 und 1.9.1998)
- n Landesamt für Archäologie (Stellungnahme v. 14.8.1998)
- n Wehrbereichsverwaltung VII (Stellungnahme v. 14.8.1998)
- n EWS Erdgas West-Sachsen GmbH (Stellungnahme v. 26.8.1998)
- n Industrie- und Handelskammer zu Leipzig (Stellungnahme v. 3.9.1998)
- n Handwerkskammer zu Leipzig (Stellungnahme v. 24.8.1998)

3. Beteiligung betroffener Privatpersonen

Die von der Planung betroffenen Grundeigentümer und Pächter haben - bis auf eine Ausnahme - Bauerlaubnisklärungen gegenüber dem Straßenbauamt Döbeln-Torgau abgegeben, in denen die Zustimmung zur dauerhaften bzw. vorübergehenden Flächeninanspruchnahme erklärt worden ist. In einigen Fällen sind auch bereits Kaufverträge notariell beurkundet oder Gestattungsverträge abgeschlossen worden.

In einem Fall wurde keine Bauerlaubnis- oder sonstige zustimmende Erklärung vorgelegt. Hier hat die Plangenehmigungsbehörde den Betroffenen mit Schreiben vom 9.3.2001 auf die vorgesehene Inanspruchnahme hingewiesen und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 30.3.2001 eingeräumt. Der Betroffene hat von dieser Möglichkeit mit Schreiben vom 15.3.2001 Gebrauch gemacht.

4. Erteilung der Plangenehmigung

Am 25.04.2001 erging die Plangenehmigung. Der vorgesehene Ausbau der B 107 im dort betroffenen Abschnitt stellt eine Änderung dieses Verkehrsweges dar. Nach § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. An Stelle eines grds. erforderlichen Planfeststellungsbeschlusses kann gem. § 17 Abs. 1 a S. 1 FStrG jedoch eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn 1. Rechte anderer nicht oder *nicht wesentlich* beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben **und** 2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.¹⁶⁵¹ Diese Voraussetzungen lagen hier vor.

SACHSEN-ANHALT:

Regierungspräsidium Dessau: Der Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens ergibt sich aus den bundeseinheitlichen Richtlinien für die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung nach dem Bundesfernstraßengesetz - aktuell Plafer 2002 -.¹⁶⁵² Der Vorhabenträger hat in seinem Antrag nachzuweisen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen auch hinsichtlich des Verfahrens vorliegen, also dass beispielsweise Rechte anderer nicht oder *nur unwesentlich* beeinträchtigt werden. Er wird hierzu ggf. auch Einverständniserklärungen vorzulegen haben. Seitens der Plangenehmigungsbehörde werden die TöB zu dem Vorhaben angehört. Bei dem Verfahren für ein Absehen von PF und PG hat der Vorhabenträger diejenigen Entscheidungen beizubringen, die ansonsten aufgrund der Konzentrationswirkung der Planfeststellung bzw. der Plangenehmigung in der straßenrechtlichen Zulassungsentscheidung enthalten sind. Er hat auch die entsprechenden Einverständniserklärungen von Dritten, sofern sie erforderlich sind, vorzulegen.

*Regierungspräsidium Halle:*¹⁶⁵³ Ablauf d. Vorarbeiten z. Beantragung eines *PG-Verfahrens* (PGV)¹⁶⁵⁴

- n Der Baulasträger (BLT) fertigt d. erforderl. Planunterlagen nach RE f. d. geplante Vorhaben.
- n Der BLT holt im Rahmen der Benehmensherstellung¹⁶⁵⁵ Stellungnahmen der betroffenen Träger öffentlicher Belange (TöB) - Ämter, Versorgungsunternehmen - sowie der anerkannten Naturschutzverbände¹⁶⁵⁶ ein.
- n Der BLT schließt Bauerlaubnis-/Kaufverträge mit betroffenen Grundstückseigentümern ab (Grundvoraussetzung für die Beantragung eines PGV nach Landesrecht).

¹⁶⁵¹ So die alte Fassung v. § 17 I a 1 FStrG (und aller anderen Bundesverkehrswegegesetze) bis zur Änderung durch d. G. v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950 / 2015 ff.), welches die UVP-ÄndRL umsetzte. Nr. 1 a.F. ist jetzt Nr. 3, Nr. 2 ist gleich geblieben und Nr. 1 *neu* eingefügt: es sich bei dem Vorhaben **nicht** um ein Vorhaben handelt, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. (Ausnahme § 17 I b FStrG sowie einige Landesstraßengesetze der neuen Länder: § 38 II i.V.m. III BbgStrG, § 45 III 2 StrWG-MV, § 38 II 4 ThürStrG).

¹⁶⁵² Vgl. Richtlinien f. d. PF nach d. BFStrG (- Plafer 02 - Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. Nr. 23/2002 v. 14.12.2002, S. 803 ff. (Nr. 5 Plangenehmigung, S. 805 f.; Unterbleiben d. PF u. d. PG, S. 806 f.); vorher Plafer 99.

¹⁶⁵³ Für das *RP Magdeburg* ergeben sich insgesamt keine Abweichungen zum *RP Dessau* und *Halle*.

¹⁶⁵⁴ Grundlage bildet die Nr. 5 der Planfeststellungsrichtlinien für Bundesstraßen von 1999 (aktuell 2002), a.a.O., VkB1. 2002, S. 803 (805 f.), die auch zur Anwendung von Landesstraßen empfohlen wird - Auszug/Anlage 1.

¹⁶⁵⁵ Ist eine Entscheidung im *Benehmen* mit einer anderen Behörde (Stelle) zu treffen, so ist dieser lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme (mit dem Ziel der Verständigung) zu geben, ohne dass eine Bindung an die Stellungnahme besteht. *Benehmen* bedeutet also nicht Einvernehmen, sondern weniger, nämlich bloß Recht zur Äußerung.

¹⁶⁵⁶ Vgl. § 51 a Abs. 1 Nr. 6 NatSchG LSA: Mitwirkung bei Plangenehmigungsverfahren, wenn diese mit Eingriffen in Natur u. Landschaft (§ 8) verbunden sind.

Kommt keine Einigung mit dem Grundstückseigentümer (Vertragsabschluss) zustande, kann nach Bundesrecht dennoch ein PGV beantragt werden, wenn die Inanspruchnahme des Grundstücks oder eine andere Betroffenheit „*nicht wesentlich*“ ist. Die Plangenehmigungsbehörde (PGB) prüft im Rahmen des Verfahrens die unwesentliche Betroffenheit. Nach Antragstellung durch den BLT werden die Planunterlagen, die Stellungnahmen und die Verträge durch die PGB geprüft, danach erfolgt eine Beteiligung folgender Fachdezernate (in Abhängigkeit v. d. geplanten Baumaßnahme):

- D 24 - Brand- u. Katastrophenschutz
- D 25 - Bauaufsicht, Städtebau
- D 32 - Raumordnung u. regionale Entwicklung
- D 34 - Verkehr, Straßenwesen
- D 35 - Kultur- und Denkmalpflege
- D 41 - Ländliche Räume, Agrarwirtschaft
- D 44 - Forstwirtschaft
- D 45 - Wasserrecht und Wasserwirtschaft, Abfall, Altlasten
- D 46 - Immissionsschutz
- D 47 - Naturschutz

Die abgegebenen Stellungnahmen der vorgenannten Fachdezernate sind eine wichtige Grundlage bei der Fertigung der Plangenehmigung. Die PG entfaltet die gleichen Rechtswirkungen wie ein Planfeststellungsbeschluss (PFB). Mit der PG wird entschieden über:

- n die Lage des geplanten Bauvorhabens,
- n die Zulässigkeit der Errichtung und Nutzung von Anlagen,
- n die Erforderlichkeit von Folgemaßnahmen,
- n Schutzvorkehrungen zugunsten Betroffener oder des öffentlichen Wohls und
- n die Auferlegung von Duldungspflichten und den Entzug von Abwehrrechten.

Zwischen dem Träger des Vorhabens und den Planbetroffenen werden also durch die Plangenehmigung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen rechtsgestaltend geregelt. Die PG tritt wie der PFB außer Kraft, wenn nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit der Durchführung des Bauvorhabens begonnen wird.¹⁶⁵⁷

¹⁶⁵⁷ Nach § 75 Abs. 4 VwVfG des Bundes wie der Länder ist die 5jährige Gültigkeitsdauer von PFB i.d.R. nicht verlängerbar. Eine Ausnahme stellt aber Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG dar, der eine Verlängerungsmöglichkeit v. 5 Jahren vorsieht. In Abweichung von der allg. Regel besteht auch nach § 17 Abs. 7 FStrG im Fall von Bundesfernstraßen diese einmalige Verlängerungsmöglichkeit um 5 Jahre. Vor der schwierigen Finanzmittelsituation im Bundesfernstraßenbau schlägt *Kuder*, Finanzmittelknappheit im Bundesfernstraßenbau, negative Konsequenzen für bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 75 ff. (82 ff. / 98 f.) vor, § 17 VII 1 FStrG dahingehend zu ändern, dass der Plan erst nach 10 und nicht bereits 5 Jahren außer Kraft tritt. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Gesetzentwurf in BR-Drs. 15/409 v. 5.2.2003, wonach die PF zukünftig 10 und nicht mehr nur 5 Jahre gelten soll (bei bestehender Möglichkeit der Verlängerung um 5 Jahre).

Ablauf der Vorarbeiten zur Beantragung eines *Planverzichtsverfahrens* (PVV) / Ablauf PVV¹⁶⁵⁸

- n Der Baulastträger (BLT) fertigt d. erforderl. Planunterlagen nach RE f. d. geplante Bauvorhaben.
- n Der BLT holt im Rahmen der Einvernehmensherstellung¹⁶⁵⁹ Stellungnahmen der betroffenen TöB - Ämter, Versorgungsunternehmen - ein.¹⁶⁶⁰
- n Der BLT holt alle erforderlichen Genehmigungen und Erlaubnisse ein (z.B. naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung/Ausnahmegenehmigung, wasserrechtliche Einleitungserlaubnis, wasserrechtliche Kreuzungsgenehmigung).
- n Der BLT schließt Bauerlaubnis-/Kaufverträge mit betroffenen Grundstückseigentümern ab (Grundvoraussetzung für die Beantragung eines PVV nach Bundes- u. Landesrecht).

Nach Antragstellung durch den BLT werden die Planunterlagen, die Stellungnahmen und die Verträge durch die PFB geprüft, danach erfolgt eine Beteiligung der Fachdezernate analog dem PGV (in Abhängigkeit von der geplanten Baumaßnahme). Die im Rahmen der „Einvernehmensherstellung“ abgegebenen Stellungnahmen der Fachdezernate bilden wiederum eine wichtige Entscheidungsgrundlage zur Fertigung des Planverzichtsbescheides (PVB). Dieser entfaltet allerdings keine Konzentrationswirkung.¹⁶⁶¹ Alle sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen müssen vorliegen.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

In der Regel wird seitens des Vorhabenträgers angestrebt, die zur Realisierung eines Projektes erforderlichen behördlichen Entscheidungen außerhalb eines formellen Verfahrens einzuholen und auch mit den von dem Vorhaben Betroffenen einvernehmliche Regelungen zu treffen. Können im Rahmen der Beteiligung der TöB sowie der Betroffenen nicht mit allen Beteiligten abschließende Regelungen getroffen werden, bietet sich die *Plangenehmigung* gerade deshalb an, weil die Voraussetzungen nach § 17 Abs. 1 a FStrG bereits zu einem überwiegenden Teil vorliegen und die Anhörung durch die Plangenehmigungsbehörde (PGB) auf diejenigen Beteiligten beschränkt werden kann, mit denen der Vorhabenträger kein Einvernehmen erzielen konnte (vgl. § 28 VwVfG bzw. § 87 LVwG S-H). Die insoweit durch den Vorhabenträger bereits eingeholten öffentlich-rechtlichen Erlaubnisse, Bewilligungen etc. werden seitens der PGB als Benehmenserklärung des jeweils in seinem Aufgabenbereich berührten Trägers öffentlicher Belange gewertet. Die Anhörung erfolgt dergestalt, dass die (noch) zu Beteiligten durch die Plangenehmigungsbehörde schriftlich unter Beifügung von Planauszügen aufgefordert werden, sich binnen einer angemessenen Frist zu der Planung und ihren von der Planung berührten privaten Belangen zu äußern (i.d.R. 4 Wochen). Darüber hinaus wird den Betroffenen Gelegenheit gegeben, die voll-

¹⁶⁵⁸ Grundlage bildet die Nr. 5 a der Planfeststellungsrichtlinien für Bundesstraßen von 1999 (aktuell 2002: Nr. 6), a.a.O., VkB1. 2002, S. 803 (806 f.), die auch zur Anwendung von Landesstraßen empfohlen wird - Auszug/Anlage 2.

¹⁶⁵⁹ Einvernehmen bedeutet in der Gesetzes- wie in der Verwaltungssprache, dass das Einverständnis eines anderen Gesetzgebungsorgans bzw. einer anderen Behörde (Stelle) vor einem Gesetzes- oder Verwaltungsakt herbeigeführt werden muss. Das Wort „Einvernehmen“ taucht zwar im Gesetzestext so nicht auf, doch ist es dies im Ergebnis wohl.

¹⁶⁶⁰ Eine Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände erfolgt bei dieser Verfahrensart nicht.

¹⁶⁶¹ Statt aller *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 93; *dies.*, VB1BW 1998, 285 (291); *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 12.2 a.E.; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 202.

ständigen Planunterlagen bei der amtsfreien Gemeinde oder dem Amt, in dessen Gebiet das Vorhaben zur Ausführung gelangen soll, einzusehen. Zu diesem Zweck werden die Unterlagen dort 2 Wochen zur Einsichtnahme der zu Beteiligten bereitgehalten und zwar innerhalb der vorgenannten vierwöchigen Frist. Die Zustellung der Plangenehmigung erfolgt schließlich aber unabhängig von der Beteiligung durch den Vorhabenträger oder die Genehmigungsbehörde an alle von der Planung Betroffenen, als auch an die Träger öffentlicher Belange, die in ihrem Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden.

THÜRINGEN:

Zu den Unterlagen für die Plangenehmigung (PG) gehören sämtliche Unterlagen nach RE **und** das Bauwerksverzeichnis¹⁶⁶². Der Vorhabenträger stellt das Projekt persönlich im *Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur* (TMWAI) bei der Planfeststellungsbehörde vor. Zu den Unterlagen gehört eine sog. Baurechtsmappe. Sie enthält evtl. wasserrechtliche Genehmigungen¹⁶⁶³, meistens aber wasserrechtliche Einvernehmenserklärungen, dazu sämtliche Bauerlaubniserklärungen der Grundstückseigentümer (nach Formblatt) und die Stellungnahmen der TöB einschließlich der Verbände (soweit Stellungnahmen vorliegen). Fast jedes Projekt hat einen landschaftspflegerischen Begleitplan (Unterlage 12 nach RE). Die Planfeststellungsbehörde erteilt schließlich *nach Ortsbesichtigung* die Plangenehmigung. Das Unterbleiben von PF und PG läuft im Regelfall ähnlich ab.

4.1.) Wie wird festgestellt, ob Rechte anderer *nicht* oder *nicht wesentlich* beeinträchtigt werden?

Die *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigung lassen § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG¹⁶⁶⁴ u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG sowie auch einige Landesgesetze¹⁶⁶⁵ und etwa folgende Straßen- und Wegegesetze der Länder zu: § 37 II 1 StrG BW, Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG¹⁶⁶⁶, § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG, § 38 II 1 BbgStrG, § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu)¹⁶⁶⁷, § 45 III 1 StrWG M-V (geringfügig beeinträchtigt), § 5 III 1 LStrG RP, § 39 II 1 SächsStrG, § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA (neu gefasst)¹⁶⁶⁸ und § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH. Ausgangspunkt und vor allem Grundlage für die Regelungen in den meisten Landesgesetzen ist neben der Prototyp-Regelung der qualifizierten Plangenehmigung in § 4 VerkPBG¹⁶⁶⁹ vom 16.12.1991, dem insoweit Modellcharakter zukommt, vor allem auch der

¹⁶⁶² PlafEr BFStrG 2002, VkB1. 2002, 803 (Muster Nr. 7: Bauwerksverzeichnis).

¹⁶⁶³ Die umfassende Konzentrationswirkung der Plangenehmigung ist gleich der Planfeststellung im Wasserrecht gem. § 14 I, III WHG analog beschränkt; vgl. eingehend *Hartmann*, Das Verhältnis d. wasserrechtlichen Gestattungen zu d. fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001, S. 191 ff.; bereits *Czychowski*, WHG, 7. Aufl., § 14 Rn. 2; vgl. auch *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.2 a.E.

¹⁶⁶⁴ Bis z. G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL. d. IVU-RL u.a. EG-RL v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.) jew. Nr. 1.

¹⁶⁶⁵ Vgl. *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 98 ff, auch § 6 II LandeseisenbahnG BW.

¹⁶⁶⁶ Art. 38 neugef. durch G. v. 27.12.1999 (GVBl. S. 532); vgl. zur Plangenehmigung auch *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11. PG m.w.N. (z. Entfallen v. PF u. PG Pkt. 12.2 m.w.N.).

¹⁶⁶⁷ Vgl. G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL u.a. EG-RL v. 28.5.2002 (GBl. HB Nr. 15 v. 30.5.2002, S. 103, Art. 3).

¹⁶⁶⁸ Die *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigung war landesrechtlich nach a.F. von § 37 Abs. 2 S. 1 HS 1 StrG LSA von 1993 im Gegensatz zur F. v. 2002 gem. § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 StrG LSA nicht möglich. GVBl. LSA S. 372 (47/2002); Rechtskraft seit 31.8.2002.

¹⁶⁶⁹ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin - Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (2175, § 4: PG).

Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz aus dem Jahre 1991 (ME LStrG), der vom Unterrausschuß Länderstraßengesetze des Länderfachausschusses Straßenbaurecht vornehmlich als Hilfestellung für die neuen Bundesländer erarbeitet wurde.¹⁶⁷⁰

BADEN-WÜRTTEMBERG:

Ob Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich i.S.v. § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG bzw. § 37 Abs. 2 S. 1 StrG BW beeinträchtigt werden, wird anhand der Planunterlagen (Grundstückseigentümer) festgestellt; teilweise ergänzt durch Ortstermine (*RP Freiburg*). Bei Lärmproblemen wird laut *RP Karlsruhe* keine Plangenehmigung erteilt.¹⁶⁷¹ Das *RP Stuttgart* teilte mit: Ob Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden, wird bei der Vorbereitung des Verfahrens und noch früher während der Planung der Maßnahme geklärt. Je nach Intensität der Inanspruchnahme¹⁶⁷² eines Grundstückes hat es sich sachdienlich erwiesen, schon in der Planungsphase Kontakt mit den Eigentümern aufzunehmen, um deren Interessen und Bereitschaft zu sondieren. In gleicher Weise wird bei der seit Jahren üblichen Voranhörung der Träger öffentlicher Belange (TöB) schon im Rahmen der Erarbeitung der Fachplanung die Umweltthematik geprüft, so dass problematische Einzelbereiche frühzeitig erkannt werden. *RP Tübingen*: Da auch Mieter und Pächter zu den Betroffenen gehören, ist die Feststellung bei Lärmbetroffenheit schwierig. Erhöhungen unter 3 dB(A) und unter den Grenzwerten dürften keine wesentliche Beeinträchtigung darstellen.¹⁶⁷³ Bei Flächeninanspruchnahmen sind Flächenstreifen für eine Fahrbahnverbreiterung jedenfalls im Außenbereich nicht wesentlich.¹⁶⁷⁴

BAYERN:

Regierung v. Oberbayern: Feststellung über Grundbucheinsicht, wer von der Maßnahme unmittelbar grundstücksbetroffen ist, ggf. Gutachten zur Feststellung, ob Existenzgefährdung vorliegt.

¹⁶⁷⁰ Abgedruckt in: *Blümel* (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Sp. FB Nr. 105, S. 415 ff. Dort auch der Entwurf d. amtl. Begründung, S. 452 ff. Zur Überarbeitung des ME f. ein LStrG *Kern*, a.a.O., S. 75 ff.; Zur PG *ders.*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 ff. (zur PG konkret S. 210 ff.). Der ME sollte vornehmlich Hilfestellung für den Gesetzgeber in den neuen Ländern sein, da insb. dort moderne Landesstraßengesetze benötigt wurden, um die desolate Verkehrsinfrastruktur schnell zu verbessern u. westlichen Standards anzugleichen. Die Vorschrift des § 38 Abs. 2 ME LStrG regelt die PG wie folgt: Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine PG erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht (oder nicht wesentlich) beeinflusst werden oder d. Betroffenen sich mit d. Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben u. mit den TöB, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Vgl. auch *Blümel/Pfeil* (Hrsg.), Neue Landesstraßengesetze, Sp. FB Nr. 127 (StrG BW, S. 7; Bbg StrG, S. 28; StrWG-MV, S. 47; SächsStrG, S. 65; StrG LSA, S. 79; ThürStrG, S. 94 und ME LStrG v. 1991, S. 109); ferner *Ronellenfitch*, Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, Bd. 115, S. 179 ff. m.w.N.; *Paetow*, Rspr. z. VerkPBG, in: ebd., S. 213 ff. m.w.N.

¹⁶⁷¹ Antwort v. 30.4.2001 auf d. bundesweite Behördenumfrage; vgl. ferner *Kodal/Krämer*, StrassenR, Kap. 35 Rn. 35.1.

¹⁶⁷² Der VGH BW hat zu § 37 Abs. 2 StrG BW (insoweit wortgleich zu § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) entschieden, dass die Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge v. ca. 29 m bei einem Grundstück mit einer Größe v. 437 qm (Inanspruchnahme von ca. 6,6 % d. Grundfläche) nicht wesentlich sei und die Klage gegen die PG daher abgewiesen, VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 = UPR 1995, 460 (nur LS), zitiert in *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl. Kap. 35 Rn. 35.1. u. *Kern*, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 214 f.

¹⁶⁷³ Vgl. § 1 II 1 Nr. 2 der 16. BImSchV; ähnlich PlafR BFStrG 2002, VkB1. 2002, 803 (805 f. zu Nr. 5 (3)).

¹⁶⁷⁴ Vgl. dazu *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Kap.35 Rn. 35.1 m.w.N.; *Stüer*, Hb. d. Bau- u. FachpR, 2. Aufl., Rn. 2078; *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze f. d. Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (214 f.); *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 61 ff.; *dies.*, VBIBW 1998, 285 (289); ausführlich *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 95 ff. m.w.N.

Weiter erfolgt eine Ermittlung der Lärmbetroffenheit über Verkehrsprognosen. *Regierung v. Niederbayern*: Mit Hilfe der technischen Lagepläne, des Grunderwerbsplanes usw. wird festgestellt, inwieweit Rechte betroffen sind, dies hängt auch von der geplanten Maßnahme und der Situation ab.¹⁶⁷⁵ Auch bei der Plangenehmigung ist striktes Recht zu beachten und besteht das Abwägungsgebot. *Regierung d. Oberpfalz*: Anhand von evtl. erforderlichen Eigentumseingriffen und sich ändernder Lärmsituation wird ermittelt, inwieweit Rechte Betroffener beeinträchtigt werden. *Regierung v. Oberfranken*: Die Wesentlichkeit der Rechtsbeeinträchtigung wird erst festgestellt, nachdem zunächst eine Einverständniserklärung bzw. zumindest eine Äußerung der privatbetroffenen Rechtsinhaber eingeholt wird. Danach läßt sich eine dahingehende Entscheidung treffen. *Regierung v. Mittelfranken*: Es ist Aufgabe des Vorhabensträgers festzustellen, ob Rechte Dritter betroffen sind.¹⁶⁷⁶ *Regierung v. Unterfranken*: Anhand der Planung. *Regierung v. Schwaben*: Ob Rechte anderer wesentlich beeinträchtigt werden, ergibt sich i.d.R. aus den eingereichten Unterlagen bzw. aus der Beteiligung der Sachgebiete innerhalb der Regierung v. Schwaben.

Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das *RP Dresden* (Sachsen) machten diesbezüglich keine Angaben.

BRANDENBURG:

Insbesondere anhand der Grunderwerbsunterlagen wird festgestellt, ob - entweder bereits eine Bauerlaubnis / ein Kaufvertrag vorliegt - oder der private Betroffene nach § 28 VwVfG beteiligt worden ist. Hierdurch wird der im Rahmen der PG zu beteiligende Personenkreis der Eigentümer voll erfasst.

HAMBURG:

Aufgrund einer rechtlichen Prüfung wird festgestellt, ob Rechte anderer nicht oder unwesentlich beeinträchtigt werden. Der Kreis der in Rechten Betroffenen muss dabei klar erkennbar und abgrenzbar sein. Lärmauswirkungen unterhalb der Grenzwerte der *Verkehrslärmschutzverordnung* - 16. BImSchV¹⁶⁷⁷ lösen keine Rechtsbeeinträchtigungen aus.¹⁶⁷⁸ Eine nicht wesentliche Beeinträchtigung eines Rechts liegt insbesondere vor bei

¹⁶⁷⁵ Vgl. *Edhofer/ Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.1, unter „Beeinträchtigung von Rechten“ ist nach d. Rspr. (BVerwG v. 27.11.1996, NVwZ 1997, 994) nur der direkte Zugriff auf fremde Rechte gemeint und nicht der in jede Abwägung einzustellende Nachteil für Belange Dritter. Hinsichtlich mittelbarer Auswirkungen z.B. Verkehrslärm sind d. durch Art. 2 Abs. 2 GG u. §§ 41 - 43 BImSchG gestalteten Rechte v. Bedeutung. „Wesentlich“ setzt eine gewisse Erheblichkeit z.B. des Grundbedarfs voraus. Dies kommt auf den Einzelfall an. Unwesentlich kann die Beanspruchung eines, für die Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder die bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. Grundlegend BVerwG, Urt. v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 - B 192 Waren (juris); hier wurde im Wege der PG eine kl. Fläche v. nur 26 qm eines insgesamt 409 qm großen Grundstücks in Anspruch genommen (~ 6, 4 % d. Gesamtfläche) u. vom BVerwG als „nicht wesentliche“ Grundstücksinanspruchnahme bestätigt.

¹⁶⁷⁶ Dies ist sicher nur unglücklich formuliert, da es selbstverständlich ureigenste Aufgabe der entscheidenden Behörde ist, festzustellen, ob die Voraussetzungen einer Plangenehmigung, also insb. eine nur unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung bzw. bei einer wesentlichen Beeinträchtigung entsprechende Einverständniserklärungen vorliegen.

¹⁶⁷⁷ Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV v. 12.6.1990, BGBl. I S. 1036 (Sartorius Ergänzungsband 296/16).

- n der Inanspruchnahme von nach Größe und Wert unbedeutenden Einzelparzellen oder bei verhältnismäßig geringer Teilinanspruchnahme ohne Beeinträchtigung der zulässigen Grundstücksnutzung im Übrigen,
- n bei Verlegung einer Zufahrt ohne Beeinträchtigung der zulässigen Grundstücksnutzung,
- n geringfügiger Überschreitung der Grenzwerte der 16. BImSchV (VerkehrslärmschutzV).¹⁶⁷⁹

HESSEN:

Die Straßenbaubehörde prüft anhand des Lageplanes und des Grunderwerbsplanes, ob Grundstücke durch das Vorhaben in Anspruch genommen oder Zufahrten etc. geändert werden müssen, also inwieweit Rechte beeinträchtigt werden. Gegebenenfalls wird dies durch Ortsbegehungen oder bei Einholung der erforderlichen Einverständniserklärung ergänzt. Ob mittelbare Rechte betroffen sind, wird anhand von schalltechnischen Berechnungen überprüft.

NIEDERSACHSEN:

Bezirksregierung Braunschweig: Anhand von Grundbuchauszügen¹⁶⁸⁰ wird festgestellt, ob Rechte anderer betroffen sind. Bei immissionsträchtigen Projekten empfiehlt die Bezirksregierung Braunschweig zur Sicherheit ohnehin das Planfeststellungsverfahren. *Bezirksregierung Hannover:* Die möglichen Beeinträchtigungen (z.B. Grundstücksinanspruchnahme, Lärmschutz) werden vorab vom Vorhabenträger geprüft und von hier im Genehmigungsverfahren auf Schlüssigkeit nachvollzogen. *Bezirksregierung Lüneburg:* Die Prüfung, ob jemand nicht wesentlich in seinen Rechten beeinträchtigt wird, tritt zurück. Der Vorhabensträger macht von dieser Möglichkeit vorwiegend dann Gebrauch, wenn der Kreis der Betroffenen nicht genau bekannt ist. Dann werden diese Personen gezielt einzeln angehört. *Bezirksregierung Weser/Ems:* Hier wurden bis zum Zeitpunkt der Behördenumfrage im Frühling 2001 bereits seit fünf Jahren keine Plangenehmigungsverfahren mehr durchgeführt, da diese zu unsicher seien etwa im Hinblick auf den Kreis der Lärmbetroffenen. Auch sei eine Enteignung problematisch, so dass grundsätzlich ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird (auch bei Radwegbau) bzw. wenn überhaupt dann der Weg des Verzichts auf PF u. PG verfolgt wird.¹⁶⁸¹

NRW: Keine Angabe, da der PG bislang nur geringe praktische Bedeutung zukam (24.4.2001).¹⁶⁸²

¹⁶⁷⁸ Richtlinien f. d. PF nach d. BFStrG (PlaFeR 02 - Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. 2002, S. 803 ff. (S. 805 Nr. 5 (2)) = Bbg. ABl. Nr. 29 v. 23.7.2003, S. 670 ff. Dabei sind die in der Planung bereits enthaltenen aktiven Lärmschutzmaßnahmen auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Dritte zu berücksichtigen, so PlaFeR 02, ebd.

¹⁶⁷⁹ A.a.O., PlaFeR 02 - Planfeststellungsrichtlinien 2002, VkB1. 2002, S. 803 ff. (S. 805 Nr. 5 (2)).

¹⁶⁸⁰ Aufgrund der handschriftlichen Antwort ist d. Verfasser nicht ganz sicher, ob er alles richtig lesen konnte.

¹⁶⁸¹ Dazu ausf. *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff. (zur PG S. 51 ff.); vgl. *dies.*, VBIBW 1998, 285 ff.

¹⁶⁸² Aber Hinweis auf eine aus Sicht der Praxis verfasste Abhandlung von *Müller*, Die PG - ein taugliches Instrument der Planungspraxis, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen f. d. Planungsrecht, 2001, S. 147 ff. (154 ff. m.w.N.). Auch wenn darin die Praxistauglichkeit der luftverkehrsrechtlichen PG näher dargestellt wird, so lässt sich doch eine Vielzahl der dargelegten Erkenntnisse auf den Bundesfernstraßenbereich übertragen (a.a.O., S. 148).

RHEINLAND-PFALZ:

Vor allem anhand der Grunderwerbsunterlagen, aber auch mit den schalltechnischen Berechnungen oder den anderen Planunterlagen kann geprüft werden, inwiefern Rechte betroffen sind. Die rechtlichen Kriterien ergeben sich dabei naturgemäß aus den gesetzlichen Bestimmungen und der dazu ergangenen Rechtsprechung; diese wurde den Dienststellen durch Rundschreiben und Seminarveranstaltungen vermittelt.

SAARLAND: Es erfolgt eine Überprüfung der rechtlichen u. tatsächlichen Verhältnisse.

SACHSEN:

RP Chemnitz: Durch Auswertung der Planunterlagen wird die Rechtsbetroffenheit festgestellt. Die einzureichenden Planunterlagen entsprechen dabei mit Ausnahme der Kurzfassung der Umweltbelange nach UVPG grds. den Planfeststellungsunterlagen. Entsprechend ist eine Auswertung insb. anhand Erläuterungsbericht, Bauwerksverzeichnis, Grunderwerbsverzeichnis einschl. - Pläne, lärmschutztechnische und wasserfachliche Unterlagen möglich. Darüber hinaus ergeben sich aus einzelnen Stellungnahmen der TöB Hinweise, bspw. Stellungnahme des Staatlichen Umweltafchamtes auf betroffenen Wasserver- / -entsorger etc. Ergeben sich konkrete Fragen, werden die Fachabteilungen des Hauses, die i.d.R. die Fachaufsicht über die genannten Ämter besitzen, konsultiert. *RP Dresden:* Keine Angabe. *RP Leipzig:* Am Vorliegen der entsprechenden Bauerlaubnisvereinbarungen bzw. Feststellung des Maßes der direkten Grundstücksbetroffenheit wird die Rechtsbeeinträchtigung festgestellt.¹⁶⁸³

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Die Einschätzung des Vorhabenträgers, dass Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden, wird von der Plangenehmigungsbehörde von Amts wegen überprüft. Je nach Lage des Einzelfalls können auch Mieter und Pächter zu dem Personenkreis gehören, für die eine Beeinträchtigung eines Rechtes zu prüfen ist. *RP Halle:* Ob Rechte anderer beeinträchtigt werden, erfolgt durch Prüfung anhand des konkreten Lageplans (keine Betroffenheit v. Grundstücken), Prüfung der Ergebnisse der schalltechnischen Untersuchung (keine Überschreitung der Grenzwerte). Die unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung war landesrechtlich nach alter Fassung von § 37 Abs. 2 S. 1 HS 1 StrG LSA von 1993 im Gegensatz zur aktuellen Fassung von

¹⁶⁸³ Das BVerwG hat angenommen, dass mit einer Rechtsbeeinträchtigung nur der *direkte* Zugriff auf fremde Rechte, insb. Eigentumsrechte gemeint sei, nicht aber die bei jeder raumbeanspruchenden Planung gebotene wertende Einbeziehung d. Belange Dritter in d. Abwägungsentscheidung (BVerwG v. 29.12.1994, Az.: 7 VR 12/94, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3 (juris: LS); BVerwG v. 27.11.1996, NVwZ 1997, 994; BVerwG v. 24.2.1998, NVwZ 1998, 1178; BVerwG, NVwZ 2001, 90; VGH Mannheim, DÖV 2000, 342; *Dürr*, in Knack, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 152; *Rosenbach*, DVBl. 1997, 1223/1224; a.A. *Jarass*, DVBl. 1997, 795/796 f.). Eine derartige Beschränkung des Begriffs d. Rechte anderer in § 17 I a FStrG bzw. allg. (§ 74 VI VwVfG) ist jedoch nicht gerechtfertigt. Nunmehr vertritt auch d. BVerwG, dass eine Rechtsbeeinträchtigung jedenfalls dann gegeben ist, wenn d. Vorhaben mittelbar auf Rechte Dritter einwirkt u. diese Einwirkung d. Grenze der Zumutbarkeit überschreitet, die betroffenen Rechte d. Dritten dem Vorhaben also eine Grenze setzen, die durch eine gerechte Abwägung nicht mehr überwindbar ist, *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137 ff. (insb. Rn. 141) unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 2001, 90/91. Das ist bspw. der Fall, wenn von d. Vorhaben Immissionen, namentlich Lärm (s. BT-Drs. 12/4328, S. 19 zu § 36 b EisenbahnG a.F.) oder Luftverunreinigungen, ausgehen, welche normativ festgelegte Grenzwerte überschreiten. Vgl. auch *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.1 m.w.N. Danach kommt eine PG regelmäßig dann nicht (mehr) in Betracht, wenn d. Vorhaben Konflikte aufwirft, die allenfalls durch Schutzvorkehrungen oder

2002 gem. § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 StrG LSA nicht möglich.¹⁶⁸⁴ Zur Prüfung mittels des konkreten Lageplans (geringfügige Inanspruchnahme von Grundstücken) im Folgenden (siehe Nr. 4.3). *RP Magdeburg*: Anhand des GE-Verzeichnis, Lärmgutachten u.a.m.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Die Prüfung der Eingriffsintensität erfolgt regelmäßig im Einzelfall. Bei Eingriffen in das Grundeigentum wird die Flächeninanspruchnahme in Relation zu der (Gesamt-) Grundstücksgröße gestellt,¹⁶⁸⁵ wobei in Fällen landwirtschaftlich genutzter Flurstücke nicht ausschließlich die Größe der beanspruchten Parzellen, sondern sämtliche Flurstücke des Erwerbsbetriebes in die Betrachtung einbezogen werden.¹⁶⁸⁶ Bleibt die Inanspruchnahme des Grundstücks danach unwesentlich für das Betriebsergebnis, wird vom Landesamt für Straßenbau u. Verkehr S.-H. selbst dann noch von der Unwesentlichkeit des Eingriffes ausgegangen, wenn das konkret betroffene Flurstück nicht nur teilweise in Anspruch genommen werden soll.¹⁶⁸⁷ Die erforderlichen Daten werden aus den Grund- und Liegenschaftsbüchern gewonnen.

THÜRINGEN:

Da Plangenehmigungen nur kleinere Projekte (meist Ortsdurchfahrten) umfassen, betrifft die Frage, ob Rechte anderer betroffen sind, nur den Grunderwerb.¹⁶⁸⁸ „Nicht wesentlich“ endet bei einer Inanspruchnahme von mehr als 5 % der Gesamtgrundstücksfläche.¹⁶⁸⁹

Schutzanlagen zu Gunsten Dritter gelöst werden können, *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O. unter Verweis auf BVerwGE 102, 97 = NVwZ 1997, 919.

¹⁶⁸⁴ Vgl. GVBl. LSA S. 372 (47/2002); Rechtskraft seit 31.8.2002.

¹⁶⁸⁵ Unwesentlich kann d. Beanspruchung eines, für d. Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder d. bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. Grundlegend BVerwG, Urt. v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 - B 192 Waren (juris); hier wurde im Wege der PG eine kl. Fläche v. nur 26 qm eines insgesamt 409 qm großen Grundstücks in Anspruch genommen (~ 6,4 % d. Gesamtfläche) u. vom BVerwG als „nicht wesentliche“ Grundstücksinanspruchnahme bestätigt. Der VGH BW hat zu § 37 Abs. 2 StrG BW (insoweit wortgleich zu § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) entschieden, dass d. Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge v. ca. 29 m bei einem Grundstück v. 437 qm (Inanspruchnahme v. ca. 6,6 % d. Grundfläche) nicht wesentlich ist, VGH BW v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 = UPR 1995, 460 (nur LS), zitiert in *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl. Kap. 35 Rn. 35.1.

¹⁶⁸⁶ So hat das VG Schleswig (Urt. v. 26.11.1998 - 12 A 322/95, n.V.) etwa entschieden, dass die Inanspruchnahme von 4.300 qm einer landwirtschaftlich genutzten Grundstücksfläche von insg. 20.705 qm für die Errichtung eines Lärmschutzwalls an der BAB 21 im Wege der PG (~ 20,77 % der Grundstücksfläche) *nicht wesentlich* i.S.v. § 17 I a FStrG sei, da einzelfallbezogen auf d. Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Gesamtbetriebsfläche von 46 ha abzustellen sei, so dass nur ca. 0,4 ha (ca. 1 %) des Grundeigentums in Anspruch genommen werde. Die Bedeutung der Fläche für die Wirtschaftlichkeit und Existenzsicherung des Betriebes sei insgesamt zu gering, um in ihrem Entzug eine wesentliche Beeinträchtigung zu sehen (a.a.O., S. 5 f.). Selbst bei isolierter Betrachtung nur der betroffenen Parzelle stelle die Inanspruchnahme von etwa 1/5 der Fläche noch keine wesentliche Betroffenheit dar. Denn bereits die bisherige Situationsgebundenheit, die durch einen extremen Längsschnitt der gekennzeichneten Bodenfläche bei einer Breite v. 25-30 m geprägt ist, hätte eine landwirtschaftlich effektive Nutzung nicht begründen können, da die Arbeitsbreite d. landwirtschaftlichen Ackergeräte bei 12 m lag. Das Schmälern durch den Lärmschutzwall auf eine Breite v. 15-20 m, falle demgemäß nicht ins Gewicht (a.a.O., S. 6). Verbleibende Restbreite zuvor 1-6 m, jetzt 3-8 m.

¹⁶⁸⁷ Kritisch z. Enteignungsmöglichkeit *Stüer*, Hb. d. Bau- u. FachpR, 2. Aufl., Rn. 2078 m.w.N.; positiver *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 195 f.; ferner *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.1.

¹⁶⁸⁸ Der Begriff „Rechte“ ist enger als der Begriff der „Belange“ in § 73 Abs. 4 VwVfG. Er stimmt mit dem Begriff d. Rechte in § 74 Abs. 2 S. 2 u. in § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG überein. Er umfasst danach alle subjektiven öffentlichen u. privaten Rechte Dritter, insb. das Eigentum, sonstige dingliche Rechte sowie das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, also kann eine Rechtsbeeinträchtigung auch durch Immissionen, namentlich Lärm oder Luftverunreinigungen, hervorgerufen werden, so zu Recht *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137 ff. m.w.N. (insb. Rn. 140,

4.2.) Zählen auch Mieter und Pächter zu diesem Personenkreis?

JA: Die *Regierungen von Oberbayern, Niederbayern, der Oberpfalz, Mittelfranken (s. u.), Unterfranken und Schwaben* – differenzierend *Oberfranken (s.u.)* - (**Bayern**) gaben übereinstimmend an, dass auch Mieter und Pächter zu dem besagten Personenkreis zählen. So auch *RP Stuttgart u. Tübingen (s.u.)* – anders *RP Freiburg – (Baden-Württemberg)*¹⁶⁹⁰, differenzierend **Brandenburg** (s.u.), **Hamburg**, **Hessen** (s.u.), **Rheinland-Pfalz**, **Saarland**, *RP Leipzig* – differenzierend *RP Chemnitz (s.u.)* – **Sachsen**, *RP Halle u. Magdeburg* sowie grds. wohl auch *RP Dessau (s.u.)* (**Sachsen-Anhalt**), **Schleswig-Holstein** (s.u.) und schließlich vom Grundsatz her auch **Thüringen** (s.u.).

Die *Regierung von Oberfranken (Bayern)* gab an, dass Mieter nicht zu dem o.g. Personenkreis gehören. Pächter wird man nach neuerer Rechtsprechung hierzu zählen müssen, zumindest dann, wenn langfristige Pachtverträge vorliegen. Das *RP Stuttgart (B.-W.)* teilte mit, dass Mieter und Pächter nach der Rechtsprechung einen eigentümerähnlichen Schutz genießen, jedoch bereitet es in der Praxis zumeist erheblichen und häufig unverhältnismäßigen Aufwand, jeden Mieter oder Pächter einzeln zu ermitteln oder anzusprechen.¹⁶⁹¹ Bei einer größeren Schar von Beteiligten kommt es aber auch im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens sinnvoller Weise zu einer öffentlichen Auslegung und Erörterung, so dass sich daher von sich aus jeder Pächter / Mieter am Verfahren beteiligen kann. Das *RP Tübingen (B.-W.)* gab an, da auch Mieter u. Pächter anzuhören sind, ist die Feststellung bei Lärmbetroffenheit schwierig. Auch die *Regierung von Mittelfranken (Bayern)* vertritt die Ansicht, dass Mieter und Pächter zu diesem Personenkreis zählen können. **Brandenburg** antwortete, dass Pächter von landwirtschaftlichen Grundstücken, deren Namen in den üblicherweise vorangegangenen Grunderwerbsverhandlungen bekannt wurden (i.d.R. Agrargenossenschaften), am Verfahren nach § 28 VwVfG beteiligt werden, sofern sie nicht bereits eine Bauerlaubnis erteilt haben. Mieter von Wohnungen werden nicht beteiligt da dieser u.U. häufig wechselnde Personenkreis nur schwer zu ermitteln ist und durch den zu hohen Ermittlungsaufwand die Effizienz der Plangenehmigung wieder verloren gehen würde. Mieter dürften in der Regel auch nur durch Lärmbetroffenheit berührt sein, da Gebäudeabriss – und damit die Beseitigung von Mietwohnungen – i.d.R. nicht durch eine RG abgesichert werden. Die bisher gewählte Verfahrensweise hat bisher zu keinem Problem geführt. **Hessen** antwortete, dass auch Mieter u. Pächter grds. zu beteiligen sind. Die *Bezirksregierung Hannover (Niedersachsen)* teilte mit, dass Mieter u. Pächter zwar zu diesem Personenkreis zählen können, in der Praxis des antwortenden Sachbearbeiters ein solcher Fall bislang allerdings nicht vorgekommen sei.¹⁶⁹² Die

141); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 153 ff.; *Kodal/Krämer*, a.a.O.; ausführlich *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 102 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

¹⁶⁸⁹ Weitergehend BVerwG v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 (juris): ca. 6,4 % der Gesamtfläche; VGH BW v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34: ca. 6,6 % d. Grundfläche; ferner VG Schleswig v. 26.11.1998 - 12 A 322/95 (n.V.): ca. 20,77 % der Parzelle bzw. ca. 1 % d. Gesamtbetriebsfläche.

¹⁶⁹⁰ *Regierungspräsidium Karlsruhe (B.-W.)* gab hierzu keine Antwort.

¹⁶⁹¹ Vgl. zu diesem Problemkreis *Pfeil*, Die Voraussetzungen der PG gem. § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, Sp. FB Nr. 160, S. 147 ff. (S. 164 ff. m.w.N., 211 f. u. 220 f.).

¹⁶⁹² Antwort vom 18.04.2001 (bearbeitet v. Herrn Holsten bzw. Herrn Reinert).

Bezirksregierung Lüneburg (Niedersachsen) differenzierte: Pächter ja, während Mieter durch den Vermieter vertreten werden müssen. Das *RP Chemnitz (Sachsen)* trug vor: (Landwirtschaftliche) Pächter ja, Mieter i.d.R. nein. *RP Dessau (Sachsen-Anhalt)* gab an: Je nach Lage des Einzelfalls können auch Mieter u. Pächter zu dem Personenkreis gehören, für den eine Beeinträchtigung eines Rechts zu prüfen ist. **Schleswig-Holstein** antwortete folgendermaßen: Grundsätzlich ja. Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Personenkreises, der durch schuldrechtliche Verträge ggf. Klagebefugnis erlangt, können jedoch von vornherein die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit öffentlicher Bekanntmachung der Planung opportuner erscheinen lassen. Die gewandelte Rechtsprechung des BVerfG¹⁶⁹³ belastet mithin das noch junge Institut der Plangenehmigung. Thüringen teilte mit, dass Mieter bis zum Zeitpunkt der Umfrage (18.04.2001) noch nicht in Erscheinung getreten sind, wobei Pächter immer beteiligt werden (häufig sind dies die großen Agrargenossenschaften).

NEIN: *RP Freiburg (B.-W.)* und *Bezirksregierung Braunschweig (Niedersachsen)* schlossen dies kategorisch aus.¹⁶⁹⁴

Keine Angabe: *RP Karlsruhe (B.-W.), Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Bezirksregierung Weser/Ems*¹⁶⁹⁵ (**Niedersachsen**), **NRW**, *RP Dresden (Sachsen)*.

4.3.) Wann sind „Rechte anderer *nicht wesentlich*“¹⁶⁹⁶ beeinträchtigt?“¹⁶⁹⁷

RP Freiburg (B.-W.) teilte mit: Das lässt sich nur für den Einzelfall beurteilen.¹⁶⁹⁸ Regelmäßig wird davon ausgegangen, wenn private Grundstücke nur geringfügig – d.h. mit kleineren Teilflächen (z.B. Randstreifen) – betroffen sind. Das *VGH Mannheim* führte dazu aus: ... „wenn die abzutretende Teilfläche für die Nutzung des Restgrundstücks von untergeordneter Bedeutung ist.“¹⁶⁹⁹ *RP Karlsruhe (B.-W.)* antwortete, wenn durch den Ausbau keine Veränderungen eintreten. Das *RP Stuttgart (B.-W.)* verwies

¹⁶⁹³ Näher *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, Sp. FB Nr. 160, S. 147 (165 ff. m.w.N. zur Rspr. des BVerfG u. BVerwG), der im Ergebnis die Ansicht vertritt, dass Mieter/Pächter eines Grundstücks, das in räumlicher Nähe zum geplanten Vorhaben liegt, letztlich nicht zu den „anderen“ i.S.v. § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 1 AEG (jetzt Nr. 3) zählen; siehe auch anschließende Diskussion a.a.O., S. 211 u. auch 213; a.A. *Blümel*, a.a.O., S. 220 f.

¹⁶⁹⁴ Antwort *RP Freiburg* v. 20.4.2001 und *Bezirksregierung Braunschweig* v. 21.5.2001.

¹⁶⁹⁵ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

¹⁶⁹⁶ Auch die *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigung (sog. Bagatellvorbehalt) lassen § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG sowie einige Landesgesetze etwa die Straßengesetze der meisten Länder zu: § 37 II 1 StrG BW, Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG, § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG, § 38 II 1 BbgStrG, § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu), § 45 III 1 StrWG M-V (geringfügig beeinträchtigt), § 5 III 1 LStrG RP, § 39 II 1 SächsStrG, § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA und § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH; *keine* Rechtsbeeinträchtigung fordern indes die überwiegende Zahl d. Bundesverkehrswe-gesetze: § 18 II 1 Nr. 3 AEG, § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG, § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG sowie das fachgebietsübergreifende, allgemeine VwVfG in § 74 VI 1 Nr. 1 ggf. i.V.m. § 9 b I 2 AtG, § 31 III 1 KrW-/AbfG, § 31 III WHG sowie seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I, S. 1950/1955 bzw. 2018) i.V.m. § 11 a I 2 EnWG bzw. § 20 II 1 u. § 22 UVPG.

¹⁶⁹⁷ Hierzu instruktiv *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (speziell 114 ff.).

¹⁶⁹⁸ *VGH B.-W.*, Urt. v. 15.7.1994 – 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 (LS 1 u. Gründe) = UPR 1995, 460 (LS 1).

¹⁶⁹⁹ A.a.O.; vgl. auch BVerwG v. 15.12.1995 – 4 A 19/95 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 (juris): Die Inanspruchnahme eines Teilstücks von 26 qm einer insg. 409 qm großen Grundstücksfläche stellt bei objektiver Betrachtung *keine wesentliche* Rechtsbeeinträchtigung i.S.v. § 17 I a FStrG dar; ferner *VG S.-H.*, Urt. v. 26.11.1998 – 12 A 322/95 (n.V.).

hierzu auf die ergangene Rechtsprechung. Das Regierungspräsidium Stuttgart hat im Jahr 1994 ein Grundsatzurteil des *Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg*¹⁷⁰⁰ erstritten, wonach ein Eingriff in das Grundeigentum nicht ausgeschlossen ist, etwa wenn nur wenige Quadratmeter für die Straße benötigt werden und der Flächenverlust für die Nutzung sowie Bewirtschaftung der Restfläche keine erkennbare Bedeutung hat.¹⁷⁰¹ In jenem Fall ging es um eine Vorgartenfläche in einer Ortsdurchfahrt. Von einer noch geringeren Intensität der Beeinträchtigung wird man ausgehen können, wenn von einer außerorts gelegenen landwirtschaftlichen Fläche im Eigentum eines Nicht-Landwirtes zwar einige Quadratmeter benötigt werden, aber die Restfläche ansehnlich groß ist oder z.B. gleichwertiges Ersatzland in der Nähe geboten werden kann. Hinsichtlich der geschützten Position des Pächters kann in die Abwägung einfließen, welche Kündigungsfristen bestehen. Das *RP Tübingen (B.-W.)* gab an, da auch Mieter u. Pächter anzuhören sind, ist die Feststellung bei Lärmbetroffenheit schwierig. Erhöhungen unter 3 dB(A) und unter den Grenzwerten dürften keine wesentlichen Beeinträchtigungen darstellen. Bei Flächeninanspruchnahmen sind Flächenstreifen für eine Fahrbahnverbreiterung jedenfalls im Außenbereich nicht wesentlich. Die *Regierung von Oberbayern (Bayern)* führte aus: Wenn kein Grundeigentum in Anspruch genommen wird, wenn hinsichtlich der Lärmauswirkungen keine wesentliche Änderung im Sinne der 16. BImSchV – Verkehrslärmschutzverordnung – eintritt. Auswirkungen können grds. dann vernachlässigt werden, wenn sie wegen Geringfügigkeit oder wegen mangelnder Schutzwürdigkeit der Rechte Dritter nicht abwägungsrelevant wären. Die *Regierung von Niederbayern* teilte mit: Beim Grundbedarf setzt „wesentlich“ einen gewissen spürbaren Verlust an Nutzfläche voraus. Diese Beurteilung ist stark vom Einzelfall, insb. der Nutzungsart und der Gesamtgröße des Grundbesitzes abhängig.¹⁷⁰² Hinsichtlich Verkehrslärm sind Art. 2 Abs. 2 GG und §§ 41 bis 43 BImSchG von Bedeutung.¹⁷⁰³ Die *Regierung der Oberpfalz (Bayern)* antwortete: Eine unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung liegt vor, wenn weder ein Eigentumseingriff erforderlich ist und sich die Lärmsituation nicht wesentlich ändert; also insb. die Anforderungen der 16. BImSchV erfüllt werden.¹⁷⁰⁴ Auch die *Regierung von Oberfranken (Bayern)* verweist darauf, dass sich die Schwere der Rechtsbeeinträchtigung, also wesentlich oder nicht, nicht allgemein beantworten lässt, sondern nur am jeweiligen Einzelfall. *Regierung von Mittelfranken (Bayern)*: „Rechte anderer sind nicht wesentlich beeinträchtigt“, wenn keine spürbaren tatsächlich oder rechtlich nachteiligen Einwirkungen auf eine Rechtsposition zu erwarten sind. *Regierung v. Unterfranken (Bayern)*: Hängt vom Einzelfall ab, z.B. bei nur geringfügiger

¹⁷⁰⁰ Vgl. VG B.-W., Urt. v. 15.7.1994 – 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 (LS u. Gründe) = UPR 1995, 460 (LS).

¹⁷⁰¹ Der VGH BW hat zu § 37 Abs. 2 StrG BW (insoweit wortgleich zu § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) entschieden, dass d. Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge v. ca. 29 m bei einem Grundstück v. 437 qm (Inanspruchnahme v. ca. 6,6 % d. Grundfläche) nicht wesentlich ist, a.a.O., VGH BW v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 = UPR 1995, 460 (nur LS), zitiert in *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl. Kap. 35 Rn. 35.1.

¹⁷⁰² Siehe hierzu *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.1 Plangenehmigung: Unwesentlich kann die Beanspruchung eines, für die Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder die bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. Strittig ist zudem, ob die Wesentlichkeit entfällt, wenn durch Schutzmaßnahmen – etwa Lärmschutzanlagen – die Rechte als gewahrt angesehen werden können (Straßenplanung in Europa, DVBl. 1999, 1640) sowie *PlafeR 02*, VkB1. 2002, 803 (805 f. Nr. 5 (2)).

¹⁷⁰³ S. dazu *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl., 2002, Kommentierung zu § 41 ff.; aktuell die Umgebungslärm-RL 2002/49/EG v. 25.6.2002, ABl. EG v. 18.7.2002 Nr. L 189/12; vgl. auch Empfehlungen der Kommission v. 6.8.2003 über Leitlinien f. d. geänderten vorläufigen Berechnungsmethoden f. Industrie-, Flug-, Straßenverkehrs- u. Eisenbahnlärm u. diesbzgl. Emissionsdaten (ABl. EG v. 22.8.2003 Nr. L 212/49); dazu *Stüer*, DVBl. 2003, 1437 (1438).

¹⁷⁰⁴ Das Bay VG Regensburg setzt sich in seinem Urt. v. 10.4.2000 – RO 5 K 98. 2537 (n.V.) etwa mit d. 16. BImSchV – VerkehrslärmschutzVO sowie der 23. BImSchV – VO über d. Festlegung v. Konzentrationswerten auseinander, allerdings betraf d. Verfahren eine PG gem. Art. 74 Abs. 6 BayVwVfG (weitergehend jetzt Art. 36 Abs. 2 BayStrWG).

Grundstücksinanspruchnahme oder bei nur geringfügiger Überschreitung der IGW Grenzwerte der 16.BImSchV. *Regierung v. Schwaben* (Bayern): Einzelfallentscheidung, eine generelle Aussage ist nicht möglich. **Brandenburg** gab folgende Stellungnahme ab: Die Frage, wann Rechte anderer wesentlich beeinträchtigt werden, wird auf der Grundlage eines jeden Einzelfalls vor dem Hintergrund des Beschlusses des BVerwG vom 15.12.1995¹⁷⁰⁵ geprüft. In diesem Verfahren wurde entschieden, dass die Inanspruchnahme eines Teilstücks von 26 qm aus einer insgesamt 409 qm großen – auch zu Gewerbebezwecken genutzten – Grundstücksfläche in einer Ortsdurchfahrt keine wesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellt. Abgestellt wird in jedem Fall auf

- 1.) die Relation zwischen der für die Straßenbaumaßnahme benötigten Fläche einerseits und dem gesamten Flurstück / der Gesamteigentumsfläche des jeweils betroffenen Grundstückseigentümers andererseits und
- 2.) die Funktion, welche die für die Straßenbaumaßnahme benötigte Fläche für die Nutzbarkeit der angeschnittenen Restfläche hat, wobei Funktionsbeeinträchtigungen infolge der Art des Flächenverlustes (z.B. Durchschneidung) mit zu berücksichtigen sind.

Der Neu-/Ausbau von Standstreifen an einer BAB und von Radwegen an der freien Strecke von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen – jeweils im Bereich land- bzw. forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke – stellt sowohl wegen des geringen Flächenbedarfs als auch wegen der i.d.R. fehlenden Funktionsbeeinträchtigung in aller Regel eine *nicht wesentliche* Beeinträchtigung dar, die gegen den Willen des Eigentümers/Pächters durch Plangenehmigung rechtlich durchgesetzt werden kann. **Hamburg** teilte mit: Eine nicht wesentliche Beeinträchtigung eines Rechts liegt insb. vor bei

- 1) der Inanspruchnahme von nach Größe und Wert unbedeutenden Einzelparzellen oder bei verhältnismäßig geringer Teilinanspruchnahme ohne Beeinträchtigung der zulässigen Grundstücksnutzung im Übrigen,
- 2) Verlegung einer Zufahrt ohne Beeinträchtigung der zulässigen Grundstücksnutzung,
- 3) Geringfügiger Überschreitung der Grenzwerte der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutz-VO).¹⁷⁰⁶

Hessen antwortete, dass sich diese Frage nicht abstrakt beantworten lässt, sondern man einzelfallbezogen prüfen muss.¹⁷⁰⁷ Einige Beispiele sind in den Planfeststellungsrichtlinien (PlafeR 02, Nr. 5 Abs. 3, s.o.) genannt.¹⁷⁰⁸ Bei Maßnahmen in der Ortsdurchfahrt und auch bei kleineren Grundstücken außerhalb der Ortslage kann bereits die notwendige Inanspruchnahme von wenigen Quadratmetern wesentlich sein; sie darf aber keinesfalls > 10 % des Gesamtgrundstücks überschreiten, eher weniger. Die Veränderung von

¹⁷⁰⁵ BVerwG, Beschluss v. 15.12.1995 – 4 A 19.95 (4 VR 11.95) = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 (juris: LS).

¹⁷⁰⁶ So Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien), VkB1. 2002, 803 (S. 805 f. Nr. 5 (3)) = Bbg ABI. Nr.29 / 2003, S. 670 (Nr. 5(3)) v. 23.7.2003; so bereits PlafeR 99 (Nr. 5 (2)).

¹⁷⁰⁷ So auch *Bezirksregierungen Braunschweig* und *Hannover* (**Niedersachsen**).

¹⁷⁰⁸ A.a.O., ehemals Nr. 5 Abs. 2, VkB1. 1999, S. 511.

Grundstückszufahrten und –einfriedungen auf kurzer Länge oder geringer Höhe – für die eine vorübergehende Inanspruchnahme des Anliegergrundstücks erforderlich wird – stellt ebenfalls eine nicht wesentliche Beeinträchtigung dar. Bei Lärmbetroffenen wird auf den Begriff der „wesentlichen Änderung“ i.S.d. Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) abgestellt. D.h. eine Lärmpegelerhöhung von > 2 dB(A) aufgerundet auf 3 dB(A) und bei Überschreiten der in der VO unter § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 oder S. 2 und § 2 genannten Grenzwerte ist immer wesentlich. Die *Bezirksregierung Lüneburg (Niedersachsen)* gab an: Wenn sie der Inanspruchnahme zustimmen oder so weit entfernt wohnen, dass sie von Lärm bzw. Abgasen nicht betroffen sein können.¹⁷⁰⁹ **Rheinland-Pfalz:** Bezüglich erforderlicher Grundstücksinanspruchnahmen dann, wenn diese Inanspruchnahme unter Würdigung der Gesamtumstände im konkreten Einzelfall¹⁷¹⁰ als gering anzusehen ist; im Zweifel wird eher eine wesentliche Beeinträchtigung angenommen. Bezüglich der anderen Belange dann, wenn durch die Einwirkungen der beabsichtigten Planung auf die Rechts- und Interessenssphären der Anderen keine gesetzlichen Abwehrensprüche begründet werden. *RP Chemnitz (Sachsen):* Überprüfung der verschiedenen Rechtspositionen, die betroffen sein könnten. Im Zweifel *Wertung im Einzelfall* anhand der örtlichen Gegebenheiten unter Berücksichtigung der existierenden Rechtsprechung¹⁷¹¹ der obersten Gerichte. Eine pauschale Beantwortung der Frage ist daher nicht möglich. Bei Grundstücksbetroffenheiten insbesondere im Bereich der Landwirtschaft wird als *Richtlinie* einer nicht wesentlichen Betroffenheit eine Inanspruchnahme von *weniger als 5 %* der (bewirtschafteten) Fläche herangezogen, wobei mehrfache Grundstücksinanspruchnahmen in den vergangenen Jahren (bei großen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zunehmend der Fall) im Zweifel addiert werden.¹⁷¹² Die Orientierung an dieser Richtlinie ersetzt aber nicht die notwendige Einzelfallbetrachtung, ermöglicht jedoch eine erste Vorabbewertung. *RP Leipzig (Sachsen):* Die Prüfung erfolgt stets am Einzelfall.¹⁷¹³ Berücksichtigt wird nur die direkte Grundstücksinanspruchnahme, ggf. auch die Überschreitung der Enteignungsschwelle bei Lärmbetroffenheit.¹⁷¹⁴ *RP Dessau (Sachsen-Anhalt):* Wann ein Recht nicht wesentlich beeinträchtigt ist, lässt sich nur nach Lage des Einzelfalls¹⁷¹⁵ beurteilen; denkbar wäre

¹⁷⁰⁹ Wenn sie zustimmen, liegt allerdings bereits die 2. Alternative vor, so dass es auf dieses Tb-Merkmal nicht mehr ankommt und sie daher sogar *wesentlich* beeinträchtigt sein dürfen – vorausgesetzt ein dahingehendes schriftliches Einverständnis liegt vor.

¹⁷¹⁰ Auch das **Saarland** gab an, dass eine Einzelfallentscheidung erfolge.

¹⁷¹¹ Unwesentlich kann d. Beanspruchung eines, für d. Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder d. bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. Grundlegend BVerwG, Urt. v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 - B 192 Waren (juris); hier wurde im Wege der PG eine kl. Fläche v. nur 26 qm eines insgesamt 409 qm großen Grundstücks in Anspruch genommen (~ 6,4 % d. Gesamtfläche) u. vom BVerwG als „*nicht wesentliche*“ Grundstücksinanspruchnahme bestätigt. Der VGH BW hat zu § 37 Abs. 2 StrG BW (insoweit wortgleich zu § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) entschieden, dass d. Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge v. ca. 29 m bei einem Grundstück v. 437 qm (Inanspruchnahme v. ca. 6,6 % d. Grundfläche) nicht wesentlich ist, VGH BW v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 = UPR 1995, 460 (nur LS), zitiert in *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl. Kap. 35 Rn. 35.1.

¹⁷¹² Weniger restriktiv dagegen das VG Schleswig (Urt. v. 26.11.1998 - 12 A 322/95, n.V.) welches entschied, dass die Inanspruchnahme von 4.300 qm einer landwirtschaftlich genutzten Grundstücksfläche von insgesamt 20.705 qm für die Errichtung eines Lärmschutzwalls an der BAB 21 im Wege der PG (~ 20,77 % der Grundstücksfläche) *nicht wesentlich* i.S.v. § 17 I a FStrG sei, da einzelfallbezogen auf d. Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Gesamtbetriebsfläche von 46 ha abzustellen sei, so dass nur ca. 0,4 ha (ca. 1 %) des Grundeigentums in Anspruch genommen werde. Die Bedeutung der Fläche für die Wirtschaftlichkeit und Existenzsicherung des Betriebes sei insgesamt zu gering, um in ihrem Entzug eine wesentliche Beeinträchtigung zu sehen (a.a.O., S. 5 f.).

¹⁷¹³ Unter Verweis auf d. Rspr., VGH BW v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), a.a.O., NuR 1996, 34 = UPR 1995, 460 (nur LS); BVerwG v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 (juris).

¹⁷¹⁴ Siehe dazu näher 4. Teil C. I. Rechtsbeeinträchtigung nur als *direkter Zugriff* auf fremde Rechte, so strikt noch BVerwG v. 29.12.1994, Az.: 7 VR 12/94, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3 (juris: LS). Nunmehr vertritt auch das BVerwG, dass eine Rechtsbeeinträchtigung jedenfalls dann gegeben ist, wenn das Vorhaben mittelbar auf Rechte Dritter einwirkt u. diese Einwirkung d. Grenze der Zumutbarkeit überschreitet, die betroffenen Rechte d. Dritten dem Vorhaben also eine Grenze setzen, die durch eine gerechte Abwägung nicht mehr überwindbar ist, *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137 ff. (insb. Rn. 141) unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 2001, 90/91.

¹⁷¹⁵ So auch *RP Magdeburg (Sachsen-Anhalt)*: Hängt von den Umständen des einzelnen Vorhabens ab.

z.B. die nur geringfügige Inanspruchnahme eines Grundstücks. *RP Halle (Sachsen-Anhalt)*: Beispiel für die Prüfung der „nicht wesentlichen“ Betroffenheit eines Grundstückseigentümers im PGV nach § 17 Abs. 1 a FStrG :

Der BLT will eine Bundesstrasse unwesentlich verbreitern. In einer Abstimmung zwischen dem BLT und der PGB kommt man zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Durchführung eines PGV erfüllt sind.

- 1.) Von den betroffenen Ämtern, Versorgungsunternehmen und 29er Verbänden (BNatSchG a.F.) hat der BLT im Rahmen der Benehmensherstellung bereits Stellungnahmen eingeholt.
- 2.) Durch die geplante Baumaßnahme werden jeweils im Randbereich 6 Grundstücke betroffen. Mit 5 Grundstückseigentümern konnte der BLT nach entsprechenden Verhandlungen einen Kaufvertrag abschließen. Mit einem Eigentümer kommt es nicht zum Vertragsabschluss.

Mit dem Antrag auf Durchführung des PGV informiert der BLT die PGB über diesen Sachverhalt unter Beifügung des vorliegenden Schriftverkehrs und teilt mit, wie sich die Beeinträchtigungen/die Inanspruchnahme des betroffenen Grundstückes darstellt. Von dem Grundstück mit einer Gesamtgröße von 60.000 qm (Ackerland) werden im Randbereich 3.000 qm zur Realisierung des Bauvorhabens benötigt. Die Inanspruchnahme beträgt also 5 %. Die Grundstückszufahrten sind von der Baumaßnahme nicht betroffen. Auf Grund des vorgenannten Sachverhaltes kann von einer „nicht wesentlichen Beeinträchtigung“ gesprochen werden. **Schleswig-Holstein**: Siehe vorstehend zu 4.1).¹⁷¹⁶ **Thüringen** gab an: Siehe 4.1): bei kleiner als 5 % der Grundstücksfläche. In einem Fall wurde die Plangenehmigung erteilt, obwohl der Eigentümer eines 5.000 qm großen Grundstücks 150 qm nicht abgeben wollte. Nach Ortsbesichtigung durch den Bundesrichter zog der Kläger die Klage vor dem BVerwG¹⁷¹⁷ zurück.

Keine Angabe: Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Bezirksregierung Weser/Ems¹⁷¹⁸ (Niedersachsen), NRW und *RP Dresden (Sachsen)*.

5.1.) Kommt es aufgrund der nicht zu beteiligenden Öffentlichkeit¹⁷¹⁹ zu einer deutlichen Zeitersparnis?¹⁷²⁰

JA: Baden-Württemberg: RP Freiburg¹⁷²¹, *RP Karlsruhe, RP Stuttgart*¹⁷²², *RP Tübingen, Bayern: Regierung v. Oberbayern, Regierung v. Niederbayern*¹⁷²³, *Regierung der Oberpfalz,*

¹⁷¹⁶ Siehe in diesem Zusammenhang VG Schleswig, Urt. v. 26.11.1998 - 12 A 322/95 (n.V.), näher ausgeführt im 4. Teil unter C. I. 1.

¹⁷¹⁷ BVerwG gem. § 5 I VerKPBG erst- u. letztinstanzlich zuständig (gilt bis Ende 2006); kritisch *Wickel*, NVwZ 2001, 16 ff. (18 f.).

¹⁷¹⁸ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

¹⁷¹⁹ Siehe zur (freiwilligen) Öffentlichkeitsbeteiligung als vertrauensbildende Maßnahme etwa praktiziert im luftverkehrsrechtlichen PG-Verfahren instruktiv *Müller*, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, Speyerer Schriftenreihe Bd. 144, S. 147 (159 ff. m.w.N.), auch unter Verweis auf *Weber/Jürgensen*, NWVBl. 1999, 6 ff. (13 f.); ausführlich *Fritsch-Seerhausen*, Plangenehmigung und Öffentlichkeit, 1993, S. 1 ff., zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Bürgerbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren gem. § 4 VerKPBG, S. 83 ff., diese Erwägungen sind grds. übertragbar.

¹⁷²⁰ Ausnahme § 17 Abs. 1 b FStrG i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG als befristetes (bis 31.12.2006) und örtlich auf die neuen Bundesländer begrenztes Sonderrecht; vgl. dazu *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361 (363 ff.).

*Regierung v. Oberfranken*¹⁷²⁴, *Regierung v. Mittelfranken*, *Regierung v. Unterfranken*, *Regierung v. Schwaben*, **Brandenburg**¹⁷²⁵, **Hamburg**, *Bezirksregierungen Hannover*¹⁷²⁶ und *Lüneburg (Niedersachsen)*, **Rheinland-Pfalz**¹⁷²⁷, **Saarland**, *RP Chemnitz*¹⁷²⁸ u. *Leipzig*¹⁷²⁹ (**Sachsen**), relativierend *RP Dessau*¹⁷³⁰ u. *Halle*¹⁷³¹ (**Sachsen-Anhalt**) und **Schleswig-Holstein**¹⁷³².

NEIN: **Hessen**¹⁷³³ und *RP Magdeburg (Sachsen-Anhalt)*.

Keine Angabe:¹⁷³⁴ **Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern**, *Bezirksregierungen Braunschweig* und *Weser/Ems*¹⁷³⁵ (**Niedersachsen**), *RP Dresden (Sachsen)* und nicht eindeutig schließlich *Thüringen*¹⁷³⁶.

¹⁷²¹ Die **Zeitersparnis** – im Vergleich zu einer einfachen Planfeststellung – beträgt i.d.R. etwa **2 Monate** (Verzicht auf Offenlegung mit Bekanntmachungsfristen). Sie relativiert sich, wenn die PF-Behörde eine (ergänzende) Anhörung durchführen muss.

¹⁷²² Eine wesentliche Zeitersparnis kann durch eine sorgfältige Aufarbeitung u. Aufklärung der Problematik des Einzelfalls im Vorfeld des eigentlichen Rechtsverfahrens geleistet werden. Der Zeitverzug durch eine Beteiligung der Öffentlichkeit liegt bei ca. **6 Wochen**. Werden jedoch aus den Reihen der Öffentlichkeit erhebliche Abwägungspunkte eingebracht oder Verhinderungsiniciativen gestartet, ist es nur sinnvoll, diese frühzeitig zu erkennen und aufzugreifen. So hat das *RP Stuttgart* im Falle einer freiwilligen Beteiligung d. Öffentlichkeit aufgrund der Einwendungen v. Busunternehmen die Planung noch während des laufenden Genehmigungsverfahrens optimieren und einen auskömmlichen Kompromiss erzielen können. Zusammenfassend sind wir der Auffassung, dass sich die Plangenehmigung bereits nach kurzer Anwendungszeit als geschmeidiges Instrument für eine wirtschaftliche Lösung der kleineren planungsrechtlichen Probleme erwiesen hat (Antwort *RP Stuttgart* v. 11.5.2001).

¹⁷²³ Die Zeitersparnis beruht darauf, dass es sich bei PG-Verfahren um „einfachere“ Fälle mit weniger Beteiligten, weniger Bauumfang, weniger berührten Belangen usw. handelt. Die Anhörungsfristen können kürzer gehalten werden als jene des Art. 73 BayVwVfG (Antwort *Regierung v. Niederbayern* v. 29.3.2001). Siehe auch *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.3.

¹⁷²⁴ Schon deshalb, weil die Auslegung wegfällt. Plangenehmigungsverfahren werden von d. *Regierung v. Oberfranken* i.d.R. nur für wirklich kleine Maßnahmen durchgeführt, die entweder sehr eilig sind, dann kann das Ganze innerhalb **1 Woche** abgeschlossen werden oder für nicht so eilige Angelegenheiten, dann kann es auch schon einmal 1 Jahr dauern, bis d. Verfahren abgeschlossen ist, weil d. entsprechenden Beschlüsse dann nur nebenbei erlassen werden, soweit die „Normalverfahren“ hierzu Zeit lassen (Antwort v. 4.4.2001). So gibt es PG-Beschlüsse, die nur 3 Seiten lang sind.

¹⁷²⁵ Es kommt aufgrund der nicht zu beteiligenden Öffentlichkeit (keine förmliche Auslegung, kein Erörterstermin) zu einer deutlichen Zeitersparnis (6 Monate, vgl. Frage 1.a: PG Ø weniger als 3 Monate u. PF Ø weniger als 9 Monate).

¹⁷²⁶ Denn die mit der Veröffentlichung u. Auslegung d. Unterlagen verbundenen gesetzlich vorgeschriebenen Fristen werden eingespart (Antwort v. 18.4.2001).

¹⁷²⁷ In der Regel ja (Antwort v. 9.5.2001).

¹⁷²⁸ Im *Idealfall* ja (Antwort v. 17.4.2001).

¹⁷²⁹ Insbesondere durch die nicht erforderliche öffentliche Bekanntmachung der Auslegung und des EÖT kommt es zu einer *erheblichen* Zeitersparnis (Antwort v. 30.4.2001).

¹⁷³⁰ Nach den tatbestandlichen Voraussetzungen kommt die Erteilung einer Plangenehmigung nur in einfach gelagerten, unproblematischen Fallgestaltungen in Betracht. Im Vergleich zum PF-Verfahren reduziert sich der Zeitaufwand zwar um einige Wochen, bei der notwendigen Vorbereitung eines solchen Vorhabens durch den Vorhabenträger fällt dieser Zeitvorteil jedoch letztlich nicht ins Gewicht (Antwort v. 9.5.2001).

¹⁷³¹ Ja, aber nur für die Genehmigungsbehörde. Der Arbeitsumfang verschiebt sich zu Lasten des BLT (Einholung von Stellungnahmen im Rahmen d. Benehmensherstellung, Verhandlungen u. Vertragsschluss mit Grundstückseigentümern).

¹⁷³² Die Resonanz d. Öffentlichkeit ist in erster Linie abhängig von dem jeweils zur Genehmigung bzw. Planfeststellung beantragten Projekt. Zeitersparnisse gegenüber einem PF-Verfahren ergeben sich nach diesseitiger Auffassung vor allem dadurch, dass auf eine mdl. Erörterung der vorgetragenen Einwendungen – soweit möglich – bei der PG verzichtet wird. Es mag sein, dass im Einzelfall von nicht unmittelbar Betroffenen bei Einbeziehung d. Öffentlichkeit im Rahmen eines PFV Einwendungen gegen die Baumaßnahme erhoben worden wären, die bei Durchführung eines PG-Verfahrens nicht beteiligt werden. Eine Quantifizierung ist jedoch nicht möglich (Antwort v. 27.4.2001).

¹⁷³³ Im Übrigen wird i.d.R. bei Baumaßnahmen in Ortsdurchfahrten eine (freiwillige) Bürgerbeteiligung, die von der zuständigen Gemeinde- oder Stadtverwaltung veranlasst wird, vorgenommen (Antwort v. 7.5.2001).

¹⁷³⁴ Es wurden zwar keine expliziten Angaben gemacht, vgl. jedoch die obigen Antworten zu Frage 1.a-c.

¹⁷³⁵ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

5.2.) Fehlen der Behörde dadurch „ortsnahe“ Informationen?

JA: Einschränkung lediglich die *Regierung von Mittelfranken*¹⁷³⁷ (**Bayern**).

NEIN: **Baden-Württemberg:** *RP Freiburg, RP Karlsruhe, RP Stuttgart*¹⁷³⁸, **Bayern:** *Regierung von Oberbayern*¹⁷³⁹, *Regierung v. Niederbayern*¹⁷⁴⁰, *Regierung der Oberpfalz, Regierung von Oberfranken*¹⁷⁴¹, *Regierung v. Unterfranken*¹⁷⁴², *Regierung v. Schwaben*¹⁷⁴³, **Brandenburg**¹⁷⁴⁴, **Hamburg, Hessen**¹⁷⁴⁵, *Bezirksregierungen Braunschweig*¹⁷⁴⁶, *Hannover*¹⁷⁴⁷ und *Lüneburg*¹⁷⁴⁸ (**Niedersachsen**), **Rheinland-Pfalz**¹⁷⁴⁹, **Saarland**, wohl auch *RP Chemnitz*¹⁷⁵⁰ (**Sachsen**), *RP Leipzig*¹⁷⁵¹ (**Sachsen**), *RP Dessau*¹⁷⁵², *RP Halle*¹⁷⁵³ und *RP Magdeburg* (**Sachsen-Anhalt**), Schleswig-Holstein¹⁷⁵⁴ sowie schließlich strikt verneinend **Thüringen**.

Keine Angabe: *RP Tübingen (B.-W.), Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Bezirksregierung Weser/Ems*¹⁷⁵⁵ (**Niedersachsen**) und *RP Dresden* (**Sachsen**).

¹⁷³⁶ Die Frage kann aus Thüringer Sicht nicht eindeutig beantwortet werden. Es werden sämtliche TöB beteiligt, sämtliche Grundstückseigentümer und - wenn nötig – sämtliche Anlieger. D.h. es entsteht beim Vorhabensträger ein, je nach Projekt unterschiedlicher Zeitaufwand, welcher der PF-Behörde nicht bekannt wird (Antwort v. 18.4.2001).

¹⁷³⁷ Unter Umständen ja (Antwort v. 29.5.2001). Vgl. zu dieser Problematik auch 4.Teil C. I.

¹⁷³⁸ Bei sachgerechter Planung der Maßnahme fehlen der Behörde i.d.R. keine „ortsnahen“ Informationen (11.5.2001).

¹⁷³⁹ Über d. Stellungnahmen d. örtlich zuständigen Fachbehörden sowie die i.d.R. gute Ortskenntnis der Vorhabenträger erhält d. *Regierung v. Oberbayern* meist ausreichende „ortsnahe“ Informationen (Antwort v. 30.5.2001).

¹⁷⁴⁰ Diese Gefahr besteht eher theoretisch, denn Straßenbau läuft nach einem gewissen Standard ab u. für eine erfahrene PF-Behörde mit Ortskenntnis sind eventuelle Schwachpunkte einer Planung erkennbar. Mit d. Unterdrücken v. bekannten Problemen durch den Vorhabensträger wird man nicht unbedingt rechnen müssen. Da wegen der beschränkten Anhörung für Andere keine Obliegenheit zur Erhebung berechtigter Einwendungen ausgelöst wird (mat. Präklusion) und die Öffentlichkeitsbeteiligung fehlt, ist aber d. *Amtsermittlungspflicht umfangreicher* (Antwort v. 29.3.2001). Siehe auch *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.3 Abs. 2 (z. Vorwurf d. einseitigen „Verfahrensinputs“).

¹⁷⁴¹ Wenn wir meinen, wir würden solche Informationen benötigen, würden wir kein PG-Verfahren durchführen.

¹⁷⁴² In der Regel nein; im übrigen wird ggf. eine Ortseinsicht vorgenommen (Antwort v. 3.5.2001).

¹⁷⁴³ In der Regel nein ! (Antwort v. 31.5.2001).

¹⁷⁴⁴ Da die TöB bereits in den Planungsprozess eingebunden werden, ist d. Vorhabensträger insoweit umfassend informiert, wobei der Gemeinde die besondere Aufgabe zukommt, die Einschätzung der Bürger/des Rates zu der Straßenbaumaßnahme dem Vorhabensträger zur Kenntnis zu geben. Bei den erfolgreichen und – insbesondere – bei den gescheiterten Grunderwerbsverhandlungen erhält der Vorhabensträger alle notwendigen ortsnahen Informationen, die er im Rahmen seiner Erwiderng zu erhobenen Einwendungen an die Planfeststellungsbehörde weiterleitet (3.5.2001).

¹⁷⁴⁵ Für Ortsdurchfahrten ist übrigens durch die vorzunehmende Bürgerbeteiligung eine ausreichende Information gegeben (Antwort v. 7.5.2001).

¹⁷⁴⁶ In der Regel keine (Antwort v. 21.5.2001).

¹⁷⁴⁷ Nein, da u.a. die Gemeinde, der Landkreis u. die örtlichen Verbände als TöB beteiligt werden (Antwort v. 18.4.01).

¹⁷⁴⁸ Nein, da der Vorhabensträger im Bereich des Straßenbaues mit den Bürgern vor Ort gesprochen haben sollte, bevor der Antrag gestellt wird. Die Verbandsbeteiligung ist außerdem vom Eingriff abhängig, nicht von d. Verfahrensart (2.5.01).

¹⁷⁴⁹ Nein, diese können bei Bedarf ggf. durch kurze Rücksprache mit dem Vorhabensträger oder Ortsbesichtigungen beschafft werden (Antwort v. 9.5.2001).

¹⁷⁵⁰ Falls ortsnahe Informationen benötigt werden bzw. es sinnvoll erscheint, sich welche zu besorgen, erfolgt ein Vor-Ort-Termin. Hier besteht kein wesentlicher Unterschied zur Planfeststellung (Antwort v. 17.4.2001).

¹⁷⁵¹ Durch Informationen des Vorhabenträgers, die Beteiligung der betroffenen Gemeinden und erforderliche Ortstermine kann sich die Behörde ein entsprechendes Bild der Betroffenheiten machen (Antwort v. 30.4.2001).

¹⁷⁵² Ein Informationsverlust ist nicht anzunehmen, da bei einfach gelagerten Sachverhalten i.d.R. auch im PF-Verfahren keine Anregungen oder Einwendungen vorgebracht werden (Antwort v. 9.5.2001).

¹⁷⁵³ Mit dem BLT werden Ortstermine durchgeführt. Hier informiert sich die Genehmigungsbehörde über den Planungsumfang und örtliche Besonderheiten (Antwort v. 3.5.2001).

¹⁷⁵⁴ Bislang nicht feststellbar (Antwort v. 27.4.2001).

¹⁷⁵⁵ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

5.3.) Findet eine Anhörung auch statt, wenn schon eine Einverständniserklärung desjenigen vorliegt?¹⁷⁵⁶

JA: Nur *Regierungspräsidium Karlsruhe (B.-W.)*.

NEIN:¹⁷⁵⁷ **Baden-Württemberg:** *RP Freiburg*¹⁷⁵⁸, differenzierend *RP Stuttgart*¹⁷⁵⁹, *RP Tübingen*, **Bayern:** *Regierung v. Oberbayern*, *Regierung v. Niederbayern*¹⁷⁶⁰, *Regierung d. Oberpfalz*, *Regierung v. Oberfranken*, *Regierung v. Mittelfranken*, *Regierung v. Unterfranken*¹⁷⁶¹ und *Regierung v. Schwaben*, **Brandenburg**¹⁷⁶², **Hamburg**, **Hessen**¹⁷⁶³, **Niedersachsen:** *Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover und Lüneburg*, **Rheinland-Pfalz**¹⁷⁶⁴, **Saarland**, **Sachsen:** *RP Chemnitz*¹⁷⁶⁵ und *RP Leipzig*¹⁷⁶⁶, **Sachsen-Anhalt:** *RP Halle* und *RP Magdeburg*, **Schleswig-Holstein**¹⁷⁶⁷ sowie *Thüringen*¹⁷⁶⁸.

Keine Angabe: *Berlin*, *Bremen*, *Mecklenburg-Vorpommern*, *Bezirksregierung Weser/Ems*¹⁷⁶⁹ (**Niedersachsen**), *NRW*, *RP Dresden* (**Sachsen**) und *RP Dessau* (**Sachsen-Anhalt**).

¹⁷⁵⁶ Vgl. zu Schwierigkeiten der Abgrenzung des betroffenen Personenkreises Müller, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (161 ff.), auch allg. zum Verfahren, S. 159 ff. m.w.N. und zum Verfahrensablauf (luftrechtliche PG), S. 165 f.

¹⁷⁵⁷ Auch Planfeststellungsrichtlinien 2002 (Plafer 02), VkB1. 2002, 803 (806) führen unter Nr. 5 Abs. 6 folgendes aus: „Bei der Plangenehmigung entfällt ein förmliches Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG. Die Planfeststellungsbehörde führt jedoch eine Anhörung nach § 28 VwVfG durch (Muster 2, 3). Sie kann sich dabei einer anderen oder einer nachgeordneten Behörde bedienen. Eine Anhörung Betroffener, die sich mit der Inanspruchnahme ihres Rechts einverstanden erklärt oder nach Belehrung auf eine gesonderte Anhörung vor Erteilung der Plangenehmigung verzichtet haben, ist nicht erforderlich.“ Andere Ansicht in diesem Punkt wohl zu Recht Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 164, der folgendes dazu ausführt: „Legt der Vorhabensträger bereits mit dem Antrag auf PG die materiell-rechtlichen Einverständniserklärungen Drittbetroffener vor, dann befreit dies die PFB allerdings nicht ohne weiteres von ihrer verfahrensrechtlichen Informations- u. Anhörungspflicht. Gleiches gilt, wenn der PFB nach der Einverständniserklärung neue Tatsachen bekannt werden, welche die Beeinträchtigung der Planbetroffenen in einem völlig neuen Licht erscheinen lassen.“

¹⁷⁵⁸ In der Praxis ist das schriftliche Einverständnis oft an eine Bedingung geknüpft, etwa wenn ich 5,-DM/qm bekomme, bin ich einverstanden. Dies wird als Einwendung behandelt, die – ohne ergänzende Anhörung – zurückgewiesen wird, sofern die Inanspruchnahme gering ist (Antwort v. 20.4.2001). Siehe aber *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 147, wonach auch ein *bedingtes Einverständnis* ausreicht, etwa wenn sich die, d.h. alle objektiv Betroffenen unter bestimmten Voraussetzungen – z.B. bei Zuerkennung v. *Schutzvorkehrungen*, *Anlagen* bzw. einem *Geldausgleich* – mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder anderer Recht einverstanden erklären (spätestens zum Zeitpunkt der Erteilung der Plangenehmigung, a.a.O., § 74 Rn. 146 a.E., 149 a.E.).

¹⁷⁵⁹ Eine Anhörung ist i.d.R. entbehrlich, wenn sämtliche Einverständniserklärungen vorliegen. Es kann jedoch sachgerecht erscheinen, die Beteiligten dennoch zu informieren. Je nach Sachlage kann dies förmlich oder über Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Gemeindeblätter erfolgen (Antwort v. 11.5.2001).

¹⁷⁶⁰ Sofern die Planung nicht geändert wurde (Antwort v. 29.3.2001).

¹⁷⁶¹ In der Regel nein (Antwort v. 3.5.2001).

¹⁷⁶² Bei Vorliegen einer (z.B. durch Bauerlaubnisverträge nachweisbaren) Einverständniserklärung findet keine Anhörung nach § 28 VwVfG statt (Antwort v. 3.5.2001).

¹⁷⁶³ Eine zusätzliche Anhörung der Betroffenen über die Einholung der Einverständniserklärung sowie die freiwillige Bürgerinformation hinaus findet nicht statt (Antwort v. 7.5.2001).

¹⁷⁶⁴ In der Regel nein (Antwort v. 9.5.2001).

¹⁷⁶⁵ Im Regelfall, insbesondere wenn zugestimmt wurde, nein (Antwort v. 17.4.2001).

¹⁷⁶⁶ Nein, nur bei einer erforderlichen Planänderung (Antwort v. 30.4.2001).

¹⁷⁶⁷ Siehe vorstehend unter Punkt 3).

¹⁷⁶⁸ Es findet keine Anhörung entsprechend der Planfeststellung statt (Antwort v. 18.4.2001).

¹⁷⁶⁹ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

5.4.) Entspricht der Prüfungsumfang einer PF der einer PG?¹⁷⁷⁰

JA: Baden-Württemberg: *RP Freiburg, RP Karlsruhe, RP Stuttgart*¹⁷⁷¹, *RP Tübingen*¹⁷⁷², **Bayern:** *Regierung v. Oberbayern*¹⁷⁷³, wohl auch *Regierung v. Niederbayern*¹⁷⁷⁴, *Regierung d. Oberpfalz, Regierung v. Mittelfranken*, hinterfragend *Regierung v. Unterfranken*¹⁷⁷⁵, differenzierend **Brandenburg**¹⁷⁷⁶, *Bezirksregierung Lüneburg (Niedersachsen)*: materiell ja, **Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen:** *RP Chemnitz*¹⁷⁷⁷ und *RP Leipzig*¹⁷⁷⁸, **Sachsen-Anhalt:** *RP Halle*¹⁷⁷⁹ und *RP Magdeburg* und **Schleswig-Holstein:** Der Grundsatz der umfassenden Problembewältigung, von dem das Planfeststellungsverfahren beherrscht ist, gilt gleichermaßen auch für eine zu erteilende Plangenehmigung. Da die PG die gleichen Rechtswirkungen wie der Planfeststellungsbeschluss entfaltet, übt auch das Plangenehmigungsverfahren die Konzentrationswirkung der PF aus. Die nach anderen als den straßenrechtlichen Vorschriften erforderlichen landes- und bundesrechtlichen Entscheidungen sind daher im Rahmen der Plangenehmigung mit zu erteilen. Klarstellend schließlich **Thüringen:** Es gibt nur einen Prüfungsumfang.

NEIN: *Regierung v. Oberfranken (Bayern)*: Der Prüfungsumfang ist naturgemäß geringer. **Hessen:** Der Prüfungsumfang ist in der Planfeststellung – schon allein wegen der Bedeutung des Vorhabens bzw. der dabei auftretenden Schwierigkeiten – größer als bei der Plangenehmigung. **Niedersachsen:** *Bezirksregierungen Braunschweig und Hannover*: Er wird geringer. *RP Dessau*¹⁷⁸⁰ (**Sachsen-Anhalt**).

¹⁷⁷⁰ Die Frage war vom Verfasser etwas missverständlich formuliert. Materiell stellt die PG wie der PFB seit je her eine *echte Planungsentscheidung* dar, auf die das Abwägungsgebot uneingeschränkt anwendbar ist. Daher sind auch im PG-Verfahren alle durch d. Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange zu erfassen und abwägend zu einem Ausgleich zu bringen. Der sachliche Prüfungsgehalt der PG unterscheidet sich demgemäß nicht von dem des PFB (anders naturgemäß der Prüfungsumfang, da zumeist kleinere Vorhaben Gegenstand dieses Planungsinstrumentes sind). Schließlich gelten ohne Einschränkung für d. PG auch alle übrigen materiellen Anforderungen, die auf das PF-Verfahren und den PFB anwendbar sind; vgl. statt vieler *Kopp/Ramsauer, VwVfG*, 8. Aufl., § 74 Rn. 161a m.w.N.

¹⁷⁷¹ Auch für das PG-Verfahren gilt der Grundsatz der Amtsermittlung. Dabei richtet sich der Prüfungsumfang nach der Intensität der erwarteten oder möglich erscheinenden Probleme (Antwort v. 11.5.2001).

¹⁷⁷² Umfang im Sinne von Inhalt ja, Intensität nein (Antwort v. 22.5.2001).

¹⁷⁷³ Wegen der Konzentrationswirkung und der notwendigen materiellen Problembewältigung: ja (Antwort v. 30.5.01).

¹⁷⁷⁴ Siehe 5.2; vgl. zudem *Edhofer/Willmitzer, BayStrWG*, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.3: Der Plan wird unter Beachtung d. Rechtslage, d. Grundsatzes d. Problembewältigung u. d. Abwägungsgebotes genehmigt.

¹⁷⁷⁵ Zu Recht moniert die *Regierung v. Unterfranken* die unklare Fragestellung (s. Fn. 1764). Eine umfassende Prüfung etwaiger Betroffenheiten ist auch bei der PG erforderlich (Antwort v. 3.5.2001).

¹⁷⁷⁶ Bei Vorliegen z.B. einer Bauerlaubnis bedarf es keiner individuellen Prüfung des Eingriffs – bezogen auf das Grundstück des jeweiligen Betroffenen -. Hinsichtlich der Gesamtplanung wird jedoch der Prüfungsumfang (z.B. bei der naturschutzrechtlichen Abwägung infolge nicht vollständigen Ausgleichs der Eingriffsfolgen) nicht verringert (3.5.01).

¹⁷⁷⁷ I.d.R. ja. Es entfällt d. Auswertung eingehender Stellungnahmen privat Betroffener aus d. Öffentlichkeitsverfahren.

¹⁷⁷⁸ Ja, es sind sämtliche Belange genauso wie bei der Planfeststellung abzu prüfen (Antwort v. 30.4.2001).

¹⁷⁷⁹ Ja, bzgl. d. Prüfung d. Planunterlagen. Der Zeitumfang für die Abwägung reduziert sich jedoch um den Teil der Betroffenen, die dem Bauvorhaben zugestimmt haben (Antwort v. 3.5.2001).

¹⁷⁸⁰ Weil bei einem Antrag auf Plangenehmigung ein Konsens mit TöB und privaten Dritten i.d.R. bereits hergestellt ist, ist der Verfahrensaufwand geringer, auch wenn die Rechtswirkungen der PG ansonsten weitgehend denjenigen des PFB entsprechen (Antwort v. 9.5.2001).

Keine Angabe: *Regierung v. Schwaben*¹⁷⁸¹ (Bayern), Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, *Bezirksregierung Weser/Ems* (Niedersachsen), NRW und *RP Dessau* (Sachsen-Anhalt).

6.) Findet eine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände¹⁷⁸² bei der Plangenehmigung statt?¹⁷⁸³ Wenn ja, warum?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: I.d.R. **nicht**. In Einzelfällen dann, wenn bspw. Gegenstand des Verfahrens die Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses (PFB) ist (häufige Fälle, siehe unten Nr. 11) und Belange des Naturschutzes betroffen sind, die von den Verbänden im Planfeststellungsverfahren (PFV) verstärkt vertreten wurden (z.B. bei Änderung eines landschaftspflegerischen Begleitplans). Dies dient nicht nur der Gewinnung von „Abwägungsmaterial“, sondern entspringt auch dem Gebot der „Fairness“ gegenüber den Verbänden.

RP Karlsruhe: **Nein**.

RP Stuttgart: Eine bei der Plangenehmigung nicht erforderliche Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände findet je nach Sachlage statt. Es entspricht der ständigen Verwaltungspraxis des Regierungspräsidiums Stuttgart, im Zweifelsfall eher mehr und eher freiwillig zu informieren. So werden die anerkannten Naturschutzvereine i.d.R. freiwillig dann informiert, wenn die Straßenbaumaßnahme eine Naturschutzproblematik erkennen lässt; sie werden nicht informiert, wenn es um einen unproblematischen Ausbau im Bestand geht, bei dem es nur Probleme mit einzelnen Grundstückseigentümern gibt.

RP Tübingen: Durch uns **nein**. In manchen Fällen erfolgte die Beteiligung schon durch den Antragsteller.

BAYERN:

Regierung v. Oberbayern: **Nein**.

Reg. v. Niederbayern: **Nein**, wegen des ausdrücklichen Wortlauts von § 29 BNatSchG a.F.^{1784 1785}

¹⁷⁸¹ Angabe: „Keine Erfahrung“ (wohl aufgrund der unklaren Fragestellung; Antwort v. 31.5.2001).

¹⁷⁸² Vgl. in diesem Zusammenhang *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“, 2000.

¹⁷⁸³ Vgl. dazu ausf. *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff. m.w.N. (z. Verzicht auf PF, S. 201 ff.); *ders.*, DVBl. 2002, 872 (S. 874 f., insb. 877); *Rudolph*, Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände nach § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG und Rechtsschutz, JuS 2000, 478 ff.; insb. für ein Beteiligungsrecht *Jarass*, Die Beteiligung von Naturschutzverbänden an der Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen und an Plangenehmigungen, NuR 1997, 426 ff.; ferner *Balleis*, Mitwirkungs- u. Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände, 1996, S. 136 ff. (z. analogen Anwendung d. § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG a.F. auf Plangenehmigungsfälle, S. 147 ff. m.w.N.); gegen eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände im PG-Verfahren bereits grundlegend BVerwG v. 22.3.1995 – 11 A 1.95, BVerwGE 98, 100 (LS 1) = DVBl. 1995, 1006 = NuR 1995, 454 = ZfW 1996, 374 = NVwZ 1996, 392 (Die Entscheidung, anstelle eines PFB eine PG zu erteilen, bedarf dabei auch nicht der Zustimmung der anerkannten Naturschutzverbände: LS 2); schließlich sind anerkannte Naturschutzverbände keine TöB, so dass der Erlass einer PG auch nicht voraussetzt, dass ein dahingehendes Benehmen herzustellen wäre, BVerwG v. 14.5.1997 – 11 A 43/96, BVerwGE 104, 367 (LS 1) = NuR 1997, 506 = ZUR 1997, 269 = UPR 1997, 413 = DVBl. 1997, 1123 = NVwZ 1998, 279 (Das Beteiligungsrecht der anerkannten Naturschutzverbände wird aber verletzt, wenn die Zulassungsbehörde ein an sich gebotenes PF-Verfahren umgeht: LS 3); bestätigt v. VGH Kassel v. 1.9.1998 – 7 UE 2170/95 -, NuR 1999, 159 f. (LS 1) = ZUR 1999, 166 ff.

¹⁷⁸⁴ Seit 4.4.2002 ist § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG n.F. einschlägig bzw. d. Landesrecht nach dessen S. 3. So können die Länder etwa gemäß der rahmenrechtlichen Regelung in § 60 II 3 Nr. 1 BNatSchG darüber hinaus (wie

Reg. d. Oberpfalz: **Nein** (s.o.); allerdings werden Untere und Höhere Naturschutzbehörde gehört.

Regierung v. Oberfranken: **Nein**.

Regierung v. Mittelfranken: **Nein** (wiederum unter Verweis auf § 29 I Nr. 4 BNatSchG a.F.).¹⁷⁸⁶

Regierung v. Unterfranken: **Nein**.

Regierung v. Schwaben: Keine Erfahrung; unseres Erachtens ist eine Beteiligung der Naturschutzverbände **nicht** erforderlich, soweit keine *eigene* Rechtsbeeinträchtigung erfolgt.

BERLIN: keine Angabe¹⁷⁸⁷

BRANDENBURG:

Obwohl § 29 BNatSchG a.F. eine Beteiligungspflicht der anerkannten Naturschutzverbände nur bei Planfeststellungsverfahren vorschreibt, werden d. Verbände auch an den PG-Verfahren beteiligt.¹⁷⁸⁸

BREMEN: Ja, im Vorverfahren.

HAMBURG:

Die anerkannten Naturschutzverbände werden entsprechend den rechtlichen Vorgaben¹⁷⁸⁹ beteiligt.

HESSEN: Ja, da dieses Beteiligungsrecht in § 35 HENatG¹⁷⁹⁰ vorgeschrieben ist.

MECKLENBURG-VORPOMMERN:

Bei Plangenehmigungsverfahren nach dem FStrG (damals nur § 17 I a)¹⁷⁹¹ werden die anerkannten Naturschutzverbände nicht beteiligt.¹⁷⁹² Bei PG-Verfahren nach § 45 Abs. 3 StrWG-MV¹⁷⁹³

bisher) die Mitwirkung anerkannter Vereine auch in anderen Verfahren vorsehen, soweit die Mitwirkung auf landesrechtlichen Vorschriften beruht. Danach ist eine Beteiligung auch im PG-Verfahren zulässig, soweit landesgesetzlich normiert.

¹⁷⁸⁵ Siehe hierzu auch *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.1: Naturschutzverbände sind keine Träger öffentlicher Belange (TöB), also setzt die Wahl des PG-Verfahrens nicht voraus, dass sie dazu angehört wurden (BVerwG v. 14.5.1997, NVwZ 1998, S. 279). § 29 BNatSchG a.F. vermittelt keine öffentliche Aufgabe. Ein Mitwirkungsrecht bestehe daher nur in PF-Verfahren. A.a.O., Pkt. 11.3 Abs. 2 a.E.: Bei rechtswidriger Umgehung der Planfeststellungspflicht können die Verbände ihr Beteiligungsrecht aber einklagen (BVerwG v. 14.5.1997, NVwZ 1998, S. 279 und BVerwG v. 12.12.1996, NVwZ 1997, S. 905). Vgl. zu diesem Problembereich ausf. *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff. m.w.N. (z. Verzicht auf PF, S. 201 ff.); *ders.*, DVBl. 2002, 872 (S. 874 f., insb. 877).

¹⁷⁸⁶ Antwort v. 29.5.2001; vgl. zur Beteiligung d. anerkannten Naturschutzverbände (alte Rechtslage) etwa *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 25 f.; *Wilrich*, a.a.O.; für ein Beteiligungsrecht *Jarass*, NuR 1997, 426.

¹⁷⁸⁷ Mitwirkung von Verbänden gem. § 39 a I Nr. 4 NatSchG Bln vorgesehen, vor der Zulassung von Vorhaben, die mit nicht vermeidbaren und nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (also auch PG).

¹⁷⁸⁸ Anerkannte Umweltverbände haben d. Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren, die die natürlichen Lebensgrundlagen betreffen (Art. 39 Abs. 8 S. 2 LVerf Bbg v. 20.8.1992). Vgl. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (877, Fn. 70a).

¹⁷⁸⁹ HmbNatSchG v. 17.12.2002 (HmbGVBl. S. 347): In § 40 I Nr. 6 ist eine Mitwirkung v. Verbänden vorgesehen, vor *Plangenehmigungen* über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur u. Landschaft i.S.d. § 9 verbunden sind.

¹⁷⁹⁰ § 35 HNatG neugefasst durch Art. 1 d. G. v. 18.6.2002 (GVBl. I S. 364), verkündet am 27.6.2002. § 35 I Nr. 4 HNatG sieht eine Beteiligung der Naturschutzverbände vor in Verfahren für Vorhaben, für die eine PF erforderlich ist, sowie *Plangenehmigungen* nach § 17 Abs. 1 a BFStrG, die an Stelle eines PFB erteilt werden u. d. Vorhaben betreffen, deren Auswirkungen auf Natur u. Landschaft v. wesentlicher Bedeutung sind. Vgl. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (877 zu h).

¹⁷⁹¹ Antwort des zuständigen Wirtschaftsministeriums M.-V. vom 5.11.2001.

werden sie seit 1998 wegen einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung im Landesnaturschutzgesetz (§ 64 Nr. 3 LNat M.-V.)¹⁷⁹⁴ auch bei Plangenehmigungen beteiligt.

NIEDERSACHSEN:

Bezirksregierung Braunschweig: Ja, weil in § 60 a Nr. 4 a NNatG normiert.¹⁷⁹⁵

Bezirksregierung Hannover: Eine Beteiligung findet unabhängig davon, ob es sich um eine PG oder eine PF handelt, in den Fällen statt, in denen das Vorhaben einen Eingriff nach § 7 Naturschutzgesetz darstellt. Hierzu erfolgt eine Vorabstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde. Wird das Vorhaben nicht als Eingriff bewertet, erfolgt keine Beteiligung (vgl. § 60 a Nr. 5 NNatG).¹⁷⁹⁶

Bezirksregierung Lüneburg: Das NNatG schreibt eine Beteiligung vor, wenn es sich um einen Eingriff i.S.d. Naturschutzrechtes handelt.

Bezirksregierung Weser/Ems: keine Angabe¹⁷⁹⁷

NORDRHEIN-WESTFALEN: keine Angabe¹⁷⁹⁸

RHEINLAND-PFALZ: Keine Beteiligung.

SAARLAND: Ja, Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes.

SACHSEN:

RP Chemnitz: Unsererseits nicht. Manchmal hat der Vorhabenträger eine Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände durchgeführt. Dann erhalten wir auch diese ggf. eingegangenen Stellungnahmen.

RP Dresden: keine Angabe

RP Leipzig: Wird nur durchgeführt, wenn in besonderem Maße Natur und Landschaft betroffen sind, beispielsweise bei Schutzgebieten. Auch wenn sich die Beteiligung nicht explizit aus den

¹⁷⁹² Ein Recht auf Beteiligung in allen Plangenehmigungsverfahren verzeichnet *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff. (216); *ders.*, DVBl. 2002, 872 (877 zu h); insb. *ders.*, Mitwirkungsrechte anerkannter Naturschutzverbände in Rechtssetzungs- u. Planungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern, NuR 2000, 678 (680, VI).

¹⁷⁹³ § 45 III 2 StrWG-MV sieht nun auch (wie § 17 I b FStrG) d. Möglichkeit einer PG f. UVP-pflichtige Vorhaben vor, indem d. Öffentlichkeit entsprechend § 9 III UVPG einzubeziehen ist (StrWG-MV v. 15.8.2002, GVBl. M-V S. 531).

¹⁷⁹⁴ Aktuell LNatG M-V v. 22.10.2002 (GVBl. M-V 2003, S. 1).

¹⁷⁹⁵ In Niedersachsen sind die Mitwirkungsfälle enumerativ aufgezählt, vgl. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (877, zu h). Eine Beteiligung ist grds. vor der Erteilung von Plangenehmigungen für Bundesverkehrswege vorgesehen, ausgenommen die Schienenwege der Deutschen Bundesbahn einschließlich der für den Betrieb d. Schienenwege notwendigen Anlagen (§ 60 a Nr. 4 a) aa), andere Bundesverkehrswege einschließlich d. Flughäfen u. d. Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich, soweit sie in bundeseigener Verwaltung geführt werden (bb); weiter PG nach b), aa-ee; Verzicht Nr. 5.

¹⁷⁹⁶ M.E. ist hier Nr. 4 einschlägig (PG f. Bundesverkehrswege) und nicht Nr. 5 (Verzicht auf Planfeststellung).

¹⁷⁹⁷ Keine Erfahrung, da innerhalb der letzten 5 Jahre (Stand Frühjahr 2001) keine Plangenehmigung mehr erteilt wurde.

¹⁷⁹⁸ Die PG hat in NRW nur geringe praktische Bedeutung, daher wurde mit Antwort v. 24.4.2001 lediglich auf den damaligen Referentenentwurf zur Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 2.2.2001 verwiesen, der ein Mitwirkungsrecht von Naturschutzvereinen auch bei Plangenehmigungen vorsieht (vgl. § 58 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG-Entwurf). § 74 VI 1 Nr. 2 b VwVfG NRW sowie § 38 I a 1 Nr. 2 StrWG NW verlangen zudem, dass auch mit den Naturschutzverbänden das *Benehmen* herzustellen ist. Weitergehend normiert § 38 I a 2 StrWG NW noch, dass mit den staatlichen Umweltämtern u. den unteren Landschaftsbehörden (sowie den Gemeinden) *Einvernehmen* erzielt werden muss.

gesetzlichen Vorschriften ergibt, erscheint sie sinnvoll und führt im zeitlichen Rahmen der TöB-Beteiligung im Regelfall nicht zu Zeitverzögerungen.

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Nach § 51 a Abs. 1 Nr. 6 NatSchG LSA werden die anerkannten Naturschutzvereine dazu angehört, ob sie sich an dem Verfahren beteiligen wollen.¹⁷⁹⁹ Wenn eine entsprechende Antwort vorliegt, wird dem betreffenden Verband ein Exemplar der Planungsunterlagen übersandt.

RP Halle: Ja. Grundlage für die Beteiligung der anerkannten 29er Verbände bildet § 51 a I Nr. 6 NatSchG LSA, wenn das PG-Verfahren mit Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 8) verbunden ist.

RP Magdeburg: Ja, auf der Grundlage von § 51 a I Nr. 6 NatSchG LSA.

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Ja, aus Gründen der Rechtssicherheit (obwohl gesetzlich nicht normiert)¹⁸⁰⁰. Das Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein (LNatSchG SH) erkennt den nach § 29 BNatSchG a.F. anerkannten Verbänden in § 51 c das Verbandsklagerecht zu. Zwar sind Rechtsbehelfe der Naturschutzvereine hiernach nur dann zulässig, wenn ein Verband zur Mitwirkung nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. (3 und) 4 BNatSchG berechtigt war und nach Auffassung des BVerwG die anerkannten Naturschutzverbände nur gegenüber unzulässigen Beschränkungen ihrer Verfahrensteilnahme im Planfeststellungsverfahren wehrfähig sind.¹⁸⁰¹ Zu beachten ist jedoch, dass gem. § 51 c (3) LNatSchG das den anerkannten Naturschutzverbänden eingeräumte Verbandsklagerecht auch dann zur Anwendung gelangt, wenn „zu Unrecht anstelle der in § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und 4 BNatSchG a.F. genannten Verwaltungsakte andere Verwaltungsakte erlassen worden sind, für die das Gesetz eine Mitwirkung der anerkannten Verbände nicht vorsieht“.¹⁸⁰²

THÜRINGEN:

Ja, wie oben beschrieben (Frage 3). **Freiwillig**, damit das gute Einvernehmen erhalten bleibt.¹⁸⁰³ Kein Verband hat bisher (Stand 18.4.2001) eine Plangenehmigung beanstandet!

¹⁷⁹⁹ Siehe hierzu *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (877, zu h); *ders.*, LKV 2000, 469 (471).

¹⁸⁰⁰ Vgl. zur Verbandsbeteiligung die schöne Übersicht bei *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 384.

¹⁸⁰¹ Vgl. BVerwG v. 14.5.1997 – 11 A 43/96, BVerwGE 104, 367 (LS 3) = NuR 1997, 506 = ZUR 1997, 269 = UPR 1997, 413 = DVBl. 1997, 1123 = NVwZ 1998, 279: Das Beteiligungsrecht der anerkannten Naturschutzverbände wird verletzt, wenn die Zulassungsbehörde ein an sich gebotenes PF-Verfahren umgeht; bestätigt v. VGH Kassel v. 1.9.1998 – 7 UE 2170/95 -, NuR 1999, 159 f. (LS 1) = ZUR 1999, 166 ff.

¹⁸⁰² Vgl. dazu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 m.w.N.; *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 215 f. und insb. S. 204 ff. m.w.N.; z. BNatSchG n.F. *ders.*, DVBl. 2002, 872 (878 f.).

¹⁸⁰³ Vgl. zur (freiwilligen) Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände im luftverkehrsrechtlichen PG-Verfahren unter dem Gesichtspunkt größerer Verfahrenssicherheit *Weber/Jürgensen*, NWVBl. 1999, 6 (13 f.).

7.1.) Wird eine UVP/UVS bei der Plangenehmigung durchgeführt (obwohl gesetzlich nicht normiert)¹⁸⁰⁴? Seit wann?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: Die Frage stellt sich in dieser Form nicht. Wenn eine Maßnahme **UVP-pflichtig** ist, wird ein **Planfeststellungsverfahren** durchgeführt (Stand 20.4.2001).

RP Karlsruhe: Nein; PG nur, wenn nach Einzelfallprüfung keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind (Stand 30.4.2001).

RP Stuttgart: Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verträgt sich nicht mit dem Wesen der Plangenehmigung. Eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) kann es im Einzelfall durchaus geben, wenn z.B. noch nicht klar ist, wie intensiv die Umwelteingriffe durch die geplante Maßnahme sind. So wird die Verfahrenswahl Plangenehmigung, Planfeststellung oder Bebauungsplan in Zweifelsfällen vom Ergebnis einer UVS abhängen (Stand 11.5.2001).

RP Tübingen: Nur in den Fällen, in denen die UVP-ÄndRL¹⁸⁰⁵ die UVP zwingend vorschreibt, z.B. bei Schnellstraßen. Hierzu gibt es eine Verpflichtung des Bundesverkehrsministeriums (BMV), deren Einhaltung uns über das Landesministerium auferlegt worden ist (Stand 22.5.2001).¹⁸⁰⁶

BAYERN:

Regierung v. Oberbayern: Nein (Stand 30.5.2001).

Regierung v. Niederbayern: Falls die gesetzlichen Merkmale eines UVP-pflichtigen Vorhabens (siehe Art. 37 BayStrWG)¹⁸⁰⁷ vorliegen, muss gemäß Art. 38 Abs. 2 S. 2 BayStrWG eine UVP

¹⁸⁰⁴ Die bundesweite Behördenumfrage wurde im Zeitraum April bis November **2001** durchgeführt, also quasi noch vor Erlass d. Gesetzes z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz (Artikelgesetz) v. 27.7.2001, am 3.8.2001 in Kraft getreten (BGBl. I S. 1950), so dass sich die Erfahrungen auf den Rechtszustand vor Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff.) beziehen, obwohl die RL d. Mitgliedstaaten gem. Art. 3 verpflichtet, die erforderlichen Rechts- u. Verwaltungsvorschriften bis zum **14.3.1999** zu erlassen. Keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland, EuGH Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.; sowie Vertragsverletzungsverfahren d. EG-Kommission gegen Deutschland - Rs. C -24/99, ABl. EG Nr. C 86, S. 10 f. (v. 27.3.1999), eingestellt am 18.2.2002, ABl. EG Nr. C 109, S. 39. Vgl. zu diesem Problemkreis statt aller *Viebrock*, NVwZ 1992, 939; *Pfeil*, Plangenehmigung u. UVP, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme d. Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 101 ff. m.w.N.; *Schink*, NuR 1998, 173 (175 f. m.w.N.); *Stüer/ Probstfeld*, UPR 2001, 361; *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133; instruktiv insb. *Müller*, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, Speyerer Schriftenreihe Bd. 144, S. 147 (166 ff. m.w.N.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 163 a f.

¹⁸⁰⁵ RL 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff.

¹⁸⁰⁶ Rundschreiben des BMV an die obersten Straßenbaubehörden der Länder v. 15.4.1996 – StB 15/14.80.15/21 Va 96 –, abgedruckt in VkbI. 1996, 222, erwähnt in BT-Drs. 14/3646, S. 7. Mit Schreiben v. 16.4.1996 – E 11/20.71.10-01/27 Vma 96 – wies das BMV gleichfalls das EBA an, bei der Erteilung von Plangenehmigungen nach § 18 II AEG grds. ein Planfeststellungsverfahren oder PG-Verfahren mit formeller UVP durchzuführen, falls nicht ausnahmsweise der Weg des Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL gewählt wird. Dazu insg. näher *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. m.w.N.; zur UVP-Thematik bereits *ders.*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (153 ff.). Diese Verwaltungspraxis genügte jedoch, da sie jederzeit beliebig änderbar war, nicht den EuGH-Vorgaben, was auch die Bundesregierung erkannte, BT-Drs. 14/3646, ebd., S. 7 (zum Pkt. Kosten der öffentlichen Haushalte); vgl. dazu mit Nw. zur EuGH-Rspr. *Schmidt*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 Rn. 40 m.w.N. in Fn. 131 (S. 788).

¹⁸⁰⁷ Art. 37 eingef. durch G. v. 27.12.1999 (GVBl. S. 532). Art. 37 Umweltverträglichkeitsprüfung hat folgenden Wortlaut: Bei Staats-, Kreis-, Gemeindeverbindungs- und Ortsstraßen ist eine UVP durchzuführen, wenn

durchgeführt werden („Art. 37 bleibt unberührt“).¹⁸⁰⁸ Wegen der bekannten Unsicherheiten im Verhältnis zur UVP-RL ist dies auch bei Bundesfernstraßen bereits bisher ratsam, falls erhebliche Umweltauswirkungen erkennbar sind. Die Pflicht zur UVP kann nicht von der Verfahrensart abhängig gemacht werden (Stand 29.3.2001).

Regierung d. Oberpfalz: Ja, um auf der „sicheren Seite“ zu sein; seit ihrer Einführung durch das UVP-Gesetz¹⁸⁰⁹ (Stand 3.5.2001).

Regierung v. Oberfranken: Nein (Stand 4.4.2001).

Regierung v. Mittelfranken: Nein (Stand 29.5.2001).

Regierung v. Unterfranken: Nein (Stand 3.5.2001).

Regierung v. Schwaben: keine Angabe (31.5.2001)

BRANDENBURG:

Auch bei der Plangenehmigung wird eine *formlose* UVP durchgeführt, an der u.a. die Umweltbehörden *und* die Naturschutzverbände beteiligt werden. In diese UVP wird eine UVS integriert, wenn z.B. für Tank- und Rastanlagen an Bundesautobahnen der geeignete Standort gesucht wird. Während in Brandenburg durch § 38 Abs. 3 BbgStrG¹⁸¹⁰ Schwellenwerte eingeführt wurden,

1. vier- oder mehrstreifige Straßen gebaut oder bestehende Straßen zu vier- oder mehrstreifigen Straßen ausgebaut oder verlegt werden, soweit der neu gebaute, ausgebaut oder verlegte Straßenabschnitt

a) eine durchgehende Länge von mindestens 10 km aufweist oder

b) eine durchgehende Länge von mindestens 5 km aufweist und auf einer Länge von mehr als 5 v. H. Biotop (Art. 13 d Abs. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) mit einer Fläche von mehr als 1 ha, gemäß der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL) oder der Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutz-RL) ausgewiesene Schutzgebiete, Nationalparke (Art. 8 BayNatSchG) oder Naturschutzgebiete (Art. 7 BayNatSchG) durchschneidet oder

2. ein-, zwei- oder dreistreifige Straßen gebaut werden, soweit der neu gebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von mindestens 10 km aufweist und auf einer Länge von mehr als 5 v. H. Gebiete oder Biotop nach Nummer 1 Buchst. b durchschneidet oder

3. soweit nicht bereits von Nummer 1 erfasst, wenn Straßen durch Anbau mindestens eines weiteren Fahrstreifens auf einer durchgehenden Länge von mindestens 10 km geändert werden und der zu ändernde Straßenabschnitt auf einer Länge von mehr als 5 v. H. Gebiete oder Biotop nach Nr. 1 lit. b durchschneidet.

¹⁸⁰⁸ Siehe hierzu *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.1 zur Plangenehmigung.

¹⁸⁰⁹ Gemeint ist hier wohl Bayerisches UVP-Richtlinie Umsetzungsgesetz – BayUVPRLUG v. 27.12.1999, BayGVBl. 1999, S. 532 ff. (§ 3 Änderung des BayStrWG, S. 537). Andererseits erhielt Art. 36 Abs. 3 BayStrWG folgende Fassung: Unbeschadet der Regelungen der Abs. 1 u. 2 ist bei Staats-, Kreis-, Gemeindeverbindungs- und Ortsstraßen, für die Art. 37 eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorschreibt, die Planfeststellung durchzuführen.

¹⁸¹⁰ Art. 38 Abs. 3 BbgStrG: Im Rahmen der Planfeststellung und der Plangenehmigung unterliegen alle Vorhaben einer UVP nach dem UVPG, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Solche Vorhaben sind

1. der Bau einer Schnellstraße 2,

2. der Bau einer neuen vier- oder mehrstreifigen Straße oder die Verlegung und/oder der Ausbau einer bestehenden ein- oder zweistreifigen Straße zu einer vier- oder mehrstreifigen Straße, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebauter Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweist,

3. der Neu- oder Ausbau von Straßen mit Ausnahme der unselbständigen Rad- und Gehwege, wenn die Maßnahme

a) einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes, das durch die Richtlinien 79/409/EWG (Vogelschutz-RL) oder 92/43/EWG (FFH-RL) unter Schutz steht, oder eines Nationalparks oder eines Naturschutzgebietes führen kann oder in der Schutzzone I oder II eines Wasserschutzgebietes liegt,

b) auf einer Länge von insg. Mehr als 1 km in Biotop gemäß § 32 Abs. 1 BbgNatSchG oder geschützten Landschaftsbestandteilen liegt,

unterhalb derer die Plangenehmigung weiterhin uneingeschränkt ohne förmliche UVP einsetzbar bleibt, wurde auf Bundesebene zum Zeitpunkt der Umfrage (3.5.2001) das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des UVPG betrieben, weil nach der Rechtsprechung des EuGH¹⁸¹¹ die bisherigen Bestimmungen des UVPG keine ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL darstellten. Sowohl im vorgenannten Gesetzgebungsverfahren¹⁸¹² als auch im vorgezogenen Gesetzentwurf zur Änderung verkehrswegrechtlicher Vorschriften (VerkVÄndG)¹⁸¹³ vertraten Bund und Länder unterschiedliche Auffassungen über die Einführung von Schwellenwerten und die Beibehaltung des Rechtsinstituts der PG.¹⁸¹⁴

HAMBURG:

Eine UVP/UVS wird entsprechend den europarechtlichen Vorgaben in direkter Anwendung¹⁸¹⁵ der UVP-RL durchgeführt (Stand 9.5.2001). Unterlagen zur Umweltverträglichkeit wurden ausgelegt und die Möglichkeit der Stellungnahme eröffnet. Auf eine Erörterung wurde verzichtet.

-
- c) auf einer Länge von mehr als 3 km in Wasserschutzgebieten der Schutzzone III liegt,
 - d) auf einer Länge von mehr als 4 km in Biosphärenreservaten, in Landschaftsschutzgebieten, in Denkmalbereichen oder in Gebieten liegt, die historisch, kulturell oder archäologisch von Bedeutung sind,
 - e) auf einer Länge von mehr als 2,5 km in Gebieten oder Ballungsräumen liegt, für die nach Art. 8 Abs. 3 d. RL 96/62/EG des Rates v. 27.9.1996 über die Beurteilung u. Kontrolle der Luftqualität (ABl. EG Nr. L 296 S. 55) eine Luftreinhalteplanung erforderlich ist,
 - f) in geschlossenen Ortslagen mit überwiegender Wohnbebauung liegt und im Falle des Neubaus von mehr als 1 km eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 5.000 Kfz /24 h oder im Falle des Ausbaus von mehr als 2,5 km eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 10.000 Kfz/24 h in einem Prognosezeitraum von 10 Jahren zu erwarten ist, oder
 - g) auf einer Länge von mehr als 5 km in Naturparks oder in Waldgebieten i.S.d. § 2 Abs. 1 des Landeswaldgesetzes liegt.

Sofern durch ein Vorhaben der Buchstaben b - g zwar keine der dort genannten Schwellenwerte erfüllt, aber mindestens zwei dieser Schwellenwerte zu mehr als 75 % erreicht werden, ist ebenfalls eine UVP durchzuführen. Die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP besteht auch, wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen zeitlichen oder räumlichen Zusammenhang stehen (kumulierende Vorhaben), zusammen die maßgeblichen Schwellen erreichen oder überschreiten.

(3a) Der Neu- oder Ausbau von Straßen mit Ausnahme der unselbständigen Rad- und Gehwege unterliegt einer standortbezogenen Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht, wenn die Maßnahme auf einer Länge von insgesamt mehr als 500 m bis zu 1 km in Biotopen gemäß § 32 Abs. 1 des BbgNatSchG oder geschützten Landschaftsbestandteilen oder auf einer Länge von 2 - 5 km in Waldgebieten i.S.d. § 2 Abs. 1 des LWaldG liegt. Abs. 3 S. 4 gilt entsprechend. Der Neu- oder Ausbau selbständiger Rad- und Gehwege unterliegt der Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen Vorprüfung in den in S. 1 und in den in Abs. 3 unter Buchstaben a, c, d genannten Fällen sowie den in Abs. 3 unter Buchstabe g genannten Naturparks, wobei sich ein dort angegebener Schwellenwert jeweils verdoppelt.

¹⁸¹¹ Siehe nur EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.

¹⁸¹² GesetzE d. Bundesregierung v. 10.11.2000, BR-Drs. 674/00, S. 146 ff. zu den Art. 13 bis 19 (Änderungen verkehrswegrechtlicher Vorschriften); sowie Stellungnahme BR v. 21.12.2000, BR-Drs. 674/00, S. 112 u. 286 ff.; vgl. auch BT-Drs. 14/4599, 14/5204, 14/5546, 14/3397, insb. 14/5750 und 14/6045 z. Entwurf eines Gesetzes z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz; schließlich Beschlussempfehlung d. Vermittlungsausschusses v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6357 (u.a. wird nach Art. 13 Nr. 1 a § 17 Abs. 1 b FStrG neu eingefügt). Siehe hierzu bereits 1. Teil E.

¹⁸¹³ Gesetzentwurf d. Bundesregierung z. Änderung verkehrswegrechtlicher Vorschriften (VerkVÄndG) v. 23.6.2000, BT-Drs. 14/3646; sowie Stellungnahme d. Bundesrates v. 14.7.2000 in BR-Drs. 314/00 (darin spricht sich der Bundesrat dafür aus, auch künftig für UVP-pflichtige Vorhaben Plangenehmigungen unter gleichzeitiger Wahrung der EG-rechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung erteilen zu können, vgl. insb. Antrag des Freistaates Bayern, BR-Drs. 314/3/00 S. 1 f.); ferner Anrufung d. Vermittlungsausschusses durch d. BR, BR-Drs. 641/00 (v. 10.11.2000). Dazu 1. Teil E.

¹⁸¹⁴ Vgl. 1. Teil. Einführung, E. Europarechtskonforme Gestaltung der Plangenehmigung. Ein Mittelweg zwischen Schwellenwerten und allgemeiner bzw. standortbezogener Einzelfallprüfung erscheint dem Verfasser mit Blick auf die ausufernden Schwellenwertangaben, die wohl kaum noch zu überschauen bzw. zu handhaben sind, am sinnvollsten.

¹⁸¹⁵ Zur unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL bereits EuGH, Urt. v. 11.8.1995 - C-431/92 -, ZUR 1995, 258 ff. (260 Nr. 36 ff.) „Großkrotzenburg“; auch Peters, UPR 2000, 172 ff.; ferner Müller, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001,

HESSEN:

Bei UVP-pflichtigen Vorhaben schied eine Plangenehmigung bereits zum Zeitpunkt der Behördenumfrage (7.5.2001) aus.

NIEDERSACHSEN:

Bezirksregierung Braunschweig: Bisher kein Anwendungsfall (Stand 21.5.2001).

Bezirksreg. Hannover: Eine UVP wird zwar inhaltlich, aber nicht formal durchgeführt (18.4.2001).

Bezirksregierung Lüneburg: Diese Frage entspricht nicht der Praxis. Nach dem EG-Recht (Anhang II zu Art. 4 RL 85/337/EWG)¹⁸¹⁶ muss geprüft werden, ob die Maßnahme erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Ist dies der Fall, wird nicht mehr mit einer Plangenehmigung gearbeitet, da dann der Kreis der Betroffenen nicht eingegrenzt werden kann¹⁸¹⁷ (Stand 2.5.2001).

Bezirksregierung Weser/Ems: keine Angabe¹⁸¹⁸

NRW:

Hier liegt leider nur die Antwort des *Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe* – Abteilung Straßenbauverwaltung – vor, der mitteilte, dass eine UVP/UVS bei der Plangenehmigung nicht durchgeführt wird (Antwort vom 20.03.2000).

RHEINLAND-PFALZ:

In der Regel nicht. Es ist jedoch gemäß der UVP-ÄndRL im Einzelfall zu prüfen, ob eine UVP durchzuführen ist. Sofern dies bejaht wird, wird dann i.d.R. ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt (Stand 9.5.2001).

SAARLAND: Ja, Einzelfallprüfung seit 1998 (Stand 2.5.2001).

SACHSEN:

RP Chemnitz: Im Regelfall nicht (Stand 17.4.2001). Hinweis: In den neuen Ländern wird die UVP in straßenrechtlichen Verfahren im Planfeststellungsverfahren mit durchgeführt; vgl. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG).¹⁸¹⁹ Unabhängig von einer UVS sind jedoch auch im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren Umweltbelange i.S.d. UVPG zu prüfen. Die hierfür erforderlichen Informationen werden im Regelfall den eingereichten Planunterla-

Speyerer Schriftenreihe Bd. 144, S. 147 (168 f.); schließlich auch EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.: Keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland (auch im Hinblick darauf, dass PG-Verfahren generell von der UVP-Pflicht ausgenommen waren).

¹⁸¹⁶ Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG, ABl. EG Nr. L 175, S. 40) = DVBl. 1987, 829 ff.; geändert durch RL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff. (Anhänge erweitert, vgl. S. 9f. und insb. S. 13).

¹⁸¹⁷ Die UVP-Pflicht bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung hat indes nichts mit „Betroffenen“ zu tun, sondern beinhaltet eine medienübergreifende Umweltvorsorge, deren Ergebnis bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen ist. Kernelement ist zwar auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung, doch Hauptzweck ist vorbeugender Umweltschutz.

¹⁸¹⁸ Keine Erfahrung, da innerhalb der letzten 5 Jahre (Stand Frühjahr 2001) keine Plangenehmigung mehr erteilt wurde.

¹⁸¹⁹ Diese Antwort erschließt sich dem Verfasser nicht, da dies bei Planfeststellungsverfahren grds. der Fall ist.

gen sowie den Stellungnahmen verschiedener vom Vorhabenträger vor Antragstellung beteiligter Träger öffentlicher Belange (s.o.) entnommen.

RP Dresden: keine Angabe

RP Leipzig: Auf Grundlage der UVP-ÄndRL wird die UVP/UVS, erforderlichenfalls auch mit Öffentlichkeitsbeteiligung, durchgeführt (Stand 30.4.2001).

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Bei den in den vergangenen acht Jahren durchgeführten Plangenehmigungsverfahren ist eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden (Stand 9.5.2001).

RP Halle: Nein (Stand 3.5.2001).

RP Magdeburg: Nein (Stand 31.5.2001).

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Erstellt wird eine materielle Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), soweit ein Vorhaben nach den einschlägigen Bestimmungen des UVPG bei Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens UVP-pflichtig wäre. Diese Praxis wird in Schleswig-Holstein bereits seit Einführung des Instrumentes der PG geübt.¹⁸²⁰

THÜRINGEN:

Es wird eine *Lärmschutzberechnung*, *landschaftspflegerische Begleitplanung* und *wassertechnische Berechnung* durchgeführt, die je nach Projekt umfangreich ist.

Keine Angabe: Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW¹⁸²¹.

7.2.) Falls Nr. 7.1. bejaht: Warum wird eine UVP bei der Plangenehmigung durchgeführt? (Verwaltungsvorschrift, Runderlaß, UVP-ÄndRL ...) Mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (in vereinfachter Form)?

Detailliert aufgeführt werden nun prinzipiell lediglich die zuständigen Landesstraßenbaubehörden, die vorstehende Frage bejaht haben, bei denen also eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Zuge des Plangenehmigungsverfahrens durchgeführt wird:

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Karlsruhe: Soll eine Plangenehmigung erteilt werden, wird aufgrund der UVP-ÄndRL und dem Urteil des EuGH¹⁸²² eine Einzelfallprüfung (s. 7.1.) durchgeführt. Nur wenn keine UVP nötig ist, kann das Plangenehmigungsverfahren gewählt werden.

RP Stuttgart: Eine UVP wird bei der Plangenehmigung nicht durchgeführt (11.5.2001).

¹⁸²⁰ Bundesweit wurde die Plangenehmigung zumindest im Bundesverkehrswegebereich durch das PIVereinfG vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123 ff./2126) eingeführt.

¹⁸²¹ Exemplarisch teilte der *Landschaftsverband Westfalen-Lippe* etwa mit, dass keine UVP/UVS bei der PG durchgeführt wird (Antwort v. 20.3.2000).

¹⁸²² Gemeint ist wohl EuGH, Ur. v. 22.10.1998 - C 301/95, EuGH Slg. 1998 I-6135 = ZUR 1999, 44 ff.

RP Tübingen: Nur in den Fällen, in denen die UVP-ÄndRL die UVP zwingend vorschreibt, z.B. bei Schnellstraßen¹⁸²³ (22.5.2001). Hierzu gibt es eine Verpflichtung des BMV, deren Einhaltung uns über das Landesministerium auferlegt worden ist.¹⁸²⁴

BAYERN:

Regierung v. Niederbayern: Falls die gesetzlichen Merkmale eines UVP-pflichtigen Vorhabens (siehe Art. 37 BayStrWG) vorliegen, muss gemäß Art. 38 Abs. 2 S. 2 BayStrWG eine UVP durchgeführt werden („Art. 37 bleibt unberührt“). Wegen der bekannten Unsicherheiten im Verhältnis zur UVP-RL ist dies auch bei Bundesfernstraßen bereits bisher ratsam, falls erhebliche Umweltauswirkungen erkennbar sind (Stand 29.3.2001). Die Pflicht zur UVP kann nicht von der Verfahrensart abhängig gemacht werden.

Regierung d. Oberpfalz: Siehe 7.1 (Ja, seit ihrer Einführung durch das UVP-Gesetz¹⁸²⁵); ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (sonst würde ja gerade Sinn und Zweck einer Plangenehmigung ausgehebelt; Stand 3.5.2001).

BRANDENBURG:

Im Gegensatz zur Bundesregierung vertritt die Mehrzahl der Länder¹⁸²⁶ die Auffassung, dass eine PG auch mit der Durchführung einer (dann allerdings förmlichen) Umweltverträglichkeitsprü-

¹⁸²³ Die UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 führt dazu aus: Projekte nach Art. 4 Abs. 1 (*Anhang I*) **Nr. 7. b)** Bau von Autobahnen und Schnellstraßen (Schnellstraßen i.S.d. RL sind Schnellstraßen gemäß den Begriffsbestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs v. 15.11.1975), **7. c)** Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder Verlegung und/oder Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebauten Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde (ABl. EG Nr. L 73, S. 5/9). Vgl. aber auch Projekte nach Art. 4 Abs. 2 (*Anhang II*) **Nr. 10.** Infrastrukturprojekte: **e)** Bau von Straßen ... (nicht durch Anhang I erfasste Projekte), **Nr. 13.** Die Änderung oder Erweiterung von bereits genehmigten, durchgeführten oder in der Durchführungsphase befindlichen Projekten des Anhangs I oder II, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können (ABl. EG Nr. L 73, S. 5/13 vom 14.3.1997).

¹⁸²⁴ Rundschreiben des BMV an die obersten Straßenbaubehörden der Länder v. 15.4.1996 – StB 15/14.80.15/21 Va 96 –, abgedruckt in VkB1. 1996, 222, erwähnt in BT-Drs. 14/3646, S. 7. Mit Schreiben v. 16.4.1996 – E 11/20.71.10-01/27 Vma 96 – wies das BMV gleichfalls das EBA an, bei der Erteilung von Plangenehmigungen nach § 18 II AEG grds. ein Planfeststellungsverfahren oder PG-Verfahren mit formeller UVP durchzuführen, falls nicht ausnahmsweise der Weg des Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL gewählt wird. Dazu insg. näher *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. m.w.N.; zur UVP-Thematik bereits *ders.*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (153 ff.). Diese Verwaltungspraxis genügte jedoch, da sie jederzeit beliebig änderbar war, nicht den EuGH-Vorgaben, was auch die Bundesregierung erkannte, BT-Drs. 14/3646, ebd., S. 7 (zum Pkt. Kosten der öffentlichen Haushalte); vgl. dazu mit Nw. zur EuGH-Rspr. *Schmidt*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 Rn. 40 m.w.N. in Fn. 131 (S. 788).

¹⁸²⁵ Gemeint ist wohl Bayerisches UVP-Richtlinie Umsetzungsgesetz – BayUVPRLUG v. 27.12.1999, BayGVBl. 1999, S. 532 ff.

¹⁸²⁶ Vgl. hierzu BR-Drs. 674/1/00 v. 12.12.2000 zum Entwurf GUVPÄndRL, S. 112 ff., konkret S. 285 ff. (zur Möglichkeit eines PG-Verfahrens auch in Fällen von UVP-Pflicht in *allen* Bundesverkehrswegegesetzen); Widerspruch durch Ausschuss für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit a.a.O. S. 288 f.; siehe in diesem Zusammenhang auch BR-Drs. 674/00 v. 10.11.2000, S. 61 ff. u.a. zu Zielsetzung u. wesentlichem Inhalt des GesetzE; ferner zum Entwurf des VerkÄndG BR-Drs. 641/00 v. 10.11.2000, S. 1 f. (Anlage) sowie Antrag des Freistaates Bayern in BR-Drs. 641/2/00 v. 8.1.2000, S. 3 Mitte; so bereits speziell Antrag Bayerns v. 12.7.2000 in BR-Drs. 314/3/00, S. 1 ff.; in diesem Sinne auch der federführende Verkehrsausschuss in seiner Empfehlung v. 7.7.2000 in BR-Drs. 314/1/00, S. 2 ff.; anders die Grundkonzeption der Bundesregierung, die für UVP-pflichtige Vorhaben nunmehr stets ein aufwendiges Planfeststellungsverfahren anordnet, dazu etwa bereits BT-Drs. 14/3646, S. 7 f.

fung rechtlich möglich ist.¹⁸²⁷ Insbesondere wird durch die meisten Länder die Möglichkeit bejaht, eine Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend der EG-Richtlinie im Rahmen der Plangenehmigung durchführen zu können, ohne dass dabei die beschleunigenden Faktoren der PG aufgegeben werden müssten. Wie eine Plangenehmigung mit förmlicher UVP aussehen könnte, entnehmen Sie bitte der Anlage (Vermerk vom 22. November 2000); im Folgenden abgedruckt:

Vermerk: Zur Vereinbarkeit der Plangenehmigung mit der Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁸²⁸

In den neuen Bundesländern besteht ein fundamentales Interesse daran, dass die Plangenehmigung als Zulassungsinstrument für Straßenbauvorhaben erhalten bleibt. Die erforderliche Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Grundlage der EG-Richtlinie für ein Vorhaben steht dem nicht entgegen. Die RL 85/337/EWG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 97/11/EG schreibt nicht vor, dass eine UVP gleichbedeutend mit einem Planfeststellungsverfahren ist. Es müssen bei der Plangenehmigung daher lediglich zusätzliche Verfahrensschritte vorgenommen werden, um eine richtlinienkonforme Abarbeitung der UVP zu gewährleisten. Dazu gehört die nach § 9 UVPG bzw. Artikel 6 EG-RL erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung und die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen durch das Vorhaben in der Zulassungsentscheidung (§ 11 UVPG). Bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Plangenehmigung sind Fristen und Formen denkbar, die im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren wesentlich kürzer bzw. kompakter gefasst werden, um den beschleunigenden Charakter der Plangenehmigung beibehalten zu können, ohne dass dabei eine qualitative Einbuße im Bezug auf die richtlinienkonforme Durchführung der UVP einhergehen muss.

Es sind eine Reihe von Verfahren denkbar, die nahezu ausschließlich in Konflikt mit dem Naturschutz stehen und insoweit UVP-pflichtig sind, während alle übrigen öffentlichen Belange und private Betroffenheiten eine Plangenehmigung möglich machen, z.B. umfangreiche Kreuzungsmaßnahmen, Kurvenbegradigungen, Radwegbauten, Straßenausbauten auf kurzen Strecken usw. Ausschließlich wegen der gesetzlich erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung ein aufwendiges Planfeststellungsverfahren durchzuführen, wäre ein nicht zu vertretender Verwaltungsaufwand und ein Übermaß an Einsatz öffentlicher Gelder. In den neuen Bundesländern besteht ein besonderes Interesse daran, dass die Plangenehmigung als eigenständiges Zulassungsinstrument erhalten bleibt, damit der erhebliche Nachholbedarf an Straßenbaumaßnahmen so zeitnah wie möglich umgesetzt werden kann (Stand November 2000, noch vor Erlass des Artikelgesetzes vom 27. Juli 2001¹⁸²⁹).

¹⁸²⁷ So auch Müller, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen f. d. FachplanungsR, 2001, S. 147 (169 ff., 173 f.); Schittny, Erfahrungen mit der PG, in Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (104 f., 116); Stüer, DVBl. 1999, 1640 (1643); diese Ansicht vertritt gleichfalls der Verfasser.

¹⁸²⁸ Der Vermerk „Zur Vereinbarkeit der PG mit der UVP“ wurde von Herrn Pleger, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Potsdam) im November 2000 erstellt.

¹⁸²⁹ G. z. Umsetzung UVP-ÄndRL, IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I 1950/2015 (Art. 13 ff.).

Eine Plangenehmigung mit förmlicher UVP würde im Vergleich zum Planfeststellungsverfahren folgenden Verfahrensablauf mit sich bringen:

1. Umfang der Unterlagen:

Auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 1 u. 3 i.V.m. Anhang 4 der Richtlinie sollten zu den ausgelegten Unterlagen nur solche gehören, welche für die Umweltverträglichkeitsprüfung relevant sind. Dazu gehören

- a. der Erläuterungsbericht (nach der RL: Beschreibung des Projekts) einschließlich möglicher Variantenuntersuchungen,
- b. Übersichtskarte / Übersichtslageplan und
- c. der landschaftspflegerische Begleitplan, in welchem auf alle Schutzgüter bezogen, die Umweltverträglichkeit des Vorhabens behandelt wird.¹⁸³⁰

Im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren können entfallen:

- a) Verzeichnis der Bauwerke, Wege und sonstigen Anlagen – Bauwerksverzeichnis -,
- b) Ausbauquerschnitt, ggf. besondere Querschnitte,
- c) Lagepläne,
- d) Höhenpläne,
- e) Leitungspläne,
- f) Pläne für Kunstbauwerke (Brücken),
- g) Grunderwerbsverzeichnis und
- h) Grunderwerbspläne.

2. Fristen:

Die festzusetzenden Fristen sollten erheblich verkürzt, aber dennoch für die Beteiligung der Öffentlichkeit ausreichend sein (siehe Anlage)¹⁸³¹.

Die vorgenannten zeitlichen Einsparungen sind insbesondere dadurch zu erzielen, weil die Einschaltung der Anhörungsbehörde entbehrlich ist. Außerdem kann der Erörterungstermin entfallen, da dieser nach Art. 6¹⁸³² der EG-RL nicht vorgesehen ist. Bezüglich der für die Öffentlich-

¹⁸³⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Unterlagen, die dem Antrag i.d.R. beizufügen sind, wenn er von der Straßenbaubehörde bei der Planfeststellungsbehörde gestellt wird in Planfeststellungsrichtlinien 2002 – PlafeR 02 – (VkB1. 2002, S. 803 ff. /805 f., Nr. 5 (5) lit. a - n) = Bbg. ABl. Nr. 29 v. 23.7.2003, S. 670 ff. (Nr. 5 (5)). Im Vergleich zu den Planfeststellungsrichtlinien 1999 – PlafeR 99 – ist Buchstabe **m.** neu: geeignete Angaben nach § 3 a UVPG über das Entfallen der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie **n.** schalltechnische Untersuchung. Siehe auch Nachweis der i.d.R. erforderlichen Unterlagen für ein PG-Verfahren bei *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.2 (PG).

¹⁸³¹ Abgedruckt am Ende der Arbeit als Anlage.

¹⁸³² Art. 6 Abs. 2 erhielt durch die UVP-ÄndRL 97/11/EG (ABl. EG Nr. L 73, S. 5/7) folgende Fassung: Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Öffentlichkeit die Genehmigungsanträge (früher: *jeder* Genehmigungsantrag) sowie die nach Art. 5 eingeholten Informationen binnen einer angemessenen Frist zugänglich gemacht werden, damit der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Erteilung der Genehmigung dazu zu äußern. Art. 6 Abs. 3 UVP-RL 85/337/EWG (ABl. EG Nr. L 175, S. 40 = DVBl. 1987, 829/830) lautete unverändert: Die Einzelheiten dieser Unterrichtung und Anhörung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt, die nach Maßgabe der besonderen Merkmale der betreffenden Projekte oder Standorte insbesondere Folgendes tun können:

keit relevanten Fristen (Bekanntmachung, Auslegung, Einwendungsfrist)¹⁸³³ ist festzustellen, dass deren Verkürzung keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Privat Betroffene sind ohnehin nach § 38 Abs. 2 BbgStrG dergestalt zu beteiligen, dass sie ihr Einverständnis zu Baumaßnahmen geben müssen.¹⁸³⁴ Weitere private Betroffenheiten kann es nicht geben, weil niemand in Fragen des Naturschutzes in seinen Rechten verletzt werden kann (siehe dazu die einschlägige Rechtsprechung)¹⁸³⁵. Die zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG wird durch die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Plangenehmigung erarbeitet. Mit alledem weist die Plangenehmigung in Bezug auf die richtlinienkonforme Umsetzung der UVP keine Defizite auf.

-
- den betroffenen Personenkreis bestimmen;
 - bestimmen, wo die Informationen eingesehen werden können;
 - präzisieren, wie die Öffentlichkeit unterrichtet werden kann, z.B. durch Anschläge innerhalb eines gewissen Umkreises, Veröffentlichungen in Lokalzeitungen, Veranstaltung von Ausstellungen mit Plänen, Zeichnungen, Tafeln, graphischen Darstellungen, Modellen;
 - *bestimmen, in welcher Weise die Öffentlichkeit angehört werden soll*, z.B. durch Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme und durch öffentliche Umfrage;
 - *geeignete Fristen* für die verschiedenen Phasen des Verfahrens festsetzen, damit gewährleistet ist, dass binnen angemessener Fristen ein Beschluss gefasst wird.

Die UVP-RL in der Fassung der UVP-ÄndRL ist abgedruckt in MBl. NRW 1999, 1086 ff. (1087 f.). Allerdings wurden Art. 6 Abs. 2 u. 3 der UVP-RL durch Art. 3 Nr. 4 der RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17/19) in Anlehnung an die Vorgaben der Aarhus-Konvention (Art. 6 Abs. 2 u. 6) nunmehr komplett neu gefasst. Aktuelle Fassung der UVP-RL unter Berücksichtigung der Änderungen durch die RL 2003/35/EG ist abrufbar unter www.bmu.de Stichwort "UVP". Doch auch der aktuelle Art. 6 Abs. 4 UVP-RL räumt der betroffenen Öffentlichkeit lediglich ein Recht zur Stellungnahme ein und dessen Abs. 5 bestimmt eindeutig, dass die genauen Vorkehrungen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit (bspw. durch Aufforderung zu schriftlichen Stellungnahmen *oder* durch eine öffentliche Anhörung) durch den jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt werden (als Folge der Subsidiaritätsklausel des Art. 5 EG). Ein Erörterungstermin ist damit auch heute noch nicht UVP-rechtlich geboten, sondern nur fakulativ möglich.

¹⁸³³ Diese Verfahrensschritte des förmlichen Planfeststellungsverfahrens entfallen sonst grds. im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren.

¹⁸³⁴ Zwingend soweit Rechte anderer **wesentlich** beeinträchtigt werden; aber auch dann ist eine Einverständniserklärung möglich (im Übrigen steht eine nur *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigung der Erteilung einer PG nicht entgegen).

¹⁸³⁵ Grundsätzlich muss die Verletzung *eigener* subjektiver Rechte gerügt werden, um die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis aufweisen zu können (Ausschluss von Popularklagen), vgl. im Einzelnen *Kopp/Schenke*, VwGO, § 42 Rn. 59 ff. m.w.N. Ferner führt erst die zur Rechtswidrigkeit hinzutretende Rechtsverletzung dazu, dass der VA gem. § 113 I 1 VwGO letztlich aufgehoben bzw. nachgebessert wird, dazu a.a.O., § 113 Rn. 5 ff. u. Rn. 20 ff. Ist der Kläger jedoch enteignungsrechtlich betroffen, wird der zugrundeliegende VA (PFB oder PG) umfassend auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüft; siehe hierzu insg. m.w.N. zur Rspr. *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 255 ff. (S. 660 ff.), erstmals zur umfassenden Überprüfung im Falle einer Enteignung bereits BVerwG, Urt. v. 18.3.1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 = DÖV 1985, 253 ff. = DVBl. 1984, 140 m. Anm. *Schwabe u. Broß* = MDR 1983, 957 = NJW 1983, 2459 = NuR 1983, 313 = UPR 1984, 1; speziell auch zur UVP in der Straßenplanung (Verletzung v. Verfahrensbestimmungen, sofern der Fehler zu einem fehlerhaften Abwägungsergebnis führt) OVG Koblenz, Urt. v. 29.12.1994 – 1 C 10893/92.OVG –, ZUR 1995, 146 ff. (LS 1) m. Anm. *Schink*. Anders jedoch die altruistische Verbandsklage im Naturschutzrecht, vgl. dazu ausf. *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“, 2000 (zur Verfahrensbeteiligung S. 47 ff. und zu Klagerechten S. 95 ff.); speziell *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, (zu den Mitwirkungsfällen eingehend S. 86 ff., zum Verfahren S. 236 ff. und zur Durchsetzung der Verfahrensrechte S. 327 ff.), allerdings wird insg. auf die Rechtslage vor Erlass des aktuellen BNatSchG v. 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193) abgestellt, welches mit der Normierung der bundesweiten Verbandsklage in § 61 BNatSchG eine weitreichende Änderung herbeiführte (dazu BT-Drs. 14/6378, S. 60 ff. zu § 60, entspricht dem heutigen § 61, allerdings noch ohne Klagemöglichkeit in Fällen einer Plangenehmigung, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, nach § 61 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 BNatSchG heutiger Fassung).

HAMBURG:

Eine UVP/UVS wird entsprechend den europarechtlichen Vorgaben in direkter Anwendung der UVP-RL durchgeführt (Stand 9.5.2001). Unterlagen zur Umweltverträglichkeit wurden ausgelegt und die Möglichkeit der Stellungnahme eröffnet. Auf eine Erörterung wurde verzichtet.

HESSEN:

Bei der UVP handelt es sich lediglich um ein formelles Verfahren, dass bei der Plangenehmigung nicht erforderlich ist und von daher nicht erfolgt.¹⁸³⁶ Eine materielle UVP wird von der Straßenbaubehörde aufgrund der naturschutzrechtlichen Vorschriften im Rahmen der landschaftspflegerischen Begleitplanung und des Grundsatzes der Problembewältigung bei jeder Planung, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist, vorgenommen.

SAARLAND:

Nein, im Einzelfall in vereinfachter Form.

Ergänzend wurde folgende *Stellungnahme vom 9. August 2000*¹⁸³⁷ übersandt:

Zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (Artikelgesetz)¹⁸³⁸ sind im Hinblick auf Art. 13 zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes umfangreiche Stellungnahmen des Bund/Länder-Fachausschusses Straßenbaurecht eingebracht worden. Nach einstimmiger Ansicht des Unterausschusses „Planfeststellung und Umweltschutz“ sind im Hinblick auf die Formulierung des Gesetzentwurfs zu § 17 Abs. 1 u. 2 FStrG im Interesse der Beibehaltung der Instrumente der Plangenehmigung und des Unterbleibens der PF und PG Lösungen zu suchen, die diese Planungsinstrumente mit ihrem Beschleunigungseffekt weiterhin ermöglichen. Dies könnte durch folgende Formulierungen erreicht werden:

§ 17 Abs. 1 a S. 1 FStrG:

An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann *unter Beachtung von §§ 3 und 3 a des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung* eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

¹⁸³⁶ So die alte Rechtslage in Deutschland (vgl. Anhang zum UVPG: Anlage zu § 3, Nr. 8) bis zum Erlass des Artikelgesetzes v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.); allerdings war die UVP-ÄndRL ab dem 14.3.1999 unmittelbar anzuwenden; siehe nur Müller, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (166 ff., insb. 168 f.); eindeutig z.B. Gem. RdErl. d. Ministeriums f. Umwelt, Raumordnung u. Landwirtschaft u.a. NW v. 27.7.1999, MBl. NRW 1999, S. 1083 ff. (Pkt. 3.5 Plangenehmigungsverfahren, S. 1085) auch unter Bezugnahme auf d. Rspr. des EuGH v. 11.8.1995, NVwZ 1996, 369 („Großkrotzenburg“).

¹⁸³⁷ Stellungnahme stammt von Herrn Herbert Scherer, Ministerium f. Wirtschaft, Straßenbau u. Verkehr Saarbrücken.

¹⁸³⁸ Vgl. GesetzE d. Bundesregierung v. 10.11.2000, BR-Drs. 674/00, S. 146 ff. zu den Art. 13 bis 19 (Änderungen verkehrswegerechtlicher Vorschriften); sowie Stellungnahme BR v. 21.12.2000, BR-Drs. 674/00, S. 112 u. 286 ff.; vgl. auch BT-Drs. 14/4599, 14/5204, 14/5546, 14/3397, insb. 14/5750 und 14/6045 z. Entwurf eines Gesetzes z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u. weiterer EG-RL z. Umweltschutz; schließlich Beschlussempfehlung d. Vermittlungsausschusses v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6357 (u.a. wird nach Art. 13 Nr. 1 a § 17 Abs. 1 b FStrG neu eingefügt). Das endgültige Artikelgesetz datiert v. 27.7.2001 u. trat am 3.8.2001 in Kraft (BGBl. I S. 1950/Art. 13: 2015, Art. 25: 2021).

1. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und
2. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.

Abs. 2:

Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle unwesentlicher Bedeutung liegen vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

§§ 3 und 3 a des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung bleiben unberührt.

Nach Ansicht des Unterausschusses soll die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Plangenehmigung und beim Unterbleiben der PF und PG – abweichend von § 72 VwVfG - in Anlehnung an § 9 Abs. 3 UVPG unter Beachtung des Art. 6 Abs. 2 u. 3 der UVP-ÄndRL erfolgen.

Bekanntlich wurde das FStrG wie auch alle anderen Bundesverkehrswegegesetze mit Wirkung zum 3.8.2001 dahingehend geändert, dass die UVP-Pflicht grundsätzlich die Möglichkeit der Plangenehmigung ausschließt und zwingend die Planfeststellung nach sich zieht.¹⁸³⁹ Ausgenommen ist bundesrechtlich¹⁸⁴⁰ nur das fernstraßenrechtliche Plangenehmigungsverfahren gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG, soweit in den neuen Ländern für ein UVP-pflichtiges Vorhaben vor dem 31.12.2006 eine Plangenehmigung beantragt wird (Ausnahmetatbestand). In diesem Falle ist nach dessen S. 2 aber die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG einzubeziehen. Wohl um einem weiteren Vertragsverletzungsverfahren¹⁸⁴¹ nach Art. 226 EGV durch die Europäische Kommission vor dem EuGH¹⁸⁴² zu entgehen, war Deutschland nunmehr im Gegensatz zur früheren Rechtslage, wonach es die UVP-Richtlinie verspätet und zudem defizitär umgesetzt hatte¹⁸⁴³,

¹⁸³⁹ Seit dem Artikelgesetz v. 27. 7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.) jeweils **Nr. 1**: *es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist*. Gleichfalls Voraussetzung für das Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung; ebenfalls jeweils Nr. 1.

¹⁸⁴⁰ Auch einige Landesstraßengesetze sehen die Möglichkeit einer Plangenehmigung bei festgestellter UVP-Pflicht vor: z.B. § 38 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Bbg StrG; § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV und § 38 Abs. 2 S. 4 Thür StrG.

¹⁸⁴¹ Vertragsverletzungsverfahren der EG-Kommission gegen Deutschland in Rs. C - 24/99, ABl. EG Nr. C 86 S. 10 (v. 27.3.1999), welche aber mit Beschluss v. 18.2.2002 gestrichen wurde (ABl. EG Nr. C 109 S. 39).

¹⁸⁴² EuGH, Urt. v. 11.8.1995 - C-431/92 -, „Großkrotzenburg“ z. unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL, ZUR 1995, 258 ff. (260); vgl. insb. auch EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - C 301/95 -, keine frist- u. ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-RL durch Deutschland die PG betreffend, ZUR 1999, 44 ff. (LS 1 Spiegelstrich 3 u. 4).

¹⁸⁴³ Auch durch Stimmen im Schrifttum angemahnt, vgl. satt aller früh bereits *Viebrock*, NVwZ 1992, 939; *Pfeil*, Plangenehmigung u. UVP, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB 175, S. 101 ff. m.w.N.; *Schink*, NuR 1998, 173 (175 f. m.w.N.); *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361; *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., 2003, § 74 Rn. 163 a und b.

um eine sehr weitgehende und richtlinienkonforme Umsetzung bemüht. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des drohenden Bußgeldes wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung besagter Richtlinie und der den Anwendungsbereich erweiternden UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 zu sehen.¹⁸⁴⁴

SACHSEN:

RP Leipzig: Auf Grundlage der UVP-ÄndRL wird die UVP/UVS, erforderlichenfalls auch mit Öffentlichkeitsbeteiligung, durchgeführt (Stand 30.4.2001).

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Erstellt wird eine materielle Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), soweit ein Vorhaben nach den einschlägigen Bestimmungen des UVPG bei Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens UVP-pflichtig wäre. Diese Praxis wird in S.-H. bereits seit Einführung des Instrumentes der PG geübt.

Hintergrund bildet eine Rechtsstreitigkeit der Bundesregierung mit der Europäischen Kommission, die gerügt hatte, mit dem Instrument der Plangenehmigung würden die Umsetzungspflichten der UVP-Richtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland umgangen.¹⁸⁴⁵ Hierauf hatte sich die Bundesregierung verpflichtet, auch bei Plangenehmigungsverfahren eine materielle UVP zu erstellen, denn Zielsetzung des PG-Verfahrens sei nicht die Senkung von Umweltstandards, sondern die Verfahrensbeschleunigung. Die formalen Anforderungen des UVPG bzw. der UVP-RL einschließlich der dort vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung finden jedoch bei der Plangenehmigung keine Anwendung (Stand 27.4.2001).

THÜRINGEN:

Weil bei der Plangenehmigung (wie bei der Planfeststellung) die Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist.

8.) Werden Vorhaben, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können, auch durch Plangenehmigungen oder ausschließlich durch Planfeststellungen zugelassen?¹⁸⁴⁶

BADEN-WÜRTTEMBERG

RP Freiburg: Wenn eine Maßnahme UVP-pflichtig ist, wird ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt (Stand 20.4.2001).

RP Karlsruhe: Nur mit Planfeststellung; vgl. auch Gesetzänderung (Antwort v. 30.4.2001).

RP Stuttgart: Siehe Antwort 7.1.

¹⁸⁴⁴ Siehe hierzu 1. Teil: Einführung, E. Europarechtskonforme Gestaltung der Plangenehmigung m.w.N.

¹⁸⁴⁵ Siehe dazu EuGH v. 22.10.1998 - C 301/95 -, a.a.O., ZUR 1999, 44 ff. (LS 1 Spiegelstrich 3 u. 4); ferner Vertragsverletzungsverfahren der EG-Kommission gegen Deutschland in Rs. C - 24/99, ABl. EG Nr. C 86 S. 10 (v. 27.3.1999), welche vor dem Hintergrund d. Artikelgesetzes mit Beschluss v. 18.2.2002 gestrichen wurde (ABl. EG Nr. C 109 S. 39).

¹⁸⁴⁶ Inoffiziell wurde dem Verfasser mitgeteilt, dass durchaus auch größere Vorhaben mittels Plangenehmigung zugelassen wurden (Stand Frühjahr 2001), z.B. wurden in den neuen Bundesländern sogar 46 km Autobahn plangenehmigt. Paetow, ZUR 1996, 57 (59 f.) berichtet von 12 km Autobahnbau bei einer Zahl von etwa 100 (!) zu beteiligenden Grundeigentümern im Zuge des Ausbaus der überwiegend durch Staatsforst führenden A 9 auf sechs Fahrstreifen beim Dreieck Potsdam; dies ist nach Paetow sicher ein nicht nachahmenswertes Extrembeispiel.

RP Tübingen: Dies wäre nach dem FStrG zwar möglich¹⁸⁴⁷, fand bislang aber nicht statt (22.5.01).

BAYERN

Regierung v. Oberbayern: Bei erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt wird i.d.R. eine Planfeststellung durchgeführt (Antwort v. 30.5.2001).

Regierung v. Niederbayern: Für Plangenehmigungen wenig geeignet (Antwort v. 29.3.2001).

Regierung d. Oberpfalz: Ausschließlich Planfeststellung (Stand 3.5.2001).

Regierung v. Oberfranken: Keine Genehmigung, sondern normales PF-Verfahren (4.4.2001).

Regierung v. Mittelfranken: Theoretisch können auch solche Vorhaben, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen – durch Plangenehmigung zugelassen werden¹⁸⁴⁸ (Stand 29.5.2001). In der Praxis wird dies jedoch nicht vorkommen.

Regierung v. Unterfranken: Nein, wenn sie sich erheblich auf die Umwelt auswirken (3.5.2001).

Regierung v. Schwaben: Bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen werden ausschließlich Planfeststellungsverfahren durchgeführt (Stand 31.5.2001).

BRANDENBURG

Die Entscheidung, ob die rechtliche Absicherung durch PG oder PF erfolgt, hängt in erster Linie von der Frage ab, ob ein nicht zur Erteilung der Bauerlaubnis bereiter Betroffener wesentlich / nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Die Frage, ob das Vorhaben sich erheblich auf die Umwelt auswirken kann, lässt sich aufgrund der in jedem Fall vorangehenden Umweltverträglichkeitsprüfung mit anschließender Beteiligung der für die Umweltbelange zuständigen TöB und der Naturschutzverbände auch ohne förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit beurteilen (Antwort v. 3.5.2001).

BREMEN

Eine verbindliche Aussage, wie viele UVP-pflichtige Vorhaben durch Plangenehmigung zugelassen wurden, lässt sich im Nachhinein leider nicht mehr treffen, da die gesetzliche Regelung des UVPG a.F. i.V.m. der Anlage die Behörden veranlasste grds. keine formelle UVP durchzuführen und zudem die Notifizierungspflicht nach Art. 2 Abs. 3 lit. c UVP-RL¹⁸⁴⁹ nicht beachtet

¹⁸⁴⁷ So noch die alte Rechtslage bis zum Erlass des Artikelgesetzes vom 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.: jeweils Nr. 1), die UVP-pflichtige Vorhaben bzw. Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen nicht v. Anwendungsbereich der PG ausnahm (siehe *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 96 f., 99 u. 101). Grundlegend BVerwG, Beschl. v. 15.12.1994 – 7 VR 17.94 -, NuR 1995, 247 (LS): Die Erteilung einer Plangenehmigung nach § 14 Abs. 1 a WaStrG an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses setzt *nicht* voraus, dass durch das Vorhaben *keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt* zu besorgen sind. Anders bereits früher § 37 Abs. 1 StrG BW und § 37 Abs. 2 StrG LSA: wenn erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind (Umweltklausel). So auch der Vorschlag des Bundesrates zum PIVereinfG in BT-Drs. 12/4328, S. 26 f. = BR-Drs. 756/1/92, S. 8 f., der sich zum damaligen Zeitpunkt aber nicht durchsetzen konnte, da diese Voraussetzung – im Hinblick auf d. UVP-RL europarechtlich geboten - den Anwendungsbereich des Beschleunigungsinstrumentes der PG zu stark eingeschränkt hätte. Obwohl EG-rechtlich geboten, der Zeitgeist war ein anderer. Schutzklausel aber im Zuge des GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356 f.) etwa in § 31 III 1 Nr. 1 KrW-/AbfG; § 9 b I 2 AtG und § 31 I 3 Nr. 2 WHG a.F. (jetzt § 31 III WHG) normiert.

¹⁸⁴⁸ So grds. BVerwG, Beschluss v. 15.12.1994 – 7 VR 17.94 -, NuR 1995, 247 (LS) zu § 14 I a WaStrG.

¹⁸⁴⁹ Art. 2 Abs. 3 UVP-RL in der durch die UVP-ÄndRL unwesentlich abgewandelten Form lautete: Unbeschadet des Artikels 7 können die Mitgliedstaaten in *Ausnahmefällen* ein *einzelnes* Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten:

wurde. Zumindest ist nicht ein Fall bekannt, in dem die EG-Kommission von der „Ausnahme“ des Plangenehmigungsverfahrens informiert worden wäre. Ob durch die PG daher Umweltbelange entgegen der verbindlichen UVP-RL in der Abwägung ungenügend beachtet wurde, mit der Folge, dass Natur und Landschaft unangemessen zerstört wurden, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, aber doch im Einzelfall vermuten (Antwort v. 17.7.2001 bzw. spätere telefonische Ergänzung).

HAMBURG

Es sind in Hamburg PG-Verfahren mit integrierter UVP durchgeführt worden. Ob diese Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen im Sinne der UVP-ÄndRL einhergingen, konnte so offen bleiben (Stand 9.5.2001).

HESSEN

Vorhaben, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken, werden grds. durch PF zugelassen (7.5.01).

NIEDERSACHSEN

Bezirksregierung Braunschweig: Ausschließlich Planfeststellungsverfahren (Antwort v. 21.5.2001).

Bezirksregierung Hannover: I.d.R. werden solche Vorhaben als PF durchgeführt (Stand 18.4.2001).

Bezirksregierung Lüneburg: Nein, siehe 7.1. (Antwort v. 2.5.2001).

Bezirksregierung Weser/Ems: Keine Gefahr der „falschen“ Verfahrenswahl im Hinblick auf die (geänderte) UVP-RL bzw. umweltrelevante Vorhaben, da innerhalb der letzten 5 Jahre keine Plangenehmigung erteilt wurde (Stand Frühjahr 2001).

RHEINLAND-PFALZ: Ausschließlich durch Planfeststellungen (Antwort vom 9.5.2001).

SAARLAND: Ja, wenn keine Drittbetroffenheit (Antwort v. 2.5.2001).

SACHSEN

RP Chemnitz: Genehmigung durch PG ist möglich, wenn alle Betroffenen / Beteiligten zustimmen – entsprechend Wortlaut im Gesetz (Antwort v. 17.4.2001).

-
- a) prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist und ob die so gewonnen Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen;
 - b) *der Öffentlichkeit die Informationen betreffend diese Ausnahme zur Verfügung stellen und sie über die Gründe für die Gewährung der Ausnahme unterrichten;*
 - c) die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten u. ihr die Informationen übermitteln, die sie ggf. ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellen.

Die Kommission übermittelt den anderen Mitgliedstaaten unverzüglich die ihr zugegangenen Unterlagen. Die Kommission erstattet dem Rat jährlich über die Anwendung dieses Absatzes Bericht. Die geänderte UVP-RL ist abgedruckt in MBl. NRW 1999, 1086 ff. (1087), siehe zur Durchführung nach dem Umsetzungszeitpunkt 14.3.1999, a.a.O., S. 1083 ff. Während Art. 2 Abs. 3 lit. c unverändert blieb, wurden lit. a) und b) durch Art. 3 Nr. 3 der RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17/19) leicht abgewandelt (Umsetzungsfrist lief am 25.6.2005 ab). Konsolidierte Fassung der UVP-RL (ohne rechtlichen Status u. ohne Erwägungsgründe) ist abrufbar unter www.bmu.de Stichwort „UVP“.

RP Leipzig: Bislang wurden in solchen Fällen Plangenehmigungen erteilt (Stand 30.4.2001). Aufgrund der UVP-ÄndRL werden voraussichtlich in solchen Fällen Planfeststellungen durchgeführt.

SACHSEN-ANHALT

RP Dessau: Vorhaben, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, werden ausschließlich im Wege der Planfeststellung zugelassen (Antwort v. 9.5.2001).

RP Halle: Ausschließlich durch PFB. So ist gewährleistet, dass alle von der Baumaßnahme betroffenen Schutzgüter gemäß § 2 des UVPG umfassend dargestellt und bewertet werden können. Das Bewertungsergebnis kann dann als ein Schwerpunkt in die Gesamtabwägung eingestellt werden (Antwort v. 3.5.2001).

RP Magdeburg: Nein – ausschließlich Planfeststellungen (Antwort v. 31.5.2001).

SCHLESWIG-HOLSTEIN

Der Begriff der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen ist durch Ziffer 13 des Anhanges II der UVP-ÄndRL belegt. Sofern jedoch mittels einer Einzelfalluntersuchung gem. Art. 4 (2) lit. a) der UVP-ÄndRL nachgewiesen werden kann, dass ein Projekt keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen werden muss, kann auch von dem Instrument der PG Gebrauch gemacht werden (keine Öffentlichkeitsbeteiligung, siehe auch nachfolgend Ziffer 18.2; Antwort v. 27.4.2001).

THÜRINGEN

Die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) werden nur mit PF zugelassen. Dort sind enorme Ausgleichsmaßnahmen, teilweise Ersatzmaßnahmen notwendig. Sie werden einvernehmlich im Verfahren festgelegt. Kleinere Landesstraßenvorhaben als Ausbaumaßnahmen werden auch mit PG zugelassen, wenn der Vorhabenträger mit dem Staatlichen Umweltamt (SUA) einig ist (Stand 18.4.2001).

Keine Angabe: Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, NRW¹⁸⁵⁰, RP Dresden (Sachsen).

9.1.) Finden die §§ 71 a ff. VwVfG (Beschleunigung von Genehmigungsverfahren: Beratung, Auskunft, Sternverfahren und Antragskonferenz) Anwendung bzw. was nicht?¹⁸⁵¹

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: Ja (Stand 20.4.2001).

RP Karlsruhe: Nein¹⁸⁵² (Antwort v. 30.4.2001).

¹⁸⁵⁰ Allerdings werden laut *Landschaftsverband Westfalen-Lippe* Plangenehmigungen bei Vorliegen d. Voraussetzungen nur bei kleinen Maßnahmen o. aber bei Änderung d. Planes nach dessen Auslegung durchgeführt (Antwort v. 20.3.00).

¹⁸⁵¹ Vgl. hierzu auch *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation v. Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange - Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen -, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 27 ff.

RP Stuttgart: Je nach Dringlichkeit und Sachlage finden sämtliche Beschleunigungsinstrumente (Beratung, Auskunft, Sternverfahren, Antragskonferenz, zusätzliche Fertigung von Unterlagen) Anwendung (Stand 11.5.2001).

RP Tübingen: Beteiligung d. Träger d. öffentlichen Belange erfolgt schon immer gleichzeitig, Gleiches gilt für Gespräche mit dem Vorhabensträger vor Antragstellung, z.T. auch Durchsicht der Planunterlagen. Dies führt zur Beschleunigung (Antwort v. 22.5.2001).

BAYERN:

Regierung v. Oberbayern: Sofern vom Vorhabenträger erbeten, werden vor Antragstellung Besprechungen zur Vorbereitung des Verfahrens durchgeführt. Beratung ist selbstverständlich. Die Anhörung erfolgt grundsätzlich im Sternverfahren (Stand 30.5.2001).

Regierung v. Niederbayern: Nicht einschlägig, da Straßenbau kein wirtschaftliches Unternehmen darstellt.¹⁸⁵³ Unabhängig davon ist es seit Jahren üblich, die Straßenbaubehörden ausreichend zu informieren und zu beraten (Antwort v. 29.3.2001).

Regierung d. Oberpfalz: Die Vorschriften spielen keine besondere Rolle; allerdings erfolgt in schwierigen Verfahren Beratung und Auskunft, also eine Art Antragskonferenz zwischen Planfeststellungsbehörde und Baulastträger (Stand 3.5.2001).

Regierung v. Oberfranken: §§ 71 a ff. VwVfG finden grds. keine Anwendung, da die möglichen Antragsteller (Straßenbaulastträger) kein Wirtschaftsunternehmen sind und als öffentlicher Planungsträger im Regelfall auch keine Beratung und Auskünfte benötigen.¹⁸⁵⁴ Auch eine Antragskonferenz wird nicht abgehalten.¹⁸⁵⁵ Das sog. Sternverfahren wird seit jeher angewandt und nicht erst seit § 71 d VwVfG dies so vorsieht (Antwort v. 4.4.2001).¹⁸⁵⁶

Regierung v. Mittelfranken: Ja (Stand 29.5.2001).

Regierung v. Unterfranken: Ja, sofern erforderlich (Antwort v. 3.5.2001).

Regierung v. Schwaben: Die Anwendung der §§ 71 a ff. VwVfG / Art. 71 a ff. BayVwVfG ist aufgrund § 72 Abs. 1 VwVfG bzw. Art. 72 Abs. 1 BayVwVfG ausgeschlossen¹⁸⁵⁷ (Antwort v. 31.5.01).

¹⁸⁵² Für eine Anwendung indes zu Recht *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 2 m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 15 ebenfalls unter Verweis auf d. Begründung des RegE, BT-Drs. 13/3995, S. 8.

¹⁸⁵³ Anders die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des GenBeschlG v. 6.3.1996, BT-Drs. 13/3995, S. 8: Genehmigungen sind auch besondere öffentliche Gestaltungen, *insb. die Plangenehmigung*. Der Begriff der wirtschaftlichen Unternehmung umfasst auch öffentliche Investitionen wie Müllverbrennungsanlagen o. Kläranlagen (zu § 71 a); kritisch die Stellungnahme des Bundesrates, der bemängelt, dass dem Antragsteller damit ein grundsätzlicher Anspruch gegen die Genehmigungsbehörde eingeräumt werde und weiter eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf Art. 3 GG sieht („sehr bedenkliche Sonderregelung für einen Teil der Genehmigungsverfahren“), BT-Drs. 13/3995, S. 12 (li. Sp. u.).

¹⁸⁵⁴ Siehe vorherige Fn. und ausführlich 4. Teil der Arbeit, D. II. 1.-7.

¹⁸⁵⁵ Ebd.

¹⁸⁵⁶ So auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 2 m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 4 m.w.N.; *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955. Vgl. ferner BT-Drs. 13/3995, S. 9 zu § 71 d: Absatz 1 regelt das Sternverfahren, das schon heute zu den Standardmaßnahmen der Verfahrensbeschleunigung gehört.

¹⁸⁵⁷ Zwar schließt § 72 I VwVfG bzw. Art. 72 I BayVwVfG die Anwendung der §§ bzw. Art. 71 a bis 71 e für das *Planfeststellungsverfahren* aus, doch normiert § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG bzw. Art. 74 VI 2 Hs. 2 BayVwVfG gerade, dass auf die Erteilung der PG die Vorschriften über das PF-Verfahren u. damit also auch § 72 I VwVfG bzw. Art. 72 I BayVwVfG *keine* Anwendung finden. Somit sind wiederum die allg. Vorschriften der §§ bzw. Art. 9 ff. einschließlich der §§ 71 a ff. VwVfG bzw. Art. 71 a ff. BayVwVfG anzuwenden. Siehe nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154 i.V.m. § 71 a Rn. 15 u. 44 m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 i.V.m. § 71 a Rn. 2 a.E.

BRANDENBURG: Die §§ 71 a ff. VwVfG finden keine Anwendung¹⁸⁵⁸ (Antwort v. 3.5.2001).

HAMBURG: Die Verfahren wurden und werden unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt (9.5.2001).¹⁸⁵⁹

HESSEN: Die Vorschriften der §§ 71 a ff. VwVfG können keine Anwendung finden, da sie nur für wirtschaftliche Unternehmungen, nicht aber für straßenrechtliche Plangenehmigungsverfahren Anwendung finden (Antwort v. 7.5.2001).¹⁸⁶⁰

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: Beratung und Auskunft sowie ggf. Sternverfahren finden Anwendung (21.5.01).

BR Hannover: Auch wenn die Vorschriften vom Wortlaut her nur auf wirtschaftliche Unternehmungen Anwendung finden, werden die Instrumente seit Jahren angewendet (Stand 18.4.2001). Sie beschleunigen die Behördenpraxis (z.B. Sternverfahren).¹⁸⁶¹ Da die Antragsteller (Straßenbauämter) jedoch selbst hinreichend sachkundig sind, ist eine weitere Beschleunigung durch Beratung und Auskunft etc. nicht zu erreichen.

BR Lüneburg: Nein, da der § 73 Abs. 3 a VwVfG¹⁸⁶² für das Planfeststellungsverfahren eine gesonderte Rechtsquelle enthält. Der Vorhabensträger legt mehrere Unterlagen vor, so dass es gängige Praxis darstellt, TöB gleichzeitig anzuhören (Antwort v. 2.5.2001).

BR Weser/Ems: Keine Angabe.

RHEINLAND-PFALZ: Nein; wegen § 72 Abs. 1 VwVfG nicht. Insoweit ist die Plangenehmigung als besonderer Fall des Planfeststellungsverfahrens in Teil V, Abschnitt 2 des VwVfG zu

¹⁸⁵⁸ Vgl. vorherige Fn.

¹⁸⁵⁹ Diese Antwort ist allerdings recht pauschal und lässt letztlich offen, ob die Behörde besagte Regelungen der §§ 71 a ff. HVwVfG anwendet oder nicht, wozu sie verpflichtet wäre (siehe vorvorherige Fn.).

¹⁸⁶⁰ Der Begriff *wirtschaftliche Unternehmung* ist grds. weit zu verstehen; vgl. nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 a Rn. 49 m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 a Rn. 10 m.w.N. Er stammt aus der Volks- u. Betriebswirtschaftslehre, wird aber weder dort noch im VwVfG eindeutig definiert. Die Begrifflichkeit umfasst auch öffentliche Investitionen wie Müllverbrennungsanlagen oder Kläranlagen (BT-Drs. 13/3995, S. 8 a.E.). Ausgeschlossen werden sollen lediglich solche Vorhaben, die der privaten Lebensführung dienen (z.B. Erteilung einer Fahrerlaubnis) und Genehmigungen, die lediglich der Berufszulassung dienen (z.B. Approbationen als Apotheker oder Arzt); a.a.O.

¹⁸⁶¹ Kritisch zu §§ 71 a ff. VwVfG als Signalsetzung bzw. Vorwurf in d. Nähe symbolischer Gesetzgebung etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 a Rn. 7 m.w.N. unter Verweis auf die Kritik des Bundesrates an der starken Reglementierung d. Verfahrens in BR-Drs. 29/1/96, S. 3 ff.; positiv dagegen *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 a Rn. 1 ff. m.w.N.

¹⁸⁶² § 73 Abs. 3 a VwVfG: Die Behörden nach Abs. 2 (deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird) haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die *drei Monate* nicht überschreiten darf. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen werden nicht mehr berücksichtigt, es sei denn, die vorgebrachten Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung. Die Vorschrift wurde durch d. GenBeschlG v. 12.9. 1996 (BGBl. I S. 1354/1355, zu Nr. 7 c) neu eingefügt und orientiert sich am bereits bestehenden Fachplanungsrecht. Sie gilt aber nur für das Planfeststellungs- und nicht das Plangenehmigungsverfahren. Im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren findet jedoch u.a. § 71 d VwVfG Anwendung, der eine entsprechende Regelung enthält, siehe näher 4. Teil, D. II., speziell 3. und 7. Als Äußerungsfrist sollte jedoch im beschleunigten PG-Verfahren i.d.R. eine Frist von maximal 1 Monat vorgegeben werden, ggf. kürzer und nur ausnahmsweise länger (ausführlich 4. Teil, D.).

sehen; die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften regeln abschließend das PF-Verfahren (9.5.2001).¹⁸⁶³

SAARLAND: Ja (2.5.2001).

SACHSEN:

RP Chemnitz: Die genannten Regelungen (§§ 71 a ff. VwVfG) sind von untergeordneter Bedeutung, da es sich bei den Antragstellern im Regelfall um Behörden handelt, die zwischenzeitlich wissen, was bei einer Antragstellung zu beachten ist. Art und Form eines Antrages wurden in der Vergangenheit abgestimmt. Fragen betreffend eine zukünftige Planung oder zu erstellende Antragsunterlagen können jederzeit – auch vor Stellung eines Antrages – erörtert werden. Bei sonstigen Antragstellern findet i.d.R. eine Vorberatung statt. Die Verfahrensschritte einschließlich einzukalkulierende Dauer des Verfahrens werden erörtert, nach Eingang einer (ggf. auch nur Vor-) Planung werden Absprachen über zu beteiligende TöB getroffen. Gegenstellungen des Vorhabenträgers zu im Öffentlichkeitsverfahren eingegangenen Stellungnahmen werden unmittelbar auf Vollständigkeit und Aussagekraft ausgewertet, bei Bedarf und auf Wunsch auch gemeinsam mit dem Vorhabenträger. Eingehende Stellungnahmen betroffener Dritter / TöB werden binnen Wochenfrist an den Vorhabenträger mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt (Antwort v. 17.4.2001).

RP Dresden: Keine Angabe.

RP Leipzig: In einer Besprechung werden zu korrigierende Punkte benannt und insb. darüber beraten, welche Verfahrensart die Richtige ist. Die TöB-Beteiligung erfolgt zeitgleich und unter Fristsetzung (Stand 30.4.2001).

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Die in den §§ 71 a ff. VwVfG LSA enthaltenen Bestimmungen sind gem. § 72 Abs. 1 VwVfG LSA für das Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen (9.5.2001).¹⁸⁶⁴

RP Halle: Nein (Antwort v. 3.5.2001). Nach dem Wortlaut des § 71 a VwVfG LSA handelt es sich hierbei um Genehmigungsverfahren, *die der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers dient*. Unabhängig davon wird der BLT von der Genehmigungsbehörde permanent beraten und holt im Rahmen der Benehmensherstellung die erforderlichen Stellungnahmen gleichzeitig ein (sog. Sternverfahren).

RP Magdeburg: Nein, § 72 Abs. 1 VwVfG (Stand 31.5.2001).¹⁸⁶⁵

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Nein. Gemäß § 1 (3) VwVfG findet das VwVfG des Bundes auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes keine Anwendung. Maßgeblich sind die Bestimmun-

¹⁸⁶³ A.A. statt aller *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 154 m.w.N. und der Wortlaut v. § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG bzw. § 17 I a 2 Hs. 2 FStrG: auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung, so dass mithin auch § 72 I Hs. 2 VwVfG nicht anwendbar ist und damit die §§ 71 a bis e VwVfG folglich nicht ausgeschlossen sind, sondern vielmehr grds. anzuwenden sind.

¹⁸⁶⁴ Diese Aussage ist für das PF-Verfahren zutreffend, doch im Plangenehmigungsverfahren finden die §§ 71 a-e LVwVfG aufgrund doppelter Negation Anwendung, siehe ausf. 4. Teil der Arbeit, D. II., 1.-7 (speziell 1.).

¹⁸⁶⁵ Ebd. und siehe vorvorherige Fn.

gen des Landes-VwVfG. Und diesem sind die Novellierungen des Teiles V, Abschnitt 1 a des VwVfG bislang (Stand 27.4.2001) fremd.¹⁸⁶⁶

THÜRINGEN: Nein (Antwort v. 18.4.2001).

Keine Angabe: Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und NRW.

Erstaunlicherweise gaben knapp 1/3 aller befragten Behörden an, dass sie die Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a bis e VwVfG im Plangenehmigungsverfahren nicht bzw. nur zum Teil anwenden würden, wozu u.a. auch die begrenzte Behördenpräklusion nach § 71 d Abs. 2 VwVfG zählt.¹⁸⁶⁷ Diese Bestimmungen stehen allerdings nicht zur beliebigen Disposition der jeweils zuständigen behördlichen Stellen, sie stellen vielmehr zwingend anzuwendendes Gesetzeswerk dar. Ihre Anwendbarkeit¹⁸⁶⁸ auch und gerade im beschleunigten plangenehmigungsrechtlichen Verfahren ergibt sich aus dem Zusammenspiel von § 72 Abs. 1 Hs. 2 VwVfG mit der allgemeinen plangenehmigungsrechtlichen Regelung in § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG bzw. dem einschlägigen und damit vorrangigen Fachplanungsrecht¹⁸⁶⁹.

Im Wege einer doppelten Negation gelangt der Abschnitt 1 a über die „Beschleunigung von Genehmigungsverfahren“ nach Maßgabe des jeweiligen LVwVfG¹⁸⁷⁰ zur Anwendung.¹⁸⁷¹ Bei Bundesbehörden, also etwa dem Eisenbahn-Bundesamt oder den zuständigen Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen, ist nach § 1 Abs. 1 VwVfG des Bundes dieses Gesetz unmittelbar anwendbar.¹⁸⁷² Zwar schließt § 72 Abs. 1 Hs. 2 VwVfG die Anwendbarkeit der §§ 71 a bis 71 e VwVfG in Planfeststellungsverfahren aus, doch normieren die plangenehmigungsrechtlichen Regelungen¹⁸⁷³ wiederum (allg. § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG), dass auf die Erteilung der Plangenehmigung die Vorschriften über das planfeststellungsrechtliche Verfahren keine Anwendung finden. Letztlich bleibt es somit bei der Anwendbarkeit des § 71 a VwVfG, wonach die §§ 71 b bis e VwVfG (sämtliche Beschleunigungsbestimmungen) Anwendung finden, wenn das Verwal-

¹⁸⁶⁶ Schleswig-Holstein passte sein Landesverwaltungsgesetz – LVwG – als letztes Bundesland an die Änderungen des GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1355) an mit Gesetz v. 18.6.2001 (GVBl. 2001, S. 81), indem Unterabschnitt 1 a: Beschleunigung v. Genehmigungsverfahren, also §§ 138 a bis e LVwG sowie insb. die PG in § 141 Abs. 6 LVwG normiert wurde. Die §§ 138 a-e LVwG sind auch auf Plangenehmigungsverfahren anzuwenden, näher 4. Teil der Arbeit, D. II., 1.-7 (insb. 1.)

¹⁸⁶⁷ Zur begrenzten Effektivität der §§ 71 a ff. VwVfG und zur Notwendigkeit weiterer Schritte *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 35 ff. m.w.N.

¹⁸⁶⁸ Amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996 zum GenBeschlGE, S. 8 (zu § 71 a: „insb. Plangenehmigung“); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 2 a.E., § 74 Rn. 170; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 15, insb. 44, § 74 Rn. 154; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 a Rn. 6, § 74 Rn. 163; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 3 m.w.N., § 74 Rn. 158 a.E.; *Jüde*, UPR 1996, 361 (363 re. Sp. o.).

¹⁸⁶⁹ § 18 II 2 Hs. 2 AEG; § 28 I a 2 Hs. 2 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 2 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 2 LuftVG; § 2 II 2 Hs. 2 MBPlG: „auf ihre Erteilung (PG) finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung“. So auch die Regelungen im sonstigen landesrechtlichen Fachplanungsrecht – insb. den LStrG.

¹⁸⁷⁰ Die Regelungen stimmen landesweit inhaltlich überein und weisen z.T. nur leichte sprachliche Abweichungen auf. Stets sind sie in den §§ 71 a-e VwVfG (in Bayern Art.) normiert, nur in Schleswig-Holstein sind sie in den §§ 138 a-e LVwG SH zu finden (zuletzt eingefügt durch Gesetz v. 18.6.2001, vgl. GVBl. S. 81).

¹⁸⁷¹ Näher zum Sternverfahren, zur Antragskonferenz und zur begrenzten Behördenpräklusion 4. Teil, D. II. 1.-8.

¹⁸⁷² Näher zu den formellen Voraussetzungen der Anwendbarkeit der §§ 71 a ff. VwVfG in Bund und Ländern *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 25 ff.

¹⁸⁷³ § 18 II 2 Hs. 2 AEG; § 28 I a 2 Hs. 2 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 2 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 2 LuftVG; § 2 II 2 Hs. 2 MBPlG; so auch die entsprechenden Regelungen in den jeweiligen Landesgesetzen – etwa den LStrG.

tungsverfahren die Erteilung einer Genehmigung zum Ziel hat, die der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers dient. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sind solche Genehmigungen auch besondere öffentliche Gestaltungen, insbesondere die Plangenehmigung.¹⁸⁷⁴ Für das Planfeststellungsverfahren wiederum gelten nach ausdrücklicher Anordnung (s.o.) die besagten Vorschriften zumindest nicht unmittelbar, da insoweit überwiegend speziellere Verfahrensregelungen existieren, eine selektive Heranziehung erscheint indes nicht völlig ausgeschlossen.¹⁸⁷⁵ Der Begriff der wirtschaftlichen Unternehmung ist *weit* auszulegen und umfasst ausweislich der amtlichen Begründung auch öffentliche Investitionen wie Müllverbrennungs- oder Kläranlagen.¹⁸⁷⁶ Ausgeschlossen werden sollen lediglich solche Vorhaben, die auf die rein private Lebensführung des Antragstellers ausgerichtet sind (z.B. Erteilung einer Fahrerlaubnis).¹⁸⁷⁷ Die Beschränkung auf Genehmigungsverfahren, die Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung dienen, macht darüber hinaus deutlich, dass auch Genehmigungen, die nur im Zusammenhang mit der Berufszulassung stehen (z.B. Approbation als Apotheker oder Arzt), desweiteren nicht vom Sinn und Zweck der Regelung erfasst sind.¹⁸⁷⁸ Festzuhalten bleibt aber, dass die Zielrichtung der Verfahrensbeschleunigung klassischerweise auf das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung zutrifft, so dass in aller Regel ein Vorhaben Gegenstand ist, welches zugleich einer wirtschaftlichen Unternehmung im Gesetzessinne dient.¹⁸⁷⁹

Die Erkenntnis der Anwendbarkeit der §§ 71 a bis e VwVfG im Plangenehmigungsverfahren wird sich wohl langsam aber sicher durchsetzen. Ihre beschleunigende Wirkung steht dabei außer Frage. Bei dem Umfrageergebnis bleibt letztlich zu berücksichtigen, dass die (zumeist) maßgeblichen LVwVfG erst recht spät an das VwVfG des Bundes angepasst wurden. Doch hatten die zuständigen Behörden im Grunde genügend Zeit, sich mit dem Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen zu befassen. Auch wenn das flexible Plangenehmigungsverfahren nunmehr einige zusätzliche, allerdings i.d.R. optionale Verfahrensschritte aufweist, bleiben Einfachheit und der Aspekt der Beschleunigung doch gewahrt bzw. werden mitunter sogar gefördert, wie z.B. mit dem obligatorischen Sternverfahren und der damit zusammenhängenden (begrenzten) Behördenpräklusion nach § 71 d Abs. 1 u. 2 VwVfG.¹⁸⁸⁰

¹⁸⁷⁴ BT-Drs. 13/3995, S. 8 (zu § 71 a, re. Sp. u.).

¹⁸⁷⁵ In diesem Sinne auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 a Rn. 6.

¹⁸⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 13/3995, a.a.O., S. 8; zur weiten Auslegung näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 10; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 49; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 4, § 74 Rn. 158, zum Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 a Rn. 7 ff.

¹⁸⁷⁷ BT-Drs. 13/3995, a.a.O., S. 8 (zu § 71 a, re. Sp. u.).

¹⁸⁷⁸ Ebd.

¹⁸⁷⁹ Amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996 zum GenBeschlGE, S. 8 (zu § 71 a: „insb. Plangenehmigung“); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 2 a.E., § 74 Rn. 170; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 15, insb. 44, § 74 Rn. 154; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 a Rn. 6, § 74 Rn. 163; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 3 m.w.N., § 74 Rn. 158 a.E.; *Jäde*, UPR 1996, 361 (363 re. Sp. o.).

¹⁸⁸⁰ Siehe näher 4. Teil, D. II.

9.2.) Erleichtern oder verzögern sie die Behördenpraxis?¹⁸⁸¹

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: Die §§ 71 a ff. LVwVfG erleichtern die Praxis (vgl. beigefügten Erfahrungsbericht)¹⁸⁸².

RP Karlsruhe: Weder noch.

RP Stuttgart: Bei sachgerechtem Einsatz beschleunigen die unter Pkt. 9.1. genannten Instrumente die Behördenpraxis. Entscheidend für die Verfahrensdauer ist jedoch stets der Raumwiderstand, der jedoch nach den Erfahrungen des RP Stuttgart durch eine faire und transparente Verfahrensgestaltung gemildert werden kann.

RP Tübingen: Die oben genannten Instrumente (Pkt. 9.1.) führen zur Beschleunigung.

BAYERN:

Regierung v. Oberbayern: Erleichterung.

Regierung v. Niederbayern: Keine Angaben (siehe Pkt. 9.1.).

Regierung d. Oberpfalz: Soweit anwendbar: Erleichterung (vgl. Pkt. 9.1.).

Regierung v. Oberfranken: - (s. Pkt. 9.1.)

Regierung v. Mittelfranken: Sie sind ohnehin selbstverständlich und dienen der Beschleunigung des Verfahrens.

Regierung v. Unterfranken: Ja, sie erleichtern die Behördenpraxis.

Regierung v. Schwaben: - (s. Pkt. 9.1.)

¹⁸⁸¹ Siehe zum Sternverfahren anhand einer empirischen Erhebung in den vier Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen u.a. im Straßenbereich *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange - Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen -, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 27 ff.; für die Plangenehmigung relevante Ergebnisse werden auszugsweise im 4. Teil der vorliegenden Arbeit, D. II. 2., 4. und 8. wiedergegeben.

¹⁸⁸² Das RP Freiburg führt in seinem Erfahrungsbericht v. 9.3.1999 zu den verfahrensbeschleunigenden Regelungen des LVwVfG auszugsweise folgendes aus: Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die für die straßenrechtliche Planfeststellung maßgeblichen Beschleunigungsvorschriften (Plangenehmigung, Fristen für die Abgabe der behördlichen Stellungnahmen und die Anberaumung des Erörterungstermins, Präklusion) bereits seit Anfang der 90er Jahre im StrG (und im FStrG) enthalten waren. Durch das Landesverwaltungsverfahrenbeschleunigungsgesetz v. 24.11.1997 (GBl. S. 470) wurden diese Regelungen auf das gesamte Planfeststellungsrecht ausgedehnt und dementsprechend in das LVwVfG übernommen. Dies vorausgeschickt, lassen sich die Erfahrungen des Referats 15 mit den zentralen Beschleunigungsvorschriften wie folgt zusammenfassen: **I. Plangenehmigung (§ 74 Abs. 6 LVwVfG)**

Die Plangenehmigung, die unter bestimmten Voraussetzungen an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses möglich ist, hat sich bewährt. Sie führt zu einer erheblichen Verkürzung der Verfahrensdauer, ist allerdings nur bei kleinen, „unkomplizierten“ Vorhaben mit kleinen oder nur wenigen Grundstücksbetroffenen anwendbar, vor allem bei Änderungen von Straßen. Besondere Bedeutung kommt ihnen auch als Ergänzung oder Änderung von bereits erlassenen Planfeststellungsbeschlüssen zu (z.B. B 31 Ost). Bistlang (Stand 9.3.99) wurden 30 Plangenehmigungen erteilt, weitere stehen zur Entscheidung an. (...) Ein Bedarf für weitere gesetzliche Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung wird derzeit nicht gesehen.

Zu den folgenden Punkten könnte eine weitere Angleichung von FStrG und StrG mit dem LVwVfG angestrebt werden: z.B. (...)

- *Voraussetzung der Plangenehmigung ist gegenüber FStrG/StrG unverständlich verschärft, da keine Beeinträchtigung vorliegen darf gem. § 74 Abs. 6 LVwVfG (FStrG: keine wesentliche Beeinträchtigung). Die Abstufung gegenüber der Entbehrlichkeit ist daher verwischt und engt den Spielraum der Plangenehmigung unnötig ein.*
- *Der Ausschluss der enteignungsrechtlichen Vorwirkung nach § 74 Abs. 6 LVwVfG ist ebenfalls unverständlich, da er das evtl. nachfolgende Enteignungsverfahren unnötig belastet. (Anm. d. Verf.: In Fällen des § 74 VI LVwVfG kann es gar kein Enteignungsverfahren geben, da gerade Voraussetzung ist, dass Rechte anderer*

HESSEN:

Bei straßenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren werden die Aufgaben der Genehmigungsbehörde auf die Straßenbaubehörde delegiert. Dadurch kann im Einzelfall eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden (Stand 7.5.2001).

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: Die Anwendungsfälle sind zu gering, um Aussagen zu machen (Stand 21.5.01).

BR Hannover: Sie beschleunigen die Behördenpraxis (z.B. Sternverfahren; vgl. auch Pkt. 9.1.).

BR Lüneburg: k.A.

RHEINLAND-PFALZ: Entfällt (siehe Pkt. 9.1.).

SAARLAND: Weder noch.

SACHSEN:

RP Chemnitz: Da diese sog. Beschleunigungsregelungen der §§§ 71 a ff. VwVfG an sich nur Selbstverständlichkeiten beinhalten, wird deren Bedeutung als vernachlässigbar angesehen.¹⁸⁸³

RP Dresden: Keine Angabe.

RP Leipzig: k. A.

Keine Angabe:¹⁸⁸⁴ **Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen-Anhalt:** *Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg* sowie **Schleswig-Holstein und Thüringen.**

10.) Wird die Plangenehmigung öffentlich bekannt gemacht?¹⁸⁸⁵

NEIN: B.-W.: *RP Freiburg, RP Karlsruhe, RP Tübingen; Bayern: Reg. v. Oberbayern, Reg. v. Niederbayern:* Art. 41 Abs. 3 BayVwVfG lässt dies zu, falls gesetzlich vorgesehen. Art. 38 Abs. 2 S. 3 BayStrWG schließt die Anwendbarkeit der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren, also auch Art. 74 Abs. 4 S. 2 u. 3 BayVwVfG, aus.¹⁸⁸⁶ *Reg. d. Oberpfalz, Reg. v. Oberfranken, Reg. v. Mittelfranken, Reg. v. Unterfranken; Brandenburg; Hessen; Niedersachsen: BR Braunschweig, BR Hannover:* Nein, Sie wird nur den am Verfahren beteiligten zugestellt. *BR Lüneburg; Rheinland-Pfalz; Saarland; Sachsen: RP Chemnitz:* Nein, nur den Betroffenen

„nicht“ beeinträchtigt werden, siehe dazu die amtl. Begründung zum GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995, S. 10, zu Nr. 8).

¹⁸⁸³ Vgl. differenziert *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 71 a Rn. 1 ff. (insb. Rn. 3 und 35); kritisch *Kopp/Ramsauer*, § 71 a Rn. 7.

¹⁸⁸⁴ Siehe auch Frage / Antwort zu Pkt. 9.1., soweit vorhanden.

¹⁸⁸⁵ Wünschenswert wäre nach *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (116 f.) die Einführung der öffentlichen Bekanntgabe gerade in Fallgestaltungen von Lärmschutz, um Zustellungsprobleme und Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

¹⁸⁸⁶ So auch § 17 Abs. 1 a S. 2 Hs. 2 FStrG bzw. grds. die Regelungen zur PG in allen (Bundesverkehrswege-) Gesetzen.

zugestellt. *RP Leipzig*; **Sachsen-Anhalt**: *RP Dessau*, *RP Halle*: Nein. Sie wird dem Antragsteller und den beteiligten Betroffenen zugestellt. *RP Magdeburg*; **S.-H.**: In der Regel nicht.

JA: *RP Stuttgart (B.-W.)*: Eine öffentliche Bekanntmachung der Plangenehmigung findet je nach Umfang statt. Zumindest wird die Öffentlichkeit über Pressearbeit oder in Kooperation mit den Gemeinden informiert (Stand 11.5.2001). **Hamburg**: Im Amtlichen Anzeiger wird veröffentlicht, dass eine Plangenehmigung für ein näher bezeichnetes Vorhaben erteilt wurde und die Möglichkeit zur Einsichtnahme besteht (Antwort v. 9.5.2001).¹⁸⁸⁷ **Thüringen** (Stand 18.4.2001).

Keine Angabe: *Reg. v. Schwaben (Bayern)*, **Berlin**, **Bremen**, **M.-V.**; *BR Weser/Ems (Nds.)*; **NRW** und *RP Dresden (Sachsen)*.

Grundsätzlich werden Plangenehmigungen also in der Rechtspraxis nicht öffentlich bekannt gemacht, wobei dies aber aus informatorischen Gründen bzw. Gesichtspunkten der Akzeptanz und Transparenz des Verfahrens durchaus zulässig ist, sofern daneben auch eine individuelle Bekanntgabe erfolgt.

11.) Welche typischen Anwendungsbereiche eröffnen sich der Plangenehmigung / der Planfreistellung?¹⁸⁸⁸

RP Freiburg: Kleinere Maßnahmen, bei denen der Kreis der Betroffenen überschaubar ist und sowohl die TöB als auch die Eigentümer – zumindest überwiegend – zugestimmt haben (z.B. Ausbaumaßnahmen in Form von Fahrbahnverbreiterungen, Kurvenbegradigungen, Radwegen). Große Bedeutung hat die Plangenehmigung auch für nachträgliche kleinere Änderungen bereits planfestgestellter Maßnahmen (Stand 20.4.2001).

RP Karlsruhe: Nur noch dort, wo keine **erheblichen** Umweltauswirkungen zu erwarten sind.¹⁸⁸⁹

RP Stuttgart: Typische Anwendungsbereiche für die Plangenehmigung sind:

- 1.) umfangreiche Straßenbaumaßnahmen bis zur Schwelle der Planfeststellung, wenn die Vorklärung eine weitreichende Zustimmung (evtl. unter vorheriger Anhörung der Naturschutzverbände und/oder vorgezogener Grunderwerb) ergeben hat,
- 2.) kleinere Maßnahmen mit erheblichen Widerständen einzelner, die unbegründet erscheinen. Insbesondere in diesen Fällen dient die PG dem Zweck, zu verhindern, dass sich einzelne Bürger Sondervorteile verschaffen, indem sie die Straßenbauverwaltung vor die Alternative stellen, entweder ein aufwendiges Planfeststellungsverfahren zu betreiben oder fragwürdige Zusagen zu machen und die Maßnahme ohne Genehmigungsverfahren bauen zu können.

¹⁸⁸⁷ Die PG ist den an einem solchen Verfahren Beteiligten aber stets vor allem individuell bekannt zu geben. Öffentliche Bekanntmachungen für Drittbetroffene sind daher zwar nicht vorgesehen, können aber durchaus informationshalber zusätzlich erfolgen, vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 155; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170 m.w.N.

¹⁸⁸⁸ Zu Anwendungsmöglichkeiten der Plangenehmigung im Straßenbereich instruktiv aus Sicht eines ehemaligen Behördenleiters *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), *Straßenplanung in Europa*, 2001, S. 101 (108 ff.).

¹⁸⁸⁹ Antwort v. 30.4.2001. Vgl. Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.), welches die PG *mit Ausnahme von § 17 I b FStrG für die neuen Länder, befristet bis zum 31.12.2006* nur noch zulässt, wenn es sich bei dem

RP Tübingen: Häufig handelt es sich um die Änderung eines PFB durch PG oder um Verfahren zur Änderung einer bestehenden Straße, etwa Kurvenverbesserung oder 3. Fahrspur (22.5.2001).

BAYERN:

Reg. v. Oberbayern: Kleinere Maßnahmen mit unerheblich Betroffenen und geringen Beeinträchtigungen öffentlicher Belange (Stand 30.5.2001).

Reg. v. Niederbayern: Kleinere Ausbauvorhaben mit geringen Außenwirkungen (29.3.2001).

Reg. d. Oberpfalz: Beseitigung höhengleicher Kreuzungen, Anbau einer zusätzlichen Fahrspur, nachträgliche Einrichtung von Regenrückhaltebecken, geringfügige Verbreiterungen und Begründungen, teilweise auch Ortsumgehungen, Lärmschutzanlagen, Geh- u. Radwege (3.5.2001).

Reg. v. Oberfranken: Bei kleineren Maßnahmen ohne erkennbare Auswirkungen auf die Umwelt und die Anlieger, die aber nicht so untergeordnet sind, dass man auf die Durchführung eines Verfahrens ganz verzichten könnte.¹⁸⁹⁰ Die mitgeteilten Plangenehmigungsbeschlüsse betrafen folgende Vorhaben:

- 1.) Bundesautobahn A 9, Abschnitt TK Sophienberg bis südlich Trockau; *PG v. 27.4.1999 für die Verlegung des Regenrückhaltebeckens 2 an der Gemeindeverbindungsstraße Neurenreuth-Unternschreez bei Bau-km 311+100* (9 Seiten)
- 2.) Bundesautobahn A 9, Abschnitt Anschlussstelle Münchberg/Nord bis Anschlussstelle Münchberg/Süd; *PG v. 21.6.1999 für die Verlegung d. Regenrückhaltebeckens 271-1* (7 S.)
- 3.) *PG v. 26.8.1999 für den Ausbau der Bundesstraße B 279 „Ebern-Breitengüßbach“ nördlich von Reckendorf v. Str.-km 18,672 - 20,454* (Regierungsbezirksgrenze Ober-/Unterfranken), 9 Seiten
- 4.) Bundesautobahn A 70 „Bamberg-Bayreuth“, Abschnitt Anschlussstelle Thurnau-West bis Anschlussstelle Kulmbach/Neudrossenfeld; *PG v. 7.9.1999 für den Bau eines Regenrückhaltebeckens bei Betr.-km 103,300* (6 Seiten)
- 5.) *PG v. 18.11.1999 für die Änderung der Regenrückhaltebecken 9, 10 und 11 im Zuge des sechsstreifigen Ausbaus d. BAB A 9 im Abschnitt AS Münchberg/Süd bis AS Gefrees* (11 S.)
- 6.) *PG v. 20.12.1999 für die Vergrößerung des Schönungsteiches* (Bauwerksverzeichnis Nr. 170) *bei Oberhartmannsreuth im Zuge d. Bundesautobahn A 93 „Hof-Weiden-Regensburg“, Abschnitt Ostumgehung Hof* (6 Seiten)
- 7.) Bundesautobahn A 9, Abschnitt AD Bth/Ku bis Fuß Bindlacher Berg; *PG v. 22.2.2001 für die Rohrleitung zum RRHB 3* (3 Seiten)
- 8.) Bundesautobahn A 9, Abschnitt AD Bth/KU bis Fuß Bindlacher Berg; *ergänzende PG v. 26.3.2001 bzgl. Abwasserbeseitigung* (2 Seiten)

geplanten Vorhaben **nicht** um ein *UVP-pflichtiges Projekt* i.S.d. UVPG handelt (jeweils Voraussetzung **Nr. 1** bei PG u. Verzicht).

¹⁸⁹⁰ Richtigerweise muss zunächst geprüft werden, ob nicht § 17 Abs. 2 FStrG erfüllt ist, also bereits PF u. PG entfallen, indem ein Fall von unwesentlicher Bedeutung vorliegt; so auch Planfeststellungsrichtlinien 2002 – PlaFeR 02 -, VkB1. 2002, S. 803 (805, Nr. 5 Abs. 1, letzter Pkt.). Es sei denn, der Verzicht auf PF u. PG liegt ausnahmsweise im Ermessen der Behörde, wie bei § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG bzw. auch teilweise so im Landesrecht (vorwiegend d. neuen Länder) normiert: § 38 IV 1 Bbg StrG; § 45 VI 1 StrWG-MV; § 39 IV Saarl StrG; § 37 III 1 StrG LSA; § 40 VI 1 StrWG SH u. § 38 III 1 Thür StrG.

- 9.) BAB A 9, Abschnitt TK Sophienberg bis südl. Trockau; PG v. 12.3.2001 bzgl. Umbau der TK Sophienberg zur PWC-Anlage (5 Seiten)
- 10.) BAB A 93, Ostumgehung Hof; PG v. 14.3.2001 zur Durchführung einer A/E-Maßnahme auf den Grundstücken FlNr. 234, 235, 236, 237, 238, 239 und einer Teilfläche von FlNr. 220 der Gemarkung Feilitzsch (3 Seiten)¹⁸⁹¹

Ein Großteil der Plangenehmigungsverfahren betrifft danach den Bau bzw. die Verlegung/Änderung von Regenrückhaltebecken sowie auch Rohrleitungsvorhaben und kleinere Ausbaumaßnahmen.

Reg. v. Mittelfranken: Der Anwendungsbereich kann nicht typisiert werden (29.5.2001).

Reg. v. Unterfranken: Kleinräumige Planungen mit überschaubarem Umfang der Betroffenheiten.

Reg. v. Schwaben: Typische Anwendungsbereiche für Plangenehmigung bzw. Planfreistellung sind Verfahren ohne Eingriffe in das Eigentum Dritter (Antwort v. 31.5.2001).

BERLIN:

Die statistische Zusammenstellung der abgeschlossenen Verfahren nach § 17 FStrG seit 1994 weist lediglich 2 Plangenehmigungen und 3 Absehensentscheidungen aus.¹⁸⁹² Die beiden PG betrafen zum einen die Errichtung einer Lärmschutzwand zwecks Lärmsanierung und zum anderen den Rückbau der ehemaligen Grenzkontrollstelle Heiligensee. Den Absehensentscheidungen gem. § 17 Abs. 2 FStrG lagen folgende Sachverhalte zugrunde: 1.) Bau einer zusätzlichen Abbiegespur an der Anschlussstelle Waidmansluster Damm, 2.) Lärmsanierung durch Bau einer Lärmschutzwand und 3.) lediglich Angabe *A 100 14. BA* wegen Vergleichs. Ob diese Verfahren jeweils den typischen Anwendungsbereich widerspiegeln, ist indes nicht bekannt.

BRANDENBURG:

Typische Anwendungsbereiche der Plangenehmigung sind punktuelle Maßnahmen (z.B. Knotenpunktausbau) und linienförmige Verbreiterungen des vorhandenen Straßenkörpers z.B. infolge Fahrbahnverbreiterung, Anbau / Verbreiterung von Rad-/Gehwegen und von Standstreifen (Antwort v. 3.5.2001).

HAMBURG: Insbesondere die Genehmigung v. Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes (Stand 9.5.2001).

HESSEN:

Typische Anwendungsbereiche für die PG sind nicht umweltrelevante Straßenbauvorhaben und die Vorlage der Einverständniserklärungen der Betroffenen, so dass in der Plangenehmigung die

¹⁸⁹¹ Die etwas kürzeren Plangenehmigungen im Umfang zw. 2-5 Seiten (d. letzten vier PG) stammen von *Regierungsdirektor Willmitzer*, die längeren PG-Beschlüsse wurden von Sachbearbeitern gefertigt, die sonst auch PFB abfassen.

¹⁸⁹² Für die Berliner Landesstraßen lagen z. Zeitpunkt der Umfrage (Juli 2001) noch keine hinreichenden Erfahrungen vor, da deren Planfeststellungspflicht laut *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung* erst 1999 eingeführt wurde.

sonst bei Entscheidungen nach § 17 Abs. 2 FStrG erforderlichen vorgegrifflichen Entscheidungen anderer Behörden durch die PG ersetzt werden können (Antwort v. 7.5.2001).

MECKLENBURG-VORPOMMERN:

Die Frage wurde nicht explizit beantwortet, doch liegen dem Verfasser etliche Plangenehmigungen vor, die jeweils vorgezogene Brückenbauwerke zum Gegenstand haben (insb. im Zuge der Ostseeautobahn A 20).¹⁸⁹³

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: k. A.

BR Hannover: Bau von Radwegen, Ausbau vorhandener Straßen, Umbau von Kreuzungen u.ä.

BR Lüneburg: Wenn der Kreis der Betroffenen genau bestimmt werden kann und ein Verzicht z.B. nicht möglich ist, weil die Konzentrationswirkung gewünscht wird (Antwort v. 2.5.2001).

BR Weser/Ems: Hier wurden bis zum Zeitpunkt der Behördenumfrage (Frühling 2001) bereits seit fünf Jahren keine Plangenehmigungsverfahren mehr durchgeführt, da diese zu unsicher sind etwa im Hinblick auf den Kreis der Lärmbetroffenen. Auch sei eine Enteignung problematisch, so dass grundsätzlich ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird (auch bei Radwegbau) bzw. wenn überhaupt dann der Weg des Verzichts auf PF u. PG verfolgt wird.

NORDRHEIN-WESTFALEN:

Im Bereich der Bundesfernstraßenplanung in NRW hat die Plangenehmigung nur eine geringe praktische Bedeutung. Dies wird daraus ersichtlich, dass im Jahr 2000 nur eine einzige – bestandskräftig gewordene – PG erteilt wurde (Abbruch und Neubau eines Eisenbahnüberführungsbauwerkes, siehe Antwort zu Frage 3). In der Vergangenheit wurden Plangenehmigungen des öfteren benutzt, um Planfeststellungsbeschlüsse zu ändern bzw. zu ergänzen. Der *Landschaftsverband Westfalen-Lippe* gab an, dass auch kleinere Deckblattverfahren in den Anwendungsbereich der PG fallen (Antwort v. 20.3.2000).

RHEINLAND-PFALZ:

Vor allem bei kleineren Ausbauvorhaben, für die ein Rechtstitel für ggf. erforderliche Enteignungsverfahren benötigt wird (Stand 9.5.2001).¹⁸⁹⁴

SACHSEN:

RP Chemnitz und *RP Dresden:* Keine Angaben.

RP Leipzig: Kleinere Ausbaumaßnahmen, die unproblematisch bzgl. der Grundstücksinanspruchnahme sowie bzgl. der Eingriffe in Natur und Landschaft sind; z.B. Maßnahmen in Bergbaufolgelandschaften (Antwort v. 30.4.2001). Die Anwendungsbereiche sind vielfältig (s.u.).¹⁸⁹⁵

¹⁸⁹³ Vgl. zum Einsatz der PG im Fernstraßenbereich im Raum Mecklenburg-Vorpommern indes instruktiv *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), *Straßenplanung in Europa*, 2001, S. 101 (108 ff.).

¹⁸⁹⁴ Siehe zur Enteignung Nr. 45 PlafE 02 und zur vorzeitigen Besitzeinweisung Nr. 44 PlafE 02; VkB1. 2002, S. 803 (821 f.).

¹⁸⁹⁵ In d. Gesamtliste, der vom zuständigen Referat 14 – Straßenbau – (ohne Verfahren von Referat 41) abgeschlossenen fachplanungsrechtlichen Verfahren (Stand 25.4.2001) ist Folgendes angegeben: **Plangenehmigungen:** PG v. 28.1.1994: Neubau Mulderbrücke bei Bad Dübren, PG v. 1.3.1994: Ausbau in Colditz mit Uferstützmauer, PG v. 31.5.1995: Neubau Rastplatz Choren, PG v. 19.11.1998: B 169/S 35, Ausbau d. Knotens westl. v. Ostrau, PG v.

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Keine Angabe.

RP Halle: Änderung von Bundes- und Landesstraßen mit geringem Eingriff in Natur und Landschaft sowie Genehmigung von Brückenbauwerken (wegen der langen Bauzeit) vor Fertigstellung des PFB für geplante Neubauabschnitte von Bundesautobahnen (BAB). Für diese zuletzt genannten Fälle werden in Ergänzung zu Frage 2 durchschnittlich zusätzlich 3 Entscheidungen pro Jahr getroffen (Stand 3.5.2001).

RP Magdeburg: Straßenneubauten werden immer über Planfeststellungen laufen. Plangenehmigungen und Freistellungen werden erfolgen zu Kurvenbegradigungen, Kreuzungs- u. Straßenausbau u.ä.m. (Antwort v. 31.5.2001).

SCHLESWIG-HOLSTEIN: Siehe vorstehend zu Ziffer 3). Der Kreis der von der Planung Betroffenen muss überschaubar und die Eingriffe in die Rechtspositionen unwesentlich sein (27.4.2001).

THÜRINGEN: Für alle Maßnahmen, die geringfügig in angrenzende Grundstücke eingreifen (Stand 18.4.2001), z.B. Ortsdurchfahrten, Kurvenbegradigungen – und die sind sehr zahlreich!¹⁸⁹⁶

Keine Angabe: Bremen und Saarland.

12.) **WICHTIG: Gibt es einen Musterfall, der anderen Behörden als praxisgerechte Orientierung dienen könnte?**

Auch wenn das *Regierungspräsidium Freiburg*¹⁸⁹⁷ (**B.-W.**), die *Regierung von Oberfranken*¹⁸⁹⁸ (**Bayern**) und das *Regierungspräsidium Chemnitz*¹⁸⁹⁹ (**Sachsen**) bereitwillig und überaus kooperativ Musterfälle anbieten, wird aus Platzgründen doch auf einen Abdruck verzichtet.¹⁹⁰⁰

28.1.1999: K 7930 Rötha-Neukieritzsch, Neubau nordwestlich v. Kahnsdorf, PG v. 8.6.2000: Kreisstraße Rötha – Neukieritzsch, 2. Planänderung (Brückenneubau über ehemalige Kohleverbindungsbahn), PG v. 14.6.2000: Ausbau südl. v. Mehderitzsch, PG v. 13.7.2000: K 7930, Kreisstraße Rötha-Neukieritzsch, 1. Planänderung, PG v. 23.8.2000: Neubau zw. Dreiskau-Muckern u. Störmthal, PG v. 8.9.2000: Ortsumgehung Eilenburg, 1. Planänderung, PG v. 22.9.2000: Ausbau in Mockrehna (2. BA), PG v. 18.12.2000: B 6 (West) Planänderung-Anschluss Pittlerstr., PG v. 23.1.2001: B 87, Anbau Radweg zw. Mockrehna u. Doberschütz, PG v. 25.4.2001: Ausbau B 107 zw. Schönbach u. Leisenau; **Verzicht:** Entscheidung des Entfallens v. PF u. PG v. 29.4.1994: S 38, Ausbau in Pomßen (§ 39 III SächsStrG), Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 29.6.1995: B 175, Instandsetzung Zschopaubrücke bei Töpel, Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 20.11.1995: Bundesstraßenmeisterei Torgau, Neubau Streugutlagerhalle, Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 7.3.1996: B 175, Anbau eines Zusatzfahrstreifens bei Töpel, Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 16.6.1996: B 175, OU Töpel, Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 5.5.1998: BAB 9, Ausbau bei km 130+700 mit Ersatzbauwerk BW 70-Ü 1 (Überführung HWW Altranstädt-Kötzschau), Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 28.10.1998: B 182, Ausbau südl. Schirmeritz, Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 8.3.1999: Bundesstraßenmeisterei Torgau (Um- u. Ausbau), Entscheidung gem. § 17 II FStrG v. 26.7.2000: B 6, Ausbau in Oschatz (3. BA). PF (12 Stück) hier nicht wiedergegeben.

¹⁸⁹⁶ Siehe Angabe zu Pkt. 2), wonach d. Verhältnis von PF : Verzicht : PG etwa 1 : 2 : 3 ist (2000: 47 PG u. nur 27 PF).

¹⁸⁹⁷ Es hätte eine Akte (L 157 Ühlingen-Birkendorf) zur Verfügung gestellt werden können. Dabei handelt es sich um eine Ausbaumaßnahme (Verbesserung der Linienführung) mit ca. 20 Privatbetroffenen und 2 Monaten Verfahrensdauer.

Das *RP Stuttgart (B.-W.)* teilte mit Antwortschreiben vom 11.5.2001 instruktiv mit: Das breite und geschmeidige Anwendungsspektrum der Plangenehmigung lässt sich nicht mit einem Musterfall darstellen. Wichtiger ist es aus Sicht des Regierungspräsidiums, die erwähnten Leitgedanken im Einzelfall sachgerecht anzuwenden. Priorität vor der Beschleunigung müssen die fachliche Qualität und die Erhaltung des Vertrauens der Bürger in eine objektive Prüfung ihrer Bedenken durch die Genehmigungsbehörde haben.

Die *Regierung der Oberpfalz (Bayern)* antwortete mit Schreiben vom 3.5.2001: Nein, es kommt ganz speziell auf den Einzelfall an; so kann etwa eine kilometerlange Ortsumgehung mit einer PG genehmigt werden, wenn alle Beteiligten sich einig sind (oder sogar Entfallen v. PF u. PG), andererseits ist es möglich, dass eine geringfügige Begradigung auf wenigen hundert Metern zu einem Planfeststellungsverfahren führt, weil der Grundeigentümer nicht abgabebereit ist.¹⁹⁰¹

Thüringen verwies in diesem Zusammenhang auf den *Leitfaden der Thüringer Straßenbauverwaltung*, in dem wohl für jede Plangenehmigungsvariante ein Musterfall abgedruckt ist.¹⁹⁰²

13.1.) Erleichtert die Plangenehmigung die Behördenarbeit nachhaltig, so dass eine deutliche Verfahrensbeschleunigung eintritt?¹⁹⁰³

JA: Baden-Württemberg: *RP Freiburg* (s.u.); *RP Karlsruhe*, *RP Stuttgart*, *RP Tübingen*; **Bayern:** *Regierung v. Oberbayern*, *Reg. v. Niederbayern*: In den genannten, einfacheren Fällen.¹⁹⁰⁴

Reg. d. Oberpfalz, *Reg. v. Mittelfranken*, *Reg. v. Unterfranken*, *Reg. v. Schwaben*: Vermutlich wirkt eine Plangenehmigung – nur durchführbar – i.d.R. beschleunigend (Antwort v. 31.5.2001).

Brandenburg (s.u.); **Hamburg**; **Niedersachsen:** *BR Hannover*, *BR Lüneburg*: Der Zeitaufwand und die Erleichterung besteht darin, dass die Unterlagen und die Genehmigung nicht ausgelegt werden müssen (Antwort v. 2.5.2001). **NRW:** *Landschaftsverband Westfalen-Lippe*: Soweit die Voraussetzungen vorliegen, kann dies bejaht werden (Stand 20.3.2000). **Rheinland-Pfalz** (s.u.); **Saarland:** Im Einzelfall, da keine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt (Antwort v. 2.5.2001).

¹⁸⁹⁸ Die *Regierung v. Oberfranken* antwortete mit Schreiben v. 4.4.2001, dass es Musterfälle bei ihnen nicht gibt. Doch wurden entgegenkommenderweise die von 1999 bis z. Zeitpunkt d. Erhebung erlassenen Plangenehmigungen beigelegt (10 Stück).

¹⁸⁹⁹ Das *RP Chemnitz* antwortete mit Schreiben v. 17.4.2001 hilfsbereit: Was benötigen Sie? Zur Genehmigung gehört auch die genehmigte Planung. Von Interesse ist ggf. auch der Schriftverkehr o.ä.

¹⁹⁰⁰ Verwiesen wird an dieser Stelle jedoch auf die - aus Sicht eines Behördenleiters - in Mecklenburg-Vorpommern verfassten instruktiven Ausführungen zum FStrG von *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), *Straßenplanung in Europa*, 2001, S. 101 ff.; knapp zusammengefasst *ders.*, in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.). Siehe bereits oben das Zusammenspiel von Frage 3., 4.1.) und 4.3.) sowie 9.1.) und auch bereits vorige Nr. 11.).

¹⁹⁰¹ Siehe auch die detailliert aufgelisteten PG-Beschlüsse der *Regierung v. Oberfranken* zu Frage 11.

¹⁹⁰² Nach einigen Mühen hat die Straßenbauverwaltung Thüringen im Sommer 2000 den „*Leitfaden für – Inhalt und Ablauf der Planung und des Entwurfes von Straßen in der Thüringer Straßenbauverwaltung – Dezember 1999*“ für alle Straßenbaudienststellen eingeführt. Die DEGES Berlin richtet sich laut Angabe des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (Stand 18.4.2001) auch danach. Die Unterlage ist beim *Thüringer Landesamt für Straßenbau* (Erfurt) erhältlich, allerdings gibt es anscheinend noch keine aktualisierte Fassung (Stand März 2004). Im Leitfaden ist der Verfahrensablauf der Plangenehmigung im Einzelnen beschrieben (auch als pdf-Datei erhältlich).

¹⁹⁰³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Frage 1.) der bundesweiten Behördenumfrage zur PG aus dem Jahre 2001.

¹⁹⁰⁴ Siehe auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 132 m.w.N. (Vermeidung d. Zeit- u. Kostenaufwands).

Sachsen: *RP Chemnitz:* Im Idealfall ja (Stand 17.4.2001). *RP Leipzig;* **Schleswig-Holstein:** siehe vorstehend zu Ziffer 5.1.) und 5.4.) und eindrucksvoll **Thüringen** (s.u.).

RP Freiburg (B.-W.): Die Arbeit der Genehmigungsbehörde wird erleichtert und beschleunigt (Stand 20.4.2001). Allerdings wird sie auf den Antragsteller verlagert, der die Anhörung durchführen bzw. die Zustimmungen einholen muss.

Brandenburg: Die PG hat zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung und zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes geführt, ohne dass z.B. die Belange der Umwelt und die Rechte der Betroffenen materiell geschmälert werden. Sie ist nach Ansicht des *Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg* (MSWV) unverändert beizubehalten (3.5.01).

Rheinland-Pfalz: Ja, siehe Frage 1. Der größere Vorteil wird auf der Seite des Vorhabenträgers allerdings in der Tatsache gesehen, dass er im größten Teil „Herr des Verfahrens“ ist und seine Ressourcen selbständig planen und einsetzen kann (Antwort v. 9.5.2001).

Thüringen: Die Plangenehmigung ist nach wie vor für die neuen Länder – aus Sicht von *Thüringen* – lebensnotwendig. Am Anfang war die PG das einzige Mittel um Baurecht für den 6-streifigen Ausbau einer Autobahn zu schaffen!!! Jetzt ist die Plangenehmigung die einzige Möglichkeit, um die vielen kleinen notwendigen Projekte überhaupt zu bewältigen (Stand 18.4.2001)!

NEIN: **Bayern:** *Regierung v. Oberfranken* (s.u.); **Hessen** (s.u.); *BR Braunschweig (Nds.); Sachsen-Anhalt:* *RP Halle* (s. Pkt. 13.2.) und *RP Magdeburg* (s.u.).

Reg. v. Oberfranken (Bayern): Wenn die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung vorliegen, würde ein normales Planfeststellungsverfahren, möglicherweise mit eingeschränkter Öffentlichkeitsbeteiligung, allenfalls unwesentlich längere Zeit in Anspruch nehmen (4.4.2001).¹⁹⁰⁵

Hessen: Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 HENatG)¹⁹⁰⁶ erleichtert die Plangenehmigung die Behördenarbeit gegenüber einem Verfahren nach § 17 Abs. 2 FStrG oder § 33 Abs. 3 HStrG a.F.¹⁹⁰⁷, also dem Entfallen von PF und PG, insbesondere im Hinblick auf § 73 Abs. 3 S. 2 HVwVfG¹⁹⁰⁸, nicht (7.5.2001).

¹⁹⁰⁵ Ähnlich *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), *Planung – Recht – Rechtsschutz* (FS für Blümel), 1999, S. 201 (212 f.).

¹⁹⁰⁶ § 35 HENatG neugefasst durch Art. 1 d. G. v. 18.6.2002 (GVBl. I S. 364), verkündet am 27.6.2002.

¹⁹⁰⁷ Aktuelle Fassung d. HStrG v. 8.6.2003 (GVBl. I S. 166); PF, PG u. Verzicht auf PF u. PG ist jetzt in § 33 I 1 HStrG geregelt; § 33 III HStrG regelt die UVP-Pflicht v. Vorhaben; vgl. auch § 33 IV HStrG: **UVP-Pflicht nach III PF.**

¹⁹⁰⁸ § 73 III HVwVfG lautet gleich dem VwVfG des Bundes: Die Gemeinden nach Abs. 2 haben den Plan innerhalb v. 3 Wochen nach Zugang für die Dauer 1 Monats zur Einsicht auszulegen. **S. 2:** *Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.* Vgl. dazu Stelkens/Bonk/Sachs, *VwVfG*, § 73 Rn. 45: Da sämtliche Betroffene nur selten mit Sicherheit bekannt sein werden, wird v. S. 2 nur **zurückhaltend Gebrauch** zu machen sein. So auch *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG*, § 73 Rn. 31 ff. m.w.N. (Informationszweck u. Anstoßfunktion, Rn. 35), insb. Verzicht auf Planauslegung, Rn. 42.

RP Magdeburg (Sachsen-Anhalt): Nein, die Plangenehmigung bringt im Wesentlichen keine Einsparung mit sich und wird von Planungsträgern kaum noch angestrebt (Stand 31.5.2001). Hier werden lediglich Arbeitsaufgaben verlagert, der Planungsträger hat eine Mehrbelastung und die Planfeststellungsbehörde, bis auf die Vermeidung der Auslegung, den gleichen Aufwand.

Keine Angabe: *Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern*¹⁹⁰⁹, *Bezirksregierung Weser/Ems*¹⁹¹⁰ (*Niedersachsen*); *NRW*; *RP Dresden (Sachsen)* und *RP Dessau (Sachsen-Anhalt)*.

13.2.) Ist die Plangenehmigung/Planfreistellung praxistauglich?¹⁹¹¹

JA: Baden-Württemberg: *RP Freiburg*: Ja – mit den genannten Einschränkungen (s. Pkt. 13.1.). *RP Stuttgart*: Ja, sehr (11.5.2001), *RP Tübingen*; **Bayern:** *Reg. v. Oberbayern, Reg. v. Niederbayern*¹⁹¹², *Reg. d. Oberpfalz, Reg. v. Oberfranken* (s.u.), *Reg. v. Mittelfranken, Reg. v. Unterfranken, Reg. v. Schwaben*; **Brandenburg** (siehe Ziffer 13.1.); **Hamburg**; **Hessen:** Grds. ja (7.5.2001); **Niedersachsen:** *BR Hannover* und *BR Lüneburg* (s. Pkt. 13.1.); **Rheinland-Pfalz** (s.u.); **Saarland**; **Sachsen:** *RP Chemnitz* (s.u.) und *RP Leipzig*; *RP Halle (Sachsen-Anhalt)*; (s.u.); pragmatisch **Schleswig-Holstein:** Sofern sie zur Anwendung gelangen kann, ja (27.4.2001). Gestützt auf eine Vielzahl¹⁹¹³ erteilter Plangenehmigungen schließlich **Thüringen:** Ja, die PG ist außerordentlich praxistauglich (Stand 18.4.2001)!

Reg. v. Oberfranken (Bayern): Nur eingeschränkt. Vieles ließ sich bereits bisher mit einer Entscheidung über das Absehen von einem Planfeststellungsverfahren erledigen. Es herrscht teilweise Unklarheit darüber, wann Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Im Zweifelsfall würden wir ein PF-Verfahren durchführen (Antwort v. 4.4.2001).¹⁹¹⁴

Rheinland-Pfalz: Ja, wenngleich die Handhabung der mit der Zulässigkeit des Verfahrens entstehenden Rechtsfragen für den planenden Ingenieur im Einzelfall schwierig werden können (9.5.01).

RP Chemnitz (Sachsen): Im Regelfall ja. In der Praxis wurden seitens einzelner Vorhabenträger verstärkt unvollständige Unterlagen eingereicht. Es fehlten in teilweise nicht unerheblichem Umfang Bauerlaubnisse betroffener Dritter. Es wurde in der Regel zugesichert, dass diese in Kürze nachgereicht würden, man befinde sich in Verhandlungen. Diese Vorgehensweise führte zu der verhältnismäßig langen Bearbeitungszeit (s.o., Frage 1) bei Plangenehmigungen und

¹⁹⁰⁹ Insgesamt positive Bewertung von *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), *Straßenplanung in Europa*, 2001, S. 101 ff. (108, 110 unten, 112 f., 114 u. insb. Zusammenfassung S. 117 f.); zusammengefasst *ders.*, in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

¹⁹¹⁰ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

¹⁹¹¹ Siehe z. luftrechtlichen PG instruktiv *Müller*, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument d. Planungspraxis?, in: *Ziekow* (Hrsg.), *Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht*, 2001, S. 147 ff. m. zahlr. N.

¹⁹¹² Vgl. allg. *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11. zur PG und Pkt. 12.2 zum Verzicht m.w.N.

¹⁹¹³ Siehe Anzahl der PG im Vergleich zu PF und Unterbleiben v. PF u. PG in *Thüringen* v. 1992 – 2000 (oben, Pkt. 2).

¹⁹¹⁴ Vgl. zu dem Problemkreis *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 135 ff. (insb. Rn. 143 unter Verweis auf *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797): im Zweifel Planfeststellungsverfahren); s. auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 169.

brachte Unsicherheit in das Genehmigungsverfahren, da zu keinem Zeitpunkt feststand, ob nicht doch ein Planfeststellungsverfahren beantragt werden müsse.¹⁹¹⁵ In der Konsequenz wurde unsererseits veranlasst, dass in Zweifelsfällen lieber ein Antrag auf Planfeststellung gestellt werden sollte.¹⁹¹⁶ Nicht zuletzt deshalb ist bereits jetzt die Anzahl der PG-Verfahren rückläufig (Stand 17.4.2001).

RP Halle (Sachsen-Anhalt): Die Plangenehmigung ist ein praxistaugliches Mittel zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Bereich des Verkehrsbaurechts, jedoch verschiebt sich der in der Behörde eingesparte Arbeitsaufwand zum BLT (Antwort v. 3.5.2001).

NEIN: bzw. nicht eindeutig: **RP Karlsruhe (B.-W.):** Wird in Zukunft nicht mehr so häufig zur Anwendung kommen (Stand 30.4.2001). **Bezirksregierung Braunschweig (Nds.):** M.E. nicht. Kleinere Fälle sind i.d.R. Planverzichtsfälle. Im Zweifel muss aus Rechtssicherheitsgründen zum PFV geraten werden.

Keine Angabe: **Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern**¹⁹¹⁷, **BR Weser/Ems (Nds.)**¹⁹¹⁸, **NRW, RP Dresden (Sachsen)** und **Sachsen-Anhalt: RP Dessau** und **RP Magdeburg**.

14.) Gibt das Plangenehmigungsverfahren / die Planfreistellung Anlaß zu Änderungen oder Verbesserungen?

Nein: B.-W.: **RP Freiburg** (s.u.), **RP Karlsruhe, Bayern: Regierung v. Oberbayern, Reg. v. Niederbayern:** Wegen der bisherigen, geringen Erfahrungen kein Änderungsbedarf erkennbar (Stand 29.3.2001), **Reg. d. Oberpfalz, Reg. v. Mittelfranken, Reg. v. Unterfranken:** Bislang nicht ersichtlich; **Reg. v. Schwaben:** Keine Erfahrung. **Brandenburg:** Sie ist nach Ansicht des MSWV unverändert beizubehalten (Antwort v. 3.5.2001; s. auch Pkt. 13.1. und unten). **Hamburg; Niedersachsen:** **BR Braunschweig, BR Lüneburg:** Nein, da die Bedeutung zurücktritt (Stand 2.5.2001). **NRW: Landschaftsverband Westfalen-Lippe:** Plangenehmigungsverfahren stellen hier die Ausnahme dar. Insoweit liegen keine praktischen Erfahrungen bzw. Erkenntnisse, wonach das PG-Verfahren zu ändern oder zu verbessern wäre, vor (Antwort v. 20.3.2000). **Rheinland-Pfalz; Saarland:** Zur Zeit kein Bedarf (2.5.2001). **Sachsen-Anhalt: RP Halle** und **RP Magdeburg;** Schleswig-Holstein: Sind zur Zeit nicht ersichtlich (27.4.2001). **Thüringen:** Nein, die Plangenehmigung ist ein optimales Verfahren, um dringend notwendigen Straßenbau (in Thürin-

¹⁹¹⁵ Stellt sich im Verlauf eines eingeleiteten Plangenehmigungsverfahrens heraus, dass d. gesetzlichen Voraussetzungen nicht bestehen **und** auch nicht hergestellt werden können, kann die PF-Behörde grds. in ein PF-Verfahren gem. §§ 72 ff. LVwVfG überwechseln; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 143 a.E. Dabei ist jedoch zu beachten, dass im Fernstraßenrecht ein PG-Verfahren auch zulässig ist, wenn Rechte anderer nur *unwesentlich* beeinträchtigt werden.

¹⁹¹⁶ Die Verfahrenswahl liegt grds. im Ermessen der Behörde; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 161 a.E., insb. 169, als bloße Verfahrenshandlung ohne Außenwirkung nicht anfechtbar, Rn. 174 m.w.N.; vgl. auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 136 (zu Rechtsschutzfragen § 74 Rn. 158 a, b).

¹⁹¹⁷ Äußerst praxistauglich zumindest nach den Ausführungen von *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), *Straßenplanung in Europa*, 2001, S. 101 ff. (117 f.); knapp zusammengefasst *ders.*, in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

¹⁹¹⁸ In den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) wurde keine Plangenehmigung erteilt, da sie zu unsicher wäre.

gen) rechtsstaatlich abzusichern (Stand 18.4.2001). Sie ist für Thüringen im o.a. „Leitfaden“ des Thüringer Landesamtes für Straßenbau vereinheitlicht.

RP Freiburg (B.-W.): Nicht ganz nachvollziehbar – und daher verbesserungswürdig – sind die unterschiedlichen Voraussetzungen der Plangenehmigung in § 17 Abs. 1 a FStrG und § 37 Abs. 2 StrG BW (*keine wesentliche Rechtsbeeinträchtigung*)¹⁹¹⁹ und in § 18 Abs. 2 AEG sowie § 74 Abs. 6 LVwVfG (*keine Rechtsbeeinträchtigung*)¹⁹²⁰.

Brandenburg: Eine Verbesserung der PG könnte jedoch durch folgende Punkte erreicht werden:

- 1.) Es ist zu prüfen, ob auch für die Plangenehmigung die **Präklusion** eingeführt werden könnte, wobei der Hinweis auf die Präklusionswirkung in das Beteiligungsschreiben nach § 28 VwVfG aufzunehmen wäre.
- 2.) Es wäre weiter zu prüfen, ob die Plangenehmigung **öffentlich bekannt** gemacht werden sollte (= fiktive Zustellung), damit z.B. die Rechtssicherheit für den Vorhabenträger erhöht wird.¹⁹²¹

JA: Baden-Württemberg: *RP Stuttgart* (s.u.), *RP Tübingen* (s.u.); *Reg. v. Oberfranken (Bayern;* s.u.); **Hessen** (s.u.); *BR Hannover (Nds.); RP Leipzig (Sachsen;* s.u.).

RP Stuttgart (B.-W.): Wünschenswert wäre eine gerichtliche oder durch den Gesetzgeber erfolgende Präzisierung der Eingriffsschwellen, bis zu denen die Plangenehmigung noch statthaft ist. Leitlinie sollte die Überschaubarkeit des Problems sein, auch wenn dieses Problem im Einzelfall von hoher Intensität ist. So gibt es keinen Grund für ein Planfeststellungsverfahren, wenn ein einzelner Landwirt in seiner wirtschaftlichen Existenz bedroht wäre, im Übrigen aber keine besonderen Probleme auftreten. Vor allem sollte großzügiger und präziser festgelegt werden, welche Umwelteingriffe noch zulässig sind. Streng genommen würde jede schon unwesentliche Straßenbaumaßnahme die Kriterien eines naturschutzrechtlichen Eingriffes, insb. durch Verändern der Bodengestalt, erfüllen. Dann bliebe jedoch der Plangenehmigung kein sinnvoller Anwendungskorridor mehr (Antwort v. 11.5.2001).

¹⁹¹⁹ Auch die *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigung (sog. Bagatellvorbehalt) lassen § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG sowie einige Landesgesetze etwa die Straßengesetze der meisten Länder zu: § 37 II 1 StrG BW, Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG, § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG, § 38 II 1 BbgStrG, § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu), § 45 III 1 StrWG M-V (geringfügig beeinträchtigt), § 5 III 1 LStrG RP, § 39 II 1 SächsStrG, § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA und § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

¹⁹²⁰ *Keine* Rechtsbeeinträchtigung verlangen indes die überwiegende Zahl der Bundesverkehrswegegesetze: § 18 II 1 Nr. 3 AEG, § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG, § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG (bis zum Artikelgesetz v. 27.7.2001 jeweils Nr. 1; BGBl. I S. 1950/2015 ff.) sowie das fachgebietsübergreifende, allg. VwVfG in § 74 VI 1 Nr. 1 ggf. i.V.m. § 9 b I 2 AtG, § 31 III 1 KrW-/AbfG, § 31 III WHG sowie seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I, S. 1950/2018) i.V.m. § 11 a I 2 EnWG bzw. § 20 II 1 u. § 22 UVPg für bestimmte Leitungsanlagen u. andere Anlagen (Anlage 1 zum UVPg: Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“, Nr. 19).

¹⁹²¹ So auch *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (116 f.).

RP Tübingen (B.-W.): Die Voraussetzungen von PG und Planfreistellung unterscheiden sich kaum.¹⁹²² Daher sollte die Freistellung erschwert werden (Stand 22.5.2001).

Reg. v. Oberfranken (Bayern): Aus unserer Sicht könnte die Plangenehmigung ersatzlos gestrichen werden (Antwort v. 4.4.2001).

Hessen: Ja. Dafür müssten die EU-Vorschriften und die nationalen Vorschriften geändert werden, was jedoch als unwahrscheinlich anzusehen ist (Stand 7.5.2001).¹⁹²³

BR Hannover (Nds.): Eine schnelle und bestmögliche Bearbeitung ist abhängig von der Qualität der eingereichten Unterlagen (Antwort v. 18.4.2001).

RP Leipzig (Sachsen): Problematisch ist derzeit (30.4.2001) der Anwendungsbereich der Plangenehmigung in Anbetracht der UVP-Änderungsrichtlinie.¹⁹²⁴

Keine Angabe: Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern¹⁹²⁵, NRW, BR Weser/Ems (Nds.); Sachsen: RP Chemnitz und RP Dresden; RP Dessau (Sachsen-Anhalt).

II. Rechtsschutz:

15.) **Wurden Plangenehmigungen bereits angefochten? Aus welchem Grund?**¹⁹²⁶ (Bitte wenn möglich Entscheidung mit Fundstelle bzw. Aktenzeichen mit Gericht und Datum angeben.)

BADEN-WÜRTTEMBERG:¹⁹²⁷

Regierungspräsidium Freiburg: In einem Fall (Inanspruchnahme von 35 qm eines ca. 800 qm großen Hausgrundstücks für die Anlage eines Geh- und Radwegs). Zur Begründung wurde neben den üblichen Punkten (Verschiebung auf die andere Straßenseite, Erschwerung der Zufahrt etc.)

¹⁹²² Zu diesem Problem Müller, Die PG – ein taugliches Instrument der Planungspraxis, S. 147 (153 ff., insb. 154 f., 174): Die Grenzziehung zur PF und ungleich schwieriger zur Unterbleibensentscheidung erschwert die Anwendung der Plangenehmigung. Denn die PG steht rechtssystematisch zwischen diesen beiden Zulassungsformen (S. 154).

¹⁹²³ Vgl. im Zuge des PIVereinfG aber BT-Drs. 12/4328, S. 39 (zu Nr. 8).

¹⁹²⁴ Siehe dazu Gesetz zur Umsetzung UVP-ÄndRL, IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950/2015 ff.

¹⁹²⁵ Vgl. zu rechtlichen Problemen bei der Anwendung der PG im Bundesfernstraßenrecht speziell Schittny, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (114 ff.).

¹⁹²⁶ Siehe instruktiv Paetow, Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 57 ff. (59): Die wichtigste Mitteilung aus der gerichtlichen Praxis ist wohl, dass es bislang nur wenige gerichtliche Auseinandersetzungen um qualifizierte Plangenehmigungen gegeben hat, obwohl insb. in den östlichen Bundesländern häufig von diesem Instrument Gebrauch gemacht wird. Schon die Tatsache der geringen Zahl von Gerichtsverfahren kann als *Beschleunigungserfolg* angesehen werden. Auch die Verfahrensdauer liegt im Schnitt nur zwischen 2-5 Monaten. Siehe näher zum Rechtsschutz 4. Teil G.

¹⁹²⁷ Nicht angegeben, aber v. Verfasser recherchiert: VGH BW v. 10.11.1992 – 5 S 517/91 (juris), UPR 1993, 194 = NVwZ-RR 1994, 7 = NuR 1994, 192: Baut die Straßenbauverwaltung ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens eine Landesstraße aus und nimmt sie für den Ausbau Grundstücksfläche von Anliegern in Anspruch, so entfällt deren Folgenbeseitigungsanspruch nicht bereits mit nachträglicher Einleitung eines solchen Verfahrens. Aktuell und äußerst lehrreich VGH Bad.-Württ., Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 ff. (mit 6 instruktiven LS).

auch vorgebracht, es hätte ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden müssen. Die Klage wurde aber abgewiesen (VG Freiburg, Az.: 3 K 419/98).

RP Karlsruhe: Nein (Antwort v. 30.4.2001).

RP Stuttgart: Es wurde bislang (Stand 11.5.2001) eine straßenrechtliche Plangenehmigung angefochten: VGH BW vom 15.7.1994, Az.: 8 S 1196/94. Der VGH BW¹⁹²⁸ hat zu § 37 Abs. 2 StrG BW - insoweit wortgleich zu § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG - grundlegend entschieden, dass die Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge von ca. 29 m bei einem Grundstück mit einer Größe von 437 qm (Inanspruchnahme von ca. **6,6 %** der Grundfläche) *nicht wesentlich* sei und die Klage gegen die Plangenehmigung daher abgewiesen (s. auch Pkt. 4.3.). Das Gericht urteilte weiter aus:

- 1.) Eine Plangenehmigung gem. § 37 Abs. 2 S. 1 StrG BW¹⁹²⁹ (v. 25.2.1992) ist bei Eingriffen in das Grundeigentum auch dann zulässig, wenn die Betroffenen hiermit nicht einverstanden sind. Ob der genehmigte Eigentumsentzug eine *unwesentliche* Rechtsbeeinflussung ist, ist eine Frage des Einzelfalls.
- 2.) Selbst wenn eine Plangenehmigung unter Verstoß gegen § 37 Abs. 2 S. 1 StrG BW erteilt wurde, führt dieser Rechtsverstoß noch nicht zu einer Verletzung eigener Rechte des Betroffenen.¹⁹³⁰

RP Tübingen: Nein (Antwort v. 22.5.2001).

BAYERN:

Reg. v. Oberbayern: Nein (Stand 30.5.2001).

Reg. v. Niederbayern: Nein (Antwort v. 29.3.2001).

Reg. d. Oberpfalz: Ja, wegen befürchteter zusätzlicher Lärmbelästigung für ein Wohnhaus (Bay VG Regensburg, Urteil vom 10.4.2000, Az.: RO 5 K 98.2537).

Reg. v. Oberfranken: Nicht in unserem Zuständigkeitsbereich (Stand 4.4.2001).

Reg. v. Mittelfranken: Nein (Antwort v. 29.5.2001).

Reg. v. Unterfranken: z.B. BVerwG, Urteil vom 27.10.2000¹⁹³¹

Reg. v. Schwaben: -

¹⁹²⁸ VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 (LS u. Gründe) = UPR 1995, 460 (nur LS); auch zitiert in *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35.1. und *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz (FS f. Blümel), 1999, S. 201 (214 f.).

¹⁹²⁹ § 37 Abs. 2 StrG BW: Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinflusst werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung wird im nicht förmlichen Verwaltungsverfahren im Sinne von § 10 des LVwVfG erteilt. (...) Sprachlich geändert durch das Gesetz zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren v. 10.12.1997 (GBl. 1997 S. 470).

¹⁹³⁰ Selbst wenn unzutreffend ein Plangenehmigungs- statt eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt wurde, lässt sich hieraus allein (noch) kein Aufhebungsgrund im Rechtsstreit eines Betroffenen herleiten, so *Edhofer/Willmitzer*, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.3 a.E. unter Verweis auf BVerwG v. 5.3.1999, NVwZ-RR 1999, S. 556. Der Einzelne hat nämlich keinen Rechtsanspruch auf Durchführung eines bestimmten Verfahrens, sondern (nur) auf Wahrung seiner materiellen Rechte (*Edhofer/Willmitzer*, a.a.O.).

HAMBURG

Im Falle der Genehmigung einer Lärmschutzmaßnahme hat es eine in der Sache erfolglose Klage wegen Sichtbehinderungen gegeben (Stand 9.5.2001).

HESSEN: Nein (Antwort v. 7.5.2001).

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: Nein (Stand 21.5.2001).

BR Hannover: Nein (Antwort v. 18.4.2001).

BR Lüneburg: Unbekannt (Stand 2.5.2001).

BR Weser/Ems: k. A.¹⁹³²

RHEINLAND-PFALZ: Nein (Antwort v. 9.5.2001).

SAARLAND: Nein (Stand 2.5.2001).

SACHSEN:

RP Chemnitz: Ja, - Lärmschutz, obwohl kein Anspruch bestand, da die Einhaltung der Grenzwerte der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) gewährleistet war; notwendige Rohrleitungsverlegung, da – trotz vorheriger Zustimmung – nach Erlass der Plangenehmigung festgestellt wurde, dass man dafür an sich gar kein Geld habe. Die Klagen wurden jeweils zurückgenommen.

RP Dresden: Keine Angabe.

RP Leipzig: Bislang (30.4.2001) wurde keine Plangenehmigung angefochten.

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Bislang wurde eine Plangenehmigung für ein Verkehrsbauvorhaben in der Zuständigkeit des RP Dessau noch nicht angefochten (Antwort v. 9.5.2001).

RP Halle: Ja. PG vom 8.8.1997 für das Brückenbauwerk (BW 47) im Zuge der BAB 14 über die B 100 im Rahmen des laufenden PFV nach Durchführung der Erörterungstermine. Die Kläger behaupteten, dass mit der vorzeitigen Genehmigung des Brückenbauwerkes Zwangspunkte bezüglich der Anzahl der Abfahrts-/Auffahrtsrampen zur BAB 14/B 100 geschaffen würden. Speziell die Abfahrtsrampe von der BAB 14 zur B 100 in Richtung Bitterfeld und die dann erforderlich werdende Beschleunigungsspur mit einer Länge von 240 m, würde dazu führen, dass eine bestehende Zufahrt zum Gewerbegebiet Peißen G 2 abgeschnitten würde und die Grundstücke der Kläger über die dann zu errichtende Erschließungsstraße schlechter erreichbar wären. Die Klage wurde aber abgewiesen (BVerwG v. 29.10.1998, Az.: 4 A 39.97).

RP Magdeburg: Nein (Stand 31.5.2001).

¹⁹³¹ BVerwG, Urt. v. 27.10.2000, DVBl. 2001, S. 386.

¹⁹³² Eher unwahrscheinlich, da in den letzten 5 Jahren (Stand Frühjahr 2001) keine Plangenehmigung erteilt wurde.

SCHLESWIG-HOLSTEIN

Ja. Im Wesentlichen aufgrund der vorentziehenden Wirkung, die auch von der Plangenehmigung ausgeht (vgl. § 19 FStrG). Darüber hinaus wurden von anerkannten Naturschutzverbänden Klagen erhoben bzw. Eilanträge gestellt, die ein Plangenehmigungsverfahren ohne Durchführung (auch) einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit einer weitreichenden Öffentlichkeitsbeteiligung für rechtswidrig erachteten.

Vergleiche hierzu insbesondere die Judikatur der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Ausbau einer Kreuzung im Zuge einer Bundesstraße sowie zur Anlage ergänzender Lärmschutzanlagen:

1. Beschluss des VG Schleswig vom 19.3.1996, Az.: 12 B 11/96 (n.V.)
2. Beschluss des OVG Schleswig vom 19.6.1996, Az.: 4 M 26/96¹⁹³³
3. Urteil des VG Schleswig vom 26.11.1998, Az.: 12 A 322/95 (n.V.)

THÜRINGEN: Ja, bei 381 Plangenehmigungen einmal (Stand 18.4.2001)! Siehe auch Ziffer 4.3.

Keine Angabe: Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern¹⁹³⁴ und NRW.

16.) Hatten Klagen bzw. Anordnungen auf aufschiebende Wirkung (=Baustop) bislang Erfolg?

Zur zeitlichen Einordnung wird auch das Datum des Antwortschreibens angegeben. Beachte in diesem Zusammenhang auch Frage 15.). **Baden-Württemberg:** *RP Freiburg* (s. Pkt. 15; 20.4.2001), *RP Karlsruhe* (keine Klagen, Stand 30.4.2001), *RP Stuttgart* (straßenrechtlich gab es keine Fälle von Anträgen auf gerichtliche Eilentscheidung; Antwort v. 11.5.2001); **Bayern:** *Reg. v. Oberbayern* (bei PF ja; 30.5.2001), *Reg. v. Niederbayern* (s. Ziff. 15; 29.3.2001)¹⁹³⁵, *Reg. d. Oberpfalz* (3.5.2001), *Reg. v. Oberfranken* (nicht einschlägig, da bei uns noch nicht vorgekommen; Stand 4.4.2001), *Reg. v. Mittelfranken* (29.5. 2001), *Reg. v. Unterfranken* (3.5.2001), **Hamburg** (9.5.2001); **Hessen** (7.5.2001); **Niedersachsen:** *BR Braunschweig* (21.5.2001) und *BR Hannover* (18.4.2001); **Rheinland-Pfalz** (9.5.2001); **Saarland** (2.5.2001); **Sachsen:** *RP*

¹⁹³³ OVG Schleswig v. 19.6.1996 – 4 M 26/96 – „Grauer Esel“ (n.V., juris); auch zitiert bei *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB Nr. 175, S. 101 (106 in Fn. 24). Dazu detailliert *Ahlborn*, Der Natur- und Landschaftsschutz in der Plangenehmigung, unter B II 4, wird separat veröffentlicht. Zuvor erging bereits am 19.3.1996 ein ablehnender Beschluss in gleicher Sache (Az. 12 B 11/96).

¹⁹³⁴ *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (117) führt folgendes aus: *In den mehr als 40 Fällen von Plangenehmigungen in Mecklenburg-Vorpommern wurde insg. in (nur) 4 Fällen Klage erhoben bzw. Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt. In einem Falle wurde die Klage zurückgewiesen, zwei weitere Fälle wurden bereits erwähnt (siehe Ausführungen a.a.O.). Das BVerwG bestätigte die Plangenehmigungen. Ein Fall ist noch nicht entschieden (damals). Soweit bekannt hat sich die Rechtsprechung angesichts der Vielzahl speziell im Osten ergangener PG noch sehr wenig mit diesem Beschleunigungsinstrument befasst.*

¹⁹³⁵ Ein Widerspruchsverfahren gegen die PG findet nicht statt (§ 17 I a 3 FStrG, so auch alle anderen Bundesverkehrswegegesetze sowie die Mehrheit aller LStrG z.B. Art. 38 II 4 BayStrWG, allg. § 74 VI 3 VwVfG). Die PG ist auf dem Verwaltungsrechtsweg angreifbar, es gelten d. Grundsätze d. Planfeststellungsrechts; vgl. *Edho-*

Chemnitz (Klagen wurden jeweils zurückgenommen, s. Pkt. 15; Antwort v. 17.4.2001) und *RP Leipzig* (30.4.2001); **Sachsen-Anhalt: RP Halle** (3.5.2001) und *RP Magdeburg* (31.5.2001); **Schleswig-Holstein** (27.4.2001) und **Thüringen** (nein, Klage wurde wegen Aussichtslosigkeit nach Ortstermin mit dem Bundesrichter zurückgenommen; Stand 18.4.2001) gaben im Zuge der bundesweiten Erhebung zur Plangenehmigung in der Praxis des (Fern-) Straßenrechts im Jahre 2001 an, dass Klagen bzw. Einstweiliger Rechtsschutz bislang keinen Erfolg hatten.

Das *RP Tübingen (B.-W.)* teilte dazu mit: In der Vergangenheit, zuletzt vor ca. 8 bis 10 Jahren (Stand 22.5.2001). In der Regel erklärt der Vorhabensträger auf Anfrage des Gerichts, dass bis zur Rechtskraft des Urteils nicht gebaut werde.

Schließlich machten folgende Behörden keine näheren Angaben: *Reg. v. Schwaben (Bayern)*; **Berlin; Brandenburg; Bremen; Mecklenburg-Vorpommern**¹⁹³⁶, **Niedersachsen: BR Lüneburg** (unbekannt) und *BR Weser/Ems* (S. Pkt. 15); **NRW; RP Dresden (Sachsen)** und **Sachsen-Anhalt: RP Dessau** (s. insb. Pkt. 15).

Hervorzuheben bleibt letztlich, dass das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung gemessen an der enormen Anzahl der erteilten Plangenehmigungsbeschlüsse (vgl. Frage 2) - unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder - die Gerichte bislang relativ wenig beschäftigt hat. Dies legt den Schluss nahe, dass sie vorwiegend als sog. *Konsensplanung*¹⁹³⁷ zum Einsatz gelangt, also die Betroffenen der geplanten Beeinträchtigung vorher zugestimmt haben, bzw. die zuständigen Behörden verstärktes Augenmerk auf Rechtskonformität dieses Beschleunigungsinstrumentes legen. In den wenigen gerichtlichen Auseinandersetzungen kam es schließlich teilweise auch zu einvernehmlichen Lösungen bzw. die Klagen wurden zurückgenommen, so dass kaum Urteile zu verzeichnen sind, die im Ergebnis erfolgreich gewesen wären. Bereits die Tatsache der erfreulich geringen Zahl an Gerichtsverfahren kann als Beschleunigungserfolg angesehen werden. Denn was nützt ein zügiges Planungsverfahren, wenn die Zeitersparnis schließlich durch ein anschließendes verwaltungsgerichtliches Verfahren wieder aufgezehrt wird. Dieser Eindruck verstärkt sich um so mehr, wenn aus der Planungspraxis – nicht nur der neuen Bundesländer – von einer äußerst kurzen Verfahrensdauer im Vergleich zum langwierigen Planfeststellungsverfahren berichtet wird (siehe ausführlich Frage 1).¹⁹³⁸ Im Zuge der bundesweiten empirischen Studie wurde ermittelt, dass plangenehmigungsrechtliche Verfahren im durchschnitt nur etwa 2 Monate benötigen. Auch wenn das Institut der qualifizierten Plangenehmigung damit in der Planungspraxis überwiegend zu einer objektiv nachweisbaren Beschleunigung der Verwaltungsverfahren geführt hat, gilt es, noch die abschließenden Einschätzungen der zuständigen Behörden darzustellen, deren tägliche Behördenerfahrungen neue fruchtbare Erkenntnisse liefern können.

fer/Willmitzer, BayStrWG, 10. Aufl., Art. 38 Pkt. 11.3 a.E. unter Verweis auf BVerwG v. 24.2.1998, NVwZ 1998, S. 1178.

¹⁹³⁶ Siehe Ausführungen von *Schittny*, a.a.O., zur vorherigen Frage (als Fn.).

¹⁹³⁷ Siehe *Paetow*, ZUR 1996, 57 (60) im Gegensatz zur – eingeschränkten – „Konflikt-Planung“.

¹⁹³⁸ Vgl. auch *Paetow*, ZUR 1996, 57 (59 re. Sp. o. und Schlussbemerkung auf S. 60).

III. Abschließende Einschätzungen:

17.) Fazit der Praxis zur Plangenehmigung (positiv/negativ)? Sonstige Anmerkungen...

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: Überwiegend positiv – mit den genannten Einschränkungen (20.4.2001).

RP Karlsruhe: Positiv in wenigen Fällen (30.4.2001).

RP Stuttgart: Fazit zur Plangenehmigung: eindeutig positiv (11.5.2001). Zusammenfassend sind wir der Auffassung, dass sich die PG bereits nach kurzer Anwendungszeit als geschmeidiges Instrument für eine wirtschaftliche Lösung der kleineren planungsrechtlichen Probleme erwiesen hat.

RP Tübingen: Positiv (22.5.2001).

BAYERN:

Reg. v. Oberbayern: Grundsätzlich ist die Plangenehmigung ein geeignetes Instrument zur Verfahrensbeschleunigung. Wegen der Mehrzahl der im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Oberbayern durchzuführenden Großprojekte und der damit verbundenen Problemfülle kommt sie allerdings nicht sehr oft zum Einsatz (30.5.2001).

Reg. v. Niederbayern: Wenige, aber positive Erfahrungen (29.3.2001).

Reg. d. Oberpfalz: Positiv (3.5.2001).

Reg. v. Oberfranken: Negativ, aus unserer Sicht könnte sie ersatzlos gestrichen werden (4.4.2001).

Reg. v. Mittelfranken: Das Instrument der Plangenehmigung ist positiv zu sehen, da hier die Möglichkeit besteht, einfache bzw. von den Auswirkungen her überschaubare Vorhaben schneller und ohne Durchführung eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens zuzulassen (29.5.2001).

Reg. v. Unterfranken: Positiv (3.5.2001).

Reg. v. Schwaben: Keine Erfahrung (Stand 31.5.2001).

HAMBURG: Positiv (9.5.2001). Allerdings hat die geringere Publizität des Verfahrens auch in Einzelfällen zu Schwierigkeiten geführt, weil einige Probleme erst nach Baubeginn offenbar wurden (z.B. private Öltransportleitung in der Baufläche war bei der Planung nicht erfasst worden).¹⁹³⁹

HESSEN: Die Erwartungen auf Verfahrensbeschleunigung, die an die Plangenehmigung gestellt werden, kann die Praxis in den alten Bundesländern grds. nicht erfüllen (7.5.2001).

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: Negativ, nicht sehr praxisrelevant (21.5.2001).

BR Hannover: Durchweg positiv, allerdings wird das PFV auch weiterhin überwiegen (18.4.2001).

BR Lüneburg: Verliert an Bedeutung. Hier sind von 32 (1999) und 29 (2000) entschiedenen Verfahren jeweils zwei als Plangenehmigungsverfahren durchgeführt worden (2.5.2001).

BR Weser/Ems: Keine Angabe, da in den letzten 5 Jahren keine Plangenehmigung erteilt wurde (Stand Frühjahr 2001).

RHEINLAND-PFALZ: Das Instrument hat sich in den Einzelfällen als wirkungsvoll und praktikabel erwiesen; auf Ingenieurseite wurde Vertrauen zu dem im Prinzip einfach zu handhabenden Instrument gefasst, weil bei den konkreten Planungen keine UVP durchzuführen ist, Naturschutzverbände nicht zeitaufwendig zu beteiligen sind und keine formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (Stand 9.5.2001). Auf die Anwendung der Plangenehmigung soll grundsätzlich nicht verzichtet werden.

SAARLAND: Positiv (2.5.2001).

SACHSEN:

RP Chemnitz: Von der Grundidee her positiv. Führt im *Idealfall* zu schnellen Entscheidungen. Bei komplexen Verfahren ist dem Regierungspräsidium Chemnitz ein Planfeststellungsverfahren nicht zuletzt aufgrund der Präklusionsvorschriften lieber. Im Übrigen kann durch die Durchführung eines förmlichen PF-Verfahrens die Entscheidungsfreudigkeit beteiligter Dritter oder Träger öffentlicher Belange erhöht werden (17.4.2001).

RP Dresden: Keine Angabe.

RP Leipzig: Die Plangenehmigung hat sich als taugliches Element herausgestellt; sie stellt im RP Leipzig ein häufig beantragtes Instrument dar. Derzeit ist jedoch ein Trend eher hin zur Planfeststellung und weg von der Plangenehmigung zu verzeichnen, um Rechtssicherheit zu schaffen. Zur Zeit ist man eher geneigt, im Zweifelsfall eine Planfeststellung zu beantragen (30.4.2001).

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Nach den tatbestandlichen Voraussetzungen ist der Anwendungsbereich für die Erteilung einer Plangenehmigung ohnehin begrenzt. Wegen der fehlenden Präklusion ist der Vorhabenträger nicht unbedingt sicher, dass bei einer fehlerhaften Einschätzung einer möglichen Rechtsbeeinträchtigung nicht doch noch die Anfechtung erfolgen könnte. Wenn sich bei der vorbereitenden Planung ergibt, dass eine Vielzahl von Betroffenen zu beteiligen wäre, ist zudem der Aufwand des Vorhabenträgers zur Herstellung eines Konsenses im Vorfeld erheblich. Im Einzelfall kann die Erteilung einer PG jedoch flexibler sein als das Absehen von Planfeststellung u. Plangenehmigung, wenn ein Konsens mit einer derjenigen Behörden, deren Genehmigung durch die PG ersetzt wird, nicht zu erzielen ist oder aber es so einzuschätzen ist, dass die Einholung solcher Genehmigungen langwieriger ist als die Erteilung der Plangenehmigung (9.5.2001).

RP Halle: Die Plangenehmigung wird vom BLT selten genutzt, da ihr Anwendungsbereich sehr schmal ist (3.5.2001).

RP Magdeburg: Das umfassende Planfeststellungsverfahren ist immer das „bessere“ Verfahren, da insgesamt mehr Rechtssicherheit gegeben ist. Einsparungen bei PG-Verfahren sind nicht gegeben. Hier werden Arbeitskapazitäten lediglich verlagert. Freistellungsverfahren bei unwesentlichen Größenordnungen werden weiter angestrebt (31.5.2001).

¹⁹³⁹ Siehe in diesem Zusammenhang oben Frage 5.2.).

SCHLESWIG-HOLSTEIN:

Das Institut der Plangenehmigung ist bei Vorliegen der gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen eine Alternative zum Planfeststellungsverfahren, die zur Verfahrensbeschleunigung beitragen kann (27.4.2001). Nach hiesiger Auffassung haben jedoch die mit dem Planungsvereinfachungsgesetz des Bundes (PIVereinfG)¹⁹⁴⁰ in die Planfeststellung eingeführten Elemente der Verfahrensbeschleunigung von Anbeginn die mit der Plangenehmigung angestrebten Beschleunigungseffekte zur PF relativiert.¹⁹⁴¹ So ist allem voran die weitgehend kurzfristig erreichbare Rechtssicherheit einer Planung infolge der materiell-rechtlichen Präklusion von Einwendungen in der Planfeststellung zu nennen, die zu einer erheblichen Stärkung der PF beigetragen hat. Unabhängig hiervon grenzen die in der jüngsten Vergangenheit Mietern und Pächtern durch die gewandelte Rechtsprechung des BVerfG wie auch des BVerwG eingeräumten Klagekompetenzen hinsichtlich der Überprüfung der Einstellung ihrer privaten Belange in die Abwägung den Anwendungsbereich der PG (weiter) ein.¹⁹⁴² Als weiterer Nachteil der Plangenehmigung gegenüber dem PFB ist zu nennen, dass die Verlängerungsmöglichkeit eines unanfechtbaren Planes, mit dessen Umsetzung nicht innerhalb einer Frist von 5 Jahren begonnen wurde, nach überwiegender Auffassung auf das Institut der Plangenehmigung nicht übertragbar ist (vgl. § 17 Abs. 7 FStrG).

THÜRINGEN: Sehr positiv, siehe Aufstellung zu Frage 2 (18.4.2001).¹⁹⁴³

Keine Angabe: Berlin; Brandenburg (s. Pkt. 13.1); Bremen; Mecklenburg-Vorpommern¹⁹⁴⁴ und NRW (nur geringe Praxisrelevanz¹⁹⁴⁵, Stand 24.4.2001).

¹⁹⁴⁰ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege v. 17.12.1993 (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG), BGBl. I S. 2123; Art. 2: Änderung des BFStrG, S. 2125ff.

¹⁹⁴¹ In diesem Sinne auch Kern, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz (FS für Blümel), 1999, S. 201 (212 f.).

¹⁹⁴² Hierzu Pfeil, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, Sp. FB Nr. 160, S. 147 (165 ff. m.w.N. zur Rspr. des BVerfG u. BVerwG), der allerdings im Ergebnis die Ansicht vertritt, dass Mieter/Pächter eines Grundstücks, das in räumlicher Nähe zum geplanten Vorhaben liegt, letztlich nicht zu den „anderen“ i.S.v. § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 1 AEG (jetzt Nr. 3) zählen (S. 169 f.); siehe auch anschließende Diskussion a.a.O., S. 211 u. auch 213; a.A. Blümel, a.a.O., S. 220 f.

¹⁹⁴³ Siehe auch Antwort Thüringens zu Pkt. 1, 13.1 u. 13.2 sowie 14.

¹⁹⁴⁴ Insgesamt positive Bewertung v. Schittny, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (108, 110 unten, 112 f., 114 u. speziell Zusammenfassung S. 117 f.: „Das Instrument der Plangenehmigung hat erheblich zu einer Verwaltungsvereinfachung bei der Baurechtsverschaffung für Straßenbauvorhaben nach dem Bundesfernstraßengesetz beigetragen. Ganz besonders hervorzuheben ist, dass der Gesetzgeber sie auch bei „nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung“ zugelassen hat. Die Regelungen sind so gefasst, dass nur wenige rechtliche Probleme entstehen.“); zusammengefasst ders., in: Stüer, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.: In den letzten Jahren sind in Mecklenburg-Vorpommern doppelt so viele Plangenehmigungen wie Planfeststellungsbeschlüsse erlassen worden. Wir haben die neuen gesetzlichen Möglichkeiten genutzt und konnten hierdurch einen zeitnahen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern leisten. (...) Die Vorteile des Plangenehmigungsverfahrens sah der Straßenrechtler, der in Schwerin für die Zulassung der großen Fernstraßenprojekte (u.a. Ostseeautobahn A 20) zuständig war, vor allem in einem Zeitgewinn, der an folgenden Stichworten festzumachen ist: keine Bekanntmachung und Auslegung der Pläne, keine Durchführung eines Erörterungstermins, keine Versendung der Unterlagen an die Anhörungsbehörde, keine mehrfache Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Zulassungsentscheidungen von zumeist nicht mehr als 10 Schreibmaschinenseiten.); zurückhaltender vor dem Hintergrund der unmittelbaren Geltung der UVP-ÄndRL und einem allgemeinen Rückgang der Verkehrswegeplanungen auch in den neuen Ländern Witting, a.a.O., S. 1643: „Damit werden die Plangenehmigungen in Zukunft wohl nur noch dort von Bedeutung sein, wo es sich nicht um ein UVP-pflichtiges

18.1.) Wie ist es zu beurteilen, wenn voraussichtlich ab Mitte 2001¹⁹⁴⁶ eine formelle UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei Plangenehmigungsverfahren durchzuführen ist, soweit es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt?¹⁹⁴⁷

Ist die Plangenehmigung dann noch eine interessante Alternative?

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: Die Frage stellt sich in dieser Form nicht: Bei UVP-pflichtigen Vorhaben wird auch künftig ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt (20.4.2001).

RP Karlsruhe: Nein, siehe Gesetzesänderung (30.4.2001).

RP Stuttgart: Eine formelle UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung hat bei PG-Verfahren nur dann Sinn, wenn die Statthaftigkeit der Plangenehmigung im Umweltbereich vergrößert wird. In den Fällen, in denen nicht mit „*erheblichen nachteiligen Auswirkungen*“ auf ein Schutzgut des § 2 Abs. 1 S. 2 des UVPG zu rechnen ist,¹⁹⁴⁸ wäre eine förmliche UVP sinnlos;¹⁹⁴⁹ sie ist auch von der EG-UVP-Änderungsrichtlinie¹⁹⁵⁰ für solche Maßnahmen nicht vorgeschrieben. Eine etwaige

Vorhaben handelt. „Zuversichtlicher hingegen *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben (Das Ende der Plangenehmigung?), UPR 2001, 361 ff.

¹⁹⁴⁵ So auch *Landschaftsverband Westfalen-Lippe* (20.3.2000): PGV stellen hier die Ausnahme dar.

¹⁹⁴⁶ Gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG (vorgelagertes Verfahren) seit dem 3.8.2001 möglich für UVP-pflichtige Vorhaben in den neuen Länder befristet bis zum 31.12.2006 (ArtikelG v. 27.7.2001 in BGBl. I S. 1950/2015).

¹⁹⁴⁷ So noch die in der Entwicklung befindliche Gesetzesgenese hinsichtlich des nicht richtlinienkonformen Plangenehmigungsverfahrens i.V.m. einer möglichen UVP-Pflicht zum Zeitpunkt der Versendung der bundesweiten Behördenumfrage im März 2001; vgl. Umsetzung der UVP-ÄndRL in BR-Drs. 674/00 v. 21.12.2000, sowie VerkVÄndG in BR-Drs. 641/00 v. 10.11.2000 = Anrufung des Vermittlungsausschusses; „VerkVÄndG“ v. 22.6.2001 in der 177. Sitzung des dt. Bundestages: Anlage 3 zu BT-Drs. 14/6358) Die Bundesregierung beabsichtigte zwar UVP-pflichtige Vorhaben nur noch mittels PF zuzulassen, demgegenüber planten die Bundesländer mit Blick auf das immer noch bestehende Erfordernis der zügigeren Verwirklichung von Infrastrukturprojekten - insbesondere in den neuen Ländern - das Institut der PG mit einer förmlichen UVP samt Öffentlichkeitsbeteiligung zulässigerweise zu kombinieren, soweit ein UVP-pflichtiges Vorhaben mittels der beschleunigten PG zugelassen werden sollte. Vgl. BR-Drs. 641/00 Anlage, S. 1 ff.; BR-Drs. 641/2/00 Antrag v. Bayern, S. 1 ff.; auch BR-Drs. 314/3/00 Antrag v. Bayern, S. 1 ff.; ferner a.A. Bundesregierung in BT-Drs. 14/3646; zur UVP-ÄndRL auch BR-Drs. 674/00 v. 21.12.2000, S. 112 ff., 286 ff.; BR-Drs. 674/00 v. 10.11.2000, S. 61 ff., 146 ff. Letztlich konnte sich die Bundesregierung im Vermittlungsverfahren vom Grundsatz her durchsetzen; vgl. Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-RL zum Umweltschutz (Artikelgesetz) v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.); einziges Zugeständnis an die Vereinbarkeit einer PG mit einer UVP für UVP-pflichtige Projekte stellt der Sondertatbestand des § 17 Abs. 1 b FStrG für die neuen Länder und befristet bis 31.12.2006 dar.

Zudem sah der Gesetzentwurf zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG-E) in § 57 I Nr. 3 und § 59 II 1 Nr. 7 noch ein Mitwirkungsrecht von Naturschutzvereinen bei *allen* Plangenehmigungen vor (vgl. BT-Drs. 14/6378 v. 20.6.2001, S. 21 f., dazu Begründung S. 59 f.). Eine Beteiligung ist nun aber *nur* bei plangenehmigungsrechtlichen Verfahren *mit* Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 58 I Nr. 3 bzw. § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG vorgesehen. Dies betrifft aktuell also nur den Sondertatbestand des § 17 Abs. 1b FStrG i.V.m. § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG, vgl. dazu *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (874 f. zu c; 877 zu h). Zwar wurde die Mitwirkung der Verbände letztlich entgegen dem ursprünglichen Entwurf nicht in allen PG-Verfahren festgeschrieben, aber als Ausgleich wurde dafür ein bundesweites Verbandsklagerecht in den (wenigen) Fällen einer PG mit Öffentlichkeitsbeteiligung festgeschrieben gem. § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 BNatSchG (vgl. anders noch der entsprechende § 60 im Entwurf, dazu BT-Drs. 14/6378, S. 22 u. Begründung S. 60 ff., noch ohne Erwähnung der PG).

¹⁹⁴⁸ Seit jeher (vgl. G. v. 11.5.1992 in GBl. S. 330, ber. S. 683) Wortlaut von § 37 Abs. 2 S. 2 StrG BW: Die PG kann in allen Fällen nur erteilt werden, wenn d. Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Wirkungen auf ein in § 2 I 2 LUVPG genanntes Schutzgut haben kann. In die gleiche Richtung im Bundesverkehrswegerecht jetzt jeweils Nr. 1.

¹⁹⁴⁹ Richtig, denn in diesem Fall besteht auch gar keine UVP-Pflicht, da das Vorhaben „nicht“ umweltrelevant ist. In gewissem Sinne jetzt § 17 Abs. 1a und 1 b FStrG, allerdings bei sonst gleichem Anwendungsbereich mit Ausnahme der UVP-Pflichtigkeit.

¹⁹⁵⁰ RL 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung d. RL 85/337/EWG über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 ff.; geänderte Fassung auch abgedruckt in MBl. NRW 1999, S. 1086.

Gesetzesänderung (Stand 11.5.2001) sollte deshalb *zwei Varianten* der Plangenehmigung vorsehen: **mit UVP** u. erweitertem Anwendungsbereich sowie **ohne UVP** im bisherigen Anwendungsbereich.¹⁹⁵¹

RP Tübingen: Bei UVP-pflichtigen Vorhaben werden Vorteile der Plangenehmigung stark relativiert, da Bekanntmachung und Erörterung erfolgen (Antwort vom 22.5.2001).

BAYERN:

Reg. v. Oberbayern: Die in Art. 37 BayStrWG¹⁹⁵² (Umweltverträglichkeitsprüfung) festgelegten Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer UVP bei der Planung von Straßen nach Landesrecht lassen erwarten, dass auch künftig für ein Großteil der Straßenplanungen eine Plangenehmigung grundsätzlich möglich sein wird, sofern die Voraussetzungen vorliegen (Stand 30.5.2001).¹⁹⁵³

Reg. v. Niederbayern: Grundsätzlich wäre es besser, wenn der Gesetzgeber nicht pauschal jeden Neubau und jede Änderung einer Fernstraße der UVP-Pflicht unterwerfen würde, sondern wie die UVP-RL unterteilen würde:

- Zwingende UVP-Pflicht nur bei Autobahnen und Schnellstraßen.
- Bei anderen Straßen Prüfung im Einzelfall und/oder nach Schwellenwerten / Standortkriterien / Merkmalen des Projekts / potenziellen Auswirkungen.

Bleibt die Regelung pauschal, wie bisher, wird wegen der Öffentlichkeitsbeteiligung Zeitbedarf eintreten (Stand 29.3.2001).

Reg. d. Oberpfalz: Der Praxisvollzug bleibt abzuwarten; jedenfalls entfällt mit der Öffentlichkeitsbeteiligung gerade Sinn und Zweck der Plangenehmigung, nämlich der Beschleunigungseffekt. Es ist mehr als fraglich, ob die Plangenehmigung dann überhaupt noch Sinn macht (3.5.2001).

Reg. v. Oberfranken: Dann besteht überhaupt kein Grund mehr, von einem normalen Planfeststellungsverfahren abzusehen und lediglich ein PG-Verfahren durchzuführen (4.4.2001).

Reg. v. Mittelfranken: Die Vorteile des derzeitigen Plangenehmigungsverfahrens im Hinblick auf Schnelligkeit entfallen dann (29.5.2001).

Reg. v. Unterfranken: Bleibt abzuwarten (3.5.2001).

Reg. v. Schwaben: Die Bedeutung der Plangenehmigung würde in diesem Fall in der Praxis gegen Null tendieren (31.5.2001).

BRANDENBURG: Siehe Frage 7.1 und insb. 7.2 i.V.m. der Anlage (Vermerk v. 22.11.2000).

HAMBURG: Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten (9.5.2001).

¹⁹⁵¹ So jetzt bundesgesetzlich *allein* im Fernstraßenbereich der neuen Länder: vgl. § 17 Abs. 1 a und b FStrG bzw. im Landesstraßenbereich auch Brandenburg (§ 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 45 Abs. 3 S. 1 bzw. 2 StrWG-MV), Sachsen (§ 39 Abs. 5 S. 1-3 bzw. 4 SächsStrG n.F.) und Thüringen (§ 38 Abs. 2 S. 1-3 bzw. 4 ThürStrG); *nicht* dagegen im Land Sachsen-Anhalt (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA).

¹⁹⁵² Art. 37 BayStrWG eingeführt durch Bayerisches UVP-Richtlinie Umsetzungsgesetz (BayUVPRUG) v. 27.12.1999; GVBl. 1999, S. 532 (537).

¹⁹⁵³ Auf Bundesebene führt die UVP-Pflicht seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.) grds. zur Planfeststellungsbedürftigkeit: vgl. jeweils Nr. 1 aller Bundesverkehrswegegesetze i.V.m. Anlage 1 z. UVPG Nr. 14 ff. für Verkehrsvorhaben; Nr. 14.3 – 14.5 für Bundesstraßen (BGBl. I S. 1950/1968 f.).

HESSEN: Entscheidend hierfür ist, in welcher Form die Öffentlichkeit zu beteiligen ist (7.5.01).

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: Siehe Antwort zu Frage 17.

BR Hannover: Dies wird zu längeren Bearbeitungszeiten gegenüber der bisherigen Rechtslage führen, da voraussichtlich bei UVP-pflichtigen Vorhaben keine PG mehr, sondern nur eine PF in Betracht kommt (18.4.2001).

BR Lüneburg: Mit einer Plangenehmigung wird nur dann gearbeitet, wenn keine UVP-Pflicht vorliegt. Ob eine UVP erforderlich ist, muss die Einzelfallprüfung ergeben (2.5.2001):

BR Weser/Ems: Keine Angabe, aber wohl auch keine Veränderung in der Behördenpraxis zu erwarten, da in den letzten 5 Jahren keine Plangenehmigung erteilt wurde (Stand Frühjahr 2001).

RHEINLAND-PFALZ: Es entfällt dann ein wesentlicher Vorteil der PG; das Verfahren nähert sich der Planfeststellung an und verliert damit an Attraktivität für den Vorhabenträger (9.5.2001).

SAARLAND: Es wurde auf folgende *Stellungnahme vom 9. August 2000*¹⁹⁵⁴ verwiesen:

Zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (Artikelgesetz) sind im Hinblick auf Art. 13 zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes umfangreiche Stellungnahmen des Bund/Länder-Fachausschusses Straßenbaurecht eingebracht worden. Nach einstimmiger Ansicht des Unterausschusses „Planfeststellung und Umweltschutz“ sind im Hinblick auf die Formulierung des Gesetzentwurfs zu § 17 Abs. 1 u. 2 FStrG im Interesse der Beibehaltung der Instrumente der Plangenehmigung und des Unterbleibens der PF und PG Lösungen zu suchen, die diese Planungsinstrumente mit ihrem Beschleunigungseffekt weiterhin ermöglichen (Antwort vom 2.5.2001; siehe weiter Ziffer 7.2).

SACHSEN:

RP Chemnitz: Soweit im Plangenehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich wird, besteht kein Unterschied mehr zum derzeitigen PF-Verfahren (17.4.2001): Nein.

RP Dresden: Keine Angabe (vgl. Pkt. 2).

RP Leipzig: Es stellt sich die Frage, ob durch die UVP-ÄndRL überhaupt noch im sinnvollen Rahmen Plangenehmigungen erteilt werden können (30.4.2001).

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Wenn zusätzlich eine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung mit Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen sein sollte, wird der Anwendungsbereich für eine Plangenehmigung weiter reduziert sein (5.9.2001).

RP Halle: Die erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit und der zusätzliche behördeninterne Prüfumfang (zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen gemäß §11 UVPG und die Bewertung der Umweltauswirkungen gem. § 12 UVPG) würden die zeitlichen Vorteile des PGV aufheben. Es zeichnet sich ab, dass generell anstatt eines PGV ein PFV durchgeführt wird (3.5.01).

¹⁹⁵⁴ Stellungnahme stammt von Herrn *Herbert Scherer*, Ministerium f. Wirtschaft, Straßenbau u. Verkehr Saarbrücken.

RP Magdeburg: Wenn dies angestrebt werden sollte, dann sollte man gleich auf das Planfeststellungsverfahren verweisen (31.5.2001).

SCHLESWIG-HOLSTEIN: Die UVP-ÄndRL entfaltet Direktwirkung bereits seit dem 14. März 1999 (Ablauf der Umsetzungsfrist).¹⁹⁵⁵ Ob eine UVP hiernach durchzuführen ist, richtet sich nach dem Ergebnis einer Erheblichkeits- bzw. einer ggf. sich hieran anschließenden Einzelfalluntersuchung. Sofern die UVP-Pflichtigkeit ausgeschlossen werden kann, ist weiterhin eine PG möglich. Ob der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der UVP-ÄndRL über die europäischen Vorgaben hinausgeht, ist hier bislang (Stand 27.4.2001) nicht bekannt. Möglicherweise werden jedoch Schwellenwerte normiert, bei deren Überschreitung eine Maßnahme UVP-pflichtig würde.

THÜRINGEN: Es erschwert wahrscheinlich das Verfahren. Materiell-rechtlich machen wir in Thüringen durch die Pflicht-LBP (landschaftspflegerischer Begleitplan) mehr als notwendig und erfüllen die UVP-ÄndRL bereits seit Jahren. Formell fehlt die Öffentlichkeitsbeteiligung (18.4.01).

Keine Angabe: Berlin; Bremen; Mecklenburg-Vorpommern¹⁹⁵⁶ und NRW.

18.2.) Ist die Plangenehmigung dann noch eine interessante Alternative zur Planfeststellung?

Einzeln aufgelistet werden hier nur noch die Stellen, die eine detaillierte Antwort geben.

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg (B.-W.): Die Frage stellt sich in dieser Form nicht: Bei UVP-pflichtigen Vorhaben wird auch künftig ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt (20.4.2001).

RP Karlsruhe: In wenigen Fällen ja (30.4.2001).

RP Stuttgart: Nur mit den unter Pkt. 18.1 beschriebenen Voraussetzungen.

BAYERN:

Reg. d. Oberpfalz: Man wird abwarten müssen, wie sich die Praxis entwickelt und ob dann überhaupt noch relevante Unterschiede zum PFV gegeben sind (3.5.2001).

Reg. v. Unterfranken: Bleibt abzuwarten (3.5.2001).

¹⁹⁵⁵ So auch Gem. RdErl. d. Ministeriums f. Umwelt, Raumordnung u. Landwirtschaft u.a. v. 27.7.1999; MBl. NRW 1999, S. 1083 ff. (S. 1084, zu II.; weiter im Einzelnen Nr. 3; vgl. z. PG-Verfahren Pkt. 3.5, S. 1085).

¹⁹⁵⁶ Plangenehmigung wird aufgrund unmittelbarer Geltung der UVP-ÄndRL an Bedeutung verlieren, so *Witting*, in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1643): „Damit werden die Plangenehmigungen in Zukunft wohl nur noch dort von Bedeutung sein, wo es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt.“ Dazu auch *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.); Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (104 f.), allerdings vertritt er zu Recht die Möglichkeit das Instrument auch in Fällen von UVP-Pflicht zu nutzen, indem das plangenehmigungsrechtliche Verfahren mit den entsprechenden UVP-Verfahrensschritten angereichert wird, so dass auch bei Anwendbarkeit des UVPG eine PG durchaus noch sinnvoll sein kann (116).

HESSEN: Eine PG unter Beachtung der Verfahrensvorschriften für die PF bringt keine Vorteile, macht also wenig Sinn (7.5.2001).

RHEINLAND-PFALZ: Nur noch sehr eingeschränkt (9.5.2001).

SAARLAND: Ja, die Plangenehmigung ist dennoch eine interessante Alternative (2.5.2001).

SCHLESWIG-HOLSTEIN: Sofern eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen wäre, nach hiesiger Auffassung, nein (27.4.2001).

THÜRINGEN: Wir hoffen es aufgrund der dargestellten riesigen Vorteile (s.o.; 18.4.2001).

Ablehnend: Bayern: *Reg. v. Niederbayern, Reg. v. Oberfranken und Reg. v. Mittelfranken* (s. Pkt. 18.1); **Niedersachsen:** *BR Braunschweig und BR Lüneburg; RP Chemnitz (Sachsen;* s. Ziff. 18.1) sowie **Sachsen-Anhalt:** *RP Halle und RP Magdeburg* (s. Pkt. 18.1).

19.) **Wie lange dauert im Durchschnitt eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)? (Prüfungsmehraufwand abhängig von der Größe des Projekts?)**

BADEN-WÜRTTEMBERG:

RP Freiburg: Die UVP selbst, die im Rahmen der Planfeststellung (genauer: bei Abfassung des Planfeststellungsbeschlusses) erfolgt, ist nicht das Problem (Mehraufwand 1 Tag bis 1 Woche). Der Aufwand liegt bei der Erstellung der hierfür notwendigen Unterlagen, d.h. der Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), die etwa 1 Jahr (wegen Berücksichtigung der Vegetationsperioden) zusätzlichen Zeitaufwand bedeutet und bei der vorausgehenden Abstimmung über den Untersuchungsrahmen (Scoping).

RP Karlsruhe: UVP ist Teil des Planfeststellungsverfahrens.¹⁹⁵⁷

RP Stuttgart: Die UVP als unselbständiger Teil eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens ist nicht das entscheidende Problem, vielmehr die dazu häufig benötigten Unterlagen (UVS). So wäre es beim einfachen Ausbau einer Straße im Bestand unverhältnismäßig, ein Jahr lang für teures Geld Fauna und Flora zu beobachten, nur weil einzelne Grundstückseigentümer ihren Maisacker nicht hergeben wollen.

RP Tübingen: Aufwand macht die Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), die UVP selbst ist wegen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bzw. §§ 41, 42 BImSchG mehr oder weniger auch ohne förmliche UVP durchzuführen.

BAYERN:

Reg. v. Oberbayern: Für die UVP, bezogen auf den Zeitraum des Planfeststellungsverfahrens haben wir den Zeitaufwand bislang nicht ermittelt. Die Erarbeitung der UVS im Rahmen der PF durch den Vorhabenträger kann nach unserer Kenntnis bis zu 2 Jahre dauern.

¹⁹⁵⁷ Antwort erschließt sich dem Verfasser leider nicht.

Reg. v. Niederbayern: Da die UVP in das PF-Verfahren integriert ist, besteht Mehraufwand insb. bei Bearbeitung / Formulierung des Beschlusses selbst und ist von den Umweltauswirkungen des Projekts abhängig (einige Wochen).

Reg. d. Oberpfalz: Je nach Maßnahme und Qualität der UVS: 1 Tag bis 3 Monate.

Reg. v. Oberfranken: Schwer zu beantworten und zwar deshalb, weil bei uns in den Antragsunterlagen bereits eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) enthalten sein muss (soweit vom Gesetz her vorgesehen) und im PFB diese in aller Regel nur etwas umgeschrieben wird, mit dem Ergebnis, dass die Maßnahme insg. (noch) umweltverträglich ist. Selbst wenn man nach genauere Prüfung für sich zu dem Ergebnis käme, dass die Maßnahme eigentlich nicht umweltverträglich ist, müsste man wohl mit einer entsprechenden Weisung rechnen, „das anders zu sehen“. Im Übrigen gilt: Je größer das Projekt, desto größer die Eingriffe in die Umwelt, desto umfangreicher die UVU, desto umfangreicher schließlich auch die „UVP“.

Reg. v. Mittelfranken: Es gibt noch keine Erfahrungen darüber, wie lange eine separate UVP in der Praxis dauert.

Reg. v. Unterfranken: Zwischen 1 und 4 Monate (im Rahmen der Beschlussbearbeitung).

Reg. v. Schwaben: Ca. 3 Monate.

HAMBURG: Der Prüfungsaufwand entsteht im Wesentlichen beim Vorhabenträger.

HESSEN: Der Prüfungsmehraufwand der UVP, der von der Größe des Projekts abhängig ist, bestimmt die Dauer der materiellen UVP. Im Allgemeinen kann zwischen den ersten Schritten für ein Projekt, das i.d.R. durchzuführende Raum- und Linienbestimmungsverfahren und das anschließende PF-Verfahren mit Zeiträumen von 5 bis 10 Jahren zu rechnen sein (eher länger, statt kürzer). Die formelle UVP ist unselbständiger Teil des Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahrens und führt grds. zu keinem zusätzlichen Zeitbedarf, es sei denn, Einwendungen gegen die UVP erfordern zusätzliche Untersuchungen.

NIEDERSACHSEN:

BR Braunschweig: Keine Erfahrung mit isolierter UVP, ansonsten integriert im PFB; Dauer wie PFV.

BR Hannover: Umweltverträglichkeitsstudien werden im Vorfeld durch den Vorhabenträger veranlasst. Daher kann hierzu keine Auskunft gegeben werden.

BR Lüneburg: Bei der Frage wird nicht unterschieden, ob die gesamte UVP gemeint ist oder lediglich die gesonderte Darstellung nach § 6 UVPG in den Unterlagen des Vorhabenträgers. Der Aufwand für die antragstellenden Ämter kann von hier nicht beurteilt werden. Nur bezogen auf die Antragsunterlagen ist von mehreren Wochen auszugehen. Dies setzt sich dann später auch in dem Verfahren fort, da ja die Abwägung auch in dem Beschluss deutlich zum Ausdruck gebracht werden muss.

NORDRHEIN-WESTFALEN:

Nur Antwort des *Landschaftsverbands Westfalen-Lippe* (LWL): Eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) dauert etwa 1 Jahr. Die UVP, die mit Einleitung des Verfahrens zu laufen beginnt und mit dem PFB endet, dauert je nach Schwierigkeitsgrad des Verfahrens durchschnittlich 5 Jahre.

RHEINLAND-PFALZ: Der Prüfaufwand hängt tatsächlich von der Größe des Projektes und den aufgrund von entsprechenden Kartierungen u.ä. bereits vorliegenden Erkenntnissen über Natur und Landschaft im Planungsbereich ab. Eine durchschnittliche Dauer der UVP lässt sich daher schwer festlegen. Für die notwendigen vegetationskundlichen Kartierungen wird i.d.R. eine Vegetationsperiode benötigt.

SAARLAND: Von Scoping (§ 5 UVPG) über UVU zur UVP – 1 Vegetationsperiode.

SACHSEN:

RP Chemnitz: Siehe VerKPBG für die neuen Länder; Planfeststellung und UVP nach UVPG fallen verfahrensrechtlich zusammen.¹⁹⁵⁸ D.h. Prüfungsmehraufwand ist unerheblich. Erheblich größer ist der Aufwand im Vorfeld der Antragseinreichung.

RP Leipzig: Hängt v. Einzelfall ab, zumindest sind verschiedene Vegetationsperioden zu beachten.

SACHSEN-ANHALT:

RP Dessau: Die Umweltverträglichkeitsprüfung wird seitens des verfahrensleitenden Dezernats verantwortet. Bei größeren Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt entfällt regelmäßig ein Großteil des Begründungsaufwandes für die Planfeststellungsentscheidung auf die Belange, die in der UVP zu berücksichtigen sind.

RP Halle: Durchschnittliche Zeit für die Durchführung einer UVP: 2 Monate.

RP Magdeburg: 6 Monate bis 3 Jahre.

SCHLESWIG-HOLSTEIN: Die Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt parallel zu der gesamten Straßenplanung. Bei der Neutrassierung von Straßen beginnt die Prüfung mithin bereits auf der Ebene von Voruntersuchungen durch (i.d.R.) die Ermittlung sog. *konfliktarmer Korridore* und setzt sich fort bis hin zur parzellenscharfen Aufstellung der Genehmigungsunterlagen. Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 9 UVPG findet in der straßenrechtlichen Planfeststellung innerhalb des Anhörungsverfahrens statt und wird mit der *Zusammenfassenden Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen* nach den §§ 11, 12 UVPG abgeschlossen, d.h. mit Erlass des PFB. Die Dauer zur Durchführung einer UVP korreliert insoweit unmittelbar mit der Zeitspanne für die Projektierung und planungsrechtliche Sicherung einer Baumaßnahme.

THÜRINGEN: Der Prüfungsmehraufwand ist abhängig von der Größe des Projektes.

Keine Angaben: **Berlin; Brandenburg; Bremen; Mecklenburg-Vorpommern; BR Weser/Ems (Nds.)** und *RP Dresden (Sachsen)*.

¹⁹⁵⁸ So stets bei der PF im gesamten Bundesgebiet, soweit nach der Anlage 1 zum UVPG eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung besteht (Nr. 14 ff. für Verkehrsvorhaben); vgl. auch § 2 I 1 UVPG: Die UVP ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen.

IV. Notifizierungspflicht gem. Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c UVP-RL:¹⁹⁵⁹

Bereits die ursprüngliche UVP-Richtlinie 85/337/EWG¹⁹⁶⁰ vom 27. Juni 1985 normierte in Art. 2 Abs. 1, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezüglich ihrer Umweltauswirkungen unterzogen werden.¹⁹⁶¹ Diese Projekte sind näher in Art. 4 speziell Abs. 1 u. 2 UVP-RL i.V.m. Anhang I u. II definiert. Nach Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL können die Mitgliedstaaten jedoch in *Ausnahmefällen* ein *einzelnes* Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen.¹⁹⁶² In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten: **a)** prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist und ob die so gewonnenen Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen; **b)** der Öffentlichkeit die Informationen betreffend diese Ausnahme zur Verfügung stellen und sie über die Gründe für die Gewährung der Ausnahme unterrichten; **c)** die *Kommission vor* Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser *Ausnahme unterrichten* und ihr die Informationen übermitteln, die sie ggf. ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellen (Notifizierungspflicht).¹⁹⁶³

Diese maßgebliche Notifizierungspflicht gemäß Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c UVP-RL wurde zwar nicht in nationales Recht umgesetzt¹⁹⁶⁴, doch ist die Vorschrift nach einhelliger Meinung im Schrifttum¹⁹⁶⁵ sowie insbesondere der eindeutigen Rechtsprechung des EuGH¹⁹⁶⁶ unmittelbar anwendbar. Diese Problematik wurde auch bereits im Gesetzgebungsverfahren zum PIVereinfG¹⁹⁶⁷ (im Grunde schon bei Erarbeitung des VerkPBG)¹⁹⁶⁸ gesehen, welches das Rechtsin-

¹⁹⁵⁹ Ausführlich zu der Thematik *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl. 1996, § 3 Rn. 102 ff. m.w.N.

¹⁹⁶⁰ RL 85/337/EWG des Rates der EG v. 27.6.1985 über d. Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 175, S. 40 = auch abgedruckt in DVBl. 1987, S. 829 ff.

¹⁹⁶¹ Art. 2 Abs. 1 UVP-RL wurde durch die UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5/6) nur unwesentlich geändert. Neu und zu beachten ist aber, dass Projekte, bei denen mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, nun ausdrücklich einer *Genehmigungspflicht* unterworfen sind. Geänderte RL in der Fassung der UVP-ÄndRL abgedruckt in MBl. NRW 1999, S. 1086 ff.

¹⁹⁶² Durch die UVP-ÄndRL (a.a.O., S. 6) nur leicht abgewandelt: *Unbeschadet des Artikels 7* (neu) können die Mitgliedstaaten ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser RL ausnehmen.

¹⁹⁶³ Vgl. dazu auch letzter „Erwägungsgrund“ UVP-RL 85/337/EWG vor Art. 1 (ABl. EG Nr. L 175/40 = DVBl. 1987, 829): Im übrigen kann es sich in *Ausnahmefällen* als sinnvoll erweisen, ein *spezifisches* Projekt von den in dieser RL vorgesehenen Prüfungsverfahren zu befreien, *sofern die Kommission hiervon in geeigneter Weise unterrichtet wird*.

¹⁹⁶⁴ Vgl. dazu bereits 2. Teil F. II a.E. (nach der kurzen Darstellung des MBPlG).

¹⁹⁶⁵ *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl. 1996, Einl. Rn. 41 (S. 62 Mitte) und speziell § 3 Rn. 102 ff. m.w.N.; *Hoppe*, UVPG, 2. Aufl. 2002, Vorb. Rn. 10, insb. Rn. 26 f. m.w.N., *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 28 ff. (insb. 30 f.); ferner *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 291 ff.; siehe in diesem Zusammenhang auch *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 70 ff.; speziell auch *Pfeil*, Plangenehmigung u. Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB Nr. 175, S. 101 ff. (113 ff. m.w.N.).

¹⁹⁶⁶ Unmittelbare Anwendung von Art. 2, 3 und 8 der UVP-RL, EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – (*Wärme-kraftwerk Großkrotzenburg*), ZUR 1995, 258 (LS, näher 260).

¹⁹⁶⁷ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

¹⁹⁶⁸ Vgl. speziell Begründung in BR-Drs. 303/91 v. 24.5.1991, S. 23 Mitte (zu § 4), deswegen richteten sich die Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf des VerkPBG sogar dahingehend, § 4 VerkPBG (Einführung der qualifizierten Plangenehmigung) sogar ganz zu streichen, allerdings auch, weil das Mitwirkungsrecht der anerkannten Naturschutzvereine nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG a.F. nicht unterlaufen werden sollte, vgl. BR-Drs. 303/1/91 v. 25.6.1991, S. 12 (zu Nr. 12 mit Begründung).

stitut der qualifizierten Plangenehmigung weitgehend einheitlich¹⁹⁶⁹ im gesamten Bundesverkehrswegebereich einführt. Die Bundesregierung beabsichtigte daher in allen Bundesverkehrswegesetzen grds. folgende Klausel aufzunehmen: *Vor einer Plangenehmigung nach (...) oder einer Entscheidung*¹⁹⁷⁰ *nach (...) ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaft nach Maßgabe des Artikels 2 Abs. 3 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 (ABl. EG Nr. L 175 S. 40) zu unterrichten.*¹⁹⁷¹

Letztlich lehnte der Bundesrat die Implementierung der Notifizierungspflicht in deutsches Recht erfolgreich ab, da die Befürchtung geäußert wurde, dass u.a. die Anwendung des Beschleunigungsinstrumentes der Plangenehmigung erheblich erschwert würde.¹⁹⁷² Der Bundesrat brachte zur Begründung vor: Die im Entwurf des PIVereinfG nunmehr für diese Fälle vorgesehene Notifizierungspflicht nach Artikel 2 Abs. 3 der Richtlinie würde dazu führen, dass diese insbesondere auch für die neuen Länder wichtigen Planungsinstrumente der Verfahrensbeschleunigung praktisch bedeutungslos würden. Darüber hinaus würde die vorgesehene Regelung auch die geltenden allgemeinen Bestimmungen über das Entfallen einer Planfeststellung (z.B. § 17 Abs. 2 FStrG) im Ergebnis wertlos machen. Die Entscheidung, dass eine Planfeststellung entfallen kann, ergeht bislang in der Regel im Bürowege. Nunmehr müsste dieser Entscheidung ein aufwendiges EG-rechtliches Verfahren einschließlich der Beteiligung der Öffentlichkeit vorhergehen. Das wäre kontraproduktiv.¹⁹⁷³

Zwar stimmte die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung der vorgeschlagenen Änderung des Bundesrates nicht zu, vielmehr hielt sie ausdrückliche gesetzliche Vorschriften über die Notifizierung (Unterrichtung) gegenüber der EG-Kommission insbesondere aus Gründen der Rechtsklarheit für erforderlich,¹⁹⁷⁴ da das UVPG keine entsprechenden Regelungen enthält, doch konnte sie sich im anschließenden Vermittlungsverfahren¹⁹⁷⁵ bekanntlich nicht behaupten. Dabei stimmten der Bundesminister für Verkehr und der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit überein, dass das Instrument der Plangenehmigung für den Verkehrswegebau einen beschleunigenden Effekt haben kann. Weiter waren sie sich auch darüber einig, dass nach dem geltenden Recht der Europäischen Gemeinschaft (RL 85/337/EWG) ein Vorhaben, das durch Plangenehmigung genehmigt worden ist, bei der Europäischen Gemeinschaft notifiziert werden muss, weil jedenfalls das Plangenehmigungsverfahren eine nach der Richtlinie vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorsieht.¹⁹⁷⁶ In diesem Zusammenhang wurde ferner ausgeführt, dass für die Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten die Erheblichkeit bzw. Uner-

¹⁹⁶⁹ Abweichend nur § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG (jetzt jeweils Nr. 3), die eine PG auch zulassen, wenn Rechte anderer *nicht wesentlich* beeinträchtigt werden.

¹⁹⁷⁰ „Entscheidung“ steht für das Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung; hier z.B. § 17 II FStrG.

¹⁹⁷¹ PIVereinfGE in BT-Drs. 12/4328, S. 6 ff. (vgl. z. Änderung d. FStrG Art. 2 Nr. 2 d, S. 8 z. beabsichtigten Abs. 2 a).

¹⁹⁷² Vgl. BT-Drs. 12/4328, S. 28 zu Nr. 8 mit Begründung.

¹⁹⁷³ Hierzu bereits 2. Teil F. II. am Ende.

¹⁹⁷⁴ Siehe a.a.O., BT-Drs. 12/4328, S. 39 zu Nummer 8.

¹⁹⁷⁵ Anrufung des Vermittlungsausschusses bzgl. PIVereinfGE (Beschluss) v. 24.9.1993, BR-Drs. 598/93.

¹⁹⁷⁶ Ebd. Da es sich hierbei ausnahmslos um Fälle von nur örtlicher Bedeutung handelt, stimmten beide Minister nach dem von der Gemeinschaft anerkannten Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EGV) darin überein, dass Genehmigungen dieser Art der nationalen Entscheidung überlassen bleiben sollten. Insoweit sollte eine Änderung der EG-RL angestrebt werden (a.a.O., BT-Drs. 12/4328, S. 39 a.E.).

heblichkeit von Umweltauswirkungen oder die Drittbetroffenheit ohne Bedeutung seien. Dies mag für die Betroffenheit Dritter zutreffen, doch führt insb. die Bewertung, dass ein Vorhaben keine erheblichen Umweltauswirkungen zeitigt, in der Konsequenz dazu, dass eine UVP-Pflicht gerade nicht besteht. Ein Projekt, welches nicht dem Regime der Richtlinie unterfällt, bedarf nach dem Sinn und Zweck der UVP-RL auch nicht der Notifizierung. Richtig ist hingegen die Aussage der Bundesregierung, dass die Notifizierungspflicht auch dann besteht, wenn im Einzelfall von einem UVP-pflichtigen Vorhaben möglicherweise (tatsächlich) keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt hervorgerufen werden und Dritte nicht bzw. nicht wesentlich betroffen sind.¹⁹⁷⁷

Festzuhalten bleibt, dass es sich bei den plangenehmigungsrechtlichen Regelungen in sämtlichen Bundesverkehrswegesetzen gerade nicht um von der Richtlinie geforderte „Einzelfälle“ i.S.v. Art. 2 Abs. 3 S. 1 der UVP-RL handelte, sondern Plangenehmigungen vielmehr bewußt *generell* vom Anwendungsbereich der UVP-Bestimmungen ausgenommen wurden, um deren Beschleunigungspotential zu erhalten.¹⁹⁷⁸ Die nicht frist- und auch nicht ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-Richtlinie durch Deutschland stellte schließlich der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 22. Oktober 1998 verbindlich fest.¹⁹⁷⁹

Die UVP-ÄndRL¹⁹⁸⁰ vom 3. März 1997 wandelte Art. 2 Abs. 3 S. 1 dabei nur sprachlich leicht ab und auch die RL 2003/35/EG¹⁹⁸¹ vom 26. Mai 2003 passt die Richtlinienbestimmung des Art. 2 Abs. 3 lit. a) und b) im Grunde nur an die neue Begrifflichkeit der „betroffenen Öffentlichkeit“ an. Damit besteht die Notifizierungspflicht des Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c der UVP-RL von Anfang unverändert fort, d.h. nur in *Ausnahmefällen* können die Mitgliedstaaten ein *einzelnes* Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen der UVP-RL ausnehmen, doch dann müssen Sie u.a. die Europäische Kommission *vorher* über die Gründe für die Ausnahme unterrichten.¹⁹⁸²

Die Notifizierungs- bzw. Unterrichtungspflicht wurde bislang nicht gesetzlich festgeschrieben, so dass trotz eines klarstellenden Rundschreibens seitens des Bundesverkehrsministeriums im April 1996 an die obersten Straßenbaubehörden der Länder und das Eisenbahn-Bundesamt zu befürchten steht, dass dennoch etliche UVP-pflichtige Vorhaben ohne formelle Umweltverträglichkeitsprüfung und auch ohne vorherige Notifizierung zugelassen wurden.¹⁹⁸³

¹⁹⁷⁷ Vgl. Gegenäußerung d. Bundesregierung z. Stellungnahme d. Bundesrates, a.a.O., BT-Drs. 12/4328, S. 40 li. Sp. M.

¹⁹⁷⁸ Kritisch bereit BR-Drs. 303/1/91, S. 12 unten zum VerkPBG (§ 4) und BR in BR-Drs. 756/1/92, speziell S. 8 f. (zu Nr. 4), S. 14 f. (zu Nr. 10 zum Verzicht) und S. 17 f. (zu Nr. 12) = BT-Drs. 12/4328, S. 26 ff.; eingehend u. instruktiv *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl. 1996, Einl. § 3 Rn. 101 ff. (102 ff. m. zahlreichen Nw.).

¹⁹⁷⁹ EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – Rs. C-301/95 –, EuGH Slg. 1998, I-6135 = ZUR 1999, 44 (LS); vgl. in diesem Zusammenhang auch ähnliche, die angeführte Rspr. bestätigende, Entscheidungen: EuGH, Urt. v. 21.9.1999 – Rs. C-392/96 – (Kommission/Irland), EuGH Slg. 1999, I-5901 (5929 ff.) = ZUR 2000, 284 (LS 1); EuGH, Urt. v. 13.6.2002 – Rs. C-474/90 – (Kommission/Königreich Spanien), NVwZ 2002, 1225 (LS u. S. 1227 m.w.N. zur EuGH-Judikatur). Siehe zur europarechtskonformen Gestaltung der PG bereits 1. Teil E.

¹⁹⁸⁰ RL 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 (6, dort Art. 1 Nr. 3); Umsetzungszeitpunkt war 14.3.1999.

¹⁹⁸¹ Art. 3 Nr. 3 der RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABl. EU Nr. L 156, S. 17 (19).

¹⁹⁸² Konsolidierte Fassung der UVP-RL abrufbar unter <http://www.bmu.de> Stichwort „UVP“.

¹⁹⁸³ Rundschreiben des BMV an die obersten Straßenbaubehörden der Länder v. 15.4.1996 – StB 15/14.80.15/21 Va 96 –, abgedruckt in VkB1. 1996, 222, erwähnt in BT-Drs. 14/3646, S. 7. Mit Schreiben v. 16.4.1996 – E

In diesem Zusammenhang ist noch einmal unmißverständlich darauf hinzuweisen, dass der rechtliche Konflikt mit den Vorgaben der UVP-RL nicht erst mit Verstreichen der Umsetzungsfrist der UVP-ÄndRL am 14.3.1999 bestand, sondern vielmehr bereits seit der Einführung der ersten qualifizierten Plangenehmigung mit § 4 VerkPBG¹⁹⁸⁴ im Jahre 1991. Nur vor der besonderen Situation der Wiedervereinigung ist zu erklären, dass die besagte Bestimmung mit der europäischen Kommission abgestimmt worden ist und diese letztlich gegen den endgültigen Entwurf des VerkPBG dennoch keine Einwendungen (mehr) erhoben hat.¹⁹⁸⁵ Jedoch führte die Bundesregierung bereits im Mai 1991 richtigerweise zur Normierung von § 4 VerkPBG Folgendes aus „*Je nach Sachlage wird beim Neubau eines Verkehrsweges zu entscheiden sein, ob gemäß der EG-Richtlinie 85/337/EWG eine Umweltverträglichkeitsprüfung unter Einschluss der Öffentlichkeit durchzuführen ist. Wird davon abgesehen, so muss sichergestellt werden, dass nach den Ausnahmenvorschriften der EG-RL verfahren wird. In diesem Fall sind die in Artikel 2 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehenen Verfahrensschritte einzuleiten.*“¹⁹⁸⁶ Beachtung fand diese Sichtweise in der Plangenehmigungspraxis aber wohl eher nicht.

Mit Inkrafttreten des UVP-Änderungsgesetzes (Artikelgesetz)¹⁹⁸⁷ zum 3.8.2001 ist jedoch im Bundesverkehrswegebereich insgesamt ein gemeinschaftsrechtskonformer Rechtszustand hergestellt worden, da nunmehr grds. nur noch Projekte plangenehmigungsfähig sind, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen (Ausnahme § 17 I b FStrG)¹⁹⁸⁸.

Daher wurden rückblickend einige Landesstraßenbaubehörden auch zu dieser Thematik befragt:¹⁹⁸⁹

Wurde jemals die Europäische Kommission über eine Plangenehmigung Ihrerseits informiert?

Reg. v. Schwaben (Bayern): Ergänzend hierzu teile ich Ihnen mit, dass eine Information der Europäischen Kommission über eine Plangenehmigung nicht erforderlich war (Stand 31.5.2001).¹⁹⁹⁰

11/20.71.10-01/27 Vma 96 – wies das BMV gleichfalls das EBA an, bei der Erteilung von Plangenehmigungen nach § 18 II AEG grds. ein Planfeststellungsverfahren oder PG-Verfahren mit formeller UVP durchzuführen, falls nicht ausnahmsweise der Weg des Art. 2 Abs. 3 der UVP-RL gewählt wird. Dazu insg. näher *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 ff. m.w.N.; zur UVP-Thematik bereits *ders.*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (153 ff.). Diese Verwaltungspraxis genügte jedoch, da sie jederzeit beliebig änderbar war, nicht den EuGH-Vorgaben, was auch die Bundesregierung erkannte, BT-Drs. 14/3646, ebd., S. 7 (zum Pkt. Kosten der öffentlichen Haushalte); so auch *Erbguth/Schink*, UVP, 2. Aufl., a.a.O., § 3 Rn. 102 a.E. m.w.N. (S. 316).

¹⁹⁸⁴ Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (2175).

¹⁹⁸⁵ Siehe BR-Drs. 756/1/92, S. 20 Mitte = BT-Drs. 12/4328, S. 28 (speziell re. Sp. 2. Abs.).

¹⁹⁸⁶ BR-Drs. 303/91 v. 24.5.1991, S. 23 (zu § 4). Sehr kritisch im Ergebnis die Empfehlungen der Ausschüsse in BR-Drs. 303/1/91 v. 25.6.1991, S. 12, Nr. 12, wo sogar dafür eingetreten wurde, § 4 VerkPBG ganz zu streichen (auch weil die Verbandsbeteiligung nach § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG nicht unterlaufen werden sollte).

¹⁹⁸⁷ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.); dazu 2. Teil F. VI.

¹⁹⁸⁸ So im Landesstraßenbereich der neuen Länder auch § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG.

¹⁹⁸⁹ Der Verfasser hatte es leider versäumt, diese überaus wichtige Frage generell im Fragebogen aufzunehmen.

Bremen: Nein (Antwort vom 17.7.2001).

Mecklenburg-Vorpommern: Eine Information der Europäischen Kommission über eine Plangenehmigung ist bislang (Stand 11.5.2001) noch nicht erfolgt. Die Fallgestaltung erforderte dies jeweils nicht.

Bezirksregierung Braunschweig (Niedersachsen): Nein (Antwort vom 21.5.2001).

Auch das „Arbeitsschema bei einem Genehmigungsantrag“ der *Bezirksregierung Lüneburg (Niedersachsen)* enthält zwar die standardisierte Frage, ob die Maßnahme erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat und den Hinweis, dass das Ergebnis der Prüfung bekanntzumachen ist, doch findet auch hier die verbindliche Notifizierungspflicht gemäß Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c der UVP-RL keine gesonderte Erwähnung (Stand 2.5.2001). Schließlich müsste die Kommission **vor** der Erteilung einer Plangenehmigung, die möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen haben kann, über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme von der UVP-Pflicht zwingend unterrichtet werden.

Regierungspräsidium Dresden (Sachsen): EU-Kommission wurde bisher nicht über Plangenehmigungen informiert. Eine Umweltrelevanz war in den meisten Fällen nicht ersichtlich bzw. die Umweltbehörden hatten ihr Einverständnis erteilt (Antwort vom 28.8.2001).

Bereits diese kleine Auswahl verschiedener für die Plangenehmigung zuständiger Stellen verdeutlicht, dass die Behördenpraxis die ggf. erforderliche Notifizierungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission schlichtweg nicht beachtet bzw. wahrscheinlich nicht einmal konkret im Einzelnen gekannt hat. Verstärkt wird diese Annahme durch die Tatsache, dass weder die Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien) aus den Jahren 1994¹⁹⁹¹ noch 1999¹⁹⁹² besagte Pflicht zur ggf. erforderlichen Notifizierung auch nur mit einem Wort erwähnen. Zwar enthalten auch die Planfeststellungsrichtlinien 2002 – PlafeR 02¹⁹⁹³ keinen Vermerk zur Notifizierungspflicht nach Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c der UVP-RL, doch besteht seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001¹⁹⁹⁴ insoweit ein im Hinblick auf die UVP-RL bzw. UVP-ÄndRL europarechtskonformer Rechtszustand, als die Plangenehmigung zumindest im Bundesverkehrsrecht grundsätzlich nur noch bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben zur Anwendung gelangt (jeweils Nr. 1). Der Ausnahmetatbestand des § 17 Abs. 1 b FStrG lässt die Plangenehmigung zwar auch bei UVP-Pflicht zu, doch findet insofern zumindest eine

¹⁹⁹⁰ Dies würde bedeuten, dass entweder nie ein UVP-pflichtiges Vorhaben plangenehmigt wurde oder richtlinienkonform eine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden wäre. Speziell die 2. Variante erscheint eher nicht wahrscheinlich.

¹⁹⁹¹ Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 1994 – PlafeR 94 –) v. 28.10.1994, VkB1. 1994, S. 749, auch abgedruckt in *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl. 1998, Anhang B 12 (S. 935 ff.), dort Nr. 5.

¹⁹⁹² Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 1999 – PlafeR 99 –), dort Nr. 5.

¹⁹⁹³ Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 2002 – PlafeR 02 –) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, S. 803 ff. (Nr. 5 Plangenehmigung, S. 805 f.).

¹⁹⁹⁴ G. z. Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950/2015 ff.

Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG als Mindeststandard statt, so dass es der Unterrichtung der Kommission letztlich nicht bedarf.

B. UMFRAGE 2004: DIE PLANGENEHMIGUNG IM FERNSTRABENRECHT GEM. § 17 ABS. 1 B FSTRG

Seit dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (Artikelgesetz)¹⁹⁹⁵ erfordern UVP-pflichtige Vorhaben im gesamten Bundesverkehrswegebereich grundsätzlich ein Planfeststellungsverfahren samt UVP, ausgenommen wurde nach zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss¹⁹⁹⁶ bundesgesetzlich nur das Bundesfernstraßengesetz. § 17 Abs. 1 b FStrG normiert daher sondergesetzlich, dass *abweichend von § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 FStrG in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für ein UVP-pflichtiges Vorhaben, das vor dem 31.12.2006 beantragt wird, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann. In diesem Fall ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG einzubeziehen (S. 2).*

Der Bundesrat hielt es dabei für erforderlich, dass bei UVP-pflichtigen Projekten auch künftig im gesamten Bundesverkehrswegebereich ein Plangenehmigungsverfahren zulässig sei, so dass er vor allem mit Blick auf die neuen Länder, wo das Instrument der Plangenehmigung besonders häufig zum Einsatz kam, für die Aufnahme einer *unbefristeten* Möglichkeit in *allen* Bundesverkehrswegeplanungsgesetzen eintrat.¹⁹⁹⁷ Durchsetzen konnte sich der Bundesrat aber nur im Fernstraßenbereich. Ähnliche Regelungen, also die Alternative eines Plangenehmigungsverfahrens trotz UVP-Pflicht des Vorhabens, enthalten nunmehr auch die Landesstraßengesetze folgender neuer Bundesländer: *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG), ausdrücklich anders *Sachsen-Anhalt* (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 u. Abs. 3 S. 2 Nr. 1 StrG LSA).

Das besagte Straßenrecht faßt den Anwendungsbereich des Beschleunigungsinstrumentes der qualifizierten Plangenehmigung also deutlich weiter, indem es auch zulässig ist, wenn ein UVP-pflichtiges Planvorhaben zu Grunde liegt. Damit unterscheidet sich das (fern-) straßenrechtliche Plangenehmigungsverfahren grundlegend von allen anderen (Bundes-) Verkehrswegeplanungsgesetzen, da die Plangenehmigung zum einen auch zur Anwendung kommt, wenn Rechte anderer „*nicht wesentlich*“ beeinträchtigt werden (§ 17 I a 1 Nr. 3 Var. 2 FStrG)¹⁹⁹⁸ und zum anderen teilweise trotz vorliegender UVP-Pflichtigkeit - zumindest in den neuen Ländern im Fernstraßenbereich befristet bis 31.12.2006. In den betreffenden Landesstraßengesetzen (s.o.) besteht diese Befristung allerdings nicht. Es handelt sich dabei also im Gegensatz zur fernstraßenrechtlichen Regelung des § 17 Abs. 1 b FStrG um beständiges Sonderplanungsrecht.

¹⁹⁹⁵ Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I v. 2.8.2001, S. 1950 (2015 ff.).

¹⁹⁹⁶ Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6357, S. 2 (zu Art. 13 Nr. 1 a - neu -); ausführlich insb. BR-Drs. 674/00 v. 21.12.2000, S. 112 ff. u. S. 285 ff., ferner BT-Drs. 14/4599, 14/5204, 14/5750 und BT-Drs. 14/6045; in diesem Zusammenhang zum VerkVÄndG auch die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses v. 20.6.2001, BT-Drs. 14/6358 sowie ausf. BR-Drs. 641/00, S. 1 ff. und BT-Drs. 14/3646 v. 23.6.2000.

¹⁹⁹⁷ Siehe nur BR-Drs. 674/1/00, S. 285 ff. (zu Nr. 335); BR-Drs. 641/00, S. 1 ff. (noch z. VerkVÄndG).

- 1.) **Wie stellt sich das Verhältnis seit dem Artikelgesetz¹⁹⁹⁹ vom 27.7.2001 dar, welches am 3.8.2001 in Kraft getreten ist? Also wie viele Planfeststellungen nach § 17 Abs. 1 FStrG, Plangenehmigungen *ohne* UVP gem. § 17 Abs. 1 a FStrG sowie Plangenehmigungen mit UVP nach § 17 Abs. 1 b FStrG wurden erteilt und wie oft sind PF u. PG nach § 17 Abs. 2 FStrG entfallen?**²⁰⁰⁰

a.) BERLIN:

Mit Schreiben vom 26.3.2004 wurde mitgeteilt, dass in Berlin *weder* Plangenehmigungen *ohne* oder *mit* UVP ergangen sind, so dass demgemäß keine Erfahrungen vorliegen. Der letzte Planfeststellungsbeschluss für eine Bundesfernstraße ist vom Juli 2001.²⁰⁰¹ Aufgrund der beschränkten Finanzmittel (diverse Haushaltssperren) wurden in den Jahren 2002 und 2003 keine Planverfahren durchgeführt und daher auch keine Planfeststellungsbeschlüsse erlassen. Der Bau neuer Radwege an einigen Bundesfernstraßen wird derzeit mit sogenannten „Absehensentscheidungen“ (Verzicht auf PF u. PG bzw. Planfreistellung) ermöglicht. In der Regel ist für den Radwegebau kein Grunderwerb von Dritten notwendig. Der Vorhabenträger weist jedoch nach, dass das Einverständnis der zuständigen Behörden vorliegt.

b.) BRANDENBURG²⁰⁰²	2001	2002	2003	bis 15.7.2004
Planfeststellung (§ 17 I FStrG)	39	33	33	14
PG <i>ohne</i> UVP (§ 17 I a FStrG) }	10	8	11	4
PG <u>mit</u> UVP (§ 17 I b FStrG) }	insg.	insg.	insg.	insg.
Verzicht auf PF u. PG (§ 17 II FStrG)	ca. 25-30	vornehmlich	Gemeindestraßen u.	Radwege

Falls keine genauen Angaben vorliegen, reicht auch eine Größenordnung (ca-Angaben) bzw. das ungefähre Verhältnis.

Insgesamt wurde dabei 3 Mal auf das neue Instrument einer qualifizierten Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben nach § 17 I b FStrG zurückgegriffen unter öffentlicher Planauslegung sowie teilweise sogar freiwilliger Erörterung. Die Mehrzahl der Plangenehmigungsverfahren wurde jedoch ohne UVP durchgeführt, da die maßgeblichen Schwellenwerte nicht überschritten wurden.

c.) Mecklenburg-Vorpommern²⁰⁰³	2001	2002	2003	bis 31.3.2004

¹⁹⁹⁸ So auch § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 PBefG und etliche LStrG.

¹⁹⁹⁹ G. z. Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I 1950 (2015 ff.).

²⁰⁰⁰ A.a.O., BGBl. I S. 1950 (2015).

²⁰⁰¹ Hierbei handelt es sich um den Ausbau der Bundesstraße B 101 zw. d. Landesgrenze Berlin/Brandenburg u. Diedersdorfer Weg im Bezirk Tempelhof-Schöneberg.

²⁰⁰² Stand 16.7.2004.

²⁰⁰³ Antwort vom 31.3.2004.

Planfeststellung (§ 17 I FStrG)	8	3	9	2
PG ohne UVP (§ 17 I a FStrG)	1	2	0	0
PG mit UVP (§ 17 I b FStrG)	0	0	0	0
Verzicht auf PF u. PG (§ 17 II FStrG)	0	1	1	0

d. aa) SACHSEN (RP Chemnitz)²⁰⁰⁴	2001	2002	2003	bis 4.6.2004
Planfeststellung (§ 17 I FStrG)	32	21	25	9
PG ohne UVP (§ 17 I a FStrG)	19	17	6	1
PG mit UVP (§ 17 I b FStrG)	0	0	0	0
Verzicht auf PF u. PG (§ 17 II FStrG)	3	1	4	0

d. bb) SACHSEN (RP Dresden):

In den Jahren 2001 bis zur Antwort vom 30.6.2004 erließ das RP Dresden 22 PFB nach § 17 I FStrG, 1 PG gem. § 17 I a FStrG, *keine* PG nach § 17 I b FStrG und auch *keine* Planfreistellung nach § 17 II FStrG.

d. cc) SACHSEN (RP Leipzig)²⁰⁰⁵	ab 3.8. 2001	2002	2003	bis 24.5. 2004
Planfeststellung (§ 17 I FStrG)	1	2	7	2
PG ohne UVP (§ 17 I a FStrG)	2	2	6	0
PG mit UVP (§ 17 I b FStrG)	0	0	0	0
Verzicht auf PF u. PG (§ 17 II FStrG)	1	6	4	2

e.) SACHSEN-ANHALT²⁰⁰⁶	ab Aug. 2001	2002	2003	bis 30.4. 2004
Planfeststellung (§ 17 I FStrG)	29	27	28	0
PG ohne UVP (§ 17 I a FStrG)	0	0	0	0
PG mit UVP (§ 17 I b FStrG)	1	0	7	0
Verzicht auf PF u. PG (§ 17 II FStrG)	2	4	3	0

²⁰⁰⁴ Stand 4.6.2004.

²⁰⁰⁵ Antwort v. 24.5.2004.

²⁰⁰⁶ Stand 14.5.2004. Die drei Regierungspräsidien des Landes Sachsen-Anhalt (Dessau, Halle u. Magdeburg) sind zum 31.12.2003 aufgelöst und zum 1.1.2004 zum Landesverwaltungsamt in Halle zusammengeführt worden. Die angegebenen Zahlen beziehen sich daher auf alle im Land Sachsen-Anhalt durchgeführten Verfahren im Zeitraum August 2001 - April 2004.

f.) THÜRINGEN ²⁰⁰⁷	2001	2002	2003	bis 8.4. 2004
Planfeststellung (§ 17 I FStrG)	23	16	21	1
PG ohne UVP (§ 17 I a FStrG)	18	17	19	1
PG mit UVP (§ 17 I b FStrG)	0	0	0	0
Verzicht auf PF u. PG (§ 17 II FStrG)	3	1	1	2

2.) Gibt es eine Veränderung / Entwicklung von Ende 2001 bis 2004?

a) **Berlin** hat relativ wenig fernstraßenrechtliche Planungsverfahren, daher lassen sich hier Entwicklungen nicht ablesen.

b) Das Land **Brandenburg** klagt über erheblichen Kosten- und Zeitaufwand durch die Einzelfallprüfung²⁰⁰⁸ nach dem UVPG (*Screening*), welcher auch beim Verzicht auf PF u. PG nach § 17 Abs. 2 FStrG im Vorfeld entsteht. Diese einzelfallbezogene Vorprüfung (EVP) der UVP-Pflicht gemäß §§ 3 a - f UVPG wird dabei schon als „kleine UVP“ empfunden, auch wenn sich schließlich herausstellt, dass letztlich keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung i.S.v. § 3 a S. 1 UVPG besteht. Demgegenüber wurden etwa im BbgUVPG wie auch in § 38 Abs. 3 und 3 a BbgStrG aus Gründen der Praktikabilität, Klarheit, Verfahrensbeschleunigung und auch der Kostenminimierung Schwellenwerte vorgegeben.²⁰⁰⁹ Bei den Schwellenwerten werden unter Berücksichtigung der Maßstäbe der UVP-RL, der Rechtsprechung des EuGH und der Bewertung der Europäischen Kommission die Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-Richtlinie umgesetzt, der die Kriterien für die Vorprüfung bzw. Schwellenwerte enthält.

c) Das zuständige Wirtschaftsministerium **Mecklenburg-Vorpommern** gab an, dass statistische Angaben hierzu nicht vorliegen. Die subjektive Einschätzung wäre jedoch, dass die Verfahren insgesamt betrachtet länger dauern.

d) Das *RP Chemnitz (Sachsen)* teilte mit, dass es keine Veränderungen gäbe bzw. keine Entwicklung ablesbar wäre. Betrachtet man jedoch die Tabelle zu Frage 1. d. aa) wird deutlich, dass die Anzahl der Plangenehmigungsverfahren *ohne* UVP kontinuierlich abnimmt, während eine Plangenehmigung für UVP-pflichtige Projekte bislang noch in keinem Fall erteilt wurde. RP

²⁰⁰⁷ Antwort vom 8.4.2004.

²⁰⁰⁸ Näher „Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben“ v. 28.3.2003, herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, im Internet unter www.fgsv.de.

²⁰⁰⁹ Vgl. zur Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur UVP den Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr v. 12.9.2002, ABl. Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964 ff. (insb. die dortigen Übersichten).

Dresden und RP Leipzig machten hierzu keine Angaben, so dass auf die Antwort zur Frage 1. D. bb) und cc) verwiesen wird.

e) Bemerkenswert ist, dass in **Sachsen-Anhalt** im Erhebungszeitraum vom 3.8.2001²⁰¹⁰ bis 30.4.2004 zwar keine regulären Plangenehmigungsverfahren gem. § 17 I a FStrG durchgeführt wurden, jedoch insgesamt 8 Plangenehmigungen nach § 17 I b FStrG für UVP-pflichtige Vorhaben erteilt wurden, davon allein 7 im Jahr 2003. Demgegenüber haben alle anderen neuen Bundesländer mit Ausnahme des Landes *Brandenburg* noch nie vom Zulassungsverfahren gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG Gebrauch gemacht. *Brandenburg* erließ dabei im Erhebungszeitraum insgesamt 33 Plangenehmigungen, wobei nur 3 Planungsverfahren UVP-pflichtige Projekte nach § 17 I b FStrG betrafen.

Damit bleibt zu verzeichnen, dass die Bundesländer bzw. überhaupt der Bundesrat zwar im Gesetzgebungsverfahren²⁰¹¹ vehement für die Möglichkeit eines Plangenehmigungsverfahrens für UVP-pflichtige Vorhaben eintraten, dieses jedoch in den wenigsten der neuen Länder tatsächlich zur Anwendung gelangt, also in der fernstraßenrechtlichen Planungspraxis - mit Ausnahme von *Sachsen-Anhalt* und in gewissem Umfang auch *Brandenburg* - keine Rolle spielt. Überraschende Bedeutung kommt diesem neuen Planungsinstrument damit nur in Sachsen-Anhalt zu. Merkwürdigerweise existiert diese Planungsmöglichkeit im Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt²⁰¹² gerade nicht, obwohl sie doch von praktischer Planungsrelevanz zu sein scheint. Anders jedoch die übrigen Straßengesetze der neuen Bundesländer, die wiederum wenig bzw. keinen Gebrauch davon machen.

f) **Thüringen** teilte knapp mit, dass die Klagen zunehmen.²⁰¹³

3.) Wie sieht das Verhältnis im jeweiligen Landesstraßengesetz (LStrG) aus?

Vorweg sei geschickt, dass es die Möglichkeit eines Plangenehmigungsverfahrens auch für UVP-pflichtige Vorhaben - gleich § 17 Abs. 1 b FStrG - nur in den Ländern *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG) gibt; dagegen ausdrücklich nicht in *Sachsen-Anhalt* (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA).²⁰¹⁴

a.) BERLIN:

2003/2004 laufen Planfeststellungsverfahren nach § 20 BerlStrG.²⁰¹⁵ Für zwei weitere Stadtstraßenvorhaben, aber auch ein Bundesfernstraßenverfahren (Ortsdurchfahrt), wurde im Zeitpunkt der Umfrage - Frühjahr 2004 - mit der Antragstellung gerechnet.

²⁰¹⁰ Inkrafttreten des relevanten Artikelgesetzes v. 27.7.2001 am 3.8.2001, BGBl. I S. 1950 (Art. 25, S. 2021).

²⁰¹¹ Vgl. nur BR-Drs. 674/1/00 v. 12.12.2000, S. 285 ff. (zu Nr. 335 m. Begr. S. 286 ff.).

²⁰¹² Ausdrücklich § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA, GVBl. LSA 2002, S. 372.

²⁰¹³ Deutlich anders noch 1996, vgl. *Paetow*, ZUR 1996, 57 (59 f., zu C. Erfahrungen mit dem PIVereinfG).

²⁰¹⁴ Auch nicht in allen übrigen (alten) Bundesländern, wobei die Plangenehmigung hier sowieso keine große Rolle spielt.

²⁰¹⁵ Für den Neubau einer Straßenverbindung im Bezirk Treptow - Köpenick wurde das Anhörungsverfahren Ende März 2004 abgeschlossen, so dass im Herbst dieses Jahres mit dem Erlass des PFB zu rechnen ist. Es ist der erste nach § 20 BerlStrG.

b.) BRANDENBURG:

Aufgrund der gesetzlichen Schwellenwerte gem. § 38 Abs. 3, 3 a BbgStrG sind Plangenehmigungen noch häufig möglich.²⁰¹⁶ Auch wurde betont, dass Schwellenwerte deutlich vollzugsfreundlicher sind als die bundesrechtlich normierte Einzelfallprüfung gem. §§ 3 a - f UVPG (*Screening*). Insgesamt wurde das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung positiv bewertet. Auch § 17 Abs. 1 b FStrG bringe noch Zeitvorteile gegenüber einem herkömmlichen Planfeststellungsverfahren, da keine langwierige Anhörung bzw. Erörterung erfolgen müsse und daher im Durchschnitt 3 bis 5 Monate Zeit spare. Eine Plangenehmigung erfordere nur knapp 2 Monate. Auch wenn sich § 17 I b FStrG i.V.m. § 9 III UVPG unter Berücksichtigung von § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG langsam den Erfordernissen eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens angenähert hat, indem auch hier die Öffentlichkeit sowie anerkannte Naturschutzvereine beteiligt werden müssen, um den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen der UVP-RL²⁰¹⁷ zu genügen, trägt das Instrument der qualifizierten Plangenehmigung dennoch zu einer Verfahrensvereinfachung und vor allem Verfahrensbeschleunigung bei.

c.) Mecklenburg-Vorpommern	2001	2002	2003	bis 31.3.2004
Planfeststellung (§ 45 I, II StrWG-MV)	3	0	0	0
PG (§ 45 III StrWG-MV) ²⁰¹⁸	3	0	2	0
Verzicht auf PF/PG (§ 45 VI StrWG-MV)	0	1	1	1

d.) SACHSEN:

aa) Das *RP Chemnitz* teilte keine konkreten Zahlen mit.

bb.) Das *RP Dresden* erließ in den Jahren 2001 bis 30.6.2004 insg. 10 PFB nach § 39 I SächsStrG und nur 1 PG gem. § 39 V SächsStrG n.F., bei der allerdings keine UVP durchgeführt werden musste.

cc) RP Leipzig (Sachsen)	ab 3.8. 2001	2002	2003	bis 24.5. 2004
Planfeststellung (§ 39 I SächsStrG)	0	4	6	1
PG ohne UVP (§ 39 V 1, 2 SächsStrG) ²⁰¹⁹	1	2	2	0
PG mit UVP (§ 39 V 4 SächsStrG)	---	---	--- / 0	0

Im SächsStrG war bis zum **30.9.2003** keine Plangenehmigung mit UVP vorgesehen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes über die UVP im Freistaat Sachsen und zur

²⁰¹⁶ Siehe zur Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur UVP den Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr v. 12.9.2002, AB1. Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964 ff. (zu III. und die dortigen Übersichten).

²⁰¹⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang EuGH, Urt. v. 22.10.1998 - Rs. C 301/95, ZUR 1999, 44 (LS u. S. 45 f., Tz. 34 ff.).

²⁰¹⁸ Allerdings keine Plangenehmigungen für UVP-pflichtige Vorhaben gem. § 45 III 2 StrWG-MV.

²⁰¹⁹ Entspricht § 39 Abs. 2 SächsStrG a.F.

Änderung anderer Gesetze am 1.10.2003 ist nunmehr auch die Möglichkeit der Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben in § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. gesetzlich verankert.²⁰²⁰ Die reguläre Plangenehmigung war in § 39 Abs. 2 SächsStrG a.F. normiert und nunmehr in § 39 Abs. 5 S. 1 u. 2 SächsStrG. Für das Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung (Verzicht) nach § 39 Abs. 3 SächsStrG a.F. bzw. § 39 Abs. 6 SächsStrG n.F. ist nach S. 2 die Straßenbaubehörde zuständig, eine Angabe dazu erfolgte daher nicht.

e.) SACHSEN-ANHALT:

Planfeststellungsverfahren nach § 37 Abs. 1 StrG LSA werden durchgeführt, allerdings *weniger als für Bundesfernstraßen*. Plangenehmigungsverfahren gem. § 37 Abs. 2 StrG LSA werden *selten* durchgeführt. Planfreistellungen nach § 37 Abs. 3 StrG LSA werden *einige* durchgeführt.

f.) THÜRINGEN	2001	2002	2003	bis 8.4. 2004
Planfeststellung (§ 38 I ThürStrG)	10	11	9	0
PG ohne UVP (§ 38 II ThürStrG)	30	31	29	2
PG mit UVP (§ 38 II 4 ThürStrG n.F.)	---	?	?	0
Verzicht auf PF/PG (§ 38 III ThürStrG)	6	6	2	2

Während sich die Anzahl der Plangenehmigungen für nicht UVP-pflichtige Vorhaben und Planfeststellungen gem. § 17 Abs. 1 u. 1 a FStrG etwa die Waage gehalten haben, fällt im Landesstraßenbereich signifikant auf, dass deutlich mehr Plangenehmigungsverfahren nach § 38 Abs. 2 ThürStrG durchgeführt wurden als Planfeststellungsverfahren gem. § 38 Abs. 1 ThürStrG. Es wurden etwa drei mal mehr PG als PF erteilt. Dennoch wurde vom neuen Instrument der Plangenehmigung für UVP-pflichtige Projekte nach § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG - wie auch von § 17 I b FStrG - bislang kein Gebrauch gemacht. Dies wohl aus der Überlegung heraus, dass der Beschleunigungseffekt des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens aufgrund der zusätzlichen UVP-Verfahrensschritte eher bescheiden ausfallen könnte.

4.) Wie beurteilen Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 I b S. 2 FStrG, der auf § 9 III UVPG verweist? Ist sie förderlich oder unnötig?

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit²⁰²¹ gemäß § 9 Abs. 3 UVPG für UVP-pflichtige Plangenehmigungsverfahren in den neuen Bundesländern beinhaltet, dass 1.) das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht wird, 2.) die nach § 6 UVPG erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können, 3.) der *betroffenen* Öffentlichkeit²⁰²² Gelegen-

²⁰²⁰ § 39 SächsStrG neu gefasst durch Art. 3 des Gesetzes v. 1.9.2003, SächsGVBl. S. 418 (425).

²⁰²¹ Vgl. zur Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Wirkung im UVP-Prozess anhand einer empirischen Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in Deutschland sehr instruktiv *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 169 ff. (Pkt. 7.12) sowie S. 216 ff.

²⁰²² Die erforderlichen Änderungen im UVPG zur Übernahme der europarechtlichen Definition von „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ sind mit dem G. v. 25.5.2005 zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung

heit zur Äußerung gegeben wird und 4.) die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet sowie der Inhalt der Entscheidung mit Begründung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.²⁰²³

§ 2 Abs. 6 UVPG definiert nunmehr in enger Anlehnung an die Aarhus-Konvention²⁰²⁴ (Art. 2 Nr. 4 u. 5) bzw. die Richtlinienbestimmung des Art. 3 Nr. 1 der RL 2003/35/EG²⁰²⁵ vom 26.5.2003, welche u.a. die 2. Säule des Aarhus-Übereinkommens – verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung – umsetzt, was unter Öffentlichkeit bzw. betroffener Öffentlichkeit zu verstehen ist. Öffentlichkeit im Sinne des UVPG sind einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 S. 1 UVPG). Nach der weiteren Legaldefinition des § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG ist schließlich „betroffene Öffentlichkeit“ i.S.d. UVPG für die Beteiligung in Verfahren nach Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 jede Person, deren Belange durch eine Entscheidung im Sinne des Abs. 3²⁰²⁶ berührt werden; hierzu gehören neuerdings auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch eine Entscheidung i.S.d. Abs. 3²⁰²⁷ berührt wird, darunter fallen somit ausdrücklich auch Vereinigungen zur Förderung des Umwelt- bzw. Naturschutzes. Anders als im Planfeststellungsverfahren wird die (betroffene) Öffentlichkeit in einem Plangenehmigungsverfahren für UVP-pflichtige Projekte gem. § 17 Abs. 1 b S. 2 FStrG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen in *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG) aber nur nach den Grundsätzen des § 9 Abs. 3 UVPG beteiligt, d.h. allein im schriftlichen Verfahren ohne mündliche Erörterung der erhobenen Einwendungen.²⁰²⁸

Die Beteiligungsregelungen des § 9 III UVPG passen rein systematisch betrachtet zwar nicht, da es hier nicht um ein „vorgelagertes“ Verfahren geht, sondern vielmehr die unmittelbare Zulassung im Wege einer (fern-) straßenrechtlichen Plangenehmigung vorbereitet wird.²⁰²⁹ Doch dient dieses zeitlich und räumlich auf die neuen Bundesländer begrenzte Sonderplanungsrecht – unbefristet hingegen die entsprechenden landesstraßengesetzlichen Regelungen (s.o.) – immer noch den besonderen Anforderungen, die an den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern gestellt werden und trägt seine Berechtigung in der fortgeführten Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West.²⁰³⁰

und zur Umsetzung der RL 2001/42/EG (SUPG, BGBl. I S. 1746) bereits vorgenommen worden. In diesem Kontext wurde auch § 9 III 1 Nr. 3 UVPG um den Zusatz „der betroffenen Öffentlichkeit“ *wird Gelegenheit zur Äußerung gegeben* ergänzt.

²⁰²³ Dazu *Stüer/Probstfeld*, UPR 2001, 361 ff.; kritisch zu den fünf möglichen Verfahrensvarianten im Fernstraßenrecht *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133 ff. Zu § 9 Abs. 3 UVPG allg. *Wagner*, in: Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 9 Rn. 32 ff. (43 f.).

²⁰²⁴ „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, kurz Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998, abgedruckt in Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001, III S. 5 ff.; nähere Informationen unter www.aarhus-konvention.de.

²⁰²⁵ RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne u. Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) und 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156, S. 17.

²⁰²⁶ Oder einen Plan oder ein Programm im Sinne des Absatzes 5.

²⁰²⁷ Siehe vorige Fn.

²⁰²⁸ Vgl. BT-Drs. 14/9493 v. 18.6.2002, S. 4; kritisch *Günter*, NuR 2002, 317 (323 f., re. Sp. u.).

²⁰²⁹ So *Günter*, NuR 2002, 317 (324); ähnlich kritisch *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133 (1134 f.).

²⁰³⁰ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit unterschiedlichen Planungsrechts instruktiv BVerwG, Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32.02, DVBl. 2004, 649 (550 f. – auch zur Entstehungsgeschichte / Entwicklung).

Insofern sah und sieht sich der Gesetzgeber zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags, bundesweit gleiche Lebensverhältnisse zu gewährleisten, vor die große Aufgabe gestellt, in den neuen Bundesländern - nach wie vor und so schnell wie möglich - eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur aufzubauen bzw. an das bestehende Verkehrsnetz der alten Länder anzubinden. Mit einem Bündel von Beschleunigungsinstrumenten, wozu vor allem das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung gehört, jetzt also auch (befristet) für UVP-pflichtige Vorhaben gem. § 17 I b FStrG, verfolgt der Bundesgesetzgeber das Ziel, einen Beitrag zum Abbau von Investitionshemmnissen zu leisten und so die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen sowie die Bereitstellung von Arbeitsplätzen im östlichen Bundesgebiet zu schaffen. Diesem Zweck dienend wird die Öffentlichkeit im Plangenehmigungsverfahren für UVP-pflichtige Infrastrukturprojekte im Bereich Straße nur soweit beteiligt, wie es erforderlich ist, um die europarechtlichen Anforderungen der UVP-Richtlinie²⁰³¹ zu erfüllen.

a) *Vereinbarkeit der Regelung mit der UVP-RL*

Daher steht das Plangenehmigungsverfahren unter Einbeziehung von § 9 Abs. 3 UVPG für die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben auch grundsätzlich im Einklang mit der geltenden UVP-RL.²⁰³² Diese Regelung sieht aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung eine entsprechende Anwendung des § 9 III UVPG vor, der insofern die Mindestvoraussetzungen für eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung enthält.

Zwar sieht sich die Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung, also das Absehen von einer öffentlichen Auslegung der Antragsunterlagen und eines Erörterungstermins, in der Literatur vereinzelt europarechtlichen Bedenken ausgesetzt,²⁰³³ doch sind diese, wie noch aufzuzeigen ist, allesamt unbegründet. Weder die UVP-Richtlinie aus dem Jahre 1985²⁰³⁴ noch die UVP-Änderungsrichtlinie²⁰³⁵ von 1997 schreiben für Projekte, die der UVP-Pflicht unterliegen, ein *förmliches* Verwaltungsverfahren vor. Gemäß Art. 6 Abs. 2 der UVP-Ergänzungsrichtlinie 97/11/EG von 1997 soll lediglich dafür Sorge getragen werden, „dass der Öffentlichkeit die Genehmigungsanträge²⁰³⁶ sowie die nach Art. 5 eingeholten Informationen binnen einer angemessenen Frist zugänglich gemacht werden, damit der *betroffenen* Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Erteilung der Genehmigung dazu zu äußern“.

²⁰³¹ UVP-RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen u. privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40), geändert durch die UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) und zuletzt durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17); konsolidierte Fassung (ohne rechtlichen Status u. Erwägungsgründe) abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“.

²⁰³² Siehe zur alten Rechtslage nach der UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S.5) Ausführungen in BR-Drs. 674/1/00, S. 112 ff., insb. Begründung zu Nr. 335, S. 286 f. (kritisch Ausschuss für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit, S. 288 f.). Vgl. zu den aktuell anstehenden Anpassungen den Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), abrufbar unter www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php (Stand 30. Juni 2005; Zugriff am 12.9.2005), hier insb. S. 7 ff. u. Begründung S. 52 ff.. Größtenteils ergibt sich für die Praxis kein großer Unterschied, a.a.O., S. 41 unten.

²⁰³³ In diesem Sinne *Günter*, NuR 2002, 317 (324).

²⁰³⁴ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. Nr. L 175, S. 40 = auch abgedruckt in DVBl. 1987, 829 ff.

²⁰³⁵ UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. Nr. L 73, S. 5 = konsolidierte Fassung in MBl. NRW 1999, 1086 ff.

²⁰³⁶ Die alte Fassung der UVP-RL formulierte insofern noch eindeutiger: „jeder Genehmigungsantrag“.

Bereits Art. 6 Abs. 3 der ursprünglichen UVP-RL von 1985 erlaubte dabei den Mitgliedstaaten, die Einzelheiten dieser Unterrichtung und Anhörung festzulegen. So konnte insbesondere der betroffene Personenkreis bestimmt werden (1. Spiegelstrich), festgelegt werden, wo die Informationen eingesehen werden können (2. Spiegelstrich) und ferner konnte präzisiert werden, wie die Öffentlichkeit unterrichtet werden konnte, also z.B. durch Anschläge innerhalb eines gewissen Umkreises, Veröffentlichungen in Lokalzeitungen, Veranstaltung von Ausstellungen mit Plänen, Zeichnungen, Tafeln, graphischen Darstellungen und Modellen (3. Spiegelstrich). Eine öffentliche Bekanntmachung mit der begrenzten Möglichkeit der Einsichtnahme reichte demnach schon aus, eine öffentliche Auslegung, wie sie gewöhnlich im förmlichen Planfeststellungsverfahren stattfindet (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG), war nur eine weitere mögliche Option, aber keinesfalls zwingend vorgeschrieben. Dieses Ergebnis wird auch durch den 4. Spiegelstrich des Art. 6 Abs. 3 der alten UVP-RL²⁰³⁷ gestützt, wonach die Mitgliedstaaten bestimmen können, in welcher Weise die Öffentlichkeit angehört werden soll, also explizit z.B. durch Aufforderung zur *schriftlichen* Stellungnahme und durch öffentliche Umfrage. Zudem erlaubte der fünfte und letzte Spiegelstrich der alten Fassung des Art. 6 Abs. 3 der UVP-RL, hierfür geeignete Fristen zu setzen, damit gewährleistet war, dass binnen angemessener Frist ein abschließender Beschluss gefasst werden konnte.

Demnach ist also auch ein Erörterungstermin, wie ihn das planfeststellungsrechtliche Verfahren in § 73 Abs. 6 VwVfG vorsieht, ggf. sinnvoll, jedoch im Rahmen eines beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens europarechtlich keineswegs geboten. Die Mindestvoraussetzungen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der UVP-RL werden folglich im Wege einer gestrafften Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben gewährt.²⁰³⁸ Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung von Erörterungsterminen generell im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen sehen dabei auch nicht die aktuelle RL 2003/35/EG, welche die Richtlinienvorgaben der UVP-RL nun konkreter fasst, noch der dazu ergangene gemeinsame Standpunkt des Rates vor.²⁰³⁹

Hieran ändert auch die Richtlinie 2003/35/EG²⁰⁴⁰ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) und 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten nichts wesentliches. Denn Art. 6 Abs. 2 und 3 der UVP-RL werden lediglich detaillierter gefasst, um insgesamt zu einer effektiveren und annähernd gleichen Beteiligung der Öffentlichkeit in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union bzw. den Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention zu gelangen. Praktisch werden sich diese Konkretisierungen in der Behördenpraxis aber kaum auswirken, da die zuständigen Behörden notwendige Informationen ohnehin veröffentlicht haben bzw. eine dahingehende Verpflichtung unter Inbezugnahme des

²⁰³⁷ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. Nr. L 175, S. 40 = abgedruckt in DVBl. 1987, 829 (830, re. Sp. M.).

²⁰³⁸ So Bundesrat in BR-Drs. 674/1/00, S. 287; in diesem Sinne auch Bundesregierung in BT-Drs. 14/9493, S. 4.

²⁰³⁹ Vgl. BT-Drs. 14/9493 v. 18.6.2002, S. 4 a.E. (noch zum Richtlinienentwurf).

²⁰⁴⁰ RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 („Öffentlichkeits-RL“), ABl. EU Nr. L 156, S. 17 ff.; Richtlinienentwurf abrufbar unter www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php (Anhang 1; Zugriff am 12.9.2005).

§ 9 III UVPG (hier Nr. 1) bereits besteht (s.o.). Die Möglichkeit der Einsichtnahme sieht dortige Nr. 2 vor, während Nr. 3 der betroffenen Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Äußerung eröffnet.

Die Kernbestimmung über die Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 9 UVPG) muss daher nur insgesamt an die europarechtlichen Anforderungen des Art. 3 Nr. 4 der RL 2003/35/EG angepasst werden, also insbesondere die geänderten Absätze 2 und 3 sowie die neu hinzugekommenen Absätze 4 bis 6 des Artikel 6 der UVP-Richtlinie.²⁰⁴¹ Besagte Änderungen sind aber mehr präzisierender und klarstellender Natur, indem ein detaillierter Katalog verfahrensrechtlicher Mindestanforderungen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgestellt wird.

b) Unmittelbare Anwendung der RL 2003/35/EG ab dem 25.6.2005

Die Richtlinie 2003/35/EG²⁰⁴² vom 26.5.2003 war gemäß dessen Art. 6 bis zum 25. Juni 2005 in nationales Recht umzusetzen, d.h. die Umsetzungsfrist ist mittlerweile abgelaufen. Es liegen zwar zur Umsetzung der sog. Öffentlichkeits-Richtlinie zwei Referentenentwürfe²⁰⁴³ vor, doch diese wurden aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen zum Bundestag am 18.9.2005 nicht mehr beschlossen, sondern fielen letztlich der Diskontinuität zum Opfer. Bis zum Inkrafttreten entsprechender Umsetzungsgesetze stellt sich somit die bedeutsame Frage nach der Direktwirkung bzw. genauer unmittelbaren Anwendung der Richtlinienvorgaben.

Grundsätzlich gelten gemeinschaftsrechtliche Richtlinienbestimmungen – im Gegensatz zu EG-Verordnungen i.S.v. Art. 249 Abs. 2 EG – erst dann, wenn sie in nationales Recht umgesetzt worden sind. Gemäß Art. 249 Abs. 3 EG ist die Richtlinie dabei auch nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel. Der EuGH hat in mehreren Entscheidungen, die verspätete oder mangelhafte Umsetzung der UVP-Richtlinie²⁰⁴⁴ rügend – beginnend mit der Rechtssache vom 9.8.1994²⁰⁴⁵, grundlegend dem Großkrotzenburg-Urteil²⁰⁴⁶ vom 11.8.1995, bedeutsam auch die Entscheidung vom 22.10.1998²⁰⁴⁷ zur nicht frist- und ordnungsgemäßen Transformation der UVP-RL bis hin zur Rechtssache zum Flughafen Bozen vom 16.9.1999²⁰⁴⁸ und dem sog. Irland-Urteil²⁰⁴⁹ vom 21.9.1999, zuletzt in der Rechtssache Kommission gegen Königreich Spanien vom 13.6.2002²⁰⁵⁰

²⁰⁴¹ Die konsolidierte Fassung der UVP-RL mit hervorgehobenen Änderungen durch die RL 2003/35/EG ist abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“; allerdings ohne rechtlichen Status und Erwägungsgründe.

²⁰⁴² RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 („Öffentlichkeits-RL“), ABl. EU Nr. L 156, S. 17 ff.

²⁰⁴³ Siehe zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Umsetzung der RL 2003/35/EG den Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, Stand 21.2.2005) sowie Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Stand ebenfalls 21.2.2005), beide abrufbar unter www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/downloads/doc/35113.php (Zugriff am 12.9.2005).

²⁰⁴⁴ Zur UVP in der Straßenplanung bereits instruktiv OVG Koblenz, Urt. v. 29.12.1994 – 1 C 10893/92.OVG -, ZUR 1995, 146 ff. (zur unmittelbaren Anwendung S. 148 f.) mit Anmerkung *Schink*, ZUR 1995, 150 ff.

²⁰⁴⁵ EuGH, Urt. v. 9.8.1994 – Rs. C-396/92, Slg. 1994, I-3717 = NVwZ 1994, 1093 = EuZW 1994, 660 – Bund Naturschutz Bayern u.a.

²⁰⁴⁶ EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92, ZUR 1995, 258 = NVwZ 1996, 369 m. Anm. *Callies*, NVwZ 1996, 339.

²⁰⁴⁷ EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – Rs. C-301/95, EuGH Slg. 1998, I-6135 = ZUR 1999, 44 = NVwZ 1998, 1281.

²⁰⁴⁸ EuGH, Urt. v. 16.9.1999 – Rs. C-435/97, DVBl. 2000, 214 = EWS 1999, 389 L – Flughafen Bozen.

²⁰⁴⁹ EuGH, Urt. v. 21.9.1999 – Rs. C-392/96 – Kommission/Irland, Slg. I-5901 = EWS 1999, 107 = ZUR 2000, 284.

²⁰⁵⁰ EuGH, Urt. 13.6.2002 – Rs. C-474/90, NVwZ 2002, 1225 – Kommission/Königreich Spanien.

– aber feste Kriterien entwickelt, nach denen Richtlinienvorschriften bei Überschreiten der verbindlichen Umsetzungsfrist direkt gelten bzw. unmittelbar zur Anwendung kommen.

aa) Voraussetzungen / Grund einer unmittelbaren Anwendung

Voraussetzung ist zunächst, dass die Richtlinie nicht fristgerecht bzw. nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde und die Richtlinie bzw. die konkret in Frage stehenden Bestimmungen zudem *inhaltlich unbedingt und hinreichend bestimmt* sind, so dass es auch möglich ist, dass lediglich einzelne Vorschriften unmittelbar anzuwenden sind. Die inhaltliche Unbedingtheit und hinreichende Bestimmtheit einer Richtlinienbestimmung ist auch dann gegeben, wenn die Richtlinienvorgabe den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Wahlrecht bei der Ausgestaltung zugesteht, zugleich aber einen zwingenden Mindeststandard oder Ermessensgrenzen für die Ausübung des Wahlrechts vorgibt.²⁰⁵¹

Die unmittelbare Wirkung (genauer unmittelbare Anwendung) einer nicht umgesetzten Richtlinienvorschrift ist dabei von Rechtsprechung und Verwaltung **von Amts wegen zu berücksichtigen**.²⁰⁵² Das heißt, dass die Behörde – hier Plangenehmigungsbehörde – verpflichtet ist, die Richtlinienbestimmung anzuwenden, auch wenn sich aus der Bestimmung keine individuellen Rechte für Einzelne begründen.²⁰⁵³ Denn die Frage, ob für den Einzelnen die Möglichkeit besteht, sich auf die Richtlinienvorgaben zu berufen, hat mit der Verpflichtung aus der Richtlinie (in der grundlegenden Großkrotzenburg-Entscheidung die Durchführung einer formellen UVP) nichts zu tun.²⁰⁵⁴

Die Anerkennung bzw. Ablehnung der unmittelbaren Anwendung von Richtlinien(bestimmungen) – sog. Direktwirkung²⁰⁵⁵ – rechtfertigt der Europäische Gerichtshof dogmatisch teils mit der gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsmaxime des „*effet utile*“, teils mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz des „*venire contra factum proprium*“, also dem Verbot wider-

²⁰⁵¹ Siehe unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> zur unmittelbaren Wirkung von EG-Richtlinien, dort Anhang 3, S. 1 u. (Stand 28.7.2005; Zugriff am 12.9.2005) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 24.10.1996 – Rs. C-72/95 – Kraaijeveld u.a., Slg. 1996, I-5403 = NVwZ 1997, 473 = EuZW 1998, 352 L = DVBl. 1997, 40. Siehe zu diesem Themenkomplex auch EuGH, Urt. v. 13.6.2002 – Rs. C-474/90 (Kommission/Königreich Spanien), NVwZ 2002, 1225 (1227 Tz. 30 f. m.w.N. zur Rspr. des EuGH).

²⁰⁵² Vgl. hierzu Schmidt, in v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Bd. IV, 6. Aufl., Art. 249 Rn. 41 und zur unmittelbaren Wirkung v. Richtlinien Rn. 42 m.w.N. zur EuGH-Judikatur; Geiger, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 249 Rn. 15 f. Nach st. Rspr. sind die Mitgliedstaaten nach dem in Art. 10 EG vorgesehenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zudem grds. verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben, vgl. u.a. Urteile v. 16.12.1960 – Rs. C-6/60 –, Humblet, Slg. 1960, S. 1163 (1185) und v. 19.11.1991 – Rs. C-6/90 u. C-9/90 –, Frankovich u.a., Slg. 1991, I-5357 Rn. 36. Diese Verpflichtung obliegt im Rahmen seiner Zuständigkeit jedem Organ des betreffenden Mitgliedstaates, so zuletzt EuGH, Beschl. v. 19.1.2005 – Rs. C-206/03 – HFR 2005, 795 (LS 2 und näher S. 796 Tz. 49 ff., re. Sp./speziell Tz. 51).

²⁰⁵³ Grundlegend EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 (Großkrotzenburg), NVwZ 1996, 369 = ZUR 1995, 258 (259 f. Tz. 24 ff. u. ferner Tz. 37 ff.).

²⁰⁵⁴ A.a.O., recht knapp Tz. 24 f.; so auch www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php (Anhang 3, S. 2 oben).

²⁰⁵⁵ Terminologisch indes etwas ungenau, denn nach Ablauf der Umsetzungsfrist beansprucht eine RL zunächst *unmittelbare Geltung*, wenn sie nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde, d.h. dass die RL zumindest abstrakt geeignet ist Rechte und Pflichten zu entfalten. Ob die konkrete RL bzw. genauer die in Frage stehende Bestimmung auch *unmittelbare Anwendung* findet, hängt speziell davon ab, ob sie zudem unbedingt und hinreichend bestimmt ist. Zumeist wird in diesem Zusammenhang aber recht undifferenziert einfach von *unmittelbarer Wirkung* oder *Direktwirkung* gesprochen.

sprüchlichen Verhaltens. Das *effet utile*-Prinzip besagt, dass den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts größtmögliche praktische Wirksamkeit zukommen soll. Nach dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens soll sich ein Mitgliedstaat schließlich nicht zu Lasten seiner Bürger auf eigene Versäumnisse, hier die mangelnde oder unzulängliche Umsetzung von Richtlinienbestimmungen, berufen können. Denn sonst hätte der Staat es in der Hand, ihm unliebsame Richtlinienvorgaben gar nicht, defizitär oder zumindest verspätet umzusetzen. In diesem Kontext steht auch der in Art. 10 EG normierte Grundsatz der Gemeinschaftstreue, wonach die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art treffen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem EG-Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Hierzu gehört selbstverständlich die frist- und ordnungsgemäße Umsetzungen beschlossener Richtlinien.

Als Rückausnahme würde eine Direktwirkung aber dann ausscheiden, wenn sie zu einer einseitigen Belastung des Bürgers führen würde²⁰⁵⁶, was hier aber nicht der Fall ist, da nur der Behörde besondere Pflichten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung auferlegt werden.²⁰⁵⁷ Allenfalls mittelbar erleidet der Vorhabenträger Nachteile, wenn er durch die intensive Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. damit zusammenhängende Verfahrensverzögerungen letztlich finanziell und zeitlich belastet wird.

Die Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind dabei inhaltlich unbedingt und zudem hinreichend bestimmt im Sinne der Rechtsprechung des EuGH²⁰⁵⁸ zu verfristeten Richtlinien, so dass die Richtlinienvorgaben bis zur vollständigen gesetzlichen Umsetzung durch den Bund und die Länder von den zuständigen Behörden unmittelbar anzuwenden sind.²⁰⁵⁹ Die vom BMU herausgegebenen Empfehlungen dienen dabei der erleichterten Handhabung für den Vollzug durch die Landesbehörden.²⁰⁶⁰

bb) Anwendung von Art. 6 Abs. 2-6 UVP-RL

Aufgrund der nicht fristgemäßen Umsetzung der Richtlinienbestimmungen findet also der geänderte Art. 6 Abs. 2 - 6 der UVP-RL (Art. 3 Nr. 4 der RL 2003/35/EG) etwa unmittelbare Anwendung, denn die detaillierten Regelungen erscheinen inhaltlich unbedingt und zudem hinreichend bestimmt. Um aber einer mitunter schwierigen Anpassung an die deutsche Rechtsordnung – relevant vor allem das UVPG – zu entgehen, kann in Teilen einfach auf den bereits existierenden Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenhei-

²⁰⁵⁶ Vgl. näher zum Problemkreis der innerstaatlichen Wirkung auch in multipolaren Interessenskonflikten eingehend *Adamek*, EG-Richtlinien im Umweltrecht, Band 1, Diss. 1997.

²⁰⁵⁷ Siehe zur vertikalen und horizontalen Wirkung v. Richtlinienbestimmungen im Verhältnis Bürger - Staat bzw. Bürger - Bürger und objektiven Wirkung www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php (Anhang 3, S. 2 ff. m.w.N.).

²⁰⁵⁸ Grundlegend EuGHE 1979, 1629 (1642); 1982, 53 (70); 1989, 1839 (1870); *Jarass*, NJW 1990, 2420 (2422).

²⁰⁵⁹ Näher die Empfehlungen des BMU für Vollzugshinweise der Länder zur unmittelbaren Anwendung der Bestimmungen der RL 2003/35/EG v. 26.5.2005 zur Öffentlichkeitsbeteiligung, abrufbar mit Anhängen im Internet unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php>, dort ausf. m.w.N. Anhang 3 (Stand 28.7.2005; Zugriff am 12.9.2005).

²⁰⁶⁰ Ebd.

ten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Entwurf für ein Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)²⁰⁶¹ zurückgegriffen werden. Die einschlägigen Richtlinienvorgaben wurden dabei, wie es in letzter Zeit üblich geworden ist, um eine gemeinschaftskonforme Umsetzung zu garantieren, zumeist 1:1 übernommen und stimmen damit in weiten Teilen wörtlich mit den Bestimmungen der Richtlinie überein. Maßgeblich für die Direktwirkung der Richtlinienbestimmungen bzw. vorrangig eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts ist im Zweifelsfall aber nach wie vor der *Wortlaut der Richtlinie*.

(1) Änderungen im UVPG

Der für UVP-pflichtige Plangenehmigungsverfahren i.S.v. § 17 Abs. 1 b S. 2 FStrG bzw. den entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen relevante § 9 Abs. 3 UVPG wird zwar nur unwesentlich abgeändert, doch die Verweisungen in Nr. 1 und 2 auf § 9 Abs. 1 a bzw. 1 b UVPG (neu) beinhalten allerlei klarstellende Neuerungen. Während S. 2 von § 9 III UVPG aufgehoben werden soll, erhält S. 1 folgende (nur leicht abgewandelte) Fassung:²⁰⁶²

„Abweichend von den Absätzen 1 bis 2 wird die Öffentlichkeit im vorgelagerten Verfahren dadurch beteiligt, dass

- 1.) das Vorhaben mit den Angaben nach (§ 9) Absatz 1a (UVPG) öffentlich bekannt gemacht wird,*
- 2.) die nach (§ 9) Absatz 1b (UVPG) erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraumes eingesehen werden können,*
- 3.) der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird,*
- 4.) die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet und der Inhalt der Entscheidung mit Begründung und einer Information über Rechtsbehelfe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.“*

Nach § 9 Abs. 1 UVPG werden folgende Absätze 1a und 1b eingefügt:²⁰⁶³

„(1a) Bei der Bekanntmachung zu Beginn des Beteiligungsverfahrens nach Absatz 1 hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit über Folgendes zu unterrichten:

- 1. den Antrag auf Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens, den eingereichten Plan oder eine sonstige Handlung des Trägers des Vorhabens zur Einleitung eines Verfahrens, in dem die Umweltverträglichkeit geprüft wird,²⁰⁶⁴*

²⁰⁶¹ Siehe <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (Anhang 2, Stand 30.6.2005).

²⁰⁶² A.a.O., S. 9 f. und Begründung allg. S. 31 (zu b), konkret S. 52 ff. (zu Nr. 9 (§ 9 UVPG)).

²⁰⁶³ Vgl. Art. 3 Nr. 4 (Abs. 2 lit. a-g und Abs. 3 lit. a-c) RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABl. EU Nr. L 156, S. 17 (19).

²⁰⁶⁴ In der RL 2003/35/EG heißt es hier nur: *a) den Genehmigungsantrag*, a.a.O.

2. die Feststellung der UVP-Pflicht des Vorhabens nach § 3 a UVPG sowie erforderlichenfalls über die Durchführung einer grenzüberschreitenden Beteiligung nach den §§ 8 und 9 a UVPG,
3. die für das Verfahren und die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens jeweils zuständigen Behörden, bei denen weitere Informationen erhältlich sind und denen innerhalb einer festgelegten Frist Äußerungen oder Fragen übermittelt werden können,
4. die Art einer möglichen Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens,²⁰⁶⁵
5. die Angabe, welche Unterlagen nach § 6 UVPG vorgelegt wurden,
6. die Angabe, wo und in welchem Zeitraum die Unterlagen nach § 6 UVPG zur Einsicht ausgelegt werden,
7. weitere Einzelheiten des Verfahrens der Beteiligung der Öffentlichkeit.“

„(1b) Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach Absatz 1 hat die zuständige Behörde zumindest folgende Unterlagen zur Einsicht für die (betroffene)²⁰⁶⁶ Öffentlichkeit auszulegen:

1. die Unterlagen nach § 6 UVPG,
2. die wichtigsten Berichte und Empfehlungen betreffend das Vorhaben, die der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben.

Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Verfahrens von Bedeutung sein können, und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn des Beteiligungsverfahrens vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen.“

Die in § 9 UVPG beabsichtigte Einfügung der neuen Absätze 1a und 1b dient, wie bereits aufgezeigt, der Umsetzung der durch die Richtlinie 2003/35/EG neu gefassten Absätze 2 und 3 in Artikel 6 der UVP-RL.²⁰⁶⁷ § 9 Abs. 1a Nr. 1 bis 7 UVPG (neu) übernimmt – bei Anpassung an die deutsche Rechtssprache – den Katalog des neuen Artikels 6 Abs. 2 lit. a bis g der geänderten UVP-RL, der wiederum auf Art. 6 Abs. 2 der Aarhus-Konvention beruht. Dabei werden Mindestvorgaben aufgestellt, welche Informationen der breiten Öffentlichkeit aktiv, d.h. im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung, durch die zuständige Behörde mitgeteilt werden müssen.²⁰⁶⁸ § 9 Abs. 1b UVPG übernimmt hierbei die Vorgaben des neuen Artikels 6 Abs. 3 der geänderten UVP-RL, welcher wiederum soweit erforderlich Art. 6 Abs. 6 des Aarhus-Übereinkommens

²⁰⁶⁵ Die RL 2003/35/EG konkretisiert hier weiter: *oder soweit vorhanden, den Entscheidungsentwurf.*

²⁰⁶⁶ So einschränkend zumindest die RL 2003/35/EG in Art. 3 Nr. 4 (3) und auch Art. 6 Abs. 6 der Aarhus-Konvention, abgedruckt in Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001, III S. 5 (8).

²⁰⁶⁷ Die konsolidierte Fassung der UVP-RL mit hervorgehobenen Änderungen durch die RL 2003/35/EG ist abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“; allerdings ohne rechtlichen Status und Erwägungsgründe.

²⁰⁶⁸ Näher zu § 9 I a Nr. 1 – 7 UVPG <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (Anhang 2, S. 53 f.; Stand 30.6.2005).

umsetzt. Auch dieser Absatz beinhaltet ebenfalls nur Mindestvorgaben.²⁰⁶⁹ Nach Art. 6 Abs. 2 der geänderten UVP-Richtlinie können im Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit ausdrücklich auch Mittel der elektronischen Kommunikation, hier insbesondere die Einstellung von Informationen und Unterlagen auf Internet-Seiten und in elektronischen Verkündungsblättern der zuständigen Behörden, verwendet werden, soweit diese zur Verfügung stehen. Dies dient unter dem Vorsorgeaspekt einer frühzeitigen Beteiligung in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren. Doch angesichts des heutigen, partiell immer noch begrenzten Standes der Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel sowohl bei Behörden als auch bei der breiten Öffentlichkeit kann dadurch die traditionelle Beteiligung durch öffentliche Bekanntmachung, Auslegung von Unterlagen sowie die Anhörung in schriftlicher bzw. mündlicher Form nicht ersetzt, sondern allenfalls ergänzt werden. Es werden längst nicht alle relevanten Informationen in elektronischer Form vorliegen. Doch ist die Verwendung des Internets angesichts der wachsenden Verbreitung und des Umstands, dass auf Informationen jederzeit und kostengünstig zugegriffen werden kann, vermehrt in Betracht zu ziehen. Siehe zum freien Zugang zu Umweltinformationen und einer aktiven Informationspflicht der Behörden nur § 10 Abs. 1, 2 Nr. 5 und Abs. 3, 4 UIG des Bundes.²⁰⁷⁰ Diesen Punkt hebt auch die Aarhus-Konvention in ihrer 1. Säule über einen verbesserten Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4 f.) sowie die zweite Umweltinformations-RL 2003/4/EG²⁰⁷¹ vom 28.1.2003 hervor. Eine einmalige Bereitstellung von Informationen im Internet könnte dabei auch die Behördenarbeit erleichtern. Denn elektronisch aufbereitete (Umwelt-) Informationen lassen sich leichter katalogisieren und auffinden, öffentlich zugänglich machen sowie schneller übersenden.

(2) Kritik am Entwurf des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz²⁰⁷² berücksichtigt jedoch nicht in angemessener Weise die neu hinzugefügten Absätze 4 bis 6 des Art. 6 UVP-RL.²⁰⁷³ Die zuständigen Stellen gehen dabei wohl von der Grundkonstruktion eines Verwaltungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung aus, d.h. die UVP wird für gewöhnlich in einem förmlichen Verfahren, also für Infrastrukturvorhaben in einem Planfeststellungsverfahren gem. §§ 72 ff. VwVfG und für Industrieanlagen in einem immissionsschutzrechtlichen Verfahren i.S.v. § 10 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV, durchgeführt. Dieser Denkansatz mag für das Anlagenzulassungsrecht zutreffen, da hier gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 c der 4. BImSchV stets ein förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG erfolgen muss, sobald die UVP-Pflichtigkeit festgestellt wurde. Ein dem Plangenehmigungsverfahren entsprechendes vereinfachtes BImSch-Verfahren gem. § 19 BImSchG ist in diesen Fällen also ausgeschlossen.

²⁰⁶⁹ Dazu a.a.O., S. 54 f.

²⁰⁷⁰ Siehe zum Entwurf eines Umweltinformationsgesetzes (UIG) des Bundes nur BT-Drs. 15/3406 v. 21.6.2004, S. 1 und Begründung, S. 11 (mehr Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung), S. 20 ff. (zu § 10 UIG).

²⁰⁷¹ RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.1.2002 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG des Rates, ABl. EU Nr. L 41, S. 26 (Erwägungsgrund 9, 14 f., 21 und Art. 1 Nr. b, Art. 3 Abs. 4 und insb. Art. 7). Dazu etwa Schrader, ZUR 2004, 130 (133 f.).

²⁰⁷² Siehe <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (Anhang 2, Stand 30.6.2005).

²⁰⁷³ Die konsolidierte Fassung der UVP-RL mit hervorgehobenen Änderungen durch die RL 2003/35/EG ist abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“; allerdings ohne rechtlichen Status und Erwägungsgründe.

Seit dem Artikelgesetz²⁰⁷⁴ vom 27.7.2001 bedürfen UVP-pflichtige Infrastrukturvorhaben auch generell eines Planfeststellungsverfahrens samt formeller UVP, doch gibt es in § 17 Abs. 1 b FStrG die räumlich auf die neuen Bundesländer begrenzte und zeitlich bis zum 31.12.2006 befristete Möglichkeit, eine Plangenehmigung sondergesetzlich auch für UVP-pflichtige Vorhaben zu erteilen. In den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen in Brandenburg (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), Sachsen (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und Thüringen (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG) sogar unbefristet. Ob die Beteiligung der Öffentlichkeit im planfeststellungsrechtlichen Verfahren, konkret § 73 Abs. 3²⁰⁷⁵, 4 bis 7 VwVfG, worauf in § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG (früher S. 2) verwiesen wird, den besagten Neuerungen in Art. 6 Abs. 4 - 6 UVP-RL bereits entspricht, sei hier dahingestellt. Zumindest einer notwendigen Umsetzung des Art. 6 Abs. 5 der geänderten UVP-Richtlinie bedarf es im Fachplanungsrecht nicht, da der neue Absatz 5 weitgehend den Vorgaben des alten Abs. 3, hier insbesondere Spiegelstrich 3 und 4²⁰⁷⁶, entspricht und daher im Planfeststellungsrecht angemessen berücksichtigt wird. Doch im Bereich des Sonderplanungsrechts, d.h. einer zulässigen Plangenehmigung für UVP-pflichtige Projekte, bedarf es der unmittelbaren Anwendung der neu hinzugefügten Absätze 4 und 5 des Artikels 6 der UVP-RL, wobei dessen Abs. 5 (entspricht Art. 6 III Spstr. 3 u. 4 UVP-RL a.F.) schon durch § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bis 3 UVPG richtlinienkonform Berücksichtigung findet.

In direkter Anwendung des Art. 6 Abs. 4 UVP-RL muss die *betroffene Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise* die Möglichkeit erhalten, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren im Wege eines Plangenehmigungsverfahrens zu beteiligen, indem die Möglichkeit der Stellungnahme / Äußerung zu einem Zeitpunkt eingeräumt wird, *wo alle Optionen noch offen sind* und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.²⁰⁷⁷ Weiter ist der Zeitrahmen für die verschiedenen Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Art. 6 Abs. 6 UVP-RL (neu) so zu wählen, dass *ausreichend Zeit* zur Verfügung steht, um die *Öffentlichkeit zu informieren*, und dass der *betroffenen Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung* während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird. Diese Vorgaben werden UVP-pflichtige PG-Verfahren wohl verzögern.

Obige Ausführungen zur unmittelbaren Anwendung der RL 2003/35/EG greifen aber erst seit dem Ablauf der Umsetzungsfrist am **25. Juni 2005**, die Umfrage zur Anwendung der Plangenehmigung gem. § 17 Abs. 1 b FStrG bzw. den entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen wurde aber bereits im Jahr 2004 durchgeführt, so dass die jeweiligen Antworten nur die damalige Rechtspraxis widerspiegeln.

²⁰⁷⁴ Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff. zur Plangenehmigung).

²⁰⁷⁵ Zukünftig wohl nur noch S. 1. Vgl. www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php (Anhang 2, S. 8 zu b); Stand 30.6.2005). Durch die geänderte Verweisung in § 9 I 3 UVPG soll klargestellt werden, dass ein Verzicht auf eine Auslegung der Unterlagen entsprechend § 73 III 2 VwVfG bei einem Zulassungsverfahren mit UVP nicht möglich ist, da eine solche Einschränkung durch Art. 6 II u. III der UVP-RL nicht zugelassen sei, a.a.O., S. 52 f.).

²⁰⁷⁶ Vgl. UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. Nr. L 175, S. 40 = auch abgedruckt in DVBl. 1987, 829 (830).

²⁰⁷⁷ Dazu ausführlich *Fisahn*, ZUR 2004, 136 ff. m.w.N.

c) Antworten der Behörden

Wie bereits ausgeführt, haben bislang nur die Bundesländer Brandenburg und insbesondere Sachsen-Anhalt auf die Plangenehmigung für UVP-pflichtige Projekte gem. § 17 I b FStrG zurückgegriffen, so dass überwiegend keine praktischen Erfahrungen mit diesem neuen Planungsinstrument mitgeteilt werden konnten – speziell zur Einbeziehung der Öffentlichkeit i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG, auf welche § 17 Abs. 1 b S. 2 FStrG bzw. die entsprechenden landesstraßengesetzlichen Regelungen verweisen.

Das *RP Leipzig* (**Sachsen**) antwortete aber, dass ein erstes Verfahren zum Zeitpunkt der Umfrage (24. 5.2004) in Bearbeitung wäre. Dabei gehe es um die Änderung einer Bundesstraße über einen sehr langen Abschnitt durch Anbau eines Radweges. Die unmittelbar Betroffenen (Eigentümer und Pächter) hätten der Inanspruchnahme ihrer Flächen bereits schriftlich zugestimmt. Das *RP Leipzig* vertritt jedoch die Einschätzung, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegend keine zusätzlichen Erkenntnisse für die Planfeststellungsbehörde bringt, da es zur Praxis geworden ist, dass die Planungsträger im Rahmen der Erstellung der Planungsunterlagen bereits die Träger öffentlicher Belange (TöB) konsultieren und um Hinweise sowie Vorschläge bitten (sog. Voranhörung). Im Übrigen werden die Aspekte, die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfahrungsgemäß die dominierende Rolle spielen (Naturschutz u. Landschaftspflege), i.d.R. von den anerkannten Naturschutzvereinen benannt (§ 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG).

Brandenburg teilte mit, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit gem. § 17 I b 2 FStrG i.V.m. § 9 III UVPG bislang keine für das Vorhaben maßgeblichen Ergebnisse gebracht habe und deshalb unnötig sei. Das *RP Chemnitz* (**Sachsen**) gab an, dass im Zweifel ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, welches nach ihrer Einschätzung aber nicht viel länger dauern dürfte. Das Bundesland mit den größten Erfahrungswerten hinsichtlich UVP-pflichtiger Plangenehmigungsverfahren i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG **Sachsen-Anhalt** antwortete, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung wenig Resonanz findet.

5.) Wie beurteilen Sie die Mitwirkung von Naturschutzvereinen in Plangenehmigungsverfahren i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG nach § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG? Ist sie sinnvoll?

Bevor auf das nunmehr bundesrechtlich verankerte Beteiligungsrecht anerkannter Naturschutzvereine in Fällen UVP-pflichtiger Plangenehmigungsverfahren im Fernstraßenbereich (§ 17 I b FStrG) näher eingegangen wird, sollen zur besseren Verständlichkeit noch die Rechtslage bis zur Novellierung des BNatSchG im März 2002 sowie aktuell bestehende Klagerechte dargestellt werden, welche die Mitwirkungsbefugnis rechtlich absichern.

a) Entwicklung der Verbandsbeteiligung in Plangenehmigungsverfahren

Bislang vertrat die h.M.²⁰⁷⁸, gestützt durch die Rechtsprechung des BVerwG²⁰⁷⁹, dass Naturschutzverbände grds. kein Beteiligungsrecht gem. § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG a.F. in Plangenehmigungsverfahren hätten.²⁰⁸⁰ Denn eine Beteiligung der Naturschutzverbände habe nur „in Planfeststellungsverfahren“ über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.v. § 8 BNatSchG a.F. verbunden waren, zu erfolgen. Eine Klarstellung erfolgte im Zuge der Novellierung des BNatSchG mit Wirkung zum 4.4.2002 im Wege von § 58 I Nr. 3 BNatSchG n.F.²⁰⁸¹, also Plangenehmigungsverfahren von Bundesbehörden mit Beteiligung der Öffentlichkeit²⁰⁸², bzw. im hier allein einschlägigen § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG n.F.²⁰⁸³, für Plangenehmigungen von Landesbehörden. Eine Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereine ist nunmehr zumindest dann bundesgesetzlich vorgesehen, wenn es sich um ein Plangenehmigungsverfahren mit *Öffentlichkeitsbeteiligung* handelt, also gem. § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG ausdrücklich in Fällen des § 17 I b FStrG, wenn ein UVP-pflichtiges Fernstraßenbauvorhaben in den neuen Ländern befristet bis zum 31.12.2006 Verfahrensgegenstand ist.

²⁰⁷⁸ Vgl. nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154; eingehend *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, 209 ff. m.w.N.; *Thiel*, VR 2001, 295 (299 f.); *Rudolph*, JuS 2000, 478 (481 f.); *Stüer*, Hb. Bau- u. FachpR, 1998, Rn. 2079 m.w.N.; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 159; kritisch *Steinberg*, DÖV 2000, 85 (86 f.); auch *Timmermans*, VBIBW 1998, 285 (288); *dies.*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 57 f.; für eine analoge Anwendung v. § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG a.F. auf Plangenehmigungen *Balleis*, Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände, 1996, S. 147 ff.; für ein Beteiligungsrecht im Plangenehmigungsverfahren mit guten Erwägungen *Jarass*, NuR 1997, 426 (430 ff.).

²⁰⁷⁹ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 - 11 A 1.95, BVerwGE 98, 100 (LS 1) = DVBl. 1995, 1006 = NVwZ 1996, 392; die Entscheidung, anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung zu erteilen, bedarf auch nicht der Zustimmung der anerkannten Naturschutzverbände (LS 2). Diese Rspr. wird bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43/96, BVerwGE 104, 367 (371) = NVwZ 1998, 279 = NuR 1997, 506 (LS 1): Anerkannte Naturschutzverbände sind keine Träger öffentlicher Belange. Der Erlass einer PG setzt daher nicht voraus, dass mit ihnen das Benehmen hergestellt wird. Allerdings wird das Beteiligungsrecht der anerkannten Naturschutzvereine verletzt, wenn die Zulassungsbehörde ein an sich gebotenes Planfeststellungsverfahren (rechtsfehlerhaft) umgeht, a.a.O., LS 3; so auch VGH Kassel, Urt. v. 1.9.1998 - 7 UE 2170/95, ZUR 1999, 166 = NuR 1999, 159 f. (LS 1, ausf. m.w.N. S. 160 ff.).

²⁰⁸⁰ Dazu ausführlich *Ahlborn*, Der Natur- und Landschaftsschutz in der Plangenehmigung, wird separat veröffentlicht.

²⁰⁸¹ Vgl. BT-Drs. 14/6378 v. 20.6.2001, S. 21 u. S. 59, li. Sp. u. (noch zu dem entsprechenden § 57 I Nr. 3 BNatSchG (jetzt § 58), im dortigen Entwurf allerdings noch ohne den heute einschränkenden Zusatz: „und für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist“). Eine Verbandsmitwirkung sollte also ursprünglich bei *allen* Plangenehmigungen erfolgen! Für die Einbeziehung in den Katalog der Mitwirkungsfälle sprach, dass Plangenehmigungen nach damaligem Recht erhebliche Auswirkungen auf Natur u. Landschaft haben konnten, so jetzt nur noch im Falle der UVP-Pflicht gem. § 17 I b FStrG / ggf. LStrG. Zudem haben Plangenehmigungen, die eine Planfeststellung (i.S.d. Abs. 1 Nr. 2) ersetzen, regelmäßig die Rechtswirkungen der PF, so das auch insofern eine Gleichbehandlung angezeigt ist (a.a.O., S. 59).

²⁰⁸² Etwa eisenbahn-, wasserstraßen- und magnetschwebebahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren. Solche gibt es aber derzeit nicht, s. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (874 f., zu c). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist hier generell nicht vorgesehen, da Grundvoraussetzung für eine PG ist, dass keine UVP-Pflicht vorliegt, vgl. § 18 II 1 Nr. 1 AEG, § 14 I b 1 Nr. 1 WaStrG oder § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG.

²⁰⁸³ Dazu prägnant *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (874 f., zu c. und 877, zu h); *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, 2004, § 58 Rn. 5 und § 60 Rn. 10; *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Bd. IV, § 58 Rn. 8 und § 60 Rn. 13; *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, 2. Aufl. 2003, § 58 Rn. 15 und § 60 Rn. 13; siehe auch BT-Drs. 14/6378, S. 22 (zu § 59 II 1 Nr. 7 BNatSchG NeuregGE entspricht dem heutigen § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG, allerdings mit dem einschränkenden Zusatz „soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1 b des Bundesfernstraßengesetzes vorgesehen ist“) und S. 59 (li. Sp. u.) sowie S. 60 (re. Sp. M.).

Weitergehend noch der Gesetzentwurf vom 20.6.2001 zum BNatSchGNeuregG, der noch eine Beteiligung in *allen* Plangenehmigungsverfahren vorsah.²⁰⁸⁴ Allerdings wurde der BNatSchG-Entwurf im Sinne der heutigen Fassung geändert, nachdem der Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Bundesverkehrswegeplanungsrecht im Juli 2001²⁰⁸⁵ grundsätzlich auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben beschränkt wurde (einzige bundesrechtliche Ausnahme § 17 Abs. 1 b FStrG und im Landesstraßenbereich: *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG)), um den Vorgaben der UVP-RL zu genügen. Eine zwingende Notwendigkeit der Verbandsmitwirkung in allen Plangenehmigungsverfahren bestand damit nicht mehr. Denn wenn Plangenehmigungsverfahren im Grundsatz nur noch zum Tragen kommen, soweit keine UVP-Pflicht vorliegt, spricht das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 des UVPG genanntes Schutzgut haben kann²⁰⁸⁶, wird in aller Regel auch kein gravierender Eingriff in Natur und Landschaft i.S.v. § 18 Abs. 1 BNatSchG vorliegen, auch wenn dies natürlich nicht ausgeschlossen werden kann. Die Beteiligung der Naturschutzverbände knüpft das Mitwirkungsrecht aber seit jeher²⁰⁸⁷ in Planfeststellungsverfahren an das Vorhandensein eines naturschutzrechtlichen Eingriffs – früher im Sinne von § 8 BNatSchG a.F. und jetzt § 18 BNatSchG. Auch die plangenehmigungsrechtlichen Mitwirkungsfälle der § 58 I Nr. 3 und § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG fordern für das Beteiligungsrecht gleichsam einen solchen Eingriff in Natur und Landschaft in UVP-pflichtigen Plangenehmigungskonstellationen mit Öffentlichkeitsbeteiligung.

Zukünftig sollte der Gesetzgeber jedoch erwägen, das Beteiligungsrecht nicht von der Verfahrenswahl, sondern zweckmäßigerweise allein vom Vorliegen eines Eingriffs in Natur- und Landschaft abhängig zu machen.²⁰⁸⁸ Wenn Gegenstand nun ein UVP-pflichtiges Plangenehmigungsvorhaben samt Öffentlichkeitsbeteiligung ist, so lässt dieser Umstand einen naturschutzrechtlichen Eingriff nur als noch wahrscheinlicher erscheinen. Schließlich gibt es auch Planfeststellungsverfahren, die kein UVP-pflichtiges Projekt betreffen, aber dennoch automatisch eine Verbandsmitwirkung nachsichziehen, sofern ein Eingriff i.S.v. § 18 BNatSchG vorliegt.

²⁰⁸⁴ Gesetzentwurf der Fraktionen SPD u. Bündnis 90/Die Grünen v. 20.6.2001 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes u. der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG), BT-Drs. 14/6378, S. 21 f. (zu § 57 I Nr. 3 u. § 59 II 1 Nr. 7 BNatSchGE), vgl. insb. S. 59 f. Die Vorschriften des Entwurfs verschoben sich später noch um eine „Hausnummer“, da der heutige § 38 BNatSchG noch keine Berücksichtigung fand. Doch änderte das Artikelgesetz v. 27.7.2001 die Rechtslage grundlegend, indem im Bundesverkehrswegebereich eine PG grds. nur noch zulässig ist, wenn es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt (Ausnahme: § 17 I b FStrG), vgl. BGBl. I 2001, S. 1950 (2015 ff.).

²⁰⁸⁵ Vgl. Artikelgesetz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.); dazu 2. Teil F. VI.

²⁰⁸⁶ So z.B. die Umweltklausel in § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG, § 9 b I 2 Hs. 2 AtG und die frühere Fassung von § 31 I 3 WHG (jetzt § 31 III WHG: „Für einen nicht UVP-pflichtigen Gewässerausbau kann an Stelle eines PFB eine PG erteilt werden.“) seit dem GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356 f.). So im Landesrecht auch § 37 II 2 StrG BW.

²⁰⁸⁷ Siehe zur Einführung lediglich eines Anhörungsrechts der Verbände statt eines verschiedentlich geforderten Verbandsklagerechts BT-Drs. 7/5251 v. 21.5.1976, S. 13 (zu § 29).

²⁰⁸⁸ So auch etwa § 38 I a 1 Nr. 3 StrWG NW (Benehmen) und allg. § 74 VI 1 Nr. 2 b VwVfG NW sowie § 141 VI 1 Nr. 2 b) LVwG SH. Generell eine Beteiligung in PG-Verfahren sehen z.B. § 64 Nr. 3 LNatG M-V (auch bei Verzicht) und § 38 II 4 BBgStrG vor.

b) Naturschutzrechtliche Vereinsklage

Als schwachen Ausgleich für die nicht Gesetz gewordene Mitwirkung in allen Plangenehmigungsverfahren, wurde den Verbänden wenigstens ein Klagerecht in den (wenigen) mitwirkungspflichtigen Plangenehmigungsfällen gem. § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 BNatSchG zugestanden. Dies ist allerdings ein geringer Trost, denn beteiligungsfähige Plangenehmigungsverfahren, d.h. solche, die ausdrücklich eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen, gibt es im Bundesverkehrswegerecht bislang nur im Fernstraßenrecht gem. § 17 Abs. 1b FStrG, d.h. die Regelung des § 60 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG läuft daher bislang leer.²⁰⁸⁹ Hinzukommt, dass die zuständigen Straßenbaubehörden der neuen Länder – wie aus Frage 1.) ersichtlich – bislang auch eher zurückhaltend von dem neuen Planungsinstrument der Plangenehmigung für UVP-pflichtige Fernstraßenbauvorhaben nach § 17 Abs. 1b FStrG Gebrauch gemacht haben, anders nur die beiden Länder Brandenburg (3 solcher Plangenehmigungen erteilt) und speziell Sachsen-Anhalt, dort wurde dieses neue Verfahren bereits in 8 Fällen mit Erfolg erprobt.²⁰⁹⁰

c) Faktisches Auslaufen der bundesgesetzlichen Verbandsbeteiligung zum 31.12.2006

Auf den Punkt gebracht, lässt sich somit Folgendes festhalten: Statt einer Beteiligung in allen Plangenehmigungsfällen, wurde den anerkannten Naturschutzvereinen faktisch nur ein Beteiligungsrecht nach dem fernstraßenrechtlichen Sondertatbestand des § 17 I b FStrG - in Fällen UVP-pflichtiger Plangenehmigungsvorhaben in den neuen Ländern - zuerkannt, wobei die Regelung zudem Ende 2006 ausläuft. Sollte dieses besagte Sonderplanungsrecht nicht verlängert werden und auch in anderen Bundesverkehrswegegesetzen keine Plangenehmigung mit Öffentlichkeitsbeteiligung (für der UVP-Pflicht unterliegende Projekte) eingeführt werden, so hätte dies zur Folge, dass ab 1.1.2007 wiederum eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereine in plangenehmigungsrechtlichen Verfahren nicht mehr stattfände – landesrechtliche²⁰⁹¹ Regelungen hier unberücksichtigt gelassen. Auch das bundesgesetzliche Klagerecht gem. § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 BNatSchG liefe somit leer. Es wäre folglich wieder der Rechtszustand vor Erlass des BNatSchG vom 25.3.2002²⁰⁹² hergestellt, indem eine Beteiligung zumindest bundesgesetzlich und weitgehend auch landesgesetzlich in plangenehmigungsrechtlichen Verfahren grds. nicht mehr erfolgen würde. Diese Entwicklung liefe der Intention der Aarhus-Konvention²⁰⁹³, die in

²⁰⁸⁹ Vgl. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (874 f., zu c. und 877, zu h).

²⁰⁹⁰ Stand 14. Mai 2004 in Sachsen-Anhalt bzw. 17. Juli 2004 in Brandenburg.

²⁰⁹¹ Dazu *Wilrich*, *Verbandsbeteiligung im Umweltrecht*, 2002, S. 209 ff., speziell Übersicht 6 auf S. 384 zur Verbandsbeteiligung bei Vorhabenzulassungen. Eine Mitwirkung auch in Plangenehmigungsverfahren sehen z.B. folgende Landes(naturschutz)gesetze vor: § 39 a I Nr. 4 NatSchG Bln (generell bei der Zulassung v. Vorhaben, die mit nicht vermeidbaren u. nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind); § 40 I Nr. 10 HmbNatSchG (nunmehr *nur* noch bei Plangenehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung; anders noch § 40 I Nr. 6 HmbNatSchG a.F.: vor allen Plangenehmigungen, die mit Eingriffen in Natur u. Landschaft verbunden waren); § 64 Nr. 3 LNatG M-V (bei PG sowie Verzicht), dazu OVG MV, *Beschl.* 1.3.2001 - 3 M 8/01 -, *NordÖR* 2001, 265 = *LKV* 2002, 194 = *juris*; § 60 a Nr. 4 NNatG (verschiedene einzeln aufgelistete PG, Nr. 5: Verzicht auf PF); § 38 I a 1 Nr. 2 StrWG NW (Benehmen); § 74 VI 1 Nr. 2 b VwVfG NW; § 12 Nr. 3 e LG NW (PG nach § 31 III WHG); § 51 a I Nr. 6 NatSchG LSA a.F. (früher alle PG), jetzt § 56 IV Nr. 7 NatSchG LSA (nur noch in Fällen v. § 17 I b FStrG); § 141 VI 1 Nr. 2 b LVwG SH (Benehmen).

²⁰⁹² Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG v. 25.3.2002, BGBl. I S. 1193.

²⁰⁹³ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, abgedruckt in *NVwZ-Beilage* III/2001, S. 5 ff. Näheres dazu unter <http://www.aarhus-konvention.de>.

ihrer 2. Säule auf mehr Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren im Umweltbereich setzt, zuwider.²⁰⁹⁴

d) Freiwillige bzw. aufgrund von Landesrecht erforderliche Beteiligung

Weitere Grundvoraussetzung für die Beteiligung ist jedoch wie im regulären Planfeststellungsverfahren, dass es sich um ein Vorhaben handeln muss, das mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.v. § 18 BNatSchG²⁰⁹⁵ verbunden ist. Darüber hinaus ist eine freiwillige Beteiligung²⁰⁹⁶ der Naturschutzvereine in regulären plangenehmigungsrechtlichen Verfahren für Projekte, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen, weiterhin möglich, also etwa § 17 I a FStrG²⁰⁹⁷. Zum Teil sehen aber die jeweiligen Landesnaturschutzgesetze sogar generell eine Mitwirkung der anerkannten Verbände auch in Plangenehmigungsverfahren bzw. bei Vorhaben, die mit (nicht vermeidbaren und nicht ausgleichbaren) Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, vor.²⁰⁹⁸ So normiert § 64 Nr. 3 LNatG M-V etwa seit jeher, dass eine Beteiligung bei *allen* Plangenehmigungen und auch Verzichtentscheidungen auf PF und PG zu erfolgen hat. Auch § 60a Nr. 4 und 5 NNatG sehen diverse Beteiligungsfälle vor. Eine Benennungsregelung enthalten schließlich § 38 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 StrWG NW, im Ergebnis auch § 38 Abs. 2 S. 4 BBgStrG und allgemein etwa § 141 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 b LVwG SH sowie § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 b VwVfG NW.

e) Gemeinschaftsrechtliche und umweltvölkerrechtliche Vorgaben

Eine UVP-Pflichtigkeit löst folglich eine (begrenzte, s.o.)²⁰⁹⁹ Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der UVP-RL²¹⁰⁰ (Art. 6, 9 und ggf. 7) aus, wobei Nichtregierungsorganisationen (NRO; englisch NGOs)²¹⁰¹, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen (insb. vom BMU bzw. den landesrechtlichen Stelle anerkannte Vereine), seit der Aarhus-Konvention²¹⁰² vom 25.6.1998 umweltvölkerrechtlich neuerdings sogar als „betroffene Öffentlichkeit“ qualifiziert werden, so dass Umwelt- bzw. Naturschutzverbände gleichfalls beteiligt werden müssen.²¹⁰³ Gemeinschaftsrechtlich werden die

²⁰⁹⁴ Ausdrücklich in Bezug genommen von BT-Drs. 14/6378 zum Entwurf des BNatSchGNeuregG, S. 27 (li. Sp. o.); vgl. ferner S. 58 f. (zu Abschnitt 7, speziell S. 59, li. Sp. u.).

²⁰⁹⁵ Nach der erweiterten Legaldefinition des § 18 I BNatSchG sind Eingriffe in Natur und Landschaft: Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen *oder* Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, welche die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

²⁰⁹⁶ *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 159 (Vorauslage Rn. 7.5.3) unter Verweis auf VGH München, NVwZ 1997, 594 (596). Siehe auch 3. Teil, A. I. Frage 6.).

²⁰⁹⁷ Auch im übrigen Fachplanungsrecht, also den LStrG bzw. bundesrechtlich gem. § 14 II AEG, § 28 I a 1 PBefG, § 14 I a 1 WaStrG, § 8 II 1 LuftVG, § 2 II 1 MBPlG; auch § 9 b I 2 AtG, § 31 III WHG und § 31 III 1 KrW-/AbfG.

²⁰⁹⁸ Vgl. *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 (877, zu h); näher *ders.*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff. (216 u. Anhang I – Tabelle 6 auf S. 384).

²⁰⁹⁹ Siehe Ausführungen zur vorigen Frage 4).

²¹⁰⁰ UVP-RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen u. privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40), geändert durch die UVP-ÄndRL 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) und zuletzt durch die RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17); konsolidierte Fassung (ohne rechtlichen Status u. Erwägungsgründe) abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“.

²¹⁰¹ Nongovernmental Organizations: NGOs = NRO: Nichtregierungsorganisation.

²¹⁰² Art. 2 Nr. 6 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, kurz Aarhus-Konvention vom 25.6.1998, abgedruckt in Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001, III S. 5 ff.; nähere Informationen unter www.aarhus-konvention.de. Sie trat erst am 30.10.2001 in Kraft.

²¹⁰³ *Epiney*, NVwZ 1999, 485 ff.; rechtsvergleichend *dies./Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002; *Dross*, ZUR 2004, 152 ff.

Vorgaben des Aarhus-Übereinkommens in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten durch die Richtlinie 2003/35/EG²¹⁰⁴ vom 26.5.2003 umgesetzt, die unter anderem die UVP-RL entsprechend abändert (Art. 1 Abs. 2 U-Abs. 5 und Art. 10 a). Gerade der umweltrechtliche Rechtsschutz wird erheblich ausgedehnt. So wird ein neuer Art. 10 a in die UVP-Richtlinie eingefügt, der den Personen, die von einem UVP-relevanten Vorhaben betroffen sind, sowie Nichtregierungsorganisationen – hier Umwelt- bzw. Naturschutzverbänden – relativ weitreichende Klagemöglichkeiten einräumt.²¹⁰⁵

Zwar waren die Änderungen der UVP-Richtlinie durch die RL 2003/35/EG erst bis zum 25.6.2005 in nationales Recht umzusetzen, doch im Zuge der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes²¹⁰⁶ im Jahre 2002 wurde als erster wichtiger Schritt zur Umsetzung der Aarhus-Konvention (Art. 9), welche am 30.10.2001 in Kraft trat, bzw. der nunmehr konkreteren Vorgabe in Art. 3 Nr. 7 der RL 2003/35/EG bereits ein bundesrechtlich verankertes Vereinsklagerecht in § 61 BNatSchG vorab eingeführt. Zur Verbesserung der Transparenz naturschutzrelevanter Verwaltungsentscheidungen wurden somit die Mitwirkungsrechte anerkannter Vereine um die bundesgesetzliche Komponente erweitert. Damit sollte den insgesamt positiven Erfahrungen mit 13 Vereinsklageregelungen der Länder (nicht in Bayern, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern) entsprechend Rechnung getragen werden.²¹⁰⁷ Das Recht zur Klage bzw. allgemein zur Erhebung von Rechtsbehelfen korrespondiert dabei stark mit den Beteiligungsvorschriften der §§ 58 und 60 BNatSchG. Daher kann ein nach Landesrecht bzw. § 59 BNatSchG anerkannter Verein gemäß § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 BNatSchG – *ohne in seinen Rechten verletzt zu sein* –, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO auch einlegen gegen Plangenehmigungen, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. § 61 BNatSchG gilt dabei nach § 11 S. 1 BNatSchG unmittelbar und ist insbesondere im Falle einer Plangenehmigung für UVP-pflichtige Projekte im Sinne von § 17 Abs. 1 b FStrG anwendbar.²¹⁰⁸

Erwähnungsbedürftig ist noch, dass das Klagerecht letztlich für alle plangenehmigungsrechtlichen Mitwirkungsverfahren (mit Öffentlichkeitsbeteiligung) besteht, auch wenn in § 61 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG ausdrücklich nur § 58 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG und nicht auch § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG genannt ist. Denn hierbei handelt es sich um ein gesetzgeberisches Versehen.²¹⁰⁹ Solche durch Bundesbehörden zu erlassenden Plangenehmigungen mit Beteiligung der Öffentlichkeit i.S.v. § 58 I Nr. 3 BNatSchG gibt es indes zur Zeit nicht, da seit dem Artikelgesetz²¹¹⁰ vom 27.7.2001 ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren im gesamten Bundesver-

²¹⁰⁴ RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne u. Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) und 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABI. EU Nr. L 156, S. 17.

²¹⁰⁵ Dazu näher *Bunge*, ZUR 2004, 141 ff.; *Louis*, NuR 2004, 287 ff.; ferner *Calliess*, NJW 2003, 97 ff.; *See-lig/Gündling*, NVwZ 2002, 1033; siehe auch http://www.bundestag.de/bic/hib/2004/2004_034/03.

²¹⁰⁶ Gesetz zur Neuregelung des Naturschutzes u. der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) v. 25.3.2002, BGBl. I S. 2294.

²¹⁰⁷ Vgl. näher BT-Drs. 14/6378, S. 27 (li. Sp. o.) und ausführlicher S. 60 f. (zu § 60; entspricht dem heutigen § 61).

²¹⁰⁸ Siehe *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, 2004, § 61 Rn. 7.

²¹⁰⁹ Ebd. unter Verweis auf *Gellermann*, BNatSchG, § 61 Rn. 6.

²¹¹⁰ BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

kehrsbereich nur noch zulässig ist, soweit gerade keine UVP-Pflicht vorliegt.²¹¹¹ Dieser spezielle Anwendungsbereich läuft folglich noch leer.

f) *Erweiterte Klagemöglichkeit nach Art. 10 a UVP-RL*

Mit Ablauf der Umsetzungsfrist der RL 2003/35/EG am 25.6.2005 ist dabei unter dem Aspekt, dass die Richtlinienbestimmungen für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – u.a. der neue Art. 10 a der UVP-RL²¹¹² – nicht fristgerecht umgesetzt wurden und dabei inhaltlich unbedingt und zudem hinreichend bestimmt sind, davon auszugehen, dass diese noch weiter reichenden Regelungen unmittelbar zur Anwendung gelangen.²¹¹³

Folge dieser Direktwirkung ist, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, wozu auch anerkannte Umweltverbände gehören, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle (diesen Anforderungen wird wohl auch ein Widerspruchsverfahren genügen)²¹¹⁴ haben, um die materielle **und** verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit einer umweltrechtlichen Entscheidung eines UVP-pflichtigen Vorhabens überprüfen lassen zu können. Grundvoraussetzung ist jedoch, dass entweder ein ausreichendes Interesse vorliegt (lit. a) oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend gemacht wird (lit. b), sofern das Verwaltungsverfahrens- bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaates dies erfordert. Was schließlich als ausreichendes Interesse bzw. Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedsländer gem. Art. 10 a Abs. 3 der UVP-RL im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen möglichst *weiten Zugang zu den Gerichten* zu gewähren.

Zu diesem Zweck gelten auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, als Träger von Rechten, die i.S.v. § 10 a Abs. 1 lit. b UVP-RL verletzt werden können. Die betreffenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren müssen dabei *fair, gerecht, zügig* und *nicht übermäßig teuer* durchgeführt werden nach Abs. 5 des Art. 10 a UVP-RL. Hier ist noch vieles ungeklärt.²¹¹⁵ Weitere Ausführungen können an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen, da diesbezüglicher Zugang

²¹¹¹ § 18 II 1 Nr. 1 AEG, § 14 I b 1 Nr. 1 WaStrG oder § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG; auch im Bereich wo Landesbehörden zuständig sind: § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG, § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG, § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG.

²¹¹² Die konsolidierte Fassung der UVP-RL ist abrufbar unter www.bmu.de, unter dem Stichwort „UVP“.

²¹¹³ Vgl. zur unmittelbaren Anwendung www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php (insb. Anhang 3; Stand 28.7.2005); ferner *Louis*, NuR 2004, 287 (291). Siehe zum Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Stand 21.2.2005), abrufbar unter www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/downloads/doc/35113.php (Zugriff 12.9.05).

²¹¹⁴ Vgl. Art. 10 a Abs. 4 der geänderten UVP-RL, wonach die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde explizit nicht ausgeschlossen ist sowie das Erfordernis einer Ausschöpfung dieser verwaltungsbehördlichen Überprüfmöglichkeiten vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht – wie im deutschen Prozeßrecht nach § 68 VwGO – besteht.

²¹¹⁵ Näher *Bunge*, ZUR 2004, 141 ff.; *Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU)*, Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerechten im Umweltschutz, 9.9.2003, abrufbar unter www.ufu.de (mit verschiedenen Beiträgen); *Louis*, NuR 2004, 287 ff.; ferner *Calliess*, NJW 2003, 97 ff.; *Seelig/Gündling*, NVwZ 2002, 1033; *Pernice/Rodenhoff*, ZUR 2004, 149; *Dross*, ZUR 2004, 152; *Epiney*, ZUR 2003, 176; bereits *dies.*, NVwZ 1999, 485; v. *Danwitz*, NVwZ 2004, 272. Allgemein zur Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- / Vereinsklage

zu Gerichten in Umweltangelegenheiten keine Besonderheit allein des Plangenehmigungsverfahrens darstellt. Relevant werden obige Vorgaben vielmehr bei sämtlichen Planfeststellungsverfahren für Projekte, die der UVP-Pflicht unterfallen. Diese besagten Richtlinienbestimmungen betreffen also *nur* UVP²¹¹⁶-pflichtige Vorhaben, somit einen äußerst geringen Teil aller plangenehmigungsrechtlichen Verfahren und zwar im Sinne von § 17 I b FStrG bzw. den entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen (§ 38 Abs. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG).

g) Antworten der Behörden

Nun aber zu den Antworten, wie die angeschriebenen Landesstraßenbaubehörden der neuen Länder die Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinen in Plangenehmigungsverfahren i.S.v. § 17 I b FStrG gemäß § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG einschätzen:

aa.) Berlin:²¹¹⁷

Hinsichtlich der Beteiligung der Naturschutzvereine nach § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG wird der gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen. Die Mitwirkung der Naturschutzverbände hat sich bisher nicht als nachteilig erwiesen.

bb.) Brandenburg:²¹¹⁸

Zumindest nicht sinnlos, obwohl mit der Beteiligung der Naturschutzbehörden bislang alle naturschutzrelevanten Belange bereits Verfahrensgegenstand waren.

cc.) Mecklenburg-Vorpommern:²¹¹⁹

Die Beteiligung der Naturschutzvereine wird als sinnvoll erachtet.

dd.) Sachsen:²¹²⁰

- (1) *RP Chemnitz*: Sinnvoll ist alles, was der Tatsachenermittlung dient.
- (2) *RP Dresden*: Keine Angabe, da bislang keine PG-Verfahren für UVP-pflichtige Vorhaben erfolgten.

Schmidt/Zschiesche, NuR 2003, 16; ausführlich *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004.

²¹¹⁶ Auch bei allen IVU-relevanten Projekten ist gem. dem gleichlautenden Art. 15 a IVU-RL (s. Art. 4 Nr. 4 RL 2003/35/EG) Zugang zu Gerichten zu gewähren. Dies stellt allerdings eine absolute Neuerung dar und wird für erheblichen Wirbel sorgen, da im Anlagenzulassungsrecht (zumindest bundesgesetzlich) bislang keine Verbandsbeteiligung stattfand und damit auch keine entsprechenden Klagemöglichkeiten bestanden. Betroffen sind hier ausschließlich Anlagen der Spalte 1 der 4. BImSchV, also alle genehmigungsbedürftigen Anlagen, die eines förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahrens i.S.v. § 10 BImSchG bedürfen.

²¹¹⁷ Gemäß § 39 a Abs. 1 Nr. 4 NatSchG Bln ist den anerkannten Verbänden über das BNatSchG hinaus Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsichtnahme in die einschlägigen Sachverständigengutachten *generell* vor der Zulassung von Vorhaben, die mit nicht vermeidbaren und nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, zu geben.

²¹¹⁸ Art. 39 Abs. 8 der Landesverfassung des Landes Brandenburg bestimmt dabei folgendes: *Die Verbandsklage ist zulässig. Anerkannte Umweltverbände haben das Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren, die die natürlichen Lebensgrundlagen betreffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.* Wilrich, DVBl. 2002, 872 (877, zu h) nimmt daher unter unmittelbaren Rückruff auf die Landesverfassung auch ein Mitwirkungsrecht in allen Plangenehmigungsverfahren an.

²¹¹⁹ Beteiligung in *allen* Plangenehmigungsverfahren gem. § 64 Nr. 3 LNatSchG M-V., vgl. dazu OVG MV, Beschl. 1.3.2001 - 3 M 8/01 -, NordÖR 2001, 265 = LKV 2002, 194 = juris.

(3) *RP Leipzig*: Die Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereine im Plangenehmigungsverfahren ist sinnvoll, da sie i.d.R. über eine besondere Sach- u. Ortskenntnis verfügen, soweit die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege betroffen sind. Sie werden daher vom RP Leipzig in *allen* Plangenehmigungsverfahren (auch bei nicht UVP-relevanten Vorhaben) beteiligt, sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit dem Straßenprojekt Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sein können.

ee.) Sachsen-Anhalt:²¹²¹

Sinnvoll, da z.T. andere Schwerpunkte gesetzt werden als von den Naturschutzbehörden.

ff.) Thüringen:²¹²²

Mangels Erfahrungswerte keine Antwort.²¹²³

h) *Unmittelbare Anwendung der RL 2003/35/EG und Anpassungsbedarf im Landes(straßen)bereich*

Gemeinschaftsrechtlich bedürfen *UVP-pflichtige* Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und mit Ablauf der Umsetzungsfrist am 25.6.2005 aufgrund der Vorgaben der unmittelbar anzuwendenden²¹²⁴ RL 2003/35/EG²¹²⁵ zudem der Beteiligung anerkannter Umweltschutzverbände, die neuerdings zur betroffenen Öffentlichkeit zu zählen sind (Art. 1 Abs. 2 letzte Def. der aktuellen UVP-RL)²¹²⁶, so dass ihnen gleichsam ein dahingehendes Klagerecht nach dem neuen Art. 10a der geänderten UVP-RL zukommt.

Um das Beschleunigungspotenzial des Plangenehmigungsverfahrens zu erhalten, findet sich jedoch zumeist die gesetzliche Einschränkung, dass eine Plangenehmigung nur erteilt werden

²¹²⁰ Landesrechtlich keine Mitwirkung in (anderen) PG-Verfahren vorgesehen gem. § 57 SächsNatSchG.

²¹²¹ Bis Juli 2004 war gem. § 51 a I Nr. 6 NatSchG LSA a.F. eine Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereine noch bei (allen) Plangenehmigungsverfahren vorgesehen, wenn diese mit Eingriffen in Natur u. Landschaft (§ 8) verbunden waren, nunmehr erfolgt eine Beteiligung nach § 56 IV Nr. 7 NatSchG LSA n.F. nur noch bei Plangenehmigungen, die an die Stelle einer Planfeststellung nach Nr. 6 treten, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1b FStrG vorgesehen ist.

²¹²² Landesrechtlich keine Mitwirkung in (anderen) PG-Verfahren vorgesehen gem. 45 ThürNatG.

²¹²³ Die Planfeststellungsbehörde verlangt jedoch bei jedem Projekt einen landschaftspflegerischen Begleitplan. Dort wird regelmäßig umfangreich auch die Umweltverträglichkeit untersucht. Zusätzlich wird bei jedem Vorhaben eine wasserwirtschaftliche und immissionsschutzrechtliche Untersuchung verlangt, neuerdings auch zum Problem der Feinstäube.

²¹²⁴ Siehe die Empfehlungen des BMU für Vollzugshinweise der Länder zur unmittelbaren Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/35868.php> (Stand 28. Juli 2005), im Anhang ist die Öffentlichkeits-RL, ein entsprechender Gesetzesentwurf sowie ein Dokument zur unmittelbaren Wirkung von EG-Richtlinien abrufbar.

²¹²⁵ RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-RL) und 96/61/EG (IVU-RL) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (sog. Öffentlichkeits-RL), ABl. EU Nr. L 156, S. 17 (18 ff.): Art. 3 Nr. 1 und Nr. 4 (Art. 1 Abs.2 letzte Definition i.V.m. Art. 6 Abs. 3-6 der UVP-RL - neu -).

²¹²⁶ Konsolidierte Fassung der UVP-RL (ohne Erwägungsgründe) in der Fassung der RL 2003/35/EG abrufbar unter <http://www.bmu.de> Stichwort „Umweltverträglichkeitsprüfung“, wobei Neufassungen in Fettdruck gehalten und Änderungen zudem unterstrichen sind.

darf, wenn keine UVP-Pflicht vorliegt²¹²⁷ bzw. es findet sich eine sog. Umweltklausel²¹²⁸, welche die Wahl des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens davon abhängig macht, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen (auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 des UVPG genanntes Schutzgut) haben kann. Wo entsprechende Einschränkungen fehlen, ist das Plangenehmigungsverfahren gemeinschaftsrechtskonform dennoch auf Fälle nicht UVP-pflichtiger Projekte zu beschränken²¹²⁹, da nach geltender Gesetzeslage weder eine Öffentlichkeits- noch Verbandsbeteiligung unter dem Aspekt der Verfahrensvereinfachung und – beschleunigung erfolgt. Dies bedeutet, dass die Behörde ihr Ermessen grds. dahingehend auszuüben hat, dass sie unmittelbar nach Feststellung der UVP-Pflichtigkeit ein förmliches Planfeststellungsverfahren einzuleiten hat, *es sei denn*, die gesetzlichen Fachplanungsvorschriften gestatten ausdrücklich die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens auch für UVP-pflichtige Vorhaben.

Eine solche Ausnahme normiert bundesgesetzlich aber bislang allein § 17 Abs. 1 b FStrG und im Landesstraßenbereich auch die generell *unbefristeten* Regelungen der § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG, also die Mehrzahl der neuen Bundesländer – *nicht* dagegen § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA.

Wie eingangs erwähnt, entfaltet die RL 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 jedoch mit Verstreichen der Umsetzungsfrist am 25. Juni 2005 unmittelbare Wirkung²¹³⁰, so dass die besagten Richtlinienbestimmungen zur Beteiligung anerkannter Naturschutzorganisationen, die inhaltlich unbedingt und zudem hinreichend bestimmt sind, unmittelbar anzuwenden und von den zuständigen Behörden somit zu beachten sind.²¹³¹ Dies bedeutet, dass anerkannte Naturschutzvereine in *allen* Verwaltungsverfahren zu beteiligen sind, die UVP-pflichtige²¹³² Projekte zum Gegenstand haben, mithin auch den (wenigen) oben angeführten Plangenehmigungsverfahren. Während § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG den befristeten Sondertatbestand des § 17 I b FStrG berücksichtigt, hier also eine Verbandsmitwirkung vorgesehen ist, trifft dies im relevanten Landesstraßenbereich bislang nur teilweise zu.

²¹²⁷ So seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.) im gesamten Bundesverkehrswegerecht mit Ausnahme von § 17 Abs. 1 b FStrG bzw. meist auch im Landesstraßenbereich: z.B. § 37 II 2 StrG BW (Umweltklausel); Art. 36 III BayStrG; § 20 II 1 Nr. 3 BerlStrG (Umweltklausel); § 33 III 1 Nr. 3 BremLStrG; § 33 IV HessStrG; § 38 I 2 NStrG; § 38 I a 1 Nr. 1 StrWG NRW (auch § 74 VI 1 Nr. 1.b VwVfG NRW); § 5 III 1 Nr. 1 LStrG RP (neu); § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA und § 40 III 1 Nr. 3 StrWG SH (auch § 141 VI 1 Nr. 3 LVwG SH); *anders* aber etwa § 38 III BbgStrG, § 45 III 2 StrWG-MV, § 39 V 4 SächsStrG u. § 38 II 4 ThürStrG, die ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren auch für UVP-pflichtige Vorhaben zulassen, wobei § 9 III UVPG dann aber Anwendung findet (wie bei § 17 I b FStrG).

²¹²⁸ So seit dem GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354) etwa § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG, § 9 b I 2 AtG und § 31 I 3 WHG a.F. (jetzt § 31 III WHG: „Für einen *nicht* UVP-pflichtigen Gewässerausbau kann an Stelle eines PFB eine PG erteilt werden.“).

²¹²⁹ Vgl. zur diesbezüglichen *zwingenden* Prüfungsreihenfolge 4. Teil (speziell Pkt. A.).

²¹³⁰ Siehe obige Ausführungen unter Frage 4.) b), speziell aa) sowie Frage 5.), insb. f).

²¹³¹ Vgl. oben Fn. 3928 und im dort angegebenen link speziell den Anhang 3 (Zur unmittelbaren Wirkung von EG-Richtlinien).

²¹³² Gleiches gilt gem. Art. 4 Nr. 1 b (Nr. 14) und Nr. 3 a der RL 2003/35/EG in *allen* IVU-pflichtigen Verfahren. Dies sind nahezu alle genehmigungsbedürftigen Anlagenzulassungsverfahren nach dem BImSchG (sehr viele der in Spalte 1 bzw. 2 der 4. BImSchV aufgeführten Anlagen, soweit sie in der IVU-RL aufgelistet sind), was eine echte Neuerung darstellt.

Während § 38 Abs. 2 S. 4 BbgStrG den nach § 63 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes (Bbg-NatSchG) anerkannten Verbänden etwa Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten nur in straßenrechtlichen PG-Verfahren gewährt, verfügt Mecklenburg-Vorpommern seit jeher über die am weitestgehenden Beteiligungsregelungen²¹³³, da § 64 Nr. 3 LNatG M-V bei *allen* Plangenehmigungen und auch Verzichtentscheidungen (Planfreistellungen) ein Mitwirkungsrecht vorsieht, ohne dass diese mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sein müssen, es wird lediglich verlangt, dass der Verband in seinem für die Anerkennung maßgebenden satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sein muss.²¹³⁴

Demgegenüber enthalten aber weder das Straßengesetz noch das Landesnaturschutzgesetz von Sachsen-Anhalt und Thüringen eine Vereinsbeteiligung in Plangenehmigungsverfahren, obwohl sie straßenrechtliche Plangenehmigungen auch in UVP-pflichtigen Fällen zulassen.²¹³⁵ Daher sind die anerkannten Umweltschutzverbände in den beiden letztgenannten Ländern aufgrund unmittelbarer Anwendung der RL 2003/35/EG zu beteiligen, sofern das Vorhaben der UVP-Pflicht unterliegt.

Gleichsam genießen die zu beteiligenden Verbände in *allen* UVP-pflichtigen Plangenehmigungsfällen das ausgedehnte Klagerecht des Art. 10 a der UVP-RL. Die landes(straßen)rechtlichen Regelungen sind somit an die verbindlichen Vorgaben der RL 2003/35/EG unverzüglich anzupassen.

6.) **Wie lange dauert ein Verfahren nach § 17 I b FStrG nunmehr im Durchschnitt bzw. wieviel länger?**

a) Brandenburg: ca. 2 Monate benötigt ein Plangenehmigungsverfahren nach § 17 Abs. 1 b FStrG (siehe auch Antwort zu Ziffer 2).

b) Mecklenburg-Vorpommern: Die Länge der Verfahren ist je nach Einzelfall ganz unterschiedlich. Statistische Daten liegen nicht vor, da bislang keine Plangenehmigungen für UVP-pflichtige Vorhaben erteilt wurden.

c) RP Leipzig (Sachsen): Da noch keine solchen Verfahren beim RP Leipzig abgeschlossen sind, können noch keine Daten zur Verfahrensdauer angegeben werden. Es wird aber eingeschätzt, dass sich das Verfahren gegenüber einem regulären Plangenehmigungsverfahren nach § 17 I a FStrG um 2-3 Monate verlängert, weil die Auslegung der Planungsunterlagen ortsüblich bekannt gemacht werden muss. Die zusätzliche Verfahrensdauer hängt maßgeblich davon ab, in welchen

²¹³³ Dazu bereits *Wilrich*, NuR 2000, 678 ff. (680, zu VI.).

²¹³⁴ Vgl. zur Vereinsbeteiligung und Vereinsklage nach dem neuen BNatSchG *Wilrich*, DVBl. 2002, 872 ff. (speziell zu Plangenehmigungen S. 874 f., zu c und S. 877, zu h); allgemein zur Erweiterung des Katalogs der Beteiligungsfälle *ders.*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 216 f.; instruktiv auch *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“, 2000, S. 57 ff. m.w.N.

²¹³⁵ Vgl. § 39 V 4 SächsStrG und § 57 I SächsNatSchG, ferner § 38 II 4 ThürStrG sowie § 45 I Nr. 1-6 ThürNatG.

Zeiträumen ortsübliche Bekanntmachungen in den einzelnen Gemeinden möglich sind; die amtlichen Verkündungsorgane erscheinen dabei teilweise nur alle zwei Monate.

d) Sachsen-Anhalt: Kein Unterschied (s.o. unter Ziffer 2).

Erstaunlicherweise verlängern die UVP-Verfahrensschritte nach § 9 Abs. 3 UVPG, also die Anhörung der Öffentlichkeit im schriftlichen Verfahren²¹³⁶ ohne mündliche Erörterung der erhobenen Einwendungen, das Plangenehmigungsverfahren in Sachsen-Anhalt nicht bzw. kaum merklich. Gleiches gilt wohl für das Land Brandenburg, welches neben Sachsen-Anhalt (im Erhebungszeitraum 8 PG für UVP-pflichtige Vorhaben i.S.v. § 17 I b FStrG) immerhin bereits 3 Plangenehmigungsverfahren nach § 17 Abs. 1 b FStrG durchgeführt hat. In diesem Sinne hat bereits die empirische Studie von Wende zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland ergeben, dass Verwaltungsverfahren *mit* UVP **nicht** signifikant länger dauern als solche ohne UVP.²¹³⁷ Wie bereits aufgezeigt, haben alle anderen neuen Bundesländern noch keinen Gebrauch von diesem neuen Planungsinstrument gemacht, so dass praktische Erfahrungswerte noch nicht vorliegen.²¹³⁸

²¹³⁶ Vgl. zum Punkt, was ein Plangenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung von einem herkömmlichen Planfeststellungsverfahren unterscheidet, BT-Drs. 14/9493 v. 18.6.2002, S. 4 (insb. Frage 7).

²¹³⁷ Wende, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 226 u. 201, ausführlich S. 152 ff. (Abschnitt 7.4) und S. 212 ff. (Abschnitt 10.3).

²¹³⁸ Siehe insgesamt Ziffer 1 a - f.

4. TEIL: ANWENDUNGSBEREICH DER PLANGENEHMIGUNG IM BUNDESVERKEHRSWEGERECHT

Die zuständige Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde steht beim beabsichtigen Einsatz des Beschleunigungsinstrumentes der qualifizierten Plangenehmigung grundsätzlich vor der im Einzelfall schwierigen Aufgabe, den Anwendungsbereich gesetzeskonform auszulegen und in der Verwaltungspraxis auch einzuhalten.²¹³⁹ Auch wenn der Vorhabenträger explizit kein Plangenehmigungsverfahren beantragt, so ist die Behörde unter dem Aspekt der Verfahrensvereinfachung und insbesondere Verfahrensbeschleunigung²¹⁴⁰ und dem in § 10 S. 2 VwVfG allgemein normierten Verwaltungsgrundsatz, dass Verfahren einfach, zweckmäßig und vor allem zügig durchzuführen sind, doch gehalten, ein plangenehmigungsrechtliches Verwaltungsverfahren ernsthaft in Betracht zu ziehen. Schließlich ist die Wahl des „richtigen“ Verfahrens allein Sache der Planfeststellungsbehörde, die dabei an Anträge des Projektträgers grds. nicht gebunden ist.²¹⁴¹

Der Vorhabenträger hat demnach zwar keinen Anspruch auf Durchführung eines beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens, wohl aber einen – amtshaftungsbewehrten – Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, die auch dem Beschleunigungsgebot angemessen Rechnung zu tragen hat.²¹⁴² Die Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde hat sich daran zu orientieren, ob durch das gestraffte plangenehmigungsrechtliche Verfahren die Ermittlung aller abwägungserheblichen Belange und eine abwägende Bewältigung sämtlicher planerischer Konflikte möglich ist, also eine Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung im konkreten Fall angezeigt erscheint. Liegen diese Voraussetzungen vor, dann kann auch bei komplexen Planvorhaben eine Entscheidung im Wege der Plangenehmigung durchaus ermessensgerecht sein.²¹⁴³

Werden dabei vom Planungsträger die Voraussetzungen verkannt, unter denen (nach § 17 Abs. 1 a FStrG) anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigungsentscheidung erteilt werden kann, so lässt sich allein hieraus kein Aufhebungsgrund herleiten. Denn nach der ständi-

²¹³⁹ Ausführlich zur Plangenehmigung im Verkehrswegebereich *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 268-330 m.w.N.; unter besonderer Berücksichtigung des Straßenrechts *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 51-88 (zur Planfreistellung S. 89-106); zusammengefasst *dies.* VBIBW 1998, 285-291; prägnant auch *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.); Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S.201 (insb. S. 210-216); aus Sicht der Behörde zum Bundesfernstraßenbereich äußerst instruktiv *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp/Ronellenfitch (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101-118; knapp zusammengefasst *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.); lehrreich auch *Kühling/Hermann*, FachPlR, 2. Aufl., Rn. 534 ff.; insgesamt zum Fachplanungsrecht eingehend und instruktiv *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, Diss. 1996, S. 13 ff. m.w.N. (speziell S. 34 ff., zum Verkehrswegerecht S. 89 ff. mit zahlreichen Nachweisen, auch zum Verzicht auf PF u. PG S. 221 ff.).

²¹⁴⁰ Siehe bundesweite Behördenumfrage des Verfassers zur Plangenehmigung (Frage 1).

²¹⁴¹ Vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 169 u. 174 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 136 u. 158 a; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 157 u. 167; ferner *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 160. Vgl. zum Anspruch auf Durchführung des „richtigen“ Verwaltungsverfahrens bereits *von Danwitz*, DVBl. 1993, 422 ff.

²¹⁴² *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 157 a.E.

gen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²¹⁴⁴ kann der einzelne Planbetroffene zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden, er hat indes keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren – etwa dem ihm vorzugswürdigeren Planfeststellungsverfahren – geschieht.

Anders ist dies allerdings zu beurteilen, wenn der Kläger selbständige Verfahrensrechte geltend machen kann. So kann etwa ein anerkannter Naturschutzverband eine Plangenehmigung mit der Begründung angreifen, richtigerweise hätte ein förmliches Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden müssen, an dem er hätte beteiligt werden müssen, d.h. die Plangenehmigungsvoraussetzungen lagen tatsächlich nicht vor (rechtsmissbräuchliche Umgehung des Mitwirkungsrechts).²¹⁴⁵ Zu beachten ist in diesem Kontext auch die seit dem 4.4.2002 neu aufgenommene bundesweite Klagemöglichkeit des § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BNatSchG, wonach ein anerkannter Verein, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, auch gegen *Plangenehmigungen* über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur u. Landschaft verbunden sind, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen kann, *soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist*, also nur in den – praktisch wenig bedeutsamen – Fällen des § 58 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (die es derzeit noch nicht gibt)²¹⁴⁶ und der einzig relevanten Konstellation des § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG, sofern eine fernstraßenrechtliche Plangenehmigung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben in den neuen Ländern begrenzt bis 31.12.2006 nach § 17 Abs. 1 b FStrG Verfahrensgegenstand ist.²¹⁴⁷

Bei der Festlegung des Anwendungsbereichs ist zunächst vorweg zu schicken, dass hier eine Grenzziehung zur Planfeststellung einerseits sowie – in der Praxis wohl ungleich schwieriger – zum Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (Verzicht auf PF u. PG bzw. Planfreistellung oder auch Negativattest genannt) vorzunehmen ist. Systematisch gesehen steht der Plangenehmigungsbeschluss somit zwischen der alther-

²¹⁴³ So auch *Allesch/Häußler*, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 160; a.A. im Falle erheblicher Beeinträchtigung öffentlicher Interessen *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 164 m.w.N. aber nur die UVP-Pflicht betreffend (überholt); vgl. allg. *Jacoby*, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, 1996.

²¹⁴⁴ BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004 – 9 VR 14/04, juris Orientierungssatz u. Rn. 4 unter Verweis auf die st. Rspr., BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 VR 3.98, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 S. 18 = NVwZ-RR 1999, 556 (LS 1).

²¹⁴⁵ Allg. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 171 u. insb. 173; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174 a.E. unter Verweis auf VGH Mannheim, DVBl. 1993, 163; NuR 1996, 607; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 unter Verweis auf VGH Kassel, NuR 2000, 226; ferner BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43/96 -, BVerwGE 104, 367 (LS 3, 372) = DVBl. 1997, 1123 = UPR 1997, 413 = ZUR 1997, 269 = NuR 1997, 506 = NVwZ 1998, 279 (LS 3); auch *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“ – Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen, 2000, S. 87 f. m.w.N. aus der Lit. in Fn. 228 u. S. 101 ff., aber auch relativierend S. 90 ff.; *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, S. 215 f. m.w.N.; instruktiv VGH Kassel, Urt. v. 1.9.1998 – 7 UE 2170/95 -, NuR 1999, 159 = ZUR 1999, 166; *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, 1. Aufl. 2004, § 58 Rn. 14 ff. (15); *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, 2. Aufl., § 58 Rn. 21; *Gassner u.a.*, BNatSchG, 2. Aufl., § 58 Rn. 25 m.w.N. Der Umstand, dass ein Naturschutzverband beanstandet, ihm sei durch das rechtswidrige Unterlassen einer landesbehördlichen PF die Möglichkeit einer landesrechtlich zugelassenen Verbandsklage vorenthalten worden, begründet allerdings nicht seine Klagebefugnis gegen eine bundesbehördliche PF, so BVerwG, Beschl. v. 28.11.1995 – 11 VR 38/95 -, NVwZ 1996, 389 (LS 1). Auch kann das Klagerecht gegen die unterlassene Beteiligung verwirkt werden, vgl. VGH München, Urt. v. 7.8.2001 – 8 A 01.40004 -, NuR 2002, 96 (LS).

²¹⁴⁶ Instruktiv zur Regelung und dessen Gesetzgebungsgeschichte *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer*, Kommentar zum Umweltrecht, Bd. IV, § 58 Rn. 8 (Stand August 2002).

²¹⁴⁷ Vgl. dazu etwa *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 61 Rn. 7 u. 13 ff.; *Gassner u.a.*; BNatSchG, § 61 Rn. 19; *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, § 61 Rn. 8.

gebrachten förmlichen Planfeststellung und der Entscheidung über das Unterbleiben von PF und PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung.²¹⁴⁸

ZWINGENDE PRÜFUNGSREIHENFOLGE

An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann (Ermessen)²¹⁴⁹ eine **Plangenehmigung nur** erteilt werden, **wenn**

1. für das geplante Projekt **keine UVP-Pflicht**²¹⁵⁰ nach dem UVPG besteht (§ 3 ff. UVPG i.V.m. Anlage 1: Liste UVP-pflichtiger Vorhaben²¹⁵¹ u. ggf. Anlage 2: Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls),²¹⁵² also eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchzuführen ist, *es sei denn, das Gesetz erlaubt* abweichend vom überwiegenden Fachplanungsrecht *eine Plangenehmigung auch für UVP-pflichtige Projekte* (so explizit nur § 17 I b FStrG²¹⁵³ i.V.m. § 9 III UVPG und wenige LStrG²¹⁵⁴), was mit dem Gemeinschaftsrecht – speziell der UVP-Richtlinie – durchaus im Einklang steht, soweit die erforderlichen zusätzlichen UVP-Verfahrensschritte, wie z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung, im Plangenehmigungsverfahren eingehalten werden,
2. *kein Fall von unwesentlicher Bedeutung* vorliegt (§ 17 II FStrG bzw. entsprechende fachgesetzliche – ggf. landesrechtliche – Regelungen), so dass Planfeststellung und Plangenehmigung automatisch²¹⁵⁵ kraft Gesetzes entfallen,
3. Rechte anderer nicht²¹⁵⁶ bzw. *nicht wesentlich*²¹⁵⁷ beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich

²¹⁴⁸ Siehe hierzu den hervorragenden Aufsatz v. Müller, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen f. d. Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 ff. (154 ff.).

²¹⁴⁹ Dazu allg. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 169; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 136; Knack, VwVfG, § 74 Rn. 157; Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 160.

²¹⁵⁰ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG (Ausnahme: § 17 I b FStrG); § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG; im LStr-Bereich: etwa § 37 II 2 StrG BW; Art. 38 II 2 bzw. eindeutig Art. 36 III BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 3 BerlStrG; § 33 III 1 Nr. 3 BremLStrG; § 33 IV HessStrG, § 38 I 2 NStrG; allg. § 74 VI 1 Nr. 1 b VwVfG NW; § 5 III 1 Nr. 1 LStrG RP; § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 3 StrWG SH. Zur Zulassungspflichtigkeit von Änderungen fachplanungsrechtlicher Vorhaben unter Berücksichtigung der Neuregelungen des UVP-Gesetzes näher Steinberg/Steinwachs, NVwZ 2002, 1153 ff. m.w.N.

²¹⁵¹ Für Verkehrsvorhaben ist Nr. 14 der Anlage 1 zum UVPG einschlägig (für Bundesstraßen Nr. 14.3 – 14.6). Zur UVP-Pflicht bei Landes- und Kreisstraßen siehe das jeweilige Landes UVPG sowie Stüer/Probstfeld, UPR 2001, 361 (364 f. mit Übersicht); speziell Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen, Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben (Stand 28.03.2003).

²¹⁵² Instrukтив Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. 2002, 803 (808 f., zu Nr. 11); auch Stüer/Probstfeld, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben (Das Ende der Plangenehmigung?), UPR 2001, 361 ff. m.w.N.; kurz u. prägnant Wickel/Müller, Plangenehmigung und UVP in der Verkehrswegeplanung, NVwZ 2001, 1133 (1134 zu III u. IV); ferner Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen, Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben (Stand 28.03.2003), n.V.; allg. Hoppe, UVPG, 2. Aufl., § 3 Rn. 1 ff.

²¹⁵³ PG für UVP-pflichtige Bundesfernstraßen in den neuen Ländern befristet bis 31.12.2006.

²¹⁵⁴ Ausdrücklich: § 38 III BbgStrG; § 45 III 2 StrWG-MV; § 39 V 4 SächsStrG; § 38 II 4 ThürStrG; nicht StrG LSA.

²¹⁵⁵ Grundsätzlich handelt es sich hierbei um eine gebundene Entscheidung, es sein denn der Verzicht auf PF u. PG steht ausdrücklich im Ermessen der Behörde, so etwa § 8 III 1 LuftVG und teilw. Im Landesstraßenrecht.

²¹⁵⁶ Keine Rechtsbeeinträchtigung verlangen § 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG; auch einige LStrG sowie allgemein § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG.

einverstanden erklärt haben, also der Vorhabenträger entsprechende Vereinbarungen (zumindest schriftliche Einverständniserklärungen der Betroffenen) vorgelegt hat **und**

4. öffentliche Belange entweder nicht berührt werden oder wenigstens mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen²¹⁵⁸ hergestellt worden ist.

Diese Prüfungsabfolge ergibt sich aus gesetzlichen, aber auch zwingend logischen Gründen. Zunächst muss es sich natürlich um ein der Planfeststellungspflicht unterliegendes Vorhaben handeln, was im Grunde keiner besonderen Erwähnung bedarf. Denn (fern-) straßenrechtliche Bauvorhaben greifen regelmäßig in vorhandene tatsächliche Verhältnisse ein und berühren bzw. ändern damit zumeist bestehende Rechtsverhältnisse. Dem Gebot umfassender Problembewältigung folgend, sind in der Planfeststellung bzw. im gleichen Umfang innerhalb der qualifizierten Plangenehmigung alle durch das Vorhaben berührten öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vorhabenträger (Träger der Straßenbaulast) und anderen Behörden sowie Betroffenen – mit Ausnahme der Enteignung²¹⁵⁹, die dem späteren Enteignungsverfahren vorbehalten bleibt – rechtsgestaltend zu regeln.²¹⁶⁰

So normiert § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG den allgemeinen Grundsatz, dass Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Dies gilt ebenso für den Bau oder die Änderung von Nebenanlagen i.S.v. § 1 Abs. 4 Nr. 4 FStrG, auch wenn sie nicht im räumlichen Zusammenhang mit der Straße stehen, und von Nebenbetrieben an Bundesautobahnen i.S.d. § 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG. Unterhaltung oder Instandsetzung einer Bundesfernstraße sind dabei keine Änderungen.²¹⁶¹ Sie dienen immer der Erhaltung des bestehenden Zustandes, während eine Änderung der Straße sich i.d.R. auf deren verkehrliche Bedeutung und Leistungsfähigkeit bezieht. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dies hebt § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG so noch einmal ausdrücklich hervor. Auch die Alternative eines beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens erfordert in diesem Sinne einen gleichwertigen planerischen Abwägungsprozess.

²¹⁵⁷ In diesem Sinne weitergehend das Fernstraßenrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) und Personenbeförderungsrecht (§ 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie etliche LStrG: § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 Hs. 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 Hs. 1 StrWG-MV („geringfügig“); § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP; § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

²¹⁵⁸ Zum Teil muss das Benehmen auch mit den anerkannten Naturschutzverbänden hergestellt worden sein, so in NRW (§ 38 I a 1 Nr. 2 Alt. 2 StrWG NW) bzw. ist diesen Gelegenheit zur Äußerung sowie Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, was aufs Gleiche herauskommt (z.B. § 38 II 4 BbgStrG). Nach § 38 I a 2 StrWG NW muss zudem Einvernehmen erzielt werden mit den Gemeinden wegen deren Planungshoheit sowie mit den staatlichen Umweltämtern und den unteren Landschaftsbehörden.

²¹⁵⁹ Die Enteignung ist nur zulässig, soweit der Anwendungsbereich der Plangenehmigung auch die unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung zulässt, also im Bundesverkehrswegerecht derzeit nur gem. § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG (so auch z.T. im LStr-Bereich). Nur diese speziellen Plangenehmigungen entfalten daher enteignungsrechtliche Vorwirkung.

²¹⁶⁰ Siehe dazu Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. 2002, 803 (Nr. 8-10 - insb. 10 (3) -, S. 807 ff.; speziell zur PG Nr. 5, S. 805 f.).

²¹⁶¹ A.a.O., Nr. 3 (3), VkB1. 2002, 803 (S. 804).

A. PRÜFUNG DER UVP-PFLICHT (EINZELFALLBEZOGENE VORPRÜFUNG / SCREENING)

Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit des Beschleunigungsinstrumentes der qualifizierten Plangenehmigung im Bundesverkehrswegebereich ist seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001²¹⁶² aber, dass es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt (siehe exemplarisch § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 FStrG, fachgesetzlich daher jeweils bewußt in prioritärer Stellung in Nr. 1 normiert).²¹⁶³

Einzigste Ausnahme stellt bundesgesetzlich der Sondertatbestand des § 17 Abs. 1 b FStrG dar, der das Plangenehmigungsverfahren befristet bis 31.12.2006²¹⁶⁴ und begrenzt auf die neuen Bundesländer auch für Bundesfernstraßenprojekte vorsieht, die der UVP-Pflicht unterliegen.²¹⁶⁵ Hierbei ist eine vereinfachte Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG durchzuführen. Auch im Landesstraßenbereich, vorwiegend der neuen Bundesländer, wo noch dringender Handlungsbedarf im Straßeninfrastrukturbereich besteht, existiert die Möglichkeit, UVP-pflichtige Straßenausbauvorhaben im Wege der Plangenehmigung zuzulassen: Brandenburg (§ 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), Sachsen (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und Thüringen (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG); nicht dagegen im Land Sachsen-Anhalt (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StrG LSA). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die landesstraßenrechtlichen Regelungen im Gegensatz zum Fernstraßenrecht *keine* zeitliche Befristung vorsehen.

Der erste Prüfungspunkt ist also unter Heranziehung des Bundes-UVPG bzw. der ggf. einschlägigen landesgesetzlichen UVP-Gesetze zwangsläufig die Prüfung der UVP-Pflicht im konkreten Einzelfall (sog. Screening).²¹⁶⁶ So gilt das UVPG des Bundes gem. § 3 I 1 ausschließlich für die in der Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“) aufgeführten Projekte. Verkehrsvorhaben sind hier unter Punkt 14 aufgelistet. Nr. 14.3 bis 14.6 betreffen dabei den Bau bzw. Ausbau von Bundesautobahnen und Bundesstraßen.²¹⁶⁷ Der Bund hat hierbei lediglich die Schwellenwerte der geänderten UVP-RL übernommen und darauf verzichtet, innerhalb seines Gestaltungsspielraumes eigene Schwellenwerte einzuführen. Statt dessen hat er z.T. eine einzelfallbezogene

²¹⁶² BGBl. I S. 1950 v. 2.8.2001, S. 1950 (2015 ff.); siehe dazu 2. Teil F. VI.

²¹⁶³ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG; § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG; so auch § 31 III WHG, § 9 b I 2 Hs. 2 AtG, § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG, § 11 a I 2 EnWG sowie § 20 II 1 UVPG für bestimmte Leitungsanlagen. Zur Zulassungspflichtigkeit von Änderungen fachplanungsrechtlicher Vorhaben unter Berücksichtigung der Neuregelungen des UVP-Gesetzes näher *Steinberg/Steinwachs*, NVwZ 2002, 1153 ff.

²¹⁶⁴ Maßgeblich ist ausweislich des Gesetzeswortlauts das Antragsdatum.

²¹⁶⁵ So verweist Nr. 5 (9) der „Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, S. 803 (805 f.) insbesondere darauf, dass für die Plangenehmigung im Falle von § 17 Abs. 1 b FStrG u.a. auch die Nr. 11 (Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG) gilt, a.a.O., S. 808 ff.

²¹⁶⁶ Siehe zur aktuellen behördlichen Screening-Praxis allg. *Balla/Hartlik/Peters*, Naturschutz u. Landschaftsplanung 6/2004, 171 ff. anhand v. Ergebnissen einer bundesweiten Umfrage.

²¹⁶⁷ Siehe zur UVP-Pflicht insb. Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. 2002, 803 (S. 808 ff., Nr. 11 – relevant vor allem im Falle des § 17 I b FStrG); ferner Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen, „Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenausbauvorhaben“ (Stand 28.03.2003), n.V., <http://www.fgsv.de>.

Vorprüfung (EVP) vorgesehen (siehe Anlage 1 Nr. 14.6 zum UVPG).²¹⁶⁸ Nach der Legende bedeutet „X in Spalte 1“, dass das jeweilige Vorhaben automatisch der UVP-Pflicht unterliegt. „A in Spalte 2“ verlangt eine *allgemeine* Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c Abs. 1²¹⁶⁹ S. 1 UVPG, also eine überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls) aufgeführten Teilkriterien, ob das geplante Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde (Planfeststellungsbehörde) erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären. Nur dann ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens durchzuführen, soweit nicht ausnahmsweise auch ein Plangenehmigungsverfahren trotz UVP-Pflicht – wie in § 17 I b FStrG normiert – zulässig ist. Sollte ein „S in Spalte 2“ stehen (nicht relevant für Bundesfernstraßen), so hat eine *standortbezogene* Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c Abs. 1²¹⁷⁰ S. 2 UVPG zu erfolgen. Dies ist immer der Fall, sofern ein Projekt trotz der geringen Größe oder Leistung nur aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten gemäß den in der Anlage 2 Nr. 2 (Standort der Vorhaben) aufgeführten Schutzkriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen erwarten läßt. Von X über A zu S in der Anlage 1 zum UVPG handelt es sich somit um ein *klassisches Stufenverhältnis*, welches in dieser Reihenfolge jeweils geringere nachteilige Auswirkungen auf die geschützten Umweltgüter des § 2 I 2 UVPG annehmen läßt.²¹⁷¹ Je kleiner das beabsichtigte Projekt, desto eher ist eine UVP entbehrlich (vgl. i.d.S. § 3 c S. 4 UVPG)²¹⁷², so dass eine Plangenehmigung gewählt werden kann – abgesehen von den gesetzlichen Regelungen, die ein Plangenehmigungsverfahren auch bei einer UVP-Pflicht zulassen (bundesrechtlich befristet nur nach § 17 I b FStrG zulässig sowie entsprechende landesstraßengesetzliche Normierungen).

Die zuständige Behörde hat daher nach § 3 a S. 1 UVPG auf Antrag des Vorhabenträgers oder anlässlich eines Scoping-Ersuchens nach § 5 UVPG, andernfalls nach Beginn des Verfahrens, das der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens dient, auf der Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben sowie auch eigener Informationen *unverzüglich* festzustellen, ob nach den §§ 3 b bis 3 f UVPG eine UVP-Pflicht besteht. Hierbei ist anzumerken, dass die aufgeführten Zeitpunkte bei der Wahl des Plangenehmigungsverfahrens zumeist schon zu spät gewählt sind. Denn der Scoping-Termin liegt zeitlich hinter der konkreten Feststellung der UVP-Pflicht im Einzelfall (sog. Screening), dort wird bereits mit der Behörde abgestimmt, welche entscheidungserheblichen Unterlagen im Rahmen der UVP nach § 6 UVPG vorzulegen sind. Ferner würde „nach“ Beginn des Verfahrens bedeuten, dass bei nachträglich festgestellter UVP-

²¹⁶⁸ Dazu Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen, „Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben“ (Stand 28.03.2003), n.V. (u.a. Prüfkatalog zur Ermittlung der UVP-Pflicht für Straßenbauvorhaben, 10 S.); siehe dazu allg. auch den von Fachleuten des Bundes und der Länder entwickelten „Leitfaden zur Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen der Feststellung der UVP-Pflicht von Projekten“ unter <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/doc/6380.php> mit praktischen Hinweisen (19 Seiten, Endfassung v. 14.8.2003).

²¹⁶⁹ § 3 c UVPG hat in der aktuellen Fassung v. 25.6.2005 (BGBl. I S. 1757) zwar keinen Absatz 2 mehr, also insg. nur noch 1 Abs., diesen Umstand berücksichtigt die Legende indes nicht.

²¹⁷⁰ Siehe vorherige Fn.

²¹⁷¹ Vgl. zur Veranschaulichung etwa Nr. 1.6.1 bis 1.6.3 der Anlage 1 zum UVPG (Windkraftanlagen).

²¹⁷² So ist bei der allg. Vorprüfung des Einzelfalls gem. § 3 c S. 1 UVPG (auch) zu berücksichtigen, inwieweit Prüfwerte für Größe oder Leistung (welche die Vorprüfung eröffnen) überschritten werden, d.h. je mehr sich das Vorhaben der obligatorischen UVP-Pflicht nähert („X“ in Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG), desto eher ist eine UVP-Pflicht anzunehmen.

Pflichtigkeit vom Plangenehmigungs- ins Planfeststellungsverfahren gewechselt werden müsste (Ausnahme § 17 I b FStrG bzw. die entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen in den neuen Bundesländern – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt), was natürlich problemlos möglich wäre, allerdings wiederum zu ungewollten Verfahrensverzögerungen führen kann. Ein Verfahrenswechsel ist zwar ohne weiteres zulässig, doch sollte der entscheidende Umstand einer vorliegenden UVP-Pflicht nach Möglichkeit **vor** der Wahl des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens geklärt werden, um unnötige Verfahrensirritationen letztlich zu vermeiden. Die zuständige Behörde ist hierbei jedoch auf eine frühzeitige Mitwirkung des Vorhabenträgers angewiesen, dem unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung ein rechtzeitiger Antrag anzuraten ist. Die Feststellung der UVP-Pflicht ist gem. § 3 a S. 2 UVPG, sofern eine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c UVPG (A bzw. S in Spalte 2 der Anlage 1 zum UVPG)²¹⁷³ vorgenommen worden ist, der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG)²¹⁷⁴ zugänglich zu machen; soll eine UVP unterbleiben, ist dies bekannt zu geben.²¹⁷⁵ Diese Feststellung ist als reine behördliche Verfahrenshandlung i.S.v. § 44 a VwGO aber nicht selbständig anfechtbar (§ 3 a S. 3 UVPG).

Ein „L in Spalte 2“ bedeutet schließlich, dass sich die UVP-Pflicht nach Landesrecht bemisst (siehe § 3 d UVPG). Etliche Landesgesetzgeber haben dabei detaillierte Schwellenwerte²¹⁷⁶ eingeführt, um aus Gründen der Praktikabilität, Klarheit, Kostenminimierung und nicht zuletzt Verfahrensbeschleunigung die UVP-Vorgaben praxisgerechter umzusetzen. Diese verbindlichen Regelungen vereinfachen zwar einerseits die mitunter komplexe Vorprüfung der UVP-Pflicht im Einzelfall, doch andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass nicht auch einmal ein Straßenbauvorhaben ohne formelle UVP zugelassen wird, obwohl es erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zeitigen mag.²¹⁷⁷ Doch kann für die bei einem Screening (Vorprüfung bzgl. UVP-Pflichtigkeit im Einzelfall) zu beantwortende Frage, ob ein Projekt erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben kann und folglich einer UVP bedarf, durchaus auf die für Landesstraßen maßgeblichen Schwellenwerte als Entscheidungsmaßstab zurückgegriffen werden. Diese normierten Schwellenwerte berücksichtigen dabei die Maßstäbe der UVP-RL, zu- meist auch der EuGH-Rechtsprechung und der Bewertung der EU-Kommission, indem die Auswahlkriterien des Anhangs III²¹⁷⁸ der UVP-Richtlinie umgesetzt werden, welcher die Kriterien

²¹⁷³ Relevant im Bundesfernstraßenbereich indes nur die *allgemeine* Vorprüfung des Einzelfalls gem. § 3 c I 1 UVPG.

²¹⁷⁴ Das UIG wurde dabei jüngst an die zweite Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG v. 28.1.2003, ABl. EU Nr. L 41, S. 26 ff.) mit Wirkung zum 14.2.2005 angepasst, siehe Art. 1 des Gesetzes v. 22.12.2004, BGBl. I S. 3704.

²¹⁷⁵ Kritisch zur *öffentlichen* Bekanntmachung Werner/Au, UPR 2004, 100 ff.

²¹⁷⁶ Entweder im LStrG bzw. LUVPG, wobei maßgeblich jeweils das speziellere Gesetz ist.

²¹⁷⁷ Siehe etwa „Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung“ im Runderlass des brandenburgischen Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr v. 12.9.2002, ABl. Bbg Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964, wo es heißt: Der Brandenburgische Gesetzgeber hat sich anders als der Bund durch den Erlass dieses Gesetzes (Bbg StrG) dafür entschieden, eine Reihe von Vorhaben generell von der UVP-Pflicht freizustellen, indem er mit Schwellenwerten eine Grenze festlegt, unterhalb derer erhebliche Umweltauswirkungen nicht anzunehmen sind. Oberhalb dieser Schwellen sind förmliche Umweltverträglichkeitsprüfungen (ggf. auch im Rahmen einer Plangenehmigung, aber mit Ausnahme von unselbständigen Geh- oder Radwegen) regelmäßig durchzuführen.

²¹⁷⁸ UVP-ÄndRL 97/11 EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 (S. 14); siehe dazu Art. 4 III (S. 6).

für die Vorprüfung (Screening) bzw. Schwellenwerte enthält.²¹⁷⁹ Die landesgesetzlichen UVP-Schwellenwerte sind dabei im jeweiligen LUVPG bzw. mitunter auch direkt im spezielleren LStrG festgeschrieben: z.B. in Bayern (Art. 37 BayStrWG), sehr detailliert und daher empfehlenswert Brandenburg (§ 38 Abs. 3 und 3 a BbgStrG)²¹⁸⁰, Hessen (§ 33 Abs. 3 HessStrG) u. Rheinland-Pfalz (§ 5 a LStrG RP i.V.m. Anlage 1). So ist etwa die differenzierte fachliche Wertung des Brandenburgischen Gesetzgebers zur UVP-Pflicht für Landes- und Kreisstraßen (sowie ggf. Gemeindestraßen), die in § 38 Abs. 3 u. 3 a BbgStrG niedergelegt wurde, auf Verfahren für Bundesfernstraßen im Grundsatz übertragbar, da die gleichen Schutzgüter und Bewertungsmaßstäbe zu berücksichtigen sind. In den Schwellenwerten wurden die Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls (wie Merkmale der Vorhaben, ihr Standort sowie Merkmale der möglichen Auswirkungen; vgl. Anlage 2 zum UVPG) zu Grunde gelegt. Praktische Bedeutung erhält diese landesrechtliche Regelung vor allem bei Ausbaumaßnahmen, die über den vorhandenen Straßenkörper hinausgehen und deshalb eines Planfeststellungsbeschlusses bzw. einer Plangenehmigung bedürfen. Bleibt solch ein Vorhaben unter den in § 38 III, III a BbgStrG angegebenen Schwellenwerten, ist davon auszugehen, dass eine UVP nicht erforderlich ist, so dass also ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren gewählt werden kann. Werden andererseits die dort festgelegten Schwellen überschritten, ist anzunehmen, dass von der geplanten Baumaßnahme erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgehen. In diesen Fällen ist eine förmliche Prüfung der Umweltverträglichkeit geboten. Erforderlich ist mithin die Durchführung eines Planfeststellungs- bzw. soweit zulässig (§ 17 Abs. 1 b FStrG; § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG²¹⁸¹, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. u. § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG) eines Plangenehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe des § 9 III UVPG. Soweit eine förmliche UVP vorgesehen ist (X in Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG), entfällt die Verpflichtung zur einzelfallbezogenen Vorprüfung selbstverständlich.

I. UVP-Pflicht im Bundesfernstraßenbereich

Im Bundesfernstraßenbereich besteht eine *UVP-Pflicht* also in folgenden Fällen:

- 1.) Neubau einer Bundesautobahn oder sonstigen Bundesstraße als Schnellstraße²¹⁸² (Anlage 1 zum UVPG Nr. 14.3: X in Spalte 1 = Vorhaben ist zwingend UVP-pflichtig);

²¹⁷⁹ So ausdrücklich „Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung“ im Runderlass des brandenburgischen Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr v. 12.9.2002, ABl. Bbg Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964 (unter Pkt. IV, 2. Abs.).

²¹⁸⁰ Vgl. hierzu auch die Arbeitshilfe „Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung“, a.a.O.; instruktiv ferner Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen, „Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben“ (Stand 28.03.2003), n.V., <http://www.fgsv.de>.

²¹⁸¹ Demgegenüber wird bei umfangreichen Neubaumaßnahmen (z.B. Ortsumgehungen) in Brandenburg regelmäßig eine unmittelbare UVP im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt, die auf der Grundlage der Umweltverträglichkeitsstudien (UVS) der vorgelagerten Planungsstufen aufbaut. So „Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung“ im Runderlass des brandenburgischen Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr v. 12.9.2002, ABl. Bbg Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964 (unter Pkt. IV, 6. Abs. a.E.).

²¹⁸² Schnellstraßen i.S.d. Begriffsbestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs v. 15.11.1975 (vgl. BGBl. II 1983, S. 245 ff.) sind vor allem Krafffahrstraßen.

- 2.) Neubau einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße, wenn diese Straße eine durchgehende Länge von 5 km oder mehr aufweist (Anlage 1 zum UVPG Nr. 14.4: X in Spalte 1 = Vorhaben ist zwingend UVP-pflichtig);
- 3.) Ausbau oder Verlegung einer bestehenden Bundesstraße zu einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße, wenn der auszubauende bzw. verlegte Bundesstraßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweist (Anlage 1 zum UVPG Nr. 14.5: X in Spalte 1 = Vorhaben ist zwingend UVP-pflichtig);
- 4.) Bau eines weiteren Abschnitts einer neuen vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße oder Ausbau, ggf. samt Verlegung, eines weiteren Abschnitts einer bestehenden höchstens dreistreifigen Straße zu einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße, sofern
- die Straßenlängen nach Nr. 2 oder 3 erst durch Zusammenfassung der Längen des bestehenden und des weiteren Straßenabschnitts erreicht oder überschritten werden, wobei die Länge des bestehenden Straßenabschnitts nicht mitgerechnet wird, wenn dieser Abschnitt bereits vor dem 14.3.1999 (Umsetzungstermin der UVP-ÄndRL) hergestellt worden ist oder rechtlich gesichert war, und
 - der bestehende Straßenabschnitt nicht UVP-pflichtig war nach dem UVPG und der UVP-RL in der jeweils geltenden Fassung und
 - der weitere Abschnitt im engem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zu dem bestehenden Abschnitt steht;²¹⁸³
- 5.) Verlängerung einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße durch Neubau oder weiteren Ausbau, ggf. samt Verlegung, einer bestehenden Straße, wenn das Verlängerungsvorhaben selbst die maßgeblichen Straßenlängen nach Nr. 2 bzw. 3 erreicht oder überschreitet;²¹⁸⁴
- 6.) Bau einer sonstigen Bundesstraße, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde aufgrund *überschlägiger Prüfung* unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 zum UVPG aufgeführten Prüfkriterien (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls) erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären (Anlage 1 zum UVPG Nr. 14.6: A in Spalte 2 = Vorhaben bedarf einer allg. Vorprüfung des Einzelfalls i.S.v. § 3 c I 1 UVPG).²¹⁸⁵

²¹⁸³ Vgl. zum Hineinwachsen in die UVP-Pflicht § 3 b III UVPG.

²¹⁸⁴ Vgl. dazu § 3 e I Nr. 1 UVPG. Insgesamt zur UVP im Fernstraßenrecht Plafer 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002, VkB1. 2002, 803 (S. 808 f., Nr. 11).

²¹⁸⁵ Hierbei können landesstraßenrechtliche Vorgaben in Form von Schwellenwerten, wie z.B. in Art. 37 BayStrWG, § 38 Abs. 3 u. 3 a BbgStrG, § 33 Abs. 3 HessStrG und § 5 a LStrG RP i.V.m. Anlage 1, eine gute Orientierungshilfe liefern. Sehr detailliert und daher besonders empfehlenswert sind die Regelungen in Brandenburg. Vgl. auch die Arbeitshilfe „Anwendung der Neuregelungen über die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung“ im Runderlass des brandenburgischen Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr v. 12.9.2002, ABl. Bbg Nr. 46 v. 6.11.2002, S. 964 ff.; instruktiv ferner Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen, „Hinweise zur allge-

II. Bedeutsamkeit des UVP-rechtlichen Screenings

Der bedeutsamste Prüfungspunkt für die Wahl des Beschleunigungsinstruments der qualifizierten Plangenehmigung ist damit die Vorprüfung, ob das in Aussicht genommene Vorhaben UVP-pflichtig ist. Denn im gesamten Bundesverkehrswegebereich – mit Ausnahme des Sondertatbestands des § 17 I b FStrG – zwingt das Vorliegen einer UVP-Pflicht die zuständige Behörde ein förmliches Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Doch auch soweit ein Plangenehmigungsverfahren trotz Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung zulässig ist, müssen entsprechende UVP-rechtliche Verfahrensschritte, wie z.B. die vereinfachte Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 3 UVPG, eingeflochten werden, sowie die erforderlichen umweltrechtlichen Untersuchungen (UVU) und Studien (UVS) erstellt werden. Die Prüfung des Vorliegens der UVP-Pflicht beeinflusst somit das spätere Verfahren bzw. sogar die Verfahrenswahl. Daher kann nur angeregt werden, das Screening so frühzeitig wie möglich durchzuführen – ganz im Sinne des Vorsorgegedankens der UVP.

Werden der Planfeststellungsbehörde schließlich im weiteren Verlauf des Plangenehmigungsverfahrens Tatsachen bekannt, welche die UVP-Pflicht des Vorhabens nunmehr doch erkennen lassen, ist die ehemals nach § 3 a UVPG getroffene Feststellung genau zu überprüfen. Soweit eine Plangenehmigung auch für UVP-pflichtige Vorhaben zulässig ist (§ 17 Abs. 1 b FStrG; § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. u. § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG), sind die zusätzlichen Verfahrensschritte (etwa § 9 III UVPG) in das ansonsten nicht förmliche plangenehmigungsrechtliche Verfahren zu integrieren bzw. muss im überwiegenden Fachplanungsrecht ins Planfeststellungsverfahren samt UVP gewechselt werden.²¹⁸⁶

B. KEIN ENTFALLEN VON PLANFESTSTELLUNG UND PLANGENEHMIGUNG

Mit Ausnahme der bundesverkehrswegerechtlichen Regelung in § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG und einigen landesgesetzlichen Vorschriften sowie dem noch in seiner Ursprungsfassung bestehenden § 41 Abs. 4 S. 2 FlurbG ist fachgebietsübergreifend²¹⁸⁷ normiert, dass Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung²¹⁸⁸ (Planfreistellung bzw. Verzicht) kraft Gesetzes entfallen (exemplarisch im Fernstraßenrecht § 17 Abs. 2 FStrG). Wann dies der Fall ist, darüber gibt jeweils der anschließende Satz 2 Auskunft, der fachgebietsübergreifend einheitlich²¹⁸⁹ normiert wurde.²¹⁹⁰

meinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben“ (Stand 28.03.2003), n.V., <http://www.fgsv.de>.

²¹⁸⁶ Insgesamt zur UVP nach dem UVPG im Fernstraßenbereich Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. 2002, 803 (S. 808 ff., Nr. 11). Bedeutsam ist auch die Berücksichtigung v. Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) und Europäischen Vogelschutzgebieten, dazu a.a.O., Nr. 12.

²¹⁸⁷ So auch § 74 Abs. 7 S. 1 VwVfG.

²¹⁸⁸ Zum Teil beschränkt auf Änderungen u. Erweiterungen, so etwa § 14 III 1 AEG, § 28 II 1 PBefG, § 8 III 1 LuftVG und § 2 III 1 MBPlG.

²¹⁸⁹ Davon hebt sich nur noch § 41 IV 3 FlurbG ab, der (noch) nicht angepasst wurde.

I. Unwesentlichkeit der Baumaßnahme

Die Unwesentlichkeit einer Baumaßnahme (jeweils S. 1) bestimmt sich dabei ausweislich der Gesetzesmaterialien nicht nach der Dimension des Baus oder der Änderung, sondern allein nach dem Maß der Betroffenheiten öffentlicher und privater Belange.²¹⁹¹ Als wichtigster öffentlicher Belang kann nunmehr die UVP-Pflicht ausgemacht werden, deren Vorliegen die Möglichkeit des Entfallens von Planfeststellung und Plangenehmigung – seit einer entsprechenden Normierung durch das Artikelgesetz²¹⁹² zur Umsetzung der UVP-ÄndRL – zwingend ausschließt (z.B. im Fernstraßenbereich § 17 II 2 Nr. 1 FStrG. Die Festschreibung an exponierter Stelle (grds. jeweils Nr. 1 der Anwendungsvoraussetzungen) drückt dabei den ungeheuren Stellenwert dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe durch die UVP-RL aus. Wenn es sich also nach näherer Prüfung (ggf. Screening i.S.v. § 3 c UVPG) nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt, ist den anderen öffentlichen Belangen (Nr. 2) und privaten Rechten näheres Augenmerk zu schenken. Wenn Rechte anderer durch die vorgesehene Maßnahme im Ergebnis beeinflusst werden, müssen mit ihnen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden – soweit möglich. Eine Bauzulassung im Wege der Planfreistellung (Entfallen von PF u. PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung) wird aber letztlich nur dann praktikabel sein, wenn der Kreis der Betroffenen zumindest klein und überschaubar ist.²¹⁹³

II. Regelungszweck und Rechtswirkungen

Der Sinn der Regelung zur Planfreistellung (allg. § 74 Abs. 7 VwVfG) besteht kurz gesagt darin, unbedeutende Vorhaben (insb. Änderungen und Erweiterungen) von einem förmlichen Verwaltungsverfahren (Planfeststellung) und sogar einem beschleunigten Plangenehmigungsverfahren gänzlich freizustellen.²¹⁹⁴

Die Realisierung entsprechender Projekte erfolgt auf eigenes Risiko des Vorhabenträgers.²¹⁹⁵ Ihm fehlt gegenüber Maßnahmen der Behörden die legalisierende Wirkung eines Verwaltungsaktes, dessen formelle Bestandskraft zudem Ansprüche betroffener Dritter auf Einschreiten gegen das Vorhaben (Unterlassungs-, Beseitigungs- oder Änderungsansprüche i.S.v. § 75 II 1 VwVfG) abschneidet.²¹⁹⁶ Doch ist es der zuständige Behörde unbenommen, das Vorliegen der besagten

²¹⁹⁰ § 17 II 2 FStrG; § 18 III 2 AEG; § 28 II 2 PBefG; § 14 I b 1 WaStrG; § 8 III 2 LuftVG; § 2 III 2 MBPlG; allgemein § 74 VII 2 VwVfG.

²¹⁹¹ Vgl. BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 19 (re. Sp. M.) zu § 36 b Abs. 3 BBahnG (entspricht § 18 III AEG) zur weitgehend einheitlichen Einführung der Planfreistellung im Bundesverkehrswegebereich im Zuge des PIVereinfG.

²¹⁹² Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

²¹⁹³ In diesem Sinne auch BT-Drs. 12/4328, S. 19 zu § 36 b BBahnG (re. Sp. M.).

²¹⁹⁴ Ausführlich *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff.; *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff. Ein Unterlassungsanspruch wegen einer rechtswidrig unterbliebenen Planfeststellung bzw. Plangenehmigung für eine Straßenbaumaßnahme i.S.v. § 17 Abs. 2 FStrG kommt nach einem Beschluss des BayVGh v. 20.10.2003 —8 AE 03.40047 –, UPR 2004, 239 re. Sp. M. (nur LS) jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn keine Anhaltspunkte dafür sprechen, dass ein durchzuführendes behördliches Verfahren zu einer mehr als nur marginalen Optimierung der Planung im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Drittbetroffenen führen kann.

²¹⁹⁵ Anders wohl *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 186 (Zulassungsfunktion); richtig dagegen *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 181 f.

²¹⁹⁶ Zu den entsprechenden Rechtswirkungen im Falle der PG siehe ausführlich das folgende Kapitel.

Voraussetzungen ausdrücklich und verbindlich festzustellen.²¹⁹⁷ Mangels Planfeststellung und Plangenehmigung tritt im Übrigen die beschleunigende Konzentrationswirkung des § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG nicht ein. Soweit für das Vorhaben behördliche Entscheidungen erforderlich sind, müssen diese gesondert eingeholt werden.²¹⁹⁸

III. Kein Ermessen bzgl. Planfreistellung

Letztlich räumt die Planfreistellung der zuständigen Behörde grundsätzlich kein Ermessen ein, sondern ist vielmehr eine zwingende Rechtsvorschrift („PF und PG entfallen“ nicht „können entfallen“), wobei das Vorliegen der Voraussetzungen aber behördlicherseits durchaus verbindlich in Form eines Verwaltungsaktes festgestellt werden kann (sog. Negativattest).²¹⁹⁹

Praktisch wird der Behörde aber wohl nicht verwehrt sein, im Zweifelsfall vorsorglich ein Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren einzuleiten, um die tatsächlichen Voraussetzungen der planfeststellungsrechtlichen Genehmigungsfreiheit abzuklären.²²⁰⁰ Auch aus Gründen der Investitions- und Planungssicherheit erscheint diese Vorgehensweise zulässig.²²⁰¹ Doch sollten die Voraussetzungen andererseits zweifelsfrei vorliegen, entfällt ipso jure die Möglichkeit alternativ ein planfeststellungs- bzw. plangenehmigungsrechtliches Verfahren einzuleiten, es sei denn das Fachgesetz räumt der Behörde ausnahmsweise einen Ermessensspielraum ein (so etwa bei unwesentlichen Änderungen und Erweiterungen nach § 8 Abs. 3 S. 1 LuftVG). In diesen Fällen erscheint zumindest die Durchführung eines langwierigen und kostenintensiven Planfeststellungsverfahrens auch keineswegs angebracht. Um alternativ ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren – auch aus Gründen der Rechtssicherheit – einleiten zu können, müsste zunächst der eindeutige Gesetzeswortlaut in eine Ermessensentscheidung umgewandelt werden.²²⁰² Nach geltender Gesetzeslage entfallen Planfeststellung und Plangenehmigung also automatisch, soweit die Voraussetzungen einer Planfreistellung vorliegen (Ausnahme soweit der Behörde Ermessen eingeräumt ist).

IV. Anwendungsvoraussetzungen der Planfreistellung

Anwendungsvoraussetzung ist, dass ein Fall von unwesentlicher Bedeutung vorliegt, also

- 1.) es sich (wie bei der PG) **nicht** um ein **UVP-pflichtiges** Vorhaben handelt,

²¹⁹⁷ Statt aller *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 181; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 161; a.A. in diesem Punkt *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 200, 202.

²¹⁹⁸ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 202; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 175 a.E.

²¹⁹⁹ Siehe nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 175 u. 181; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 160 f.

²²⁰⁰ So zumindest *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 160 a.E. m.w.N. in Fn. 506.

²²⁰¹ Die Option eines förmlichen statt eines vereinfachten Verfahrens räumt z.B. ausdrücklich das Immissionsschutzrecht in § 19 Abs. 3 BImSchG ein, falls der Anlagenbetreiber dies im Hinblick auf eine erhöhte Bestandskraft (§ 14 BImSchG) beantragt.

²²⁰² So bietet etwa im Immissionsschutzrecht § 19 Abs. 3 BImSchG die Option anstatt eines vereinfachten Verfahrens (vergleichbar mit dem Plangenehmigungsverfahren) unter dem Aspekt der Investitions- und Rechtssicherheit dennoch ein förmliches Genehmigungsverfahren (vergleichbar mit dem Planfeststellungsverfahren) nach § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV zu beantragen. Die Verfahrenswahl steht hier also im Ermessen des Vorhabenträgers.

2.) andere öffentliche Belange nicht *berührt* sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen **und**

3.) Rechte anderer nicht *beeinflusst* werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.²²⁰³

Es wird sich daher vom Umfang her zumeist um kleinere Straßenbauvorhaben handeln. Grundgedanke ist, dass eine Abwägungsentscheidung entfallen kann, wenn keine Berührung öffentlicher Belange sowie keine Beeinflussung privater Rechte gegeben ist, also ein Interessenwiderstreit angesichts eines rechtlich wie tatsächlich sehr einfach gelagerten Sachverhalts ersichtlich nicht besteht bzw. entsprechende einvernehmliche Konstellationen vorliegen.

1. Keine UVP-Pflicht

Wie bereits bei der Plangenehmigung ist der erste Prüfungspunkt das Nichtvorliegen einer UVP-Pflicht. Auch wenn die allgemeine Regelung zum Entfallen von PF und PG in § 74 Abs. 7 S. 2 VwVfG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen²²⁰⁴ Regelung auf die ausdrückliche Normierung der ersten Voraussetzung – unverständlicherweise – verzichtet haben, so gebietet die UVP-RL bzw. das UVPG auch hier im Wege einer einzelfallbezogenen Vorprüfung zuerst die Feststellung, dass für das geplante Projekt eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG *nicht* durchzuführen ist.²²⁰⁵

2. Keine Berührung öffentlicher Belange

Die Anwendungsvoraussetzungen der Nr. 2 und 3 sind dabei deutlich strikter gefasst als beim Plangenehmigungsverfahren.²²⁰⁶ Dies ist auch sinnvoll, soll für die qualifizierte Plangenehmigung ein über die Unterbleibensentscheidung hinausgehender Einsatzbereich verbleiben. Die etwa von § 17 II 2 Nr. 2 FStrG geforderte Entbehrlichkeit einer Abwägungsentscheidung zwischen öffentlichen Interessen liegt vor, wenn andere als die mit dem Planvorhaben verfolgten öffentlichen Belange nicht berührt werden (Nr. 2 Alt. 1). Dem Straßenbauprojekt entgegenstehende öffentliche Belange dürfen somit in keiner Weise negativ beeinflusst sein, falls nicht Alternative 2 einschlägig sein sollte. Wird beispielsweise bei einem an sich planfeststellungspflichtigen Ausbau einer Straße lediglich eine Haltebucht für Busse neu gebaut, so sind i.d.R.

²²⁰³ Vgl. § 17 II 2 FStrG; § 18 III 2 AEG; § 28 II 2 PBefG; § 14 I b WaStrG; § 8 III 2 LuftVG; § 2 III 2 MBPlG; ähnlich im LStr-Bereich: z.B. Art. 38 III 2 BayStrWG, § 20 III 2 BerlStrG, § 38 IV 2 BbgStrG (Regelbeispiele), § 33 IV 2 BremLStrG, § 45 VI 2 StrWG-MV (Regelbeispiele), § 38 III 2 StrWG NW (Regelbeispiele), § 5 IV 2 LStrG RP, § 39 IV Saarl StrG (Ermessen); § 39 VI 1 u. 3 SächsStrG, § 37 III 2 StrG LSA (Regelbeispiele), § 40 VI 2 StrWG SH, § 38 III 2 ThürStrG; allgemein § 74 VII VwVfG bzw. § 141 VII LVwG SH.

²²⁰⁴ Merkwürdigerweise normiert § 74 VI 1 Nr. 1 b VwVfG NW bei der Plangenehmigung, dass eine UVP nicht erforderlich sein darf, während ein entsprechender Zusatz beim Entfallen v. PF u. PG gem. § 74 VII 2 VwVfG fehlt.

²²⁰⁵ So explizit das Bundesverkehrswegerecht seit seiner Anpassung durch das Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015 ff.): § 17 II 2 Nr. 1 FStrG; § 18 III 2 Nr. 1 AEG; § 28 II 2 Nr. 1 PBefG; § 14 I b 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 III 2 Nr. 1 LuftVG; § 2 III 2 Nr. 1 MBPlG. In diesem Sinne auch etliche Landesstraßengesetze: z.B. § 20 III 2 Nr. 3 BerlStrG; § 38 IV 2 Nr. 1 BbgStrG; § 33 IV 2 Nr. 1 BremLStrG; § 33 I i.V.m. IV HessStrG; § 5 IV 2 Nr. 1 LStrG RP; § 39 VI 1, 3 SächsStrG; § 37 III 2 Nr. 1 StrG LSA.

²²⁰⁶ Vgl. die einschlägigen Kommentierungen; allg. *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 169 ff. (171 f.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 175 ff. (176 ff.); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 159 ff. (162 f.); insb. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 177 ff. (179 ff.).

andere öffentliche Interessen (z.B. Naturschutz, Wasserschutz usw.) nicht negativ beeinflusst.²²⁰⁷ Sind gleichwohl einzelne öffentliche Belange berührt, so müssen wenigstens die entsprechenden behördlichen Genehmigungen eingeholt werden (Nr. 2 Alt. 2). Bringt etwa die planfeststellungsbedürftige geringfügige Verbreiterung der Kurve einer Bundesstraße keinerlei negative Veränderungen in der Immissionsbelastung mit sich und wird nur z.B. ein Sandrasenbiotop beeinträchtigt, so genügt die naturschutzrechtliche Ausnahmeerteilung, um von einer Planfreistellung Gebrauch machen zu können (das Nichtvorliegen einer UVP-Pflicht unterstellt).²²⁰⁸

Ferner muss nach Nr. 3 eine Abwägungsentscheidung zwischen dem Planvorhaben und „Rechten“ anderer komplett entbehrlich sein (Alt. 1) bzw. ähnlich den Plangenehmigungsvoraussetzungen müssen entsprechende (sinnvollerweise schriftliche) Vereinbarungen getroffen werden (Alt. 2).

3. Keine Beeinflussung von Rechten Planbetroffener

Der Begriff der „Rechte anderer“ entspricht dabei § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG bzw. allg. § 74 VII 2 Nr. 2 VwVfG und damit § 74 II 2 VwVfG. Die Begrifflichkeit „beeinflussen“ enthält desweiteren eine niedrigere Schwelle als die „Beeinträchtigung“ nach § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG und erst recht der „nicht wesentlichen Rechtsbeeinträchtigung“ beim sog. Bagatellvorbehalt gem. § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG, § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG sowie den entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen.²²⁰⁹ Dabei ist eine Beeinflussung auch bei einer nur mittelbaren (indirekten) Auswirkung auf private Belange gegeben.²²¹⁰ Erforderlich sind aber zumindest gewisse relevante Auswirkungen,²²¹¹ was nicht der Fall ist, wenn die Auswirkungen nicht als Nachteil empfunden werden können, etwa bei nicht hörbaren Lärmsteigerungen oder einer Zufahrtsverlegung von nur wenigen Metern.²²¹² Jedoch beeinflusst ein Projekt auch dann Rechte anderer, wenn bei saldierender Betrachtungsweise keine Verschlechterung der bestehenden Situation für den vom plangenehmigten Vorhaben betroffenen Grundstückseigentümer eintritt.²²¹³

Festzuhalten bleibt also, dass die Rechtsbeeinflussung der Planfreistellung etwa gemäß § 74 VII 2 Nr. 2 VwVfG gegenüber der plangenehmigungsrechtlichen Tatbestandsvoraussetzung in Form der Rechtsbeeinträchtigung nur als Minus angesehen werden kann. Eine Beeinträchtigung ist somit mehr als eine bloße Beeinflussung, so dass der Anwendungsbereich der Plangenehmigung hier aus Gründen der Praktikabilität und insbesondere Verfahrensbeschleunigung einen differenzierten Einsatzbereich eröffnet.²²¹⁴ Dies gilt erst recht für die Fachplanungsgesetze, die ein Plangenehmigungsverfahren - wie etwa § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG und § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3

²²⁰⁷ *Allesch/Häußler*, in: *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 180.

²²⁰⁸ A.a.O., Rn. 181.

²²⁰⁹ Dazu statt aller *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 m.w.N.

²²¹⁰ Ebd. unter Verweis auf VGH Mannheim NVwZ 2001, 101; vgl. auch BVerwG NVwZ 1998, 1178.

²²¹¹ VGH Mannheim, a.a.O.

²²¹² *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. a.a.O., § 74 Rn. 172; zur straßenrechtlichen Planfreistellung auch *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 34 Rn. 7.6 ff. mit Beispielen: Befestigung bisher unbefestigter Seitenstreifen, Ersetzung der Mittelstreifenbepflanzung durch Sichtblenden, Anbringung von Schutzplanken (Rn. 7.61 a.E.).

²²¹³ So *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. a.a.O., § 74 Rn. 172 unter Verweis auf *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 182; eher offen gelassen von *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 201.

²²¹⁴ So auch instruktiv *Müller*, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (155).

PBefG - auch bei einer unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigung zulassen, so dass sich ein deutlich größeres Anwendungsgebiet erschließt.

C. KEINE (WESENTLICHE) RECHTSBEEINTRÄCHTIGUNG

Die beiden letzten Anwendungsvoraussetzungen für die Wahl einer qualifizierten Plangenehmigung, also dass Rechte anderer nicht²²¹⁵ bzw. *nicht wesentlich*²²¹⁶ beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben **und** weiter mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen²²¹⁷ hergestellt worden ist, sollen hier nur in der gebotenen Kürze dargestellt werden, da sie bereits Gegenstand ausführlicher wissenschaftlicher Bearbeitung waren.²²¹⁸ Näher eingegangen wird jedoch auf das Zusammenspiel der relativ neuen Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a – e VwVfG im Zusammenhang mit der plangenehmigungsrechtlichen Benehmensherstellung – relevant hier speziell § 71 d VwVfG. Die Darstellung erfolgt schwerpunktmäßig anhand einer von Ziekow/Siegel²²¹⁹ im Zeitraum Mai 1998 bis Oktober 2000 am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführten empirischen Studie.²²²⁰

Während die plangenehmigungsrechtlichen Regelungen für die Beeinträchtigung von Rechten Dritter eine materielle Voraussetzung aufstellen, werden öffentliche Interessen im Grunde nur verfahrensrechtlich erfasst. Dass die Verfahrensart des Plangenehmigungsverfahrens stark von

²²¹⁵ Keine Rechtsbeeinträchtigung verlangen § 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG; auch einige LStrG sowie allgemein § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG. Dazu differenziert *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137 ff. m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165 ff.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 151 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 153 ff.

²²¹⁶ In diesem Sinne weitergehend das Fernstraßenrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) und Personenbeförderungsrecht (§ 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie etliche LStrG: § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 Hs. 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 Hs. 1 StrWG-MV („geringfügig“); § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP; § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

²²¹⁷ Zum Teil muss das Benehmen auch mit den anerkannten Naturschutzverbänden hergestellt worden sein, so in NRW (§ 38 I a 1 Nr. 2 Alt. 2 StrWG NW) bzw. ist diesen Gelegenheit zur Äußerung sowie Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, was aufs Gleiche herauskommt (z.B. § 38 II 4 BbgStrG). Nach § 38 I a 2 StrWG NW muss zudem Einvernehmen erzielt werden mit den Gemeinden wegen deren Planungshoheit sowie mit den staatlichen Umweltämtern und den unteren Landschaftsbehörden. Allg. zum Benehmen *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 150 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 168; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 156; instruktiv *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 ff. (Rn. 160 zu UVP-pflichtigen Vorhaben).

²²¹⁸ Eingehend zu den einzelnen Anwendungsvoraussetzungen insb. *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 108-178 m.w.N. (zum Verkehrswegebereich S. 89 ff.); *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 268 ff.; *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (162 ff. m.w.N.); *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 51 ff. (zur PG); *dies.*, VBIBW 1998, 285; insg. einen guten Überblick liefert auch *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (210 ff.); lehrreich ferner zur luftrechtlichen PG *Müller*, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (153 ff. m.w.N.); vgl. insgesamt die einschlägigen Kommentierungen auch zum allg. VwVfG (§ 74 Abs. 6). Siehe auch die bundesweite Behördenumfrage des Verfassers aus dem Jahre 2001 (insb. Frage 3 und 4).

²²¹⁹ *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen –, 2001, Speyerer Forschungsberichte Nr. 221.

²²²⁰ Hierzu 4. Teil D. II. u. III. mit Unterpunkten.

materiellen Fragen abhängt – Frage der (wesentlichen) Rechtsbeeinträchtigung, aber auch die (Vor-) Prüfung der UVP-Pflicht –, ist zwar wenig glücklich, durch die geschichtliche Entwicklung²²²¹ dieses besonderen Beschleunigungsinstrumentes und die europarechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie indes bedingt.²²²²

Ferner beabsichtigt der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Mai 2005 zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben („Planungsbeschleunigungsgesetz“)²²²³, den Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfahrens im Eisenbahn-, Wasserstraßen- und Magnetschwebbahnplanungsrecht weiter auszudehnen, so dass Plangenehmigungen hier künftig auch bei „*nicht wesentlicher*“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein sollen, wie dies bundesrechtlich bereits im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) seit dem PIVereinfG²²²⁴ vom 17.12.1993 der Fall ist.²²²⁵

I. Rechtsbeeinträchtigung

1. Keine Beeinträchtigung von Rechten

In den weit überwiegenden Fachplanungsgesetzen²²²⁶ wie auch dem allgemeinen VwVfG (§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1) dürfen Rechte anderer *nicht* beeinträchtigt werden, es sei denn die Betroffenen haben sich spätestens im Zeitpunkt der Plangenehmigungserteilung mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt. Das Vorliegen des Einverständnisses im Falle einer – auch wesentlichen – Beeinträchtigung ist also lediglich Voraussetzung für die abschließende Erteilung der qualifizierten Plangenehmigung, nicht aber bereits für die Einleitung des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens,²²²⁷ auch wenn dies in der Praxis zweckmäßigerweise anders gehandhabt wird, um Verzögerungen durch einen ggf. erforderlichen Verfahrenswechsel zu vermeiden, wenn die notwendigen Einverständniserklärungen doch nicht erteilt werden.

2. Erweiterter Anwendungsbereich

Das Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 PBefG), wie auch etliche Landesstraßengesetze²²²⁸, sehen demgegenüber einen erweiterten Anwendungsbereich vor. Ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren ist hier auch

²²²¹ Dazu ausf. oben 2. Teil der Arbeit; ferner eingehend *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 34 ff. m.w.N.

²²²² Dies findet sich ähnlich auch in anderen Zusammenhängen, so *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797, Fn. 19 unter Verweis auf § 8 a I Nr. 1 BImSchG: „mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann“).

²²²³ Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben: BR-Drs. 363/05 v. 19.05.2005.

²²²⁴ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

²²²⁵ Art. 1 Nr. 2: neuer § 18 b Nr. 2 AEG (S. 3); Art. 3 Nr. 4: neuer § 14 b Nr. 2 WaStrG (S. 15) und Art. 6 Nr. 1: neuer § 2 a Nr. 2 MBPIG (S. 24) in BR-Drs. 363/05, Gesetzentwurf zum PIBeschlG. So bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum PIVereinfGE in BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 26, Nr. 3 in allen Bundesverkehrswegegeseetzen = BR-Drs. 756/1/92, S. 6 f.

²²²⁶ § 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPIG; sowie einige LStrG.

²²²⁷ So auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 146 a.E.

²²²⁸ § 37 II 1 StrG BW, Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG, § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG, § 38 II 1 BbgStrG, § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu), § 45 III 1 StrWG M-V (geringfügig beeinträchtigt), § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP, § 39 V 2 SächsStrG, § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA und § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

dann möglich, soweit nur eine unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung vorliegt (sog. Bagatellgrenze). Dies ist für jeden Planbetroffenen einzeln festzustellen.

Tb-Merkmal „Rechte“

Der Begriff der „Rechte“ ist dabei enger als der Begriff „Belange“ i.S.v. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG.²²²⁹ Die Begrifflichkeit „Rechte anderer“ ist mit der in § 74 Abs. 2 S. 2 sowie § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG verwendeten Formulierung deckungsgleich.²²³⁰ Mit den Rechten anderer sind ausschließlich materielle Rechtspositionen gemeint, die durch das geplante Vorhaben in Mitleidenschaft gezogen werden können, also subjektive öffentlich-rechtliche bzw. privatrechtliche Abwehransprüche.²²³¹

Daher sind in den Gesetzesmaterialien²²³² zum Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes, welches das Rechtsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung im gesamten Bundesverkehrswegebereich einführt, insbesondere das Eigentum oder sonstige dingliche Rechte, also alle von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten vermögenswerten Rechte, sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (z.B. durch Lärm) ausdrücklich erwähnt.²²³³ Erfasst wird auch die Planungshoheit der Gemeinde.²²³⁴ So wird etwa das Beteiligungsrecht der Gemeinde nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB auch dann verletzt, wenn die Durchführung des für ein Vorhaben im Sinne dieser Vorschrift erforderliche Baugenehmigungsverfahren unterbleibt, weil eine staatliche Behörde in Verkennung ihrer Zuständigkeit für das Planvorhaben ohne Einvernehmen der Gemeinde rechtswidrig eine andere Genehmigung mit den Rechtswirkungen der Baugenehmigung erteilt (hier: Erteilung einer Plangenehmigung durch das Eisenbahn-Bundesamt).²²³⁵ Umfasst sind mithin nicht nur Eigentumsrechte, auf die zur Verwirklichung des geplanten Projekts zugegriffen werden soll, sondern auch alle anderen subjektiven öffentlichen „Rechte“, die gegen das Vorhaben im Wege einer Klage vorgebracht werden können. Hierzu zählen somit ebenfalls das Recht auf Vermeidung von Lärmbeeinträchtigungen und andere rechtlich erhebliche Nachteile, sofern sie wesentlich sind.²²³⁶ Maßgeblich muss sein, ob der Betroffene einen unter Umständen auch klageweise durchsetzbaren Anspruch darauf hat, dass sein Recht bzw. rechtlich erhebliches Interesse in der Abwägung berücksichtigt wird.

²²²⁹ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165; auch *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 151 ff.; näher *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (162 ff. m.w.N.); eingehend *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 102 ff. und ausführlich S. 108 ff. m.w.N.

²²³⁰ BVerwG, DVBl. 1997, 707 = NVwZ 1997, 919; siehe auch entsprechende Kommentierungen, etwa *Knack*, VwVfG, § 75 Rn. 44; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 114.

²²³¹ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 196 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 22.3.1995 – 11 A 1.95 -, BVerwGE 98, 100 (104 f.).

²²³² BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993 zum Entwurf des PIVereinfG, S. 19 zu § 36 b BBahnG (jetzt § 18 II AEG).

²²³³ Ausführlich *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (164 ff. m.w.N.); *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 108 ff. m.w.N.

²²³⁴ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137; näher *Pfeil*, a.a.O., S. 173 f.; *Ringel*, a.a.O., 135 ff. m.w.N.

²²³⁵ VGH BW, Beschl. v. 10.12.2001 – 5 S 2274/01 -, juris LS 1 = ZfBR 2002, 504 = BauR 2002, 1217 = NVwZ-RR 2002, 818 = BRS 64 Nr. 176 (2001) = DVBl. 2002, 1141 (nur LS) = DÖV 2002, 964 (nur LS).

²²³⁶ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165 unter Verweis auf VGH Mannheim, NVwZ 1999, 550; NuR 1996, 34; siehe zu Lärm- und Abgasimmissionen speziell *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 108 ff. (123 ff. m.w.N.).

Das beschleunigte Plangenehmigungsverfahren verzichtet auf wesentliche Verfahrensschritte des förmlichen Planfeststellungsverfahrens, also auf das Anhörungsverfahren i.S.d. § 73 Abs. 4 VwVfG sowie den Erörterungstermin nach § 73 Abs. 6 VwVfG, gerade aus dem Grund, weil keine (wesentlichen)²²³⁷ privaten Rechte Dritter in die fachplanerische Abwägung einzustellen sind, weil sie entweder nicht bzw. nur geringfügig betroffen sind oder sich gar mit dem Bauvorhaben ausdrücklich einverstanden erklärt haben.

Reine Verfahrensrechte – wie das Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände nach § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG a.F.²²³⁸ bzw. nunmehr konkret § 58 I Nr. 2, 3 und § 60 II 1 Nr. 6, 7 BNatSchG – sowie bloße Belange, die nicht als Rechte zu qualifizieren sind, reichen schließlich nicht aus.²²³⁹ Die Entscheidung, anstelle eines regulären Planfeststellungsbeschlusses eine beschleunigte Plangenehmigung zu erteilen, bedarf desweiteren auch nicht der Zustimmung der anerkannten Naturschutzvereine,²²⁴⁰ da sie nicht zu den „Betroffenen“ (Einwendungsberechtigten) zählen.²²⁴¹ Das Beteiligungsrecht der anerkannten Naturschutzverbände wird jedoch verletzt, wenn die Zulassungsbehörde ein an sich gebotenes Planfeststellungsverfahren umgeht.²²⁴² Rechte anderer sind schließlich die aller Rechtssubjekte, die nicht Vorhabenträger sind und daher potentiell Betroffene sein können.²²⁴³

3. Prognose bzgl. Rechtsbeeinträchtigung

Ob durch das geplante Vorhaben dabei eine (nur unwesentliche)²²⁴⁴ Rechtsbeeinträchtigung hervorgerufen wird, muss die zuständige Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde aufgrund einer vorausschauenden Prognose der von dem Bauprojekt zu erwartenden Auswirkungen entscheiden. Inwiefern also Rechte Dritter voraussichtlich beeinträchtigt werden könnten, wird ermittelt, indem bei bzw. vor eigentlichem Verfahrensbeginn ein wertender Vergleich vor und nach Fertigstellung des Vorhabens vorgenommen wird. Diese Prognoseentscheidung setzt dabei unbedingt eine dem behördlichen Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG genügende Tatsachenermittlung voraus.²²⁴⁵

a) *Kritik: Verfahrenswahl greife planerischer Abwägung voraus*

Doch ist die Notwendigkeit einer solchen Vorhersage, die naturgemäß gewissen Unsicherheiten unterworfen ist, nicht unproblematisch.²²⁴⁶ Denn das förmliche Planfeststellungsverfahren dient

²²³⁷ So im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht sowie etlichen Landesstraßengesetzen.

²²³⁸ Grundlegend BVerwG, Urt. 22.3.1995 – 11 A 1.95 -, BVerwGE 98, 100 (LS 1, 2 und S. 105) = DVBl. 1995, 1006 = NuR 1995, 454 = NVwZ 1996, 392.

²²³⁹ Vgl. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 153; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 137.

²²⁴⁰ Grundlegend BVerwG, Urt. 22.3.1995 – 11 A 1.95 -, BVerwGE 98, 100 (LS 2 und S. 104 f.) = DVBl. 1995, 1006 = NuR 1995, 454 = NVwZ 1996, 392.

²²⁴¹ VGH Kassel, Urt. v. 1.9.1998 – 7 UE 2170/95 -, ZUR 1999, 166 = NuR 1999, 159 (LS 3).

²²⁴² Siehe nur BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 – 11 A 43/96, BVerwGE 104, 367 = NuR 1997, 506 = NVwZ 1998, 279 (LS 3, 280 f.); VGH Kassel, Urt. v. 1.9.1998 – 7 UE 2170/95 -, ZUR 1999, 166 = NuR 1999, 159 (LS 1); *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 58 Rn. 15 f. und § 61 Rn. 14 f.

²²⁴³ Dazu näher *Pfeil*, a.a.O., S. 166 ff.

²²⁴⁴ Zulässig im FStrG (§ 17 I a 1 Nr. 3) und PBefG (§ 28 I a 1 Nr. 3) sowie etlichen LStrG. Vgl. zur noch zulässigen Grundstücksinanspruchnahme oben 3. Teil, A 4.3.). Zuletzt VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (LS 5,6 und S. 343 ff., zu 2).

²²⁴⁵ *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 155.

²²⁴⁶ Siehe *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 143; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 166.

u.a. gerade auch der Prüfung, ob und inwieweit Rechte und Belange Dritter durch das Planvorhaben beeinträchtigt werden können. Insofern wird dem Plangenehmigungsverfahren von Teilen des Schrifttums entgegen gehalten, die Prognose über die Relevanz des geplanten Projektes für Rechte Dritter greife in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise der gebotenen planerischen Abwägung vor und erscheine zudem fragwürdig im Hinblick auf einen ggf. gebotenen Grundrechtsschutz durch Verfahren.²²⁴⁷

b) Streiterörterung

Zutreffend erscheint der Einwand, dass durch den Wegfall der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung die Informationsgewinnung nahezu gänzlich auf den Vorhabenträger²²⁴⁸ und die zuständige Plangenehmigungsbehörde verlagert wird, die aber planbetroffene Dritte nach Vorgabe des § 28 VwVfG anzuhören hat und auch von Amts wegen bzw. auf Antrag gem. § 13 II 1 VwVfG diejenigen, deren rechtliche Interessen berührt werden, als Beteiligte hinzuziehen kann. Sollte der Ausgang des Verfahrens schließlich sogar rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten haben, was bei der qualifizierten Plangenehmigung stets in Betracht zu ziehen ist,²²⁴⁹ so *muss* dieser auf Antrag als Beteiligter hinzugezogen werden; soweit er der Behörde bekannt ist, hat diese ihn *vor* der Einleitung des Verfahrens zu benachrichtigen (S. 2).

Es kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass die Zusammenstellung des abwägungserheblichen Materials mangels Beteiligung der Öffentlichkeit und anerkannter Naturschutzvereine (anders im Falle von § 17 I b FStrG sowie einiger landesstraßenrechtlicher Regelungen²²⁵⁰, wo bei UVP-pflichtigen Vorhaben die Öffentlichkeit nach § 9 III UVPG²²⁵¹ beteiligt wird, also im schriftlichen Verfahren ohne mündliche Erörterung,²²⁵² sowie ggf. Naturschutzverbände, soweit im Plangenehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist²²⁵³ – so bei § 17 I b FStrG) im verkürzten Plangenehmigungsverfahren zumindest erschwert ist.²²⁵⁴ Schließlich dient die breite Öffentlichkeitsbeteiligung in erster Linie zwei Zwecken: Hauptgrund ist zum einen sicherlich die Schaffung einer verbesserten Informationsbasis, indem die Öffentlichkeit gemäß § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG die Möglichkeit erhält, durch das Vorhaben berührte Belange bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (1 Monat) vorzubringen, damit alle entscheidungsrelevanten Punkte im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bedacht werden. Jedoch kann gem. § 73 Abs. 3 S. 2 VwVfG auch im planfeststellungsrechtlichen Verfahren auf eine Auslegung verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen. Diese zulässige Vorgehensweise in Form der Verfahrensstraffung ähnelt bereits der Betroffenenbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren.

²²⁴⁷ So *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, a.a.O., § 74 Rn. 166 m.w.N. in Fn. 102; in diesem Sinne auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, a.a.O., § 74 Rn. 143; kritisch bereits *Gassner*, NuR 1996, 492 ff.; *Fisahn*, NJ 1996, 63 ff.

²²⁴⁸ Vgl. dazu den Erfahrungsbericht aus der Praxis: Behördenumfrage 2001 im 3. Teil A. I. 3.).

²²⁴⁹ Siehe zu den planfeststellungsgleichen Rechtswirkungen der PG den 5. Teil der Arbeit.

²²⁵⁰ Etwa § 38 II, III BbgStrG; § 45 III 2 StrWG-MV; § 39 V 4 SächsStrG; § 38 II 4 ThürStrG.

²²⁵¹ § 38 Abs. 3 S. 1 BbgStrG sieht sogar eine reguläre UVP im Rahmen der Plangenehmigung vor, bei Vorhaben bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, die also der UVP-Pflicht unterliegen.

²²⁵² Vgl. in diesem Zusammenhang BR-Drs. 14/9493 v. 18.6.2002, S. 4.

²²⁵³ Siehe § 58 I Nr. 3 BNatSchG (Regelung läuft derzeit noch leer) und § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG.

²²⁵⁴ Anders jedoch weit überwiegende Antwort der Straßenbaubehörden auf die bundesweite Umfrage im Jahre 2001 einschränkend nur die *Regierung von Mittelfranken* (Bayern), s. 3. Teil, A 5.2.).

Neben die Funktion der Informationsgewinnung durch die Beteiligung der Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren tritt zudem ein gewisser Befriedigungseffekt. Denn Betroffene erhalten innerhalb des anschließenden Erörterungstermins die Möglichkeit, ihre Sichtweise darzustellen, indem ihre (rechtzeitig) erhobenen Einwendungen gegen den Plan besprochen werden (§ 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG). Dies kann wiederum zum Abbau von Widerständen führen, dient also letztlich der kooperativen Verständigung und Akzeptanzsteigerung für das geplante Projekt.²²⁵⁵

Der Gesetzgeber hat dem Erörterungstermin also hauptsächlich die Funktion zgedacht, die Transparenz des Abwägungsvorganges und die Akzeptanz für das Vorhaben zu erhöhen, den Planungsbetroffenen und dem Vorhabensträger Gelegenheit zur Verständigung zu geben und das Vorhaben sowie die konfliktbewältigende Entscheidung der Behörde zu optimieren. Aktuell wird jedoch darüber nachgedacht, die Durchführung eines mündlichen Erörterungstermins, der weder europa- noch verfassungsrechtlich geboten ist, in das Ermessen der Anhörungsbehörde zu stellen.²²⁵⁶ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass seit dem PIVereinfG vom 17.12.1993 bei der bloßen Änderung einer Bundesfernstraße im Rahmen einer Planfeststellung bereits von einer förmlichen Erörterung²²⁵⁷ abgesehen werden kann nach § 17 Abs. 3 c S. 3 FStrG.²²⁵⁸ Schon diese aufgezeigten optionalen Verkürzungsmöglichkeiten des streng formalisierten Planfeststellungsverfahrens verdeutlichen, dass etwa Änderungen bereits vorhandener Straßen, die in aller Regel weniger Konfliktpotential bergen als ein Straßenneubau, vom Verfahrensablauf dem angezeigten Planungsaufwand sachgerecht angepasst werden. Daher erscheint es nur konsequent, sachlich wie rechtlich einfachere Planvorhaben mittels Plangenehmigung zuzulassen, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, um den erheblichen Zeit- und Kostenaufwand eines aufwendigen planfeststellungsrechtlichen Verfahrens zu vermeiden. Denn genau diesem Zweck dienend wurde das Rechtsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung eingeführt, um (einfache) Planungsvorhaben zu vereinfachen und zu beschleunigen.²²⁵⁹ Das Beschleunigungsinstrument kann dabei jedoch nicht nur bei Ausbau- sondern auch bei Neubauvorhaben zum Einsatz kommen, soweit der gesetzlich vorgegebene Anwendungsbereich eröffnet ist. Sollten die noch strengeren Voraussetzungen einer Planfreistellung vorliegen, ist sogar nicht einmal mehr ein Plangenehmigungsverfahren erforderlich.

²²⁵⁵ Zur Bedeutung der Bürgerbeteiligung auch für den Umweltschutz *Fisahn*, NJ 1996, 63 (65 ff.).

²²⁵⁶ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Effizienzsteigerung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren u. Plangenehmigungen in BR-Drs. 467/05 v. 7.6.2005, S. 1 f. (zu Art. 1 Nr. 1 d) und Begründung (S. 4); Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben in BR-Drs. 363/05 v. 19.5.2005, S. 2 (zu Art. 1 Nr. 5 zum AEG), S. 8 (zu Art. 2 Nr. 5 zum FStrG), S. 14 f. (zu Art. 3 Nr. 4 zum WaStrG), S. 21 (zu Art. 5 Nr. 5 zum LuftVG), S. 23 (zu Art. 6 Nr. 5 zum MBPlG), S. 28 (zu Art. 8 Nr. 5 zum EnWG), Begr. S. 41 f.

²²⁵⁷ Im Sinne des § 73 VI VwVfG und der entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen sowie des § 9 I 2 UVPG.

²²⁵⁸ So auch § 36 d Nr. 4 BBahnG (jetzt § 20 I Nr. 4 AEG); § 17 Nr. 4 WaStrG (Ausbau einer Bundeswasserstraße); § 10 II Nr. 5 LuftVG; § 29 I a Nr. 5 PBefG; § 5 I Nr. 5 MBPlG.

²²⁵⁹ Siehe exemplarisch zum PIVereinfGE BT-Drs. 12/4328, S. 19 (zu § 36 b BBahnG); zur fachgebietsübergreifenden Einführung der Plangenehmigung in § 74 VI VwVfG BT-Drs. 13/3995, S. 1 f. und S. 10 (zu Nr. 8 (§ 74)).

Nach der zum BBauG entwickelten²²⁶⁰, auf die fernstraßenrechtliche²²⁶¹ und schließlich auf die wasserrechtliche Planung²²⁶² aber im Grundsatz ohne weiteres übertragbaren Rechtsprechung verlangt das Abwägungsgebot, dass - *erstens* - eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass - *zweitens* - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß und schließlich - *drittens* - dass weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.²²⁶³ Das aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit abgeleitete planerische Abwägungsgebot gebietet daher, das Abwägungsmaterial gerade im Plangenehmigungsverfahren mit der erforderlichen Sorgfalt zusammenzustellen und alle von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. An die Vollständigkeit des konkret abwägungserheblichen Materials sind somit die gleichen Anforderungen zu stellen wie im regulären Planfeststellungsverfahren, ggf. kann die Plangenehmigungsbehörde auch im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren einzelne zweckmäßige Verfahrensschritte des förmlichen Verfahrens einflechten, soweit ihr dies sinnvoll erscheint.²²⁶⁴ Um alle Belange in die Abwägung einstellen zu können, die nach Lage der Dinge einzustellen sind, kann daher etwa eine freiwillige Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen. Um weiterhin eine wirksame Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, könnte die Öffentlichkeit parallel zur Anhörung der Träger öffentlicher Belange beteiligt werden.²²⁶⁵ Selbst wenn eine geringfügige Verzögerung eintreten sollte, um die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung zu klären, also ob bzw. inwiefern Rechte anderer beeinträchtigt werden, würde der immense Zeitvorteil dieses Beschleunigungsinstrumentes gegenüber einem regulären Planfeststellungsverfahren etwaige Verzögerungen mit Leichtigkeit aufwiegen.²²⁶⁶ Eine Öffentlichkeitsbeteiligung wird im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens aber nach wie vor eine seltene Ausnahme bleiben. Jedoch kann das Verfahren – wie aufgezeigt – den jeweiligen Erfordernissen flexibel angepasst werden.

c) *Streitentscheid*

Auch wenn die Informationsgewinnung im Einzelfall erschwert sein kann, da die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials von der Plangenehmigungsbehörde selbst – weitgehend ohne Mitwirkung von ansonsten Verfahrensbeteiligten – vorgenommen werden muss, ist dadurch eine Verletzung des Abwägungsgebotes in der Konsequenz jedoch keinesfalls zwingend und im

²²⁶⁰ Grundlegend z. *planerischen Gestaltungsfreiheit* BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, BVerwGE 34, 301 (304 f.) st. Rspr.

²²⁶¹ Im Anschluß daran BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 (59) = NJW 1975, 1373 (1375 f.).

²²⁶² BVerwG, Urt. v. 10.2.1978 - 4 C 25.75 -, BVerwGE 55, 220 (227 f.) = NJW 1978, 2308 (2309).

²²⁶³ BVerwG, Urt. v. 14.2.1975, BVerwGE 48, 56 (63 f.) NJW 1975, 1373 (1375 a.E.) zum Abwägungsgebot im FStrR.

²²⁶⁴ Zur freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung auch im (luftrechtlichen) Plangenehmigungsverfahren unter Hinzuziehung anerkannter Naturschutzverbände positiv *Weber/Jürgensen*, NWVBl. 1999, 6 (11, 13 f.). Die Beteiligung der Öffentlichkeit hatte dort zu einer größeren Verfahrenssicherheit geführt und sogar beschleunigenden Effekt (S. 14). Allerdings wurde bewußt auf einen Erörterungstermin verzichtet, da dieser zu ganz erheblichen Verzögerungen geführt hätte und dem Instrument der Plangenehmigung somit (z.T.) die Funktionsfähigkeit genommen hätte.

²²⁶⁵ So bei der Plangenehmigung zum Flugplatz Dortmund-Wickede, a.a.O., S. 13 f.

²²⁶⁶ Siehe umfangreiches Datenmaterial der bundesweiten Behördenumfrage aus dem Jahre 2001, 3. Teil, A I 1.a.-c.).

Regelfall sogar eher fernliegend.²²⁶⁷ Denn zumeist handelt es sich um kleinere Planvorhaben mit wenig Konfliktpotential, wo der Kreis der Betroffenen klar abgrenzbar ist und diese zudem die Möglichkeit erhalten, sich gemäß § 28 VwVfG bzw. ggf. § 13 Abs.2 VwVfG zu äußern. Die Beteiligung der Öffentlichkeit stellt insoweit nur eine Erleichterung der Zusammenstellung des abwägungserheblichen Materials dar, ist aber keineswegs obligatorische Voraussetzung für ein rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechendes Verfahren und einen eben solchen Abwägungsvorgang.

Auch wird mit der Prognose, dass Rechte anderer nicht (wesentlich) beeinträchtigt werden, nicht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise der gebotenen planerischen Abwägung vorgegriffen, denn es handelt sich hierbei lediglich um eine Vorhersage, deren Richtigkeit sich erst noch im Plangenehmigungsverfahren erweisen muss. Erst wenn sich diese Annahme bis zum Ende des Verfahrens bestätigt, darf die Verwaltungsbehörde auch eine Plangenehmigung erteilen. Denn maßgeblich ist hier allein der Erlasszeitpunkt.²²⁶⁸

Ist eine hinreichend sichere Beurteilung, ob Rechte Dritter durch das Vorhaben (wesentlich) beeinträchtigt werden, hingegen auch am Ende des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens nicht möglich, bestehen also Restzweifel, liegen die Genehmigungsvoraussetzungen letztlich nicht sicher vor, so dass die Behörde *jederzeit* in ein förmliches Planfeststellungsverfahren wechseln kann und sollte.²²⁶⁹ Nur eine derart dynamische Betrachtungsweise eröffnet dem Instrument des beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens den ihm vom Gesetzgeber zgedachten breiten Anwendungsbereich und berücksichtigt angemessen den gesetzlichen Wortlaut („An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung *erteilt* werden , wenn ...“), so dass die zugrunde liegende Zielsetzung – Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen – erreicht wird. Denn die Planungspraxis benötigt flexible Planungsmöglichkeiten. Auch die Entstehungsgeschichte dieses besonderen Beschleunigungsinstrumentes sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung sprechen hinlänglich für dieses Verständnis.

4. Unwesentliche Grundstücksinanspruchnahme und Verfassungsmäßigkeit

Ferner genügt die Betroffenenbeteiligung einer verfassungsgemäßen Ausgestaltung²²⁷⁰ des Verfahrens, denn Grundrechtsschutz durch Verfahren (Vorverlagerung des Rechtsschutzes)²²⁷¹ ist nur dort erforderlich, wo in *erheblicher* Weise in Rechte von Beteiligten eingegriffen wird. Auch bestimmt sich das Ausmaß der Verfahrensbeteiligung anhand der konkreten Betroffenheit, also

²²⁶⁷ So auch OVG Schleswig, Beschluss v. 19.6.1996 - 4 M 26/96 -, Ausbau d. B 431 durch PG, „Grauer Esel“, S. 24 ff. (26 f.), (n.V.) mit viel Kritik an der PG bzgl. des zu beachtenden Abwägungsgebotes.

²²⁶⁸ Zutreffend *Rosenbach*, DVBl. 1997, 1223 (12224, zu 2.); weitergehend, also a.A. *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 143. Vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01 -, juris (LS und Rn. 5).

²²⁶⁹ *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 153; *Rosenbach*, a.a.O., DVBl. 1997, 1223 (1224).

²²⁷⁰ Ausführlich zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Bürgerbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren *Fritsch-Seerhausen*, Plangenehmigung und Öffentlichkeit, Diss. 1993 (insb. S. 83 ff. m.w.N.); so im Ergebnis auch *Eckert*, Die Beschleunigung v. Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, Sp. FB Nr. 164, S. 106; näher *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- u. Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 39 ff.; zusammengefasst *ders.*, UPR 1999, 41 (43 ff.); ferner VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris Rn. 21 ff./24 f.), NuR 1996, 34; jüngst *ders.*, Urt. v. 6.4.2004 - 8 S 1997/03 -, VBIBW 2004, 341 (LS 6, S. 344).

²²⁷¹ Grundlegend BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979 - 1 BvR 385/77 -, BVerfGE 53, 30 (59 f., 65) *Mühlheim-Kärlich*.

der Schwere des möglichen Grundrechtseingriffs. Die gesetzlichen Vorgaben der Plangenehmigung erlauben aber generell keine Rechtsbeeinträchtigung bzw. maximal unwesentliche Beeinträchtigungen ohne Zustimmung der Betroffenen, so dass Grundrechtsverletzungen durch den Gesetzgeber von vornherein ausgeschlossen worden sind.²²⁷² Bagatellen, alltägliche Lästigkeiten oder auf subjektiven Empfindlichkeiten beruhende Beeinträchtigungen, mögen sie auch auf einfachgesetzlicher Ebene relevant sein, stellen noch keinen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen dar. Erforderlich ist vielmehr ein Mindestmaß an quantitativer und qualitativer Erheblichkeit.

Unwesentlich kann etwa die Beanspruchung eines für die Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder die bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. So hat das BVerwG grundsätzlich entschieden, dass der Zugriff auf eine kleine Fläche von nur 26 qm eines insgesamt 409 qm großen Grundstücks im Wege der Plangenehmigung ($\cong 6,4\%$ der Gesamtfläche) als „*nicht wesentliche*“ Grundstücksinanspruchnahme anzusehen ist.²²⁷³ Ferner hat der VGH Baden-Württemberg zu § 37 Abs. 2 StrG BW (insoweit wortgleich zu § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) entschieden, dass die Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge von ca. 29 m bei einem Grundstück von 437 qm (Inanspruchnahme von ca. 6,6 % der Grundfläche) nicht wesentlich ist.²²⁷⁴ Eine (fern-)straßenrechtliche²²⁷⁵ bzw. personenbeförderungsrechtliche Plangenehmigung ist bei Eingriffen in das Grundeigentum somit auch dann zulässig, wenn die Betroffenen hiermit nicht einverstanden sind.²²⁷⁶

Ob der plangenehmigte Eigentumsentzug schließlich eine nur unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellt, ist eine Frage des konkreten Einzelfalls. Doch selbst wenn eine Plangenehmigung unter Verstoß gegen den gesetzlich vorgegebenen Anwendungsbereich erteilt wurde, führt dieser Rechtsverstoß noch nicht zu einer Verletzung eigener Rechte des Betroffenen.²²⁷⁷ Denn der Planbetroffene kann zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden, er hat aber keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren – hier dem förmlichen Planfeststellungsverfahren – geschieht.²²⁷⁸

Weitergehend hat das VG Schleswig in einem Urteil vom 26.11.1998²²⁷⁹ sogar entschieden, dass die Inanspruchnahme von 4.300 qm einer landwirtschaftlich genutzten Grundstücksfläche von

²²⁷² Vgl. Axer, DÖV 1995, 495 (498 f.).

²²⁷³ Grundlegend BVerwG, Beschl. v. 15.12.1995 - 4 A 19/95, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 = juris LS u. Rn. 11.

²²⁷⁴ VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94, NuR 1996, 34 = juris Rn. 2, 7, 10 u. näher Rn. 20 ff., zitiert in Kodal/Krämer, StrassenR, 6. Aufl. Kap. 35 Rn. 35.1.

²²⁷⁵ Ausgenommen die LStrG, die eine nicht wesentliche Beeinträchtigung von vornherein nicht zulassen.

²²⁷⁶ VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94, NuR 1996, 34 LS 1 = UPR 1995, 460 (LS 1) = juris LS 1 u. Rn. 21 f.

²²⁷⁷ So explizit VGH BW, a.a.O., LS 2 u. Rn. 25 (juris); bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 - 4 A 7/98, 4 VR 3/98, NVwZ-RR 1999, 556 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 = juris LS 1 und Rn. 9 unter Verweis auf die st. Rspr. des BVerwG.

²²⁷⁸ St. Rspr., BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004, 9 VR 14/04, juris Orientierungssatz und näher Rn. 9 unter Verweis auf die st. Rspr. u.a. Beschl. v. 5.3.1999 - 4 VR 3.98, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 = NVwZ-RR 1999, 556; so auch Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174; Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 147; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 136, konkret Rn. 158 a.

²²⁷⁹ VG SH, Urt. v. 26.11.1998 - 12 A 322/95 (n.V. und auch nicht bei juris aufgeführt).

insgesamt 20.705 qm für die Errichtung eines Lärmschutzwalls an der BAB 21 im Wege der Plangenehmigung ($\cong 20,77\%$ der Grundstücksfläche!) *nicht wesentlich* i.S.v. § 17 Abs. 1 a FStrG sei, da einzelfallbezogen auf die Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Gesamtbetriebsfläche von 46 ha abzustellen sei, so dass letztlich nur ca. 0,4 ha (ca. 1 %) des Grundeigentums in Anspruch genommen werde. Die Bedeutung der Fläche für die Wirtschaftlichkeit und Existenzsicherung des Betriebes sei insgesamt zu gering, um in ihrem Entzug eine wesentliche Beeinträchtigung zu sehen.²²⁸⁰ Selbst bei isolierter Betrachtung nur der betroffenen Parzelle stelle die Inanspruchnahme von etwa 1/5 der Fläche noch keine wesentliche Betroffenheit dar. Denn bereits die bisherige Situationsgebundenheit, die durch einen extremen Längsschnitt der gekennzeichneten Bodenfläche bei einer Breite von 25-30 m geprägt war, hätte eine landwirtschaftlich effektive Nutzung nicht begründen können, da die Arbeitsbreite der landwirtschaftlichen Ackergeräte - nach Angaben des betroffenen Klägers - bei 12 m lag. Das Schmälern durch den Lärmschutzwall auf eine Breite von 15-20 m, falle demgemäß nicht ins Gewicht.²²⁸¹ Denn die verbleibende Restbreite betrug zuvor 1-6 m und jetzt 3-8 m.

Bei teilweiser Inanspruchnahme eines Grundstücks liegt in der Regel also eine nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung (i.S.d. § 37 Abs. 2 S. 1 StrG BW)²²⁸² vor, wenn der Eigentumsentzug die bisherigen Möglichkeiten zur Nutzung dieses Grundstücks allenfalls geringfügig beeinträchtigt.²²⁸³ Dieses Verständnis der Anwendungsmöglichkeiten für eine Plangenehmigung ist zudem verfassungsrechtlich unbedenklich, denn schließlich schreibt Art. 14 Abs. 3 GG für die Zulässigkeit einer Enteignung kein bestimmtes Verfahren vor. Es ist mithin nicht zwingend, dass ein (geringfügiger) enteignender Eingriff nur aufgrund eines Planfeststellungsverfahrens erfolgen darf.²²⁸⁴ Eine Grenze kann hier in der Regel bei einer Inanspruchnahme von etwa **5 % der gesamten Grundstücksfläche** angesetzt werden (Fälle von geringfügiger Bedeutung), bei einer darüber hinausgehenden Beeinträchtigung sollte besser ein förmliches Planfeststellungsverfahren gewählt werden.²²⁸⁵ Dabei ist allerdings stets auf die konkreten Besonderheiten des Einzelfalles abzustellen, so dass die 5 % nur als grober Richtwert zu betrachten sind.²²⁸⁶ Aus Sicht der Plangenehmigungsbehörde (Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern in Schwerin) vertritt *Schittny* dagegen weitergehend die Ansicht, dass sogar noch eine Grundstücksinanspruchnahme von bis zu 10 % eine unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellen würde.²²⁸⁷ Er überträgt dafür die Rechtspraxis im Grundbuchrecht, wo eine Mehrinanspruchnahme in besagter Größen-

²²⁸⁰ VG SH, Urt. v. 26.11.1998 – 12 A 322/95 (n.V., S. 5 f.).

²²⁸¹ A.a.O., S. 6.

²²⁸² § 37 II 1 StrG BW lässt die PG gleich dem FStrG auch bei nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zu.

²²⁸³ Instrukтив VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03 -, VBIBW 2004, 341 (LS 6, S. 344 m.w.N.) = juris LS 6 u. Rn. 36 m.w.N..

²²⁸⁴ So bereits VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris Rn. 21 ff./24 f.), NuR 1996, 34; jüngst VGH BW, Urt. v. 6.4.2004, a.a.O. (S. 344, li. Sp. M.) = näher juris Rn. 37 ff. (grundlegend zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Enteignung BVerwGE 67, 74 (76 ff.: st. Rspr.).

²²⁸⁵ *Stüer*, Hb. des Bau- u. FachplR, 2. Aufl., Rn. 2078 (S. 887 f.) betrachtet es sogar als systemgerechter, den Anwendungsbereich der qualifizierten Plangenehmigung bereits dort enden zu lassen, wo auf privates Grundeigentum enteignend zugegriffen werden soll (so auch GenBeschlGE, BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 10 (zu Nr. 8), der die PG in § 74 VI VwVfG fachgebietsübergreifend einführt).

²²⁸⁶ Vgl. VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 – 8 S 1196/94, NuR 1996, 34 (LS 1 u. Gründe) = UPR 1995, 460 (nur LS).

²²⁸⁷ *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (114 f.). Zuständig ist jetzt RD *Witting*, vgl. zur Thematik Plangenehmigung auch *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

ordnung noch als geringfügig bewertet wird. Allerdings wird weiter ausgeführt, dass dies nicht uneingeschränkt gelten könne. So würde etwa der Wegfall eines gesamten Vorgartens eines Hauses, der Fortfall von Privatparkplätzen für ein Geschäft oder auch die Durchschneidung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche wirtschaftlich bzw. bewirtschaftungsmäßig derartige Nachteile mit sich bringen, dass im Ergebnis in diesen besonderen Fällen nicht mehr von einer nur unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigung gesprochen werden könne.²²⁸⁸ Andererseits sei der gerade Abschnitt einer landwirtschaftlichen Nutzfläche bei einem Verhältnis von Inanspruchnahme zur Gesamtfläche von weniger als 10 % in aller Regel als nicht wesentlich anzusehen, was speziell beim Bau von Radwegen zum Tragen käme.²²⁸⁹ Eine nur vorübergehende Inanspruchnahme (z.B. als Baustreifen) von Grund und Boden stellt nach allgemeiner Ansicht schließlich keine Rechtsbeeinträchtigung wesentlicher Art dar.²²⁹⁰

Wie so oft, hängt die rechtliche Beurteilung, ob noch eine unwesentliche oder doch schon im Wege der Plangenehmigung unzulässige wesentliche Grundstücksinanspruchnahme gegeben ist, von den jeweiligen Einzelfallumständen ab, also speziell der Größe der in Anspruch zu nehmenden Fläche im Verhältnis zum Gesamtgrundstück im Wege einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise und der Dauer der Inanspruchnahme – relevant letztlich nur die Fälle dauernder Enteignung. Eine starre Grenze kann folglich nicht gezogen werden, wenn auch ein Rahmen von 5-10 % als Bezugspunkt dienen kann. Es muss aber in den Fällen, in denen auf privates Eigentum oder sonstige Rechte anderer zugegriffen wird, eine Abwägung stattfinden, die mit der im Rahmen einer förmlichen Planfeststellung absolut vergleichbar ist. In diesem grundrechtssensiblen Bereich ist besonderes rechtsstaatliches Augenmaß gefragt, Beschleunigungsgesichtspunkte sollten hier nicht allein maßgeblich sein.

5. Grenze zur Rechtsbeeinträchtigung

a) Direkter Zugriff auf fremde Rechte

Wann schließlich eine Rechtsbeeinträchtigung vorliegt, ist seit jeher umstritten.²²⁹¹ Die Rechtsprechung und ein Teil der Literatur vertreten die Auffassung, dass mit einer solchen Rechtsbeeinträchtigung, die im übrigen Fachplanungsrecht – mit Ausnahme des Fernstraßen- und Personenbeförderungsrechts (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie etlichen Landesstraßengesetzen²²⁹², wo im Wege der Plangenehmigung auch eine noch unwesentliche Beeinträchtigung zulässig ist – nur im Einverständnis des Betroffenen das Absehen von einem förmlichen Planfeststellungsverfahren zulässt, nur der *direkte Zugriff auf fremde Rechte* gemeint ist,

²²⁸⁸ Schittny, a.a.O., S. 115 Mitte, zu b).

²²⁸⁹ Ebd., S. 115 unten unter Verweis auf den bereits angeführten Beschluss des BVerwG v. 15.12.1995 – 4 A 19/95 –, Buchholz 407.4 § 12 FStrG Nr. 10 = juris. Vgl. in diesem Zusammenhang jüngst VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (LS 6 u. S. 344, speziell li. Sp. o.).

²²⁹⁰ So auch VGH BW, a.a.O., VBIBW 2004, 341 (344) und Schittny, a.a.O., S. 115 o. zu a).

²²⁹¹ Dazu sehr ausführlich Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 108 ff. m.w.N. (zum Eigentumsrecht des Art. 14 GG), S. 123 ff. (zu Lärm- u. Abgasimmissionen), S. 131 ff. (zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden) und schließlich S. 139 f. zum Abwägungsgebot; Pfeil, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (S. 162 ff. allg. zu Rechten; S. 164 ff. zum Eigentum u. geschützten Personenkreis u. S. 174 ff. zur Intensität).

²²⁹² § 37 II 1 StrG BW, Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG, § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG, § 38 II 1 BbgStrG, § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG (neu), § 45 III 1 StrWG M-V (geringfügig beeinträchtigt), § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP, § 39 V 2 SächsStrG, § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA und § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

nicht aber die bei jeder raumbeanspruchenden Planung gebotene wertende Einbeziehung der Belange Dritter in die Abwägungsentscheidung.²²⁹³

Diesem Standpunkt ist zunächst insoweit zuzustimmen, als dass mit dieser Formel den hier allein maßgeblichen Rechten die bloßen Belange gegenüber gestellt werden, auf deren Beeinträchtigung es bereits vom Wortlaut her nicht ankommt (s.o.). Richtig ist ferner, dass eine Rechtsbeeinträchtigung immer dann klar vorliegt, wenn fremdes Grundeigentum durch das Planvorhaben unmittelbar in Anspruch genommen werden soll (s.o.). Insofern besteht ein enger sachlicher Zusammenhang mit der enteignungsrechtlichen Vorwirkung²²⁹⁴ der Plangenehmigung im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie allen Landesstraßengesetzen, die ein Plangenehmigungsverfahren auch bei einer unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigung (Grundstücksinanspruchnahme) zulassen.²²⁹⁵

b) Mittelbare Einwirkung auch erfasst

Eine Rechtsbeeinträchtigung ist aber auch dann gegeben, wenn das Planvorhaben nur mittelbar auf Rechte Dritter einwirkt und diese Einwirkung die Grenze der Zumutbarkeit überschreitet.²²⁹⁶ Denn die betreffenden Rechtspositionen der Planbetroffenen setzen dem Vorhaben eine Grenze, welche durch eine gerechte Abwägung nicht mehr überwindbar ist.²²⁹⁷ Das ist zumindest der Fall, wenn von dem Vorhaben Immissionen, also insbesondere Lärm und Luftverunreinigungen, ausgehen, welche normativ festgelegte Grenzwerte überschreiten.²²⁹⁸

aa) § 41 BImSchG und schädliche Umwelteinwirkung i.S.v. § 3 I BImSchG

So stehen den Straßennachbarn nach § 41 BImSchG bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie Eisenbahnen, Magnetschwebbahnen und Straßen (unbeschadet des § 50 BImSchG) Abwehransprüche etwa auch nur unter der Voraussetzung zu, dass die Verkehrsgeräusche die Qualität schädlicher Umwelteinwirkungen haben. Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 BImSchG ist dies der Fall, wenn z.B. der Lärm (Immissionen in § 3 II BImSchG und Luftverunreinigung in § 3 IV BImSchG definiert) geeignet ist, Gefahren, zumindest aber erhebliche Nachteile bzw. erhebliche Belästigungen für die Nachbarschaft (oder Allgemeinheit) herbeizuführen. Die danach maßgebliche Erheblichkeitsschwelle wird im Falle von Lärmimis-

²²⁹³ St. Rspr., vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 29.12.1994 – 7 VR 12/94, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3 (juris, LS 1 u. S. 3 Mitte); BVerwG, Urte. v. 27.11.1996 – 11 A 100.95, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 18 = NVwZ 1997, 994; BVerwG, Beschl. v. 24.2.1998 – 4 VR 13.97 (4 A 39.97), NVwZ 1998, 1178 (1179); VGH BW, Urte. v. 21.10.1999 – 5 S 2575/98, juris Rn. 19 a.E. = DÖV 2000, 342 = NVwZ-RR 2000, 420; BVerwG, Urte. v. 20.12.2000 – 11 A 7/00, juris Rn. 18 = Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 36 = NVwZ-RR 2001, 360 = UPR 2001, 351; BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, NVwZ 2001, 90. Zustimmend *Rosenbach*, DVBl. 1997, 1223 (1224); wohl auch *Dürr*, in *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 152; a.A. *Steinberg/Berg/Wickel*, FachplR, § 5 Rn. 35; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165 m.w.N.; *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 140-142.

²²⁹⁴ Siehe dazu 5. Teil E; zuletzt eingehend VGH BW, Urte. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris LS 5 u. Rn. 36 ff. m.w.N. = VBIBW 2004, 341 (LS 5 u. S. 343 f., zu 2.) = UPR 2005, 77 (nur LS 5).

²²⁹⁵ Anders im übrigen Fachplanungsrecht und allgemein in § 74 VI 1 Nr. 1 bzw. konkret S. 2 Hs. 1 VwVfG.

²²⁹⁶ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 141, noch weitergehend Rn. 142.

²²⁹⁷ Ebd., *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165.

²²⁹⁸ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 141 und auch *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 152; ausf. *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: *Blümel/Kühlwetter* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (177 ff., zu 2. m.w.N.); ferner *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 123 (126 ff.).

sionen durch die Immissionsgrenzwerte markiert, die in § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) enthalten sind.²²⁹⁹

bb) Lärmgrenzwerte der 16. BImSchV

Lärmauswirkungen unterhalb der Grenzwerte der 16. BImSchV lösen folglich grundsätzlich **keine** Rechtsbeeinträchtigung aus.²³⁰⁰ Auch dürfte in Anlehnung an die Regelung in § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der Verkehrslärmschutzverordnung eine noch *unwesentliche* Beeinträchtigung von Rechten dann vorliegen, wenn die Grenzwerte um höchstens 3 Dezibel (A) überschritten werden.²³⁰¹

Eine Änderung ist jedoch wesentlich im Sinne von § 1 II 1 Nr. 1 u. 2 der 16. BImSchV, wenn 1. eine Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr oder ein Schienenweg um ein oder mehrere durchgehende Gleise baulich erweitert wird oder 2. durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder mindestens 60 Dezibel (A) in der Nacht erhöht wird, was in aller Regel auch die Annahme einer wesentlichen Rechtsbeeinträchtigung nahe legt.²³⁰² Freilich ist Lärmgesichtspunkten auch bereits unterhalb der Erheblichkeitsschwelle, die durch § 2 I VerkehrslärmschutzVO als im Wege der Abwägung unüberwindbare Grenze bezeichnet wird, im Rahmen des abwägungsbedingten Interessenausgleichs Rechnung zu tragen.²³⁰³

cc) Problemkreis Schutzvorkehrungen i.S.v. § 74 II 2, 3 VwVfG

Danach kommt eine Plangenehmigung regelmäßig dann nicht mehr in Betracht, wenn das Vorhaben Konflikte aufwirft, die allenfalls durch Schutzvorkehrungen oder Schutzanlagen im Sinne von § 74 Abs. 2 S. 2, 3 VwVfG aufgelöst werden können.²³⁰⁴ Denn das Vorhaben, das keine (wesentlichen) Beeinträchtigungen der Rechte anderer hervorrufen darf, ist das *beantragte* Pro-

²²⁹⁹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98, 4 VR 3/98, juris Rn. 12 (auch zu Mittelungspegeln, LS 3) = NVwZ-RR 1999, 556 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149. Von einer nur unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigung kann die zuständige Behörde aber etwa dann nicht ausgehen, wenn das Vorhaben eine planbedingte Verkehrslärmerhöhung um bis zu 6 db(A) auf bis zu 74 db(A) tags bei Straßenanliegern erwarten lässt, selbst wenn insoweit die Anwendbarkeit der 16. BImSchV nach deren § 1 Abs. 2 ausgeschlossen sein sollte, so VGH BW, Beschl. v. 7.5.1998 – 5 S 1060/98, juris LS 2 = NVwZ 1999, 550 = BImSchG-Rspr. § 43 Nr. 20 = UPR 1999, 79 (nur LS) = DVBl. 1999, 255 (nur LS).

²³⁰⁰ Siehe PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002 v. 14.12.2002, VkB1. 2002, 803 (805, Nr. 5 (2) S. 2).

²³⁰¹ So *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (116); in diesem Sinne wohl auch PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002, VkB1. 2002, 803 (805, Nr. 5 (3)).

²³⁰² In diesem Sinne auch *Ringel*, a.a.O., S. 123 ff. (127 f.) für eine Lärmerhöhung von mindestens 3 dB(A) und auch *Schittny*, a.a.O., S. 116, der bei einer Überschreitung der Grenzwerte um lediglich 3 Dezibel (A) noch von einer *nicht wesentlichen* Rechtsbeeinträchtigung ausgeht.

²³⁰³ BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98, 4 VR 3/98, a.a.O., juris LS 4 und Rn. 13; ähnlich *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 142.

²³⁰⁴ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 25.9.1996 – 11 A 20/96, BVerwGE 102, 74 (LS 1, 76) = RdL 1996, 328 = VkB1. 1997, 131 = UPR 1997, 100 = Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 6 = NuR 1997, 238 = DVBl. 1997, 706 (707) = ZfW 1997, 160 = NVwZ 1997, 919 (LS 1) zur PG gem. § 14 Abs. 1 a WaStrG; zustimmend *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 152 a.E.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 141 a.E.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 a; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163; Jarass, DVBl. 1997, 795 (797); näher *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 116 ff.; a.A. mit guten Gründen *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (181 ff. m.w.N.); i.d.S. explizit BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 19 zum PIVereinfGE.

jekt, nicht das durch behördliche Auflagen modifizierte Planvorhaben.²³⁰⁵ Dabei sind jedoch die bereits in der Planung enthaltenen *aktiven Lärmschutzmaßnahmen* zu berücksichtigen.²³⁰⁶

Bedeutsamer als dieser Punkt, über den man sicherlich geteilter Auffassung sein kann, ist jedoch die eindeutige gesetzliche Vorgabe, welche seit jeher besagt, dass auf die Erteilung der Plangenehmigung die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren – mithin auch § 74 II 2, 3 VwVfG – *keine* Anwendung finden.²³⁰⁷ Auch dies dient letztlich der Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens. Für entsprechende *behördlicherseits* veranlasste Schutzauflagen ist demnach grundsätzlich kein Raum. Etwas anders muss aber gelten, wenn die Plangenehmigung unter Verstoß gegen die gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen erteilt wird. Denn für einen Anspruch auf Lärmschutzvorkehrungen auf der Grundlage von § 41 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV ergibt sich dies bereits daraus, dass dieser spezielle Anspruch nicht an einen förmlichen Planfeststellungsbeschluss gebunden ist, sondern vielmehr verfahrensunabhängig gegeben ist.²³⁰⁸ Ähnliches muss auch für Schutzauflagen nach § 32 Abs. 2 KrW-/AbfG und § 31 Abs. 5 WHG gelten.²³⁰⁹ Für auf § 74 Abs. 2 S. 2, 3 VwVfG gestützte Ansprüche auf Schutzmaßnahmen gegen Erschütterungen kann im Grunde nichts anderes gelten.²³¹⁰ Anderenfalls wären ein effektiver Rechtsschutz und die Sicherstellung des materiellrechtlich geforderten Schutzniveaus in Frage gestellt.

Daher kann, wer von einer Plangenehmigungsentscheidung in seinen Rechten beeinträchtigt ist, diejenigen Schutzvorkehrungen verlangen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht bzw. ohne die seine rechtlich geschützten Interessen nicht im Wege der Abwägung überwunden werden könnten.²³¹¹ Abschließend bleibt festzuhalten, dass ein Betroffener Wertminderungen durch eine Planung, welche im Übrigen die Vorgaben des strikten Rechts und die Anforderungen des Abwägungsgebots einhält, als Ausfluss der Sozialbindung des Eigentums hinzunehmen hat.²³¹²

²³⁰⁵ *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 74 Rn. 138, 141 a.E.; *Jarass*, a.a.O.; *PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002* v. 14.12.2002, VkB1. 2002, 803 (805).a.A. *Pfeil*, a.a.O.

²³⁰⁶ *PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002*, VkB1. 2002, 803 (805, Nr. 5 (2) S. 3); auch *Kühling/Hermann*, *FachplR*, 2. Aufl., Rn. 539, die allerdings nicht differenzieren, sondern nur auf das Vorhandensein v. Schutzmaßnahmen abstellen; ferner *Schittny*, *Erfahrungen mit der Plangenehmigung*, in: *Grupp* (Hrsg.), *Straßenplanung in Europa*, 2001, S. 101 (116), allerdings zweifelnd für passiven Lärmschutz; weitergehend *Pfeil*, a.a.O., der auch die Möglichkeit anerkennt, dass entsprechende aktive Schutzvorkehrungen auch durch die Behörde angeordnet werden können; so auch *BT-Drs. 12/4328*, S. 19 (zu § 36 b); vgl. dazu auch *Stüer*, *DVB1.* 1999, 1640 (1643, re. Sp. o.), wo z.T. vertreten wird, dass eine wesentliche Beeinträchtigung auch dann nicht vorliege, wenn durch Schutzauflagen, sprich Maßnahmen des aktiven oder auch *passiven* Lärmschutzes, Rechte anderer als gewahrt angesehen werden könnten.

²³⁰⁷ § 17 I a 2 Hs. 2 FStrG; § 18 II 2 Hs. 2 AEG; § 28 I a 2 Hs. 2 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 2 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 2 LuftVG; § 2 II 2 Hs. 2 MBPlG; allg. § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG; so auch in allen LStrG normiert.

²³⁰⁸ So *BVerwG*, *Urt. v. 14.11.2001 – 11 A 31/00*, *juris* Rn. 21 = *BVerwGE* 115, 237 (239 f.) = *DVB1.* 2002, 560 = *UPR* 2002, 190 = *NVwZ* 2002, 733 = *Buchholz* 406.25 § 43 BImSchG Nr. 18 = *NuR* 2002, 491 = *BImSchG-Rspr.* § 41 Nr. 70; vgl. auch *Kühling/Hermann*, *Fachplanungsrecht*, 2. Aufl., Rn. 414 u. 653.

²³⁰⁹ *Kühling/Hermann*, a.a.O., Rn. 653 a.E.

²³¹⁰ *BVerwG*, *Urt. v. 14.11.2001 – 11 A 31/00*, a.a.O., *juris* Rn. 21 = *BVerwGE* 115, 237 (239 f.) = *NVwZ* 2002, 733.

²³¹¹ In diesem Sinne einschränkend *BVerwG*, a.a.O., *juris* Orientierungssatz 1 und Rn. 20 f. m.w.N.; a.A. *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG*, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 a (Fn. 104).

²³¹² *BVerwG*, *Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98*, 4 VR 3/98, *juris* LS 5 u. Rn. 14 = *NVwZ-RR* 1999, 556 = *Buchholz* 407.4 § 17 FStrG Nr. 149.

II. Schriftliches Einverständnis

Werden durch die beabsichtigte Plangenehmigung schließlich Rechte anderer mehr als nur unwesentlich²³¹³ bzw. im übrigen Fachplanungsrecht überhaupt beeinträchtigt, so können die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Plangenehmigung auch dadurch geschaffen werden, dass von den Rechtsinhabern schriftliche Einverständniserklärungen eingeholt werden.²³¹⁴ Die Erklärungen bedürfen dabei auch nicht zwingend notarieller Beurkundung im Sinne von § 311 b BGB (früher § 313 BGB), denn das Einverständnis begründet keine Pflicht zur Veräußerung der benötigten Grundstücksflächen, diese können ggf. noch in einem späteren Enteignungsverfahren beansprucht werden.²³¹⁵

Die Betroffenen können sich daher mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts ausdrücklich, also in schriftlicher Form, einverstanden erklären.²³¹⁶ Hierbei handelt es sich um Fälle der Konsensplanung, so dass der erhebliche Zeit-, Kosten- und Verwaltungsaufwand eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens entbehrlich wird. Die Erteilung einer Plangenehmigung ist selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn **erhebliche** Beeinträchtigungen Dritter bestehen, die Betroffenen sich aber mit der Inanspruchnahme einverstanden erklärt haben.²³¹⁷ Liegen schließlich sogar die Voraussetzungen einer Planfreistellung im Sinne von § 17 Abs. 3 FStrG bzw. der entsprechenden fachgesetzlichen Regelung vor, also in den Fällen wo u.a. andere öffentliche Belange nicht einmal *berührt* sind bzw. die erforderlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen, kann bzw. muss das Plangenehmigungsverfahren sogar kraft Gesetzes ganz entfallen.²³¹⁸

1. Rechtsnatur des Einverständnisses

Das schriftliche Einverständnis muss sich somit nicht auf die Durchführung des beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens richten, sondern allein auf die Inanspruchnahme des Eigentums oder sonstigen Rechts.²³¹⁹ Als einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärung beinhaltet sie einen materiell-rechtlichen Rechtsverzicht gegenüber dem Vorhabensträger. Da das Einverständnis jedoch zugleich zur Vorlage bei der Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde be-

²³¹³ Erweiterter Anwendungsbereich im Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG, § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie etlichen LStrG.

²³¹⁴ Dazu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 144 ff.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 154 f.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 156; sehr ausführlich *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 145 ff. m.w.N.; ferner auch *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (184 ff. m.w.N.).

²³¹⁵ So jüngst VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris Rn. 29 = VBIBW 2004, 341 (342, zu 1. b); i.d.S. auch *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 155; a.A. *Allesch/Häußler*, in: *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 156 a.E.; ähnlich wohl auch *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 149 a.E.

²³¹⁶ § 17 I a 1 Nr. 3 Alt. 2 FStrG; § 18 II 1 Nr. 3 Alt. 2 AEG; § 28 I a 1 Nr. 3 Alt. 2 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 3 Alt. 2 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 Alt. 2 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 Alt. 2 MBPlG; allg. § 74 VI 1 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG u. etliche LStrG.

²³¹⁷ Statt aller *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 135, 153.

²³¹⁸ Entfallen von Planfeststellung **und** Plangenehmigung bei von unwesentlicher Bedeutung: § 17 III FStrG; § 14 I b WaStrG (ohne Zusatz „in Fällen unwesentlicher Bedeutung“); **nur** bei Änderungen u. Erweiterungen: § 18 III AEG; § 28 II PBefG; § 8 III LuftVG (optional „können unterbleiben“); § 2 III MBPlG; allgemein § 74 VII VwVfG; auch im Landesstraßenbereich zumeist normiert. Vgl. dazu m.w.N. *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1996, S. 89 ff.; *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff. sowie einschlägige Kommentarliteratur zu § 74 Abs. 7 VwVfG.

²³¹⁹ *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 156.

stimmt ist und sich mithin als zwingende Verfahrensvoraussetzung darstellt, soweit eine (wesentliche)²³²⁰ Rechtsbeeinträchtigung beabsichtigt ist, liegt zugleich eine Verfahrenshandlung vor. Die Einverständniserklärung hat folglich eine Doppelnatur als privatrechtlicher Rechtsverzicht und öffentlich-rechtliche Verfahrenshandlung.²³²¹ Das Einverständnis muss *spätestens* im Zeitpunkt der Erteilung der Plangenehmigung vorliegen.²³²² Wie oben bereits ausgeführt, ist das Vorliegen des Einverständnisses also nicht Voraussetzung für die Einleitung eines Plangenehmigungsverfahrens bei (wesentlicher) Rechtsbeeinträchtigung, sondern vielmehr erst im abschließenden Erlasszeitpunkt der Plangenehmigungsentscheidung erforderlich – auch wenn die Praxis dies anders handhabt, d.h. entsprechende Erklärungen bereits für die Einleitung dieses Verfahrenstyps fordert.

2. Adressat und Widerruf der Einverständniserklärung

Das Einverständnis mit der Inanspruchnahme des Eigentums (oder eines anderen Rechts) ist als mögliche Tatbestandsvoraussetzung für die Durchführung eines vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens schließlich eine öffentlich-rechtliche, auf das konkrete Verfahren zur Vorhabenzulassung bezogene Erklärung, die auch den Rechtsnachfolger des Eigentümers bindet.²³²³ Sie bedeutet den endgültigen Verzicht auf die aus dem Eigentum folgenden Abwehrrechte gegen die Zulassung des Vorhabens. Denn nur der endgültige und umfassende Ausschluss der Eigentümereinwendungen im Zulassungsverfahren vermittelt die notwendige Verfahrenssicherheit, um den mit der Wahl des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens bezweckten Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekt nicht ins Gegenteil zu verkehren, zumal bei dieser Verfahrensart die Einwendungspräklusion des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG mangels Öffentlichkeitsbeteiligung bekanntlich nicht greift. Eigentlicher Adressat der Einverständniserklärung kann demnach nur diejenige Behörde sein, die über die Verfahrensart entscheidet und der gegenüber ansonsten die Abwehrrechte gegen die Zulassung des Vorhabens geltend zu machen wären, also die Plangenehmigungsbehörde und nicht der Vorhabenträger (Träger der Straßenbaulast).²³²⁴ In der Planungspraxis holt jedoch der Vorhabenträger in aller Regel vorab die notwendigen Einverständniserklärungen ein, um die erforderlichen Voraussetzungen für ein Plangenehmigungsverfahren bereits im Vorfeld zu erfüllen. Zum Teil besteht die Behörde auch auf ein derartiges Prozedere.²³²⁵ Die – regelmäßig vom Vorhabenträger im Stadium der Planausarbeitung eingeholte – Einverständniserklärung des Eigentümers wird aber erst bindend, wenn sie der Zulassungsbehörde zugeht und das administrative Verfahren mit dem Antrag des Vorhabenträgers auf Zulassung des Vorhabens beginnt.²³²⁶ Sie kann folglich bis zu diesem Zeitpunkt in entsprechender Anwendung

²³²⁰ Erforderlich im FStrG u. PBefG sowie etlichen LStrG, also soweit eine PG auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist.

²³²¹ In diesem Sinne *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 156; ausführlich zur Rechtsnatur und den Rechtswirkungen des Einverständnisses *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 148 ff. m.w.N.

²³²² Siehe nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 146 a.E., eindeutig Rn. 149 a.E.

²³²³ VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris LS 1 u. Rn. 31 = VBIBW 2004, 341 (LS 1, S. 343, zu 1 c, Mitte) = UPR 2005, 77 (nur LS); *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 154.

²³²⁴ A.a.O., juris LS 2 u. Rn. 30 f. = VBIBW 2004, 341 (LS 2, S. 343, zu 1 c) = UPR 2005, 77 (nur LS); so auch *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 160 f. Gem. § 37 VIII StrG BW ist dies in Baden-Württemberg etwa allein das Regierungspräsidium als Zulassungsbehörde.

²³²⁵ Vgl. bundesweite Behördenumfrage zur PG aus dem Jahre 2001, 3. Teil A. I. Frage 3.).

²³²⁶ VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris LS 3 u. Rn. 31 = VBIBW 2004, 341 (LS 3, S. 343, zu 1 c) = UPR 2005, 77 (nur LS).

des § 130 Abs. 1 und 3 BGB widerrufen werden.²³²⁷ § 183 BGB findet hingegen keine Anwendung, da die Einverständniserklärung zwar für die Verfahrensart von Bedeutung ist, die Zulassung des Vorhabens selbst indes nicht von der Zustimmung der betroffenen Grundstückseigentümer abhängt.

Schließlich bleibt in dem – weite Bereiche der Plangenehmigung klärenden – Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 6. April 2004²³²⁸ leider offen, ob der Eigentümer bei grundlosem Widerruf seiner Einverständniserklärung nach dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB), hier widersprüchliches Verhalten gegenüber dem Vorhabenträger, letztlich gehindert ist, seine Abwehrrechte noch im anschließenden Zulassungsverfahren geltend zu machen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass der Vorhabenträger bei seinen Bemühungen, die alternativen Voraussetzungen für die Durchführung des vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens herbeizuführen (exemplarisch § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 Alt. 2 FStrG bzw. allg. § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG), auf den Bestand einmal abgegebener Einverständniserklärungen vertrauen können muss. Denn soweit wesentliche²³²⁹ Beeinträchtigungen durch das Planprojekt hervorgerufen werden können, bedarf der Träger des Vorhabens der zustimmenden Erklärung aller betroffenen Eigentümer, so dass der Widerruf auch nur eines Einverständnisses alle Bemühungen für eine Verfahrensbeschleunigung im Ergebnis zunichte machen kann. Beachtlich ist somit, ob der Widerruf *grundlos* erfolgte.²³³⁰ Denn die Rechtsordnung lässt widersprüchliches Verhalten zwar grundsätzlich zu, d.h. die Beteiligten dürfen ihre Rechtsansichten wechseln und sind auch frei darin, einmal abgegebene Erklärungen zu ändern bzw. zu widerrufen, *soweit* sie noch nicht bindend geworden sind. Widersprüchliches Verhalten (*venire contra factum proprium*) ist aber dann *mißbräuchlich*, wenn für den anderen Teil ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden ist oder wenn besondere Umstände die Rechtsausübung als treuwidrig erscheinen lassen.²³³¹ Ein Verschulden ist hierbei nicht erforderlich.²³³² Die Ausübung eines Rechts – hier des Widerrufs der Einverständniserklärung bzw. der späteren Erhebung von Einwendungen im Verfahren – ist mithin unzulässig, wenn durch das Verhalten des Berechtigten (Betroffenen) ein Vertrauenstatbestand entstanden ist **und** der andere Teil (Vorhabenträger) im Hinblick darauf bestimmte Dispositionen getroffen hat – hier die Beantragung des beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens und ggf. auch schon Investitionen in Erwartung eines zügigen Verfahrensabschlusses getroffen hat (Vorbereitung der Planausführung inkl. Materialbeschaf-

²³²⁷ Ebd.; so auch eingehend *Ringel*, a.a.O., S. 159 ff. (161); ähnlich *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 156 (nach Erlass der PG nicht mehr widerruflich); anders *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 146, welche die Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 104 ff. BGB verneinen und auf ö.-r. Verfahrensregelungen verweisen.

²³²⁸ VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris LS 4 u. Rn. 32 = VBIBW 2004, 341 (LS 4, S. 343, zu 1 c, re. Sp. oben) = UPR 2005, 77 (nur LS).

²³²⁹ Mit Ausnahme des Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrechts (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG, § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie etlichen LStrG genügen sogar überhaupt jegliche Rechtsbeeinträchtigungen (§ 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG; allg. § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG) ausgeschlossen sein.

²³³⁰ VGH BW, a.a.O., juris Rn. 32 = VBIBW 2004, 341 (343, zu 1 c, re. Sp. M.). Vgl. dazu etwa VGH BW, Urt. v. 9.11.1990 – 8 S 1714/90, VBIBW 1991, 218 zur Treuwidrigkeit der Geltendmachung von Abwehrrechten im Baugenehmigungsverfahren nach vorangegangenem privatrechtlichen Einverständnis gegenüber dem Bauherrn. Siehe allg. zur Bedeutung des § 242 BGB *Palandt*, BGB, 64. Aufl., Rn. 1 ff., zur unzulässigen Rechtsausübung Rn. 38 ff. und insb. zum widersprüchlichen Verhalten (*venire contra factum proprium*) Rn. 55 ff. m.w.N.

²³³¹ *Palandt*, BGB, 64. Aufl., § 242 Rn. 55 ff. m.w.N. zur Rspr. des BGH.

²³³² Ebd. unter Verweis auf BGH, WM 1968, 877.

fung).²³³³ Ein Einwendungsausschluss wegen treuwidrigen Widerrufs des Einverständnisses vor Zugang bei der Zulassungsbehörde wurde in der besagten Rechtssache²³³⁴ jedoch nicht angenommen, da der Widerruf nicht grundlos erfolgte. Unstreitig hatten die Planbetroffenen ihr Einverständnis nur in der ausdrücklich geäußerten Erwartung abgegeben, dass daraufhin die Gemeinde ihren Bauwünschen entgegenkommen werde. Der Widerruf erfolgte erst, nachdem sich abgezeichnet hat, dass dies nicht der Fall sein würde. Daher stellte sich der berechtigte Widerruf in der besagten Konstellation weder als widersprüchliches Verhalten der Planbetroffenen dar, noch konnte ein schutzwürdiges Vertrauen des Vorhabenträgers enttäuscht werden.

3. Verwirkung des Widerrufsrechts

Eine noch weitergehende Verwirkung ist schließlich erst dann in Betracht zu ziehen, wenn der Berechtigte sein Recht – hier Widerruf des Einverständnisses – längere Zeit hindurch nicht geltend gemacht hat **und** der andere Teil sich darauf eingerichtet hat sowie sich nach dem gesamten Verhalten des Berechtigten auch darauf einrichten durfte, dass dieser sein (Widerrufs-) Recht auch in Zukunft nicht geltend machen werde.²³³⁵ Die Verwirkung eines Rechts ist damit ein typischer Fall unzulässiger Rechtsausübung wegen widersprüchlichen Verhaltens. Der Verstoß gegen Treu und Glauben (§ 242 BGB) liegt hier in der *illoyalen Verspätung der Rechtsausübung*.²³³⁶ Die Grundsätze der Verwirkung gelten dabei in allen Rechtsgebieten – auch im öffentlichen Recht.²³³⁷ Für das Zeitmoment muss seit der Möglichkeit, hier das Widerrufsrecht geltend zu machen, eine längere Zeit verstrichen sein. Die erforderliche Zeitspanne richtet sich dabei nach den Umständen des Einzelfalls, zu berücksichtigen sind vor allem die Art und Bedeutung des Rechts, die Intensität des vom Berechtigten (Betroffenen) geschaffenen Vertrauenstatbestands und nicht zuletzt das Ausmaß der Schutzbedürftigkeit des Verpflichteten.²³³⁸ Im Plangenehmigungsverfahren bzw. auch schon im Vorfeld sind die schriftlichen Einverständniserklärungen der (wesentlich) Planbetroffenen unabdingbare Voraussetzung für die abschließende Erteilung der Plangenehmigung, doch werden die Erklärungen erst bindend, sobald sie der Zulassungsbehörde zugehen und das plangenehmigungsrechtliche Verfahren mit dem Antrag des Vorhabenträgers beginnt (s.o.).²³³⁹ Ein Widerruf des Einverständnisses ist also nur innerhalb der recht kurzen Zeitspanne von der Einholung der schriftlichen Erklärung bis zur Einleitung des Plangenehmigungsverfahrens möglich, so dass eine Verwirkung zumeist nicht in Betracht kommt. Bei einem zulässigen Widerruf vorab erteilter Einverständniserklärungen können spätere Einwendungen bereits aus dem Grund zumindest nicht verwirkt werden, weil der Planbetroffene mit seinem Verhalten wenigstens konkludent zu verstehen gibt, dass er im späteren Verwaltungsverfahren Einwendungen erheben wird. Der mögliche Ausschluss seiner Abwehrrechten ist hingegen stets eine Frage des Einzelfalls, also ob das schriftliche Einverständnis zu recht - mit triftigen Gründen - widerrufen wurde.

²³³³ Palandt, BGB, 64. Aufl., § 242 Rn. 56.

²³³⁴ VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris Rn. 32 a.E. = VBIBW 2004, 341 (343, zu 1 c, re. Sp. Mitte).

²³³⁵ Näher Palandt, BGB, 64. Aufl., § 242 Rn. 87 ff. m.w.N.

²³³⁶ Palandt, a.a.O., § 242 Rn. 87 m.w.N. zur Rspr. des BGH u. BAG.

²³³⁷ Palandt, § 242 Rn. 92 unter Verweis auf BVerwG 6, 205; 44, 339; BGH, 35, 199.

²³³⁸ Dazu Palandt, BGB, 64. Aufl., § 242 Rn. 93 f. m.w.N. zur Rspr. (zum Umstandsmoment / Vertrauenstatbestand Rn. 95).

²³³⁹ VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (LS 3) = UPR 2005, 77 (nur LS).

D. BENEHMEN MIT TRÄGERN ÖFFENTLICHER BELANGE

Desweiteren müssen die Träger öffentlicher Belange im Plangenehmigungsverfahren grundsätzlich beteiligt werden, um ihre Sachzuständigkeiten zu wahren, die aufgrund der plangenehmigungsrechtlichen Konzentrationswirkung formeller Art – wie im Planfeststellungsverfahren – bei der Plangenehmigungsbehörde gebündelt wird.²³⁴⁰

I. Kreis der zu beteiligenden TöB

Schließlich muss mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich von dem Vorhaben berührt wird, das Benehmen hergestellt werden.²³⁴¹ Die in den plangenehmigungsrechtlichen Bestimmungen verwendete Begrifflichkeit der „Träger öffentlicher Belange“ entspricht dabei dem im Bauplanungsrecht in § 4 BauGB²³⁴², d.h. erfasst sind zunächst alle Behörden, also Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.²³⁴³ Umfasst sind jedoch insgesamt eine Vielzahl von öffentlichen, aber auch privaten Einrichtungen, die in irgendeiner Form öffentliche Belange zu vertreten haben, deren Einbeziehung in die konkreten Planungsüberlegungen notwendig ist. „Träger öffentlicher Belange“ ist demzufolge als Oberbegriff zu verstehen, der Behörden im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG sowie sonstige Träger öffentlicher Belange mit einschließt.²³⁴⁴ Erfasst sind demnach auch solche Privatrechtssubjekte, die durch oder aufgrund Gesetzes einen bestimmten *Kreis öffentlicher Aufgaben erfüllen*, aber keinen Behördenstatus im Sinne des VwVfG haben. Voraussetzung ist mithin nur, dass Vorschriften des materiellen Rechts eine Beteiligung dieser Stellen vorsehen.²³⁴⁵

Die Behörde ist zwar im Rahmen ihrer Aufklärungspflicht und ihres Verfahrensermessens²³⁴⁶ nicht zwangsläufig gehindert, auch andere Stellen um eine Äußerung zu bitten²³⁴⁷, deren Beteili-

²³⁴⁰ Siehe ausführlich 5. Teil, B.

²³⁴¹ § 17 I a 1 Nr. 2 FStRG; § 18 II 1 Nr. 2 AEG; § 28 I a 1 Nr. 2 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 2 WaStRG; § 8 II 1 Nr. 2 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 2 MBPlG; allg. § 74 VI 1 Nr. 2 VwVfG; ebenfalls in allen LStRG, die eine PG vorsehen; so bereits die Vorläuferregelung in § 4 I 1 Hs. 2 VerkPBG v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174/2175). Allgemein *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 150 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 168; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 156; instruktiv *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 ff. (Rn. 160 zu UVP-pflichtigen Vorhaben); ausführlich *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 166 ff. m.w.N.; ferner *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 18 II AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, S. 147 (188 ff.).

²³⁴² Zum Begriff u. Einzelheiten BVerwG v. 14.5.1997 – 11 A 43.96, DVBl. 1997, 1123; ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 74 Rn. 152.; insb. § 71 d Rn. 16 f.

²³⁴³ Dazu *Ringel*, a.a.O., S. 170 f.; so auch *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797, Fn. 21); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 m.w.N. in Fn. 348. Näher auch die Kommentierungen zu § 71 d VwVfG: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 5; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 16 f., *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 3.

²³⁴⁴ Umfassend zum Begriff „TöB“ *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 18 ff. m.w.N. (ferner eingehend zum Zweck der Beteiligung S. 63 ff.; Art der Beteiligung S. 71 ff.; zum Kreis der zu beteiligenden TöB S. 101 ff. und zum Zeitpunkt der Beteiligung S. 110 ff.). Vgl. zum Begriff (S. 1 ff.), allg. Bewertung der TöB-Beteiligung (S. 10 ff.) und vor allem einzelnen Aspekten der Verfahrensbeschleunigung (S. 27 ff., also dem Kreis der zu beteiligenden TöB, dem Zeitpunkt der Beteiligung, zusätzlicher informeller Beteiligung im Vorfeld sowie dem Sternverfahren und dergleichen mehr) anhand einer sozioempirischen Untersuchung mit interessanten Ergebnissen auch *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221.

²³⁴⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 5; siehe auch Schaubild bei *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 4.

²³⁴⁶ Zum Verfahrensermessens allg. etwa *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1102 ff., ins. zu 1.).

²³⁴⁷ So auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 5; a.A. *Jäde*, UPR 1996, 361 (368, Fn. 51) und *Clausen*, in: *Knack*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 4 m.w.N., die davon ausgehen, dass eine freiwillige Beteiligung von TöB nicht gestattet sei. Denn die Genehmigungsbehörde habe keine Wahlfreiheit, wen sie beteiligt. Dies würde gegen die

gung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, doch sollte sie dabei stets die Aspekte der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung im Auge behalten. Bei der Einbeziehung von Trägern öffentlicher Belange, die keine Behörden sind, ist im Rahmen des behördlichen Ermessens insbesondere auch das Interesse des Investors zu berücksichtigen.²³⁴⁸ Der Kreis der zu beteiligenden Stellen ist mithin im Plangenehmigungsverfahren im Gegensatz zum regulären Planfeststellungsverfahren, wo eher ein großzügiger Maßstab anzulegen ist²³⁴⁹ – im Interesse der Verfahrensstraffung – nach Möglichkeit auf die TöB zu begrenzen, die zwingend zu beteiligen sind.²³⁵⁰ Dies legt bereits der Gesetzeswortlaut der plangenehmigungsrechtlichen Regelungen nahe („mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, (muss) das Benehmen hergestellt worden“ sein). Zwar enthält § 73 Abs. 2 Hs. 1 VwVfG eine gleichlautende Bestimmung für die Behördenbeteiligung im planfeststellungsrechtlichen Verfahren, wo nach allgemeiner Meinung der Kreis weit zu ziehen ist, also auch unter Berücksichtigung sonstiger Träger öffentlicher Belange²³⁵¹, doch wurde das Instrument der qualifizierten Plangenehmigung gerade zur Vereinfachung und Beschleunigung des zumeist überlangen Planfeststellungsverfahrens geschaffen. Diese Sichtweise wird auch durch das seit dem GenBeschG²³⁵² vom 12.9.1996 in § 71 b VwVfG (dazu unten) enthaltene besondere Zügigkeitsgebot gestützt, wonach die Genehmigungsbehörde die ihr rechtlich und tatsächlich möglichen Vorkehrungen dafür trifft, dass das Verfahren in angemessener Frist abgeschlossen bzw. auf Antrag sogar besonders beschleunigt werden kann.²³⁵³ Maßgeblich sind zwar insoweit zumeist (vgl. § 1 Abs. 1 bis 3 BVwVfG) die jeweiligen vorrangigen Landesverwaltungsverfahrensgesetze (LVwVfG), doch stimmen diese mittlerweile im Wortlaut mit dem VwVfG des Bundes weitgehend überein, soweit nicht sowieso eine dynamische Verweisungstechnik²³⁵⁴ vorliegt.²³⁵⁵ Zuletzt hat Schleswig-Holstein sein Landesverwaltungsgesetz im Juni 2001 entsprechend angepasst durch die Einfügung der §§ 138 a bis e LVwVfG.²³⁵⁶ In allen übrigen LVwVfG sind die Vorschriften zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren jedoch einheitlich in den §§ 71 a bis e LVwVfG normiert.

Verbindlichkeit der Zuständigkeitsregelungen verstoßen. Ähnlich *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 13 ff. (15), wonach das Sternverfahren (dazu gleich) nicht zu einer allgemeinen Rundfrage bei nur interessierten Stellen führt.

²³⁴⁸ So explizit amtliche Begründung in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 9 (zu § 71 d Abs. 1 a.E. / Sternverfahren).

²³⁴⁹ Allg. Meinung: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 23 m.w.N.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 25; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 73 Rn. 29 a.E. (großzügiger Maßstab zur Vermeidung von Verfahrensfehlern).

²³⁵⁰ Siehe Nachweise in der vorvorherigen Fn.; a.A. *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 69, wonach der Kreis der öffentlichen Belange auch bei der PG weit zu ziehen ist. Allgemein zum Kreis der zu beteiligenden TöB *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 101 ff. (keine Beteiligung nur „auf Verdacht“, S. 108 f.); anhand einer empirischen Untersuchung *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 27 ff. (32 ff.), auch zu sog. „Checklisten“ S. 33 ff. und zum Sternverfahren S. 49 ff. (53 ff.): In der sozialempririschen Erhebung antworteten auf die Frage, wie weit der Kreis der zu beteiligenden TöB zu ziehen sei: 6 % sehr groß, 54 % eher groß, 16 % eher klein und immerhin 23 % sehr klein, während 1 % keine Angabe machte. 23 % stehen also quasi dafür, nur die TöB zu beteiligen, deren Stellungnahme unerlässlich ist, wohingegen 6 % nahezu alle erdenklichen TöB beteiligen.

²³⁵¹ Vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 21 ff. (insb. Rn. 22 u. 23).

²³⁵² Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschG, BGBl. I S. 1354 unten.

²³⁵³ Zum besonderen Zügigkeitsgebot gem. § 71 b VwVfG etwa *Jäde*, UPR 1996, 361 (364 f.); allg. zur Wirkung von Beschleunigungsgeboten im Verfahrensrecht *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 ff. (1107 zu § 71 b).

²³⁵⁴ So *Berlin* (Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung), *Niedersachsen* (NVwVfG), *Rheinland-Pfalz* (Gesetz über das Verwaltungsverfahren in R.-P. – LVwVfG) und *Sachsen* (Sächsisches VwVfG).

²³⁵⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 2; näher zum Anwendungsbereich *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 25 ff. (insb. Rn. 27 ff.); aktueller demnächst die 7. Aufl.

²³⁵⁶ Gesetz v. 18.6.2001, GVOBl. S. 81.

Damit gilt im beschleunigten Plangenehmigungsverfahren der allgemeine Grundsatz, je weniger sachverständige Stellungnahmen die Plangenehmigungsbehörde einzuholen hat, desto schneller kann eine entsprechende Plangenehmigung erteilt werden und mit der Vorhabenrealisierung begonnen werden. Notwendige Beteiligungspflichten sind selbstredend zu beachten. Erscheint es mithin unsicher, ob ein TöB in seinem Aufgabenbereich berührt ist, so ist die federführende Plangenehmigungsbehörde zunächst gehalten, diesen Zweifeln nachzugehen und sie nach Möglichkeit – unter Berücksichtigung des Zeitfaktors – auszuräumen. Kann danach eine Berührung des Aufgabenkreises mit (ziemlicher) Sicherheit ausgeschlossen werden, so besteht kein Bedarf für eine Beteiligung und diese sollte im Beschleunigungsinteresse unterbleiben.²³⁵⁷ Anderenfalls ist, wie bereits aufgezeigt, Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren. Dies gebietet bereits der Gesetzeswortlaut und nicht zuletzt das verfassungsrechtlich verbürgte Abwägungsgebot, welches eine ordnungsgemäße Ermittlung und Bewertung (sprich Gewichtung) aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange sowie deren angemessenen Ausgleich verlangt. Eine *Beteiligung* „nur auf Verdacht hin“ ist jedoch speziell im Rahmen einer Plangenehmigung, welches sich einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren verschrieben hat, generell *ausgeschlossen*.²³⁵⁸ Die Mehrzahl der zuständigen Behörden (54 %), die den Kreis der zu beteiligenden TöB bislang laut einer empirischen Erhebung von Ziekow/Siegel eher weit gezogen hat, also sich entgegen der Beschleunigungsintention des Gesetzgebers bisher für eine Beteiligung in Zweifelsfällen ausgesprochen hat, sollte ihre Behördenpraxis entsprechend anpassen.²³⁵⁹

TöB im engen Sinne sind schließlich ohne eine An- oder Eingliederung in Behörden vor allem privatrechtlich organisierte – vornehmlich kommunale – Ver- und Entsorgungseinrichtungen, etwa Wasserwerke, allgemein Energieversorgungsunternehmen (EVU) und Abwasserbetriebe, soweit sie *im Interesse der Allgemeinheit tätig werden*.²³⁶⁰ Anerkannte Naturschutzverbände sind nach der eindeutigen Rechtsprechung des BVerwG **keine** Träger öffentlicher Belange, so dass der Erlass einer Plangenehmigung nicht voraussetzt, dass auch mit ihnen das Benehmen hergestellt worden ist.²³⁶¹ Es ist jedoch durchaus möglich, dass sie aufgrund landesrechtlicher²³⁶² oder naturschutzrechtlicher Regelungen zu beteiligen sind (insb. im Falle eines UVP-pflichtigen Vorhabens i.S.v. § 17 I b FStrG nach § 60 II 1 Nr. 7 BNatSchG).²³⁶³

²³⁵⁷ In diesem Sinne Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 31; zur Berührung im eigenen öffentlichen Aufgabenbereich Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 101 ff. (104 ff.).

²³⁵⁸ So auch Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 31; Siegel, a.a.O., S. 108 f. Siehe insg. zur Beteiligung in Zweifelsfällen m.w.N. Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 28 ff.; Siegel, a.a.O., S. 106 ff.

²³⁵⁹ Zu den besagten Ergebnissen der sozioempirischen Untersuchung Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 32 f. Zu sog. Checklisten, in denen alle in Betracht kommenden TöB aufgelistet sind, a.a.O., S. 33 ff.

²³⁶⁰ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 d Rn. 17; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 71 d Rn. 5; weitere Beispiele bei Knack, VwVfG, § 71 d Rn. 8; Kühling/Hermann, FachplR, 2. Aufl., Rn. 540.

²³⁶¹ BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 – 11 A 43/96 -, BVerwGE 104, 367 = NuR 1997, 506 = NVwZ 1998, 279 (LS 2); Kühling/Hermann, FachplR, 2. Aufl., Rn. 541.

²³⁶² Zum Beispiel: § 38 I a 1 Nr. 2 StrWG NW; allg. § 74 VI 1 Nr. 2 b VwVfG NRW und § 141 VI 1 Nr. 2 b LVwG SH.

²³⁶³ Näher Wilrich, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff. zur PG und insb. Übersicht 6 (S. 384); zur Verbandsbeteiligung u. Vereinsklage nach dem neuen BNatSchG, ders., DVBl. 2002, 872 ff. (zu c, S. 874 f. und zu h, S. 877). Zum bundesweiten Verbandsklagerecht Marzik/Wilrich, BNatSchG, 2004, § 61 Rn. 7 u. 13 f. (zur PG). Siehe auch 3. Teil A. I. Frage 6.).

II. Benehmen als Recht zur Stellungnahme

Das Benehmen als Form der Behördenbeteiligung²³⁶⁴ ist erforderlich, da auch die qualifizierte Plangenehmigung grds. alle für das Vorhaben erforderlichen Genehmigungen und Erlaubnisse anderer Behörden, also i.d.R. sämtliche anderen behördlichen Entscheidungen i.S.d. § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG, ersetzt und damit umfassende Konzentrationswirkung entfaltet.²³⁶⁵

Es wird hergestellt, indem die zuständige Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde den in ihrem Aufgabenkreis betroffenen anderen Behörden und sonstigen (privaten) Stellen im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme gibt und die Standpunkte zumindest zur Kenntnis nimmt bzw. gegenläufige Meinungen ggf. abwägend berücksichtigt.²³⁶⁶ Eine **Bindung** an die behördlichen Stellungnahmen tritt – anders als beim Einvernehmen²³⁶⁷, wo Zustimmung erforderlich ist – **nicht** ein.²³⁶⁸ Der Sache nach handelt es sich daher vor allem um eine Form der Behördenanhörung im Sinne von § 73 Abs. 2 VwVfG zur Wahrung der Sachzuständigkeiten anderer Stellen, damit die von ihnen geltend gemachten öffentlichen Belange in die planerische Abwägung mit einfließen und letztlich bei der abschließenden Planungsentscheidung angemessen berücksichtigt werden können. *Negative Stellungnahmen* der beteiligten Behörden bzw. Träger öffentlicher Belange als dem weiteren Begriff (s.o.) *stehen* der Erteilung einer Plangenehmigung somit *nicht im Wege*, noch wird die Entscheidung dadurch gar rechtswidrig.²³⁶⁹

Im Ergebnis verlangt eine Entscheidung im „Benehmen“ demgemäß keine Willensübereinstimmung. Gefordert wird nicht mehr als die (gutachtliche) **Anhörung der anderen Behörde bzw. TöB** (wie im Sinne von § 28 VwVfG)²³⁷⁰, die dadurch Gelegenheit erhält, ihre Vorstellungen in

²³⁶⁴ Eingehend zur Beteiligung *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 18 ff. (zum Zweck der Beteiligung S. 63 ff.; insb. zur Art der Beteiligung S. 71 ff.; zum Kreis der zu beteiligenden TöB S. 101 ff.; zum Zeitpunkt der Beteiligung S. 110 ff., zur Beteiligung an Änderungsentscheidungen S. 124 ff.; näher zu Form u. Inhalt der Äußerungen S. 144 ff. u. schließlich zu Äußerungsfristen S. 155 ff. sowie instruktiv zur Behördenpräklusion S. 180 ff. m.w.N.). Ferner anhand einer sozialempirischen Untersuchung u.a. zur straßenrechtlichen Planfeststellung in den vier Bundesländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland sowie Thüringen *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, (vor allem zu einzelnen Aspekten der Verfahrensbeschleunigung S. 27 ff.).

²³⁶⁵ Siehe ausführlich unten 5. Teil der Arbeit B. § 38 I a 1 Nr. 2 StrWG NW verlangt zudem, dass auch mit den anerkannten Naturschutzverbänden das Benehmen hergestellt werden muss, sofern mit dem Vorhaben ein Eingriff in Natur und Landschaft verbunden ist.

²³⁶⁶ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 150 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 168; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 156; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 ff. (159); ausf. *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 166 ff. m.w.N.; ferner *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 197; knapp *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 34 Rn. 7.5 (S. 999); näher *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 69.

²³⁶⁷ Das weitergehende Einvernehmen forderte etwa die alte Fassung von § 38 II 1 Hs. 2 BbgStrG. Der Nachteil dieser völligen Willensübereinstimmung liegt auf der Hand: Wird die Plangenehmigungsbehörde an das Einvernehmen der anderen Behörde gebunden, dann wird die mit der straffenden Konzentrationswirkung der Plangenehmigung verbundene Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung weitgehend wieder zunichte gemacht. So auch *Ringel*, a.a.O., S. 169.

²³⁶⁸ Statt aller *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 74 Rn. 151; *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 74 Rn. 168; instruktiv insg. OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02, (juris LS 1) = NdsVBl. 2003, 13 (LS 1) = NVwZ-RR 2003, 478 (LS 1).

²³⁶⁹ *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 74 Rn. 168 a.E.; *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 69 (S. 360 oben).

²³⁷⁰ Siehe im Fernstraßenrecht Muster 2 (Richtl.-Nr. 5 Abs. 1) der Planfeststellungsrichtlinien 2002 (PlafeR 02), VkB1. 2002, 803 (823).

das Verfahren einzubringen.²³⁷¹ Das herbeizuführende Benehmen bezieht sich dabei nicht bloß auf das Vorhaben als solches, sondern auch die Entscheidungsform, also Plangenehmigung statt Planfeststellung.²³⁷²

Welche Bedeutung eine eingehende Stellungnahme hat, hängt dabei von der Rechtsqualität der geltend gemachten Belange ab, also insbesondere davon, ob hinter ihnen zwingende Gebote oder Verbote des materiellen Rechts (Planungsleitsätze) oder bloße Optimierungsgebote stehen.²³⁷³ Das Benehmen muss – wie evtl. erforderliche Einverständniserklärungen²³⁷⁴ Betroffener – ausweislich des Gesetzeswortlauts zudem spätestens im Zeitpunkt der Plangenehmigungserteilung vorliegen.²³⁷⁵ Regelmäßig reicht dazu eine schriftliche Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, aus.²³⁷⁶ Ein eigenständiges formelles Anhörungsverfahren ist somit nicht vorgesehen.²³⁷⁷ Dies würde auch dem Charakter des nicht förmlichen Plangenehmigungsverfahrens widersprechen, welches äußerst flexibel und dabei dem jeweiligen Projekt angepasst, also sachgerecht auszugestalten ist.

1. Sternverfahren und Antragskonferenz (§ 71 d und e VwVfG)

Allerdings sind die Vorschriften zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (§§ 71 a - e VwVfG) anzuwenden, da ihre Anwendung gem. § 72 Abs. 1 Hs. 2 VwVfG nur in Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen ist und diese Nichtanwendbarkeitsklausel plangenehmigungsrechtlich wieder aufgehoben wird nach § 17 Abs. 1 a S. 2 Hs. 2 FStrG bzw. dem einschlägigen Fachplanungsrecht²³⁷⁸ und allgemein § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG (eine Art doppelter Negation).²³⁷⁹

§ 71 a VwVfG regelt dabei konkret die Anwendbarkeit der §§ 71 b bis 71 e VwVfG auf Verwaltungsverfahren, in denen es um die Erteilung einer Genehmigung von Vorhaben geht, die wirtschaftlichen Unternehmungen dienen, wozu ausweislich der amtlichen Begründung auch die Plangenehmigung zu rechnen ist.²³⁸⁰ Die Vorschriften zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren sehen für derartige (Plan-) Genehmigungsverfahren neben einer Pflicht zur Verfah-

²³⁷¹ BVerwG, Beschl. v. 29.12.1994 – 7 VR 12/94, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3 = juris LS 2 und S. 3 Mitte.

²³⁷² So *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 74 Rn. 150 a.E.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002, a.a.O.

²³⁷³ Ebd., *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 74 Rn. 151 unter Verweis auf BVerwGE 92, 258 (262).

²³⁷⁴ Siehe oben C. II.

²³⁷⁵ In diesem Sinne *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 74 Rn. 152; OVG Lüneburg, a.a.O., vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01, juris LS u. Rn. 5.

²³⁷⁶ Näher (auch zur informellen Vorabteilnahme von TöB) OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02, (juris LS 1 und S. 2 Mitte) = NdsVBl. 2003, 13 (LS 1) = NVwZ-RR 2003, 478 (LS 1). Aber auch eine sonstige Äußerung kann nach *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 74 Rn. 152 ausreichen, wenn sich dadurch Art und Inhalt des geltend gemachten Belangs hinreichend sicher feststellen lässt.

²³⁷⁷ OVG Lüneburg, a.a.O., lässt sogar eine Stellungnahme gegenüber dem Landkreis Lüneburg im Rahmen einer informellen Beteiligung v. TöB noch vor Stellung des Plangenehmigungsantrags genügen, verlangt also nicht einmal die Abgabe gegenüber dem zuständigen Eisenbahn-Bundesamt als Plangenehmigungsbehörde.

²³⁷⁸ § 18 II 2 Hs. 2 AEG; § 28 I a 2 Hs. 2 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 2 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 2 LuftVG; § 2 II 2 Hs. 2 MBPlG: „auf ihre Erteilung (PG) finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung“. So auch die Regelungen im sonstigen landesrechtlichen Fachplanungsrecht – insb. den LStrG.

²³⁷⁹ Amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996 zum GenBeschlGE, S. 8 (zu § 71 a: „insb. Plangenehmigung“); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 2 a.E., § 74 Rn. 170; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 a Rn. 15, ins. 44, § 74 Rn. 154; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 a Rn. 6, § 74 Rn. 163; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 3 m.w.N., § 74 Rn. 158 a.E.; *Jüde*, UPR 1996, 361 (363 re. Sp. o.).

rensbeschleunigung gem. § 71 b VwVfG insbesondere spezielle Auskunfts- und Beratungspflichten sowie kooperative Verfahrensweisen nach § 71 c VwVfG vor. Die Plangenehmigungsbehörde ist gemäß § 71 c Abs. 2 VwVfG daher verpflichtet, bereits vor der förmlichen Antragstellung Einzelheiten und Erfordernisse einer Antragstellung (relevant vor allem S. 1 Nr. 1 i.V.m. Nr. 3 hinsichtlich beizubringender Einverständniserklärungen Betroffener)²³⁸¹ und die Vorgehensweise im Interesse einer zügigen Verfahrensdurchführung ggf. unter Hinzuziehung anderer Behörden und mit Zustimmung des Antragstellers auch Dritter (S. 2) entsprechend der Verfahrenskomplexität zu erörtern. Unverzüglich²³⁸² nach Eingang des Antrags auf Plangenehmigung muss die zuständige Behörde nach § 71 c Abs. 3 VwVfG mitteilen, ob und ggf. welche Antragsunterlagen noch einzureichen sind (Vollständigkeitserklärung) und vor allem mit welcher Verfahrensdauer aufgrund der bisherigen Erfahrungswerte in vergleichbaren Fällen zu rechnen ist.²³⁸³

Weitere beschleunigende Verfahrensmodelle stellen das Sternverfahren nach § 71 d Abs. 1 VwVfG dar, wonach die zuständige Plangenehmigungsbehörde in der Regel gehalten ist, alle zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange gleichzeitig unter Fristsetzung zu beteiligen, d.h. grds. nur Einholen der Stellungnahmen²³⁸⁴, wobei eine begrenzte Präklusion²³⁸⁵ nach dessen Abs. 2 droht, und schließlich gemeinsame Besprechungstermine mit allen beteiligten Stellen sowie dem Antragsteller in einer Antragskonferenz i.S.v. § 71 e VwVfG bei Bedarf einzuberufen.

§ 71 d VwVfG sieht als sog. Regelbeschleunigung das zumeist schon praktizierte²³⁸⁶ **Sternverfahren** vor, während § 71 e VwVfG dem Antragsteller zudem die Möglichkeit einräumt, eine **Antragskonferenz** mit allen beteiligten Stellen einzuberufen. Beide Regelungen schließen sich dabei nicht unbedingt aus, sondern sollen sich nach der gesetzgeberischen Konzeption vielmehr ergänzen, indem der Beschleunigungseffekt des Sternverfahrens noch verbessert werden soll.²³⁸⁷ Während das Sternverfahren grundsätzlich ein *schriftliches*²³⁸⁸ Verfahren ist, zielt die Antrags-

²³⁸⁰ A.a.O., BT-Drs. 13/3995, S. 8 (zu § 71 a): „Genehmigungen sind auch besondere öffentliche Gestaltungen, insbesondere die Plangenehmigung. (...) Der Begriff der wirtschaftlichen Unternehmung umfasst auch öffentliche Investitionen wie Müllverbrennungsanlagen oder Kläranlagen.“ Siehe speziell die Nachweise in der vorherigen Fn.

²³⁸¹ Siehe zum Verfahren genauer 4. Teil E. und auch zur Praxis 3. Teil A. I. 3.).

²³⁸² Dies bedeutet grds. ohne schuldhaftes Zögern nach der Legaldefinition des § 121 I 1 BGB.

²³⁸³ Vgl. dazu BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 c, re. Sp. o.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 18 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 39 ff.; *Obermayer*, VwVfG, § 71 c Rn. 18 ff.; *Knack*, VwVfG, § 71 c Rn. 19 ff.; *Jäde*, UPR 1996, 361 (367 f.).

²³⁸⁴ Dazu bereits oben unter II.

²³⁸⁵ Hierzu ausführlich unten unter III.

²³⁸⁶ In der empirischen Studie von *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 49 ff. (55) in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, dem Saarland und Thüringen u.a. im Straßenbereich gaben immerhin 69 % an, dass das Sternverfahren bereits vor seiner gesetzlichen Einführung praktiziert wurde (21 % häufig und nur 2 % nie; 8 % ohne Angabe). Andererseits antworteten noch 37 % der befragten federführenden Behörden, dass das Sternverfahren in ihrem Tätigkeitsbereich *nicht* gesetzlich eingeführt worden ist (S. 53 f.), obwohl das Plangenehmigungsverfahren ausdrücklich mit einbezogen wurde (aber 58 % bejaht u. 5 % o.A.). Dies lässt insgesamt darauf schließen, dass die Anordnung des Sternverfahrens auch im PGV nicht in vollem Umfang bekannt ist. Nach der gesetzlichen Einführung wurde das Sternverfahren dabei in 74 % der Fälle ebenso häufig eingesetzt, bei 15 % immerhin häufiger u. erstaunlicherweise bei 2 % seltener (9 % k.A., a.a.O., S. 55 f.).

²³⁸⁷ Amtl. Begründung in BT-Drs. 13/3995, S. 9 f. (zu § 71 e); ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 e Rn. 1 f.

²³⁸⁸ Nur in besonderen Ausnahmefällen, also etwa bei extremer Dringlichkeit, kann die Aufforderung zur Stellungnahme auch (fern)mündlich oder in sonst informeller Form erfolgen (*Stelkens/Bonk/Sachs*, § 71 d Rn. 19). Dies ist jedoch entsprechend zu dokumentieren. Die notwendigen Antragsunterlagen und sonstigen Informationen können

konferenz eher auf eine *mündliche* Erörterung der maßgeblichen Fragen zum Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens und den ggf. noch einzureichenden Unterlagen ab. Das schriftliche Verfahren nach § 71 d VwVfG kann hierbei je nach Sachlage in einer Antragskonferenz gem. § 71 e VwVfG fortgesetzt werden und umgekehrt.

Als Ausdruck des dialogischen und kooperativen Verwaltungsverfahrens bezweckt die Antragskonferenz dabei, alle beteiligten Stellen (TöB) und natürlich den Antragsteller bildlich gesprochen an einen Tisch zu bringen, um ggf. bestehende Probleme oder Mißverständnisse aus der Welt zu räumen und insgesamt zu einer raschen und unbürokratischen Klärung aller rechtlichen sowie tatsächlichen Fragen beizutragen.²³⁸⁹ Denn bestehende Divergenzen lassen sich mit einem zeitraubenden Schriftwechsel in aller Regel weniger gut bewältigen, zudem besteht die Gefahr, dass sich die entsprechenden Stellen bereits frühzeitig festlegen, was gemeinhin zu Konfrontationen führen kann, die sich in einem mündlichen Termin deutlich besser klären lassen können, auch wenn ablehnende Stellungnahmen den Erlass einer Plangenehmigung bekanntlich nicht behindern (s.o.). Auch Unsicherheiten auf Seiten des Antragstellers, welche Unterlagen und ggf. Gutachten insgesamt einzureichen sind, u.a. auch um eine evtl. bestehende UVP-Pflichtigkeit²³⁹⁰ im Wege eines einzelfallbezogenen Screenings abzuklären, was allerdings sinnvollerweise gem. § 71 c Abs. 2 S. 1 Nr. 1 u. 2 VwVfG bereits im Vorfeld – vor Antragstellung – geprüft werden sollte (vgl. § 3 a UVPg), können im Rahmen einer mündlichen Konferenz zumeist schneller erörtert werden. In einfachen Fällen kann hier schon ein simpler Telefonanruf bzw. im Zeitalter der modernen Kommunikationsmittel wohl auch eine Email die schnellste Klärung bringen, so dass eine Antragskonferenz, die zudem anberaumt werden muss, nicht immer die sinnvollste Variante darstellt.

Voraussetzung für eine Antragskonferenz im Sinne von § 71 e VwVfG ist allerdings, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert darlegt – zumindest in wenigen Sätzen –, warum eine solche Besprechung sinnvoll oder nötig ist.²³⁹¹ Dies wird i.d.R. schriftlich erfolgen, aber auch ein (fern)mündliches Verlangen in dringenden Fällen ist nicht ausgeschlossen. Da es sich hierbei um einen gesetzlich verbürgten Rechtsanspruch des Antragstellers handelt und zudem der Gesetzeswortlaut diesbezüglich keine eindeutigen Voraussetzungen aufstellt, sind an den „Begründungsaufwand“ des Antragstellers jedoch keine allzu hohen Bedingungen zu knüpfen. Sollte sich der Klärungsbedarf etwa ohne weiteres aus den Umständen ergeben, kann auf eine Darlegung im Interesse der beabsichtigten Stärkung des Kooperationsgedankens auch ganz verzichtet wer-

dabei z.B. mit einem Hinweis auf die zwingenden Rechtsfolgen einer Fristversäumung nach § 71 d II VwVfG gefaxt werden.

²³⁸⁹ Siehe zur Antragskonferenz die einschlägigen Kommentierungen: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 e Rn. 1 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 e Rn. 1 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 e Rn. 1 ff.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 e Rn. 1 ff.

²³⁹⁰ Siehe zur Feststellung der UVP-Pflicht § 3 a UVPg (auf Antrag des Vorhabenträgers / *spätestens* nach Verfahrensbeginn, wobei die ggf. bestehende Verpflichtung zur Durchführung einer UVP *unverzüglich* festzustellen ist).

²³⁹¹ In diesem Sinne *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 e Rn. 5; a.A. dagegen *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 e Rn. 5 f. (6), wonach das Verlangen nur tunlichst inhaltlich konkretisiert u. substantiiert werden soll, um Klarheit darüber zu erlangen, über welche Punkte noch gesprochen werden muss; noch weiter *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 e Rn. 3: Voraussetzung ist lediglich ein entsprechendes Verlangen des Antragstellers; i.d.S. auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 e Rn. 5 f.

den.²³⁹² Die Rechtsstellung des *Antragstellers* / Vorhabenträgers im Verfahren wird also auch durch diese Vorschrift grundsätzlich gestärkt, er ist daher nicht mehr auf bloße Bitten oder Anregungen bei der Plangenehmigungsbehörde beschränkt, sondern kann vielmehr *aktiv* den Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens *mitgestalten*. Herrin des Verfahrens bleibt aber nach wie vor die Genehmigungsbehörde. Erklärtes Ziel ist die Errichtung einer modernen und bürgernahen Dienstleistungsverwaltung²³⁹³, die den Träger des Vorhabens mehr als Kunden versteht, auf dessen Wünsche und ggf. Forderungen nach Möglichkeit einzugehen ist.²³⁹⁴

Die Ausgestaltung als Sollvorschriften (§ 71 d und e VwVfG) stellt dabei klar, dass dem Antragsteller grundsätzlich ein *Rechtsanspruch* auf besagte Verfahrensgestaltungen zusteht. Die Plangenehmigungsbehörde hat demnach im Regelfall kein Ermessen, ob dem Verlangen des Vorhabenträgers zu entsprechen ist, ihre Ermessensausübung ist insoweit intendiert.²³⁹⁵ Eine Ablehnung der Behörde setzt eine atypische Ausnahmesituation voraus, die besonders zu begründen ist.²³⁹⁶ Dem korrespondiert insoweit ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch des Bürgers darauf, dass die zuständige Behörde das Verwaltungsverfahren nach Beschleunigungsgesichtspunkten optimal ausgestaltet.²³⁹⁷ Besagte Verfahrensmodalitäten sollen also die zuständige Behörde, aber auch den Planungsträger dazu veranlassen, das Plangenehmigungsverfahren insgesamt schneller, reibungsloser und damit effektiver gestalten zu können. Selbstverständlich ist auch die Plangenehmigungsbehörde vor dem Hintergrund des allgemeinen und besonderen Beschleunigungsgebots in §§ 10 S. 2, 71 b VwVfG nicht gehindert, von sich aus Konferenzen anzuberaumen, soweit ihr dies sinnvoll erscheint. Es entspricht dabei guter Verwaltungspraxis, dass dies in der Regel auch bereits vor ausdrücklicher gesetzlicher Normierung schon der Fall war.²³⁹⁸ Desweiteren können zudem Drittbehörden bzw. andere am Verfahren zu beteiligende Träger öffentlicher Belange bei der Plangenehmigungsbehörde die Einberufung einer Antragskonferenz anregen, soweit entsprechender Klärungsbedarf besteht.²³⁹⁹

Letztlich enthält die Vorschrift zur optionalen Antragskonferenz gem. § 71 e VwVfG keine näheren Regelungen, wie eine solche Besprechung konkret durchzuführen ist. Anlass einer solchen Konferenz kann z.B. sein, dass trotz aller Bemühungen der Plangenehmigungsbehörde und des Antragstellers im Rahmen der Vorerörterung nach § 71 c Abs. 2, 3 VwVfG nicht hinreichend geklärt werden konnte, ob die eingereichten Antragsunterlagen auch für die zu beteiligenden

²³⁹² So auch *Kopp/Ramsauer*, ebd.

²³⁹³ Amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996 zum GenBeschlGE, S. 8 (zu Nr. 5).

²³⁹⁴ Näher *Schlichter*, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl. 1995, 173 (174 f., zu II.); kritisch insg. *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- u. Genehmigungsverfahren, 1997, Sp. FB Nr. 164, S. 42 ff.; positiver *Bonk*, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das GenBeschlG, NVwZ 1997, 320 ff. (326 ff.).

²³⁹⁵ Vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 4, § 71 e Rn. 4 f.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 12 ff., § 71 e Rn. 3; *Jäde*, UPR 1996, 362 (368/369: Gesetz schreibt insofern nur eine bestehende Rechtslage fest, die bereits jetzt eine entsprechende Amtspflicht für das behördliche Vorgehen kennt); weniger eindeutig *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 27, § 71 e Rn. 5 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 7 ff., § 71 e Rn. 5 f.

²³⁹⁶ Eine solche kann z.B. bei Bagatellfällen oder anderen Fällen, in denen ersichtlich kein Klärungsbedarf besteht, vorliegen. Denn die Organisation u. Durchführung einer mündlichen Antragskonferenz kostet ebenfalls wertvolle Zeit.

²³⁹⁷ Näher *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 ff. (zu ggf. bestehenden Amtshaftungsansprüchen S. 1108 f. m.w.N. in Fn. 61).

²³⁹⁸ *Knack*, VwVfG, § 71 e Rn. 3 a.E. unter Verweis auf *Jäde*, UPR 1996, 361 (369, re. Sp. o.).

²³⁹⁹ So *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 e Rn. 7 a.E.

Behörden ausreichend sind.²⁴⁰⁰ Äußerst *wichtig* für den Einsatz des Instrumentes der qualifizierten Plangenehmigung ist dabei, *dass* im Zuge der Vorberatung, sinnvollerweise bereits vor der Antragstellung, *so früh wie irgend möglich* durch die Genehmigungsbehörde *festgestellt wird, ob eine UVP-Pflichtigkeit vorliegt*. Denn grundsätzlich schließt eine bestehende UVP-Pflicht nach geltender Gesetzeslage ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren zwingend aus²⁴⁰¹, soweit es nicht fachgesetzlich – abweichend vom Regelfall – ausdrücklich für anwendbar erklärt wird.²⁴⁰² Einzige Ausnahme stellt bundesgesetzlich der Sondertatbestand des § 17 Abs. 1 b FStrG dar, der das Plangenehmigungsverfahren befristet bis 31.12.2006 und begrenzt auf die neuen Bundesländer auch für Bundesfernstraßenprojekte vorsieht, die der UVP-Pflicht unterliegen.²⁴⁰³ Auch im Landesstraßenbereich (vorwiegend der neuen Bundesländer) existiert vereinzelt die – allerdings unbefristete – Möglichkeit, UVP-pflichtige Straßenbauvorhaben im Wege einer Plangenehmigung zuzulassen.²⁴⁰⁴

Das Verfahrensmodell der Antragskonferenz nach § 71 e VwVfG ist in Verbindung mit § 71 c VwVfG (insb. dessen Abs. 2 und z.T. Abs. 3) stark dem bereits bekannten Scoping-Termin gemäß § 5 UVPG nachgebildet, bei dem der Untersuchungsrahmen für eine erforderliche UVP abgesteckt wird.²⁴⁰⁵ Dort stimmt sich die zuständige Behörde mit dem Vorhabensträger zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung frühzeitig über Inhalt und Umfang der voraussichtlich nach § 6 UVPG beizubringenden Unterlagen (über die Umweltauswirkungen des Vorhabens) ab.²⁴⁰⁶ Vor der Unterrichtung gibt daher die zuständige Behörde dem Träger des Vorhabens sowie den nach § 7 UVPG zu beteiligenden Behörden gem. § 5 S. 2 UVPG Gelegenheit zu einer Besprechung (über Inhalt u. Umfang der Unterlagen). Direkt gelangt § 5 f. UVPG jedoch nur zur Anwendung, soweit ein UVP-pflichtiges Projekt Gegenstand einer Plangenehmigung ist, was sondergesetzlich etwa nur laut § 17 Abs. 1 b FStrG bzw. den entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen²⁴⁰⁷ zulässig ist. § 5 S. 5 UVPG begrenzt dabei den Aufwand des Projektträgers. Sollte die zuständige Behörde oder die zu beteiligenden Behörden danach über relevante Informationen verfügen, die für die Beibringung der Unterlagen nach § 6 UVPG zweckdienlich sind (im Falle eines UVP-pflichtigen Straßenbauvorhabens), so sollen sie diese Informationen, um unnötigen Aufwand zu vermeiden, dem Vorhabenträger zur Verfügung stellen. Diesen Verfahrensgedanken wird man sicherlich auch für anderweitige behördliche Informationen fruchtbar machen können, soweit diese Vorgehensweise nicht ohnehin aus § 71 b bzw. § 71 c Abs. 1 S. 1 VwVfG entnommen werden kann.

²⁴⁰⁰ Näher *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 e Rn. 2; *Jäde*, UPR 1996, 361 (369).

²⁴⁰¹ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG mit einer begrenzten Sonderregelung in § 17 I b FStrG; § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG; so auch § 31 III WHG, § 9 b I 2 Hs. 2 AtG, § 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG, § 11 a I 2 EnWG sowie § 20 II 1 UVPG für bestimmte Leitungsanlagen.

²⁴⁰² Eingehend 4. Teil der Arbeit, speziell Prüfungspunkt A.

²⁴⁰³ Dabei ist gem. § 17 I b S. 2 FStrG lediglich eine vereinfachte Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG durchzuführen.

²⁴⁰⁴ Brandenburg: § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, Mecklenburg-Vorpommern: § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, Sachsen: § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und Thüringen: § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG.

²⁴⁰⁵ Vgl. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 e Rn. 3; *Stüer*, DVBl. 1997, 326 (328).

²⁴⁰⁶ Näher *Hoppe*, UVPG, 2. Aufl., § 5 Rn. 1 ff.; auch noch immer aktuell *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl., § 5 Rn. 1 ff.

²⁴⁰⁷ § 38 II, insb. III 1 BbgStrG, § 45 III 2 StrWG-MV, § 39 V 4 SächsStrG n.F. u. § 38 II 4 ThürStrG.

Geregelt ist bei der Antragskonferenz i.S.v. § 71 e VwVfG, die auf Verlangen des Antragstellers auch im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens einberufen werden kann, lediglich, dass sich der Anspruch des Antragstellers auf Durchführung „mit allen beteiligten Stellen und dem Antragsteller“ bezieht. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass mit Einverständnis des Antragstellers (Vorhabenträgers) auch weitere Stellen hinzugezogen werden können, soweit dies sachdienlich erscheint und dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung nicht zuwider läuft.²⁴⁰⁸ Im Hinblick auf eine zügige Verfahrensgestaltung wird dies allerdings wohl eher die Ausnahme darstellen. Im Interesse eines schnellen Plangenehmigungsverfahrens kann desweiteren die Hinzuziehung Dritter, also vornehmlich planbetroffener Nachbarn, sinnvoll und zweckmäßig sein, um Widerstände in einem behördlichen Rahmen abzubauen, Akzeptanz zu schaffen bzw. einfach die Voraussetzungen in Form von Einverständniserklärungen bei (wesentlicher) Rechtsbeeinträchtigung herbeizuführen.²⁴⁰⁹ Da eine solche Vorgehensweise schnell in Richtung einer Öffentlichkeitsbeteiligung ausufern kann, und dem Vorhabensträger grundsätzlich die Einholung entsprechender schriftlicher Erklärungen obliegt, wird die Plangenehmigungsbehörde in der Regel von einer solchen Vorgehensweise absehen, obschon sie im Einzelfall durchaus zweckmäßig sein kann, zumal wenn es sich um bedeutende Infrastrukturprojekte handelt, die im Allgemeinwohlinteresse stehen. Auch die „Vorbildregelung“²⁴¹⁰ zur verwaltungsrechtlichen Antragskonferenz sieht in § 5 S. 4 UVPG explizit die Möglichkeit vor, dass Sachverständige und Dritte von der Behörde hinzugezogen werden können. Soweit zur besseren Entscheidungsfindung dienlich, können also auch bei einer plangenehmigungsrechtlichen Antragskonferenz i.S.v. § 71 e VwVfG Sachverständige hinzugezogen bzw. sogar Ortsbesichtigungen unternommen werden.²⁴¹¹ Ob schließlich in einer oder mehreren Sitzungen eine sachgerechte Besprechung möglich ist, hängt wie so oft von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, also vor allem der Komplexität des Vorhabens bzw. den auftretenden Problemen.²⁴¹²

2. Empirische Erhebung zum Sternverfahren

a) Durchführung des Sternverfahrens in der behördlichen Praxis

In einer empirischen Studie von *Ziekow/Siegel*²⁴¹³ aus dem Jahre 2001 (Erhebungszeitraum Mai 1998 bis Oktober 2000) zur Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange erhoben in den vier Bundesländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, dem Saarland und Thüringen u.a.²⁴¹⁴ zum Straßenbereich gaben immerhin 69 % der befragten feder-

²⁴⁰⁸ In diesem Sinne auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 e Rn. 6.

²⁴⁰⁹ Die Hinzuziehung Dritter (Nachbarn) halten auch *Kopp/Ramsauer*, ebd. sowie *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 e Rn. 9 für möglich.

²⁴¹⁰ Nachgebildet ist § 71 e VwVfG ausweislich der amtlichen Begründung aber der schon in einigen Landesgesetzen geregelten Antragskonferenz, etwa Art. 76 Abs. 2 BayBO 1994, § 64 Abs. 2 LBauO RhLPf, siehe BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 e).

²⁴¹¹ So auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 e Rn. 13 (analog § 66 Abs. 2 VwVfG).

²⁴¹² Ebd., vgl. auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 e Rn. 7 (auch gestuftes Vorgehen möglich, also eine Antragskonferenz mit sich sukzessive erweiternder bzw. verringernder Zusammensetzung); ferner *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., Rn. 1 ff. und Rn. 6 f.

²⁴¹³ *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 49 ff. (53 ff.).

²⁴¹⁴ Siehe zur Konzeption u. Durchführung der sozioempirischen Untersuchung, a.a.O., S. 6 ff. Um eine Vergleichbarkeit der gewonnenen Antworten zu gewährleisten wurden exemplarisch vier Verfahrensarten ausgewählt: Die straßenrechtliche Planfeststellung, das Planfeststellungsverfahren betreffend den Gewässerausbau, die immissionsschutzrechtliche Anlagenehmigung und die Bauleitplanung (S. 7 f.). Mit der Umfrage wurden sowohl die in

führenden Behörden an, dass das Sternverfahren bereits vor seiner gesetzlichen Einführung immer praktiziert wurde. Weitere Antworten: 21 % häufig und nur 2 % nie, während 8 % keine Angabe machten.²⁴¹⁵ Andererseits antworteten noch 37 % der angeschriebenen federführenden Behörden, dass das Sternverfahren in ihrem Tätigkeitsbereich *nicht* gesetzlich eingeführt worden sei, obwohl das Plangenehmigungsverfahren im Straßenbereich ausdrücklich mit einbezogen wurde.²⁴¹⁶ Jedoch bejahten wenigstens 58 % die Einführung des Sternverfahrens, wobei 5 % ohne Angabe blieben.

Dies lässt insgesamt darauf schließen, dass die Anordnung des Sternverfahrens auch im Plangenehmigungsverfahren noch nicht in vollem Umfang bekannt war und wohl ist.²⁴¹⁷ Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die empirische Untersuchung von Ziekow/Siegel zu insgesamt vier Verfahrensarten durchgeführt wurde, der Straßenbereich nur einer davon war, und die Rücklaufquote insgesamt lediglich bei 45,6 % (im Bereich Straßenbau sogar nur bei 36,2 %)²⁴¹⁸ lag, so dass die angeführten Ergebnisse einer gewissen Relativierung unterliegen. Nach der gesetzlichen Einführung wurde das Sternverfahren dabei in 74 % der Fälle ebenso häufig eingesetzt, bei 15 % der federführenden Behörden immerhin häufiger und unverständlicherweise bei 2 % letztlich seltener (9 % k.A.).²⁴¹⁹ Dieses Ergebnis ist jedoch, wie eben angesprochen, wieder in gewissem Maße zu relativieren, da das spezielle Plangenehmigungsverfahren der Befragung gerade nicht konkret bzw. gar ausschließlich zugrunde lag. Anhaltspunkte zur Verfahrensbeteiligung bzw. Verfahrenskooperation lassen sich ihr aber durchaus entnehmen.

Im Rahmen der sozialempirischen Studie von Ziekow/Siegel wurde u.a. auch der Frage nachgegangen, wie weit denn der Kreis der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange zu ziehen ist: Dabei gab die Mehrzahl aller befragten Stellen (54 %) an, dass der Kreis im Zweifelsfall eher groß gezogen wird (nicht alle denkbaren TöB, aber in Zweifelsfällen wird eher zu einer Beteiligung geneigt), 6 % votierten sogar für sehr groß²⁴²⁰ (d.h. alle nur denkbaren TöB werden damit beteiligt), während nur 16 % für einen eher kleinen Kreis eintraten (im Zweifelsfalle keine Äußerungsmöglichkeit), aber immerhin 23 % einen sehr kleinen Kreis zu beteiligender TöB für ausreichend hält (nur diejenigen TöB werden um eine Stellungnahme gebeten, die nachweislich auch in ihrem Aufgabenbereich berührt sind), also deren Stellungnahme absolut unerlässlich ist (1 % ohne Angabe).²⁴²¹ Dass beachtliche 23 % nur diejenigen TöB beteiligt sehen wollen, deren Stellungnahme quasi unerlässlich ist, mithin einen äußerst kleinen Kreis, entspricht am ehesten den gesetzlichen Vorgaben und trägt letztlich dem Beschleunigungswunsch des Gesetzgebers

diesen Verfahren federführende Behörde als auch die jeweils zu beteiligenden TöB angesprochen (S. 8). Rücklaufquote 45,6 % (S. 8).

²⁴¹⁵ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 55.

²⁴¹⁶ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 53 f.

²⁴¹⁷ Siehe auch bundesweite Behördenumfrage des Verfassers im 3. Teil, A. Frage 9.1.).

²⁴¹⁸ Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. S. 8 f.

²⁴¹⁹ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 55 f.

²⁴²⁰ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 32 a.E. halten dies, also die Beteiligung aller denkbaren TöB, für rechtlich unzutreffend.

²⁴²¹ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 32 f.

Rechnung.²⁴²² Während sich bei der Aufschlüsselung nach Verfahrensarten²⁴²³ bemerkenswerter Weise keine wesentlichen Abweichungen ergaben, fällt bei Betrachtung der einzelnen befragten vier Bundesländer (s.o.) auf, dass die Träger öffentlicher Belange etwa in Baden-Württemberg zu einer restriktiveren Haltung neigen: Dort plädierten lediglich 45 % (statt 54 % aller Befragten) für einen eher großen Kreis und beachtliche 26 % (statt 16 %) für einen sehr kleinen Kreis, also die Fälle unbedingt notwendiger Beteiligung.²⁴²⁴ Dies lässt den insoweit empirisch belegten Schluss zu, dass in diesem Bundesland dem Beschleunigungsgedanken verstärkt Rechnung getragen wird.

b) Existenz und Einsatz von sog. Checklisten

Ferner wurde in der Untersuchung der Frage nachgegangen, wieweit verbreitet sog. Checklisten sind, in denen alle in Betracht kommenden Träger öffentlicher Belange näher aufgelistet sind. Ihr Einsatz trägt zu einer Vereinfachung der TöB-Beteiligung bei, soweit tatsächlich auch alle denkbaren Stellen verzeichnet sind. Ihr Nutzen liegt darin, dass in einer standardisierten Vorgehensweise die zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange schneller und wohl auch effektiver ermittelt werden können und zudem der Gefahr vorgebeugt wird, dass unter Umständen eine Stelle gar übergangen wird. Teilweise existieren auch entsprechende Verwaltungsvorschriften.²⁴²⁵ Die Umfrage belegt, dass solche Listen in der behördlichen Praxis federführender Behörden sehr weit verbreitet sind. Denn 86 % der verfahrensleitenden Behörden, wozu auch die Plangenehmigungsbehörde zu zählen ist, gaben an, in ihrem Bereich Checklisten zu verwenden.²⁴²⁶ Lediglich 12 % antworteten, dass solche Listen bei ihnen nicht Verwendung fänden (2 % ohne Angabe). Checklisten sind dabei in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz verbreiteter (dort gaben 93 % bzw. sogar 94 % „ja“, also ihren Einsatz, zur Antwort). Demgegenüber werden sie im Saarland sowie in Thüringen wesentlich seltener benutzt (dort verneinten 36 % bzw. sogar 29 % die Existenz solcher Listen).²⁴²⁷

Die federführenden Behörden, die über o.g. Checklisten verfügen, wurden sodann gefragt, wie häufig sie diese Listen auch benutzen. Die meisten der befragten betreffenden Stellen, nämlich 79 %, antworteten, dass sie diese stets benutzen.²⁴²⁸ 16 % gaben zumindest „häufig“ an und nur 3 % selten sowie 2 % nie. Auch wenn sich im Laufe der Jahre eine gewisse Routine bei der verfahrensleitenden Behörde einstellen wird, sie also aus der Erfahrung heraus zumeist wird beurteilen können, welche Stellen zu beteiligen sind, erscheinen die Listen im Hinblick auf eine Optimie-

²⁴²² Kritisch vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 32; allg. zu verfassungsrechtlichen Vorgaben u. Grenzen der Verfahrensbeschleunigung *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 ff. (810 ff.).

²⁴²³ Um eine Vergleichbarkeit der gewonnenen Antworten zu gewährleisten wurden von *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 7 f. exemplarisch vier Verfahrensarten ausgewählt: Die straßenrechtliche Planfeststellung, das Planfeststellungsverfahren betreffend den Gewässerausbau, die immissionsschutzrechtliche Anlagenehmigung und die Bauleitplanung.

²⁴²⁴ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 33.

²⁴²⁵ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 31 m.w.N. in Fn. 50.

²⁴²⁶ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 33 f.

²⁴²⁷ Besonders häufig sind solche Checklisten aber im Bereich der Bauleitplanung anzutreffen. Dort antworteten 100 %, also alle der befragten verfahrensleitenden Behörden, hierüber zu verfügen (anders im Bereich des Immissionsschutzes, wo nur 28 % der federführenden Behörden angaben, solche Listen zu benutzen). *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 34.

²⁴²⁸ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 34 f.

rung der abschließenden Sachentscheidung dennoch angezeigt.²⁴²⁹ Die Neigung zur Benutzung dieser Checklisten ist im Saarland ausgeprägter als im Durchschnitt, obwohl sie dort zumeist in vielen Bereichen nicht vorhanden sind (s.o.). Denn hier antworteten bezeichnende 100 % (alle) der entsprechenden federführenden Behörden, dass sie immer auf besagte Listen zurückgreifen. In Baden-Württemberg, gaben trotz weiter Verbreitung von Checklisten (s.o.), lediglich 67 % an, diese auch stets zu benutzen.²⁴³⁰

Ferner wurde untersucht, ob alle in den Checklisten aufgeführten Träger öffentlicher Belange, die nur möglicherweise in ihrem Aufgabenbereich berührt werden oder doch nur die nachweislich in ihrem Aufgabenkreis berührten, beteiligt werden sollen. Hier gab (ähnlich den Ergebnissen zum Kreis der zu beteiligenden TöB)²⁴³¹ die eindeutige Mehrheit mit 85 % an, dass die möglicherweise in ihrem Aufgabenbereich berührten TöB beteiligt werden sollen.²⁴³² Lediglich 3 % meinten, alle aufgeführten Träger öffentlicher Belange hinzuzuziehen, während 12 % die Ansicht vertreten, dass nur die nachweislich berührten TöB zu beteiligen seien. Dies belegt, dass bei der konkreten Anwendung der Listen in der Regel eine einzelfallbezogene Betrachtung vorherrscht, eine wenig ökonomische Beteiligung aller aufgelisteten Stellen die Ausnahme bildet. Zudem bestätigt sich die bereits oben festgestellte Tendenz, den Kreis der zu beteiligenden TöB eher weit zu ziehen.²⁴³³ Wiederum neigen die federführenden Behörden in Baden-Württemberg zu einer restriktiveren Beteiligungspraxis: Dort schreiben 19 % (statt 12 %) nur die nachweislich in ihrem Aufgabenbereich berührten Träger öffentlicher Belange an.²⁴³⁴

3. Fristsetzung im Sternverfahren gem. § 71 d I VwVfG

Als Standardmaßnahme zur Verfahrensbeschleunigung soll die Beteiligung (Anhörung) der Träger öffentlicher Belange nach § 71 d Abs. 1 VwVfG *gleichzeitig* und unter **Fristsetzung** in einem Sternverfahren²⁴³⁵ geschehen – insbesondere auf Verlangen des Antragstellers –, soweit sachlich möglich und geboten.²⁴³⁶ Wird die Frist versäumt, ist die Äußerung regelmäßig im begrenzten Umfang präkludiert (Abs. 2).

Durch die sternförmige, d.h. gleichzeitige Versendung des Plangenehmigungsantrags samt zugehöriger Unterlagen an alle zu beteiligenden Stellen kann das plangenehmigungsrechtliche Verfahren erheblich beschleunigt werden. Gleichzeitigkeit bedeutet dabei nicht unbedingt exakte zeitliche Übereinstimmung, sondern nur die Einhaltung eines parallelen zeitlichen Rahmens im Interesse der Verfahrensstraffung. Es kann daher durchaus sein, dass eine Behörde etwas später

²⁴²⁹ In diesem Sinne auch *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange - Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen -, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. S. 35.

²⁴³⁰ Mit insg. 94 % ist die Neigung im Bereich der Bauleitplanung dabei am höchsten, a.a.O.

²⁴³¹ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 32 f.

²⁴³² *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 36; vgl. insg. zum Kreis der zu beteiligenden TöB S. 27 ff.

²⁴³³ Siehe oben unter a).

²⁴³⁴ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 36.

²⁴³⁵ Zum Sternverfahren etwa *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung v. Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 114 ff. Dazu anhand einer empirischen Untersuchung *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation v. Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 49 ff. (53 ff.).

²⁴³⁶ Dazu BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 1 ff. (4 ff.); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 1 ff. (10 ff.); *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 1 (2 ff.).

Gelegenheit zur Stellungnahme erhält als eine andere Stelle, wenn etwa die Beteiligung der einen Behörde auf der einer anderen aufbaut oder diese rechtlich bzw. sachlich voraussetzt.²⁴³⁷ Verhindert werden soll lediglich eine unnötige zeitliche Stufung der behördlichen Prüfungen mit dem daraus resultierenden Zeitverlust.

Unter Rückgriff auf die planfeststellungsrechtliche²⁴³⁸ Regelung, dass die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat, die Einholung der behördlichen Stellungnahmen²⁴³⁹ veranlasst, ist im kürzeren Plangenehmigungsverfahren zu fordern, dass die Anhörung der notwendigen Träger öffentlicher Belange *spätestens nach 1 Monat* nach Antragstellung zu erfolgen hat, eher bedeutend früher, da das plangenehmigungsrechtliche Verfahren zum Teil nur einen Monat oder gar wenige Wochen²⁴⁴⁰ benötigt.²⁴⁴¹ Im Idealfall führt das Sternverfahren folglich dazu, dass die erforderlichen Stellungnahmen von allen zu beteiligenden Stellen nahezu gleichzeitig – sprich sternförmig – bei der Plangenehmigungsbehörde eingehen und somit ungewollte Verzögerungen vermieden werden können. Kann die Plangenehmigungsbehörde allerdings aufgrund eigener Sachkunde entscheiden und wirkt auch sonst kein anderer Entscheidungsträger²⁴⁴² mit, was jedoch eher selten der Fall sein wird, verstößt eine Beteiligung (überflüssiger) Träger öffentlicher Belange gegen das besondere Beschleunigungsgebot des § 71 b VwVfG.²⁴⁴³

Wie lang schließlich die Frist zur Stellungnahme zu bemessen ist, dazu existieren im Bereich von § 71 d VwVfG keine konkreten gesetzlichen Vorgaben.²⁴⁴⁴ Zumeist wird einfach nur wenig aussagekräftig festgestellt, dass innerhalb „*angemessener Frist*“²⁴⁴⁵ vor der Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Behörden ihre Stellungnahmen im längeren Planfeststellungsverfahren im gesamten *Fachplanungsrecht* – insb. Bundesverkehrswegebereich –, also im Fernstraßen-, Eisenbahn-, Luftverkehrs-, Wasserstraßen-, Personenbeförderungs- und Magnetschwebbahnplanungsgesetz (§ 17 III

²⁴³⁷ Knack, VwVfG, § 71 d Rn. 10 u. 14; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 d Rn.18 u. 23 ff.; knapp Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 4. Bei einer Verfahrensstufung, also wenn einzelne Mitwirkungsakte aufeinander aufbauen, ist ein Sternverfahren indes uneingeschränkt nicht angezeigt, mithin in dem Teilbereich sachlich weder möglich noch geboten i.S.v. § 71 d Abs. 1 VwVfG.

²⁴³⁸ Vgl. § 17 III a FStrG; § 29 I a Nr. 1 PBefG; § 10 II Nr. 2 LuftVG; § 5 I Nr. 1 MBPIG; allg. seit dem Gen-BeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1355, zu Art. 1 Nr. 7 a) § 73 II VwVfG.

²⁴³⁹ Selbstverständlich nur die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, weiter wird die Auslegung des Plans in den Gemeinden veranlasst, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Eine Planauslegung bzw. überhaupt Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es im Plangenehmigungsverfahren grds. nicht, es sei denn ein UVP-pflichtiges Projekt ist Verfahrensgegenstand (befristet möglich nach § 17 I b FStrG und zeitlich unbefristet gem. § 38 III BbgStrG, § 45 III 2 StrWG-MV, § 39 V 4 SächsStrG n.F. und § 38 II 4 ThürStrG).

²⁴⁴⁰ Siehe dazu bundesweite Behördenumfrage des Verfassers, 3. Teil der Arbeit, A. I. 1.a.) aa) und 1.b.).

²⁴⁴¹ In diesem Sinne auch Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 197 a.E.

²⁴⁴² Wie in Fällen des gesetzlich vorgeschriebenen Einvernehmens zu verfahren ist, dazu unten unter b).

²⁴⁴³ In diesem Sinne strikt Seegmüller, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 3 u. 5.; Jäde, UPR 1996, 361 (368).

²⁴⁴⁴ Zu diesem Fristtypus instruktiv Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 71 ff. (72 ff.). Bisweilen wird nicht einmal erkannt, dass eine solche Fristsetzung i.S.v. § 71 d Abs.1 VwVfG im Plangenehmigungsverfahren überhaupt möglich ist, vgl. Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 197 a.E., die etwa a maiore ad minus nur auf § 17 Abs. 3 a FStrG zurückgreifen wollen.

²⁴⁴⁵ Ohne nähere Vorgaben OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02, (juris LS 1 u. S. 2 Mitte) = NdsVBl. 2003, 13 (LS 1) = NVwZ-RR 2003, 478 (LS 1); auch Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 71 d Rn. 26, § 74 Rn. 151.

b S. 1 FStrG, § 20 I Nr. 1 AEG, § 10 II Nr. 3 S. 1 LuftVG, § 17 Nr. 1 S. 1 WaStrG, § 29 I a Nr. 2 PBefG, § 5 I Nr. 2 MBPlG), innerhalb einer Frist von höchstens 3 Monaten abzugeben haben und dem Aspekt, dass das Instrument der Plangenehmigung gerade zur Verfahrensstraffung geschaffen wurde, erscheint im beschleunigten Plangenehmigungsverfahren eine kürzere Fristsetzung von **in der Regel max. 1 Monat** zweckmäßig und absolut ausreichend.²⁴⁴⁶ Gleichfalls normiert das allgemeine fachgebietsübergreifende Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 73 Abs. 3 a S. 1 VwVfG) seit seiner Anpassung an das gestraffte Planfeststellungsrecht im Zuge des GenBeschlG²⁴⁴⁷ vom 12.9.1996, dass die Behörden nach § 73 Abs. 2 VwVfG, also deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, ihre Stellungnahmen innerhalb einer (von der Anhörungsbehörde zu setzenden) Frist abzugeben haben, die 3 Monate nicht überschreiten darf.²⁴⁴⁸ Daher ist auch im sonstigen Fachplanungsrecht die nach § 71 d Abs. 1 VwVfG zu setzende Frist im Plangenehmigungsverfahren entsprechend auf grds. 1 Monat zu verkürzen.²⁴⁴⁹ Auch § 11 S. 1 der 9. BImSchV sieht für die sternförmige Behördenbeteiligung im Falle eines förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens für emissionsträchtige Anlagen der Spalte 1 der 4. BImSchV (vom Ablauf vergleichbar mit dem Planfeststellungsverfahren) ebenfalls lediglich eine Monatsfrist zur Äußerung vor mit einer Art Benehmensfiktion²⁴⁵⁰ nach Satz 3. Während § 4 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 BauGB a.F. in der bis zum 31.12.1997 gültigen Fassung noch bestimmte, dass den zu beteiligenden Stellen (Behörden und Träger öffentlicher Belange) eine „angemessene“ Frist zu setzen ist, sieht der aktuelle § 4 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 BauGB nunmehr seit der Änderung durch das BauROG 1998 gleichfalls eine verbindliche Stellungnahmefrist von 1 Monat vor, wobei diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängert werden kann. *Im Einzelfall* kann daher im Rahmen einer Plangenehmigung – abhängig von den berührten öffentlichen Interessen – durchaus *sogar eine kürzere Frist* als ein Monat angemessen sein (ausnahmsweise – bei Vorliegen besonderer Umstände – länger).²⁴⁵¹

Die Fristsetzung steht jedoch im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Plangenehmigungsbehörde, die sich bei der Bemessung davon leiten lassen sollte, welcher Prüfungsumfang bei den

²⁴⁴⁶ So *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 11; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 26; lehrreich insb. *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 72 ff. (73 f. m.w.N. in Fn. 163). Allerdings hatte das zuständige Eisenbahnbundesamt z.B. einer zu beteiligenden Gemeinde im Rahmen einer Plangenehmigung für die Beseitigung eines Bahnübergangs in der einzigen bisher vom BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 – 11 A 14/98, NVwZ-RR 1999, 296 = UPR 1999, 267 = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 46 = juris Rn. 10 entschiedenen Rechtssache zu § 71 d VwVfG eine Frist von sogar etwas über 2 Monaten gesetzt (12.12.1997-16.2.1998). Andere Entscheidungen/Fristsetzungen bzgl. § 71 d VwVfG sind bei juris nicht verzeichnet (Stand 1.10.2005).

²⁴⁴⁷ Vgl. Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1355, Art. 1 Nr. 7 c).

²⁴⁴⁸ *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (798, Fn. 34) hält hingegen auch eine analoge Anwendung von § 73 Abs. 3 a VwVfG im Plangenehmigungsverfahren für „denkbar“, wofür aber kein Bedarf gegeben ist, da die spezielle Regelung des § 71 d VwVfG, die *Jarass* wohl versehentlich nicht berücksichtigt hat, eine angemessene Regelung enthält. Eine planwidrige Regelungslücke liegt bereits nicht vor, so dass eine analoge Anwendung daher ausscheidet.

²⁴⁴⁹ Für 1 Monat sprechen sich allg. *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 11 u. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 26 aus.

²⁴⁵⁰ Konkret: Hat eine Behörde bis zum Ablauf der Frist keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will.

²⁴⁵¹ Abhängig v. den Umständen des Einzelfalls *Jäde*, UPR 1996, 361 (368); *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 11; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 26; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 11; i.d.S. auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 6.

einzelnen Trägern öffentlicher Belange konkret anfällt.²⁴⁵² Zulässig ist es daher, *unterschiedliche Fristen* zur Äußerung zu setzen, denn der Wortlaut des § 71 d Abs. 1 VwVfG verlangt nur eine gleichzeitige Aufforderung, nicht aber auch eine gleich lange Frist zur Stellungnahme für alle Träger öffentlicher Belange.²⁴⁵³ Dadurch können etwa in arbeitsökonomischer Weise bis zum Eintreffen der letzten Äußerungen die bereits zuvor eingegangenen Stellungnahmen abgearbeitet werden, um so den Entscheidungsprozess effektiver zu gestalten und insgesamt zu beschleunigen. Maßgeblich sind damit immer die jeweiligen *Umstände des Einzelfalls*, so dass sich hier pauschale feste Zeitvorgaben verbieten.²⁴⁵⁴ Bei kleineren Projekten, die auch öffentliche Belange kaum berühren, kann durchaus eine Frist von 1 Woche oder gar wenigen Tagen ausreichend sein. Schließlich gilt es hierbei zu berücksichtigen, dass das gesamte plangenehmigungsrechtliche Verfahren zum Teil nur 1 bis 2 Monate dauert bzw. in sehr schnellen Fällen sogar lediglich 1 Woche.²⁴⁵⁵

Bei der Fristbemessung spielt Art und Gewichtigkeit des öffentlichen Belangs, also der konkrete Prüfungsumfang bei der zu beteiligenden Stelle, sowie die Komplexität der Entscheidung insgesamt eine entscheidende Rolle, aber nicht zuletzt auch das individuelle Beschleunigungsinteresse des Antragstellers.²⁴⁵⁶ Schließlich sollte bei anzuhörenden oder gar mitentscheidenden (s.u.) dritten Stellen für die Bemessung der Frist relevant sein, ob dieser TöB etwa ein Beschlussgremium einschalten muss, auf dessen Sitzungstermine Rücksicht zu nehmen ist oder die Einschaltung von (externen) Gutachtern angezeigt ist.²⁴⁵⁷

War die Fristbemessung hingegen im Ergebnis nicht angemessen, tritt ein Ausschluss nach § 71 d Abs. 2 VwVfG nicht ein.²⁴⁵⁸ Die von der Plangenehmigungsbehörde zur Stellungnahme gesetzte Frist nach § 71 d Abs. 1 VwVfG ist ferner eine behördliche Frist im Sinne von § 31 VwVfG, so dass auch eine maßvolle *Fristverlängerung* nach Maßgabe dessen Abs. 7 grds. möglich und zulässig ist.²⁴⁵⁹ In einer veröffentlichten Rechtssache hatte das zuständige Eisenbahn-Bundesamt beispielsweise im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens eine Nachfrist von einer knappen Woche (8 Tage) für die gemeindliche Rückäußerung gesetzt.²⁴⁶⁰

²⁴⁵² Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 6 unter Verweis auf *Jäde*, UPR 1996, 361 (368 a.E.); instruktiv auch *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 72 ff. (73 f. m.w.N. in den Fn. 158-162).

²⁴⁵³ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 25; *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 10 a.E.; *Obermayer*, VwVfG, § 71 d Rn. 10 unter Verweis auf *Jäde*, UPR 1996, 361 (368 re. Sp. M.); insb. *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 74 m.w.N. in Fn. 164.

²⁴⁵⁴ *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 11 (i.d.R. 1 Monat); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 26 (i.d.R. 1 Monat); instruktiv *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 72 ff. (73 f.; i.d.R. 1 Monat, S. 74 o.).

²⁴⁵⁵ Siehe bundesweite Behördenumfrage des Verfassers, 3. Teil der Arbeit, A. I. 1.a.) aa) und 1.b.).

²⁴⁵⁶ *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 72 ff. (73 f. m.w.N.).

²⁴⁵⁷ *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 11; ferner *Jäde*, UPR 1996, 361 (368 re. Sp. u.).

²⁴⁵⁸ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 32, Näheres bei § 31, ferner § 73 Abs. 3 a, dort Rn. 98 ff.

²⁴⁵⁹ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 26 a.E.; knapp *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 6 a.E.; eingehend zur Möglichkeit der Fristverlängerung *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 80 ff. (81). Siehe ferner einschlägige Kommentierungen zu § 31 VII VwVfG. Vgl. zu Möglichkeiten der Fristverlängerung bzw. -verkürzung auch *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 163 ff.

4. Empirische Untersuchung zur Verfahrenskooperation von Behörden u. TöB

a) *Bevorzugter Fristtypus*

Eine empirische Untersuchung von *Ziekow/Siegel* zur Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange aus dem Jahre 2001 u.a. zur Frage des *bevorzugten Fristtypus* kommt zu folgendem Ergebnis: Weitestgehend einig sind sich die befragten Stellen, dass der federführenden Behörde (im Plangenehmigungsverfahren die Plangenehmigungsbehörde)²⁴⁶¹ ein gewisser Handlungsspielraum bei der Fristbemessung verbleiben muss.²⁴⁶² Denn lediglich 6 % aller angeschriebenen Stellen sprachen sich für gesetzlich abschließend fixierte Fristen aus, also solche Fristen, wo der federführenden Behörde weder hinsichtlich der Dauer noch der Frage, ob überhaupt eine Äußerungsfrist zu setzen ist, irgendein Ermessen zukommt, alle diese Faktoren somit durch das Gesetz verbindlich vorgegeben sind (so z.B. § 11 S. 1 der 9. BImSchV und § 3 Abs. 1 S. 3 VerkPBG²⁴⁶³).²⁴⁶⁴ Andererseits werden Rahmenvorgaben seitens des Gesetzgebers augenscheinlich befürwortet. Denn lediglich 19 % bevorzugen ein gänzlich freies Ermessen der verfahrensleitenden Behörde, also solche gesetzlichen Vorgaben, die zwar eine Fristsetzung i.d.R. vorsehen, die Fristlänge aber komplett in das behördliche Ermessen stellen – etwa wie bei der im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren zur Anwendung gelangenden Regelung des § 71 d Abs. 1 VwVfG.²⁴⁶⁵

Mit beachtlichen 32 % entschieden sich die meisten Befragten demgegenüber für Fristen im behördlichen Ermessen, allerdings mit gesetzlich fixierter Obergrenze, wie z.B. im überwiegenden Planfeststellungsverfahren im Fachplanungsrecht seit dem PIVereinfG²⁴⁶⁶ vom 17.12.1993 normiert (§ 17 Abs. 3b S. 1 FStrG, § 20 Abs. 1 Nr. 1 AEG, § 10 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 LuftVG, § 17 Nr. 1 S. 1 WaStrG, § 29 Abs. 1a Nr. 2 PBefG, § 5 Abs. 1 Nr. 2 MBPlG sowie allg. § 73 Abs. 3a S. 1 VwVfG seit dem GenBeschlG²⁴⁶⁷ vom 12.9.1996).²⁴⁶⁸ Dabei hat der Gesetzgeber die maximale Fristdauer für gewöhnlich (s.o.) auf höchstens 3 Monate begrenzt, der federführenden Behörde (Planfeststellungsbehörde) aber bewußt die Möglichkeit gelassen, auch kürzere Fristen vorzugeben. Die bundesverkehrswegerechtliche Vorläuferregelung des § 3 Abs. 1 S. 3 VerkPBG²⁴⁶⁹ vom 16.12.1991 sah noch eine verbindliche Stellungnahmefrist von 3 Monaten vor, also ohne geringere Bemessungsmöglichkeit. Weitere 13 % votierten für das gleiche Modell, aber mit einer gesetzlich vorgegebenen Untergrenze zur Fristbemessung, der verfahrensleitenden

²⁴⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 – 11 A 14/98, NVwZ-RR 1999, 296 = UPR 1999, 267 = juris Rn. 10 a.E.

²⁴⁶¹ Anmerkung des Verfassers.

²⁴⁶² *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 78.

²⁴⁶³ Vorläuferregelung zu den heutigen Vorschriften über behördliche Stellungnahmen / Fristen im Fachplanungsrecht.

²⁴⁶⁴ Zu den verschiedenen Fristtypen *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 72 ff.; *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 156 ff.

²⁴⁶⁵ Zur Umfrage *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 78. Allgemein zu von der federführenden Behörde festzusetzenden Fristen, a.a.O., S. 72 ff.; ferner *Siegel*, a.a.O., S. 156 ff.

²⁴⁶⁶ Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

²⁴⁶⁷ Art. 1 Nr. 7 c des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes – GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354.

²⁴⁶⁸ Zu diesen Mischformen *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 75 ff. (speziell S. 77 Mitte); ferner *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S.159 ff. (161).

²⁴⁶⁹ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174.

Behörde wird damit nach oben ein gewisser Handlungsspielraum belassen.²⁴⁷⁰ Immerhin noch 27 % der befragten Stellen traten für eine gesetzliche Ober- und Untergrenze mit dazwischen liegendem Ermessen ein.²⁴⁷¹ Dieser Fristtypus (z.B. in § 66 Abs. 4 LBauO R.-P. oder in § 68 Abs. 6 BauO NW²⁴⁷² normiert) lässt der federführenden Behörde aber kaum eigenen Handlungsspielraum. Bemerkenswerterweise gab es bei der weiteren Aufschlüsselung der empirischen Ergebnisse keine nennenswerten Abweichungen, insbesondere waren bei den einzelnen Verfahrensrollen (federführende Behörde / sonstige TöB) und den befragten Fachbereichen²⁴⁷³ letztlich keine unterschiedlichen Tendenzen erkennbar.²⁴⁷⁴

b) *Normierung der Monatsfrist in § 71 d I VwVfG*

Dieses oben dargestellte Untersuchungsergebnis könnte der Gesetzgeber zum Anlass nehmen, in § 71 d Abs. 1 VwVfG eine Regelfrist von maximal 1 Monat²⁴⁷⁵ festzuschreiben (s.o. zur Fristbemessung), um der entscheidenden Behörde (u.a. Plangenehmigungsbehörde) in ihrem Ermessen zur Fristsetzung eine gesetzliche Hilfestellung an die Hand zu geben.²⁴⁷⁶ Ein Monat könnte dabei grds. als Obergrenze festgelegt werden – vergleichbar mit der 3-Monats-Anhörungsfrist im Planfeststellungsverfahren (s.o., allg. § 73 Abs. 3 a S. 1 VwVfG) –, wobei es im behördlichen Ermessensspielraum liegen sollte, diese Frist bei weniger komplexen Sachverhalten entsprechend anzupassen, also zu kürzen. Dafür müsste nur in § 71 d I VwVfG nach den Wörtern „gleichzeitig und unter Fristsetzung“ ein Einschub i.S.v. „von höchstens einem Monat“ erfolgen. Gegebenenfalls könnte weiter überlegt werden, zudem einen Satz 2 aufzunehmen, wonach die Frist zur Stellungnahme aus wichtigem Grund verlängert werden kann, um etwa besonderen Umständen des Einzelfalls gerecht werden zu können.²⁴⁷⁷

c) *Ermessensausübung im Sinne langer Fristen?*

Zu der weiteren praxisrelevanten Frage, wie häufig bei der **Fristbemessung** ein bestehendes **Ermessen** großzügig ausgeübt wird (im Sinne langer Fristen) brachte die empirische Studie von *Ziekow/Siegel* aus dem Jahre 2001 (Erhebungszeitraum Mai 1998 bis Oktober 2000) folgendes Ergebnis: Als eindeutig dominierende Antwort war hier mit 54 % „selten“ zu verzeichnen.²⁴⁷⁸

²⁴⁷⁰ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 75 ff. (76) führen hier als Bsp. § 4 II BauGB n.F. an; ferner *Siegel*, a.a.O., S.159 ff. (160).

²⁴⁷¹ Dazu *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 75 ff. (77); *Siegel*, a.a.O., S.159 ff. (161).

²⁴⁷² Grds. beträgt die Frist 6 Wochen (Untergrenze), kann aber nach dessen S. 2 aus wichtigen Gründen bis zu 6 Wochen verlängert werden (Obergrenze somit 12 Wochen). Als wichtiger Grund gilt insb. die notwendige Beteiligung anderer Behörden (S. 3).

²⁴⁷³ Straßenrechtliche Planfeststellung, PFV betreffend Gewässerausbau, immissionsschutzrechtliche Anlagenehmigung und Bauleitplanung, vgl. zu Konzeption u. Durchführung der Untersuchung *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 6 ff. (7 f.).

²⁴⁷⁴ Zum bevorzugten Fristtypus u. den empirischen Ergebnissen dazu *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 78.

²⁴⁷⁵ Vgl. zur Fristbemessung bei § 71 d Abs. 1 VwVfG *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 11; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 26; lehrreich insb. *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 71 ff. (73 f.).

²⁴⁷⁶ Siehe zur abnehmenden Bedeutung allein von der federführenden Behörde festzusetzender Fristen *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 156 ff. (158).

²⁴⁷⁷ Ein ähnlicher Streit wie bei § 73 III a 1 VwVfG, also ob die Frist von 3 Monaten verlängerbar ist oder nicht, wäre damit entbehrlich. Vgl. zur strittigen Frage der Fristverlängerung über 3 Monate: bejahend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 26 a.E. m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 73 Rn. 32; einschränkend *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 27; a.A. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 73 Rn. 35; *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 81 f.

²⁴⁷⁸ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 79 f.

Unter Berücksichtigung, dass eine allzu großzügige Fristsetzung dem Beschleunigungsgedanken zuwiderläuft, ist diese Behördenpraxis grundsätzlich zu begrüßen. Demgegenüber gaben jedoch immerhin 33 % „oft“ an, was aber den Beschleunigungsbestrebungen im Ergebnis nur in wenigen Fällen im Weg steht, denn zumeist existieren gesetzliche Vorgaben, wie lang Fristen maximal zu bemessen sind, so vor allem im gestrafften Planfeststellungsrecht, allerdings bekanntlich nicht im Plangenehmigungsverfahren unter Anwendung des Sternverfahrens i.S.v. § 71 d Abs. 1 VwVfG. Im Hinblick darauf, dass das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung gerade zur Verfahrensvereinfachung und insbesondere Verfahrensbeschleunigung konzipiert wurde, erscheint es zudem recht bedenklich, dass immerhin noch 3 % aller befragten Stellenangaben, quasi lange Fristen zur Stellungnahme vorzugeben (Antwort „immer“). Jedoch antworteten auch 4 % „nie“ (6 % k.A.).

Erhebliche Unterschiede waren dabei - wenig überraschend - zwischen den Verfahrensrollen festzustellen: Zwar dominierte auch bei den federführenden Behörden die Antwort „selten“ mit 46 %.²⁴⁷⁹ Doch wurde andererseits „oft“ gleichfalls mit immerhin 38 % angegeben. Die beteiligten Träger öffentlicher Belange stuften die Behördenpraxis demgegenüber weniger großzügig ein: Von den TöB entschieden sich 59 % für „selten“ und nur 29 % für „oft“. Die federführenden Behörden schätzen sich also grds. freundlicher in Bezug auf die Setzung langer Fristen ein, als dies die zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange tun. Die exponierten Antworten („immer“ und „nie“) wurden insg. recht selten gewählt und zudem ergeben sich hier keine gravierenden Unterschiede in der Einschätzung.

d) Fristverlängerungen in der Praxis

Abschließend sei noch kurz angeführt, wie häufig *Fristverlängerungsanträge* gestellt wurden und diesen Anträgen auf Fristverlängerung stattgegeben wurde.²⁴⁸⁰ Zunächst gaben 75 % aller befragten Stellen an, selten eine Fristverlängerung zu beantragen, 15 % oft, 8 % nie und 0 % immer (2 % ohne Angabe). Dabei waren bei den verschiedenen Verfahrensrollen (verfahrensleitende Behörde / TöB), in den einzelnen Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland und Thüringen) sowie auch den einzelnen Fachbereichen²⁴⁸¹ regelmäßig keine signifikanten Unterschiede zu verzeichnen.²⁴⁸² Von denjenigen (wenigen) Stellen, die zumindest bisweilen einen Antrag auf Fristverlängerung zu vermelden hatten, gaben 64 % an, dass einem entsprechenden Antrag für gewöhnlich (64 % mit der Antwort „immer“) auch entsprochen wird.²⁴⁸³ 32 % gaben zumindest „oft“ an und nur 2 % selten sowie lediglich 1 % nie (1 % k.A.). Regelmäßig wird einer beantragten Fristverlängerung demnach entsprochen (insg. aussagekräftige 96 % antworteten immer bzw. oft). Die federführenden Behörden machen folglich von ihrem diesbezüglichen Verfahrensermessen, welches ihnen auch im Falle einer Plangenehmigung zu-

²⁴⁷⁹ Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 79 f. (zu den aufgeschlüsselten Verfahrensrollen).

²⁴⁸⁰ Vgl. Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 80 ff. (Ergebnisse der sozioempirischen Untersuchung S. 83 ff.).

²⁴⁸¹ Straßenrechtliche Planfeststellung, PFV betreffend Gewässerausbau, immissionsschutzrechtliche Anlagenehmigung und Bauleitplanung, vgl. zu Konzeption u. Durchführung der Untersuchung Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 6 ff. (7 f.).

²⁴⁸² Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 83.

²⁴⁸³ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 84.

steht²⁴⁸⁴ (s.o.), großzügig Gebrauch. Allerdings stufen sich hier die verfahrensleitenden Behörden selbst weniger großzügig ein.²⁴⁸⁵ Denn von diesen gaben 56 % „immer“ an, gegenüber 70 % bei den zu beteiligenden TöB und 42 % der besagten Behörden „oft“, im Gegensatz zu 25 % bei den beteiligten Trägern öffentlicher Belange.²⁴⁸⁶

5. Hinweispflichten und Mitwirkungslasten

Dass die Frist schließlich überhaupt in Gang gesetzt wird, setzt voraus, dass die Träger öffentlicher Belange den Plangenehmigungsantrag sowie die einschlägigen Unterlagen erhalten und ggf. einen Hinweis auf diejenigen öffentlichen Belange, zu denen Stellung genommen werden soll, mithin also alle relevanten Planunterlagen²⁴⁸⁷, die ihnen eine Beurteilung des Vorhabens – in ihrem speziell berührten Aufgabenkreis – erlauben.²⁴⁸⁸ Dies müssen nicht immer die vollständigen Planungsunterlagen sein, vielmehr genügt der entsprechende relevante Ausschnitt, der das spezifische Aufgabenfeld der anzuhörenden Stelle abdeckt.²⁴⁸⁹ Es genügt also, wenn die jeweilige Stelle ihre Betroffenheit erkennen kann, ggf. steht es ihr jederzeit zu, ergänzende Unterlagen zu erbitten und Einsicht in die vollständigen Planunterlagen zu nehmen.²⁴⁹⁰

Ferner sollte, obwohl gesetzlich nicht angeordnet²⁴⁹¹, aus Gründen der Rechtsklarheit, aber auch unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit ein **Hinweis auf die Rechtsfolgen des § 71 d Abs. 2 VwVfG** (sog. begrenzte Behördenpräklusion) enthalten sein, damit die Bedeutung der Stellungnahme und die möglichen Konsequenzen einer Fristversäumung bzw. Nichtäußerung hinreichend klargestellt sind.²⁴⁹² Auch im bisher einzigen vom BVerwG entschiedenen Fall zu § 71 d VwVfG hatte etwa das Eisenbahn-Bundesamt bei der Aufforderung zur Stellungnahme – bezugnehmend auf § 71 d Abs. 2 VwVfG – ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nach Ablauf der gesetzten

²⁴⁸⁴ Zur bestehenden Möglichkeit der Fristverlängerung innerhalb eines Plangenehmigungsverfahrens, also auch im Rahmen von § 71 d I VwVfG *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 26 a.E.; knapp *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 6 a.E.; näher *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 80 ff. (81).

²⁴⁸⁵ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 84 f.

²⁴⁸⁶ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 84 erklären dieses Resultat so: Soweit dadurch nicht ohnehin gesetzlich fixierte Obergrenzen überschritten werden, deutet eine Fristverlängerung im Allgemeinen darauf hin, dass die ursprüngliche Frist wohl zu kurz bemessen war und damit letztlich eine Unzulänglichkeit bei deren Bemessung seitens der Behörde vorliegt. Meines Erachtens kann eine beantragte Fristverlängerung jedoch viele Ursachen haben, sowohl auf Seiten der Behörde wie auch des zu beteiligenden TöB, auf die an dieser Stelle jedoch nicht im Einzelnen eingegangen werden kann.

²⁴⁸⁷ Nach § 73 I 2 VwVfG besteht der Plan aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die vom Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Dazu *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 14 ff.; eingehender *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 73 Rn. 17 ff. m.w.N.

²⁴⁸⁸ *Jüde*, UPR 1996, 361 (368 f.); *Obermayer*, VwVfG, § 71 d Rn. 11 a.E.; ähnlich *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 16 a.E.

²⁴⁸⁹ Ebd.; vgl. auch BVerwG, NVwZ-RR 1997, 212.

²⁴⁹⁰ BVerwG, a.a.O.

²⁴⁹¹ Anders gem. § 73 IV 4 VwVfG bei der Betroffenenanhörung im Planfeststellungsverfahren.

²⁴⁹² So *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 19 u. insb. Rn. 32 a.E.; Bundesrat in seiner Stellungnahme zum GenBeschG zu Art. 1 Nr. 5 u. 6 in BT-Drs. 13/3995, S. 11 f. (S. 12: zum Entwurf des § 30 a II 2 VwVfG); ein Hinweis, dass die Bearbeitung im Rahmen eines Sternverfahrens stattfindet, reicht hingegen *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 7 a.E. unter Verweis auf *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959); ferner *Obermayer*, VwVfG, § 71 d Rn. 13, da die Behörde ohnehin rechtskundig sei. Denn die Durchführung eines Sternverfahrens ergibt sich nicht ohne weiteres aus den Akten(auszügen). Ähnlich *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (665), der einen gesonderten Hinweis auf die Präklusionsmöglichkeit verneint, wenn aus den der Behörde zugegangenen Akten erkennbar ist, dass ein Sternverfahren eingeleitet wurde. Denn die angegangenen Behörden wären schließlich rechtskundig.

Frist eingehende Äußerungen unberücksichtigt blieben.²⁴⁹³ Es kann dabei unterstellt werden, dass die anzuhörende Gemeinde sicherlich entsprechend rechtskundig war.

Unterlässt die Plangenehmigungsbehörde jedoch einen diesbezüglichen Rechtsfolgenhinweis bzw. überhaupt die Anmerkung, dass die Stellungnahme im Rahmen eines Sternverfahrens abzugeben ist, schließt dies nach dem eindeutigen Wortlaut des § 71 d II VwVfG, der im Gegensatz zu § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG (Einwendungspräklusion)²⁴⁹⁴ keine explizite Hinweispflicht enthält, die Präklusion verspäteter Äußerungen jedoch nicht aus.²⁴⁹⁵ Denn schließlich stellt das Sternverfahren samt begrenzter Präklusionswirkung im Plangenehmigungsverfahren den Normalfall dar, so dass eine entsprechende Rechtskenntnis – zumindest bei den zu beteiligenden Behörden – erwartet und zudem vorausgesetzt werden kann.²⁴⁹⁶ Andere (private) Träger öffentlicher Belange müssen jedoch stets zwingend entsprechend belehrt werden, da nicht im gleichen Maße – wie bei zu beteiligenden Behörden – davon ausgegangen werden kann, dass sie diesbezüglich rechtskundig sind. Wurden sie also weder über die Präklusionsregelung noch die Verfahrensgestaltung des Sternverfahrens aufgeklärt, können die von ihnen vorgebrachten Belange m.E. auch nicht als verspätet zurückgewiesen werden. Hier ist also eine differenzierte Betrachtungsweise angezeigt. Zudem kann ein entsprechender Hinweis in der Aufforderung zur Stellungnahme standardmäßig mit aufgenommen werden, da das Sternverfahren im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens schließlich den Normalfall darstellt. Die vom Gesetzgeber beabsichtigte Verfahrensverkürzung und Disziplinierung²⁴⁹⁷ beteiligter Träger öffentlicher Belange kann sonst nicht erreicht werden: Denn mangels entsprechender Kenntnis würden die jeweiligen Stellungnahmen (privater) TöB in den speziellen Plangenehmigungsverfahren nicht schneller abgegeben als in allen übrigen Verfahren – etwa den längeren Planfeststellungsverfahren. Zumindest besteht aber die begründete Gefahr, dass dies so wäre. Nur wenn ihnen aufgezeigt wird, dass ein beschleunigtes plangenehmigungsrechtliches Verfahren samt Sternverfahren durchgeführt wird, haben sie auch die Möglichkeit und Pflicht, sich beschleunigt zu äußern, da dann der Beschleunigungsbedarf offen gelegt ist.

Die Durchführung des Sternverfahrens ist dabei auch mit einer gesteigerten *Mitwirkungslast* für den *Antragsteller* verbunden.²⁴⁹⁸ Denn er muss so viele Exemplare des Antrags und der notwendigen Unterlagen einreichen, dass eine parallele Beteiligung aller Träger öffentlicher Belange

²⁴⁹³ BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 – 11 A 14/98, NVwZ-RR 1999, 296 = UPR 1999, 267 = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 46 = juris Rn. 10. Überhaupt Entscheidungen auch anderer Gerichte zu § 71 d VwVfG sind bei juris nicht verzeichnet (Stand 1.10.2005).

²⁴⁹⁴ Eine entsprechende Hinweispflicht enthalten auch entsprechende Regelungen im Fachplanungsrecht: § 17 IV 2 FStrG; § 20 II 2 AEG; § 29 IV 2 PBefG; § 17 Nr. 5 S. 2 WaStrG; § 10 IV 2 LuftVG; § 5 II 2 MBPlG.

²⁴⁹⁵ *Seegmüller*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 13 a.E.; a.A. *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959), angesichts der Schärfe des Präklusionsinstruments sei ein Hinweis auf das Sternverfahren (zwingend) erforderlich; ähnlich *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (665), wenn für die betreffenden Behörden nicht erkennbar ist, dass es sich um ein Sternverfahren handelt; noch weitergehend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 32, wonach Voraussetzung für den Eintritt der Präklusionswirkung des § 71 d II VwVfG ist, dass ein ausdrücklicher Hinweis auf besagte Rechtsfolge bereits in der Aufforderung zur Stellungnahme erfolgt ist.

²⁴⁹⁶ Vgl. auch *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959, Fn. 53 unter Verweis auf BVerfGE 75, 302 (318) = NJW 1987, 2733; VGH München, VerwRspr. 16, 469 (472)), die allerdings dennoch auf einen Hinweis bzgl. der Durchführung des Sternverfahrens bestehen.

²⁴⁹⁷ Aml. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d).

²⁴⁹⁸ *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 16.

möglich ist. Wie viele Duplikate dies sind, ist zweckmäßigerweise in der Vorerörterung nach § 71 c VwVfG abzuklären. Möglich ist natürlich auch, dass der Antragsteller nur ein oder wenige Antragsexemplare samt Unterlagen einreicht, und die Plangenehmigungsbehörde auf seine Kosten die erforderlichen Mehrausfertigungen herstellt und entsprechend weiterleitet, da sie als Herrin des Verfahrens den besten Überblick darüber hat, welche öffentlichen Belange konkret berührt sein können, also welche TöB zu beteiligen sind.

6. Vorrang fachgesetzlicher Regelungen

Den anzuhörenden Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch das geplante Vorhaben berührt werden, ist damit unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung im Rahmen eines Sternverfahrens im Sinne von § 71 d Abs. 1 VwVfG somit innerhalb angemessener Frist (i.d.R. **max.** 1 Monat) vor der abschließenden Plangenehmigungsentscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Jedoch gehen fachgesetzliche Regelungen den allgemeinen Beschleunigungsvorschriften der §§ 71 a bis e VwVfG vor, soweit sie inhaltsgleiche oder entgegengesetzte Bestimmungen, also speziellere Vorgaben enthalten, die mit den allgemeinen Beschleunigungsregelungen des Verwaltungsverfahrensrechts nicht in Einklang zu bringen sind.²⁴⁹⁹ Hierbei handelt es sich um den in § 1 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 VwVfG jeweils letzter Halbsatz festgelegten Grundsatz der Subsidiarität.

a) Straßenrechtliche Sonderregelungen

Der Vorrang des Spezialrechts kommt dabei auch in einigen plangenehmigungsrechtlichen Vorschriften zum Ausdruck. So normiert etwa § 45 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 StrWG-MV, dass mit den TöB, deren Aufgabenbereich berührt wird, entweder das gesetzlich vorgeschriebene *Einvernehmen* oder das *Benehmen* (Regelfall) herzustellen ist. Ähnlich, aber noch weitergehend die straßenrechtliche Plangenehmigung in Sachsen: Bedarf die Plangenehmigung des Einvernehmens einer anderen Behörde, normiert § 39 Abs. 5 S. 5 SächsStrG zudem abweichend vom übrigen Plangenehmigungsrecht, welches hierzu keine²⁵⁰⁰ besondere Regelung trifft, dass über das erforderliche Einvernehmen innerhalb 1 Monats nach Übermittlung des Bescheidentwurfs zu entscheiden ist. Nach fruchtlosem Verstreichen der Frist gilt das Einvernehmen sogar als erteilt (Fiktion gem. S. 2).²⁵⁰¹ Wie sich diese Regelung zur Einvernehmensfiktion des § 36 II 2 BauGB (dazu unten) verhält, die immerhin eine Frist von 2 Monaten vorsieht, bleibt unklar. Doch dürfte der bundesgesetzlichen Vorschrift gem. Art. 31 GG Vorrang zukommen, auch wenn sie früher erlassen wurde. Stets ist aber erforderlich, dass eine fachgesetzliche Regelung das herzustellende Einvernehmen²⁵⁰² (Genehmigung bzw. Zustimmung) ausdrücklich vorschreibt bzw. zumindest entspre-

²⁴⁹⁹ Subsidiaritätsgrundsatz des § 1 I Hs. 2, II 1 Hs. 2 VwVfG, dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 1 Rn. 30 ff. m.w.N.; *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (326, zu bb). Speziell zu dieser Thematik BT-Drs. 13/3995, S. 7 (zu Art. 1); zu weit gehend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 3 a.E., die anscheinend die Anwendung des § 71 d VwVfG für die PG ausschließen wollen (zumindest wenn Äußerungen wegen Fristversäumung präkludiert werden nach Abs. 2).

²⁵⁰⁰ § 45 III 1 Hs. 2 StrWG-MV erwähnt das ggf. gesetzlich erforderliche Einvernehmen bloß, gibt aber keine Frist vor. Jedoch können im Rahmen des üblichen Sternverfahrens gem. § 71 d VwVfG entsprechende Äußerungsfristen gesetzt werden.

²⁵⁰¹ § 39 SächsStrG neu gefasst durch Art. 3 des Gesetzes v. 1.9.2003 (SächsGVBl. S. 418; 425).

²⁵⁰² Das weitergehende Einvernehmen forderte etwa generell die alte Fassung der straßenrechtlichen Plangenehmigung gem. § 38 II 1 Hs. 2 BbgStrG. Der Nachteil dieser völligen Willensübereinstimmung liegt auf der Hand: Wird die Plangenehmigungsbehörde an das Einvernehmen der anderen Behörde gebunden, dann wird die mit der straffen-

chende Anwendung auf das Plangenehmigungsverfahren findet: Dies gilt erstens für das gemeindliche Einvernehmen gem. § 36 BauGB und analog für § 14 WHG im Falle einer Plangenehmigung.

b) Gemeindliches Einvernehmen gem. § 36 BauGB

Sollte es sich *nicht* um ein privilegiertes Bauvorhaben im Sinne von § 38 BauGB handeln, also kein Projekt von *überörtlicher Bedeutung*, so bedarf es des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB auch in Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren.²⁵⁰³ Nach § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB gelten das Einverständnis der Gemeinde sowie die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde jedoch als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von 2 Monaten nach Eingang des Ersuchens der Plangenehmigungsbehörde verweigert werden. Unberührt bleiben also besagte Zustimmungs- bzw. Genehmigungsfiktionen.²⁵⁰⁴ Zudem kann gem. § 36 II 3 BauGB die nach Landesrecht zuständige Behörde etwa ein rechtswidrig versagtes Einvernehmen der Gemeinde ersetzen. Anders, also kein Einvernehmen erforderlich, im Falle eines Projekts von überörtlicher Bedeutung nach § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB. Konkret sind die §§ 29 bis 37 BauGB dann nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde wenigstens beteiligt wird.²⁵⁰⁵ Städtebauliche Belange sind hierbei aber zu berücksichtigen (Hs. 2). Unter Anwendung einer *typisierenden Betrachtungsweise* kommt Vorhaben im Rahmen der Fachplanung aber zumeist sog. überörtliche Bedeutung zu.²⁵⁰⁶

c) Einvernehmen gem. § 14 Abs. 3 WHG analog

Ferner sind die Bestimmungen des § 14 WHG analog auf qualifizierte Plangenehmigungen anzuwenden.²⁵⁰⁷ Wird für ein Vorhaben, mit dem die Benutzung eines Gewässers i.S.d. § 3 WHG verbunden ist, ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt, so entscheidet die Plangenehmigungsbehörde somit *auch* über die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis (§ 7 WHG) bzw. Bewilligung (§ 8 WHG). Die Entscheidung ist aber im *Einvernehmen* (Zustimmung) mit der zuständigen Wasserbehörde zu treffen; bei Plangenehmigungen durch Bundesbehörden²⁵⁰⁸ (§ 18 II AEG, § 2 II MBPlG und § 14 I a WaStrG) sind diese allerdings nur anzuhören (§ 14 Abs. 3 WHG analog).

den Konzentrationswirkung der Plangenehmigung verbundene Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung weitgehend wieder zunichte gemacht. In diesem Sinne auch *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 169.

²⁵⁰³ Ausführlich hinten 5. Teil, B. IV; knapp *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 b a.E.; ferner *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 11 a.E. zur Zustimmungsfiktion nach Ablauf von 2 Monaten i.S.v. § 36 II 2 BauGB, die auch bei Anwendung des § 71 d VwVfG erhalten bleibt.

²⁵⁰⁴ *Clausen*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 11 a.E. und Rn. 19. Allg. zu Rechtmäßigkeits-, Genehmigungs-, Zustimmungs- und Benehmensfiktionen als Sanktionsmöglichkeiten *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 169 ff. (speziell S. 172 ff.).

²⁵⁰⁵ § 38 Abs. 1 a S. 2 StrWG NW normiert weitergehend: Einvernehmen muss erzielt werden mit den Gemeinden wegen deren Planungshoheit sowie mit den staatlichen Umweltämtern u. den unteren Landschaftsbehörden.

²⁵⁰⁶ Vgl. die zahlreichen Nachweise aus Rechtsprechung u. Literatur im 5. Teil der Arbeit, B. IV.

²⁵⁰⁷ Siehe ausführlich hinten 5. Teil der Arbeit, B. III.

²⁵⁰⁸ Zuständig ist das Eisenbahn-Bundesamt bzw. im Wasserstraßenrecht die Wasser- u. Schifffahrtsverwaltungen des Bundes.

d) Einvernehmen nach § 14 Abs. 3 WaStrG

Soweit ein wasserstraßenrechtliches Planungsvorhaben (u.a. Plangenehmigung gem. § 14 Abs. 1 a WaStrG)²⁵⁰⁹, konkret der *Ausbau oder Neubau einer Bundeswasserstraße*, schließlich auch Belange der Landeskultur oder der Wasserwirtschaft berührt, bedarf die (Plan-) Genehmigung²⁵¹⁰ zudem des Einvernehmens (völlige Willensübereinstimmung) mit der zuständigen Landesbehörde nach § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG.²⁵¹¹ Jedoch unterliegen lediglich die diese berührenden Teile der Plangenehmigung (oder Planfeststellung bzw. vorläufigen Anordnung) dieser Bindungswirkung.²⁵¹² Über die Erteilung des Einvernehmens ist dabei innerhalb von 3 Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden (S. 2).

e) Keine Anwendung von § 71 d VwVfG bei gesetzlich vorgeschriebenem Einvernehmen / Zustimmung / Genehmigung

Keine Anwendung findet die Beschleunigungsregelung des § 71 d Abs. 1 VwVfG (Sternverfahren) somit hinsichtlich der dort vorgesehenen Fristsetzung und des Abs. 2, also der begrenzten Präklusionswirkung, in den Fällen, wo mit einer anderen Stelle (konkret TöB) ein *gesetzlich vorgeschriebenes Einvernehmen* (s.o.) erzielt werden muss.²⁵¹³ Denn § 71 d I VwVfG ist lediglich eine ergänzende allgemeine Verfahrensregelung, welche die materielle Kompetenzordnung im Übrigen unberührt lässt.

Anders ausgedrückt, es findet zwar ein Sternverfahren statt, doch kann den Trägern öffentlicher Belange gegenüber, mit denen Einvernehmen herzustellen ist, auf die Setzung einer (verbindlichen) Frist zur Stellungnahme verzichtet werden, da deren Äußerungen nach § 71 d II Var. 3 VwVfG unter dem Gesichtspunkt der *Rechtmäßigkeit der Entscheidung* beachtlich sind.²⁵¹⁴ Diese Ausnahme von der gesetzlich angeordneten Präklusion trifft dabei auf alle behördlichen Einwendungen zu, die von der Plangenehmigungsbehörde nicht überwunden werden können, an die sie also gebunden ist. Dies gilt für alle Fälle des gesetzlich angeordneten Einvernehmens, der Zustimmung und der Genehmigung. Denn die Behörde darf nicht „sehenden Auges“ rechtswidrige (Plan-) Genehmigung erteilen.²⁵¹⁵ Entsprechende spezialgesetzliche Vorgaben gehen der allgemeinen Regelung des § 71 d VwVfG somit also vor.

Dennoch kann in diesen Fällen unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung eine *unverbindliche Fristsetzung sinnvoll* sein, da die entsprechenden Behörden bzw. genauer TöB dann zumindest wissen, wann die Stellungnahmen der anderen Träger öffentlicher Belange eingehen, also wann die Plangenehmigungsbehörde beabsichtigt, das Verfahren abzuschließen. Besagte Behör-

²⁵⁰⁹ Näher zur wasserstraßenrechtlichen Plangenehmigung *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 63 ff., allerdings noch zur alten Fassung vor dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2016), also ohne die zwingende UVP-rechtliche Voraussetzung, dass es sich *nicht* um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf (§ 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG).

²⁵¹⁰ Gleiches gilt selbstverständlich für die Planfeststellung bzw. die vorläufige Anordnung i.S.d. § 14 II WaStrG.

²⁵¹¹ Hierzu *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 85 ff. Zu Form (Schriftform sinnvoll) u. Verfahren Rn. 88.

²⁵¹² *Friesecke*, WaStrG, § 14 Rn. 85 a.E.

²⁵¹³ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 5 a.E.

²⁵¹⁴ In diesem Sinne *Seegmüller*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 15 f. (16 unter Verweis auf *Jäde*, UPR 1996, 361 (369, li. Sp. M.)); *Clausen*, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 6 u. insb. Rn. 19.

²⁵¹⁵ Amlt. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d Abs. 2); instruktiv *Knack*, VwVfG, a.a.O., § 71 d Rn. 19.

den / TöB müssen sich in diesem Fall zwar nicht an die Frist halten, können sich aber daran orientieren.

III. Präklusion der Träger öffentlicher Belange gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG

Um den Beschleunigungseffekt des Sternverfahrens noch zu verstärken, führt § 71 d Abs. 2 VwVfG – ähnlich wie die allgemeine Regelung des § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG²⁵¹⁶ im Planfeststellungsverfahren – schließlich eine sog. *begrenzte Behördenpräklusion*²⁵¹⁷ ein. Dogmatisch ist diese allgemein hin benutzte Begrifflichkeit im Falle von § 71 d II VwVfG indes etwas ungenau, denn die Präklusionswirkung erfasst schließlich **alle** Träger öffentlicher Belange, d.h. nicht ausschließlich Behörden²⁵¹⁸, und damit einen deutlich weiteren Kreis von Stellen.²⁵¹⁹ Es handelt sich daher streng genommen um eine „TöB-Präklusion“. Im Weiteren erfolgt noch eine genauere Zuordnung im Einzelfall – speziell im schwierigen Grenzbereich gemeindlicher Äußerungen.²⁵²⁰ Im Folgenden findet der Begriff der „Behördenpräklusion“ dennoch Verwendung, da sich diese Terminologie im juristischen Sprachgebrauch mittlerweile etabliert hat.²⁵²¹

Gemäß § 71 d Abs. 2 VwVfG werden nach Fristablauf Äußerungen der beteiligten Träger öffentlicher Belange grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt, *es sei denn* die vorgebrachten Belange sind der Plangenehmigungsbehörde bereits „subjektiv“ bekannt bzw. hätten ihr zumindest „objektiv“ bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Plangenehmigungsentscheidung von Bedeutung.²⁵²² Die Formulierung lehnt sich dabei an die des PIVereinfG²⁵²³ vom

²⁵¹⁶ Ebenfalls eingefügt durch das GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1355, Art. 1 Nr. 7 c). So fachgesetzlich ähnlich bereits seit dem PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) normiert: Vgl. § 36 d II 3 BBahnG (jetzt § 20 II 3 AEG); § 17 IV 3 FStrG; § 17 Nr. 1 S. 2 WaStrG; § 10 II Nr. 3 S. 2 LuftVG; § 29 IV 3 PBefG; § 5 II 3 MBPlG. Allerdings sieht das *Fachplanungsrecht* vor, dass entsprechende behördliche Stellungnahmen nicht mehr berücksichtigt werden *müssen*; der Ausschluss ist somit - im Gegensatz zum allg. VwVfG - also nicht zwingend.

²⁵¹⁷ Diesen (nicht ganz zutreffenden) Terminus verwenden alle gängigen Kommentierungen: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 7 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 29 ff.; *Obermayer*, § 71 d Rn. 12 ff.; *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 17 ff.; letztlich sogar auch amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d, 2. Abs.).

²⁵¹⁸ In diesem Sinne alle sonstigen Behördenpräklusionsregelungen im Planfeststellungsrecht, die tatsächlich auch nur *Behörden* erfassen, vgl. allg. § 73 Abs. 3a (S. 2) VwVfG.

²⁵¹⁹ Treffender wäre hier die Bezeichnung „TöB-Präklusion“, denn zunehmend differenziert der Gesetzgeber eindeutig zw. Behörden und zu beteiligenden Trägern öffentlicher Belange (vgl. nur § 4 BauGB). Eingehend zum Begriff „Träger öffentlicher Belange“ m.w.N. oben, 4. Teil, D. I.; ausführlich *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 18 ff. m.w.N.; knapper *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 1 ff.

²⁵²⁰ Dazu hier im 4. Teil D. III. unter 1. c).

²⁵²¹ Vgl. zu diesen terminologischen Konsequenzen genauer *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 96. Anders aber in den Fällen, wo neben der Behördenpräklusion auch eine Betroffenenpräklusion existiert, wie klassischerweise im Planfeststellungsverfahren, hier ist exakt zu differenzieren - speziell bei Gemeinden -, siehe zur Zuordnung im Einzelfall *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 95 f. Im Plangenehmigungsverfahren gibt es mangels Öffentlichkeitsbeteiligung und damit zusammenhängender Einwendungsmöglichkeit jedoch keine Betroffenen- bzw. Einwenderpräklusion im dargestellten Sinne, so dass TöB *stets* der Präklusionsregelung des § 71 d II VwVfG unterfallen, so auch *Ziekow/Siegel*, ebd. Näher zur doppelten Rechtsstellung von Gemeinden etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 73 Rn. 61 und 95 a.E. m.w.N. in Fn. 151 f.; auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 63 m.w.N. in Fn. 26; BVerwG NuR 1995, 250; 1996, 88; UPR 1996, 226 und DVBl. 1997, 725 = NVwZ 1997, 997, zugleich zur grds. bejahten Frage der Erhebung von Einwendungen durch eine Gemeinde nach § 74 Abs. 4 VwVfG bei sich selbst; ferner auch BVerwG NuR 1999, 631 (zur Klagebefugnis der Gemeinde); zuletzt zu dieser Thematik Bay VGH, Urt. v. 20.5.2003 – Az. 20 A 02.40015 – (n.V.), Ausbau eines Verkehrslandeplatzes, juris Rn. 83 ff. (speziell Rn. 85 u. 87).

²⁵²² Dazu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 29 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 12 ff.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 17 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 7 f.; ferner amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d Abs. 2); auch *Jäde*, UPR 1996, 361 (369); *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (328); näher

17.12.1993 an, verschärft diese aber noch, indem die Nichtberücksichtigung – wie auch in § 73 III a 2 VwVfG – *zwingend* angeordnet wird („werden nicht mehr berücksichtigt“), sofern nicht einer der gesetzlich normierten Ausnahmetatbestände vorliegt.²⁵²⁴ Während also das besondere Fachplanungsrecht in Form des Bundesverkehrswegerechts²⁵²⁵ die Berücksichtigung der verspätet vorgebrachten öffentlichen Belange explizit in das behördliche Ermessen der Planfeststellungsbehörde stellt („nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen *müssen* bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden“)²⁵²⁶, sind die neueren allgemeinen fachplanungsrechtlichen Regelungen zur Behördenpräklusion, wie etwa § 73 Abs. 3 a S. 2 und auch § 71 d Abs. 2 VwVfG, deutlich strikter gefasst. Der Plangenehmigungsbehörde steht diesbezüglich somit kein Ermessen zu. Daher hat der Antragsteller einen Rechtsanspruch darauf, dass die verspäteten Stellungnahmen nicht mehr berücksichtigt werden, *sofern* kein gesetzlicher Ausnahmetatbestand vorliegt.²⁵²⁷

Ein wesentlicher Unterschied in der Wirkung ist darin aber letztlich nicht begründet, denn entweder sieht der zwingende Ausschluss ausdrücklich einen Rechtmäßigkeitsvorbehalt (sog. Relevanzklausel)²⁵²⁸ vor – wie neben § 73 Abs. 3 a S. 2 Var. 3 VwVfG im Planfeststellungsverfahren auch § 71 d Abs. 2 Var. 3 VwVfG im Plangenehmigungsverfahren – oder es handelt sich um eine restriktive Ermessenspräklusion.²⁵²⁹ Eine rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtete sowie entsprechende planerische Abwägung ist daher in beiden Alternativen sichergestellt.²⁵³⁰ Denn

zur sog. Behördenpräklusion *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 (815 f.); eingehend *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 84 ff.; ausführlich auch *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S. 180 ff. m.w.N.; zusammengefasst *ders.*, DÖV 2004, 589 ff.; instruktiv anhand einer empirischen Untersuchung ferner *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 92 ff. m.w.N.

²⁵²³ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123). Dazu näher *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 228 bis 232.

²⁵²⁴ Vgl. *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959); näher *Jäde*, UPR 1996, 361 (369); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 12; instruktiv *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 32.

²⁵²⁵ Vgl. § 17 Abs. 4 S. 3 FStrG; § 20 Abs. 2 S. 3 AEG; § 17 Nr. 1 S. 2 WaStrG; § 10 Nr. 3 S. 2 LuftVG; § 29 Abs. 4 S. 3 PBefG; § 5 Abs. 2 S. 3 MBPlG; so bereits die Vorläuferregelung in § 3 Abs. 4 VerkPBG (BGBl. 1991 I, S. 2174).

²⁵²⁶ Zu dieser Sanktionsmöglichkeit im Fernstraßenrecht *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 71.

²⁵²⁷ Statt aller *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 17 f. (18); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 32.

²⁵²⁸ Dazu *Siegel*, DÖV 2004, 589 (591); *ausf. ders.*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 205 ff.; ferner *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 110 f.

²⁵²⁹ Siehe zur fakultativen und obligatorischen Behördenpräklusion *Siegel*, a.a.O., S. 197 ff.; auch bereits *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 85 ff.

²⁵³⁰ Ausführlich *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 97 ff.; *Siegel*, a.a.O., S. 210 ff.; knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (592 f.); so auch zu den Regelungen des Fachplanungsrechts im Zuge des PIVereinfG *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 228 ff. (232); differenzierend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 8 (Sachaufklärungspflicht der Behörde i.S.v. § 24 VwVfG bleibt grds. bestehen), kritisch hingegen bzgl. § 73 in Rn. 29 (rechtspolitisch verfehlt) unter Verweis auf *Erbguth*, JZ 1994, 477 (489); *Steiner*, NVwZ 1994, 313 (314); *Kröger/Schulz*, NuR 1995, 72; mit Bedenken insg. *Eckert*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1997, Sp. FB Nr. 164, S. 52 ff. (speziell S. 54-56) sowie *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 31 unter Verweis auf § 73 Rn. 98 ff. (konkret Rn. 101 m.w.N. in Fn. 156: „Es liegt auf der Hand, dass die Regelung im Hinblick auf die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht unproblematisch ist, (...). Damit entsteht - auch hier - das bisher nicht eindeutig gelöste Grundproblem, ob und welche Grenzen der Verfahrensbeschleunigung im Verhältnis zu den Geboten der (materiellen) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gesetzt sind.“ Die Regelung soll daher verfassungskonformer Auslegung und Anwendung bedürfen, i.d.S. auch

entweder steht die Nichtberücksichtigung verspäteter abwägungserheblicher fachbehördlicher Stellungnahmen im Ermessen der Planfeststellungsbehörde (so im spezielleren planfeststellungsrechtlichen Fachplanungsrecht), der es daher verwehrt ist, abwägungserhebliche Belange unberücksichtigt zu lassen, d.h. sie ist aufgrund des rechtsstaatlichen Abwägungsgebotes und der behördlichen Amtsermittlungspflicht i.S.v. § 24 VwVfG letztlich verpflichtet, auch verspätet vorgebrachte öffentliche Belange zu berücksichtigen, *wenn* diese für den Abwägungsvorgang und speziell das Abwägungsergebnis von Bedeutung sind oder der einschränkende Rechtmäßigkeitsvorbehalt (sog. Relevanzklausel: „für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind“) verlangt gleichfalls eine diesbezügliche Berücksichtigung²⁵³¹ (so die allgemeine planfeststellungsrechtliche Regelung in § 73 III a 2 Var. 3 VwVfG und gleichsam § 71 d II Var. 3 VwVfG in sämtlichen Plangenehmigungsverfahren).

Diese letzte Einschränkung in Fällen der obligatorischen Behördenpräklusion stellt daher sicher, dass die Präklusion keinesfalls dazu führen darf, dass die (Plan-) Genehmigungsbehörde sehenden Auges rechtswidrige Plangenehmigungen erteilt. Die Ausschlusswirkung ist demgemäß ausweislich der amtlichen Gesetzgebungsmaterialien auf reine Zweckmäßigkeitserwägungen bzw. Interessenwahrnehmungen der beteiligten TöB beschränkt.²⁵³²

Wegen der weitreichenden Einschränkungen der Ausnahmetatbestände – insbesondere aufgrund der Relevanzklausel i.S.v. § 71 d II Var. 3 VwVfG – haben die Regelungen zur Behördenpräklusion entgegen vieler Befürchtungen im Schrifttum²⁵³³ in der Praxis daher bislang wenig Wirkung entfaltet, wie empirische Untersuchungen von *Ziekow/Siegel* belegen.²⁵³⁴ Dabei ist entscheidend, dass verfristete vorgetragene öffentliche Belange trotz Nichteingreifens gesetzlicher normierter Ausnahmetatbestände (Var. 1 bis 3) regelmäßig noch in die abschließende Entscheidung der verfahrensleitenden Behörde – in diesem Fall der Plangenehmigungsbehörde – mit einfließen (68 %).²⁵³⁵ Nach Auskunft der federführenden Behörden trägt die Behördenpräklusion (auch aufgrund ihrer restriktiven Handhabung durch die zuständigen Behörden!)²⁵³⁶ daher letztlich wenig (42 %) bzw. gar nicht (22 %) zur Verfahrensbeschleunigung bei, während nur 27 % der verfahren-

Kopp/Ramsauer, a.a.O.: verfassungskonforme *weite* Auslegung der Ausnahmetatbestände. Kritisch zur Einführung bzw. Erweiterung von Präklusionsvorschriften – vor allem bei Berücksichtigung der kumulativen Wirkung der gesetzlichen Deregulierungsmaßnahmen – näher *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 45 ff., speziell S. 59 ff. m.w.N. (insb. zur materiellen Einwenderpräklusion) u. S. 96 sowie 98 (Gesamtergebnis Nr. 2, 1. Spstr.).

²⁵³¹ Letztlich als Kompensation für den Wegfall des freien Ermessens, *Siegel*, DÖV 2004, 589 (591, zu b m.w.N. in Fn. 15); i.d.S. bereits *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 86.

²⁵³² Amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d, Abs. 2 a.E.).

²⁵³³ Vgl. umfangreiche Nw. drei Fn. zuvor sowie *Erbguth*, UPR 1999, 41 (45 f.).

²⁵³⁴ *Siegel*, DÖV 2004, 589 (591); zur vergleichbaren Regelung in § 73 III a 2 VwVfG *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 29 unter Bezugnahme auf *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 106 ff. (Ergebnisse der sozioempirischen Untersuchung S. 113 ff., spez. S. 121 ff.); ähnlich *Ronellenfötsch*, NVwZ 1999, 583 (585): Frist praktisch sanktionslos.

²⁵³⁵ Vgl. näher die Ergebnisse der sozioempirischen Untersuchung von *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 121 ff. (insb. Schaubild auf S. 122): verspätet vorgebrachte öffentliche Belange werden von 34 % der federführenden Behörden „immer“ und gleichsam von 34 % zumindest „oft“ berücksichtigt, nur 16 % gaben „selten“ an und - entgegen der Beschleunigungsintention - lediglich 8 % „nie“ (8 % ohne Angabe).

²⁵³⁶ Ebd. und zusammengefasste Ergebnisse auf S. 129 (Nr. 10 d und e), siehe allerdings auch Nr. 10 c (näher S. 116 f.).

rensleitenden Behörden diesbezüglichen Vorschriften eine erhebliche Beschleunigung attestierten bzw. 5 % sogar „sehr viel“ antworteten, also somit von einer sehr erheblichen Verkürzung des Verfahrens ausgehen (4 % ohne Angabe).²⁵³⁷

Sollte jedoch im Falle der begrenzten Behördenpräklusion des § 71 d Abs. 2 VwVfG schließlich keiner der gesetzlich normierten Ausnahmetatbestände (Var. 1-3) greifen, so gebietet der strenge und eindeutige Wortlaut der Regelung („werden nicht mehr berücksichtigt“) und zudem die Entstehungsgeschichte²⁵³⁸ verspätete Äußerungen beteiligter Träger öffentlicher Belange (zwingend) nicht mehr zu berücksichtigen.²⁵³⁹ Denn bei der zeitgleichen Einführung der vergleichbaren Vorschrift des § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG (in den wesentlichen Punkten wortidentisch mit § 71 d II VwVfG) im Zuge des GenBeschlG ins allgemeine Planfeststellungsverfahren hat die Bundesregierung seinerzeit dem Änderungsvorschlag des Bundesrates, der die im Entwurf enthaltene obligatorische Ausschlusswirkung²⁵⁴⁰ gleich dem Fachplanungsrecht in einen fakultativen Ausschluss umwandeln wollte²⁵⁴¹, im Ergebnis nicht zugestimmt, da eine zwingende Präklusion stärker dem Beschleunigungsziel diene.²⁵⁴² Auch sei die – jetzt geltende Fassung – aus Gründen der Normklarheit vorzugswürdig. Sachlich bestehe kein wesentlicher Unterschied zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung.

Gleichsam favorisierte der Bundesrat an Stelle einer Einführung der heute geltenden §§ 71 a bis e VwVfG die Normierung eines neuen § 30 a VwVfG²⁵⁴³, nach dessen Abs.2 S. 1 die Durchführung eines Sternverfahrens in das behördliche Ermessen gestellt war und zudem (nur) die Möglichkeit bestand, den zu beteiligenden TöB mitzuteilen, dass Äußerungen nach Fristablauf nicht mehr berücksichtigt werden (S. 2).²⁵⁴⁴ Der vom Bundesrat geforderte § 30 a Abs. 2 S. 2 VwVfG (Entwurfssfassung) beruhte dabei auf dem Entwurf des § 71 d Abs. 2 VwVfG – der heutigen Präklusionsregelung u.a. im Plangenehmigungsverfahren.²⁵⁴⁵ Die fakulative Präklusionswirkung des § 30 a II 2 VwVfG (Entwurf) sollte jedoch *nur* dann eintreten, wenn die Behörde die Träger öffentlicher Belange hierauf (ausdrücklich) hingewiesen hat.

Auch wenn der Bundesrat mit seiner Stellungnahme letztlich nicht durchdringen konnte, statt des § 30 a VwVfG bekanntlich die §§ 71 a bis e VwVfG Gesetz wurden, erscheint ein klarstellender Hinweis der federführenden Plangenehmigungsbehörde auf besagte Ausschlusswirkung gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG bzw. überhaupt die Durchführung eines Sternverfahrens i.S.v. § 71 d Abs. 1

²⁵³⁷ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 123 f.

²⁵³⁸ Siehe zur vergleichbaren Regelung in § 73 Abs. 3 a S. 2 VwVfG im PFV den Entwurf zum GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, Begründung der Bundesregierung auf S. 10 (zu Nr. 7 (§ 73)) sowie Stellungnahme des BR auf S. 11 f. (zu ihrem favorisierten § 30 a VwVfG, dort Abs. 2) und konkret S. 12 (zu Art. 1 Nr. 7 lit. c: „müssen“).

²⁵³⁹ Näher zum vergleichbaren § 73 Abs. 3 a VwVfG Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S. 199.

²⁵⁴⁰ BT-Drs. 13/3995, S. 5, li. Sp. M. (zu Art. 1 Nr. 7 c).

²⁵⁴¹ BT-Drs. 13/3995, S. 12, re. Sp. M. (zu Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe c (§ 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG)).

²⁵⁴² BT-Drs. 13/3995, S. 16, re. Sp. M. (zu Art. 1 Nr. 7), so bereits das Ursprungsziel auf S. 10 (zu Nr. 7).

²⁵⁴³ Dieses Genehmigungsmodell hält z.B. Sparwasser für besser geeignet, den gesetzgeberischen Beschleunigungseffekt zu erreichen, AnwBl 2000, 658 (667 re. Sp. M. m.w.N. in Fn. 102).

²⁵⁴⁴ BT-Drs. 13/3995, S. 11 f. (zu § 30 a). § 30 a abgedruckt in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Aufl., § 71 a Rn. 10.

²⁵⁴⁵ Stellungnahme des Bundesrates in BT-Drs. 13/3995, S. 12, re. Sp. M. (vor Nr. 5).

VwVfG im Rahmen eines plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens jedoch insgesamt sinnvoll und ratsam.²⁵⁴⁶ Dies zumal etlichen Behörden wohl nicht bewußt ist, dass *sämtliche* Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a bis e VwVfG im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren Anwendung finden.

1. Form der sog. Behördenpräklusion

Umstritten ist, ob es sich bei der Vorschrift des § 71 d Abs. 2 VwVfG²⁵⁴⁷ um eine formelle oder materielle Präklusion handelt.²⁵⁴⁸ Vor einer genaueren Einordnung der Regelungen zur Behördenpräklusion (streng genommen TöB-Präklusion) sollen diese aber zunächst terminologisch von den bereits länger existierenden und daher bekannteren Vorschriften zur Betroffenen- bzw. Einwenderpräklusion unterschieden werden. Denn auch wenn die Ausschlusswirkung letztlich das zentrale Element sowohl der Behörden- wie auch der Betroffenenpräklusion²⁵⁴⁹ bildet, sind beide Erscheinungsformen doch **strikt** voneinander zu trennen.²⁵⁵⁰

a) Differenzierung der Behörden- zur Betroffenenpräklusion

Ausgangspunkt ist, dass die Behördenbeteiligung einerseits und die Betroffenenbeteiligung andererseits einem unterschiedlichen Gedanken entspringen: Bei der Beteiligung von Behörden sollen deren Fachzuständigkeiten gewahrt werden, indem ihr Sachverstand im Wege von Stellungnahmen Eingang in den bei der Genehmigungsbehörde gebündelten Entscheidungsfindungsprozess finden sollen, kurz gesagt, die entsprechenden öffentlichen Belange sollen in das Verfahren eingebracht werden, um die abschließende Entscheidung zu optimieren. Die Betroffenenanhörung dient demgegenüber jedoch primär der Geltendmachung subjektiver Rechte. Mit diesem Wesen eng verknüpft sind unterschiedliche Zielrichtungen: Die Betroffenenbeteiligung dient

²⁵⁴⁶ Dazu bereits oben unter 5.

²⁵⁴⁷ Gleiches gilt für § 73 III a 2 VwVfG, wobei hier zumeist eine materielle Präklusion angenommen wird, vgl. weitere Nachweise bei *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 27 a.E.; a.A. *Obermayer*, VwVfG, § 73 Rn. 41.

²⁵⁴⁸ Für eine rein formelle Präklusion etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 9; so im Ergebnis auch, indes zurückhaltender *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 18; *Fengler*, RiA 1997, 279 (284, aber in Fn. 56 wird die Behördenpräklusion doch als » quasi-materielle« Präklusion eingestuft); offen gelassen von *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 (815 f./816); *Oberrath/Hahn*, VBIBW 1997, 241 (243); a.A. wohl *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 33; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 – 11 A 14/98, NVwZ-RR 1999, 296 = UPR 1999, 267 = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 46, juris Rn. 10 u. 23. Siehe zum gleichen Streit zu § 73 Abs. 3 a S. 2 VwVfG im Planfeststellungsverfahren nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 27 a.E. m.w.N., die hier allerdings der Sache nach eine materielle Präklusion befürworten. So auch eindeutig die amtl. Begr. zu § 73 III a 2 VwVfG in BT-Drs. 13/3995, S. 10 (zu Nr. 7 (§ 73)): „Die materielle Präklusion wird ebenfalls aus dem Planungsvereinfachungsgesetz in das VwVfG übernommen.“ Für eine unterschiedliche Sichtweise besteht m.E. jedoch kein Raum, da beide Regelungen zeitgleich im Wege des GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354) eingeführt wurden und zudem den selben Regelungsgehalt haben. Daher zutreffend für einen materiellen Ausschluss in beiden Fällen (§ 73 III a 2 VwVfG und § 71 d II VwVfG) *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen TöB, 2001, S. 196 ff. (199); *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen –, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 100 und speziell S. 117 ff. (120); i.d.S. bereits *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 87 ff.

²⁵⁴⁹ Hierzu ausführlich *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 16 ff. m.w.N.; ferner *Stüer/Rieder*, Präklusion im Fernstraßenrecht, DÖV 2003, 473 ff. m.w.N.; kritisch *Thiel*, DÖV 2001, 814 ff.; z.T. Kritik auch von *Solveen*, Zur materiellen Präklusion im Fernstraßenplanungsrecht, DVBl. 1997, 803 ff.; ferner differenzierend *Brandt*, NVwZ 1997, 233 ff.

²⁵⁵⁰ Instruktiv *Siegel*, DÖV 2004, 589 ff.; ausf. *ders.*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S. 180 ff. (182 ff.); *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 92 ff. (94 ff.); näher bereits auch *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 95 f. u. S. 105 (Pkt. 18).

neben der Informationsgewinnung auch der Akzeptanzsteigerung, eindeutig im Vordergrund steht dabei jedoch der Zweck der Gewährung rechtlichen Gehörs²⁵⁵¹, also vorgezogenen Rechtsschutzes²⁵⁵² ggf. zugleich unter der Prämisse von „Grundrechtsschutz durch Verfahren“, soweit Grundrechte betroffen sind.²⁵⁵³ Dagegen hat die Behördenbeteiligung, genauer gesprochen die Einholung der Stellungnahmen der in ihren Aufgabenbereichen berührten Träger öffentlicher Belange²⁵⁵⁴, primär die Funktion, die der jeweiligen Fachbehörde anvertrauten öffentlichen Belange in das Verfahren einzubringen, um gerade bei Abwägungsentscheidungen zu einem sachgerechten und richtigen Abwägungsergebnis unter Berücksichtigung aller privaten sowie öffentlichen Belange zu gelangen.²⁵⁵⁵

Darüber hinaus sehen die Präklusionsnormen der Behördenbeteiligung, genauer der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange im Plangenehmigungsverfahren gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG, im Gegensatz zur Betroffenen- bzw. Einwenderpräklusion (allgemein § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG), die allerdings nur im Rahmen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens²⁵⁵⁶ – speziell dem Planfeststellungsverfahren – zu finden ist, weitreichende Ausnahmetatbestände zur Richtigkeitsgewähr der abschließenden behördlichen Entscheidung vor. Gerade Abwägungsentscheidungen, die eine Vielzahl öffentlicher und privater Belange zu berücksichtigen haben, sind bekanntlich recht fehleranfällig, so dass ein behutsamer Umgang mit dem Ausschluss behördlicher Stellungnahmen bzw. Äußerungen der TöB angezeigt ist. Dem Gesetzgeber war dieser Umstand wohl bewußt, weshalb die sog. begrenzte Behördenpräklusion deutlich schwächer ausgestaltet wurde als etwa die planfeststellungsrechtliche Betroffenenpräklusion, die - mit Ausnahme solcher aufgrund besonderer privatrechtlicher Titel - mit Ablauf der Einwendungsfrist grds. (ohne wenn und aber)²⁵⁵⁷ alle Einwendungen Planbetroffener zwingend ausschließt.²⁵⁵⁸

²⁵⁵¹ Verfassungsrechtlich garantiert als grundrechtsgleiches Recht gemäß Artikel 103 Abs. 1 GG im gerichtlichen Verfahren. Als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips steht es in engem sachlichen Zusammenhang mit Art. 19 IV GG.

²⁵⁵² Zum Gedanken eines vorgelagerten Rechtsschutzes BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 (387, re. Sp. o. unter Verweis auf allg. BVerfGE 53, 30 (65); vgl. ferner BVerfGE 37, 132 (141); 46, 325 (334); 49, 220 (225). Dabei ist zu bedenken, dass in förmlichen (Planfeststellungs-) Verfahren ein Vorverfahren in Form eines Widerspruchsverfahrens nach § 70 VwVfG entbehrlich ist, so dass die verfahrensrechtliche Einwendungsmöglichkeit diese Rechtsschutzverkürzung quasi gleichsam kompensiert. Die unmittelbare Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage ist dabei im höheren Rechtsschutzstandard begründet, vgl. näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 70 Rn. 1 ff.

²⁵⁵³ Siehe zu Inhalt, Funktion u. Bedeutung der Anhörung allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 28 Rn. 1 ff. m.w.N.

²⁵⁵⁴ Verfahrensrechtlich ist hier noch zu differenzieren, ob es sich nur um eine Benehmensregelung handelt, so dass die Stellungnahme nicht verbindlich ist, oder weitergehende Mitwirkungsformen gesetzlich normiert sind wie die Herstellung des Einvernehmens, der Zustimmung bzw. der Genehmigung. Dazu oben, 4. Teil, D. II. 6.

²⁵⁵⁵ Dazu *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, 96 f.; eingehend zu den einzelnen Zwecken der Verfahrensbeteiligung *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 63 ff.; zu einzelnen Aspekten der Beteiligung anhand empirischer Daten *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 27 ff.

²⁵⁵⁶ Auch im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen (förmlichen) Genehmigungsverfahrens ist mit § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG eine Einwenderpräklusion normiert, soweit diese nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

²⁵⁵⁷ Bei unverschuldeter Fristversäumnis u. zur Vermeidung ungewöhnlicher Härten kann jedoch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand i.S.v. § 32 VwVfG erwogen werden, BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A. 38.95 –, UPR 1996, 386 (LS 3 u. S. 387 re. Sp. u.) unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 6.8.1982 – 4 C 66.79 –, BVerwGE 66, 99 (LS 4 u. S. 105) = UPR 1983, 198 (LS 4) = NJW 1984, 1250 (LS 4) = ZfW 1983, 33 = Buchholz 445.5 § 17 WaStrG Nr. 1, allerdings nur bis zur Feststellung des Planes, nach Erlass des PFB kann der Betroffene nur noch die Anordnung nachträglicher Schutzauflagen (allg. § 75 Abs. 2 S. 4-5 VwVfG) verlangen. Allerdings beseitigt eine von der Genehmigungsbehörde zu Unrecht gewährte Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (wegen Versäumnis der

Von einem Vorhaben Betroffene sehen sich daher im Rahmen eines förmlichen (Planfeststellungs-) Verfahrens stärker in die Pflicht genommen, einem Mitwirkungsrecht entspricht eine Mitwirkungslast. Die Einwendungspräklusion beruht dabei auch auf dem Verwirkungsgedanken, also auf der Vorstellung, dass ein Betroffener über seine eigenen Belange und insbesondere Rechte frei verfügen und somit entscheiden kann, ob und ggf. wann er Einwendungen erheben möchte. Versäumt er die verbindliche Einwendungsfrist, so ist er mit seinen Einwendungen regelmäßig ausgeschlossen, d.h. er hat sein Recht verwirkt. Diese mitunter schwer wiegende Ausschlusswirkung – vor allem wenn Grundeigentum enteignet werden soll²⁵⁵⁹ – wird jedoch etwa im Planfeststellungsrecht dadurch abgemildert, dass spätere, bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens (kaum relevant in Fällen von Enteignung, da diese stets offensichtlich sein dürften) durch die nachträgliche Anordnung von Schutzanlagen bzw. Entschädigungszahlungen kompensiert werden können im Sinne von § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4 VwVfG.²⁵⁶⁰ Voraussetzung ist jedoch, dass nach § 75 Abs. 3 S. 1 VwVfG zuvor ein schriftlicher Antrag bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde gestellt wird.²⁵⁶¹

Ziel sämtlicher Präklusionsvorschriften ist es, in mehrpoligen und komplexen Genehmigungsverfahren mit einer zumeist unüberschaubaren Anzahl Betroffener²⁵⁶² einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechtsschutzinteressen Betroffener und einer notwendigen Verfahrenskonzentration herzustellen, um auch Verfahren dieser Größenordnung insgesamt zu beschleunigen

Einwendungsfrist) *nicht* die materiellrechtlichen Folgen des Einwendungsausschlusses, grundlegend BVerwG, Urt. v. 17.7.1980 - 7 C 101/78 -, BVerwGE 60, 297 (LS 3) = DVBl. 1980, 1001 = MDR 1981, 253 = DÖV 1981, 262 = Buchholz 451.171 AtG Nr. 6 = NJW 1981, 359 (LS 3 und S. 362).

²⁵⁵⁸ Das BVerwG hält die materielle Einwenderpräklusion in § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG selbst dann für verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie sich im Ergebnis auf Einwendungen gegen eine Enteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG bezieht, st. Rspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A. 38.95 –, UPR 1996, 386 ff. (LS 1 u. S. 388) = ZUR 1996, 259 = DVBl. 1997, 51 = NuR 1997, 83 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 = NVwZ 1997, 489 = ZUR 1997, 165 (nur LS) = DÖV 1997, 795 (nur LS); jüngst bestätigt von BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 5 f.; zustimmend etwa *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 ff. (477 f.); kritisch dagegen *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (804 ff.). Siehe zur materiellen Präklusion im Fernstraßenrecht *Ronellenfitsch*, in: *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 89 ff. m.w.N.

²⁵⁵⁹ Zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der materiellen Verwirkungspräklusion auch im Enteignungsfalle im Fernstraßenrecht siehe vorige Fn., insb. BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A. 38.95 –, UPR 1996, 386 ff. (LS 1 u. S. 388); bestätigt von BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 5 f.; äußerst kritisch zum Urteil des BVerwG v. 24.5.1996 *Solveen*, DVBl. 1997, 803 ff.; ihm folgend *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 60 ff. m.w.N. (speziell S. 67 f., 3 Spstr.).

²⁵⁶⁰ Zu diesen Ausgleichswirkungen näher *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl., S. 135 ff. m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 49 ff.; zur nachträglichen Anordnung von Schutzvorkehrungen auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 19 ff.

²⁵⁶¹ Dies wurde in der vom BVerwG entschiedenen Rechtssache, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7/97 -, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NuR 1997, 504 = NVwZ 1998, 847 = juris Rn. 46 (zu 3.) leider versäumt, so dass ein Anspruch auf Planergänzung abgewiesen wurde. Dass andere Betroffene bereits erfolglos einen derartigen Antrag gestellt haben, reicht nicht, ebd. Auch eine Klage gegen den PFB kann den erforderlichen Antrag auf nachträgliche Anordnungen schon deshalb nicht ersetzen, weil der Streitgegenstand nicht identisch ist, a.a.O. Anträge i.S.v. § 75 II S. 2 u. 4 VwVfG sind dabei nur innerhalb von 3 Jahren nach dem Zeitpunkt zulässig, zu dem der Betroffene von den nachteiligen Wirkungen des dem unanfechtbar festgestellten Plan entsprechenden Vorhabens oder der Anlage Kenntnis erlangt hat; sie sind ausgeschlossen, wenn nach Herstellung (...) 30 Jahre verstrichen sind (§ 75 III 2 VwVfG).

²⁵⁶² So wurden etwa im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Zulassung des Kernkraftwerks Wyhl (Errichtung des Blocks I Süd) seinerzeit insg. 89.000 Einwendungen erhoben, vgl. BVerfG, Urt. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/90 -, NJW 1982, 2173 (zum SV li. Sp. M.). Diese enorme Anzahl von Einwendungen ist bei bedeutenden Großvorhaben, wie etwa (Aus-)Bau eines Flughafens oder einer Autobahn, mittlerweile aber die Regel geworden.

und daneben die im Interesse des Vorhabenträgers für Investitionsvorhaben relevante Rechts- und Planungssicherheit herbeizuführen.²⁵⁶³

b) Einwendungs- bzw. Betroffenenpräklusion

Vorschriften zur Betroffenen- bzw. Einwendungspräklusion (sog. Verwirkungspräklusion) finden sich neben der allgemeinen Regelung in § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG²⁵⁶⁴ insbesondere schon länger in speziellen Fachplanungsgesetzen²⁵⁶⁵, etwa § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG²⁵⁶⁶, sowie dem förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG bzw. überhaupt förmlich ausgestalteten Verwaltungsverfahren²⁵⁶⁷ – speziell im Umweltrecht. Ausgehend von seiner angestammten Herkunft im gewerblichen Immissionsschutzrecht²⁵⁶⁸, im Atomrecht²⁵⁶⁹ und im Wasserstraßenrecht²⁵⁷⁰ hat sich die materielle Einwendungspräklusion nunmehr über das gesamte Umwelt- und Fachplanungsrecht ausgebreitet.²⁵⁷¹

²⁵⁶³ Zum Ziel der behördlichen Verfahrensbeschleunigung und der Rechtssicherheit von Planungsentscheidungen (insb. der mat. Verwirkungspräklusion) näher BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, a.a.O., UPR 1996, 386 (387); grds. bereits BVerwG, Urt. v. 17.7.1980 – 7 C 101/78 – (Wyl-Urteil), BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = MDR 1981, 359 = DÖV 1981, 262 = Buchholz 451.171 AtG Nr. 6 = NJW 1981, 359 360 ff. (Die mit der Präklusion verfolgten Ziele sind Beschleunigung, Konzentration und Ökonomie des Genehmigungsverfahrens, a.a.O., NJW 1981, 359/362, li. Sp. o.) umfänglich bestätigt und nachvollzogen von BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – Az. 2 BvR 1187/80 – (sog. Sasbach-Beschluss), BVerfGE 61, 82 = JZ 1984, 31 = DÖV 1982, 816 = BayVBl 1982, 621 = DVBl. 1982, 940 = UPR 1982, 330 = NJW 1982, 2173 (insb. S. 2176f.: Ausschlusswirkung angemessen in „mehrpolygonen“ Rechts- u. Interessenlagen, instruktiv speziell die drei Gründe in II 2. b. lit. aa-cc), a.a.O., S. 2176 f.). Die materielle Präklusionswirkung unter Anführung besagter 3 Gründe des Beschlusses des BVerfG v. 8.7.1982, a.a.O., wird ebenfalls instruktiv wiedergegeben von Ronellenfisch, in: *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 90 (S. 571); zur generellen Verfassungsmäßigkeit der mat. (Verwirkungs-) Präklusion auch *Sparwasser*, AnwBl 2000, 658 (665 f.); eingehend *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- u. gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 47 bis 63; den maßvollen Ausbau der materiellen Präklusion zur Absenkung des Anfechtungsrisikos grundsätzlich befürwortend *Behrens*, NWVBl. 1996, 121 (122, re. Sp. M.).

²⁵⁶⁴ Siehe hierzu die einschlägige Kommentarliteratur etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 73 Rn. 76 ff. m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 80 ff.

²⁵⁶⁵ Zum Beispiel: § 20 II 1 AEG; § 29 IV 1 PBefG; § 17 Nr. 5 S. 1 Hs. 1 WaStrG; § 10 IV 1 LuftVG; § 5 II 1 MBPlG.

²⁵⁶⁶ Zur Entwicklung der Norm von der zunächst formellen jetzt hin zur materiellen Präklusion sowie deren Verfassungsmäßigkeit *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 89 ff. m.w.N.; zur mat. Präklusion im Fernstraßenrecht näher *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 ff. m.w.N.; insg. kritisch *Solveen*, DVBl. 1997, 803 ff. m.w.N.; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit im Fachplanungsrecht auch *Thiel*, DÖV 2001, 814 ff. Die in § 17 IV 1 FStrG enthaltene materielle Verwirkungspräklusion ist selbst dann verfassungsgemäß, wenn sie sich im Ergebnis auf Einwendungen gegen eine Enteignung i.S.d. Art. 14 III GG erstreckt, BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, ZUR 1996, 259 = DVBl. 1997, 51 = NuR 1997, 83 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 = NVwZ 1997, 489 = UPR 1996, 386 ff. m.w.N. (speziell LS 1 und S. 388).

²⁵⁶⁷ Auch z.B. § 3 Abs. 1 AtomAnlVO (jetzt § 7 I 2 AtVfV), die materielle Einwendungspräklusion ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, vgl. grundlegend u. instruktiv BVerwG, Urt. 17.7.1980 – 7 C 101/78 – (Wyl-Urteil), a.a.O., BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 = DÖV 1981, 262 = JuS 1981, 464 = NJW 1981, 359 (LS 1 u. S. 359 ff.) umfänglich bestätigt durch BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – Az. 2 BvR 1187/80 – (sog. Sasbach-Beschluss), BVerfGE 61, 82 = JZ 1984, 31 = DÖV 1982, 816 = BayVBl. 1982, 621 = DVBl. 1982, 940 = UPR 1982, 330 = NJW 1982, 2173 (zu B. II., S. 2175 ff.).

²⁵⁶⁸ Zu § 17 Abs. 2 GewO a.F. siehe bereits BVerwGE 9, 9 ff.; BVerwG, DVBl. 1973, 645 f.; jetzt § 10 III 3 BImSchG.

²⁵⁶⁹ Zu § 3 I AtAnlV grundlegend BVerwG, Urt. 17.7.1980 – 7 C 101/78 –, a.a.O., BVerwGE 60, 297 ff. sowie bestätigt durch BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80 –, a.a.O., BVerfGE 61, 82 (109 ff.); zum heutigen § 7 I 2 AtVfV etwa BVerwGE 96, 258 (262 ff.).

²⁵⁷⁰ Zu § 17 III u. IV WaStrG a.F. BVerwGE 66, 99 ff. (106); heute § 17 Nr. 5 S. 1 Hs. 1 WaStrG.

²⁵⁷¹ Allg. im Planfeststellungsrecht § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG, speziell im Fachplanungsrecht: § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG, § 29 Abs. 4 S. 1 PBefG, § 10 Abs. 4 S. 1 LuftVG, § 20 Abs. 2 S. 1 AEG, § 5 Abs. 2 S. 1 MBPlG, § 17 Nr. 5 Hs. 1 WaStrG, § 41 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 i.V.m. § 59 Abs. 2 S. 1 FlurbG; im sonstigen Umweltrecht: § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG; § 9 b Abs. 5 Nr. 1 S. 1 AtG i.V.m. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV.

Hintergrund ist stets die sachgerechte Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens im Hinblick auf mehrpolige Rechts- und Interessenverhältnisse, denen zumeist äußerst komplexe Projekte zugrunde liegen. Nicht nur der Kreis derjenigen ist unüberschaubar, die möglicherweise Einwendungen erheben werden; auch der Kreis derjenigen Dritten, die von einer Genehmigung in subjektiven Rechten betroffen sein können, ist in aller Regel nicht bzw. kaum zu überblicken. Neuerdings finden sich Präklusionsregelungen aber auch im Landesrecht, so etwa in einigen Landesbauordnungen z.B. Art. 71 Abs. 4 S. 2 BayBO oder § 55 Abs. 2 S. 2 LBO BW (materieller Einwendungsausschluss).²⁵⁷²

Dabei ist terminologisch zwischen der **formellen**, also nur auf das Verwaltungsverfahren beschränkten, und der weiterreichenden **materiellen**, d.h. inhaltlichen und damit auch ein etwaiges nachfolgendes Gerichtsverfahren erfassenden, Präklusion zu unterscheiden.²⁵⁷³ Beim materiellen – auch das Verwaltungsgerichtsverfahren erfassenden – Ausschluss ist schließlich weiter zu differenzieren zwischen der während des Verfahrens eintretenden klassischen *Einwendungspräklusion*²⁵⁷⁴ und der später hinzutretenden sog. *Anspruchspräklusion*²⁵⁷⁵, welche erst nach Abschluss des gesamten förmlichen Verfahrens, konkret mit formeller Bestandskraft (Unanfechtbarkeit) des zugrunde liegenden VA, eintritt.²⁵⁷⁶ Der Plangenehmigung kommt dabei jedoch mangels förmlichen Verfahrens und damit zusammenhängender Einwendungsmöglichkeit die Einwendungspräklusion nicht zu, anders für die sog. Anspruchspräklusion, da die qualifizierte Plangenehmigung grds. alle Rechtswirkungen der Planfeststellung und damit auch deren besondere Ausschluss- bzw. Duldungswirkung im Sinne von § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG hat.²⁵⁷⁷ Von dieser rigorosen Ausschlusswirkung sind jedoch Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, in der Regel explizit ausgenommen.²⁵⁷⁸

²⁵⁷² Zur formellen Verfassungswidrigkeit materieller Präklusionsnormen im Recht der Länder, speziell § 55 II 2 LBO BW u. Art. 71 IV 2 BayBO, allerdings mit Ausnahme entsprechender Vorschriften im Planfeststellungsrecht aufgrund eines – zumindest konkludenten – Regelungsvorbehaltes nach § 73 Abs. 4 VwVfG gelangt *Oexle*, BayVBl. 2004, 265 ff.; kritisch bereits früher *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- u. gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 79 ff.

²⁵⁷³ Einhellige Meinung, siehe statt aller nur *Oexle*, BayVBl. 2004, 265 (genauer 267 li. Sp. o.); *Siegel*, DÖV 2004, 589 (590, re. Sp. o.); *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (476, re. Sp. M.); *Thiel*, DÖV 2001, 814 (815 f.); *Brandt*, NVwZ 1997, 233 f.; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 90 (S. 569 Mitte); zur Entwicklung der Präklusion näher *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 9 ff. (zur Behördenpräklusion S. 84 ff.).

²⁵⁷⁴ Im Planfeststellungsverfahren allgemein gem. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG (im Fachplanungsrecht z.B. § 17 IV 1 FStrG, § 29 IV 1 PBefG, § 20 II 1 AEG, § 17 Nr. 5 Hs. 1 WaStrG, § 10 IV 1 LuftVG, § 5 II 1 MBPlG), im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahren nach § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG und im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren gem. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV (früher § 3 Abs. 1 AtomAnlVO).

²⁵⁷⁵ § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG als Folge des PFB sowie § 14 BImSchG als Konsequenz der förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigung: sog. privatrechtsgestaltende Wirkung.

²⁵⁷⁶ Näher *Thiel*, DÖV 2001, 814 (815 ff.); sehr differenziert u. lehrreich *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (234 ff. m.w.N.), wobei auch speziell die betroffenen Abwehrrechte im Rahmen der verschiedenen Ausgestaltungen der Anspruchspräklusion genauer danach unterschieden werden, ob sie öffentlich-rechtliche und / oder privatrechtliche Ansprüche komplett ausschließen bzw. nur modifizieren, a.a.O., S. 236 f.

²⁵⁷⁷ Streitig für die Anspruchspräklusion, vgl. eingehend 5. Teil D.

²⁵⁷⁸ Vgl. § 73 IV 3 VwVfG, nicht ausdrücklich in § 75 II 1 VwVfG ausgenommen und daher str. (dazu *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 10); im Immissionsschutzrecht jedoch immer explizit ausgenommen: § 10 III 3 Hs. 2 sowie § 14 I Hs. 1 BImSchG.

Zwingende Voraussetzung für den Eintritt der weitreichenden Rechtswirkung des Einwendungsausschlusses ist jedoch unter Berücksichtigung der enormen Grundrechtsrelevanz und des Rechtsstaatsgebotes, dass vorher ein diesbezüglicher belehrender Hinweis auf den Eintritt dieser Präklusionswirkung erfolgt ist und diese Bekanntmachung ihrerseits ordnungsgemäß²⁵⁷⁹ war (allgemein in § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG und im Fernstraßenrecht in § 17 Abs. 4 S. 2 FStrG niedergelegt).²⁵⁸⁰

aa) Verfassungsmäßigkeit der materiellen Einwendungspräklusion

Die ständige höchstrichterliche Rechtsprechung²⁵⁸¹ in Form des BVerwG sowie vollumfänglich bestätigt durch das BVerfG und auch das weit überwiegende Schrifttum²⁵⁸² bescheinigen der

²⁵⁷⁹ Das BVerwG hat daher in seiner erstinstanzlichen Rechtsprechungspraxis entsprechende Bekanntmachungen näher geprüft, vgl. BVerwG, Beschl. v. 11.2.2000 – 4 VR 17.99 –, juris. Was schließlich als ortsübliche Bekanntmachung i.S.d. § 73 V 1 VwVfG (i.V.m. § 20 I Nr. 2 S. 2 AEG) anzusehen ist, ergibt sich primär aus den dafür maßgeblichen Normen des Landes- oder Ortsrechts, BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NuR 1997, 504 = NVwZ 1998, 847 = juris LS 1 u. 2 sowie näher Rn. 34 f. (zu 1.a). Reicht danach die Veröffentlichung im Bekanntmachungsteil eines von der Gemeinde herausgegebenen Amtlichen Anzeigers aus, so verstößt die sich daraus ergebende Obliegenheit jedes ortsansässigen Grundstückseigentümers, zur Vermeidung der Präklusion sein Grundstück betreffende Bekanntmachungen dieser Art zur Kenntnis zu nehmen und erforderlichenfalls fristgerecht Einwendungen zu erheben, nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG, a.a.O., LS 2 u. juris Rn. 35. Noch weitergehende Benachrichtigungs- u. Belehrungsanforderungen im Bereich des Eigentumsentzugs fordert wohl zu Recht *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 59 ff. (speziell S. 67 f., drei Spstr.).

²⁵⁸⁰ So eindeutig BVerwG, Urt. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 (387, re. Sp. u. sowie speziell S. 388, zu 1.1.2) = ZUR 1996, 259 = DVBl. 1997, 51 = NuR 1997, 83 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 = NVwZ 1997, 489. Hinweispflicht normiert etwa in § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG für das PFV (im Fachplanungsrecht z.B. § 17 IV 2 FStrG, § 29 IV 2 PBefG, § 20 II 2 AEG, § 17 Nr. 5 S. 2 WaStrG, § 10 IV 2 LuftVG, § 5 II 2 MBPlG) und § 10 Abs. 4 Nr. 2 Hs. 2 BImSchG für das förmliche immissionsschutzrechtliche Verfahren.

²⁵⁸¹ Grundlegend zur Vereinbarkeit des materiellen Einwendungsausschlusses mit dem Verfassungsrecht BVerwG, Urt. v. 17.7.1980 – 7 C 101/78 – (Whyl-Urteil), BVerwGE 60, 297 (LS 1) = NJW 1981, 359 (LS 1 und S. 359 ff. zu II.) = DVBl. 1980, 1001 = MDR 1981, 253 = DÖV 1981, 262 = Buchholz 451.171 AtG Nr. 6 = JuS 1981, 464 = ET 1980, 768 = RdE 1980, 260, vollumfänglich bestätigt durch BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – Az. 2 BvR 1187/80 – (sog. Sasbach-Beschluss), BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, 2173 (2175 ff., zu B. II.) = JZ 1984, 31 = DÖV 1982, 816 = BayVBl. 1982, 621 = DVBl. 1982, 940 = UPR 1982, 330; ferner BVerwG, Urt. 6.8.1982 – 4 C 66/79 –, BVerwGE 66, 99 (LS 1) = VkB1 1983, 44 = Buchholz 445.5 § 17 WaStrG Nr. 1 = UPR 1983, 198 = NJW 1984, 1250 = ZfW 1983, 33; zur Unbedenklichkeit der Erstreckung der Präklusion auch auf Einwendungen gegen eine Enteignung i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG BVerwG, Urt. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 (LS 1) = ZUR 1996, 259 = DVBl. 1997, 51 = NuR 1997, 83 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 = NVwZ 1997, 489 = ZUR 1997, 165 (nur LS) = DÖV 1997, 795 (nur LS); Einwendungsausschluss auch verfassungsgemäß, wenn er zum Ausschluss grundrechtsrelevanter Einwendungen führt, BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NuR 1997, 504 = NJ 1997, 599 = Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 16 = Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 23 = NVwZ 1998, 847 = ZUR 1997, 324 (nur red. LS) = DÖV 1998, 300 (nur LS) = Buchholz 11 Art. 19 GG Nr. 104 (nur LS) = Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 46 (nur LS) = juris LS 4 und näher Rn. 43 (zu 2.c), die gegen diese Entscheidung erhobene Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG dabei mit Beschluss v. 27.12.1999 – 1 BvR 1746/97 – nicht zur Entscheidung angenommen, siehe juris OS. Vgl. insg. zahlreiche Rechtsprechungsnachweise bei juris unter dem Stichwort „materielle Präklusion“ unter der Rubrik „Verwaltungsrecht“.

²⁵⁸² Ausführlich jeweils m.w.N. *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben/Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 47-63; ferner *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (477 f. u. 481 f.); *Thiel*, DÖV 2001, 814 (817 ff.); knapp *Siegel*, DÖV 2004, 589 (592); *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (237); befürwortend auch *Ronellenfisch*, in: *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 89 ff. m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 83; auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 73 Rn. 79 ff.; weitere Nachweise zum Diskussionsstand finden sich bei *Sparwasser*, AnwBl 2000, 658 (665 Fn. 85: „Die generelle Verfassungsmäßigkeit der materiellen (Verwirkungs-) Präklusion dürfte mittlerweile ausdiskutiert sein.“); im Erg. auch *Siegel*, Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, 1997, S. 185-211, wenn vorher eine angemessene Unterrichtung erfolgt (aber: Publizität der Planungsverfahren, S. 207 ff. unter Verweis auf *Streinz*, Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht, VerwArch 79 (1988); S. 272/298 ff.); kritisch bzgl. verfassungsrechtlicher Anforderungen der Präklusion im Falle von Enteignung

materiellen Betroffenenpräklusion (speziell dem Einwendungsausschluss) zu Recht eine grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht – konkret den Grundrechten der Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 S. 1 und auch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG. Die Ausschlusswirkung ist danach auch dann verfassungsgemäß, wenn sie im Ergebnis zum Ausschluss grundrechtsrelevanter Einwendungen – selbst des Eigentumsrechts – führt.²⁵⁸³ Vor diesem Hintergrund verlangen diesbezügliche förmliche Verwaltungsverfahren (wie klassischerweise das Planfeststellungsverfahren) eine besondere Mitwirkung der Betroffenen. Wenn sie in einem nachfolgenden Verwaltungsgerichtsverfahren nicht mit ihren Einwendungen ausgeschlossen sein wollen, so müssen sie ihre Einwendungen²⁵⁸⁴ fristgerecht, sprich innerhalb von 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist von 1 Monat²⁵⁸⁵, schriftlich oder zur Niederschrift erheben (allg. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG).²⁵⁸⁶ Problematisch ist dabei sicherlich, dass sich aus dem Gesetz kein eindeutiger Hinweis darauf ergibt, dass die Betroffenen auch in einem anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahren mit ihren – ggf. begründeten – Einwendungen ausgeschlossen sind und sie im Wege der öffentlichen (konkret *ortsüblichen* i.S.v. § 73 V 1 LVwVfG)²⁵⁸⁷ Bekanntmachung nur im Wege

nungsbetroffenen jedoch *Solveen*, DVBl. 1997, 803 ff. und ihm folgend *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 60 ff. m.w.N. (speziell S. 67 f.); auch weitere Stimmen in der Literatur halten die materielle Präklusion immer noch für verfassungswidrig: nähere Nachweise bei *Oexle*, BayVBl. 2004, 265 (266 in Fn. 14).

²⁵⁸³ St. Rspr., vgl. nur BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, a.a.O., BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = juris LS 4 u. Rn. 43 (zu 2.c) unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80 – (sog. Sasbach-Beschluss), a.a.O., BVerfGE 61, 82 (114); BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, a.a.O., Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 m.w.N. = UPR 1996, 386 = DVBl. 1997, 51 (LS 1: Die in § 17 IV 1 FStrG enthaltene mat. Verwirkungspräklusion ist auch dann verfassungsgemäß, wenn sie sich im Erg. auf Einwendungen gegen eine Enteignung i.S.d. Art. 14 III GG erstreckt.), jüngst bestätigt von BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 5 f.; kritisch zum Urteil des BVerwG v. 24.5.1996 *Solveen*, DVBl. 1997, 803 ff. und ihm folgend *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 60 ff. m.w.N. (speziell S. 67 f.).

²⁵⁸⁴ Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren hat das BVerfG (Urt. v. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80 – (Sasbach), a.a.O., BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, 2173/2177 re. Sp. M., zu B. II. 3.) die Anforderungen an eine Einwendung folgendermaßen formuliert: „Um – angesichts der drohenden Ausschlusswirkung (...) – der Darlegungslast zu genügen, muss es von Verfassungen wegen schon ausreichen, wenn Einwendungen *in groben Zügen* erkennen lassen, welche Rechtsgüter als gefährdet angesehen werden und welche Beeinträchtigungen befürchtet werden. Dabei darf nicht mehr gefordert werden als das *durchschnittliche Wissen eines nicht sachverständigen Bürgers* in Bezug auf mögliche Beeinträchtigungen von Leben, Gesundheit und sonstiger geschützter Rechtspositionen durch das in Rede stehende Vorhaben.“ Ob diese Anforderungen auch in einem straßenrechtlichen PFV gelten oder dort doch strenger sind, hat das BVerwG in seinem Beschluss v. 29.6.2004 - 4 B 34/04 -, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 3, ausdrücklich offen gelassen. Ausführungen, die wissenschaftlich-technischen Sachverstand erfordern, können von einem Einwender zumindest regelmäßig nicht erwartet werden, so explizit BVerwG, Urt. v. 3.3.2004 – 9 A 15.03 -.

²⁵⁸⁵ Insgesamt umfasst die Einwendungsfrist also einen Zeitraum von 1 Monat und 2 Wochen.

²⁵⁸⁶ So auch § 10 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 BImSchG im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahren, allerdings anscheinend ohne die Möglichkeit der Niederschrift bei der Behörde. Statt von der materiellen (Einwendungs-) Präklusion zu sprechen, hält es *Oexle*, BayVBl. 2004, 265 (267, Fn. 32) für sinnvoller, sie als „*prozessuale*“ Präklusion zu bezeichnen, da sie nach zutreffender Ansicht nicht zu einem Untergang der materiellen (Abwehr-) Rechte führt, sondern lediglich die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzbarkeit beschränkt, a.a.O., S. 266 f. m.w.N. Doch im juristischen Sprachgebrauch hat sich die Bezeichnung „materielle“ Präklusion zur Bezeichnung dieses speziellen Rechtsinstituts allgemein durchgesetzt, so dass auch er letztlich daran festhält. Vereinzelt wurde früher auch von „*unechter*“ (so *Ipsen*, DVBl. 1980, 146/150) oder „*verwaltungsverfahrenrechtlicher*“ (so *Papier*, NJW 1980, 313/314) Präklusion gesprochen, zitiert nach *Oexle*, S. 265 (Fn. 2), was zur rechtlichen Bestimmung allerdings wohl noch weniger geeignet sein dürfte.

²⁵⁸⁷ Was als ortsübliche Bekanntmachung i.S.v. § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG (i.V.m. Fachrecht) anzusehen ist, ergibt sich dabei primär aus den dafür maßgeblichen Normen des Landes- oder Ortsrechts, BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, a.a.O., BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NVwZ 1998, 847 = juris LS 1 u. Rn. 34 f. Allein die Veröffentlichung im Bekanntmachungsteil des Amtlichen Anzeigers – ohne gleichzeitige öffentliche Bekanntmachung in örtlichen Tageszeitungen im betroffenen Gebiet (so § 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG) – erscheint doch

amtlicher Veröffentlichungsblätter²⁵⁸⁸ wohl nicht angemessen informiert bzw. erreicht werden.²⁵⁸⁹

Das BVerwG hat die Verfassungsmäßigkeit des (atomrechtlichen) materiellen Einwendungsausschlusses in seinem grundlegenden *WhyI-Urteil*²⁵⁹⁰ vom 17.7.1980 jedoch zutreffenderweise folgendermaßen begründet:

Für eine auch im Verwaltungsstreitverfahren zu beachtende Präklusion (materieller Art) spricht Sinn und Zweck der Vorschrift, welcher insb. eine Ausgleichsfunktion im Rahmen eines mehrpoligen Rechtsverhältnisses zukommt. Sie grenzt die geschützten Rechtssphären des Herstellers/Betreibers einer gefährlichen Anlage bzw. im sonstigen Fachplanungsrecht eines Vorhabenträgers und der durch diese Anlage (Vorhaben) potentiell betroffener Dritter ab, indem sie das den Dritten eingeräumte Abwehrrecht beschränkt.²⁵⁹¹ Diese Beschränkung ist dem Dritten gegenüber gerechtfertigt im Hinblick auf das Mehr an (vorverlagertem) Rechtsschutz, das die Beteiligung im förmlichen Verwaltungsverfahren und die damit eröffnete Einflussnahme auf den Inhalt der Genehmigung ihm gewährt. Die materielle Einwendungspräklusion stärkt weiter die Bestandskraft der einmal erteilten Genehmigung gegenüber solchen Drittbetroffenen, die sich am Verwaltungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig beteiligt haben. Sie macht außerdem das Risiko überschaubarer, welches der Hersteller/Betreiber eingeht, wenn er von der erteilten Genehmigung vor Unanfechtbarkeit Gebrauch macht.

Darüber hinaus zwingt eine materiellrechtlich wirkende Präklusion die potentiell betroffenen Dritten, sich schon zu Beginn des Verwaltungsverfahrens darüber klar zu werden, ob und bezüglich welcher Rechtspositionen sie sich gegen das Vorhaben zur Wehr setzen wollen. Auf diese Weise wird der zuständigen Genehmigungsbehörde der bestmögliche Überblick über die dem Vorhaben entgegenstehenden und damit zu berücksichtigenden Belange und Interessen verschafft, was letztlich zu einer größeren Richtigkeitsgewähr der abschließenden Entscheidung führt.²⁵⁹²

Sie ermöglicht schließlich den Einwendern durch die – freiwillige – Teilnahme am Erörterungstermin, sich ein besseres Bild über die Stichhaltigkeit ihrer Bedenken zu verschaffen und auf

unangemessen, da der Amtliche Anzeiger bei den Bürgern i.d.R. weitgehend unbekannt bzw. zumindest nicht regelmäßig gelesen werden dürfte, a.A. ausdrücklich BVerwG, a.a.O., LS 2 für § 73 Abs. 5 S. 1 HmbVwVfG. Siehe zur ortsüblichen Bekanntmachung *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 73 Rn. 46 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 38.

²⁵⁸⁸ So etwa § 73 V 1 HmbVwVfG, zur grds. Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG jedoch BVerwG, a.a.O., LS 2.

²⁵⁸⁹ Zu dieser Thematik näher *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 59 ff., der wohl zu Recht weitergehende Benachrichtigungs- u. Belehrungsanforderungen vor allem im Bereich des Eigentumsentzugs fordert (S. 60 ff., insb. S. 67 f.: drei Spstr.); *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (804 ff./ins. 805-807); im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz hat bereits früher *Streinz*, Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht, *VerwArch* 79 (1988), S. 272 (295 ff.) konkrete Anforderungen über die notwendige Kenntnis u. Auswirkungen des Verfahrens aufgestellt (S. 298 ff.); für eine effektivere Bekanntmachung tritt auch *Siegel*, Die Verfahrensbeschleunigung im Verkehrswegebereich, 1997, S. 185 ff. (207-211) ein: u.a. Tagespresse, Rundfunk u. ggf. öffentliche Aushänge an relevanten Orten/Stellen.

²⁵⁹⁰ Nunmehr st. Rspr., grds. BVerwG, Urt. v. 17.7.1980 – 7 C 101/78 – (*WhyI-Urteil*), a.a.O., BVerwGE 60, 297 (LS 1) = NJW 1981, 359 (LS 1 und S. 359 ff./360, speziell zu II. 2.c).

²⁵⁹¹ Vgl. BVerwG, a.a.O., NJW 1981, 359 (360, li. Sp. M., zu c).

²⁵⁹² BVerwG, a.a.O. Diesen Punkt hebt auch *Ronellenfisch* in: *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 90 (S. 570 f.) hervor.

diese Weise ggf. die spätere Genehmigung von ihrem Entstehungsvorgang her als rechtmäßig zu akzeptieren; der Einwendungsausschluss wirkt damit als eine Art Filter gegenüber potentiellen Klagen Betroffener.²⁵⁹³

Das BVerfG verwarf daher in seinem wegweisenden Beschluss vom 8. Juli 1982²⁵⁹⁴ (*Sasbach*) die Verfassungsbeschwerde gegen obiges Urteil des BVerwG als offensichtlich unbegründet und führte vor allem drei Gründe an, welche die materielle Ausschlusswirkung als verfassungsrechtlich unbedenklich erscheinen ließen und bis heute – auch übertragen ins Fachplanungsrecht²⁵⁹⁵ – noch lässt:

1.) Nur wenn die in ihren Rechten möglicherweise Betroffenen gehalten sind, ihre Einwendungen bereits im Genehmigungsverfahren vorzubringen, ist gewährleistet, dass die Genehmigungsbehörde die Sachverhalte zureichend ermitteln und rechtlich würdigen kann, auf die sich die Einwendungen beziehen.²⁵⁹⁶

2.) Das Einwendungsverfahren verstärkt gleichsam die Wirksamkeit des Rechtsschutzes für den möglicherweise in seinen Rechten Betroffenen.²⁵⁹⁷ Zwar ist ihm demgemäß eine Mitwirkungslast auferlegt; er muss seine Einwendungen form- und fristgerecht vorbringen, doch bleiben dem Betroffenen bei Beachtung der Einwendungsvoraussetzungen die von der Ausschlusswirkung bedrohten Rechtspositionen erhalten. Gleichfalls veranlasst er die Genehmigungsbehörde auch zu einer Erörterung und Prüfung gerade *seiner* individuellen konkreten Rechtsstellung und der zu ihrer Behauptung vorgebrachten Einwendungen. Hierdurch wird zugleich einem der Hauptzwecke des Verfahrens entsprochen, nämlich einen frühzeitigen Ausgleich der betroffenen Interessen zu ermöglichen, der durch den Amtsermittlungsgrundsatz nicht gleich wirksam gewährleistet werden kann. Das Einwendungsverfahren ermöglicht es daher, Rechtsschutz bereits in einem Verfahrensstadium zu erlangen, in dem vollendete Tatsachen noch nicht vorliegen.

3.) Schließlich wirkt die materielle Präklusion auf eine Konzentration und Zügigkeit der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen hin, die der Funktionsfähigkeit der Verwaltung und Gerichte

²⁵⁹³ Diesen letzten Punkt heben auch *Behrens*, NWVBl. 1996, 121 (122, re. Sp. M.) und *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 ff. (insb. 482, zu XVIII.) hervor.

²⁵⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80 -, a.a.O., BVerfGE 61, 82 = NJW 1982, 2173 (2175 ff., zu B. II.).

²⁵⁹⁵ So auch *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 ff. m.w.N.; *Thiel*, DÖV 2001, 814 ff.; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 89 ff.; vgl. auch umfangreiche Nw. aus der Rspr. in den vorigen Fn.; kritisch jedoch *Solveen*, DVBl. 1997, 803 ff.; Kritik insb. im Enteignungsbereich auch von *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 45 ff., insb. 59 ff. u. 96 (vor allem in ihrer kumulativen Wirkung mit anderen Deregulierungsmaßnahmen verfassungs- u. europarechtswidrig) sowie S. 98 (Gesamtergebnis: Nr. 2, 2. Spstr.); eingehend und zutreffend zur Vereinbarkeit des materiellen Einwendungsausschlusses mit dem Verfassungs- u. Gemeinschaftsrecht dagegen *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 47-63 (zur Verfassungsmäßigkeit) und S. 64-78 (zur Gemeinschaftsrechtskonformität). Zuzugeben ist den kritischen Stimmen von *Solveen* und *Erbguth* jedoch, dass die enteignungsrechtliche Vorwirkung eine zusätzliche und den Rechtsschutz immens verschärfende Besonderheit des Planfeststellungsrechts darstellt, die das Anlagenzulassungsrecht schließlich so nicht kennt, dazu *Erbguth*, a.a.O., S. 66 f. unter Verweis auf *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (803).

²⁵⁹⁶ BVerfG; a.a.O., NJW 1982, 2173 (2176, re. Sp. u., zu aa); siehe auch *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, § 17 Rn. 90 (S. 571).

²⁵⁹⁷ BVerfG, a.a.O., NJW 1982, 2173 (2177, li. Sp. o., zu bb); ebd.

zugute kommt. Dies ist gerade bei Massenverfahren zudem erforderlich, um neben der Rechtssicherheit die Funktionsfähigkeit der Kontrollmechanismen zu erhalten, was nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der möglicherweise Betroffenen sowie des Antragstellers sein dürfte.²⁵⁹⁸

Das triftige öffentliche Interesse daran, Rechts- und Planungssicherheit in Bezug auf den Bestand einer künftigen Vorhabengenehmigung – soweit sie den ausgelegten Unterlagen entspricht – innerhalb angemessener Frist herbeizuführen, rechtfertigt somit die materielle Ausschlusswirkung verspäteter Einwendungen und lässt die gesetzlichen Anforderungen weder unverhältnismäßig noch unzumutbar erscheinen.²⁵⁹⁹ Daher verfolgt der Gesetzgeber etwa auch mit § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG verfassungsgemäße Ziele: Er hat als Konfliktlage gesehen, dass bei wichtigen Maßnahmen der Infrastruktur zwischen Bürgerbeteiligung, planerischer Informationsaufbereitung und effektivem Rechtsschutz einerseits sowie dem legitimen Ziel einer behördlichen Verfahrensbeschleunigung und der Rechtssicherheit der Planungsentscheidung andererseits ein Spannungsverhältnis besteht, dessen angemessenen Ausgleich § 17 IV FStrG bezweckt.²⁶⁰⁰ Zu bedenken ist, dass sich das planfeststellungsrechtliche Verfahren als äußerst zeit- und kostenintensiver Vorgang darstellt, der neben finanziellen Mitteln auch in erheblicher Weise sachkundiges Personal bindet. Es ist daher ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, derartige (hohe) Investitionen zur Lösung oder Verbesserung der Infrastruktur nicht ohne hinreichende Gründe in Frage zu stellen. Gerade bei komplexen Planungsverfahren besteht ein berechtigtes Interesse, möglichst frühzeitig im Planungsverfahren über Bedenken und Anregungen der betroffenen Bürger sowie der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange zu erfahren, welche konkreten privaten und öffentlichen Belange bzw. Rechte durch das Planvorhaben berührt oder gar beeinträchtigt werden.²⁶⁰¹ Durch ihre frühe Beteiligung können die tangierten TöB und vor allem die individuell Betroffenen ihre Vorstellungen zur Modifizierung oder gar Verhinderung des in Rede stehenden Vorhabens effektiv vorbringen. Dies liegt nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der planbetroffenen Bürger selbst, da sie hierdurch die Chance der Einflussnahme erhalten, noch bevor eine Art „planerischer Verfestigung“ eintritt.²⁶⁰² Insbesondere weil die planerische Abwägungsentschei-

²⁵⁹⁸ BVerfG, a.a.O., NJW 1982, 2173 (2177, li. Sp. M., zu cc); ebd.

²⁵⁹⁹ St. Rspr., vgl. nur BVerfG, a.a.O., NJW 1982, 2173 (2176, re. Sp. M.); zuletzt eindeutig zu § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 4 ff. m.w.N.; ferner auch *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 90 f.

²⁶⁰⁰ Vgl. näher BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 (LS 1 u. S. 386 ff. m.w.N., speziell 387); bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 5 f.: st. Rspr.; ausführlich zur materiellen Präklusion *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 9 ff. m.w.N. (speziell S. 47 ff. zur Verfassungsmäßigkeit); früher bereits eingehend unter Berücksichtigung ausländischer Betroffener Streinz, *VerwArch* 79 (1988), S. 272-313 m.w.N.; kritisch zur Einführung bzw. Erweiterung von Präklusionsvorschriften – vor allem bei Berücksichtigung der kumulativen Wirkung der gesetzlichen Deregulierungsmaßnahmen – *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 45 ff., speziell S. 60 ff. m.w.N. und S. 96 sowie 98 (Gesamtergebnis Nr. 2, 1. Spstr.): verfassungs- u. europarechtswidrig. *Erbguth* mahnt daher dringend besondere Maßnahmen an, vor allem um eine Beteiligung Enteignungsbetroffener am Verfahren sicherzustellen, a.a.O., S. 67 f. Diese verfahrenssichernden Vorkehrungen erscheinen in der Tat grundrechtlich angezeigt, die Tatsache, dass sie bislang (noch) nicht normiert sind und die einschlägigen Präklusionsvorschriften daher grds. fortschreibungsbedürftig sind, macht besagte Präklusionsregelungen indes noch nicht verfassungswidrig.

²⁶⁰¹ A.a.O., BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 (387, li. Sp. u.).

²⁶⁰² Ebd., BVerwG, UPR 1996, 386 (387, li. Sp. u.); so auch bereits die Argumentation des BVerwG, *Wyhl-Urteil* v. 17.7.1980 – 7 C 101/78 –, a.a.O., NJW 1981, 359 (360, li. Sp. u., zu 2.c); bestätigt durch den *Sasbach-Beschluss* des BVerfG v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80 –, a.a.O., NJW 1982, 2173 (2176 f., re. Sp. u., zu B. II. 2.b.aa) u. insb. bb)).

derung nach rechtlichen Maßstäben nur begrenzt strukturierbar ist und damit auch nur einer eingeschränkten gerichtlichen Prüfung unterliegt, kommt der sachgerechten Ermittlung – unter Zuhilfenahme Planbetroffener – sowie der Aufbereitung des Abwägungsmaterials eine besondere Bedeutung zu.²⁶⁰³ Der Gesetzgeber verfolgt insofern mit der Einwendungs- und Anhörungsmöglichkeit eine effektive Bürgerbeteiligung im Sinne eines vorverlagerten Rechtsschutzes²⁶⁰⁴, auch um das fehlende Widerspruchsverfahren im Planfeststellungsrecht zu kompensieren.

Die Erörterung erhobener Einwendungen dient ferner einem kooperativen Verständnis der Konfliktbewältigung, die durch jede großflächige Planung ausgelöst werden, also letztlich einem der zunehmend wichtigen Grundprinzipien²⁶⁰⁵ des Umweltrechts. Schließlich stellt auch die gerade bei Massenverfahren unumgängliche Verfahrenskonzentration, die vor dem Hintergrund der stets drohenden materiellen Präklusion Planbetroffene dazu bewegen will, ihre Einwendungen frühzeitig und umfassend bereits im Planverfahren zu erheben, grds. keine rechtsstaatlich unzumutbare Verkürzung berechtigter Interessen betroffener Bürger dar.²⁶⁰⁶ Einem eingeräumten Mitwirkungsrecht korrespondiert folglich gleichsam eine ausgeprägte Mitwirkungslast.²⁶⁰⁷

Dass der Gesetzgeber im Falle der materiellen Einwendungspräklusion (allg. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG) den ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum verlassen hätte, wird man trotz der recht kurzen und daher rechtspolitisch wohl kritikwürdigen²⁶⁰⁸ Einwendungsfrist von nur 1 Monat und 2 Wochen, im Ergebnis nicht behaupten können.²⁶⁰⁹ Dies gilt um so mehr, als bei (unverschulde-

²⁶⁰³ BVerwG, a.a.O., UPR 1996, 386 (387) unter Verweis auf die st. Rspr. i.d.S., vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66 –, BVerwGE 34, 301; BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50.72 –, BVerwGE 45, 309; BVerwG, Urt. v. 5.12.1986 – 4 C 13.85 –, BVerwGE 75, 214 = UPR 1987, 343.

²⁶⁰⁴ BVerwG, a.a.O., UPR 1996, 386 (387) unter Verweis auf allg. BVerfGE 53, 30 (65); vgl. ferner BVerfGE 37, 132 (141); 46, 325 (334); 49, 220 (225).

²⁶⁰⁵ Die drei bedeutendsten Grundprinzipien des Umweltrechts sind das Verursacher- bzw. Gemeinlastprinzip, das Vorsorgeprinzip und nicht zuletzt das Kooperationsprinzip (umweltrechtliche Prinzipientrias). Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*, geprägt 1992 in Rio de Janeiro auf der UNCED) in seinen drei zum Ausgleich zu bringenden Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales kann dabei (noch) nicht als „Prinzip“ verstanden werden, zumal z.T. kritisiert wird, dass es sich auch nur aus den oben angeführten ersten beiden Prinzipien, speziell dem Vorsorgegedanken, ergeben würde und daher i. Erg. kein eigenständiges Prinzip darstelle.

²⁶⁰⁶ BVerwG, a.a.O., UPR 1996, 386 (387, re. Sp. M.); bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4. § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 5, wonach das BVerwG in st. Rspr. von der Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Präklusionsregelungen, insb. ihrer Vereinbarkeit mit Art. 14 u. Art. 19 Abs. 4 GG ausgeht, dies gilt selbst für ausgeschlossene Einwendungen Enteignungsbetroffener, a.a.O., juris Rn. 6 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, a.a.O., UPR 1996, 386.

²⁶⁰⁷ BVerwG, a.a.O., UPR 1996, 386 (387); diesen Gedanken betonte bereits BVerwG, NJW 1981, 359 (360, re. Sp. M., zu 3.a) und BVerfG, NJW 1982, 2173 (2177, li. Sp. o., zu B. II. 2. b) bb)). Zu Mitwirkungslasten (Umfang der Rügepflichten) etwa *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (479 f.); ferner *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (806 f., zu bb).

²⁶⁰⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80 – (Sasbach), a.a.O., NJW 1982, 2173 (2175 ff. zu II.), wonach die Einwendungsfrist von 1 Monat des § 2 II Nr. 2 AtomAnlVO (jetzt 2 Monate gem. § 7 I 2 i.V.m. 6 I AtVfV) zwar als „knapp bemessen“ angesehen wurde, im Ergebnis aber keine unzumutbaren Anforderungen an das form- u. fristgerechte Vorbringen von Einwendungen stelle, also als verfassungsgemäß eingestuft wurde (S. 2177, zu 3.). „Bedenklich“ erschien vielmehr der Umstand, dass diese Frist zugleich mit der Monatsfrist lief, in der die relevanten Unterlagen zur Einsicht auslagen. „Denn diese Unterlagen stellen in der Regel das Ergebnis jahrelanger Planungen durch Fachleute dar. An ihrer Hand die möglichen abträglichen Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf seine Rechte zu erkennen, ist für den nicht sachkundigen Bürger nur schwer möglich; ausreichender sachverständiger Rat wird während dieser Frist (1 Monat) kaum einzuholen sein, zumal die damit verbundenen Kosten sich zusätzlich hemmend auswirken.“ Zum Teil gelten diese Einwände sicherlich auch für das (fernstraßenrechtliche) Fachplanungsrecht.

²⁶⁰⁹ So statt aller auch *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (665, re. Sp. M.).

ter) Versäumung der Einwendungsfrist und zur Vermeidung ungewöhnlicher Härten grds. die Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 VwVfG besteht.²⁶¹⁰

bb) Diskussionsbedarf speziell bzgl. Enteignungsbetroffener

Weiterer Diskussion bedürfen allerdings zwei grundlegende Punkte: Es sollte erwogen werden, den allgemeinen Hinweis auf die Rechtsfolgen eines materiellen Einwendungsausschlusses (allg. § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG im Planfeststellungsrecht; im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahren § 10 Abs. 3 S. 3 i.V.m. Abs. 4 Nr. 2 Hs. 2 BImSchG) für juristische Laien in der Weise deutlicher zu fassen, dass ein entsprechender Rechtsfolgenhinweis nicht bloß auf den fraglichen Gesetzeswortlaut (des § 73 IV 3 VwVfG bzw. im Fernstraßenrecht des § 17 IV 2 FStrG; im Immissionsschutzrecht des § 10 III 3 BImSchG) verweist, was das BVerfG in seiner *Sasbach-Entscheidung*²⁶¹¹ zwar als ausreichend und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ansieht, sondern die Rechtswirkungen in diesem grundrechtssensiblen Bereich sollten - so verständlich wie möglich - aufgezeigt werden. Ein knapper und **klarstellender Hinweis** darauf, **dass sich die Präklusionswirkung auch auf das gerichtliche Verfahren erstreckt**, wäre im Hinblick auf die Reichweite eines solchen Ausschlusses und zudem der enormen Grundrechtsrelevanz absolut angebracht.²⁶¹²

Vor allem sollte intensiv eine **individuelle Benachrichtigung Enteignungsbetroffener** vor dem Hintergrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung (als Besonderheit) im speziellen Fachplanungsrecht erwogen werden, wobei die personenbezogene Feststellung anhand des Grunderwerbsverzeichnisses wohl unschwer möglich sein sollte.²⁶¹³ Denn angesichts des nicht von der Hand zu weisenden Umstandes, dass grds. jeder öffentlichen (speziell der ortsüblichen i.S.v. § 73 Abs. 5 S. 1 LVwVfG)²⁶¹⁴ Bekanntmachung gerade bei Großprojekte betreffenden Massenverfahren ein erhöhtes Risiko innewohnt, dass Einwendungsberechtigte keine Kenntnis vom geplanten Vorhaben erlangen, und der Tatsache, dass der Entzug grundrechtlich geschützten (Grund-)

²⁶¹⁰ BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, a.a.O., UPR 1996, 386 (387 f., re. Sp. u. unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 6.8.1982, 4 C 66.79 – UPR 1983, 198 = BVerwGE 66, 99/105). Siehe zur verfassungsrechtlichen Bedeutung und den Voraussetzungen näher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 32 Rn. 2 ff.

²⁶¹¹ BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80 – (Sasbach), a.a.O., NJW 1982, 2173 (2177, re. Sp. M.).

²⁶¹² Siehe nur *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 60 ff. (insb. S. 67 f.: 3. Spstr.); ferner *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (804 ff./807, zu cc); a.A. st. Rspr., etwa BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, a.a.O., UPR 1996, 386 ff. (387, li. Sp. M., vgl. auch LS 1), wonach ein entsprechender Hinweis auf die Folgen des § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG nach dessen S. 2 zwar ausdrücklich gegeben werden muss, allerdings auch ausreicht; grds. bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 5 f.

²⁶¹³ Zu dieser Thematik näher *Erbguth*, a.a.O., S. 60 ff. (insb. S. 67 f.: 1. Spstr.); *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (804 ff./insb. 805 f., spez. zu aa); im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz hat bereits früher *Streinz*, Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht, *VerwArch* 79 (1988), S. 272 (295 ff.) konkrete Anforderungen über die notwendige Kenntnis u. Auswirkungen des Verfahrens aufgestellt (S. 298 ff.); für eine effektivere Bekanntmachung tritt auch *Siegel*, Die Verfahrensbeschleunigung im Verkehrswegebereich, 1997, S. 185 ff. (207-211) ein: u.a. Tagespresse, Rundfunk u. ggf. öffentliche Aushänge an relevanten Orten/Stellen.

²⁶¹⁴ Was als ortsübliche Bekanntmachung i.S.v. § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG (i.V.m. Fachrecht) anzusehen ist, ergibt sich dabei primär aus den dafür maßgeblichen Normen des Landes- oder Ortsrechts, BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, a.a.O., BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NVwZ 1998, 847 = juris LS 1 u. Rn. 34 f. Reicht danach die Veröffentlichung im Bekanntmachungsteil eines von der Gemeinde herausgegebenen Amtlichen Anzeigers aus, so verstößt die sich daraus ergebende Obliegenheit jedes ortsansässigen Grundstückseigentümers, zur Vermeidung der Präklusion sein Grundstück betreffende Bekanntmachungen dieser Art zur Kenntnis zu nehmen und erforderlichenfalls fristgerecht Einwendungen zu erheben, nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG, a.a.O., LS 2 u. juris Rn. 35.

Eigentums die intensivste Form des Grundrechtseingriffs (in Art. 14 GG) darstellt, sollten im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz und das Rechtsstaatsprinzip *alle* zumutbaren Maßnahmen ergriffen werden, um eine Beteiligung der Enteignungsbetroffenen am Verwaltungsverfahren sicherzustellen und das Versäumen der Teilnahme damit – allein – in den Machbereich des Betroffenen zu stellen.²⁶¹⁵

Daher wird eindringlich dafür plädiert, entsprechende grundrechtlich angezeigte Sicherungssysteme in den gesetzlichen Vorschriften zu verankern, zumal sich der zusätzliche verwaltungsmäßige Aufwand als äußerst gering erweisen dürfte im Verhältnis zur gewonnenen Rechtssicherheit auf Seiten der Planbetroffenen. Der knappe klarstellende Hinweis auf die materielle Präklusionswirkung könnte wie folgt lauten: „Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind – *auch in einem späteren Gerichtsverfahren* – alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.“²⁶¹⁶ Ein kurzer Zusatz, allerdings mit weitreichender Wirkung! Dies würde nicht nur die vom BVerfG hervorgehobene Konzentrationsmaxime eines komplexen Verfahrens fördern, sondern zudem der Richtigkeitsgewähr der abschließenden Zulassungsentscheidung zu Gute kommen. Die individuelle Benachrichtigung Enteignungsbetroffener würde demgegenüber zwar teilweise zu einem deutlichen (vor allem in großen Massenverfahren), aber prinzipiell vertretbaren Mehraufwand führen. Ferner entspräche eine solche Vorgehensweise dem grundlegenden Gedanken des Grundrechtsschutzes durch Verfahren²⁶¹⁷ und einem effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG), zumal der Entzug des Grundeigentums fraglos die stärkste Form des Grundrechtseingriffs in das Eigentumsrecht des Art. 14 GG darstellt. Besagte Verfahrensgestaltungen erscheinen daher grundrechtlich²⁶¹⁸ angezeigt, insbesondere im Fachplanungsrecht mit seiner Besonderheit der sog. enteignungsrechtlichen Vorwirkung²⁶¹⁹.

Daher sollten speziell *Enteignungsbetroffene*, denen die intensivste Form eines Grundrechtseingriffs in Art. 14 GG droht, von der geplanten Baumaßnahme und ihrer konkreten Grundstücksbetroffenheit *individuell benachrichtigt* werden und gleichzeitig auf die *Reichweite der materiellen Präklusionswirkung*, die auch Einwendungen in einem späteren Verwaltungsgerichtsverfahren ausschließt, *hingewiesen werden* – zumal vor dem Hintergrund der enteignungsrechtlichen Vor-

²⁶¹⁵ Vgl. insg. *Erbguth*, a.a.O., S. 60 ff. (insb. S. 67 f.: drei Spstr.) unter Berufung auf *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (804 ff.). Eine Belehrung über den jeweils erforderlichen Mindestinhalt einer Einwendung erscheint indes nicht erforderlich, da hier ggf. entsprechender Rechtsrat eingeholt werden sollte (so auch BVerfG, a.a.O., NJW 1982, 2173/2177, re. Sp.) und dies jeweils vom individuellen Einzelfall abhängt, pauschale Angaben dazu also wenig hilfreich sind und die Behördenarbeit nur erschweren würden, indem letztlich ein ausdifferenziertes Einwendungssystem nach den jeweiligen Betroffenheiten zu erstellen wäre, was von der Verwaltung so in angemessener Weise wohl kaum zu bewerkstelligen ist, anders *Erbguth*, a.a.O., S. 60 ff. (S. 67, konkret 2. Spiegelstrich) und *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (806 f., zu bb).

²⁶¹⁶ Für das Planfeststellungsrecht allg. § 73 IV 3 f. VwVfG; im Immissionsschutzrecht § 10 III 3 i.V.m. IV Nr. 2 Hs. 2 BImSchG.

²⁶¹⁷ Dazu insb. Mühlheim-Kärlich-Beschluss des BVerfG vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 –, BVerfGE 53, 30 (65 f.) = NJW 1980, 759. Siehe zum Grundrechtsschutz durch Verfahren die zahlreichen Nw. bei *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 54 Fn. 145.

²⁶¹⁸ Siehe zum ambivalenten Verhältnis der Verfahrensbeschleunigung zum Verfassungsrecht *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 (810-813, speziell 2. Grenzen des Verfassungsrechts gegenüber einer Verfahrensbeschleunigung).

²⁶¹⁹ So auch *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (804 ff./speziell 805, zu e); gleichfalls *Erbguth*, a.a.O., S. 60 ff. (insb. 67 f.). Zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung näher 5. Teil E und auch *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 206 ff., wobei es einen Einwendungsausschluss und auch eine ortsübliche Bekanntmachung der Planauslegung beim Rechtsinstitut der Plangenehmigung allerdings aufgrund des andersartigen – nichtförmlichen – Verfahrens nicht gibt.

wirkung fachplanungsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse (exemplarisch § 19 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 FStrG)^{2620 2621}.

cc) *Gemeinschaftsrechtskonformität materieller Präklusionsnormen*

Nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gemeinschaftsrechts ist die materielle Präklusion einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Dahinter steht die konkrete Rechtsfrage, ob Vorschriften des nationalen Verfahrens- und Prozessrechts die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung europäischen Gemeinschaftsrechts verhindern bzw. sogar ganz ausschließen können, wie es bei allen materiellen Präklusionsbestimmungen klassischerweise der Fall ist, da sie eine Überprüfung **auch** in einem späteren Gerichtsverfahren ausschließen.²⁶²² Allerdings wird nach der gesetzgeberischen Konzeption – jegliches – Vorbringen präkludiert, also unterschiedslos, ob dieses deutsches Recht oder gemeinschaftsrechtliche Vorgaben betrifft.

(1) *Vorgaben der Rs. Peterbroeck und Rs. van Schijndel u.a.*

Doch nach der Judikatur des EuGH (Rechtssachen *Peterbroeck* und *van Schijndel* u.a.)²⁶²³ könnte Gemeinschaftsrecht einer materiellen Präklusionsregelung prinzipiell entgegenstehen, welche die Prüfungsbefugnis innerstaatlicher Gerichte im Hinblick auf das EG-Recht einschränkt. Dies würde letztlich auch Auswirkungen auf die bereits aufgezeigte sogenannte Behördenpräklusion u.a. im Sinne von § 71 d Abs. 2 VwVfG haben.²⁶²⁴ Der Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts wird durch besagte Rechtsprechung des EuGH – entgegen der vorzugswürdigeren Ansicht des Generalanwalts *Jacobs*²⁶²⁵ – stetig weiter eingeschränkt.²⁶²⁶ Denn GA *Jacobs*

²⁶²⁰ Zu § 19 FStrG näher *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 1 ff. (speziell Rn. 15 ff. zur Bindung der Enteignungsbehörde an den PFB bzw. die PG). Ferner vergleichbare Regelungen etwa in § 22 I 2, II AEG, § 30 S. 2 PBefG, § 28 II LuftVG, § 7 I 2, II MBPlG, § 44 I 2, II WaStrG und so auch im LStr-Bereich.

²⁶²¹ Näher *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (805 ff., zu e); ihm folgend *Erbguth*, a.a.O., S. 60 ff. (67 f.: drei Spstr.).

²⁶²² Zu dieser Thematik ausführlich und mit zutreffender Begründung *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 64-78 m.w.N.; dem Ansatz folgend, dass die Präklusion (im fernstraßenrechtlichen PFV) **keinen** Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht darstellt, aktuell auch das BVerwG in seinem Beschluss v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS und Rn. 8-13; noch offen gelassen in BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NVwZ 1998, 847 = juris Rn. 45 (zu 2.e); Vereinbarkeit bejahend auch *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (481 f.); gegen eine Anwendung umweltrechtlicher Präklusionsnormen, wenn diese Einwendungen ausschließen, die auf Gemeinschaftsrecht basieren v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 ff. (allerdings mit Kritik, S. 327 f.); ihm folgend *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 89 ff. m.w.N. (95 u. S. 98, Nr. 2 I.SpStr.); knapp *ders.*, UPR 1999, 41 (50, zu d); von einem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor dt. Präklusionsvorschriften geht wohl auch *Sparwasser* aus, AnwBl. 2000, 658 (663).

²⁶²³ Speziell EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – *Peterbroeck*, EuGH Slg. 1995, I-4599 = ABl. EG 1996, Nr. C 64, S. 1 (Nur LS) = DVBl. 1996, 249 f. = EuZW 1996, 636 = NuR 1997, 344 = ZEuP 1998, 969 = NVwZ 1997, 372 (nur LS) = Langtext bei juris; zudem EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – verbundene Rs. C-430/93 u. C-431/93 – *van Schijndel* und *van Veen*, Slg. 1995, I-4705 = ABl. EG 1996, Nr. C 77, S. 1 (LS u. Gründe) = EuZW 1996, 542 = ZEuP 1998, 969 = Langtext bei juris.

²⁶²⁴ Siehe zur Vereinbarkeit der (begrenzten) Behördenpräklusion mit dem Gemeinschaftsrecht allein *Siegel*, DÖV 2004, 589 (594 ff.); näher *ders.*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 215 ff.

²⁶²⁵ Vgl. speziell die Schlussanträge des GA *Jacobs* v. 15.6.1995 in der verbundenen Rs. C-430/93 u. C-431/93 (*van Schijndel* und *van Veen*), EuGH Slg. 1995, I-4705 ff., im Volltext abrufbar unter juris, speziell Tz. 15 ff. (dort ins. Tz. 17, 23, 24 ff., vor allem 26 u. 30, ferner Tz. 31 ff. und 37 ff., speziell Tz. 44 f. sowie Erg. in Tz. 66) und auch

war dabei der zutreffenden Ansicht, dass ein nationales Gericht nicht gemeinschaftsrechtlich verpflichtet ist, eine nationale (Verfahrens-)²⁶²⁷ Vorschrift unangewendet zu lassen, welche die Parteien in Verfahren vor einem nationalen Gericht dazu verpflichtet, auf Gemeinschaftsrecht gestützte Rügen innerhalb einer bestimmten Frist zu erheben, *sofern* diese Vorschrift unterschiedslos für ähnliche, auf nationales Recht gestützte Rügen gilt *und* den Schutz der gemeinschaftsrechtlich begründeten Rechte nicht übermäßig erschwert.²⁶²⁸

Nach der Rechtsauffassung *Jacobs* hätten folglich die umwelt- und fachplanungsrechtlichen Präklusionsnormen des deutschen Verwaltungsrechts uneingeschränkt Bestand, d.h. kämen somit weiterhin generell zur Anwendung – auch wenn im Ergebnis Gemeinschaftsrecht betroffen wäre, sofern sie in ihrer Ausschlusswirkung nicht zwischen nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen differenzieren **und** zudem die Durchsetzung gemeinschaftsrechtlich begründeter Rechte nicht praktisch unmöglich machen bzw. übermäßig erschweren.²⁶²⁹

Beide wesentlichen Voraussetzungen werden dabei vom deutschen Präklusionsrecht erfüllt. Denn der Einwendungsausschluss erfasst unterschiedslos – jegliches – verspätete Vorbringen, gleich ob es auf nationalem Recht oder (ggf. umgesetztem) Gemeinschaftsrecht beruht. Auch ist der Schutz gemeinschaftsrechtlich begründeter Rechte nicht übermäßig erschwert oder gar faktisch unmöglich, da den Betroffenen stets ein Einwendungszeitraum von einem Monat und zwei Wochen verbleibt (allgemein § 73 Abs. 4 S. 1 u. 3 VwVfG im Planfeststellungsrecht und im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren § 10 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 u. S. 3 BImSchG). In der Rechtssache *Peterbroeck* beanstandete der EuGH²⁶³⁰ eine Rügefrist von 60 Tagen jeden-

bereits Schlussanträge des GA *Jacobs* v. 4.5.1994 in der Rs. C-312/93 (*Peterbroeck*), EuGH Slg. 1995, I-4601 ff., im Volltext abrufbar unter juris: dort Tz. 16 ff. (insb. Tz. 17, 29 f., 34 f., 38 und speziell Tz. 39 ff. m.w.N. zur Rspr. des EuGH u.a. im Fall *Simmenthal* (Tz. 41) u. *Factortame* (Tz. 42), Tz. 46 u. letztlich Erg. in Tz. 47 auf S. I-4613) sowie Schlussanträge v. 15.6.1995, I-4614, wo auch bereits auf die Rs. van Schijndel u. van Veen eingegangen wird.

²⁶²⁶ Sehr empfehlenswerte Urteils wiedergabe in der Sache *Peterbroeck* bei v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 ff., der berechnete Kritik an besagter Rspr. des EuGH anmeldet, S. 326 ff. (S. 325 auch zu GA *Jacobs*); kritisch auch *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (663: Europarechtliche Probleme); schöne Urteilsaufbereitung auch bei *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 64 ff. (67 ff. speziell zur Rechtssache *Peterbroeck*, EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93, Slg. 1995, S. I-04599 = DVBl. 1996, 249 f., im Volltext abrufbar unter juris); zum nicht absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechts dezidiert GA *Jacobs* in der Rs. van Schijndel u. van Veen, EuGH Slg. 1995, I-4715, Tz. 24 ff. (insb. Tz. 27 u. 30). Siehe zum zwingenden EG-Recht und der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten näher *Cahn*, ZEuP 1998, 974 ff. (zu den Rs. Schijndel u. van Veen sowie *Peterbroeck*); bereits in anderer Sache, nämlich der Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen (EuGH, Urt. v. 20.3.1997 – Rs. C-24/95 – *Alcan*), mit großen Bedenken *Scholz*, DÖV 1998, 261 (264 ff.).

²⁶²⁷ Einfügung durch Verfasser.

²⁶²⁸ Schlussanträge des GA *Jacobs* v. 15.6.1995 in der Rs. *Peterbroeck* (C-312/93) auch unter Berücksichtigung seiner früheren Schlussanträge in der selben Rs. (Slg. 1995, I-4601 ff.) sowie der Schlussanträge in der Rs. van Schijndel u. van Veen (C-430/93, C-431/93) vom gleichen Tage (Slg. 1995, I-4707 ff.) stellte er in der Rechtssache *Peterbroeck* folgenden Antrag auf die Vorlagefrage der Cour d'appel Brüssel: „Das Gemeinschaftsrecht steht einer Vorschrift des nationalen Rechts nicht entgegen, nach der ein nationales Gericht eine auf Gemeinschaftsrecht gestützte Rüge nur berücksichtigen darf, wenn von einer der Prozessparteien innerhalb einer bestimmten Frist erhoben wird, sofern diese Vorschrift unterschiedslos für ähnliche, auf nationales Recht gestützte Rügen gilt und den Schutz der vom Gemeinschaftsrecht gewährleisteten Rechte nicht übermäßig erschwert“ (EuGH Slg. 1995, I-4614).

²⁶²⁹ Zu diesen zwei grundlegenden Bedingungen EuGH Slg. 1995, I-4599 (I-4604 f., Tz. 17 und insb. I-4620 f., Tz. 12 m.w.N. zur st. Rspr. des EuGH) – *Peterbroeck*, a.a.O., DVBl. 1996, 249 (250, speziell li. Sp. M. zu Tz. 12 m.w.N.). Nähere Ausführungen von GA *Jacobs* in Tz. 39 ff., a.a.O., I-4610 ff. und auch EuGH Slg. 1995, I-4705 (4707/4715 zu Tz. 24 ff., dem nicht absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechts: dort insb. Tz. 27 u. 30).

²⁶³⁰ EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – C-312/93 –, a.a.O., DVBl. 1996, 249 (250, re. Sp. o., zu Tz. 16).

falls nicht, so dass auch der Einwendungszeitraum von gut 44 Tagen (1 Monat und 2 Wochen) im deutschen Recht wohl noch als angemessen und zumutbar betrachtet werden kann. Besonders Gewicht kommt dabei den Ausführungen und nicht zuletzt der zutreffenden Rechtsansicht des Generalanwalts *Jacobs* vor dem Hintergrund zu, dass dieser nach Art. 222 Abs. 2 EG in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit seine begründeten Schlussanträge zu den dem Gerichtshof unterbreiteten Rechtssachen (*Peterbroeck* sowie *van Schijndel und van Veen*) erstellt hat, um den EuGH letztlich bei der Erfüllung seiner in Art. 220 EG²⁶³¹ bestimmten Aufgabe zu unterstützen.²⁶³²

Konkreter Gegenstand der vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg am 14.12.1995 parallel entschiedenen Vorlageverfahren gem. Art. 234 EG (Art. 177 EGV a.F.) in den Rechtssachen *Peterbroeck*²⁶³³ sowie *van Schijndel u. van Veen*²⁶³⁴ war die Frage nach den Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Prüfungsbefugnis der innerstaatlichen Gerichte, die aufgrund einer bestimmten Präklusionsvorschrift ausdrücklich²⁶³⁵ oder wegen der allgemeinen Grenzen des Streitgegenstandes (Parteimaxime im Zivilverfahren) und der beschränkten Nachprüfung im Revisionsverfahren²⁶³⁶ eingeschränkt war.

Während es im Vorabentscheidungsersuchen der Brüsseler Cour d'appel in der Rs. *Peterbroeck* um die Präklusion neuer Klagegründe durch Art. 279 Abs. 2 des belgischen Einkommensteuergesetzes (code des impôts sur les revenus, CIR) ging, die nicht binnen 60 Tagen nach Vorlage der angefochtenen Entscheidung und der Verfahrensakten durch die Finanzbehörde vom Kläger erhoben worden waren²⁶³⁷, betraf das Vorabentscheidungsersuchen in der Rs. *van Schijndel und van Veen* des niederländischen Hoge Raad die allgemeine Verpflichtung der innerstaatlichen Zivilgerichte (hier im Kassationsverfahren) zur Überprüfung von Gemeinschaftsrecht ohne entsprechenden Parteivortrag sowie die Grenzen der richterlichen Nachprüfung, die durch den je-

²⁶³¹ Art. 220 EG Wahrung des Rechts:

Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages.

²⁶³² Vgl. instruktive Ausführungen des GA *Jacobs* in den Schlussanträgen der Rs. *Peterbroeck* (C-312/93) v. 4.5.1994 in Slg. 1995, I-4601 ff. und v. 15.6.1995, I-4614 sowie Schlussanträge in der verbundenen Rs. *van Schijndel und van Veen* (C-430/93, C-431/93) v. selben Tage (15.6.1995) in der gleichen aml. Slg. 1995, I-4707 ff. GA *Jacobs* stimmt dabei der Auffassung zu, die von allen Mitgliedstaaten, die schriftliche Erklärungen eingereicht haben, vertreten wird, namentlich der Ansicht von Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, sowie der in der mdl. Verhandlung von Irland und (in der Rs. *Peterbroeck*) von Belgien vertretenen Auffassung; a.A. nur Spanien und Griechenland, näher EuGH Slg. 1995, I-4707 (4714 ff./Tz. 23 ff.).

²⁶³³ EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – *Peterbroeck*, EuGH Slg. 1995, I-4599 = ABl. EG 1996 Nr. C 64, S. 1 (nur LS) = DVBl. 1996, 249 f. (red. LS u. Gründe) = EuZW 1996, 636 (LS u. Gründe) = NuR 1997, 344 (LS u. Gründe) = ZEuP 1998, 969 (red. LS u. Gründe) = NVwZ 1997, 372 (nur LS) = Langtext bei juris.

²⁶³⁴ EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – verb. Rs. C-430/93 u. C-431/93 – *van Schijndel und van Veen*, Slg. 1995, I-4705 = ABl. EG 1996 Nr. C 77, S. 1 (LS u. Gründe) = EuZW 1996, 542 = ZEuP 1998, 969 = Langtext bei juris.

²⁶³⁵ So in der Rs. *Peterbroeck*, vgl. EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 –, a.a.O., DVBl. 1996, 249 f. = juris.

²⁶³⁶ So in der Rs. *van Schijndel u. van Veen*, EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – verb. Rs. C-430/93 u. C-431/93, a.a.O., juris.

²⁶³⁷ Zum ausführlichen SV EuGH Slg. 1995, I-4599 (I-4601, Tz. 1-13 und Vorlagefrage unter I-4604, Tz. 14-16) = juris. Tatbestand ausf. auch am Anfang des Urteils wiedergegeben: I-4615 (4617 ff., Tz. 1-11). Nach der Rspr. der belgischen Cour de cassation darf die Cour d'appel Streitfragen, die ein Steuerpflichtiger nach dem Ablauf der in Art. 282 CIR niedergelegten 60 Tage-Frist nicht aufwerfen darf, nicht von Amts wegen prüfen. Diese Frist hat also zwei Auswirkungen: Sie macht neues Vorbringen des Steuerpflichtigen unzulässig, und sie hindert die Cour d'appel daran, dieses Vorbringen von Amts wegen zu prüfen (a.a.O., I-4603, Tz. 10). Hiervon gibt es einige Ausnahmen, a.a.O. Tz. 11.

weiligen Streitgegenstand als auch den Beibringungsgrundsatz der Parteien gezogen werden²⁶³⁸. Es handelt sich folglich in beiden Fällen um Einschränkungen des allgemeinen Grundsatzes „*iura novit curia*“ bzw. „*curia novit legem*“, also das Gericht kennt das Gesetz / die Rechtssätze.²⁶³⁹ Obwohl sich der EuGH letztlich auf die rechtsvergleichenden und tragenden Erwägungen des Generalanwalts Jacobs²⁶⁴⁰ dem Grunde nach stützt, gelangt der Gerichtshof abschließend jeweils zu einem komplett anderen Ergebnis. Der Europäische Gerichtshof hält danach nur vordergründig an seiner bisherigen Judikatur fest, die besagten Urteile sprechen indes eine andere Sprache.²⁶⁴¹

In der Rechtssache *van Schijndel und van Veen* tenorierte der EuGH wie folgt:²⁶⁴²

1.) Ein nationales Gericht hat in einem Rechtsstreit, der der freien Verfügung der Parteien unterliegende zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen betrifft, die Art. 3 lit. f, 85, 86 und 90 EWG-Vertrag, sofern das nationale Recht eine derartige Anwendung gestattet, auch dann anzuwenden, wenn sich die Prozesspartei, die ein Interesse an der Anwendung hat, **nicht**²⁶⁴³ auf sie berufen hat.

2.) Das Gemeinschaftsrecht gebietet es den nationalen Gerichten (allerdings)²⁶⁴⁴ nicht, von Amts wegen die Frage eines Verstoßes gegen gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen zu prüfen, wenn sie durch die Prüfung dieser Frage die ihnen grundsätzlich gebotene Passivität aufgeben müssten, indem sie die Grenzen des Rechtsstreits zwischen den Parteien überschreiten und sich auf andere Tatsachen und Umstände stützen, als sie die Prozesspartei, die ein Interesse an der Anwendung hat, ihrem Begehren zugrunde gelegt hat.²⁶⁴⁵

²⁶³⁸ Siehe zum SV EuGH Slg. 1995, I-4705 (I-4707, Tz. 1-11 und Vorlagefragen unter Tz. 12 f.) = juris. Tatbestand ausf. am Anfang des Urteils wiedergegeben: I-4728 (4731 ff., Tz. 1 ff.).

²⁶³⁹ Vgl. Schlussanträge des GA Jacobs in der Rs. *van Schijndel u. van Veen*, EuGH Slg. 1995, I-4705 (Tz. 33 ff.), die sich explizit mit diesem Grundsatz auseinandersetzen; allg. *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 18. Aufl., S. 712, li. Sp. u.

²⁶⁴⁰ Solide und zutreffend insg. die Ausführungen von GA Jacobs, EuGH Slg. 1995, I-4601 ff. und I-4615 (zu Peterbroeck) und I-4707 ff. (zu van Schijndel und van Veen).

²⁶⁴¹ In diesem Sinne auch v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 (325, re. Sp. M.), wonach die vom EuGH gleichwohl vollzogene Kehrtwende nicht erkennbar gemacht wird und mit den Schlussanträgen des Generalanwalts Jacob übereinstimmende Entscheidungen daher nahe gelegen hätten.

²⁶⁴² EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – verb. Rs. C-430/93 u. C-431/93 – *van Schijndel und van Veen*, Slg. 1995, I-4705 (I-4739 f.) = ABl. EG 1996 Nr. C 77, S. 1 (LS u. Gründe) = EuZW 1996, 542 = ZEuP 1998, 969 = juris.

²⁶⁴³ Hervorhebung durch den Verfasser.

²⁶⁴⁴ Einschub durch Verfasser.

²⁶⁴⁵ A.A. GA Jacobs in seinem deutlich sachgerechteren Ergebnis (EuGH Slg. 1995, I-4727, Tz. 66): „In Verfahren, wie sie in den vorliegenden Rechtssachen bei den nationalen Gerichten anhängig gemacht wurden, ist ein *nationales Gericht* nach dem Gemeinschaftsrecht *weder verpflichtet noch ermächtigt, nationale Verfahrensvorschriften*, die unterschiedslos für auf das nationale Recht und auf das Gemeinschaftsrecht gestützte Begehren gelten, *unangewendet zu lassen*, die es daran hindern, von den Parteien nicht geltend gemachte Gemeinschaftsvorschriften anzuwenden, wenn das nationale Gericht dabei die Grenzen des Rechtsstreits überschreiten oder von den Parteien nicht vorgebrachte tatsächliche Fragen aufwerfen müsste.“ Instruktiv zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts, a.a.O., I-4715 (Tz. 24 ff., speziell Tz. 27 u. 30), lehrreich zur Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, a.a.O., I-4717 (Tz. 31 ff., insb. Tz. 38 u. 43), zur einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts prägnant, a.a.O., I-4721, Tz. 45 und schließlich noch zu weiteren Argumenten, denen allerdings letztlich weniger Bedeutung zukommt, a.a.O., I-4721, Tz. 46 ff. sowie materiellen Fragen, I-4723, Tz. 53 ff., die hier aber nicht weiter interessieren.

Da die deutschen verwaltungsverfahrensrechtlichen Präklusionsnormen jedoch primär im *Verwaltungsgerichtsverfahren*²⁶⁴⁶ ihre Wirkung entfalten, wo sowieso der Amtsermittlungsgrundsatz gem. § 86 VwGO gilt, ist vor allem der Bedeutung und Reichweite der *Peterbroeck*-Entscheidung nähere Beachtung zu schenken, zumal sich diese Rechtssache explizit mit materiell wirkenden Ausschlussnormen auseinandersetzt.²⁶⁴⁷ Auch ist der im besagten Vorabentscheidungsersuchen der Cour d'appel Brüssel zugrunde liegende Sachverhalt dem Ablauf deutscher Verwaltungsverfahren mit seinen Präklusionsnormen nicht unähnlich. Denn nach dem CIR sind dort Verfahren gegen die Erhebung von Steuern auch in zwei Verfahrensstadien aufgeteilt, nämlich ein Verwaltungs- und ein Gerichtsverfahren.²⁶⁴⁸ Auch unser nationales Verwaltungsrecht sieht eine grundsätzliche Zweiteilung des verwaltungsrechtlichen Überprüfungsverfahrens vor: Zunächst ist ein behördliches Widerspruchsverfahren und anschließend ein Verwaltungsgerichtsverfahren zu durchlaufen, wenn dem Widerspruch nicht abgeholfen wird bzw. im förmlichen Verwaltungsverfahren tritt quasi an die Stelle des sonst erforderlichen Vorverfahrens das umfassende Planfeststellungsverfahren samt Einwendungsobliegenheit²⁶⁴⁹ (im Immissionschutzrecht förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV).

Die tatsächliche und rechtliche Ausgangslage ist also im Grundsatz vergleichbar, so dass die viel Beachtung²⁶⁵⁰ gefundene EuGH-Entscheidung im Folgenden näher dargestellt werden soll. Auf wichtige Unterschiede, u.a. dass die Rs. *Peterbroeck* lediglich ein klassisches bipolares (einfaches) Rechtsverhältnis im Bereich abgabenrechtlicher Finanzverwaltung betrifft und demgegenüber deutsche Präklusionsnormen vor allem in komplexen und daher förmlichen (mehrpuligen) Verwaltungsverfahren des Umwelt- und Fachplanungsrechts angesiedelt sind, wird im Anschluss an die tragende Urteilsbegründung genauer eingegangen.²⁶⁵¹

In der Rechtssache *Peterbroeck* (C-312/93)²⁶⁵² hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 14. Dezember 1995 folgende, bedeutsamen Leitsätze²⁶⁵³ aufgestellt:²⁶⁵⁴

²⁶⁴⁶ Hier wird nur differenziert zwischen Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Selbstverständlich entfalten formelle als auch erst recht materielle Präklusionsvorschriften ihre Ausschlusswirkung bereits im Verwaltungsverfahren, während der materielle Einwendungsausschluss sich zudem noch auf das gerichtliche Verfahren auswirkt.

²⁶⁴⁷ Auch *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 64 (Fn. 1 a.E.) sind der Meinung, dass sich aus der Entscheidung van Schijndel u. van Veen des EuGH vom gleichen Tage wie die Rs. *Peterbroeck* (14.12.1995), vor allem ihrer ganz anderen Ausgangssituation, wenig für die weitere Anwendung dt. Präklusionsnormen im Verwaltungsrecht ergibt. Doch besteht aufgrund der parallelen mdl. Verhandlung beider Sachen und vornehmlich durch die aufeinander verweisenden Schlussanträge des GA Jacobs (vgl. nur Schlussanträge v. 15.6.1995 in der Rs. *Peterbroeck*, die explizit seine früheren Schlussanträge in der Rs. van Schijndel u. van Veen in Bezug nimmt, EuGH Slg. 1995, I-4614) sowie letztlich ähnlicher Probleme ein starker innerer Zusammenhang.

²⁶⁴⁸ Näher zum belgischen Recht in der Rs. *Peterbroeck* EuGH Slg. 1995, I-4599 (I-4602 f., insb. Tz. 7 ff. m.w.N.).

²⁶⁴⁹ Das Einwendungsverfahren ist in seiner faktischen Wirkung dabei eine Art Surrogat für das im förmlichen Planfeststellungsverfahren fehlende Widerspruchsverfahren u. damit eine Form vorverlagerten Rechtsschutzes, i.d.S. auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 73 Rn. 59.

²⁶⁵⁰ Vgl. die Fülle von Nachweisen aus Judikatur und Literatur bei *juris*, ausländische Entscheidungszitierungen sind dort unter der Celex-Rubrik (Rspr. des EuGH) zu finden. Es gibt also zwei Möglichkeiten bei *juris* nach EuGH-Urteilen zu suchen, wobei nur die über die – gesamte Rechtsprechung – auch alle deutschen Quellen auflistet!

²⁶⁵¹ Hierzu *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsdogmatische Einordnung, 1997, S. 64 (73 ff.); ihnen folgend BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = *juris* Rn. 8 ff. (12 f.), OS: Deutsches Präklusionsrecht in Gestalt von § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG widerspricht *nicht* den Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts.

²⁶⁵² EuGH Slg. 1995, I-4599 (LS u. Gründe) = ABl. EG 1996 Nr. C 64, S. 1 (nur LS) = EuZW 1996, 636 (LS u. Gründe) = NuR 1997, 344 (LS u. Gründe) = NVwZ 1997, 372 (LS) = *juris*.

Die nationalen Gerichte haben aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht aus Art. 5 des Vertrages (jetzt Art. 10 EG)²⁶⁵⁵ den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt. Die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung von Verfahren, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenen Rechte gewährleisten sollen, sind mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten. *Jedoch dürfen diese Verfahren nicht ungünstiger gestaltet werden als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen, und sie dürfen die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.*²⁶⁵⁶ Eine Vorschrift des nationalen Rechts, die der Durchführung des in Art. 177 des Vertrages (jetzt Art. 234 EG) vorgesehenen Verfahrens²⁶⁵⁷ entgegensteht, muss unangewendet bleiben.

Jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, ist unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen. *Dabei sind ggf. die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtssystem zugrunde liegen, wie z.B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens.*

In diesem Zusammenhang ist es zwar als solches nicht zu beanstanden, wenn dem Einzelnen zur Geltendmachung einer neuen, auf Gemeinschaftsrecht gestützten Rüge eine Frist von 60 Tagen gesetzt wird, **das Gemeinschaftsrecht steht jedoch der Anwendung einer nationalen Verfahrensvorschrift entgegen, die es einem (im Rahmen seiner Zuständigkeit) angerufenen nationalen Gericht**²⁶⁵⁸ **verbietet, von Amts wegen die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Rechtsakts mit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts zu prüfen, wenn sich kein Verfahrensbeteiligter innerhalb einer bestimmten Frist auf die letztgenannte Vorschrift berufen hat** und dies in einem Verfahren, in dem das mit dem Ausgangsverfahren befasste nationale Gericht das erste Gericht ist, das dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen kann, in dem die betreffende Frist abgelaufen war, als dieses Gericht seine Sitzung abhielt, so dass es keine Möglichkeit hatte, die Prüfung dieser Vereinbarkeit von Amts wegen vorzuneh-

²⁶⁵³ Im Gemeinschaftsrecht sind die tragenden Leitsätze den Entscheidungen vorangestellt, so auch hier: EuGH Slg. 1995, I-4599 f. (speziell Seite I-4600), a.a.O., auch wiedergegeben in BVerwG, 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 9-11 (zu Pkt. 2.3).

²⁶⁵⁴ Hervorhebungen in Form von Kursiv- oder Fettdruck stammen vom Verfasser, um wichtige Passagen kenntlich zu machen.

²⁶⁵⁵ Art. 10 EG: Aufgaben und Pflichten der Mitgliedstaaten (*Grundsatz der Gemeinschaftstreue*).

²⁶⁵⁶ Siehe die wirklich zahlreichen Nw. zur EuGH-Rspr., Slg. 1995, I-4615 (4620 f., zu Tz. 12), a.a.O. = DVBl. 1996, 249 (250, li. Sp. M., zu Tz. 12).

²⁶⁵⁷ Vorabentscheidungsersuchen gem. Art. 234 EG.

²⁶⁵⁸ Der Fettdruck des 3. Leitsatzes (a.a.O., I-4600) entspricht weitgehend dem Tenor in der Rs. *Peterbroeck*, EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – C-312/93 –, Slg. 1995, I-4615 (I-4624) = DVBl. 1996, 249, allerdings (am Ort der Fn.) mit dem ausdrücklichen Zusatz: „unter Voraussetzungen, wie sie durch das im Ausgangsstreit maßgebliche Verfahren vorgegeben werden“.

men, in dem, soweit ersichtlich, kein anderes nationales Gericht in einem späteren Verfahren die Vereinbarkeit eines nationalen Aktes mit dem Gemeinschaftsrecht überprüfen kann, *und in dem es sich durch Grundsätze wie den der Rechtssicherheit oder des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs nicht in vertretbarer Weise rechtfertigen lässt, dass es unmöglich ist, von Amts wegen auf Gemeinschaftsrecht gestützte Gesichtspunkte aufzugreifen.*

Im Tenor²⁶⁵⁹ der Rechtssache Peterbroeck (Fettdruck oben) stellt der EuGH damit verkürzt gesagt die Gemeinschaftswidrigkeit einer Verfahrensvorschrift fest, die es einem zulässig angerufenen Gericht verbietet, von Amts wegen die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Rechtsakts (hier Steuerbescheid) mit einer Norm des Gemeinschaftsrechts (hier Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG / Art. 52 EWG a.F.) zu prüfen, wenn sich kein Verfahrensbeteiligter innerhalb einer bestimmten Frist (Ausschlussfrist) auf diese Vorschrift berufen hat.

(2) *Parallelen zum dt. Präklusionsrecht und Übertragbarkeit der EuGH-Rspr.*

Dabei spricht auf den ersten Blick vieles für eine generelle Übertragbarkeit dieses Urteils auf deutsche Präklusionsnormen. Denn eine Parallele²⁶⁶⁰ ergibt sich insbesondere aus der Frist des belgischen Einkommenssteuergesetzes (CIR) und dem daraus resultierenden Rügeausschluss, der es dem angerufenen Gericht verwehrt, nicht fristgerecht vorgebrachte Streitfragen (auch von Amts wegen) zu erörtern.²⁶⁶¹ Auch die Präklusionsvorschriften im deutschen Verwaltungsrecht führen dazu, dass alle Einwendungen nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen sind, sofern sie nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Da es sich um einen materiellen Einwendungsausschluss handelt, erstreckt sich diese Wirkung auch auf ein nachfolgendes Gerichtsverfahren, d.h. ein angerufenes Verwaltungsgericht darf solch verspätet vorgetragene Einwendungsvorbringen nicht mehr berücksichtigen. Gleichfalls ist das befassende Gericht (i.d.R. OVG gem. § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6-9 i.V.m. S. 2 VwGO)²⁶⁶² in diesem Verfahren die erste gerichtliche Stelle, das dem EuGH gemäß Art. 234 EG eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen könnte.²⁶⁶³ Denn nicht zum Kreis der Vorlageberechtigten gehören etwa bloße Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten. Jedoch ist zum Zeitpunkt des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bereits die materielle Präklusionswirkung eingetreten (2 Wochen nach Ablauf der Auslegungs-

²⁶⁵⁹ „Das Gemeinschaftsrecht steht der Anwendung einer nationalen Verfahrensvorschrift entgegen, die es einem im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufenen nationalen Gericht unter Voraussetzungen, wie sie durch das im Ausgangsstreit maßgebliche Verfahren vorgegeben werden, verbietet, von Amts wegen die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Rechtsakts mit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts zu prüfen, wenn sich kein Verfahrensbeteiligter innerhalb einer bestimmten Frist auf die letztgenannte Vorschrift berufen hat.“, so Tenor Rs. *Peterbroeck*, EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – C-312/93 –, Slg. 1995, I-4624 = DVBl. 1996, 249.

²⁶⁶⁰ Zu Parallelen auch *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 71 f. (u. zu Unterschieden S. 73 ff.).

²⁶⁶¹ Die Frist hat also zwei Auswirkungen: Sie macht neues Vorbringen des Steuerpflichtigen unzulässig, und sie hindert das Gericht auch daran, dieses Vorbringen von Amts wegen zu prüfen, EuGH, a.a.O., Slg. 1995, I-4599 (4603 Tz. 10).

²⁶⁶² Vgl. exemplarisch *Kopp/Schenke*, VwGO, § 48 Rn. 11 (zu Nr. 8: Bundesfernstraßen).

²⁶⁶³ Der EuGH, a.a.O., DVBl. 1996, 249 (250, Tz. 17, re. Sp. o.) führt in der Rs. *Peterbroeck* dazu aus: Erstens ist die Cour d'appel das erste Gericht, das dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen kann, da der Directeur, bei dem das streitige Verfahren in erster Instanz stattfindet, zur Finanzverwaltung gehört und folglich *kein* „Gericht“ i.S.v. Art. 177 EWGV (vgl. jetzt Art. 234 S. 2 EG) ist (siehe i.d.S. bereits EuGH, Urt. v. 30.3.1993, Rs. C-24/92, *Corbiau*, EuGH Slg. 1993, I-1277). Vorlageberechtigt ist also nur jedes Gericht eines Mitgliedstaates, dazu *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 234 Rn. 9 m.w.N.; *Gaitanides*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Bd. 4, 6. Aufl., Art. 234 Rn. 41 ff. m.w.N. Daher könnte auch die Planfeststellungsbehörde als einfache Verwaltungsbehörde nicht zur Vorabentscheidung gem. Art. 234 EG vorlegen.

frist), so dass nach der nationalen Rechtsordnung insgesamt keine Möglichkeit mehr besteht, von Amts wegen eine Überprüfung der Vereinbarkeit des zugrundeliegenden VA (PFB) mit dem Gemeinschaftsrecht vorzunehmen, also auch kein anderes nationales Gericht in einem späteren Verfahren die Vereinbarkeit des nationalen Rechtsaktes mit dem Gemeinschaftsrecht noch überprüfen könnte.

Abschließend bleibt noch anzuerkennen, dass die deutschen Präklusionsfristen sogar deutlich früher ansetzen, nämlich bereits im vorbereitenden Planfeststellungsverfahren sogar noch *vor* Erlass des eigentlich anzugreifenden Planfeststellungsbeschlusses und zudem eindeutig höhere Anforderungen an die erforderliche Mitwirkung stellen. Denn den Einwendungsberechtigten verbleibt letztlich nur ein schmaler Zeitraum von 1 Monat und 2 Wochen während der Einwendungsfrist, die zeitgleich mit Auslegung der Planunterlagen beginnt, um zu prüfen, ob und wie sie vom in Planung befindlichen Vorhaben betroffen sind und ggf. anschließend entsprechende Einwendungen zu erheben. Demgegenüber ist bei der Beurteilung der Angemessenheit der streitigen Frist im belgischen Verfahren in der Rs. Peterbroeck speziell zu berücksichtigen, dass die 60tägige Frist nicht an dem Tag zu laufen beginnt, an dem der Steuerpflichtige den Bescheid der Finanzbehörde vor der Cour d'appel anfiicht, sondern sogar erst in dem Zeitpunkt, in dem die Finanzbehörde diesen mit der Akte bei der Cour d'appel einreicht.²⁶⁶⁴ Dem Gerichtsverfahren ist dabei bereits ein umfassendes Verwaltungsstreitverfahren vor den Finanzbehörden vorausgegangen.²⁶⁶⁵ Daher verfügt der Steuerpflichtige im belgischen Einkommensteuerrecht im Gegensatz zum Einwendungsberechtigten im deutschen Planungsrecht über einen recht langen Zeitraum, um letztlich Einspruch gegen den Steuerbescheid einzulegen, und er kann sich zudem solange auch auf neue Rügen berufen, bis die Finanzbehörde darüber entscheidet²⁶⁶⁶ bzw. sogar noch 60 Tage ab Vorlage der angefochtenen Entscheidung sowie der Verfahrensakten durch die Finanzbehörde an die Cour d'appel.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rs. Peterbroeck wird dabei z.T.²⁶⁶⁷ im Sinne eines generellen Grundsatzes interpretiert, wonach die deutschen Gerichte Verwaltungsentscheidungen *immer* auf Gemeinschaftsrechtsverstöße – unabhängig von ihrer fristgemäßen Geltendmachung im Verwaltungsverfahren – überprüfen könnten. Daraus wird schließlich gefolgert, dass die deutschen umwelt- und fachplanungsrechtlichen Präklusionsvorschriften nicht mehr zur Anwendung gelangen, wenn sie Einwendungen ausschließen, die sich auf (ggf. umgesetztes) Gemeinschaftsrecht stützen.²⁶⁶⁸

²⁶⁶⁴ EuGH, Rs. C-312/93, *Peterbroeck*, Slg. 1995, I-4599 (4608 Tz. 32 ff.); dazu knapp auch eigentliches Urt. v. 14.12.1995, C-312/93, Slg. 1995, I-4615 (4622 Tz. 15) = DVBl. 1996, 249 (250 Tz. 15, li. Sp. u.).

²⁶⁶⁵ Zum Verfahren näher Slg. 1995, I-4599 (4601 Tz. 3 ff., speziell 4602 Tz. 8 ff.).

²⁶⁶⁶ Im Ausgangsverfahren der Rs. Peterbroeck hatte die Klägerin am 22.7.1976 Einspruch bei der Finanzbehörde eingelegt, deren Bescheid erst am 27.8.1979 erging (über 3 Jahre Zeit).

²⁶⁶⁷ So v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 ff. (allerdings mit Kritik an besagter Rspr. des EuGH, 325 u. 327 f.); ihm folgend *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrecht s –, 1999, S. 89 ff. (94 f.); *ders.* UPR 1999, 41 (50, zu d); a.A. zu Recht *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsdogmatische Einordnung, 1997, S. 64 ff. (71 ff.); ihnen folgend BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS u. Rn. 8 ff. (12 f.), *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (481 f.).

²⁶⁶⁸ Näher v. *Danwitz*, a.a.O., *Erbguth*, a.a.O.; noch offen gelassen von BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = juris Rn. 45 (zu 2.e); a.A. jetzt explizit BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS u. Rn. 8 ff. (12 f.).

Diese Annahme hätte für die Rechtssicherheit komplexer förmlicher Zulassungsverfahren im gesamten Umwelt- und Fachplanungsrecht weitreichende Folgen, wenn man sich nur einmal vergegenwärtigt, dass das deutsche Umweltrecht mittlerweile überwiegend²⁶⁶⁹ auf Gemeinschaftsrecht basiert – insbesondere in Form umgesetzten Richtlinienrechts – bzw. zumindest davon tief durchdrungen ist, eine Unterscheidung in gemeinschaftsrechtliche und deutsche Rechtsnormen daher kaum mehr möglich ist. Das (Fern-) Straßenrecht stellt hier keine Ausnahme dar, relevant sind dort etwa seit langem die UVP-RL, die FFH-RL und nicht zuletzt die Vogelschutz-RL, um nur einige wesentliche Beispiele zu nennen.²⁶⁷⁰ So führte die mangelnde Beachtung europäischen Richtlinienrechts damals etwa zum Baustop der Ostseeautobahn BAB A 20.²⁶⁷¹

(3) Grundlegende Unterschiede und kein Widerspruch z. Gemeinschaftsrecht

Wenn die Schlussfolgerungen u.a. von v. *Danwitz*²⁶⁷² und *Erbguth*²⁶⁷³ zuträfen, so wäre letztlich nicht nur die Präklusion von Einwendungen aufgrund primären Gemeinschaftsrechts sowie Sekundärrechts: EG-Verordnungen, die im Umweltbereich allerdings weniger relevant sind, ausgeschlossen, sondern zudem sämtlicher nationaler Rechtsvorschriften, die entsprechendes Gemeinschaftsrecht (Richtlinienvorgaben) umsetzen. Das verfassungsrechtlich zulässige²⁶⁷⁴ und anerkannte Rechtsinstrument der materiellen Präklusion würde dadurch als Institution insgesamt in Frage gestellt werden, wenn es auf gemeinschaftsrechtlich begründete Einwendungen bzw. auch im Falle behördlicher Stellungnahmen, die sich auf entsprechendes Gemeinschaftsrecht stützen, im Rahmen der Behördenpräklusion²⁶⁷⁵ nicht mehr anwendbar wäre.²⁶⁷⁶ Infolgedessen wären die mit den Präklusionsnormen verfolgten Ziele der Beschleunigung und vor allem der Schaffung von Rechts- Planungs- und nicht zuletzt Investitionssicherheit für alle Beteiligten, also die zuständige Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsbehörde, Vorhabenträger / Anlagenbetreiber und allen betroffenen Dritten, nicht mehr angemessen zu erreichen, wenn in *jedem* Rechts-

²⁶⁶⁹ Umweltrecht ist schon lange keine originäre Materie des deutschen Gesetzgebers (egal ob auf Bundes- oder Landesebene) mehr, denn ca. 80 % aller umweltrechtlichen Regelungen entstammen mittlerweile dem Gemeinschaftsrecht – zumeist in Form von Richtlinien.

²⁶⁷⁰ Vgl. dazu nur die zahlreichen Rspr.-Nachweise bei *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (481 Fn. 146-150); ferner *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 65 f. m.w.N.

²⁶⁷¹ Vgl. BVerwG, Urt. 19.5.1998 – 4 A 9/97 –, BVerwGE 107, 1 = ZUR 1998, 203 = DVBl. 1998, 900 = UPR 1998, 384 = NVwZ 1998, 961 = NuR 1998, 544 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 139 = juris (u.a. zu sog potentiellen FFH-Gebieten, LS 7); dazu *Zeichner*, NVwZ 1999, 32 ff.; jüngst zu dieser Thematik BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11/02 –, BVerwGE 102, 1 = UPR 2004, 185 = DVBl. 2004, 642 = NVwZ 2004, 732 = ZUR 2004, 222 = NuR 2004, 366 = juris.

²⁶⁷² Vgl. von *Danwitz*, Umweltrechtliche Präklusionsnormen zwischen Verwaltungseffizienz u. Rechtsschutzgarantie, UPR 1996, 323 (325 ff.).

²⁶⁷³ *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrecht s –, 1999, S. 89 (speziell 91 ff.); *ders.* UPR 1999, 41 (50, zu d).

²⁶⁷⁴ Dazu ausführlich oben unter aa).

²⁶⁷⁵ Im Fall der (begrenzten) Behördenpräklusion i.S.v. § 71 d II VwVfG kommt ein Ausschluss aber per se weniger zum Tragen, da die Rechtmäßigkeit der abschließenden Entscheidung gewahrt werden muss (so ausdrücklich § 71 d Abs. 2 Var. 3 VwVfG und auch allg. § 73 Abs. 3a S. 2 Var. 3 VwVfG im Falle von Planfeststellungsverfahren).

²⁶⁷⁶ Daher zu Recht kritisch *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 64 ff. (speziell 65-67 u. auch S. 71 ff.); Bedenken gegen eine vollständige Verdrängung nationalen Verfahrensrechts äußert auch v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 (325 u. 327 f.), obwohl er im Ergebnis zu einer Nichtanwendbarkeit dt. Präklusionsnormen - unter Berücksichtigung der EuGH-Rspr. im Fall Peterbroeck - kommt, soweit Einwendungen betroffen sind, die auf Gemeinschaftsrecht basieren.

streit zwischen gemeinschaftsrechtlich²⁶⁷⁷ und national determinierten Rügen unterschieden werden müsste.

Allein Schwierigkeiten bei der erforderlichen Differenzierung von nationalem zu EG-Recht kann die Anwendbarkeit deutschen Präklusionsrechts, das der Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht entgegen stünde, selbstverständlich nicht rechtfertigen. Daher resultiert die weiterhin bestehende Vereinbarkeit deutscher Ausschlussnormen mit der *Peterbroeck*-Entscheidung des EuGH auf noch näher aufzuzeigenden gravierenden Unterschieden – auch verfahrensrechtlicher Art – und nicht zuletzt einer differenzierten Berücksichtigung der in der Rechtssache ergangenen Leitsätze.

*Röhl/Ladenburger*²⁶⁷⁸, jüngst gefolgt von einer grundlegenden Entscheidung des BVerwG²⁶⁷⁹ vom 29. Juni 2004, weisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf zwei fundamentale Unterschiede zwischen der belgischen Rs. *Peterbroeck* und deutschen Präklusionsnormen hin, die es im Ergebnis rechtfertigen, umweltrecht- und fachplanungsrechtliche Präklusionsnormen weiterhin zur Anwendung gelangen zu lassen, selbst wenn sie Einwendungen ausschließen sollten, die auf Gemeinschaftsrecht basieren.

In den beiden maßgeblichen Rechtssachen *Peterbroeck* sowie auch im Parallellfall *van Schijndel u. van Veen* ging es um die verspätete Geltendmachung von *Rechtsrügen*, so dass es dem jeweils befassten nationalen Gericht nach dem einschlägigen Prozessrecht verwehrt war, von Amts wegen *Rechtsfragen* aufzugreifen, auf die sich der Kläger nicht speziell berufen hatte.²⁶⁸⁰ Demgegenüber verlangen die präklusionsbewehrten Einwendungsfristen des deutschen Verwaltungsrechts nur, dass Betroffene *sachliches* Gegenvorbringen anführen, um den prüfungsrelevanten Sachverhalt zu erhalten. Denn gerade unser kontinentales Rechtssystem ist durchweg von dem Gedanken geprägt, dass das Gericht das anzuwendende Recht kennt („*iura novit curia*“).²⁶⁸¹ Die Parteien im Zivilprozess und erst recht die Beteiligten im Verwaltungsprozess brauchen dem Gericht daher nur Tatsachen vorzutragen, Rechtsausführungen sind somit grds. nicht erforder-

²⁶⁷⁷ Das BVerwG unterwirft dabei ganz selbstverständlich auch Einwendungen aus Gemeinschaftsrecht der Präklusionswirkung, so zu Einwendungen aus der UVP-, Vogelschutz- und FFH-RL, vgl. BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38/95 –, NVwZ 1997, 489 (zu I. 1.); dass die Präklusion (im fernstraßenrechtlichen PFV) *keinen* Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht darstellt, vertritt das BVerwG explizit in seinem Beschluss v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS und Rn. 8-13; noch offen gelassen in BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NVwZ 1998, 847 = juris Rn. 45 (zu 2.e).

²⁶⁷⁸ *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 64 ff. (speziell 73 ff.).

²⁶⁷⁹ BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS: „*Deutsches Präklusionsrecht (in Gestalt von § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG) widerspricht nicht den Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts.*“ und dazu Rn. 8-13; noch offen gelassen von BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NVwZ 1998, 847 = juris Rn. 45 (zu 2.e).

²⁶⁸⁰ *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 73 (m.w.N. in Fn. 35); a.A. bzw. zumindest weitergehend *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrecht s –, 1999, S.91 ff. (92 f.), der darauf hinweist, dass die (Fristen-) Regelung nicht auf Rechtsrügen beschränkt ist, sondern auch in den Konstellationen greift, wenn „erstmal eine Frage aufgeworfen wird, die sich ihrem Gegenstand, ihrer Natur *oder* ihrer rechtlichen Grundlage nach von denen unterscheidet“, mit denen die administrative Vorinstanz befasst war (so in der Rs. *Peterbroeck*, vgl. EuGH Slg. 1995, I-4615 (I-4618, Tz. 6) = juris).

²⁶⁸¹ Vgl. Schlussanträge des GA Jacobs in der Rs. *van Schijndel u. van Veen*, EuGH Slg. 1995, I-4705 (Tz. 33 ff.), die sich explizit mit diesem Grundsatz auseinandersetzen; allg. *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 18. Aufl., S. 712, li. Sp. u.

lich, weil das Gericht das Recht kennt und von Amts wegen anzuwenden hat, nur mitunter sind rechtliche Ausführungen zweckmäßig und angezeigt, um dem Gericht Impulse zu geben. Hauptunterschied ist danach, dass förmliche Verwaltungsverfahren im deutschen Umwelt- und Fachplanungsrecht (i.d.R.)²⁶⁸² keine *Rechtsrügen*, sondern nicht mehr, aber auch nicht weniger als reinen *Tatsachenvortrag* verlangen, um nicht mit entsprechenden Einwendungen ausgeschlossen zu werden. Die Erhebung *tatsächlicher* Einwendungen ist vom Betroffenen im deutschen Recht dabei erheblich leichter zu erbringen als rechtliches Vorbringen, welches eine genaue Kenntnis von den einschlägigen Rechtsvorschriften voraussetzt und damit in der Regel die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts. Eine diesbezügliche Säumnis des Einwendungsberechtigten führt in einem späteren Verwaltungsprozess nur zur Einschränkung des gerichtlichen Kontrollumfangs in tatsächlicher, jedoch nicht in rechtlicher Hinsicht.²⁶⁸³

Erbguth wendet demgegenüber zwar ein, dass sich der EuGH mit der in Rede stehenden Form der Einwendung, also rechtlicher oder tatsächlicher Art, nicht weiter auseinandergesetzt hat, was zutrifft, sondern lediglich allgemein betont hat, dass nationale Verfahrensvorschriften die Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen.²⁶⁸⁴ Diese Aussage ist indes etwas aus dem Zusammenhang gerissen, denn der Europäische Gerichtshof hat in seinem 2. Leitsatz zum Peterbroeck-Urteil (s.o.) weiter einschränkend ausgeführt, dass dies „unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen ist. Dabei sind gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtssystem zugrunde liegen, wie z.B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens.“²⁶⁸⁵

In diesem Zusammenhang ist sicherlich zu konzedieren, dass die fraglichen deutschen Präklusionsnormen gegenüber anderen Konstellationen, die der EuGH im Hinblick auf die Ausübung von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehener Rechte als unbedenklich eingestuft hat, etwa durch die Festlegung angemessener Fristen für die Klageerhebung²⁶⁸⁶ oder die Beschränkung des Vorbringens in der Revisionsinstanz²⁶⁸⁷ – beide als Ausprägung des Grundsatzes der Rechtssi-

²⁶⁸² Zur Verschärfung der Substantiierungslast von Einwendungen im Fernstraßenrecht kritisch *Solveen*, DVBl. 1997, 803 (806, zu bb und insb. 807 ff., zu 2.); dazu auch *Stür/Rieder*, DÖV 2003, 473 (479 f.); ferner BVerwG, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 = ZUR 1996, 259 = DVBl. 1997, 51 = NuR 1997, 83 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119 = NVwZ 1997, 489 = ZUR 1997, 165 (nur LS) = DÖV 1997, 795 (nur LS) = juris LS 2: *Fristgemäß erhobene Einwendungen, die sich nur gegen Anwendung des Rechts durch die Planfeststellungsbehörde wenden, erhalten dem Einwender die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung des angefochtenen PFB auf der Grundlage der Tatsachenfeststellungen der PFB.*

²⁶⁸³ Näher *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 64 (73 f.); ihnen folgend BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 8 ff. (12 f., zu 2.3); *Siegel*, DÖV 2004, 589 (595, re. Sp. M. m.w.N. in Fn. 77); a.A. *Erbguth*, a.a.O., 91 ff. (92 f.).

²⁶⁸⁴ *Erbguth*, a.a.O., 91 ff. (92 f.); vgl. EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 –, Slg. 1995, I-4615 (4621, Tz. 14) = DVBl. 1996, 249 (250); dies ist Teil des 2. LS des Urteils in der Rs. *Peterbroeck*, Slg. 1995, I-4599 (4600), a.a.O.

²⁶⁸⁵ EuGH, a.a.O., Slg. 1995, I-4600 (LS 2) = identisch mit Tz. 14 des Urteils = DVBl. 1996, 249 (250, li. Sp. u.).

²⁶⁸⁶ Vgl. zu der Prüfung, dass nationale Verfahrensvorschriften den Schutz der gemeinschaftsrechtlicher Rechte nicht praktisch unmöglich oder übermäßig erschweren dürfen GA Jacobs, Schlussanträge in der Rs. *Peterbroeck*, Slg. 1995, I-4601 (4607, Tz. 28 f. unter Verweis auf die Rspr. des EuGH, Rs. 33/76 (Rewe), Slg. 1976, 1989, Rn. 5 und EuGH, Rs. C-208/90 (Emmott), Slg. 1991, I-4269, Rn. 17).

²⁶⁸⁷ Näher EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – verb. Rs. C-430/93 u. C-431/93 – *van Schijndel* und *van Veen*, Slg. 1995, I-4705 ff. = ABl. EG 1996 Nr. C 77, S. 1 (LS u. Gründe) = EuZW 1996, 542 = ZEuP 1998, 969 = juris.

cherheit –, eine ganz andere, wesentlich einschneidendere Qualität besitzen.²⁶⁸⁸ Denn deutsche Präklusionsnormen setzen – wie bereits dargestellt – nicht erst in einem späteren Widerspruchs- oder gar Verwaltungsprozessverfahren an, sondern zum im Grunde frühestmöglichen Zeitpunkt, nämlich bereits im eigentlichen Verwaltungsverfahren, das gerade erst der Feststellung dient, ob *alle* rechtlichen Vorgaben erfüllt sind. Die nationalen Präklusionsvorschriften erweisen sich damit als deutlich strenger und verlangen somit ein rechtswahrendes Tätigwerden Betroffener bereits *vor* Erlass des Verwaltungsaktes. Dennoch rechtfertigt sich ihre Existenz aus den Besonderheiten des deutschen Umwelt- und Fachplanungsrechts.²⁶⁸⁹

Das BVerwG führt dazu in seinem Beschluss vom 29. Juni 2004²⁶⁹⁰ Folgendes aus: Der nationale Gesetzgeber hat Präklusionsnormen vor dem Hintergrund als notwendig angesehen, dass es sich um Entscheidungen handelt, bei denen unterschiedliche ineinander greifende Sachfragen und Interessen zu berücksichtigen und miteinander abzuwägen sind. Diese Komplexität und Multipolarität erfordern nach der gewonnenen Erfahrung Regelungen, nach denen die Behörde nach Ablauf einer vorgesehenen Frist, auf die hinzuweisen ist, nicht mehr mit neuen bisher nicht erkennbaren und bestimmte Einzelheiten betreffenden neuen Tatsachen konfrontiert wird, mit denen sie sich dann von Amts wegen näher zu befassen hat. Daher unterscheiden sich präklusionsbewehrte Fallgestaltungen im deutschen Recht, die in aller Regel Teil eines hochkomplexen, großräumigen Planungs- bzw. Anlagengenehmigungsverfahrens mit einer zumeist unüberschaubaren Vielzahl Betroffener sind, in gravierendem Maße von der entschiedenen Rechtssache Peterbroeck, wo es lediglich um die Heranziehung zur Steuer, also einem Musterbeispiel klassischer bipolarer Eingriffsverwaltung im Finanzrecht, ging.²⁶⁹¹

So bringt etwa die belgische Fristvorschrift, die einen ohnehin zulässig angefochtenen und damit rechtlich in der Schwebe befindlichen Steuerbescheid nur vor bestimmten nachträglichen Rechtsrügen ausnimmt, wenn überhaupt, so doch nur einen äußerst geringen Gewinn an Rechtssicherheit, zumindest ungleich weniger als die Präklusionsnormen des deutschen Umwelt- und Fachplanungsrechts, die nicht zuletzt der vollständigen Erfassung des abwägungserheblichen Sachverhalts und damit auch einem vorgelagerten Grundrechtsschutz durch Verfahren dienen. Im Steuerstreitverfahren der Rs. Peterbroeck muss Rechtssicherheit nur für die befassende Behörde und den Steuerpflichtigen hergestellt werden, während Anlagen- und Fachplanungsverfahren demgegenüber zumeist eine unüberschaubare Vielzahl an Betroffenen, Rechten und Interessen zu berücksichtigen haben. Einwendungen in einer Größenordnung von mehreren zehntausend Eing-

²⁶⁸⁸ Vgl. dazu und zu Parallelen der Rs. Peterbroeck zum dt. Präklusionsrecht *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 71 f.

²⁶⁸⁹ Hierzu *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 74 ff. (beginnend bei b); *Siegel*, DÖV 2004, 589 (596, li. Sp. o.).

²⁶⁹⁰ BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 8 ff. (Rn. 13, zu 2.3 a.E.).

²⁶⁹¹ So BVerwG, a.a.O. und auch *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 74 (zu b); *Siegel*, DÖV 2004, 589 (596); das Argument der Verfahrenskomplexität anerkennend aber dennoch a.A. *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 93 ff.

ben bei raumbeanspruchenden und umstrittenen Großvorhaben sind dabei keine Seltenheit.²⁶⁹² Speziell in diesen Fällen ist die Herbeiführung der notwendigen Rechtssicherheit aber unumgänglich, soll das Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nicht unverhältnismäßig lange dauern. Es muss daher so früh wie möglich klar sein, wer betroffen ist und vor allem in welchen Rechten und Belangen, um diese angemessen berücksichtigen zu können. Dies dient nicht zuletzt dem Interesse der Betroffenen.

Auch der Europäische Gerichtshof stellt in seinem 2. Leitsatz zum Peterbroeck-Urteil²⁶⁹³ heraus, dass jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert u.a. anhand der Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens zu prüfen ist.²⁶⁹⁴ Dabei sind ggf. auch die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtssystem zugrunde liegen, wie z.B. insbesondere der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens.²⁶⁹⁵ Speziell diesen beiden Grundsätzen verdanken deutsche Präklusionsvorschriften unter anderem ihre Berechtigung.²⁶⁹⁶ Jedoch wird das Argument, dass Präklusionsregelungen zur effektiven Bewältigung des Verwaltungsverfahrens und zur Schaffung von Rechtssicherheit erforderlich sind, in dem Maße an Gewicht verlieren, in dem dieses Instrument zunehmend auch in Fällen kleinräumiger und somit einfach gelagerter Verwaltungsverfahren, wie neuerdings etwa im Rahmen einiger Baugenehmigungen wie z.B. Art. 71 Abs. 4 S. 2 BayBO oder § 55 Abs. 2 S. 2 LBO BW, zum Einsatz gelangt.²⁶⁹⁷

Weiter ist es wichtig, die vom EuGH entschiedenen Fälle vor dem Hintergrund ihres spezifischen Sachverhaltes aus zu betrachten und sie nicht voreilig in ein dogmatisches System einzuordnen, das ihnen in dieser Reichweite möglicherweise gar nicht zgedacht ist. Oberste Maxime der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofes ist selbstverständlich eine uneingeschränkte Anwendung des Gemeinschaftsrechts durchzusetzen, d.h. im Ergebnis muss die Vereinbarkeit innerstaatlicher Rechtsnormen mit dem EG-Recht gewährleistet sein. Deswegen haben die nationalen Gerichte die Frage der Vereinbarkeit zu prüfen und sind nationale Regelungen, nach denen diese Überprüfung generell eingeschränkt ist, europarechtlich nur unter engen Voraussetzungen zulässig.²⁶⁹⁸ Nur wenn den Gerichten grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet bleibt, bei entspre-

²⁶⁹² So wurden etwa im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Zulassung des Kernkraftwerks Wyhl (Errichtung des Blocks I Süd) seinerzeit insg. 89.000 Einwendungen erhoben, vgl. BVerfG, Urt. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/90 -, NJW 1982, 2173 (zum SV li. Sp. M.).

²⁶⁹³ EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – (Peterbroeck), EuGH Slg. 1995, I-4599 (4600, li. Sp. u. = 2. LS) und in den Gründen Tz. 14 (4621) = DVBl. 1996, 249 (250 Tz. 14, li. Sp. u.).

²⁶⁹⁴ Näher EuGH, a.a.O., in der Rs. *Peterbroeck*, Slg. 1995, I-4615 (4622 Tz. 16 ff. u. 4623 Tz. 21) = DVBl. 1996, 249 (259 Tz. 16 ff., re. Sp. o. und letztlich Tenor auf S. 249).

²⁶⁹⁵ Vgl. beide vorherigen Fn. (LS 2 u. 3 jeweils am Ende sowie Tz. 20 = DVBl. 1996, 249 (250 a.E.).

²⁶⁹⁶ Hierzu bereits ausf. 4. Teil D. III. 1. b) und auch speziell aa).

²⁶⁹⁷ Zur formellen Verfassungswidrigkeit materieller Präklusionsnormen im Recht der Länder, speziell § 55 II 2 LBO BW u. Art. 71 IV 2 BayBO, allerdings mit Ausnahme entsprechender Vorschriften im Planfeststellungsrecht aufgrund eines – zumindest konkludenten – Regelungsvorbehaltes nach § 73 Abs. 4 VwVfG gelangt *Oexle*, BayVBl. 2004, 265 ff.; kritisch bereits früher *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- u. gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 78 ff. m.w.N.

²⁶⁹⁸ So hat der EuGH bereits entschieden, dass eine Vorschrift des nationalen Rechts, die der Durchführung des in Art. 177 EGV (jetzt Art. 234 EG) vorgesehenen Verfahrens (Vorabentscheidung) entgegensteht, unangewendet bleiben muss, EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – *Peterbroeck*, a.a.O., EuGH Slg. 1995, I-4599 (4621 Tz.

chenden Zweifeln das Vorlageverfahren gem. Art. 234 EG zu betreiben, ist eine effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts auch gewährleistet. Allgemein sind die nationalen Gerichte indes nicht gehindert, das Gemeinschaftsrecht anzuwenden und die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zu überprüfen, was so in ständiger Rechtsprechung auch praktiziert wird.²⁶⁹⁹ Die Effektivität des Gemeinschaftsrechts als Rechtsordnung ist somit im Grundsatz nicht in Frage gestellt, ihre Durchsetzung gemeinhin also auch nicht erschwert. Allerdings führen Präklusionsvorschriften im Einzelfall in der Tat dazu, dass gemeinschaftsrechtliche Vorgaben nicht geprüft werden, wenn Kläger es versäumt haben, gegenüber der zuständigen Verwaltungsbehörde einen Sachverhalt geltend zu machen, der Anlass zu weiteren tatsächlichen und im Folgenden rechtlichen Überprüfungen gegeben hätte. Eine derartige materielle Präklusion hat schließlich zur Konsequenz, dass letztlich *kein* nationales Gericht die Vereinbarkeit des streitgegenständlichen Rechtsaktes²⁷⁰⁰ mehr mit dem Gemeinschaftsrecht überprüfen kann. Dem 3. Leitsatz der Peterbroeck-Entscheidung²⁷⁰¹ kann dabei entnommen werden, dass dies *nur* zulässig ist, wenn *ausnahmsweise* Grundsätze der Rechtssicherheit oder des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs es in vertretbarer Weise rechtfertigen, von einer gerichtlichen Überprüfung abzusehen, d.h. es letztlich unmöglich ist, von Amts wegen auf Gemeinschaftsrecht gestützte Gesichtspunkte auch nur einmal gerichtlich aufzugreifen.²⁷⁰² Hier kann wiederum auf die bereits erfolgten Ausführungen zum zweiten Hauptunterschied der Rs. Peterbroeck zum deutschen Präklusionsrecht verwiesen werden, also Präklusionsvorschriften gerade dazu dienen, hochkomplexe Verwaltungsverfahren zu strukturieren und letztlich für alle Seiten in angemessenen Zeiträumen zur notwendigen Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit zu gelangen.

Diesen elementaren Unterschied würde sicherlich auch der Gerichtshof anerkennen, denn er hebt in seinem Tenor zur Rs. Peterbroeck ausdrücklich hervor, dass das Gemeinschaftsrecht der präkludierenden Verfahrensvorschrift des belgischen Rechts nur „*unter Voraussetzungen, wie sie durch das im Ausgangsrechtsstreit maßgebliche Verfahren vorgegeben waren*“²⁷⁰³ entgegensteht. Die belgische Fristvorschrift wird daher allein im Wege einer einzelfallbezogenen Entscheidung²⁷⁰⁴ unter Beachtung der „*Besonderheiten des fraglichen Verfahrens*“²⁷⁰⁵ als mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unvereinbar angesehen. Vor diesem Hintergrund ist auch die

13) = DVBl. 1996, 249 (250 Tz. 13, li. Sp. M.) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 16.1.1974 - Rs. 166/73 -, *Rheinhöhlen*, Slg. 1974, 33 Rn. 2 u. 3.

²⁶⁹⁹ BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris Rn. 8 ff. (Rn. 12, zu 2.3) unter Verweis etwa auf die FFH-RL (92/43/EWG) sowie die Vogelschutz-RL (79/409/EWG).

²⁷⁰⁰ Das BVerwG, a.a.O., zweifelt zwar bereits daran, ob ein einzelner VA – dort in Form eines PFB – überhaupt als „Rechtsakt“ im angesprochenen Sinne anzusehen ist, da er eine verwaltungsrechtliche Einzelfallentscheidung darstellt, doch dies war in der Rs. Peterbroeck in Form eines Steuerbescheids gleichfalls der Fall, vgl. Slg. 1995, I-4599 (4601 Tz. 3).

²⁷⁰¹ EuGH, a.a.O., Slg. 1995, I-4599 (4600).

²⁷⁰² Siehe zur Argumentation des EuGH näher *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 68 ff., wo auf S. 69 f. ausgeführt wird: „Der in der EuGH-Judikatur bereits wiederholt betonte Grundsatz effektiven Rechtsschutzes vor nationalen Gerichten gegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts (m.w.N. in Fn. 19) verdichtet sich hier also zum *Postulat*, dass *grds.* im gegen einen staatlichen Rechtsakt eröffneten Instanzenzug *zumindest einmal ein Gericht Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht von Amts wegen aufgreifen können muss.*“ Anders GA Jacobs, a.a.O., EuGH Slg. 1995, I-4599 (4608 ff., ab Tz. 35 ff./speziell 4610 f., Tz. 39 ff. und insb. S. 4613, Tz. 46).

²⁷⁰³ Tenor der Rs. Peterbroeck in EuGH Slg. 1995, I-4624 = DVBl. 1996, 249 (LS).

²⁷⁰⁴ Diesen Umstand heben auch *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 70 hervor.

²⁷⁰⁵ EuGH Slg. 1995, I-4615 (4622 Tz. 16) = DVBl. 1996, 249 (250 Tz. 16, re. S. o.).

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuordnen.²⁷⁰⁶ Diese Auslegung des besagten Urteils beachtet zudem in angemessener Weise die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und speziell die Verfahrensautonomie der Mitgliedsländer.²⁷⁰⁷ Eine andere Interpretation würde weitergehen, als dies für eine effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlich ist. Eine andere Sichtweise könnte daher einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Art. 5 Abs. 3 EG und damit im weiteren Sinne das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EG bedeuten. Ein gewisser Unterschied in der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist jedoch bei Fehlen harmonisierter Vorschriften für Rechtsbehelfe, Verfahren und Fristen letztlich unvermeidlich. Es kann im Ergebnis nicht ernsthaft verlangt werden, dass das Gemeinschaftsrecht es im falsch verstandenen Interesse der Einheitlichkeit fordert, alle Fristen und Präklusionsregelungen unangewendet zu lassen, welche die Anwendbarkeit des EG-Rechts irgendwie einschränken.²⁷⁰⁸ Bei einer Klagefrist käme schließlich auch niemand auf die Idee, diese unbeachtet zu lassen, nur weil zufällig Gemeinschaftsrecht betroffen ist.

Damit bleibt als Ergebnis festzuhalten, dass Präklusionsnormen im deutschen Recht ihre Berechtigung vor dem Hintergrund zumeist überaus komplexer Verwaltungsverfahren mit einer Vielzahl Betroffener haben, was sie zugleich von der Rechtssache Peterbroeck in grundlegender Weise unterscheidet. Umwelt- bzw. fachplanungsrechtliche Präklusionsnormen gelangen damit auch dann uneingeschränkt zur Anwendung, wenn sie Einwendungen ausschließen sollten, die auf Gemeinschaftsrecht basieren.²⁷⁰⁹ Diese Rechtsauffassung bestätigend, stellte auch das BVerwG in seinem Beschluss vom 29.7.2004 fest, dass deutsches Präklusionsrecht (konkret in Gestalt von § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG) nicht den Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts (speziell der Rs. Peterbroeck) widerspricht.²⁷¹⁰ Allerdings hätte das BVerwG als letztinstanzliches Gericht nach Art. 234 Abs. 3 EG die aufgeworfene Rechtsfrage *zwingend* dem EuGH im Vorabentscheidungsverfahren vorlegen müssen, auch um endgültige Rechtssicherheit für die Zukunft zu haben.²⁷¹¹

²⁷⁰⁶ Prägnant *Siegel*, DÖV 2004, 589 (595 f.); *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 70; weitergehend v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 (326 ff.), der diese Rspr. als allgemeine Verpflichtung nationaler Gerichte einordnet, die Einhaltung Gemeinschaftsrechts stets überprüfen zu können, also damit zur generellen Unanwendbarkeit entgegenstehender deutscher Präklusionsvorschriften gelangt.

²⁷⁰⁷ Siehe zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts instruktiv die Ausführungen des GA Jacobs in der Rs. C-430/93 u. C-431/93 (*van Schijndel u. van Veen*), Slg. 1995, I-4705 (4715 ff. Tz. 24 ff./ speziell Tz. 27 u. 30) sowie auch zur Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts (4717 ff. Tz. 31 ff./ insb. Tz. 38 und Tz. 43 f.) sowie letztlich zur einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts (4721 Tz. 45).

²⁷⁰⁸ In diesem Sinne GA *Jacobs*, a.a.O., Tz. 45; kritisch daher auch v. *Danwitz*, a.a.O., 327 f.

²⁷⁰⁹ So auch *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 64-78 m.w.N.; BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS und Rn. 8-13 (speziell Rn. 12 f.); *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (481 f.); *Siegel*, DÖV 2004, 589 (595 f.); a.A. v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 ff. (allerdings mit Kritik, S. 327 f.); *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, 1999, S. 91 ff. (95); *ders.*, UPR 1999, 41 (50, zu d); von einem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor dt. Präklusionsvorschriften geht wohl auch *Sparwasser* aus, AnwBl. 2000, 658 (663).

²⁷¹⁰ BVerwG, Beschl. v. 29.6.2004 – 4 B 34/04 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 182 = juris OS und Rn. 8 ff. (12 f.).

²⁷¹¹ Vgl. zur Vorlagepflicht näher *Gaitanides*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Bd. 4, 6. Aufl., § 234 Rn. 62 ff. m.w.N.; knapp zu dieser Thematik *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl., Art. 234 Rn. 14 ff. Andere Ansicht scheinbar das BVerwG, a.a.O., juris Rn. 12, das ausführt: „Jedenfalls stellt sich vorliegend keine Rechtsfrage, die die Auslegung des Europarechts betrifft und dem EuGH im Verfahren nach Art. 234 EG vorgelegt werden könnte (...)“

c) *Zuordnung im Einzelfall und „TöB-Präklusion“*

Im Planfeststellungsrecht²⁷¹² wird typischerweise zwischen der Behördenpräklusion (enger als TöB-Präklusion) einerseits und dem Einwendungsausschluss andererseits genau unterschieden, was allgemein § 73 Abs. 3 a S. 2 und Abs. 4 S. 3 VwVfG nachhaltig belegen.²⁷¹³ Dies hat zur Folge, dass dort Träger öffentlicher Belange grundsätzlich der Behördenpräklusionsregelung unterfallen. Bei denjenigen TöB, die zugleich den Behördenbegriff erfüllen, gilt dies ausnahmslos, soweit es um öffentliche Belange geht. Sollten die Träger öffentlicher Belange indes keine Behörden sein, sind sie grds. im Rahmen von § 73 Abs. 4 VwVfG zu beteiligen, sofern ihnen öffentlich-rechtliche Zuständigkeiten fehlen, auch wenn ihnen durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes die Wahrung bestimmter Belange eingeräumt ist.²⁷¹⁴

Anknüpfungspunkt für die Zuordnung im Einzelfall im planfeststellungsrechtlichen Verfahren ist damit typischerweise nicht der organisatorische, sondern vielmehr der funktionelle Behördenbegriff.²⁷¹⁵ Soweit also eine Behörde als TöB – etwa eine *Gemeinde* – in eigenen privaten Rechten betroffen ist und sich die Möglichkeit offen halten will, (auch) diese Rechte (z.B. Planungshoheit, gemeindliches Eigentum)²⁷¹⁶ notfalls im Klagewege geltend zu machen, ist sie verpflichtet im Rahmen der Einwendungsmöglichkeit Betroffener im Planfeststellungsverfahren form- u. fristgerecht diesbezügliche Einwendungen zu erheben.²⁷¹⁷ Selbst wenn sie als Träger öffentlicher Belange gem. § 73 Abs. 2 VwVfG zur Stellungnahme aufgefordert wurde, aber zugleich in eigenen Rechten betroffen ist, muss sie im Rahmen der Betroffenenbeteiligung fristgerecht Einwendungen erheben. Geschieht dies erst danach – sei es auch innerhalb der für die Stellungnahme nach § 73 Abs. 3 a S. 1 VwVfG gesetzten Frist –, so ist sie mit ihren Einwendungen regelmäßig ausgeschlossen.²⁷¹⁸ Denn Stellungnahmen nach § 73 III a VwVfG können nach höchstrichterlicher Judikatur des BVerwG grds. nicht als Betroffenen einwendungen im Sinne von § 73 IV VwVfG angesehen werden.²⁷¹⁹ Zumindest reicht eine Stellungnahme im Rahmen der Behördenbeteiligung dann nicht aus, wenn sich aus der Äußerung kein deutlicher Hinweis auf betroffene subjektive private Rechtspositionen ergibt und diese Stellungnahme auch erst nach Ablauf der früher endenden Einwendungsfrist bei der Behörde eingeht.²⁷²⁰ Die damit verbundene Doppel-

²⁷¹² Exemplarisch für das besondere Fachplanungsrecht etwa § 17 Abs. 4 S. 1 und S. 3 FStrG.

²⁷¹³ So auch im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahren: einerseits Einwendungspräklusion gem. § 10 III 3 BImSchG und andererseits Behördenpräklusion gem. § 20 I 2 der 9. BImSchV, allerdings mit intendiertem Ermessen („nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen sollen nicht mehr berücksichtigt werden“).

²⁷¹⁴ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 73 Rn. 61.

²⁷¹⁵ Zur Zuordnung im Einzelfall *Siegel*, DÖV 2004, 589 f. m.w.N. in Fn. 2 (zur Sonderstellung anerkannter Naturschutzvereine S. 591 f.); *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 95 f.

²⁷¹⁶ Zu Gemeinden und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern als Einwender, *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 63 ff. m.w.N.

²⁷¹⁷ Hierzu *Kopp/Ramsauer*, a.a.O. und § 73 Rn. 49 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 73 Rn. 61; exemplarisch zum Ausbau eines Verkehrslandeplatzes BayVGh, Urt. v. 20.5.2003 – 20 A 02.40015 – (n.V.), juris Rn. 84 ff. m.w.N. zur Rspr. (III. Präklusion v. eigenen Rechten der Kläger).

²⁷¹⁸ *Wahl/Dreier*, NVwZ 1999, 606 (612) unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 1996, 895; VGh Mannheim, VBIBW 1998, 350.

²⁷¹⁹ BayVGh, Urt. v. 20.5.2003 – 20 A 02.40015 – (n.V.), juris Rn. 87 unter Verweis auf BVerwG v. 9.6.1999, DVBl. 1999, 1527; BVerwG v. 27.12.1995, NVwZ 1996, 845.

²⁷²⁰ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 73 Rn. 61 unter Verweis auf BVerwG, UPR 1996, 226 und BVerwG v. 12.2.1997, DVBl. 1997, 725 = NVwZ 1997, 997, zugleich zur grds. bejahten Frage der Erhebung von Einwendungen durch eine Gemeinde nach § 73 IV VwVfG bei sich selbst.

stellung²⁷²¹ insbesondere der Gemeinden ist vor dem Hintergrund der strikten Rechtsprechung somit nicht bloß von theoretischer, sondern erheblicher praktischer Bedeutung. Während also im Planfeststellungsverfahren Einwendungen bereits mit Ablauf der Einwendungsfrist, sprich 2 Wochen nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist, ausgeschlossen sind nach § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG, tritt die Behördenpräklusion deutlich später ein, nämlich gem. § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG erst mit Ablauf des Erörterungstermins, welcher der abschließenden Entscheidung unmittelbar vorgelagert ist.²⁷²² Öffentliche Belange unterliegen damit einer zeitlich späteren Präklusion.

Im Plangenehmigungsverfahren existieren mangels Öffentlichkeitsbeteiligung und damit nicht stattfindender Auslegung und Einwendungsmöglichkeit i.S.v. § 73 Abs. 4 VwVfG jedoch keine Regelungen zum Einwendungsausschluss. Daher könnte man geneigt sein, anzunehmen, dass gemeindliches Vorbringen, welches eigene Belange und Rechte betrifft (Planungshoheit, gemeindliches Eigentum und dergleichen) nie präkludiert werden kann. Bisweilen differenziert der Gesetzgeber aber einfach nicht zwischen der Behörden²⁷²³- und Betroffenenpräklusion. So erstreckt sich etwa die Ausschlusswirkung nach § 71 d Abs. 2 VwVfG mit Blick auf dessen Abs. 1 auf *alle* Träger öffentlicher Belange.²⁷²⁴ Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Begrifflichkeit „Träger öffentlicher Belange“ (kurz TöB) weiter²⁷²⁵ reicht als der enge Behördenbegriff und daher alle Stellen erfasst, denen aufgrund regelmäßig normativer Grundlage die Geltendmachung eines öffentlichen Interesses zugewiesen ist und denen dabei die Hauptverantwortung für dieses Interesse obliegt.²⁷²⁶ Als TöB einzustufen sind demgemäß auch die Träger öffentlicher Verwaltung, die möglicherweise in einem subjektiven Belang betroffen sind, wie etwa speziell Gemeinden im Hinblick auf ihr Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG.²⁷²⁷ Die Präklusionsvorschrift des § 71 d Abs. 2 VwVfG erfasst demnach einen größeren Kreis an Stellen, deren Äußerungen nach Fristablauf präkludiert werden, als die echte „Behördenpräklusion“ des sonstigen Fachplanungsrechts²⁷²⁸ im Sinne von § 73 Abs. 3a VwVfG, die – wie aufgezeigt – explizit nur Stellungnahmen von „Behörden“ betrifft.²⁷²⁹ Vor dem Hintergrund, dass der Ausschluss des

²⁷²¹ Zu dieser Doppelstellung *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 95 f. m.w.N. in Fn. 224 (S. 96).

²⁷²² Diese Besonderheit hebt auch *Siegel*, DÖV 2004, 589 (590) deutlich hervor.

²⁷²³ Exklusive der TöB im engen Sinne (wie z.B. einer Gemeinde). Denn im Planfeststellungsrecht ist zw. den TöB zu unterscheiden, die zugleich die Merkmale des Behördenbegriffs erfüllen, und solchen, bei denen das nicht der Fall ist. Letztere können daher auch als „TöB im engen Sinne“ bezeichnet werden und sind identisch mit dem Kreis der Träger öffentlicher Verwaltung; siehe *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 125 (Pkt. I. 1. b).

²⁷²⁴ Vgl. *Siegel*, DÖV 2004, 589 (590, li. Sp.); *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 95 f. Siehe zum Begriff „Träger öffentlicher Belange“ ausf. *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 18 ff.; auch bereits oben unter D. I.

²⁷²⁵ Dies belegt auch § 4 BauGB, der ausdrücklich von „Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange“ spricht, die zu beteiligen sind.

²⁷²⁶ Eingehend dazu *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 63 ff., zum Begriff TöB S. 18 ff. und zum Behördenbegriff S. 40 ff.; *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 125 (Pkt. I. 1. a). Siehe auch bereits oben unter D. I.

²⁷²⁷ *Siegel*, DÖV 2004, 589 (590, li. Sp. M.).

²⁷²⁸ Vorrangig das spezielle FachpIR: z.B. § 17 IV 3 FStrG, § 20 II 3 AEG; § 29 IV 3 PBefG; § 17 Nr. 1 WaStrG; § 10 II Nr. 3 2 LuftVG und § 5 II 3 MBPlG.

²⁷²⁹ Ausführlich zur Behördenpräklusion *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 180 ff. (zur mat. Behördenpräklusion S. 196 ff.); prägnant *ders.*, DÖV 2004, 589 ff.; anhand einer empirischen Untersuchung aufschlussreich *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 92 ff. (zur mat. Behördenpräklusion S.

§ 71 d II VwVfG grundsätzlich alle Träger öffentlicher Belange erfasst, gleich ob sie öffentliche oder private Belange geltend machen, erscheint die gemeinhin gebräuchliche Begrifflichkeit der „Behördenpräklusion“ daher im Plangenehmigungsverfahren terminologisch nicht ganz korrekt, treffender wäre folglich die Bezeichnung „TöB-Präklusion“, die allerdings - soweit ersichtlich - bislang so nicht gebraucht wird.²⁷³⁰ Im Folgenden wird der Begriff der Behördenpräklusion dennoch (z.T.) weiter verwendet, da mit Blick auf die plangenehmigungsrechtliche Konzentrationswirkung vor allem behördliche Stellungnahmen erfasst sind, allerdings zugleich mit deutlichem Hinweis auf den insgesamt größeren Kreis betroffener Stellen, der *nicht nur* Behörden mitumfasst, sondern ausweislich seines Wortlauts **alle Träger öffentlicher Belange**.²⁷³¹

Dabei bleibt nochmals herauszustellen, dass § 71 d VwVfG allerdings nur eine allgemeine Verfahrensregelung darstellt, welche die materielle Kompetenzordnung im Übrigen unberührt lässt²⁷³², d.h. ein etwa erforderliches gemeindliches Einvernehmen nach § 36 BauGB kann nie präkludiert werden.²⁷³³ Dies gilt letztlich für alle Fälle des gesetzlich angeordneten Einvernehmens, der Zustimmung und der Genehmigung, da es sich bei § 71 d Abs. 2 VwVfG nur um eine verfahrensrechtliche Regelung allgemeiner Art handelt, die grds. hinter fachgesetzlichen Vorschriften zurücktritt.²⁷³⁴ Doch selbst wenn Äußerungen nach Fristablauf bei der Plangenehmigungsbehörde eingehen, sind diese speziell dann zu berücksichtigen, wenn sie für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind gem. § 71 d Abs. 2 Var. 3 VwVfG, d.h. abwägungserhebliche Belange bleiben hiervon grundsätzlich unberührt.

2. Materielle begrenzte TöB-Präklusion gem. § 71 d II VwVfG

a) Differenzierung zw. formeller u. materieller Behördenpräklusion

Die Ausschlusswirkung im Bereich der Behördenbeteiligung im Planfeststellungsverfahren (allg. nach § 73 III a 2 VwVfG) bzw. der Benehmensherstellung mit Trägern öffentlicher Belange im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren (allg. gem. § 74 VI 1 Nr. 2 i.V.m. § 71 d II VwVfG) kann – ähnlich wie die bereits aufgezeigte²⁷³⁵ Einwendungspräklusion (allg. § 73 IV 3 VwVfG) – eine unterschiedliche Reichweite haben.²⁷³⁶

106 ff./ speziell 117 ff.); näher bereits *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 84 ff.

²⁷³⁰ Dies so anerkennend für § 71 d VwVfG *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 96 (zu cc).

²⁷³¹ Bereits oben angesprochen bei D. III. im 4. Teil (am Anfang). In Betracht käme allerdings ggf. eine Anhörung nach § 28 VwVfG.

²⁷³² Vgl. speziell *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19 (2. Abs); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 5 a.E.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 71 d Rn. 6; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 15 f.

²⁷³³ Siehe dazu bereits oben 4. Teil D. II. 6. b) und ausf. unten 5. Teil B. IV.

²⁷³⁴ Hierzu insg. oben 4. Teil D. II. 6. a)-e) und unten 5. Teil B. I.-IV.

²⁷³⁵ Dazu oben unter 4. Teil D. III. 1. a), tiefergehend b) mit Unterpunkten und ferner c).

²⁷³⁶ Ausführlich zur formellen und materiellen Behördenpräklusion *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 180 ff./186 f. (187 ff. zum formellen Behördenausschluss und speziell S. 196 ff. zur materiellen Behördenpräklusion); knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (590 f.); *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen –, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 92 ff. (93)/100 f. (101 ff. zur formellen Behördenpräklusion und insb. S. 106 ff. zur materiellen Behördenpräklusion); ferner *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 84 ff. (87 ff. zur materiellen Behördenpräklusion).

Beschränkt sich die präkludierende Wirkung auf das Verwaltungsverfahren, indem sie nur die formelle Äußerungskompetenz der beteiligten Stelle beschneidet, ohne zugleich das materielle Entscheidungsprogramm zu reduzieren, so handelt es sich um eine *formelle* Behördenpräklusion (so z.B. in § 11 S. 3 der 9. BImSchV).²⁷³⁷ In aller Regel geht die Sanktionswirkung jedoch über das Verwaltungsverfahren hinaus und beschränkt auch das materielle Entscheidungsprogramm.²⁷³⁸ So bezieht sich die Ausschlusswirkung etwa in den Fällen des planfeststellungsrechtlichen § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG und des in Plangenehmigungsverfahren zur Anwendung gelangenden § 71 d Abs. 2 VwVfG nicht nur auf die – formelle – Äußerung, sondern darüber hinaus auch – *materiell* – auf den ihr zugrunde liegenden Belang.²⁷³⁹ Nicht nur das Verfahren soll trotz unterbliebener oder verfristeter Stellungnahme der zu beteiligenden TöB voranschreiten, sondern gleichsam soll der der Äußerung zugrundeliegende öffentliche Belang ausgeblendet werden, es geht folglich um die „Präklusion von Materie“.²⁷⁴⁰ Damit wird der entscheidungserhebliche Sachverhalt konturiert bzw. im Ergebnis modifiziert, soweit kein Ausnahmetatbestand eingreift.

Eine Differenzierung in der Reichweite der Präklusionswirkung zwischen § 73 III a 2 VwVfG im Planfeststellungsverfahren und § 71 d II VwVfG im Plangenehmigungsverfahren erscheint schließlich nicht begründbar, zumal beide Regelungen zeitgleich im Zuge des GenBeschlG²⁷⁴¹ eingeführt wurden und diesbezüglich einen identischen Wortlaut aufweisen.²⁷⁴² Dennoch wird z.T. angenommen, es handele sich bei der verfahrensrechtlichen Vorschrift des § 71 d Abs. 2 VwVfG nur um eine formelle Präklusion in dem Sinne, dass zwar Stellungnahmen im Verwaltungsverfahren unberücksichtigt bleiben, sie jedoch in einem ggf. späteren Verwaltungsprozess nicht ausgeschlossen seien.²⁷⁴³ Dieses Verständnis beruht wohl auf dem berechtigten Anliegen, *alle* abwägungsrelevanten öffentliche Belange – auch ohne Stellungnahme – einfließen zu lassen und somit abwägungsfehlerhafte Entscheidungen spätestens im Verwaltungsprozess revidieren

²⁷³⁷ Näher zur vergleichbaren formellen *Behördenpräklusion* Siegel, a.a.O., S. 187-196; Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 101-105.

²⁷³⁸ Eingehend zur vergleichbaren materiellen *Behördenpräklusion* Siegel, a.a.O., S. 196-219 m.w.N.; instruktiv anhand einer empirischen Erhebung Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 106-124 m.w.N.; bereits anschaulich Röhl/Ladenburger, a.a.O., S. 87-101 m.w.N.

²⁷³⁹ Zutreffend für einen materiellen Ausschluss in beiden Fällen (§ 73 III a 2 VwVfG und § 71 d II VwVfG) Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen TöB, 2001, S. 187 mit Schaubild und S. 199; Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen –, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 100 f. mit Schaubild und speziell S. 117 ff. (120); bereits Röhl/Ladenburger, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 86 f.; i.d.S. wohl auch Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 33 („Die Behördenpräklusion endet grds. nicht im VwVf, sondern kann auch noch im Verwaltungsprozeß wirken.“) u. § 73 Rn. 100 f.; offen gelassen von Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 12 ff. (allerdings für formelle Präklusion im Falle von § 73 III a 2 VwVfG, Rn. 39 ff./41); a.A., also nur für eine formelle Präklusion; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 9 (jedoch für eine mat. Präklusion im Falle v. § 73 III a 2 VwVfG, Rn. 27, wobei § 71 d Abs. 2 auch angeführt wird!); Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 18 (offen gelassen im Falle v. § 73 III a 2 VwVfG, Rn. 28); Fengler, RiA 1997, 279 (284, aber in Fn. 56 wird die Behördenpräklusion doch als » quasi-materielle« Präklusion eingestuft); Vgl. insg. zur materiellen Behördenpräklusion auch die Nw. in der vorherigen Fn.

²⁷⁴⁰ Siegel, a.a.O., S. 196; Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 117; Röhl/Ladenburger, a.a.O., S. 86 f. u. 90.

²⁷⁴¹ Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1355).

²⁷⁴² Dazu bereits oben 4. Teil D. III. Nicht nachvollziehbar daher etwa die Unterscheidung bei Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 9 und § 73 Rn. 27, der zum einen eine materielle Präklusion annimmt (im PFV nach § 73 III a 2 VwVfG) und zum anderen nur einen formellen Ausschluss (im PGV gem. § 71 d II VwVfG).

²⁷⁴³ So Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 9 (jedoch für eine mat. Präklusion im Falle der vergleichbaren Regelung des § 73 III a 2 VwVfG, Rn. 27); Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 18 (offen gelassen im Falle v. § 73 III a 2 VwVfG, Rn. 28).

zu können.²⁷⁴⁴ Diese Sichtweise überträgt jedoch ohne tiefergehende Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Vorgaben der sog. Behördenpräklusion letztlich nur verkürzt die Einwenderpräklusion (formeller Art) auf die TöB-Präklusion des § 71 d Abs. 2 VwVfG und berücksichtigt nicht den gravierenden Unterschied in Form der gesetzlich normierten Ausnahmetatbestände (Var. 1 – 3). § 71 d II VwVfG erweitert zwar die Präklusion auch auf behördliche Stellungnahmen, die bisher von solchen Regelungen nicht erfasst wurden.²⁷⁴⁵ Doch diese weitreichende Wirkung der **materiellen Präklusion** wird aber im Ergebnis durch die normierten Ausnahmetatbestände unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit der abschließenden Entscheidung wiederum stark begrenzt (§ 71 d Abs. 2 Hs. 2 Var. 1-3 VwVfG im Plangenehmigungsverfahren und so auch allg. im Planfeststellungsrecht nach § 73 Abs. 3a S. 2 Hs. 2 Var. 1-3 VwVfG). § 71 d Abs. 2 VwVfG ordnet also nicht schlechthin einen Ausschluss verfristeter Stellungnahmen zu beteiligender TöB an, sondern vielmehr eine von bestimmten Voraussetzungen abhängige Präklusion. Dieser Umstand unterscheidet die sog. Behördenpräklusion grundlegend von der Einwenderpräklusion. Es handelt sich daher bei der Regelung des § 71 d II VwVfG (wie auch § 73 III a 2 VwVfG) demnach um eine *materielle, aber begrenzte* TöB-Präklusion (sog. Behördenpräklusion).

Ein völliges Novum bildet die sog. Behördenpräklusion dabei allerdings nicht. Vielmehr war sie in der Rechtsprechung zum Abwägungsgebot schon angelegt.²⁷⁴⁶ Die Regelungen zur materiellen Behörden- bzw. TöB-Präklusion knüpfen insoweit also nur an die eingeschränkte Abwägungsbeachtlichkeit der Rechtsprechung an: Danach sind nur solche Belange in der Abwägung zu berücksichtigen, „die erstens mehr als geringfügig, zweitens in ihrem Eintritt zumindest wahrscheinlich und drittens (vor allem) für die planende Stelle bei der Entscheidung über den Plan abwägungsbeachtlich erkennbar sind“.

Letztlich führt die materielle TöB-Präklusion des § 71 d Abs. 2 VwVfG (wie auch die mat. Behördenpräklusion des § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG) aber nicht zu einem befürchteten Abwägungsdefizit²⁷⁴⁷, da ein solches nur dann anzunehmen ist, wenn ein zu *berücksichtigender* Belang nicht miteinbezogen wird. Jedoch begrenzen die drei zwingenden Ausnahmetatbestände wiederum die weitreichende materielle Ausschlusswirkung. In diesem Fall erlangt Variante 3 stets besondere

²⁷⁴⁴ Vgl. ebd. *Kopp/Ramsauer*, § 71 d Rn. 9, die ausführen, dass dem Beschleunigungsziel die Annahme einer formellen Präklusionswirkung genüge. Denn für ein Verwaltungsgerichtsverfahren spiele die Behördenpräklusion ohnehin keine wesentliche Rolle, da sie die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nach der eindeutigen gesetzlichen Vorgabe nicht betreffen darf. Ferner *Knack*, § 71 d Rn. 18: Der Träger öffentlicher Belange kann die verspätete Stellungnahme noch im Verwaltungsprozess geltend machen. In diesem Sinne bzw. zumindest mißverständlich auch die Formulierung des BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 – 11 A 14/98 –, NVwZ-RR 1999, 296 (297) = juris Rn. 23 (zu 1.) zur Präklusion einer Gemeinde als TöB i.e.S. nach § 71 d Abs. 2 VwVfG: „Die damit eingetretene Präklusion nach § 71 d Abs. 2 VwVfG mag die Klägerin zwar nicht hindern, ihre Belange noch prozessual geltend zu machen (...).“ Denn dies ist bei einer Erstreckung der Ausschlusswirkung auf eigene Belange sehr wohl der Fall, vgl. dazu *Siegel*, a.a.O., S. 197; *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 89 ff. (90); *Sparwasser*, AnwBl 2000, 658 (667).

²⁷⁴⁵ So explizit amtliche Begründung in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 9 (zu § 71 d).

²⁷⁴⁶ Grundlegend BVerwG, Beschl. v. 9.11.1979, BVerwGE 59, 87 (103) = DÖV 1980, 217 (220). Zu dieser „Quasi-Präklusion“ nach der Rspr. und zur Bedeutung der gesetzlichen Neuregelungen *Siegel*, a.a.O., S. 185 f. m.w.N.; knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (590 f.); *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 98 f. m.w.N.; auch bereits *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 91 f. und 99.

²⁷⁴⁷ Kritisch etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 73 Rn. 100 f. (einschränkend Rn. 102: Ausschlusswirkung bleibt im Hinblick auf die 3. Ausnahmetatbestände (vor allem 3. Var.) praktisch begrenzt); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 29 m.w.N.

Bedeutung, wonach Äußerungen dann nicht präkludiert werden, wenn die (verspätet oder gar nicht vorgebrachten) Belange für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind. Damit kann nur gemeint sein, dass sich der Ausschluss von vornherein nur auf solche Sachverhaltselemente beziehen kann, die für die rechtliche Würdigung zwingender Rechtssätze nicht von Bedeutung sind, sprich in Planungsentscheidungen nicht abwägungsbeachtlich sind. Dies verdeutlicht auch die amtliche Begründung, die ausführt, dass die letzte Einschränkung klar stellt, dass die Präklusion keinesfalls dazu führen kann und darf, dass die Genehmigungsbehörde sehenden Auges rechtswidrige Genehmigungen erteilt.²⁷⁴⁸ Daher ist die Präklusionswirkung von vornherein auf reine Zweckmäßigkeitserwägungen oder Interessenwahrnehmungen der beteiligten Behörden (TöB) beschränkt. An der Verpflichtung der Plangenehmigungsbehörde, eine rechtmäßige Abwägungsentscheidung zu treffen und dazu im Rahmen der Amtsermittlungspflicht bis zum Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung alle ihr bekannt gewordenen Tatsachen zu berücksichtigen, ändert sich folglich nichts.

Bei Planungsentscheidungen bleiben damit strikte, durch Abwägung nicht überwindbare rechtliche Vorgaben von der TöB-Präklusion unberührt. Die Säumnis einer Fachbehörde hat demnach zur Folge, dass die Plangenehmigungsbehörde entsprechende Tatbestände entweder selbst prüfen oder letztlich doch auf die Stellungnahme warten muss, wenn sie auf die fachbehördliche Sachkompetenz nicht verzichten möchte.²⁷⁴⁹ An der grundsätzlich bestehenden Sachaufklärungspflicht der Plangenehmigungsbehörde gem. § 24 VwVfG ändert sich also im Grundsatz nichts.²⁷⁵⁰ Unabhängig vom Vorbringen anderer Stellen (TöB) und Beteiligter bleibt es die Pflicht der zuständigen plangenehmigenden Behörde, alle entscheidungserheblichen Tatsachen selbst festzustellen und damit letztlich eine *abwägungsfehlerfreie* Entscheidung zu treffen.

Neben TöB vertreten Behörden zwar in erster Linie öffentliche Belange und nicht private Interessen. Gleichwohl empfiehlt es sich zur Verfahrensverkürzung und auch zur Verfahrensdisziplinierung beteiligter Behörden entsprechende Ausschlussfristen vorzusehen.²⁷⁵¹ Dies beruht auf der Erfahrung, dass investitionsrelevante (Plan-) Genehmigungsverfahren in der Verwaltungspraxis oft deshalb (zu) lange dauern, weil drittbeteiligte Behörden für ihre Mitwirkungshandlungen (zu) viel Zeit benötigen und ohne ihre Äußerungen zumeist abwägungsfehlerfrei nicht entschieden werden konnte.²⁷⁵² Nunmehr unterliegen diejenigen öffentlichen Belange, die vom jeweiligen

²⁷⁴⁸ BT-Drs. 13/3995, S. 9 re. Sp. u. (zu § 71 d).

²⁷⁴⁹ Zur diesbezüglichen Eingrenzung des Anwendungsbereichs der Behördenpräklusion *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 88 f.; ausführlich *Siegel*, a.a.O., S. 205 ff. (speziell 207 f.).

²⁷⁵⁰ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 8.

²⁷⁵¹ Amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3995, S. 9 re. Sp. u. (zu § 71 d, Abs. 2); zu Funktion u. Wesen der Präklusion *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 31 ff.; ausführlich *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S. 180 ff. m.w.N. (196 ff. konkret zur mat. Behördenpräklusion); *ders.*, DÖV 2004, 589 ff.; ferner *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 84 ff. m.w.N.; anhand einer empirischen Untersuchung anschaulich *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 71 ff. (speziell zur Behördenpräklusion S. 92 ff., anhand empirischer Daten S. 113 ff. zu den Ausnahmetatbeständen, ferner S. 121 ff.).

²⁷⁵² *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (328, zu b). Allerdings wird aus der Praxis auch häufig berichtet, dass nicht das eigentliche Genehmigungsverfahren, sondern die häufig nicht vollständig vorliegenden (Antrags-) Unterlagen durch den

Träger wahrgenommen werden, einer - unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten begrenzten - Präklusionswirkung. Jedoch greift die verbindliche Rechtsfolge des § 71 d Abs. 2 VwVfG im Plangenehmigungsverfahren nur ergänzend und lückenschließend (s.o.)²⁷⁵³, sofern spezialgesetzlich nichts anderes bestimmt ist.²⁷⁵⁴ Die Ausschlusswirkungen treten also dann nicht ein, wenn eine Auslegung des einschlägigen Fachrechts ergibt, dass es insoweit Vorrang auch gegenüber dem neuen § 71 d Abs. 2 VwVfG haben soll. Ob die Vorschriften des Spezialgesetzes nach Sinn und Zweck eine abschließende Regelung bilden, muss im Einzelfall geklärt werden. Eindeutigen Vorrang beanspruchen im Falle einer Plangenehmigung zumindest die gesetzlich normierten **Zustimmungs- bzw. Einvernehmensregelungen** (s.o.), so dass diesbezüglich **keine Präklusion** eintreten kann.²⁷⁵⁵ Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit des Eintritts einer Genehmigungs- bzw. Zustimmungsfiktion²⁷⁵⁶ durch Zeitablauf (s.o. unter D. II. 6. b) oder der Ersetzung der Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde z.B. nach § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB.²⁷⁵⁷ Denn in diesen Fällen nimmt der Gesetzgeber bewußt in Kauf, dass eine ggf. negative Entscheidung der Behörde ersetzt wird.

b) *Begrenzung durch Ausnahmetatbestände*

Der Ausschluss verspäteter Stellungnahmen zu beteiligender TöB ist zwar zwingender Natur, doch ist hierbei zu beachten, dass die drei Ausnahmetatbestände dergestalt, dass die vorgebrachten Belange der Plangenehmigungsbehörde bereits bekannt sind (1. Var.) oder hätten bekannt sein müssen (2. Var.) oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind (3. Var.), wobei die letzte Variante in der Praxis wohl tatsächlich von höchster Bedeutung sein dürfte, gleichsam *zwingend* ausgestaltet sind, d.h. die federführende Behörde in einem solchen Fall also den Belang doch *nicht ausblenden darf*.²⁷⁵⁸ Hierfür spricht nicht nur die Entstehungsgeschichte²⁷⁵⁹ des § 71 d VwVfG im Zuge des GenBeschIG, sondern auch der Wortlaut der Norm („es sei denn“) und nicht zuletzt die Erwägung, dass die Präklusion öffentlicher Belange im

Antragsteller für die (vermeidbaren) Verzögerungen verantwortlich sind, so *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959).

²⁷⁵³ Siehe oben ausführlich unter 4. Teil D. II. 6.

²⁷⁵⁴ Instrukтив *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 29 f.; vgl. auch aml. Begr. des RegE in BT-Drs. 13/3995, S. 7 (zu Art. 1) u. S. 9 (zu § 71 d).

²⁷⁵⁵ So auch *Jäde*, UPR 1996, 361 (369, zu b); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 15 f. (16); *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 5 a.E.

²⁷⁵⁶ Allg. zur Rechtmäßigkeits-, Genehmigungs-, Zustimmung- und Benehmensfiktion als Sanktionsmöglichkeiten *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung v. Behörden u. anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 169 ff. (insb. 172 ff.).

²⁷⁵⁷ *Knack*, VwVfG, § 71 d Rn. 11, 19; *Jäde*, UPR 1996, 361 (369 li. Sp. u.).

²⁷⁵⁸ Hierzu ausführlich *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 201 ff. m.w.N. (dass die Ausnahmetatbestände einer Präklusion zwingend entgegenstehen hebt *Siegel* explizit hervor, a.a.O., S. 201 m.w.N. in Fn. 111); knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (591); anhand einer empirischen Untersuchung aufschlussreich *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen TöB, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 106 ff., dort auch auf zwingender Charakter hingewiesen S. 106 f. (113 ff. emp. Studie); auch *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 88 ff. (speziell S. 91 f.: Die Behörde handelt rechtmäßig, wenn sie das präkludierte Sachverhaltselement unberücksichtigt lässt und S. 92 ff.: Die Behörde handelt rechtswidrig, wenn sie das präkludierte Sachverhaltselement berücksichtigt sowie ferner S. 94 f.); zu den Grenzen der Präklusion ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 34 ff.; insb. *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19 (speziell S. 1309); auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 14 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 5 u. 8.

²⁷⁵⁹ BT-Drs. 13/3995, S. 9 re Sp. u. (zu § 71 d): „Die Genehmigungsbehörde hat nach Ablauf der Frist nur noch solche Einwendungen zu berücksichtigen, die ihr bereits bekannt waren oder ihr hätten bekannt sein müssen oder die für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

Hinblick auf das Erzielen einer richtigen (Abwägungs-) Entscheidung stets kritisch hinterfragt werden muss, weshalb die sog. Behördenpräklusion entsprechend begrenzt wurde.²⁷⁶⁰ Speziell dies unterscheidet sie u.a. von der Einwenderpräklusion.²⁷⁶¹

Die Ausnahmetatbestände lassen sich grob in zwei Grundtypen einteilen: In aller Regel unterliegen solche öffentlichen Gesichtspunkte (Belange) nicht der materiellen Behördenpräklusion, die der Plangenehmigungsbehörde bereits subjektiv bekannt sind oder objektiv hätten bekannt sein müssen²⁷⁶² (sog. *Evidenzklausel*).²⁷⁶³ Dies kann speziell dann zum Tragen kommen, wenn die Bedenken der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange z.B. bereits aus einem Gespräch unter den Behörden bzw. TöB oder aufgrund einer Vorerörterung gem. § 71 c VwVfG bzw. aus einem Schriftwechsel bekannt sind oder wenigstens hätten bekannt sein müssen.²⁷⁶⁴ Die empirische Untersuchung von Ziekow/Siegel entkräftet dabei die bisweilen geäußerte Befürchtung, um das Merkmal der „Erkennbarkeit“ könne es in der Praxis zum Streit kommen.²⁷⁶⁵ Denn mit 61 % sprach sich eine klare Mehrheit dafür aus, dass selten über diesen Punkt gestritten wird. 24 % gaben sogar „nie“ an, lediglich 3 % antworteten „oft“ (0 % immer und 12 % ohne Angabe).²⁷⁶⁶ Dabei vertraten die beiden Verfahrensrollen jedoch unterschiedliche Ansichten: Die federführenden Behörden stufte das Streitpotential des Erkennbarkeitsaspektes geringer ein als die zu beteiligenden TöB. So nannten erstere zu 33 % nie, während dies bei den TöB lediglich 18 % waren. So bewahrheitet sich wiederum die allgemeine Vermutung, dass mit unterschiedlichen Verfahrensrollen auch andere subjektive Wahrnehmungen verbunden sind.

Abweichend vom sonstigen Fachplanungsrecht (Bundesverkehrswegerecht)²⁷⁶⁷ hat die Regelung des § 73 Abs. 3a S. 2 Hs. 2 VwVfG für die planfeststellungsrechtliche Behördenpräklusion und § 71 d Abs. 2 Hs. 2 VwVfG für die auch im Plangenehmigungsverfahren²⁷⁶⁸ zur Anwendung gelangende TöB-Präklusion als Ausgleich für den Ermessenswegfall gleichsam die Belange von der Ausschlusswirkung ausgenommen, die „für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind“ (sog. *Relevanzklausel* bzw. *Rechtmäßigkeitvorbehalt*).²⁷⁶⁹ Soweit die Genehmi-

²⁷⁶⁰ Siehe zur verfassungskonformen Auslegung im Einzelfall *Siegel*, a.a.O., S. 212 ff.; *ders.*, DÖV 2004, 589 (593).

²⁷⁶¹ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 2 oben, zur Abgrenzung von der Betroffenenpräklusion S. 94 f.; zur Unterscheidung näher *Siegel*, a.a.O., S. 182 ff.; *ders.* DÖV 2004, 589; zur deutlichen Trennung bereits *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 95 ff.

²⁷⁶² So auch das Bundesverkehrswegerecht für behördliche Stellungnahmen seit dem PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123), allerdings steht dort die Berücksichtigung ausdrücklich im Ermessen der PF-Behörde, vgl. § 17 Abs. 4 S. 3 Hs. 2 FStrG; § 20 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 AEG; § 17 Nr. 1 S. 2 Hs. 2 WaStrG; § 10 Nr. 3 S. 2 Hs. 2 LuftVG; § 29 Abs. 4 S. 3 Hs. 2 PBefG; § 5 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 MBPIG; so bereits die Vorläuferregelung in § 3 Abs. 4 Hs. 2 VerKPBG (BGBl. 1991 I, S. 2174). Dazu bereits oben unter III.

²⁷⁶³ Ausführlich dazu *Siegel*, a.a.O., S. 202 ff. m.w.N.; knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (591); auch anhand einer empirischen Untersuchung *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 107 ff. (113 ff. emp. Studie); *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 94 f.

²⁷⁶⁴ *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19 (S. 1308).

²⁷⁶⁵ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 113 f. (konkrete Frage: Wie häufig ist zw. federführender Behörde und beteiligten TöB streitig, ob ein öffentlicher Belang erkennbar war (alle TöB)?).

²⁷⁶⁶ Zur Frage, auf wessen Horizont bei d. Beurteilung abgestellt werden sollte (*Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 115 f.): 43 % gesamte Behörde, 29 % abstrakt betrauter Mitarbeiter, 17 % konkret zuständiger Bearbeiter und 11 % ohne Angabe (alle TöB, weiter aufgeschlüsselt nach Verfahrensrollen Tabelle S. 116).

²⁷⁶⁷ Hierzu bereits oben im 4. Teil unter D. III.; ferner *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 118 ff.

²⁷⁶⁸ § 71 d II VwVfG gelangt in *allen* plangenehmigungsrechtlichen Verfahren zur Anwendung (speziell auch Verkehrswegerecht); a.A. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 3 a.E.

²⁷⁶⁹ Eingehend dazu *Siegel*, a.a.O., S. 205 ff. m.w.N.; knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (591); auch anhand einer empirischen Untersuchung *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 110 ff. (116 f. emp. Studie); ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6.

gungsentscheidung daher wie im Falle der Plangenehmigung eine planerische Abwägungsentscheidung betrifft, sind dies alle Belange, die (möglicherweise) nicht ohne fehlerhaftes Abwägungsergebnis überwunden werden können.²⁷⁷⁰ Eine Bedeutung für die Rechtmäßigkeit der Plangenehmigungsentscheidung ist jedenfalls dann gegeben, wenn diese ohne Berücksichtigung des verspätet oder gar nicht geltend gemachten Belangs objektiv an einem Abwägungsfehler leiden würde, d.h. bei rechtzeitiger Äußerung des TöB in die Abwägung hätte eingestellt werden müssen. Die TöB-Präklusion erfasst damit nur solche Gesichtspunkte, welche die zuständige Plangenehmigungsbehörde nicht von sich aus ohnehin hätte aufklären und berücksichtigen müssen.²⁷⁷¹ Die Einschränkung stellt daher klar, dass die Präklusion²⁷⁷² keinesfalls dazu führen kann, dass die Genehmigungsbehörde sehenden Auges rechtswidrige Genehmigungen erteilt.²⁷⁷³ Eine notwendige Zustimmung oder Genehmigung bzw. erforderliches (gemeindliches) Einvernehmen werden somit nach § 71 d Abs. 2 VwVfG grds. *nie* präkludiert.²⁷⁷⁴ Gegebenenfalls muss die Plangenehmigungsbehörde daher im Falle des Ausbleibens einer notwendigen Äußerung einer im besagten Sinne zu beteiligenden Behörde dieser eine angemessene Nachfrist i.S.v. § 31 Abs. 7 VwVfG setzen, mithin also die Frist verlängern, oder die rechtliche Erheblichkeit ihrer möglichen negativen Stellungnahme mit prüfen und in die Abwägungsentscheidung einbeziehen, was in der Regel ungleich schwieriger ist.²⁷⁷⁵ Unbeschadet der Möglichkeit des Eintritts einer Genehmigungs- oder Zustimmungsfiktion durch Zeitablauf (so z.B. § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB binnen 2 Monaten nach Eingang des Ersuchens) oder der Ersetzung der Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde (so im Falle von § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB), kann bei fehlender Zustimmung bzw. fehlendem Einvernehmen eine Plangenehmigung nicht formell rechtmäßig erteilt werden, so dass besagte Teilnehmungsformen durch die plangenehmigungsbehördliche Fristsetzung nie präkludiert werden können.²⁷⁷⁶

Die Relevanzklausel des § 71 d Abs. 2 Var. 3 VwVfG (wie auch § 73 Abs. 3a S. 2 Hs. 2 Var. 3 VwVfG) bewirkt somit im Ergebnis, dass die von ihr eingeschränkten Regelungen der materiellen TöB-Präklusion (sog. Behördenpräklusion, terminologisch korrekt jedoch nur im Planfeststellungsverfahren) von vornherein auf solche Bereiche beschränkt bleibt, in denen weder eine formelle noch materielle Verbindlichkeit gegeben ist, also letztlich nur auf alle Fälle des behörd-

Aufl., § 71 d Rn. 36; instruktiv besonders *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19 (speziell S. 1309); auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 15 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 5 u. 8; lehrreich ferner *Jäde*, UPR 1996, 361 (369, li. Sp.).

²⁷⁷⁰ Einhellige Meinung, siehe nur *Obermayer*, a.a.O., § 71 d Rn. 15; *Jäde*, a.a.O., UPR 1996, 361 (369, li. Sp. M.); i.d.S. auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 71 d Rn. 36 (Dies ist eine Folge der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, hinter der Beschleunigungserwägungen zurückzutreten haben.); *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 71 d Rn. 8; vgl. auch BT-Drs. 13/3995, S. 9 re. Sp. u.

²⁷⁷¹ Siehe nur *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 8 a.E. unter Verweis auf StBS 36.

²⁷⁷² Die Präklusionswirkung ist damit auf reine Zweckmäßigkeitserwägungen oder Interessenwahrnehmungen der beteiligten Behörden beschränkt, so amtl. Begr. BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d a.E.).

²⁷⁷³ BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d); dazu auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 36; instruktiv *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19.

²⁷⁷⁴ Dies betrifft *alle* Einwendungen, die von der Plangenehmigungsbehörde nicht überwunden werden können, an die sie also folglich gebunden ist, vgl. instruktiv *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19 (S. 1309); speziell *Jäde*, UPR 1996, 361 (369 li. Sp. M.); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 16 a.E.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 5; auch *Ziekow*, a.a.O., S. 207 oben; *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 112 oben; *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 88. Siehe zu diesem Punkt auch schon oben unter D. II 6.

²⁷⁷⁵ Dazu *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 19 unter Verweis auf *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (328); *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 71 d Rn. 36 u. Rn. 32 (zur Möglichkeit der Fristverlängerung).

lichen Ermessens.²⁷⁷⁷ Die weitgefassten Ausnahmetatbestände, speziell der Rechtmäßigkeitsvorbehalt (sog. Relevanzklausel), und nicht zuletzt eine restriktive Anwendung der materiellen Behördenpräklusion durch die zuständigen federführenden Behörden²⁷⁷⁸ führen letztlich nur zu einer geringen Beschleunigungswirkung in der Rechtspraxis.²⁷⁷⁹

Ziekow/Siegel untersuchten ferner, ob nach Ansicht der Praxis die Ausnahmetatbestände die materielle Präklusionswirkung gar nicht, ein wenig, erheblich oder gar völlig einschränken.²⁷⁸⁰ Da die Handhabung schließlich durch die federführenden Behörden erfolgt, wurde insoweit nur auf deren Perspektive abgestellt. Hier erscheint es angesichts der dargelegten Funktionsweise und speziell der rechtlich weitgefassten Ausnahmetatbestände, die eine rechtmäßige Entscheidung garantieren sollen, bemerkenswert, dass ihnen jedoch nur 37 % eine geringfügige Einschränkung (der Ausschlusswirkung) beimessen, während ihnen 6 % sogar keine einschränkende Wirkung attestierten. Dies lässt doch auf eine teilweise Verkennung der rechtlichen Wirkungsweise der Ausnahmetatbestände schließen, korrespondiert aber mit dem empirischen Umfrageergebnis, dass beachtliche 68 % öffentliche Belange „trotz Nichteingreifens von Ausnahmetatbeständen“ in der Entscheidungsfindung grundsätzlich noch berücksichtigen (34 % immer und 34 % oft).²⁷⁸¹ Angesichts der weiten Fassung der gesetzlichen Ausnahmetatbestände (exemplarisch § 71 d Abs. 2 Var. 1-3 VwVfG) hätte es eher nahegelegen, mit 28 % der befragten federführenden Behörden eine erhebliche Einschränkung der Präklusionswirkung bzw. mit 19 % gar eine völlige anzunehmen.²⁷⁸²

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem soeben abgehandelten Punkt steht die Frage, inwieweit die materielle sog. Behördenpräklusion in der Praxis tatsächlich zum Tragen kommt, d.h. wie häufig bei Nichteingreifen eines Ausnahmetatbestandes dennoch ein verspätet vorgebrachter öffentlicher Belang entgegen dem Gesetzeszweck von der federführenden Behörde berücksichtigt wird.²⁷⁸³ Dabei ist zu konstatieren, dass eine verfristete Stellungnahme bzw. der zugrundeliegende öffentliche Belang in aller Regel (64 %) trotzdem Berücksichtigung findet. Denn jeweils 34 % gaben an, dass dieser immer bzw. oft in die abschließende Entscheidung einfließt, während nur 16 % selten antworteten und schließlich zumindest 8 % nie (8 % ohne Angabe).

²⁷⁷⁶ Jüde, UPR 1996, 361 (369 li. Sp. M.); Knack, § 71 d Rn. 19 (S. 1309); dazu D. II. 6.

²⁷⁷⁷ Vgl. zu dieser im Ergebnis erheblichen Einschränkung der mat. Präklusionswirkung Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S. 207 f.; ders. DÖV 2004, 589 (592 f.); Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 111 ff. (112); so bereits Röhl/Ladenburger, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997, S. 89 ff.

²⁷⁷⁸ Vgl. näher die Ergebnisse der sozialempririschen Untersuchung von Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 121 ff. (insb. Schaubild auf S. 122): verspätet vorgebrachte öffentliche Belange werden von 34 % der federführenden Behörden „immer“ und gleichsam von 34 % zumindest „oft“ berücksichtigt, nur 16 % gaben „selten“ an und - entgegen der Beschleunigungsintention - lediglich 8 % „nie“ (8 % ohne Angabe).

²⁷⁷⁹ So Fazit von Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 125 ff. (129 Pkt. 10. e).

²⁷⁸⁰ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 116 f.

²⁷⁸¹ Zu dieser Frage Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 121 ff. (Tabelle S. 122).

²⁷⁸² So Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 117 oben.

²⁷⁸³ Dazu Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 121 ff. (Schaubild S. 122).

Bedenkt man – bei richtigem Verständnis des Zusammenspiels von Präklusionsregelung und einschränkender Ausnahmetatbestände –, dass dies entgegen dem Gesetzeswortlaut und Gesetzeszweck der Beschleunigung geschieht, so kann die Intention der federführenden Behörde nur sein, nach Möglichkeit unter allen Gesichtspunkten eine sachgerechte Entscheidung zu treffen. Soweit nicht ohnehin einer der weitreichenden Ausnahmetatbestände zum Zuge kommt, was auch recht häufig der Fall sein dürfte (fast schon Verkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses)²⁷⁸⁴, entwertet eine solche Handhabung seitens der zuständigen Behörden jedoch die Wirkungsweise der materiellen Behördenpräklusion, die gerade darauf abzielt, grds. nicht auf alle Äußerungen beteiligter TöB warten zu müssen, sondern in der Entscheidungsfindung ungehindert voranschreiten zu können.²⁷⁸⁵ Nur in den Fällen wo die Behördenpräklusion ausdrücklich im Ermessen der federführenden Behörde steht, so speziell im planfeststellungsrechtlichen Bundesverkehrswegerecht (exemplarisch § 17 IV 3 FStrG: „müssen nicht mehr berücksichtigt werden“) ist diese Vorgehensweise zulässig.²⁷⁸⁶ Zwingende Rechtsfolge der TöB-Präklusion im Plangenehmigungsverfahren gemäß § 71 d Abs. 2 VwVfG ist aber die Nichtberücksichtigung verspäteter Stellungnahmen – soweit keiner der Ausnahmetatbestände (Var. 1 bis 3) eingreift.²⁷⁸⁷ Dies lässt insgesamt den Schluss zu, dass die vom Gesetzgeber zwingend angeordnete Ausschlusswirkung zum Großteil einfach nicht beachtet wird bzw. das Zusammenspiel des Regel-Ausnahme-Verhältnisses gewollt oder wenigstens unbewußt in sein Gegenteil verkehrt wird. Daher verwundert es nicht, dass die materielle Behördenpräklusion von beachtlichen 64 % der federführenden Behörden als kaum verfahrensbeschleunigend wahrgenommen wird.²⁷⁸⁸ Konkret gaben 22 % der befragten Behörden an, dass sie überhaupt nicht zur Verfahrensbeschleunigung²⁷⁸⁹ beitrage, während 42 % „wenig“ antworteten. Nur 27 % bescheinigten der mat. Behördenpräklusion eine beschleunigende Wirkung, wobei 5 % sogar sehr viel Beschleunigung erleben (4 % ohne Angabe). Im Ergebnis wird der materiellen Behördenpräklusion damit letztlich zu

²⁷⁸⁴ Selbst wenn auf diese Weise die Ausnahme, also kein Ausschluss aufgrund des Eingreifens gesetzlicher Ausnahmetatbestände, zur Regel werden sollte, handelt es sich nach wie vor um eine „echte“ Präklusion, so auch *Siegel*, a.a.O., S. 207 Fn. 137. Denn die praktische Relevanz vermag an der grundsätzlichen Wirkungsweise der sog. Behördenpräklusion (im Falle von § 71 d Abs. 2 VwVfG streng genommen TöB-Präklusion) letztlich nichts zu ändern. Festzuhalten bleibt jedoch, dass der *Ausschluss* verfristeter Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange den *Regelfall* darstellen soll und die Berücksichtigung die erklärte Ausnahme, die nur greift, wenn einer der gesetzlichen Ausnahmetatbestände (Var. 1-3) vorliegt.

²⁷⁸⁵ Weiter differenziert war zumindest im Bereich des planfeststellungsrechtlichen Gewässerausbaus i.S.v. § 31 WHG i.V.m. mit den jeweiligen LVwVfG aber zu verzeichnen, dass die gesetzlichen Vorgaben in Form der obligatorischen Behördenpräklusion des § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG mehr Beachtung fanden; denn in diesem Bereich gaben 33 % (statt 16 % im Durchschnitt) der befragten federführenden Behörden an, den präkludierten Belang nur gleichwohl selten mit einzubeziehen, 20 % (statt 8 %) gaben sogar „nie“ an (*Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 123). Im Gegensatz dazu wurde jedoch auf dem Sektor der Bauleitplanung – trotz der in § 4 III 2 BauGB a.F. zwingend angeordneten Ausschlusswirkung (anders jetzt § 4a VI BauGB: „können (...) unberücksichtigt bleiben“) überdurchschnittlich häufig angegeben, dass der Belang gleichwohl bei der Entscheidung berücksichtigt werde: Es antworteten 35 % mit „immer“, 48 % mit „oft“ (jeweils gegenüber 34 % im Durchschnitt), vgl. *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 123.

²⁷⁸⁶ Vgl. *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 118 ff.; ausführlich *Siegel*, a.a.O., S. 197 ff. (fakulative, obligatorische u. intendierte mat. Behördenpräklusion); knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (591); hierzu bereits auch *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 85 ff.

²⁷⁸⁷ Dazu *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 122 und insb. S. 120 f.; *Siegel*, a.a.O., S. 199 f.; bereits *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 86 f. (87 oben zu § 71 d II VwVfG); vgl. auch BT-Drs. 13/3995, S. 9 re. Sp. u. (zu § 71 d): „Die Genehmigungsbehörde hat nach Ablauf der Frist *nur noch* solche Einwendungen zu beachten, die ihr bereits bekannt waren oder ihr hätten bekannt sein müssen oder die für die Rechtmäßigkeit von Bedeutung sind.“ (Hervorhebung durch Verf.).

²⁷⁸⁸ Vgl. *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 123 f.

²⁷⁸⁹ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Umfrage am Ende des Fazits der Arbeit von *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 133 f. zum Punkt: Inwieweit tragen die einzelnen Maßnahmen (reine Fristen sowie formelle u. materielle Behördenpräklusion) zur Verfahrensbeschleunigung bei (nur federführende Behörden)?

Unrecht eine ähnlich geringe Beschleunigungswirkung beigemessen wie der formellen.²⁷⁹⁰ Die Ursachen für dieses ernüchternde Resultat dürften zum einen in der Reichweite der Ausnahmetatbestände begründet sein²⁷⁹¹, speziell dem Rechtmäßigkeitsvorbehalt, zum anderen in der empirisch nachgewiesenen Neigung liegen, trotz Nichteingreifens eines Ausnahmetatbestandes einen verspätet vorgebrachten Belang dennoch zu berücksichtigen.²⁷⁹²

Auch wenn die empirische Untersuchung von Ziekow/Siegel (u.a.)²⁷⁹³ die straßenrechtliche Planfeststellung und nicht explizit die Plangenehmigung zum Gegenstand hatte, so sollen die Ergebnisse im Bereich des Straßenbaus doch besonders herausgestellt werden, da sie zum einen die Haltung der auch für Plangenehmigungsverfahren zuständigen federführenden Behörden allgemein widerspiegelt und sich zum anderen eine Vielzahl der gewonnenen Erfahrungswerte auch auf das plangenehmigungsrechtliche Verfahren übertragen lassen. Die sozialempirische Studie belegt zunächst, dass Beschleunigungsmaßnahmen nicht stets vom Gesetzgeber vorgegeben werden müssen, denn gerade im Straßenbaubereich wird informelles Verwaltungshandeln besonders oft im Sinne der Beschleunigungsmaxime praktiziert.²⁷⁹⁴ In diesem Fachplanungssektor sind Maßnahmen eines Kooperationsmanagements²⁷⁹⁵, Projektgruppen²⁷⁹⁶ und auch zusätzliche Beteiligten im informellen Vorfeld²⁷⁹⁷ besonders häufig und damit überdurchschnittlich oft anzutreffen.²⁷⁹⁸ Dieses Fazit revidiert zum Teil die sonst in allen vier Fachplanungsbereichen²⁷⁹⁹ zusammen gewonnenen empirischen Ergebnisse, wonach die Regelungen des Sternverfahrens durch den Gesetzgeber (im Plangenehmigungsverfahren gem. § 71 d Abs. 1 VwVfG) in der Praxis nach wie vor nicht bekannt sind.²⁸⁰⁰ Auch nach der normativen Einführung dieses Verfahrensmodells wird eine sternförmige Beteiligung nicht wesentlich öfter praktiziert als zuvor, wobei 2 % der befragten federführenden Behörden sogar unerklärlicherweise angaben, dass das Sternverfahren jetzt seltener angewendet wird.²⁸⁰¹

²⁷⁹⁰ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 124 i.V.m. der empirischen Untersuchung zur formellen Behördenpräklusion (S. 103 ff./105 f.), wonach die formelle Ausschlusswirkung behördlicher Stellungnahmen nach Einschätzung der federführenden Behörden gleichfalls wenig zur Verfahrensbeschleunigung beiträgt (52 %) bzw. sogar gar nicht (17 %), lediglich 25 % antworteten „erheblich“ und nur 4 % „sehr viel“ (2 % ohne Angabe).

²⁷⁹¹ Dazu Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 106 ff. (Ergebnisse der sozialempirischen Untersuchung S. 113 ff.); Siegel, a.a.O., S. 201 ff.; knapp ders., DÖV 2004, 589 (591); Röhl/Ladenburger, a.a.O., S. 88 ff.

²⁷⁹² Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 121 ff., 124 a.E. und Zusammenfassung der Ergebnisse S. 129.

²⁷⁹³ Um eine Vergleichbarkeit der gewonnenen Ergebnisse zu gewährleisten, wurden von Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 7 f. exemplarisch 4 Verfahrensarten ausgewählt: Die straßenrechtliche Planfeststellung, das Planfeststellungsverfahren betreffend den Gewässerausbau, die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung und die Bauleitplanung. Mit der Umfrage wurden dabei sowohl die in diesen Verfahren federführenden Behörden als auch die jeweils zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange (TöB) angesprochen.

²⁷⁹⁴ In diesem Sinne Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 132.

²⁷⁹⁵ Siehe Ziekow/Siegel, S. 23 f. (24).

²⁷⁹⁶ Näher Ziekow/Siegel, S. 24 f. (25).

²⁷⁹⁷ Vgl. Ziekow/Siegel, S. 46 ff. (47).

²⁷⁹⁸ Siehe zur Plangenehmigungspraxis etwa auch 3. Teil A. I. Frage 9.1.) und 9.2.).

²⁷⁹⁹ Exemplarisch ausgewählt wurden 1.) die straßenrechtliche Planfeststellung, 2.) das Planfeststellungsverfahren betreffend den Gewässerausbau, 3.) die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung und schließlich 4.) die Bauleitplanung. Vgl. zu Konzeption und Durchführung der sozialempirischen Untersuchung Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 6-9.

²⁸⁰⁰ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 127 (Pkt. 6 b) und speziell S. 53 ff. (S. 53 f., aber auch S. 55).

²⁸⁰¹ Ziekow/Siegel, a.a.O., S. 127 (Pkt. 6 b) und speziell S. 55 f. (konkrete empirische Resultate: 15 % häufiger, 74 % ebenso häufig, 2 % seltener und 9 % ohne Angabe).

Das Beschleunigungspotential einer Plangenehmigung könnte insgesamt erhöht werden, wenn neben einer sternförmigen Versendung der Plangenehmigungsunterlagen und damit der Einholung von Stellungnahmen der zu beteiligenden TöB unter *Fristsetzung* (s.o.)²⁸⁰² auch von dem Instrument der *materiellen TöB-Präklusion* in gesetzlich vorgegebener Weise Gebrauch gemacht würde, d.h. Stellungnahmen nach Fristablauf grds. ausgeschlossen bleiben, es sei denn, es greift einer der in § 71 d Abs. 2 Var. 1-3 VwVfG normierten Ausnahmetatbestände. Die weitreichenden Ausnahmen setzen dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung naturgemäß eine Grenze – speziell der Rechtmäßigkeitsvorbehalt²⁸⁰³ –, doch trägt nicht zuletzt eine unzureichende Anwendung in der Praxis dazu bei, die Beschleunigungswirkung zu entkräften, wenn verspätet vorgebrachte öffentliche Belange trotz Nichteingreifens von Ausnahmetatbeständen im Ergebnis doch berücksichtigt werden, was die Entscheidungsfindung verzögert.²⁸⁰⁴ Dies dürfte nicht nur dem Beschleunigungsinteresse des Antragstellers sondern auch der eindeutigen Intention des Gesetzgebers zuwiderlaufen.

c) Vereinbarkeit mit dem Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht

Wie bereits aufgezeigt, tangiert die materielle Präklusion öffentlicher Belange gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG nicht die grundsätzlich bestehende Sachaufklärungspflicht der zuständigen Plangenehmigungsbehörde. Speziell die weitreichenden Ausnahmetatbestände (Var. 1-3) nehmen etliche öffentliche Belange von vornherein aus der Ausschlusswirkung heraus, was nicht zuletzt der Rechtmäßigkeitsvorbehalt (sog. Relevanzklausel) als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips unmißverständlich zum Ausdruck bringt.²⁸⁰⁵ Insbesondere bei plangenehmigungsrechtlichen Abwägungsentscheidungen müssen daher unabhängig von der Einhaltung der Frist all diejenigen Belange berücksichtigt werden, die nicht überwunden werden können, ohne dass ein fehlerhaftes Abwägungsergebnis zustande käme. Das Beschleunigungsgebot hat in diesen Fällen zurückzutreten. Auch alle Fälle des gesetzlich vorgeschriebenen Einvernehmens, der Zustimmung bzw. Genehmigung unterliegen folglich nicht der Präklusion oder gar der Fristsetzung des § 71 d Abs. 1 VwVfG.²⁸⁰⁶ Daher ist trotz mancher kritischer Stimmen²⁸⁰⁷ eine Vereinbarkeit der sog. Behördenpräklusion (konkret TöB-Präklusion) mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Grundsatz gegeben.²⁸⁰⁸

²⁸⁰² Dazu ausführlich 4. Teil D. II, speziell 3.

²⁸⁰³ Siehe hierzu nur *Siegel*, a.a.O., S. 201 ff (207 f.); knapp *ders.*, DÖV 2004, 589 (591); *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 106 ff. (111 ff.); ferner bereits *Röhl/Ladenburger*, a.a.O., S. 88 f.

²⁸⁰⁴ *Ziekow/Siegel*, a.a.O., S. 129 (Pkt. 10 e) und speziell S.121 f.

²⁸⁰⁵ Diesen Umstand erkennt z.B. auch *Steinbeiß-Winkelmann*, DVBl. 1998, 809 (815 f.) an.

²⁸⁰⁶ Dazu bereits näher 4. Teil D. II. 6).

²⁸⁰⁷ Kritisch etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., bzgl. der vergleichbaren Regelung zur Behördenpräklusion in § 73 III a 2 in Rn. 29 (rechtspolitisch verfehlt) unter Verweis auf *Erbguth*, JZ 1994, 477 (489); *Steiner*, NVwZ 1994, 313 (314); *Kröger/Schulz*, NuR 1995, 72; mit Bedenken auch *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 71 d Rn. 31 unter Verweis auf § 73 Rn. 98 ff. (konkret Rn. 101 m.w.N. in Fn. 156, für eine verfassungskonforme Auslegung); *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- u. Europarecht, 1999, S.69 oben u. konkret S. 96 f. (letztlich Verstoß durch kumulative Wirkung der gesetzlichen Deregulierungsmaßnahmen, wozu auch die Behördenpräklusion zu zählen ist); unverständlicherweise sogar *Siegel*, DÖV 2004, 589 (596 a.E., zu IV.).

²⁸⁰⁸ Ausführlich zur Verfassungskonformität *Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S. 210-215 m.w.N. (aber zur verfassungskonformen Auslegung im Einzelfall S. 212 ff.); *ders.*, DÖV 2004, 589 (592 ff., aber zur verfassungskonformen Auslegung im Einzelfall S. 593); eingehend auch *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemein-

Die Vereinbarkeit der materiellen Betroffenenpräklusion (konkret Einwendungspräklusion) mit dem Gemeinschaftsrecht bzw. der oben aufgezeigten Rechtsprechung des EuGH in den Rechts-sachen *Peterbroeck*²⁸⁰⁹ sowie *van Schijndel u. van Veen*²⁸¹⁰ wurde bereits festgestellt.²⁸¹¹ Berücksichtigt man den Umstand, dass der Einwendungsausschluss Betroffener keinerlei Einschränkung erfährt, die sog. Behördenpräklusion bzw. im Falle von § 71 d Abs. 2 VwVfG genaugenommen TöB-Präklusion jedoch einer weitgehenden Begrenzung durch die gesetzlich normierten Ausnahmetatbestände (Var. 1-3) unterliegt, d.h. die Rechtmäßigkeit der abschließenden Entscheidung gewahrt ist, indem alle Vorgaben – auch gemeinschaftsrechtlicher Art – beachtet werden müssen, ist eine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht in aller Regel sichergestellt.²⁸¹²

Ferner ergibt sich keine direkte Normenkollision mit dem Gemeinschaftsrecht in Form der UVP-RL²⁸¹³ ²⁸¹⁴ Denn Art. 6 Abs. 1 S. 1 der Richtlinie schreibt unverändert – wie in der Ursprungsfassung von 1985²⁸¹⁵ – vor, dass die Mitgliedstaaten (nur) die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein könnten, die „Möglichkeit“ haben, ihre Stellungnahme zu dem Antrag auf Genehmigung abzugeben. Zu diesem Zweck bestimmen die Mitgliedsländer allgemein oder von Fall zu Fall bei der Einreichung von Anträgen auf Genehmigung die Behörden, die anzuhören sind. Diesen Behörden werden die nach Art. 5 UVP-RL eingeholten Informationen mitgeteilt. Wiederum bestimmt Art. 6 Abs. 1 S. 4 der Richtlinie eindeutig, dass die Einzelheiten der Anhörung von den Mitgliedstaaten festgelegt werden, um der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie Rechnung zu tragen. Der in allen Plangenehmigungsverfahren zur Anwendung gelangende § 71 d Abs. 2 VwVfG genügt aber diesen Anforderungen, denn zum einen betrifft die Mehrheit aller plangenehmigungsrechtlichen Verfahren im Bundesverkehrswegebereich seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001 nur noch *nicht* UVP-pflichtige Vorhaben, abgesehen von dem Ausnahmetatbestand des § 17 Abs. 1 b FStrG (und zudem einigen landesstraßenrechtlichen Regelungen), so dass die UVP-rechtlichen Bestimmungen gar nicht einschlägig sind und zum anderen besteht gerade eine

schaftsrechtliche Vorgaben/Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, 1997, S. 97 ff. m.w.N.; *Steinbeiß-Winkelmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, 809 (815 f.); wohlwollend auch *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 1 u. 17; zumindest ohne Kritik *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 d Rn. 1 ff. und Vor § 71 a; ferner *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 d Rn. 1 f. u. Rn. 7 f.

²⁸⁰⁹ EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – *Peterbroeck*, EuGH Slg. 1995, I-4599 = ABl. EG 1996 Nr. C 64, S. 1 (nur LS) = DVBl. 1996, 249 f. (red. LS u. Gründe) = EuZW 1996, 636 (LS u. Gründe) = NuR 1997, 344 (LS u. Gründe) = ZEuP 1998, 969 (red. LS u. Gründe) = NVwZ 1997, 372 (nur LS) = Langtext bei juris.

²⁸¹⁰ EuGH, Urt. v. 14.12.1995 – verb. Rs. C-430/93 u. C-431/93 – *van Schijndel* und *van Veen*, Slg. 1995, I-4705 = ABl. EG 1996 Nr. C 77, S. 1 (LS u. Gründe) = EuZW 1996, 542 = ZEuP 1998, 969 = Langtext bei juris.

²⁸¹¹ Siehe 4. Teil D. III. 1. b) cc).

²⁸¹² Vgl. zur Vereinbarkeit der Behördenpräklusion mit dem Gemeinschaftsrecht auch unter Berücksichtigung des *Peterbroeck*-Urteils des EuGH *Siegel*, DÖV 2004, 589 (594 ff.); näher *ders.*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 215-219 m.w.N.; a.A. *Erbguth*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- u. Europarecht, 1999, S. 89 ff. und S. 97.

²⁸¹³ Richtlinie des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG, ABl. EG Nr. L 175, S. 40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG v. 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) und zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG v. 26.5.2003 (ABl. EU Nr. L 156, S. 17); konsolidierte Fassung (ohne rechtlichen Status und Erwägungsgründe) abrufbar unter www.bmu.de Stichwort „UVP“.

²⁸¹⁴ So auch *Siegel*, a.a.O., DÖV 2004, 589 (594).

²⁸¹⁵ UVP-RL 85/337/EWG v. 27.6.1985 (ABl. Nr. L 175, S. 40), auch abgedruckt in DVBl. 1987, 829 (830).

Äußerungsmöglichkeit der zu beteiligenden TöB, wenn auch unter Maßgabe einer (angemessenen) Frist. Soweit also in den wenigen Fällen UVP-pflichtiger Projekte ausnahmsweise ein Plangenehmigungsverfahren zulässig ist, hat Deutschland seinen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum nicht überschritten, indem verspätete Stellungnahmen im Regelfall unberücksichtigt bleiben, soweit sie nicht für die Rechtmäßigkeit der abschließenden Entscheidung von Bedeutung sind oder einer der anderen Ausnahmetatbestände eingreift. Abwägungserhebliche Belange, seien sie auch im Umweltbereich angesiedelt, werden durch die begrenzte TöB-Präklusion damit keinesfalls ausgeschlossen.

3. Anwendung von § 71 d II VwVfG auch im Plangenehmigungsverfahren

Der zu weit gehenden Ansicht von *Kopp/Ramsauer*²⁸¹⁶, das Plangenehmigungsverfahren sei generell nicht vom Anwendungsbereich des § 71 d Abs. 2 VwVfG erfasst, kann hingegen nicht gefolgt werden. Richtig ist zwar, dass eine qualifizierte Plangenehmigung nur ergehen darf, wenn mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.²⁸¹⁷ Daran fehlt es jedoch nicht unbedingt, wenn ein TöB mit seiner Äußerung wegen Fristversäumung ausgeschlossen ist. Denn eine Entscheidung im Benehmen verlangt lediglich die (gutachtliche) Anhörung der anderen Stelle, die dadurch Gelegenheit erhält, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen.²⁸¹⁸ Die entsprechenden Stellen haben aber unter angemessener Fristsetzung gem. § 71 d Abs. 1 VwVfG die Möglichkeit sich zu äußern, ob bzw. wie sie hiervon Gebrauch machen, bleibt allein ihnen überlassen. Falls eine gesetzte Frist zu kurz bemessen sein sollte, tritt ein Ausschluss zudem nicht ein.²⁸¹⁹ Auch können Fristen nach § 31 Abs. 7 S. 1 VwVfG verlängert werden. Sind solche Fristen bereits abgelaufen, so können sie ferner rückwirkend verlängert werden, insbesondere wenn es unbillig wäre, die durch den Fristablauf eingetretene Rechtsfolge der Präklusion bestehen zu lassen (S. 2).

Die zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange haben demnach in angemessener Weise Möglichkeiten, in - dem jeweiligen betroffenen öffentlichen Belang - entsprechenden Zeiträumen Stellung zu nehmen. Denn die Benehmensregelung verlangt nicht mehr und nicht weniger, als dass *Gelegenheit zur Stellungnahme* gewährt wird. Die plangenehmigungsrechtlich geforderte Herstellung des Benehmens mit den zu beteiligenden TöB und die (begrenzte) Präklusionswirkung des § 71 d II VwVfG schließen sich mithin nicht aus, sondern ergänzen sich vielmehr. Die plangenehmigungsrechtlichen Vorschriften zur Benehmensherstellung haben demgemäß keinen abschließenden Charakter, da sie zu einer möglichen Präklusion gerade keine Regelung treffen, sie stehen also einer lückenschließenden und ergänzenden Anwendung des § 71 d Abs. 2 VwVfG auf das Plangenehmigungsverfahren nicht im Wege. Denn Regelungen über Fristen und das

²⁸¹⁶ In diesem Sinne anscheinend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl., § 71 d Rn. 3 a.E.; a.A. zu recht *Siegel*, a.a.O., S. 222 unter Verweis auf BT-Drs. 13/3995, S. 8 re. Sp. u. (zu § 71 a); instruktiv auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163 m.w.N. in Fn. 363; zumeist werden einfach pauschal die §§ 71 a-e VwVfG im Plangenehmigungsverfahren für anwendbar erklärt, so *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 158 a.E.; letztlich sogar *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170 und § 71 a Rn. 2 a.E.

²⁸¹⁷ § 17 I a 1 Nr. 2 FStrG; § 18 II 1 Nr. 2 AEG; § 28 I a 1 Nr. 2 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 2 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 2 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 2 MBPlG; allgemein § 74 VI 1 Nr. 2 VwVfG; ebenfalls in allen LStrG, die eine PG vorsehen.

²⁸¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 29.12.1994 – 7 VR 12/94, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3 = juris LS 2 und S. 3 Mitte; ferner instruktiv OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02, (juris LS 1 und S. 2) = NdsVBl. 2003, 13 (LS 1) = NVwZ-RR 2003, 478 (LS 1); ausführlich oben unter II.

²⁸¹⁹ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 32 u. 26.

Ausbleiben von Stellungnahmen sowie den Umgang der Behörde damit treffen die plangenehmigungsrechtlichen Vorschriften generell nicht. Entgegenstehendes Fachrecht, dem insoweit Vorrang einzuräumen wäre, besteht letztlich nicht, weil die entsprechenden Plangenehmigungsregelungen insoweit nicht abschließend sind.²⁸²⁰

Die Präklusionsnorm des § 71 d Abs. 2 VwVfG wird mithin auch bei Plangenehmigungen nicht verdrängt, sondern beansprucht vielmehr Geltung. Dies kommt im Übrigen auch dem Optimierungsgedanken des gesetzlichen Beschleunigungsgebotes des § 10 S. 2 und speziell § 71 b VwVfG am Nächsten, denn besagte Präklusionsregelung in § 71 d II VwVfG erzeugt einen größeren Grad an Beschleunigung, als ihn allein das Fachgesetz in Form der Plangenehmigungsvorschrift erreichen könnte.²⁸²¹ Nach Fristablauf darf bzw. muss die Plangenehmigungsbehörde das Verfahren weiter betreiben, ohne damit einen Verfahrensfehler zu begehen. Sie muss also nicht umständlich die verspätete Stellungnahme des beteiligten Träger öffentlichen Belangs abwarten, sondern kann sich unmittelbar der zeitnahen Entscheidungsfindung zuwenden. Ob eine verspätete Stellungnahme dagegen inhaltlich zu berücksichtigen ist, richtet sich wiederum nach den allgemeinen Regeln, also vor allem dem Amtsermittlungsgrundsatz und bei planerischen Entscheidungen insbesondere dem zu beachtenden Abwägungsgebot.²⁸²² Dieser Auslegung entspricht wohl auch der dokumentierte Wille des Gesetzgebers bei Einführung der Beschleunigungsregelungen in den §§ 71 a bis e VwVfG.²⁸²³ Schließlich dürfte diese Sichtweise zudem einer effizienten Behördenpraxis gerecht werden. Denn den zuständigen Verwaltungsbehörden kann es nicht zugemutet werden, gerade im Falle eines beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens auf verspätete Stellungnahmen zu warten, die das Verfahren unter Umständen erheblich verzögern können. Nur das Verwaltungsverfahren wird erheblich entlastet, eine materiell richtige Plangenehmigungsentscheidung ist dennoch zu finden (s.o.).

Während Stellungnahmen im Rahmen des gesetzlich angeordneten Einvernehmens nicht präkludiert werden können, unterliegen sonstige Äußerungen im Zuge der Benehmensherstellung unter ergänzender Heranziehung von § 71 d Abs. 2 VwVfG mithin ggf. einem begrenzten Ausschluss,

²⁸²⁰ Vgl. zur ergänzenden Anwendung instruktiv *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 71 d Rn. 29 f., wonach im Allgemeinen davon auszugehen ist, dass entsprechende Lücken im Spezialrecht durch eine ergänzende Anwendung der §§ 71 a-e VwVfG geschlossen werden.

²⁸²¹ In diese Richtung, also die Beschleunigungsregelungen auch dann anzuwenden, wenn sich aus dem Fachrecht ein geringerer Grad an Beschleunigung ergeben würde *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1107 unter Verweis auf *Stüer*, DVBl. 1997, 326 (327)).

²⁸²² Eingehend zur formellen und materiellen sog. Behördenpräklusion *Siegel*, DÖV 2004, 589 ff.; ausf. *ders.*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 180 ff. m.w.N. (insb. S. 196 ff.); auch *Röhl/Ladenburger*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, S. 84 ff.; ferner anhand einer empirischen Untersuchung *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 92 ff.

²⁸²³ Vgl. amtl. Begr. zum Entwurf des GenBeschlG in BT-Drs. 13/3995 v. 6.3.1996, S. 8 (zu § 71 a: „insbesondere die Plangenehmigung“), S. 9 (zu § 71 d: „§ 71 Abs.2 erweitert die Präklusion auch auf behördliche Stellungnahmen, die bisher von solchen Regelungen nicht erfasst wurden.“), aber auch S. 7 (zu Art. 1: „Es bleibt im Einzelfall zu prüfen, ob Regelungen eines Fachgesetzes Vorschriften des VwVfG ganz oder teilweise verdrängen. Dies gilt insbesondere für die Regelungen der §§ 71 a bis 71 e VwVfG, deren Geltung z.B. durch die abschließenden verfahrensrechtlichen Regelungen in der 9. BImSchV, der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) und den verfahrensrechtlichen Regelungen im ChemG ausgeschlossen sind.“).

soweit sie nach Ablauf der Frist bei der Plangenehmigungsbehörde eingehen.²⁸²⁴ Sie dürfen nicht einmal mehr berücksichtigt werden nach dem eindeutigen Wortlaut der gesetzlichen Regelung, es sei denn, es greift einer der gesetzlichen Ausnahmetatbestände (§ 71 d II Var. 1-3 VwVfG). Und auch der Gesetzgeber war sich dieser Rechtswirkungen bewußt, was darin zum Ausdruck kommt, dass Abs. 2 des § 71 d VwVfG die Präklusion auch auf behördliche Stellungnahmen erweitern soll, die bisher noch nicht von solchen (verfahrensbeschleunigenden) Regelungen erfasst wurden.²⁸²⁵ Gerade das Instrument der qualifizierten Plangenehmigung wurde bekanntlich zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens geschaffen. Eine Auslegung der plangenehmigungsrechtlichen Benehmensregelung nach diesem Sinn und Zweck führt folglich zu einer ergänzenden, lückenschließenden grds. Anwendung der begrenzten TöB-Präklusion gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG auch und vor allem auf Plangenehmigungsverfahren, *es sei denn* die Rechtmäßigkeit der Entscheidung hängt konkret von der jeweiligen Stellungnahme ab, also insbesondere alle Fälle notwendiger Zustimmung, Genehmigung bzw. Einvernehmens.

War die Fristbemessung hingegen im Ergebnis nicht angemessen, tritt ein Ausschluss nach § 71 d Abs. 2 VwVfG nicht ein.²⁸²⁶ Die von der Plangenehmigungsbehörde zur Stellungnahme gesetzte Frist nach § 71 d Abs. 1 VwVfG ist ferner eine behördliche Frist im Sinne von § 31 VwVfG, so dass auch eine maßvolle *Fristverlängerung* nach Maßgabe dessen Abs. 7 grds. möglich und zulässig ist.²⁸²⁷ In einer veröffentlichten Rechtssache hatte das zuständige Eisenbahn-Bundesamt beispielsweise im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens eine Nachfrist von einer knappen Woche (8 Tage) für die gemeindliche Rückäußerung gesetzt, die vom BVerwG auch nicht beanstandet wurde.²⁸²⁸

Ferner sollte, obwohl gesetzlich nicht angeordnet²⁸²⁹, aus Gründen der Rechtsklarheit, aber auch unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit ein ***Hinweis auf die Rechtsfolgen des § 71 d Abs. 2 VwVfG*** (sog. begrenzte Behördenpräklusion) enthalten sein, damit die Bedeutung der Stellungnahme und die möglichen Konsequenzen einer Fristversäumung bzw. Nichtäußerung hinreichend klargestellt sind (siehe bereits oben zu D. II. 5.).²⁸³⁰ Auch der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum GenBeschlG, konkret den §§ 71 a bis e

²⁸²⁴ In diesem Sinne wohl auch *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 3, § 71 d Rn. 6 u. insb. 19; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 a Rn. 6, § 71 d Rn. 15 f. (16) und § 74 Rn. 163 m.w.N. in Fn. 363; so auch bereits *Jäde*, UPR 1996, 361 (363 re. Sp. o. und S. 369 li. Sp.); ähnlich, aber nicht direkt *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (328 re. Sp. o.); zumindest allg. für die Anwendbarkeit der §§ 71 a-e VwVfG auf die PG *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154; zwar grds. auch für die Geltung der §§ 71 a-e VwVfG im PGV *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 71 a Rn. 2 a.E.; aber a.A. bzgl. § 71 d II VwVfG, a.a.O. § 71 d Rn. 3 a.E. (siehe zur Übereinstimmung aber auch Rn. 5 a.E.).

²⁸²⁵ Amtliche Begründung in BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 d).

²⁸²⁶ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 32, Näheres bei § 31, ferner § 73 Abs. 3 a, dort Rn. 98 ff.

²⁸²⁷ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 26 a.E.; knapp *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 6 a.E.; näher *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 80 ff. (81). Siehe ferner einschlägige Kommentierungen zu § 31 VII VwVfG.

²⁸²⁸ BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 – 11 A 14/98, NVwZ-RR 1999, 296 = UPR 1999, 267 = juris Rn. 10 a.E.

²⁸²⁹ Anders gem. § 73 IV 4 VwVfG bei der Betroffenenanhörung im Planfeststellungsverfahren.

²⁸³⁰ So *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 d Rn. 19 u. insb. Rn. 32 a.E.; ein Hinweis, dass die Bearbeitung im Rahmen eines Sternverfahrens stattfindet, reicht hingegen *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 d Rn. 7 a.E. unter Verweis auf *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959); ferner *Obermayer*, VwVfG, § 71 d Rn. 13, da die Behörde ohnehin rechtskundig sei. Denn die Durchführung eines Sternverfahrens ergibt sich nicht ohne weiteres aus den Akten(auszügen). Ähnlich *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (665), der einen gesonderten Hinweis auf die Präklusions-

VwVfG, vorgeschlagen, einen neuen § 30 a VwVfG²⁸³¹ in das Verwaltungsverfahrensgesetz einzufügen, dessen Abs. 2 S. 1 das Sternverfahren und der weitere S. 2 einen entsprechenden Rechtsfolgenhinweis auf die eintretende Präklusion vorsah.²⁸³² Allerdings war dort der Eintritt der Präklusionswirkung auch in das Ermessen der Genehmigungsbehörde stellt und zudem von einer vorherigen Mitteilung abhängig.²⁸³³

4. Empirische Studie zur begrenzten Behördenpräklusion

Vorweg sei geschickt, dass ein Großteil aller im Jahre 2001 befragten zuständigen (obersten) Landesstraßenbaubehörden angab, dass die §§ 71 a bis e VwVfG nicht anwendbar wären, so dass folglich eine Vielzahl besagter Behörden daher auch nicht von den gesetzlich zwingenden Regelungen der begrenzten Behördenpräklusion nach § 71 d Abs. 2 LVwVfG Gebrauch gemacht haben werden.²⁸³⁴ Dies waren immerhin ca. ein Drittel aller im Straßenbereich zuständigen Behörden, was einigermaßen bedenklich stimmt. Die mangelnde Kenntnis vom Anwendungsbereich der einschlägigen Beschleunigungsbestimmungen der §§ 71 a ff. LVwVfG²⁸³⁵, in diesem Fall speziell die Präklusionswirkung bzgl. Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange, läuft damit eindeutig den Beschleunigungsbestrebungen des Gesetzgebers auf Bundes- wie auch auf Landesebene zuwider. Die angesprochenen verfahrensleitenden Behörden sind daher nachdrücklich aufgerufen, die entsprechenden landes- wie bundesrechtlichen Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren²⁸³⁶ zu nutzen und unter dem Blickwinkel einer bundesweit einheitlichen Verfahrensgestaltung im Plangenehmigungsverfahren von sich aus anzuwenden bzw. anzubieten. Insgesamt bleibt nur zu hoffen, dass sich die Erkenntnis, dass die Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a bis e VwVfG auch oder gerade im beschleunigten plangenehmigungsrechtlichen Genehmigungsverfahren greifen, umfassend in den zuständigen Amtsstuben durchsetzen wird, auch wenn eine Vielzahl der Bestimmungen wie etwa das Sternverfahren i.S.v. § 71 d Abs. 1 VwVfG ohnehin bereits seit längerem Anwendung finden. Auch kann letztlich davon ausgegangen werden, dass inzwischen weit mehr Behörden als noch zum Zeitpunkt der bundesweiten Umfrage im Jahre 2001 von der Anwendbarkeit der §§ 71 a ff. VwVfG im Plangenehmigungsverfahren wissen und diese speziellen Verfahrensregelungen daher auch praktizieren.

möglichkeit verneint, wenn aus den der Behörde zugegangenen Akten erkennbar ist, dass ein Sternverfahren eingeleitet wurde. Denn die angegangenen Behörden wären schließlich rechtskundig.

²⁸³¹ Entwurf des § 30 a VwVfG zu finden in BT-Drs. 13/3995, S. 11 f.; übersichtlicher bei *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl., § 71 a Rn. 10.

²⁸³² BR in seiner Stellungnahme zum GenBeschlG zu Art. 1 Nr. 5 u. 6 in BT-Drs. 13/3995, S. 11 f. (S. 12: zum Entwurf des § 30 a II 2 VwVfG): „Diese Präklusionswirkung tritt jedoch nur dann ein, wenn die Behörde den Träger öffentlicher Belange hierauf hingewiesen hat.“

²⁸³³ Siehe dazu bereits oben 4. Teil D. III. am Ende.

²⁸³⁴ Siehe bundesweite Behördenumfrage im 3. Teil, A. I. 9.1.) und 9.2.). Dieses Ergebnis wird zudem gestützt durch die sozialemprischen Untersuchungen von *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221, S. 127 (Pkt. 6. a) und speziell b) sowie konkret S. 49 ff., dort die empirischen Ergebnisse auf S. 53 ff./Schaubild S. 53 und ernüchterndes Schaubild S. 56) zum Sternverfahren sowie zur Behördenpräklusion ferner S. 92 ff. (emp. Ergebnisse S. 106 ff. und S. 121 ff.), zusammengefasst S. 125 ff. (S. 129, insb. Pkt. 10. d u. e), welche zwischen Mai 1998 und Oktober 2000 am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt wurden.

²⁸³⁵ Bundesbehörden wenden dabei selbstverständlich das VwVfG des Bundes an gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BVwVfG.

²⁸³⁶ §§ 71 a – e LVwVfG bzw. in Schleswig-Holstein identisch in den §§ 138 a – e LVwG geregelt.

E. VERFAHREN

I. Einzureichende Plangenehmigungsunterlagen im Straßenbereich

Im Fernstraßenrecht ist der Antrag auf Erteilung einer Plangenehmigung von der Straßenbaubehörde i.d.R. bei der Planfeststellungsbehörde zu stellen. Welche Behörde das konkret ist, bestimmen die jeweiligen Zuständigkeitsregelungen der Länder zum Vollzug des FStrG.²⁸³⁷ Dem Antrag sind ausweislich der Planfeststellungsrichtlinien 2002²⁸³⁸ in der Regel folgende Unterlagen beizufügen:

- a. Erläuterungsbericht, in dem die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahme begründet ist,
- b. Übersichtskarte,
- c. Übersichtslageplan,
- d. Ausbauquerschnitt,
- e. Lageplan, aus dem auch notwendige Änderungen von Zufahrten und Einfriedungen zu ersehen sind,
- f. Bauwerksverzeichnis,
- g. Grunderwerbsplan und –verzeichnis,
- h. landschaftspflegerischer Begleitplan,
- i. Darstellung der Rechtsbeeinträchtigungen Dritter und Vorlage von Erklärungen der in ihren Rechten betroffenen Dritten über ihr Einverständnis zur Beeinträchtigung ihrer Rechte (z.B. Bauerlaubnis, Kauf(vor)vertrag, Einverständnis über die Änderung von Zufahrten und Einfriedungen),
- j. Darstellung der Rechtsbeeinträchtigung Dritter, mit denen keine Vereinbarungen abgeschlossen werden konnten, mit vorhandenem Schriftverkehr bzw. Aktenvermerk,
- k. Nachweis über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie Unterlagen für die noch zu treffenden öffentlich-rechtlichen Entscheidungen einschließlich der bei der Herstellung des Benehmens abgegebenen Stellungnahme beteiligter Behörden und Gebietskörperschaften,
- l. Leitungsplan und Stellungnahmen der betroffenen Versorgungsunternehmen,
- m. geeignete Angaben nach § 3a UVPG über das Entfallen der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (wenn nicht der Sondertatbestand des § 17 Abs. 1b FStrG für UVP-pflichtige Vorhaben einschlägig ist)
- n. schalltechnische Untersuchung.²⁸³⁹

Mehrere Pläne können dabei in einem Plan vereinigt werden, wenn die Darstellung darunter nicht leidet, d.h. immer noch klar und verständlich bleibt. Wenn und soweit Rechte planbetroffener Dritter schließlich nicht beeinträchtigt werden, ist dies der Planfeststellungsbehörde gegenüber ausdrücklich zu erklären.

²⁸³⁷ Siehe dazu die Übersicht bei *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., Anhang C (S. 973 ff.).

²⁸³⁸ Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (PlafeR 02- Planfeststellungsrichtlinien 2002) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, S. 803 (Nr. 5 Abs. 5).

²⁸³⁹ Die letzten beiden Punkte (m und n) wurden gegenüber den Planfeststellungsrichtlinien 1999 neu aufgenommen.

II. Verfahrensrecht und Verbandsmitwirkung

Auf die Erteilung einer Plangenehmigung finden nach der allgemeinen Regelung des § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 bzw. dem spezielleren und damit vorrangigen Fachplanungsrecht²⁸⁴⁰ (etwa § 17 Abs. 1a S. 2 Hs. 2 FStrG) die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren *keine* Anwendung.²⁸⁴¹ Bei Plangenehmigungsverfahren entfällt damit speziell die aufwendige Öffentlichkeitsbeteiligung samt förmlichem Anhörungsverfahren (öffentliche Bekanntmachung, Planauslegung für 1 Monat mit Einwendungsmöglichkeit und abschließender Erörterungstermin finden nicht statt).²⁸⁴²

Gleichfalls ist eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereine nach Maßgabe der § 58 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG in Plangenehmigungsverfahren von Bundesbehörden bzw. des § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG bei Plangenehmigungen, die von Landesbehörden erlassen werden (einschlägig im Fernstraßenrecht), im Regelfall gesetzlich *nicht* erforderlich, *es sei denn*, es handelt sich ausnahmsweise um die Erteilung einer Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 b FStrG²⁸⁴³ oder die Landesgesetze²⁸⁴⁴ normieren hier etwas anderes (auch z.B. vor Befreiungen von Verboten oder Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 BNatSchG gem. § 60 II 1 Nr. 5 BNatSchG).

1. Beschleunigungsregelungen der §§ 71 a bis e VwVfG

Anwendbar sind in Plangenehmigungsfällen vielmehr die allgemeinen Vorschriften der §§ 9 ff. VwVfG einschließlich der §§ 71 a bis e VwVfG, die nur in planfeststellungsrechtlichen Verfahren ausgeschlossen sind. Die in den §§ 71 c bis e VwVfG aufgeführten Instrumente stellen dabei keine abschließende Regelung dar, d.h. auch weiterhin können im Rahmen des rechtlich Zulässigen (durch Verwaltungsvorschriften bzw. Richtlinien), verfahrensbeschleunigende Maßnahmen

²⁸⁴⁰ Zum Beispiel: § 18 II 2 Hs. 2 AEG; § 28 I a 2 Hs. 2 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 2 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 2 LuftVG; § 2 II 2 Hs. 2 MBPlG; so auch im Landes(straßen)recht.

²⁸⁴¹ Ausgeschlossen sind damit auch die an sich der Beschleunigung dienenden Fristsetzungs- und Präklusionsbestimmungen des § 73 Abs. 2 u. 3a für die Behördenanhörung. Dies hat jedoch seinen berechtigten Grund darin, dass bei der PG die Beschleunigungsvorschriften der §§ 71 a - e VwVfG eingreifen und daher die besondere Fristsetzungs- u. Präklusionsbestimmung des § 71 d VwVfG zur Anwendung gelangt; so insb. *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 163.

²⁸⁴² Vgl. zum plangenehmigungsrechtlichen Verfahren unter Beachtung der aktuellen Rechtslage *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 158 ff.; äußerst instruktiv *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163 f.; ferner *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 154 ff.; weiter *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 ff. (mit guten Ausführungen zur individuellen Bekanntgabe gem. § 41 VwVfG, Rn. 170 b); zu den verschiedenen Verfahrensarten nach § 31 III WHG, § 55 HWaG, § 14 I a WaStrG und § 18 II AEG schließlich *Aschermann* (Freie und Hansestadt Hamburg: Wirtschaftsbehörde, Strom- u. Hafenbau, Planfeststellungsbehörde), Kleiner Planfeststellungsratgeber für Vorhabensträger, 3. Aufl. 2003, S. 26 ff.

²⁸⁴³ Plangenehmigung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben in den neuen Ländern befristet bis zum 31.12.2006.

²⁸⁴⁴ Eine Mitwirkung auch in PG-Verfahren sehen z.B. folgende Landes(naturschutz)gesetze vor: § 39 a I Nr. 4 NatSchG Bln (generell bei der Zulassung v. Vorhaben, die mit nicht vermeidbaren u. nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind); Art. 39 VIII S. 2 Landesverfassung Bbg (Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren, die die natürlichen Lebensgrundlagen betreffen), auch § 38 II 4 Bbg StrG; § 40 I Nr. 6 HmbNatSchG (vor Plangenehmigungen); § 35 I Nr. 4 HNatG (nur soweit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen); § 64 Nr. 3 LNatG M-V (bei PG sowie Verzicht), dazu OVG MV, Beschl. 1.3.2001 - 3 M 8/01 -, NordÖR 2001, 265 = LKV 2002, 194 = juris; § 60 a Nr. 4 NNatG (verschiedene einzeln aufgelistete PG, Nr. 5: Verzicht auf PF); § 38 I a 1 Nr. 2 StrWG NW (Benehmen); § 74 VI 1 Nr. 2 b VwVfG NW; § 12 Nr. 3 e LG NW (PG nach § 31 III WHG); § 51 a I Nr. 6 NatSchG LSA a.F. (früher alle PG), jetzt § 56 IV Nr. 7 NatSchG LSA (nur noch in Fällen v. § 17 I b FStrG); § 141 VI 1 Nr. 2 b LVwG SH (Benehmen). Vgl. zur Verbandsbeteiligung bei Plangenehmigungen *Wilrich*,

vorgeschrieben und ergriffen werden.²⁸⁴⁵ § 71 b VwVfG als allgemeine Beschleunigungsregel legt dies geradezu nahe.²⁸⁴⁶

Hervorzuheben ist hier besonders die Möglichkeit umfassender Beratung und Auskunft gem. § 71 c VwVfG sowie die Option eine Antragskonferenz nach § 71 e VwVfG mit allen beteiligten Stellen abzuhalten, was insgesamt dem umweltrechtlichen Kooperationsprinzip dient und versucht, die Vorteile eines informalen Verwaltungshandelns zu nutzen. Die Antragskonferenz nach § 71 e VwVfG ist dabei dem Scoping-Termin gemäß § 6 UVPG nachgebildet, bei dem der Untersuchungsrahmen für eine erforderliche UVP abgesteckt werden soll (dazu oben)²⁸⁴⁷.²⁸⁴⁸ Damit soll auch außerhalb eines UVP-Verfahrens die Möglichkeit eines „runden Tisches“ eingeräumt werden, wenn hierfür im Interesse einer beschleunigten Plangenehmigungsentscheidung entsprechender Anlass besteht. Hierdurch sollen die Wirkungen des obligatorischen Sternverfahrens gem. § 71 d VwVfG noch verbessert werden.²⁸⁴⁹ Dabei sind mit dem Antragsteller der voraussichtliche zeitliche Ablauf des Verfahrens und die Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung zu erörtern und möglichst abschließend zu klären, ob und ggf. welche Antragsunterlagen noch nachgereicht werden müssen.²⁸⁵⁰

Beachtung ist schließlich dem Sternverfahren gemäß § 71 d VwVfG zu schenken, dessen Abs. 2 weiter eine sog. begrenzte Behördenpräklusion (streng genommen TöB-Präklusion) anordnet.²⁸⁵¹ Die Plangenehmigung ergeht also in einem *nicht förmlichen* Verwaltungsverfahren, was etwa § 37 Abs. 2 S. 2 StrG LSA so explizit normiert. Da die Plangenehmigungsentscheidung gleich einem Planfeststellungsbeschluss einen Verwaltungsakt²⁸⁵² i.S.v. § 35 VwVfG darstellt, müssen auch hier sämtliche formellen und materiellen Voraussetzungen beachtet werden, was speziell für das planerische Abwägungsgebot gilt.

2. Allgemeines Verwaltungsverfahrensrecht

Planbetroffene sind daher gem. § 28 VwVfG vor Erlass der PG anzuhören.²⁸⁵³ Allerdings sehen einzelne LWG etwa vor, dass auch im Plangenehmigungsverfahren nach § 31 III WHG eine öffentliche Anhörung stattfindet.²⁸⁵⁴ Eine Beteiligung Dritter kann sich zudem aus § 13 Abs. 2 VwVfG ergeben. Ferner gelten die allg. Bestimmungen, also für das Recht auf Akteneinsicht § 29 VwVfG. Schließlich ist der VA zu begründen (§ 39 VwVfG), ggf. gem. § 36 VwVfG mit entsprechenden Nebenbestimmungen zu versehen und, sofern nicht fachgesetzlich eine Zustel-

Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 209 ff., speziell Übersicht 6 auf S. 384, die allerdings nicht mehr ganz aktuell ist; *ders.*, DVBl. 2002, 872 (877, zu h).

²⁸⁴⁵ So ausdrücklich BT-Drs. 13/3995, S. 8 zu Nr. 5 (§§ 71 a bis 71 e) bei Einführung besagter Beschleunigungsregelungen im allg. VwVfG des Bundes, speziell zu den einzelnen Vorschriften a.a.O., S. 8 ff.

²⁸⁴⁶ Dazu *Jäde*, UPR 1996, 361 (364 f.); ernüchternd *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1107).

²⁸⁴⁷ Näher zur UVP-Pflicht 4. Teil A. und zur Antragskonferenz D. II. 1.

²⁸⁴⁸ *Stüer*, DVBl. 1997, 326 (328, zu 4.); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 71 e Rn. 3.

²⁸⁴⁹ Amtliche Begründung zum Entwurf des GenBeschlG v. 6.3.1996 in BT-Drs. 13/3995, S. 9 f. (zu § 71 e).

²⁸⁵⁰ Ebd. (S. 10).

²⁸⁵¹ Hierzu ausführlich 4. Teil D. II., speziell III. zu § 71 d II VwVfG.

²⁸⁵² Ausdrücklich als VA wird die PG etwa in § 38 Abs. 2 S. 3 BbgStrG bezeichnet.

²⁸⁵³ Siehe im Fernstraßenrecht Muster 3 (Richtl.-Nr. 5 Abs. 1) der Planfeststellungsrichtlinien 2002 (PlafeR 02), VkB1. 2002, 803 (823 f.). Dazu *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 164.

²⁸⁵⁴ Vgl. die Nachweise bei *Czychowski*, WHG, § 31 Rn. 25 a.

lung vorgeschrieben ist, was bislang²⁸⁵⁵ grundsätzlich²⁸⁵⁶ nicht der Fall ist, nach § 41 VwVfG bekannt zu geben.²⁸⁵⁷ § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG finden dagegen wiederum (noch)²⁸⁵⁸ keine Anwendung. Die Plangenehmigungsbehörde kann jedoch informationshalber *freiwillig* eine öffentliche Bekanntmachung vornehmen, allerdings selbstredend ohne deren besondere Rechtswirkungen, d.h. Lauf der Rechtsbehelfsfrist.²⁸⁵⁹

III. Grundsatz: Keine UVP

Weiter bleibt nochmals festzuhalten, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach nunmehr geltender Gesetzeslage (seit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001)²⁸⁶⁰ im Grundsatz nicht erforderlich ist, da im gesamten Bundesverkehrswegebereich²⁸⁶¹ seit dem 3.8.2001 Anwendungsvoraussetzung ist, dass es sich gerade **nicht** um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf,²⁸⁶² anders nur der befristete Sondertatbestand des § 17 I b FStrG für die neuen Länder und die unbefristeten Regelungen im Landesstraßenbereich (§ 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG).

Eine diesbezügliche sog. Umweltklausel²⁸⁶³ wurde dabei bereits durch das GenBeschlG²⁸⁶⁴ vom 12.9.1996 in den fachplanungsrechtlichen Bereichen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (§ 31 III 1 Nr. 1 u. 2 KrW-/AbfG)²⁸⁶⁵, des Atomrechts (§ 9 b I 2 AtG) und des Wasserhaltungsgesetzes (zunächst § 31 I 3 WHG a.F.; jetzt § 31 III WHG) aufgenommen, um sicherzustellen, dass ein Plangenehmigungsverfahren nur dann zur Anwendung gelangt, wenn kein Planfeststellungsverfahren mit integrierter UVP erforderlich ist. Sollte dabei zu Beginn des Verfahrens²⁸⁶⁶ nach § 3 a S. 1 UVPG festgestellt werden, dass für das Projekt nach den Vorgaben der §§ 3 b bis 3 f UVPG (ggf. Screening im Einzelfall gem. § 3 c UVPG i.V.m. Anlage 1 bzw. 2) eine

²⁸⁵⁵ Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG) beabsichtigt in einigen Fachplanungsgesetzen die Zustellung festzuschreiben: so § 18b Nr. 5 AEG - neu - (vgl. BT-Drs. 16/54, S. 6); § 17b Nr. 7 FStrG - neu - (a.a.O., S. 9); § 14b Nr. 5 WaStrG - neu - (a.a.O., S. 13); § 8 II 2 LuftVG - neu - (a.a.O., S. 15); § 2a Nr. 6 MBPIG - neu - (a.a.O., S. 17) und § 11c Nr. 5 EnWG (a.a.O., S. 20).

²⁸⁵⁶ Vgl. exemplarisch § 17 Abs. 6 FStrG, der explizit nur den Planfeststellungsbeschluss anführt, der zuzustellen ist.

²⁸⁵⁷ Vgl. zu Problemen bei der Bekanntgabe allg. *Neumann*, NVwZ 2000, 1244 (1248 ff. m.w.N. aus der Rspr.).

²⁸⁵⁸ Das aktuelle PIBeschlG beabsichtigt § 8 Abs. 2 S. 2 LuftVG wie folgt neu zu fassen: „Für die Plangenehmigung gelten § 9 Abs. 1 bis 3 dieses Gesetzes (LuftVG) sowie § 74 Abs. 4 und 5 des VwVfG entsprechend; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung.“ (Hervorhebung durch den Verfasser)

²⁸⁵⁹ *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 155.

²⁸⁶⁰ BGBl. I 2001, S. 1950 (2015 ff.). Dazu oben 2. Teil F. VI.

²⁸⁶¹ Mittlerweile auch im Großteil des Landesstraßenbereichs: z.B. Art. 36 III BayStrWG, § 33 III 1 Nr. 3 BremLStrG, § 33 III 1 i.V.m. IV HessStrG, § 38 I 2 NStrG, (allg. § 74 VI 1 Nr. 1b VwVfG NRW), § 5 III 1 Nr. 1 LStrG RP (neu), § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA und § 40 II, III 1 Nr. 3 StrWG SH (allg. § 141 VI 1 Nr. 3 LVwG SH); ähnlich § 37 II 2 StrG BW u. § 20 II 1 Nr. 3 BerlStrG (mit normierter Umweltklausel); anders etwa § 38 III BbgStrG, wonach im Rahmen der Planfeststellung *und Plangenehmigung* alle Vorhaben einer UVP nach dem UVPG unterliegen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Eine PG auch für UVP-pflichtige Vorhaben lassen also § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG zu.

²⁸⁶² Vgl. zur UVP auch *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 162 m.w.N.

²⁸⁶³ Einheitlicher Wortlaut: ... „keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genanntes Schutzgut haben kann“, so auch z.B. § 37 II 2 StrG BW und § 20 II 1 Nr. 3 BerlStrG.

²⁸⁶⁴ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356 f.).

²⁸⁶⁵ Bis 6.10.1996 noch § 7 III 1 Nr. 1 u. 2 AbfG.

²⁸⁶⁶ Vgl. dabei die zwingende Prüfungsreihenfolge im 4. Teil.

UVP-Pflicht besteht, so ist unmittelbar in das förmliche Planfeststellungsverfahren samt Umweltverträglichkeitsprüfung zu wechseln, es sei denn, es existiert ausnahmsweise eine gesetzliche Regelung (s.o.), die es gestattet ein UVP-pflichtiges Vorhaben dennoch im Wege einer Plangenehmigung i.V.m. § 9 Abs. 3 UVPG zuzulassen. In diesen seltenen Fällen plangenehmigungsrechtlicher Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben ist es der Planungsbehörde bei der Alternativenprüfung ferner nicht verwehrt, die UVP auf diejenige Variante zu beschränken, die nach dem aktuellen Planungsstand noch ernstlich in Betracht kommt.²⁸⁶⁷ Dabei bleibt noch zu erwähnen, dass durch die UVP-Richtlinie die materiellrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen des nationalen Rechts für UVP-pflichtige Vorhaben jedoch *nicht* verschärft werden.²⁸⁶⁸

IV. § 71 c VwVfG: Beratung und Auskunft

Abschließend ist noch § 71 c VwVfG (als Ergänzung zur allgemeinen Beratungspflicht des § 25 VwVfG) hervorzuheben, nach dessen Abs. 1 die Plangenehmigungsbehörde verpflichtet ist, soweit erforderlich Auskunft über Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung, einschließlich der damit verbundenen Vor- und Nachteile zu erteilen.²⁸⁶⁹

Vorteil eines Plangenehmigungsverfahrens ist sicher die deutlich kürzere Verfahrensdauer, Nachteil unter Umständen die fehlende planfeststellungsrechtliche Einwendungspräkklusion nach § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG. Entscheidender Umstand ist aber, dass einer Plangenehmigung grds. sämtliche Rechtswirkungen einer Planfeststellung zukommen (nach dem allgemeinen VwVfG indes explizit ohne die enteignungsrechtliche Vorwirkung). Die Auskunft und Beratung soll dabei flexibel und situationsangemessen erfolgen, also bei schwierigeren (Rechts-) Fragen auf Verlangen durchaus schriftlich oder elektronisch (Fax, email usw.), sonst einfach mündlich oder per Telefon. Bei komplexen oder zumindest rechtlich bzw. tatsächlich schwierigen Genehmigungsverfahren ist stets eine umfangreichere Beratungsleistung erforderlich (insb. wenn der Antragsteller nicht anwaltlich vertreten ist) als bei einfachen und leicht überschaubaren Plangenehmigungsverfahren, in denen Auskünfte auch ruhig in standardisierter Form ausreichend sind.²⁸⁷⁰ Speziell bei Investitionsvorhaben bedarf es angesichts der Komplexität der Regelungsmaterien im Umwelt- und Fachplanungsrecht – vor allem auch für kleinere Unternehmen – einer vertiefenden Beratung.²⁸⁷¹

²⁸⁶⁷ So BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95 –, BVerwGE 100, 238 (LS 6 u. S. 249 ff.) = NVwZ 1996, 788 (LS 6 u. S. 791 f. unter Verweis auf BVerwG, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 104 = NVwZ-RR 1996, 68) zur (unterbliebenen) Umweltverträglichkeitsprüfung bei einer *Planfeststellung* für eine Autobahn.

²⁸⁶⁸ Grundlegend und sehr instruktiv BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95 –, BVerwGE 100, 238 (LS 2 u. S. 242 ff.) = NVwZ 1996, 788 (LS 2 u. S. 789, zu 1. c) m.w.N.) zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei einer Planfeststellung für eine Autobahn.

²⁸⁶⁹ Siehe dazu die einschlägigen Kommentierungen; ferner *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1107 ff.); bereits *Jüde*, UPR 1996, 361 (365 ff.); *Stüer*, DVBl. 1997, 326 (327); *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (327 f.); recht knapp *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959). Der Inhalt der Auskunft kann dabei auf die wesentlichen Gesichtspunkte in allg. Form begrenzt werden. Insbesondere kann keine detaillierte Berechnung der wirtschaftlichen Vor- u. Nachteile verlangt werden, denn alle Fragen des finanziellen Risikos hat der Antragsteller grds. in eigener Verantwortung zu entscheiden, *Obermayer*, VwVfG, § 71 c Rn. 6; näher *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 71 c Rn. 5 ff.

²⁸⁷⁰ Vgl. BT-Drs. 13/3995, S. 9 (zu § 71 c); vgl. beispielhaft *Aschermann* (Freie und Hansestadt Hamburg: Wirtschaftsbehörde, Strom- u. Hafenanbau, Planfeststellungsbehörde), Kleiner Planfeststellungsratgeber für Vorhabensträger, 3. Aufl. 2003, S. 1 ff. (zur PG S. 26 ff.) und zum Verfahren S. 44 ff.

²⁸⁷¹ Ebd. in BT-Drs. Denn die von der Behörde getroffenen Maßnahmen und Vorkehrungen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren können nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn die nachfragenden Investoren auch über diese Möglichkeiten umfassend informiert werden.

1. Vor-Antrags-Verfahren gem. § 71 c II VwVfG

Bedeutsam ist auch das sog. Vor-Antrags-Verfahren nach § 71 c Abs. 2 VwVfG, wonach die Behörde bereits vor Stellung eines förmlichen Genehmigungsantrags potentielle Antragsteller – soweit erforderlich – bereits vor Antragstellung zu beraten und ihnen Auskunft zu geben hat, ggf. auch andere Behörden und Dritte hinzuziehen kann.²⁸⁷² Dies wird allerdings in den Fällen, wo eine öffentliche Stelle als Vorhabenträger auftritt, eher selten zum Tragen kommen, da diese in der Regel selbst rechtskundig genug ist. Die Erforderlichkeit bemißt sich wiederum nach den Umständen des konkreten Einzelfalls, insbesondere der sachlichen und rechtlichen Schwierigkeit des Plangenehmigungsverfahrens und auch der Verfahrenskompetenz²⁸⁷³ des Antragstellers. Zu erörtern ist speziell²⁸⁷⁴, welche Nachweise und Unterlagen vom Antragsteller zu erbringen sind (Nr. 1) und – für das Plangenehmigungsverfahren besonders relevant – in welcher Weise die Beteiligung Dritter (oder der Öffentlichkeit in den Ausnahmefällen²⁸⁷⁵ UVP-pflichtiger Vorhaben i.S.v. § 9 Abs. 3 UVPG) vorgezogen werden kann, um letztlich das plangenehmigungsrechtliche Verfahren zu entlasten (Nr. 3)²⁸⁷⁶.

Zum ersten Punkt lässt sich anführen, dass aus der Praxis oft berichtet wird, dass nicht das eigentliche (Plan-) Genehmigungsverfahren, sondern die häufig nicht vollständig vorliegenden Unterlagen für Verzögerungen verantwortlich sind.²⁸⁷⁷ Dabei hängen § 71 c Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 VwVfG eng miteinander zusammen. Denn die bundesweite Behördenumfrage im (Fern-) Straßebereich hat ergeben, dass das Beschleunigungspotential der Plangenehmigung gerade darin liegt, dass sich im Regelfall der Vorhabenträger und nicht die Plangenehmigungsbehörde um die Einholung ggf. erforderlicher Einverständniserklärungen kümmert und zum Teil auch schon die Stellungnahmen der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange mit vorlegt.²⁸⁷⁸

2. Hauptarbeit Antragsteller und Gefahr eines Widerrufs

In der Praxis hat das Plangenehmigungsverfahren damit zur Folge, dass die Arbeit der Plangenehmigungsbehörde (deutlich) erleichtert und beschleunigt wird, während die Hauptarbeit im Gegenzug auf den Antragsteller verlagert wird, der im Vorfeld entsprechende Anhörungen²⁸⁷⁹ durchzuführen hat und dabei auch die erforderlichen Zustimmungen Planbetroffener und z.T.

²⁸⁷² Dazu eingehend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 17 ff. m.w.N.; näher auch *Knack*, VwVfG, § 71 c Rn. 10 ff. (Diese Vorschrift ist die erste bundesrechtliche allg. Regelung über ein solches Vor-Antrags-Verfahren. Sie ist besonders bürgerfreundlich und von einem kooperativen Verwaltungsstil geprägt.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 12 ff.; ferner *Obermayer*, VwVfG, § 71 c Rn. 11 ff.; früher bereits *Jäde*, UPR 1996, 361 (366 f.).

²⁸⁷³ Gerade kleinere Betriebe, die über keine Rechtsabteilung verfügen und nur selten umfangreichere (Plan-) Genehmigungsanträge stellen, dürften zumeist (erhebliche) Schwierigkeiten bei der Antragstellung haben.

²⁸⁷⁴ Die Aufzählung in § 71 c II 1 Nr. 1-4 VwVfG ist nicht abschließend, vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 12 a.E.; so auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 23.

²⁸⁷⁵ Im Fernstraßenrecht der neuen Länder befristet bis zum 31.12.2006 gem. § 17 I b FStrG möglich und auch unbefristet in den Landesstraßengesetzen der neuen Bundesländer Brandenburg (§ 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), Sachsen (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und Thüringen (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG) zulässig.

²⁸⁷⁶ Hierzu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 27 f. (insb. Rn. 28 a.E.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 15; *Knack*, VwVfG, § 71 c Rn. 15; *Jäde*, UPR 1996, 361 (367, li. Sp. M.).

²⁸⁷⁷ *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (959)

²⁸⁷⁸ Vgl. insg. bundesweite Behördenumfrage im 3. Teil A. I. speziell Frage 3.).

²⁸⁷⁹ *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 164, geht davon aus, dass die zuständige Plangenehmigungsbehörde dadurch allerdings nicht ohne weiteres von ihrer verfahrensrechtlichen Informations- u. Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG

auch Stellungnahmen der TöB einholen muss.²⁸⁸⁰ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es zwar gängige Plangenehmigungspraxis ist, dass der Träger des Vorhabens erforderliche Einverständniserklärungen bereits im Vorfeld einholt, diese Vorgehensweise jedoch ein nicht unerhebliches Risiko in sich birgt. Denn eigentlicher Adressat der Einverständniserklärung ist letztlich diejenige Behörde, die verbindlich über die Verfahrensart zu entscheiden hat und der sonst gegenüber die Abwehrrechte geltend zu machen wären.²⁸⁸¹ Es besteht daher für einen nicht unerheblich langen Zeitraum die Gefahr eines Widerrufs. Denn die – regelmäßig vom Vorhabenträger bereits im Stadium der Planausarbeitung – eingeholte Einverständniserklärung wird erst bindend, wenn sie der Zulassungsbehörde zugeht und das Plangenehmigungsverfahren mit dem Antrag des Vorhabenträgers auf Zulassung beginnt. Sie kann daher bis zu diesem Zeitpunkt in entsprechender Anwendung des § 130 Abs. 1 und 3 BGB widerrufen werden.²⁸⁸² Zudem ist die Anhörung Betroffener und die Benehmenserstellung letztlich ureigenste Aufgabe der zuständigen Plangenehmigungsbehörde.

3. Hinzuziehung Dritter und Behörden

§ 71 c Abs. 2 S. 2 VwVfG schafft ferner die Möglichkeit, andere Behörden und – mit Zustimmung des zukünftige Antragstellers – auch Dritte der Vorabberatung hinzuziehen. In Betracht kommen hier etwa Behördenstellen, deren Zuständigkeiten im Plangenehmigungsverfahren bei der Plangenehmigungsbehörde konzentriert werden und wo sich bereits im Vorfeld Konfliktpotential abzeichnet, speziell aber diejenigen Stellen, deren Zustimmung oder Einvernehmen gesetzlich erforderlich ist²⁸⁸³, also etwa die zuständige Wasserbehörde gem. § 14 Abs. 2 WHG analog²⁸⁸⁴ oder betroffene Gemeinden (soweit § 38 BauGB nicht einschlägig ist, also kein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung vorliegt)²⁸⁸⁵.

Schließlich erscheint insbesondere die Hinzuziehung potentiell betroffener Dritter im Interesse einer zügigen Vorhabenrealisierung sinnvoll, weil der Antragsteller hierdurch in die Lage versetzt wird, auf Einwände bereits vor Antragstellung Rücksicht zu nehmen bzw. entsprechende Einverständniserklärungen vorzubereiten. Eine frühzeitige Beteiligung kann insgesamt dazu führen, Widerstände abzubauen und Akzeptanz für das geplante Projekt zu schaffen.

Auch wenn § 71 c II 2 VwVfG Träger öffentlicher Belange (die keine Behörden sind) nicht ausdrücklich anführt, erscheint ihr Hinzuziehen jedoch ggf. zweckmäßig und möglich²⁸⁸⁶, um sich abzeichnende Konfliktkonstellationen sinnvollerweise frühzeitig zu klären, auch wenn das

befreit wird, nur weil der Vorhabenträger entsprechende schriftliche Einverständniserklärungen Drittbetroffener vorlegt.

²⁸⁸⁰ Siehe insg. 3. Teil A. I. Frage 3.), 4.1.), 5.3.), 9.1.), 13.1.) und 13.2.) sowie 17.).

²⁸⁸¹ So VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03 –, VBIBW 2004, 341 (LS 2 u. S. 343, zu c). In der entschiedenen Rechtssache war dies gem. § 37 Abs. 8 StrG BW daher allein das Regierungspräsidium als die für das gesamte Verfahren zuständige Behörde (Zulassungsbehörde) und nicht der Vorhabenträger (Träger der Straßenbaulast). Dazu bereits 4. Teil C. II. (speziell 2.).

²⁸⁸² VGH BW, a.a.O. VBIBW 2004, 341 (LS 3 u. S. 342 f.); näher 4. Teil C. II. 3.

²⁸⁸³ Hierzu 4. Teil D. II. 6.

²⁸⁸⁴ Dazu näher 5. Teil B. III.

²⁸⁸⁵ Ausführlich 5. Teil B. IV.

²⁸⁸⁶ So auch Clausen, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 71 c Rn. 17; a.A. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 71 c Rn. 37.

Plangenehmigungsverfahren letztlich nur eine Benehmensherstellung vorsieht (allg. § 74 VI 1 Nr. 2 VwVfG, im Fachplanungsrecht exemplarisch § 17 I a 1 Nr. 2 FStrG). Denn eine frühzeitige Einbeziehung „aller“ später sowieso zu beteiligender Stellen, also Behörden und weiter gefasst TöB, deren Aufgabenbereich berührt wird sowie mit Zustimmung des Antragstellers Dritter (speziell potentiell Betroffener) muss wenigstens zulässig sein, auch wenn im Ergebnis tatsächlich nur einige Wenige hinzugezogen werden, um neuralgische Punkte vorweg zu besprechen und damit das eigentliche Plangenehmigungsverfahren zu entlasten. Stets ist jedoch im Auge zu behalten, das plangenehmigungsrechtliche Hauptverfahren zu beschleunigen, wo dies nicht der Fall ist, sollte von einer Hinzuziehung eher abgesehen werden.

4. Mitteilung über Vollständigkeit der Unterlagen / Verfahrensdauer

Der Verfahrensstraffung dient ferner das in § 71 c Abs. 3 VwVfG niedergelegte Erfordernis, wonach dem Antragsteller (Vorhabenträger) nach Eingang der Unterlagen von der Plangenehmigungsbehörde *unverzüglich* mitzuteilen ist, ob die Angaben in den Antragsunterlagen vollständig sind und speziell mit welcher Verfahrensdauer aufgrund bisheriger Erfahrungen in vergleichbaren Fällen zu rechnen ist.²⁸⁸⁷ Die Mitteilung ist allerdings weder eine Zusicherung i.S.v. § 38 VwVfG, noch ein Verwaltungsakt, sondern lediglich eine informelle Wissensbekundung.²⁸⁸⁸ Niedergelegt sind hier zwei selbständige Rechtspflichten, wobei die erste eine korrekte Antragstellung gewährleisten soll und die andere darauf abzielt, dass die Plangenehmigungsbehörde nach Möglichkeit einen genauen Terminplan aufstellt, an den sie sich auch hält. Dies erhöht für den Vorhabenträger die Transparenz des Verfahrens und ermöglicht ihm dadurch eine genauere Zeitplanung.²⁸⁸⁹ Vergleichbare Regelungen existieren jedoch zumeist bereits in einigen Ländern in Form von Verwaltungsvorschriften.

Selbst wenn dies nicht ausdrücklich aus dem Wortlaut von § 71 c III VwVfG zum Ausdruck kommt, so ist aber auch die Angabe der ungefähren *Verfahrensdauer* zulässig, wenn bei Eingang des Antrags noch keine exakte Zeitangabe möglich ist.²⁸⁹⁰ Wie präzise die Mitteilung letztlich sein muss, hängt jedoch wie stets von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, d.h. wenn eine exakte Zeiteingrenzung möglich ist, hat diese auch zu erfolgen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich zum Verfahrensbeginn und aufgrund unvorhersehbarer Unwägbarkeiten naturgemäß nur um eine ungefähre Schätzung handeln kann. Eine Überschreitung (Überschreitungen eher weniger relevant) der mitgeteilten²⁸⁹¹ Frist kann daher nur dann *Amtshaftungsansprüche* des Antragstellers begründen, wenn die Behörde bei ihrer Schätzung schwere Fehler gemacht hat.²⁸⁹² Eine definitive Festlegung der Plangenehmigungsbehörde, wovon hier nur eher

²⁸⁸⁷ Vgl. BT-Drs. 13/3995, S. 9 re. Sp. o. (zu § 71 c); näher *Knack*, VwVfG, § 71 c Rn. 19 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 39 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 18 f.; *Obermayer*, VwVfG, § 71 c Rn. 18 ff.; *Jäde*, UPR 1996, 361 (367 f.).

²⁸⁸⁸ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 39; näher *Knack*, VwVfG, § 71 c Rn. 22; allerdings kann eine unrichtige oder unvollständige Mitteilung Schadensersatzansprüche auslösen, so *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 18 a.E.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 42 unter Verweis auf Rn. 14 m.w.N.; restriktiver *Obermayer*, VwVfG, § 71 c Rn. 20; nur wenn die Behörde bei ihrer Schätzung „schwere Fehler gemacht hat“ unter Verweis auf *Jäde* UPR 1996, 361 (366); a.A. *Knack*, a.a.O., VwVfG, § 71 c Rn. 22 (S. 1302 oben).

²⁸⁸⁹ BT-Drs. 13/3995, a.a.O., S. 9 re. So. o.

²⁸⁹⁰ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 42.

²⁸⁹¹ § 71 c III VwVfG verlangt die Mitteilung *unverzüglich*, also *ohne schuldhaftes Zögern* im Sinne von § 121 I 1 BGB.

²⁸⁹² *Obermayer*, VwVfG, § 71 c Rn. 20; *Jäde* UPR 1996, 361 (366: „Amtshaftungsansprüche werden nur bei *größlicher Fehlsamkeit* der in Aussicht gestellten Verfahrensdauer in Betracht kommen.“); *Oberrath/Hahn*, VBIBW 1997,

abgeraten werden kann, die jedoch später nicht eingehalten wird, stellt als fehlerhafte Auskunft damit eine Amtspflichtverletzung dar und kann entsprechende Schadensersatzansprüche auslösen.²⁸⁹³

V. Amtspflichtverletzung bei erheblicher Verfahrensverzögerung

Zuletzt bleibt darauf hinzuweisen, dass der BGH mit wechselnden Begründungsansätzen eine Amtspflichtverletzung der Behörden anerkannt hat, Anträge mit der gebotenen Beschleunigung zu bearbeiten und auch unmittelbar nach Prüfungsabschluss zu bescheiden.²⁸⁹⁴ Schuldhaftige Verletzungen dieser Amtspflicht führen zu den bereits angesprochenen Amtshaftungsansprüchen gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG.²⁸⁹⁵ Durch die Beschleunigungspflichten der §§ 71 b bis e VwVfG wird dabei die Schwelle für das Vorliegen einer solchen Amtspflichtverletzung wohl eher (deutlich) gesenkt.²⁸⁹⁶

F. UMFANG DER PLANFESTSTELLUNG BZW. PLANGENEHMIGUNG

Die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung erstreckt sich im Fernstraßenrecht vor allem auf

- a. Straßenbestandteile, wie den Straßenkörper, den Luftraum über dem Straßenkörper, das Zubehör,
- b. Nebenanlagen,
- c. Nebenbetriebe,
- d. Flächen, deren vorübergehende Inanspruchnahme zur Durchführung des Straßenbauvorhabens erforderlich ist, z.B. Flächen für die Lagerung von Baumaterial oder Ablagerung von Boden, für Arbeitsstreifen, die Anlage von Baustraßen, Umfahungsstrecken,
- e. Folgemaßnahmen an anderen Anlagen, die aufgrund des Straßenbauprojekts notwendig werden (§ 75 I 1 Hs. 1 VwVfG). Notwendig sind Folgemaßnahmen, wenn ohne sie nachhaltige Störungen der Funktionsfähigkeit anderer Anlagen zu erwarten sind,²⁸⁹⁷
- f. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen i.S.v. § 19 II BNatSchG sowie Ersatzzahlungen gem. § 19 IV BNatSchG in Verbindung mit den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen,

241 (243, li. Sp. u., allerdings versehentliche Angabe von § 71 b Abs. 3 VwVfG); allg. und nicht näher spezifiziert *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 71 c Rn. 18 a.E.; .A. *Knack*, VwVfG, § 71 c Rn. 22.

²⁸⁹³ Siehe *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 71 c Rn. 42; speziell auch vorige Fn.

²⁸⁹⁴ Dazu *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1108) m.w.N. in Fn. 61.

²⁸⁹⁵ Ausführlich zur Haftung bei Amtspflichtverletzung *Palandt*, 64. Aufl., § 839 Rn. 1 ff. m.w.N. auch zur Rspr. (speziell Rn. 44 zu Auskünften: Es ist Amtspflicht eines Beamten, der die Erteilung von Rat oder Auskunft übernommen hat, diese richtig, klar, unmißverständlich und vollständig zu erteilen, selbst wenn keine Pflicht zur Auskunftserteilung bestand).

²⁸⁹⁶ *Ziekow*, a.a.O., DVBl. 1998, 1101 (1108, re. Sp u.), der in diesem Zusammenhang auch an eine entsprechende *Dokumentationspflicht* der Behörden denkt, um dem Gedanken der Verteilung von Risikosphären im Beweisrecht angemessen Rechnung zu tragen.

²⁸⁹⁷ Beispiele für Folgemaßnahmen: Verlegung von Wegen und Gewässern sowie Versorgungsleitungen; Absenkung von Gleisen; Überführung von Straßen; Umsetzung oder Umgestaltung von Baudenkmalern; Verlegung von Vermessungsfestpunkten, entnommen den Richtlinien für die Planfeststellung nach dem BFStrG (Plafer 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002), VkB1. 2002, 803, Nr. 8 (S. 807 f.).

- g. Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“²⁸⁹⁸ im Sinne von § 34 V BNatSchG in Verbindung mit den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen,
- h. Lärmschutz,
- i. sonstige Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte Dritter erforderlich sind.²⁸⁹⁹

²⁸⁹⁸ Siehe dazu die §§ 32-38 BNatSchG bzw. die entsprechenden Kommentierungen.

²⁸⁹⁹ Beispiel: Einbau v. Leichtflüssigkeitsabscheidern vor oder in Gewässern. In die Planfeststellung bzw. Plange-
nehmigung kann die Festsetzung der Flächen für die der Sicherheit u. Ordnung dienenden Anlagen an Bundesfern-
straßen, wie für a. Polizeistationen, b. Einrichtung der Unfallhilfe, c. Hubschrauberlandeplätze, d. Zollanlagen,
einbezogen werden, sofern diese Anlagen eine unmittelbare Zufahrt zur Bundesfernstraße erhalten sollen gem. § 17 a
FStrG. Siehe im Einzelnen weiter a.a.O., PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002, VkB1. 2002, 803, Nr. 8 (S.
807 f.).

5. TEIL: RECHTSWIRKUNGEN DER QUALIFIZIERTEN PLANGENEHMIGUNG

Seit der Entwicklung des Rechtsinstituts der zunächst einfachen²⁹⁰⁰ und später qualifizierten²⁹⁰¹ Plangenehmigung in den verschiedenen Fachplanungsgesetzen²⁹⁰² waren die Rechtswirkungen dieses Instrumentes in Schrifttum und Rechtsprechung sehr umstritten, zumal sich eine einheitliche Kodifikation erst im Laufe der Jahre – insbesondere erst im Zuge der sog. Beschleunigungsnovellen der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts – herausbildete (ausgenommen ist § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG, der immer noch in seiner ursprünglichen Fassung so besteht).

Die Möglichkeit, an Stelle eines komplexen und insbesondere langwierigen Planfeststellungsverfahrens eine einfache Genehmigung zu erteilen, war dabei schon früher in verschiedenen Fachplanungsgesetzen vorgesehen, wie z.B. § 31 Abs. 1 S. 3 WHG a.F. quasi als dem Urtyp des Plangenehmigungsverfahrens (seit 1957), § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG a.F. (seit 1968), § 7 Abs. 2 AbfG a.F. (seit 1972; jetzt § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG) und § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG (seit 1976), jedoch kamen ihr nicht die umfassenden und verfahrensstraffenden Rechtswirkungen der Planfeststellung zu.²⁹⁰³ Insbesondere mangelte es ihr an der speziellen – umfassenden – Konzentrationswirkung. Ähnlich die Regelungen im Bundesverkehrswegebereich, wonach die Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben konnte gem. § 17 Abs. 2 FStrG a.F.²⁹⁰⁴ (seit 1953)²⁹⁰⁵, § 8 Abs. 2 LuftVG a.F. (seit 1958)²⁹⁰⁶, § 28 Abs.

²⁹⁰⁰ Zur Unterscheidung etwa *Paetow*, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 129 a; irreführend indes *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 151, der die heutige (qualifizierte) PG als „einfache oder kleine PG“ bezeichnet und demgegenüber nur die fernstraßenrechtliche und personenbeförderungsrechtliche Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 a FStrG u. § 28 Abs. 1 a PBefG, welche auch bei *nicht wesentlicher* Rechtsbeeinträchtigung zulässig sind, als „qualifizierte oder große PG“ klassifiziert. Dies ist aber so nicht richtig. Qualifiziert sind seit dem GenBeschlG v. 12.9.1996 grds. **alle** Plangenehmigungen, da ihnen ausdrücklich entweder spezialgesetzlich oder allgemein nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG die Rechtswirkungen der Planfeststellung zukommen (nach dem fachbereichsübergreifenden VwVfG allerdings ohne enteignungsrechtliche Vorwirkung, was aber auch nicht erforderlich ist, da die PG nur Anwendung findet, wenn Rechte anderer gerade „nicht“ beeinträchtigt werden). Zur Entwicklung der einfachen PG ausf. *Ringel*, Fn. 2, S. 17 ff.

²⁹⁰¹ *Qualifiziert*, weil der PG grds. die gleichen Rechtswirkungen wie der PF zukommen; vgl. nur § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG, § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG, § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG, § 18 II 2 Hs. 1 AEG, § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG, § 2 II 2 Hs. 1 MBPIG und allg. nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG, dort allerdings mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung (diese ist aber nur relevant, soweit die PG auch bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist, also allein im Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht sowie in einigen LStrG).

²⁹⁰² Zum Wasserrecht speziell *Vollmöller*, BayVBl. 2000, 137 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 31 Rn. 38 ff. (insb. Rn. 44); *Kotulla*, WHG, 2003, § 31 Rn. 56 ff. (insb. Rn. 62 u. zum UVP-pflichtigen Gewässerausbau bereits Rn. 53 ff.); zur alten Rechtslage *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994; zum Kreislaufwirtschafts- u. Abfallrecht anschaulich *Kunig/Paetow/Versteyl*, § 31 Rn. 129 ff.; eingehend *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996 (zum Anwendungskonzept detailliert S. 34 ff. m.w.N., zu den Rechtswirkungen S. 179 ff.); prägnant *Thiel*, VR 2001, 295 (zu den Rechtswirkungen S. 296 ff).

²⁹⁰³ Ausf. zur Entwicklung der PG 2. Teil der Arbeit sowie *Ringel*, a.a.O., 1996, S. 34 ff. u. zu den Rechtswirkungen S. 179 ff.; speziell zur Konzentrationswirkung *Axer*, DÖV 1995, 495 ff.

²⁹⁰⁴ Die Entscheidung der obersten Landesstraßenbaubehörde nach § 17 II 3 FStrG a.F., dass bei Straßenänderungen u. -erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung eine PF unterbleiben kann, enthält zugleich die ö.-r. Zulassung der geplanten Straßenbaumaßnahme, BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26/78, BVerwGE 64, 325 (LS 1, S. 329 f.) = NJW 1982, 1546. Die Entscheidung ist auch VA (LS 2). Damals wurde sie undifferenziert mit § 31 I 3 WHG a.F. bzw. § 14 I 2 WaStrG a.F. gleichgesetzt und als „*Plangenehmigung*“ bezeichnet, a.a.O., S. 330 oben.

²⁹⁰⁵ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) v. 6.8.1953, BGBl. I S. 903 (908, § 17 II FStrG a.F.).

²⁹⁰⁶ Im Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 5.12.1958 noch § 7 b II LuftVG, BGBl. I S. 899 (901); in der Bekanntmachung der Neufassung des Luftverkehrsgesetzes v. 10.1.1959 dann § 8 II LuftVG, BGBl. I S. 9 (11).

2 PBefG a.F.²⁹⁰⁷ (seit 1961)²⁹⁰⁸ und § 36 Abs. 2 BBahnG a.F. (seit 1981; jetzt § 18 Abs. 3 AEG)²⁹⁰⁹. Damals sah das BVerwG²⁹¹⁰ in der Entscheidung, dass die Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben konnte, noch recht undifferenziert eine „Plangenehmigung“. Heute wird klassischerweise zwischen drei Verfahrensarten (im Fernstraßenrecht sogar fünf)²⁹¹¹ unterschieden: 1.) Planfeststellung, 2.) Plangenehmigung und 3.) dem Entfallen von beidem in Fällen unwesentlicher Bedeutung (sog. Verzicht bzw. Planfreistellung)²⁹¹². Angemessener erscheint es daher, das Entfallen von Planfeststellung (und Plangenehmigung) in Fällen unwesentlicher Bedeutung der heutigen Planfreistellung i.S.v. § 17 Abs. 2 FStrG gleichzustellen.²⁹¹³

Im Zuge der Wiedervereinigung und um gleichwertige Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern zum übrigen Bundesgebiet zu schaffen, wurde mit dem befristeten und auf die neuen Länder begrenzten Sonderrecht des § 4 VerkPBG²⁹¹⁴ schließlich erstmals das Beschleunigungsinstrument der *qualifizierten* Plangenehmigung geschaffen. Nach § 4 Abs. 2 VerkPBG kamen ihr ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG bzw. für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 LuftVG zu. Mit dem PIVereinfG²⁹¹⁵ vom 17.12.1993 wurde das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung zunächst nur im Bundesverkehrswegebereich eingeführt und im Zuge des GenBeschlG²⁹¹⁶ vom 12.9.1996 schließlich in § 74 Abs. 6 VwVfG fachbereichsübergreifend als allgemeines Rechtsinstitut übernommen, soweit nicht vorrangiges Fachplanungsrecht das Plangenehmigungsverfahren spezialgesetzlich regelt.

²⁹⁰⁷ Die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens abzusehen, ist ein VA (zu § 28 II PBefG a.F.), BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - 7 C 24/73, NJW 1977, 2367 (LS 1).

²⁹⁰⁸ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) v. 21.3.1961, BGBl. I S. 241 (249, § 28 II PBefG a.F.).

²⁹⁰⁹ Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes (3. BbÄndG) v. 22.12.1981, BGBl. I S. 1689 (1691, Nr. 8 a).

²⁹¹⁰ Zu § 28 II PBefG a.F. BVerwG, Urt. v. 8.10.1976 - VII C 24/73, NJW 1977, 2367; so eindeutig zum gleichlautenden § 17 II FStrG a.F. BVerwG, Urt. v. 15.1.1982 - 4 C 26.78, BVerwGE 64, 325 (330 oben) = NJW 1982, 1546.

²⁹¹¹ Planfeststellung mit und ohne UVP (§ 17 I FStrG i.V.m. UVPg), Plangenehmigung mit bzw. ohne UVP (§ 17 I a / b FStrG) und Entfallen von PF u. PG gem. § 17 II FStrG. Dazu *Stier/Probstfeld*, UPR 2001, 361 ff.; kritisch *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133 (1134 f.).

²⁹¹² Näher *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff.; *dies.*, VBIBW 1998, 285 (291). Die offizielle Verlautbarung, dass PF u. PG entfallen, da ein Fall von unwesentlicher Bedeutung vorliegt, wird auch als „Negativattest“ bezeichnet.

²⁹¹³ So auch aml. Begr. zum Entwurf des PIVereinfG, BT-Drs. 12/4328, S. 19 re. Sp. M. (zu § 36 b III BBahnG, entspricht dem heutigen § 18 II AEG); gleichfalls § 28 II PBefG, § 18 II AEG, § 14 I b WaStrG, § 8 III LuftVG, § 2 III MBPig, allg. § 74 VII VwVfG. Siehe zu diesem dreistufigen Regelungssystem *Ringel*, a.a.O., 1996, S. 221 ff. (229 ff.); ungenau *Timmermans*, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 89 ff. (92 a.E.); *dies.*, VBIBW 1998, 285 (290 f.), die in der Planfreistellung eine Zulassungsentscheidung sieht sowie *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (796), der von „Zulassungsfreistellung“ spricht; ungenau *Dürr*, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 169 („Zulassungsfreistellung“, richtig indes „Planfreistellung“).

²⁹¹⁴ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (2175).

²⁹¹⁵ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.: § 36 b II BBahnG (jetzt § 18 II AEG); § 17 I a FStrG; § 14 I a WaStrG; § 8 II LuftVG; § 28 I a PBefG. Mit dem Gesetz v. 23.11.1994 folgte noch § 2 II MBPig, BGBl. I S. 3486.

²⁹¹⁶ Gesetz z. Beschleunigung v. Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354.

Sei es fachplanungsrechtlich²⁹¹⁷ oder unter Heranziehung der allg. Regelung in § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG²⁹¹⁸ stets ist normiert, dass die Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat (nach dem VwVfG jedoch *expressis verbis* mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung). Einige plangenehmigungsrechtliche Regelungen im Landesrecht schränken diese (umfassenden) Rechtswirkungen jedoch teilweise ein – so auch folgende Landesstraßengesetze: Beispielsweise wird nur § 75 Abs. 1 VwVfG (Zulassungs-, Konzentrations- und Gestaltungswirkung)²⁹¹⁹ oder sogar lediglich § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG (Genehmigungs- u. Konzentrationswirkung)²⁹²⁰ für anwendbar erklärt. Gleichfalls normiert § 8 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 LuftVG seit seiner Einführung durch das PIVereinfG im Dezember 1993, dass der luftverkehrsrechtlichen Plangenehmigung (nur) die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 9 Abs. 1 LuftVG zukommen²⁹²¹, also entsprechend dem Wortlaut von § 75 Abs. 1 VwVfG lediglich Zulassungs-, Konzentrations- und Gestaltungswirkung, wobei § 9 I 1, 2 LuftVG zudem nicht einmal ausdrücklich die Genehmigungswirkung erwähnt, sondern diese wohl vielmehr stillschweigend voraussetzt. Andererseits wird der Plangenehmigung aber z.T. auch ausdrücklich enteignungsrechtliche Vorwirkung zuerkannt.²⁹²² Dies ist allerdings nur erforderlich, wenn der fachplanungsrechtliche Anwendungsbereich auch die unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung mitumfasst, wie bundesrechtlich etwa im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie den überwiegenden Landesstraßengesetzen²⁹²³ normiert, so dass unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf fremdes Eigentum zugegriffen werden kann, soweit die Inanspruchnahme unter Berücksichtigung der Grundstücksgröße und der konkreten Verwendungsart noch als „nicht wesentlich“ eingestuft werden kann.²⁹²⁴

Im Folgenden werden die einzelnen rechtlichen Wirkungen, die nunmehr kraft Gesetzes auch dem Plangenehmigungsbeschluss zukommen, detailliert erörtert. Grundsätzlich entfaltet der Planfeststellungsbeschluss Gestattungs- bzw. Genehmigungswirkung (§ 75 I 1 Hs. 1 VwVfG), Konzentrations- bzw. Einheits- oder Ersetzungswirkung (§ 75 I 1 Hs. 2 VwVfG), Gestaltungswirkung (§ 75 I 2 VwVfG), Ausschluss- bzw. Duldungswirkung (§ 75 II 1 VwVfG) und enteig-

²⁹¹⁷ § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG; § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG (Verweis auf § 9 I LuftVG); § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG; § 2 II 2 Hs. 1 MBPIG; so auch zumeist im Landesrecht (etwa LStrG).

²⁹¹⁸ Landes- wie Bundesrecht, nur in Schleswig-Holstein in § 141 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 LVwG SH geregelt (textgleich).

²⁹¹⁹ § 45 III 4 StrWG-MV (ehemals S. 3); ehemals § 39 II 4 SächsStrG a.F. (anders aber jetzt § 39 V 3 Hs. 1 SächsStrG, neu gefasst durch Art. 3 des G. v. 1.9.2003, SächsGVBl. S. 418/425); § 38 II 3 ThürStrG. So auch die aufgehobene Vorschrift des ehemaligen § 4 II 1 VerkPBG.

²⁹²⁰ § 37 II 3 StrG LSA; so ehemals auch § 37 II 3 Hs. 1 StrG BW (anders aber die aktuelle Fassung, vgl. nur § 37 II 3 StrG BW, wo der PG sogar ausdrücklich enteignungsrechtliche Vorwirkung zugesprochen wird).

²⁹²¹ Allerdings ist eine Klarstellung bzw. Änderung durch Art. 5 Nr. 3 lit. a des Gesetzentwurfs zum Planungsbeschleunigungsgesetz geplant (BR-Drs. 363/05, S. 20). § 8 II 2 LuftVG soll wie folgt gefasst werden: „Für die Plangenehmigung gelten § 9 Abs. 1 bis 3 dieses Gesetzes (LuftVG) sowie § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG entsprechend; (...)“

²⁹²² Etwa § 19 I 2, 3 i.V.m. II FStrG; § 30 I, 2 PBefG; § 22 I, II AEG; § 7 I, II MBPIG; indirekt § 20 I WaStrG (vorzeitige Besitzeinweisung); landesrechtlich: § 37 II 3 StrG BW; § 42 I 2, 3 i.V.m. II BbgStrG; § 43 I 2, 3 i.V.m. II Sächs StrG; § 42 I 2, 3 i.V.m. II Thür StrG. Diese Rechtswirkung ist unnötig und somit ihre Normierung überflüssig, sofern die PG nur zur Anwendung kommen kann, wenn Rechte anderer „nicht“ beeinträchtigt werden (vgl. § 74 VI 1 Nr. 1 i.V.m. 2 Hs. 1 VwVfG), also damit auch nicht unmittelbar fremdes Eigentum in Anspruch genommen werden kann, also vor allem im gesamten Bundesverkehrswegebereich mit Ausnahme von § 17 I a 1 Nr. 3, b FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG, wo eine PG auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist.

²⁹²³ So z.B. § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 StrWG-MV („geringfügige“ Beeinträchtigung); § 5 III 1 LStrG RP; § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

²⁹²⁴ Siehe dazu 4. Teil C. I. 4.

nungsrechtliche Vorwirkung (nicht in § 75 VwVfG geregelt), soweit fachgesetzlich ausdrücklich angeordnet. Neben der Konzentrationswirkung des § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG, die primär der Vereinfachung und Beschleunigung des gesamten Verwaltungsverfahrens dient (s.o.), kommt daneben der Gestaltungs- und Duldungswirkung gem. § 75 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 1 VwVfG besondere Bedeutung zu. Die in § 75 II 2-5 VwVfG enthaltenen, zumeist als Ausgleichswirkungen bezeichneten Regelungen stellen dabei keine eigenständige planfeststellungstypische Rechtswirkung dar, sondern betreffen vielmehr die verfahrensrechtliche und inhaltliche Ergänzung eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbeschlusses²⁹²⁵ nach dessen Unanfechtbarkeit.²⁹²⁶

Wesentliches Merkmal der Planfeststellung wie nunmehr auch der Plangenehmigung liegt vor allem darin, dass *eine* Behörde in *einem* umfassenden Verfahren *eine* abschließende Gesamtentcheidung trifft, so dass neben ihr andere behördliche Entscheidungen (Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen usw.) grds. nicht mehr erforderlich sind. Dadurch wird das Verfahren erheblich vereinfacht und letztlich beschleunigt, denn sonst müssten viele einzelne Verwaltungsverfahren nebeneinander durchgeführt werden, in denen wiederum mehrere sog. konkurrierende Parallelentscheidungen getroffen würden. Dennoch hat auch die Plangenehmigungsbehörde alle berührten öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln, zu berücksichtigen und letztlich untereinander sowie gegeneinander gerecht abzuwägen, da es sich insoweit um eine klassische Planungsentscheidung handelt. Die materiellen Anforderungen sind somit die gleichen wie bei der Planfeststellung. Die Funktion umfassender Problembewältigung einhergehend mit weitreichenden beschleunigenden Rechtswirkungen kommt nun also nicht mehr nur dem Urtyp in Form der Planfeststellung²⁹²⁷ sondern auch dem Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung zu. Mit dieser Zulassungsart unternimmt der Gesetzgeber den nachvollziehbaren Versuch, die Vorzüge eines verfahrensrechtlich einfachen und flexibel ausgestaltbaren Planungsverfahrens mit den vorteilhaften Wirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses zu verbinden, um insbesondere Verfahrenszeiten zu verkürzen.²⁹²⁸

A. GENEHMIGUNGSWIRKUNG (§ 75 I 1 Hs. 1 VwVfG)

Soweit pauschal auf die Rechtswirkungen der Planfeststellung bzw. eingeschränkt auf § 75 Abs. 1 oder auch nur dessen Satz 1 VwVfG verwiesen wird, stellt auch der Plangenehmigungsbeschluss die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf *alle* von ihm berührten öffentlichen Belange fest (§ 75 I 1 Hs. 1 VwVfG).²⁹²⁹

²⁹²⁵ So beiläufig BVerwG, Beschluss v. 18.5.2000 – 11 A 6/99, juris Nr. WBRE410006801, LS u. Rn. 13 = NVwZ 2000, 1168 = Buchholz 407.3 § 5 VerkPBG Nr. 11 = UPR 2000, 458 = DÖV 2000, 1013 (nur LS); mit zutreffenden Erwägungen *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 168; a.A. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156.

²⁹²⁶ Zu den Ausgleichswirkungen allg. etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 49 ff.; zur nachträglichen Anordnung von Schutzvorkehrungen *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 19 ff.

²⁹²⁷ Zu dieser einheitlichen Sachentscheidung etwa BVerwG, a.a.O., NJW 1977, 2367 (2368).

²⁹²⁸ Kritisch *Gassner*, Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von PF u. PG, NuR 1996, 492 ff. S. zu den verkürzten Verfahrenszeiten d. bundesweite Behördenumfrage im 3. Teil A. I. 1.).

²⁹²⁹ Näher *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 181 m.w.N.; sowie die einschlägige Kommentarliteratur zu § 75 I 1 Hs. 1 VwVfG.

Mit dieser nur auf die Feststellung bezogenen und insoweit ungenauen Formulierung soll die Genehmigungswirkung der Planfeststellung bzw. hier Plangenehmigung zum Ausdruck gebracht werden, wie sich aus der anschließenden Regelung des Hs. 2 von Satz 1 (§ 75 Abs. 1 VwVfG) ergibt. Denn der Planfeststellungs- wie Plangenehmigungsbeschluss hat nicht nur einen die Vereinbarkeit des Projektes mit den maßgeblichen Rechtsvorschriften feststellenden, sondern auch einen gestattenden, d.h. verfügenden Teil bzw. Charakter, soweit er die Erlaubnis zur Durchführung des (Straßenbau-) Vorhabens enthält (Genehmigungs- bzw. Zulassungswirkung).²⁹³⁰ Insgesamt wird das planfeststellungsbedürftige Vorhaben (Straßenbauprojekt) im Wege der Plangenehmigung in umfassender Weise öffentlich-rechtlich zugelassen (vgl. Bauwerksverzeichnis), gleiches gilt für Folgemaßnahmen, die erforderlich sind, um nachhaltige Störungen der Funktionsfähigkeit anderer Anlagen zu beseitigen.²⁹³¹ Zu den notwendigen (Folge)Maßnahmen zählen z.B. erforderliche Verkehrsanschlüsse, Anlagen zur Deponierung des bei der Errichtung des Vorhabens anfallenden Erdreichs²⁹³² sowie auch die Flächen zur Durchführung naturschutzrechtlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen i.S.v. § 19 Abs. 2 BNatSchG auf der Grundlage der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des § 18 Abs. 1 BNatSchG.²⁹³³ Daraus folgt negativ ein Verbot, planfeststellungspflichtige Neubau- oder (wesentliche) Änderungsmaßnahmen ohne Planfeststellung bzw. Plangenehmigung auszuführen. Es handelt sich dabei um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt²⁹³⁴ (ähnlich der Genehmigungsbedürftigkeit immissionsschutzrechtlich relevanter Anlagen der Spalte 1 und 2 der 4. BImSchV i.V.m. § 4 I BImSchG), welches neben dem Planfeststellungsbeschluss auch durch das Rechtsinstitut der Plangenehmigung aufgehoben wird.

Der Umfang der Zulassung bzw. Genehmigung ergibt sich aus der zugrundeliegenden Plangenehmigungsentscheidung, welche den Vorhabenträger berechtigt, das genehmigte Projekt so und nicht anders auszuführen. Die öffentlich-rechtliche Zulassungsfunktion kommt der Plangenehmigung unabhängig davon zu, ob die plangenehmigungsrechtlichen Vorschriften ausdrücklich auf die Wirkung des § 75 I 1 Hs. 1 VwVfG verweisen, wie z.B. § 8 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 LuftVG, der genau genommen nur auf die Konzentrations- und Gestaltungswirkung des § 9 Abs. 1 (S. 1 u. 2) LuftVG verweist.²⁹³⁵ Dies ergibt sich bereits aus der Natur der Sache sowie dem Umstand, dass eine (Plan-)“Genehmigung“ erteilt wird. Diese bedeutsame Zulassungs- und Genehmigungswirkung schafft zugleich die Grundlage für die Überwindung rechtlich geschützter privater und öffentlicher Interessen i.S.v. § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG, die dem Planungsvorhaben sonst entgegenstünden. Im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht sowie einigen landesrechtlichen Regelungen im Straßen- u. Wegebereich, welche das Instrument der Plangenehmigung auch

²⁹³⁰ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 5 m.w.N. zur PF in Fn. 3; *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 114 m.w.N.

²⁹³¹ Zu notwendigen Folgemaßnahmen *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 8 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 6.

²⁹³² Dazu VGH Mannheim, NuR 1998, 371.

²⁹³³ Vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 6 m.w.N.; siehe zu Eingriffen in Natur u. Landschaft und den Verursacherpflichten die einschlägigen Kommentierungen zu § 18 I und § 19 BNatSchG.

²⁹³⁴ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 6 m.w.N. in Fn. 4; *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, § 31 Rn. 114 unter Verweis auf BVerwG, NJW 1981, 239 = DVBl. 1980, 996; BVerwG 64, 325 (329) noch zu § 17 II FStrG a.F.

²⁹³⁵ So bereits BVerwG, Urt. v. 6.2.1986, BVerwGE 74, S. 1 (3 f.) zur flurbereinigungsrechtlichen Plangenehmigung; gleichfalls BVerwG, Urt. v. 15.1.1982, BVerwGE 64, 325 (LS 1) zu § 17 II FStrG a.F. (daher erst-recht-Schluss).

bei unwesentlicher bzw. geringfügiger Rechtsbeeinträchtigung für anwendbar erklären, schließt dies die Zulässigkeit besagter Eingriffe auch in das grundrechtlich verbürgte Eigentumsrecht mit ein. Eine enteignungsrechtliche Vorwirkung bedarf jedoch gesonderter spezieller gesetzlicher Normierung.²⁹³⁶ Schließlich ist der Träger des Vorhabens nicht zur Durchführung des so plangenehmigten Vorhabens verpflichtet, jedoch tritt der Plan gem. § 74 VI 4 i.V.m. § 75 IV VwVfG außer Kraft, wenn mit seiner Durchführung nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird. Nach § 75 Abs. 4 VwVfG des Bundes und der Länder²⁹³⁷ ist die 5jährige Gültigkeitsdauer des Planfeststellungsbeschlusses bzw. entsprechend der Plangenehmigung in der Regel nicht verlängerbar (Ausnahme Art. 75 IV BayVwVfG, der eine Verlängerungsmöglichkeit von 5 Jahren vorsieht).²⁹³⁸

B. KONZENTRATIONSWIRKUNG (§ 75 I 1 HS. 2 VwVfG)

Die umfassende Konzentrations- und Ersetzungswirkung kennzeichnete in langer Tradition²⁹³⁹ insbesondere den Planfeststellungsbeschluss, sie stellt mit § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG (im Luftverkehrsrecht § 9 I 1 LuftVG)²⁹⁴⁰ das „Herzstück“ des Planfeststellungsverfahrens und –beschlusses dar und ist der Planfeststellung damit wesensimmanent.²⁹⁴¹ Soweit das Fachplanungsrecht die Rechtswirkungen nicht näher regelt (anders § 41 V FlurbG), ist ergänzend auf das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht zurückzugreifen, welches normiert: „*neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen*²⁹⁴², insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich“.²⁹⁴³ Die Konzentrationswirkung bedeutet demgemäß also die Ersetzung grundsätzlich *aller*²⁹⁴⁴ nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen. An die Stelle der zumeist zahlreichen verschiedenen fachrechtlichen Genehmigungen (z.B. nach dem Baurecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht usw.) tritt der Planfeststellungs-

²⁹³⁶ Dazu im Folgenden unter V.

²⁹³⁷ So auch § 142 Abs. 4 LVwG SH.

²⁹³⁸ Für Planfeststellungen besteht aber in Abweichung von dieser allgemeinen Regelung nach § 17 Abs. 7 FStrG eine einmalige Verlängerungsmöglichkeit um 5 Jahre. Aktuell wird erwogen, die Geltungsdauer für Planfeststellungsbeschlüsse um 5 bzw. 10 Jahre zu verlängern; vgl. unter www.bundestag.de, dort Dokumente: GESTA, unter J 001 m.w.N.

²⁹³⁹ Siehe zur historischen Entwicklung (vor allem der eisenbahnrechtlichen PF) etwa ausf. m.w.N. *Blümel*, Die Bauplanfeststellung I, 1961, insb. S. 107 ff., 116 ff. (120 ff.), 229 ff., 250 ff. (253 ff.), 329 ff.; *ders.*, DVBl. 1960, 697 ff.; *Schothöfer*, BayVBl. 1968, 300; knapp und instruktiv *Stelkens/Bonk/Sachs*, 5. Aufl., § 72 Rn. 43 ff.

²⁹⁴⁰ Beachte die Einschränkung nach § 9 I 3 LuftVG: Entscheidungen des BMVBW gem. § 27 d I und IV LuftVG sowie baurechtliche Genehmigungen sind von der Entscheidungskonzentration nicht erfasst! Dies gilt auch bzw. erst recht für die luftverkehrsrechtliche Plangenehmigung nach § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG.

²⁹⁴¹ So *Axer*, die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, DÖV 1995, 495 unter Verweis auf *Battis*, Das Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG, Verw. 21 (1988), S. 23 (33); ausf. *Ringel*, a.a.O., S. 179 ff. u. 184 ff. m.w.N.

²⁹⁴² § 142 I 1 Hs. 2 LVwG SH normiert hier weitergehend zur Klarstellung: „nach Landes- oder Bundesrecht“.

²⁹⁴³ Auch § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG d. Länder bzw. § 142 I 1 Hs. 2 LVwG SH. Vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 7 ff. m.w.N.; ausf. *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 10 ff. m.w.N.; *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 75 Rn. 9 ff. m.w.N.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 75 Rn. 15 ff. m.w.N.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, 5. Aufl., S. 214 ff.

²⁹⁴⁴ Zur Durchbrechung der planfeststellungsrechtlichen Konzentrationswirkung durch § 14 WHG ausf. *Hartmann*, Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001, auch zur analogen Anwendung d. § 14 I WHG auf Plangenehmigungen S. 191 ff. m.w.N.; vgl. ferner *Kotulla*, WHG, § 14 Rn. 3 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 1 ff. m.w.N.; auch *Bender*, NVwZ 1984, 9 ff.

beschluss, um raumbedeutsame Vorhaben effektiv zu beschleunigen.²⁹⁴⁵ Das gilt auch, wenn nach dem Fachrecht Ausnahmen oder Befreiungen erforderlich sind. Die dabei ersetzten Genehmigungen müssen im Planfeststellungsbeschluss auch nicht besonders genannt werden.²⁹⁴⁶ Sie werden auch nicht im Planfeststellungsbeschluss bzw. durch diesen gebündelt, sondern vielmehr durch die einheitliche, alle relevanten Belange berücksichtigende Planfeststellung ersetzt.²⁹⁴⁷

Die vor allem planfeststellungstypische Konzentrations- und Ersetzungswirkung prägt seit der deutschen Wiedervereinigung allerdings nicht mehr nur den Planfeststellungsbeschluss, sondern wie bereits aufgezeigt, ausgehend von § 4 VerkPBG für die schnelle Verkehrswegeplanung in den neuen Bundesländern mit dem VerkPBG²⁹⁴⁸ v. 16.12.1991, im Zuge des PIVereinfG²⁹⁴⁹ v. 17.12.1993 ausgedehnt auf die Bundesverkehrswegeplanung für das gesamte Bundesgebiet und mit dem GenBeschlG²⁹⁵⁰ vom 12.9.1996 nun allgemein in § 74 Abs. 6 VwVfG verankert, insgesamt das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung. Das beschleunigte Plangenehmigungsverfahren unterscheidet sich vom althergebrachten Planfeststellungsverfahren vor allem dadurch, dass die Plangenehmigung grds. ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (Ausnahme § 17 I b FStrG i.V.m. § 9 III UVPG) in einem nicht förmlichen Verwaltungsverfahren ergeht und seit dem 3.8.2001²⁹⁵¹ ferner voraussetzt, dass es sich *nicht* um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf (Ausnahme wiederum § 17 I b FStrG). Erstmals mit § 4 Abs. 2 VerkPBG normierte der Gesetzgeber ausdrücklich, dass der Plangenehmigung die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG bzw. für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 LuftVG zukamen. Der allgemeinen Rechtsentwicklung folgend haben auch etliche Landesstraßengesetze²⁹⁵² die Möglichkeit des Plangenehmigungsverfahrens festgeschrieben und damit einhergehend eine Konzentrationswirkung unmittelbar oder unter ergänzendem Rückgriff auf § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG zugesprochen.

²⁹⁴⁵ *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 75 Rn. 7 unter Berufung auf BVerwGE 27, 253; 38, 152; 82, 22; BVerwG, NJW 1977, 2368; DVBl. 1988, 843; OVG Münster NVwZ 1986, 231; NuR 1992, 134 = NWVBl. 1992, 32; NWVBl. 1992, 59; VGH Mannheim NVwZ-RR 1990, 217; OVG Berlin NVwZ-RR 1991, 402.

²⁹⁴⁶ *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 75 Rn. 16; *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 75 Rn. 7.

²⁹⁴⁷ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 12; *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 75 Rn. 15; ausf. *Laubinger*, Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, VerwArch 1986, 77 ff. (81 u. 91 m.w.N.).

²⁹⁴⁸ Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (2175).

²⁹⁴⁹ Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.

²⁹⁵⁰ Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356 f.).

²⁹⁵¹ Gesetz zur Umsetzung d. UVP-ÄndRL, d. IVU-RL u.a. EG-RL z. Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff.).

²⁹⁵² § 37 II StrG BW, § 38 II BayStrWG, § 20 II BerlStrG, § 38 II BbgStrG, § 33 III BremLStrG, § 33 I 1 HessStrG, § 45 III StrWG-MV, § 38 I a StrWG NW, § 5 III LStrG RP, § 39 II SächsStrG, § 37 II StrG LSA, § 40 III StrWG SH, § 38 II ThürStrG, keine Möglichkeit zur Plangenehmigung in d. Landesstraßengesetzen v. *Hamburg*, *Niedersachsen* u. *Saarland*, daher Rückgriff auf § 74 VI VwVfG (aber Möglichkeit d. Entfallens d. PF gem. § 39 IV SaarLStrG). Vgl. dazu *Alexander*, BWVP 1992, 265 ff.; *ders.*, Verkehrsbeschleunigung auch im Landesbereich - Neue straßenplanungs- und entschädigungsrechtliche Vorschriften in B.-W., DAR 1993, 138 ff.; *Pasternak*, Beschleunigung beim Straßenbau, BayVBl. 1994, 616 ff.

Reichweite der Konzentrationswirkung

Im einzelnen werden zu Inhalt und Reichweite der Konzentrationswirkung unterschiedliche, teils einander überschneidende Theorien vertreten.²⁹⁵³ Die wohl überwiegende Auffassung folgt der „*Theorie der Verfahrenskonzentration*“²⁹⁵⁴ bzw. der daraus fortentwickelten „*Theorie der formellen Konzentrationswirkung*“²⁹⁵⁵ und vertritt im Ergebnis eine „*formelle Konzentration*“²⁹⁵⁶ des Planfeststellungsbeschlusses. Die Terminologie zur Konzentrationswirkung (der Planfeststellung) ist dabei uneinheitlich.²⁹⁵⁷ § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG formuliert etwa: Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen „nicht erforderlich“. Während z.B. § 9 Abs. 1 S. 1 LuftVG von der „Ersetzung“ anderer notwendiger öffentlich-rechtlicher Genehmigungen spricht. Nach § 13 BImSchG sind schließlich andere behördliche Entscheidungen „eingeschlossen“. Überwiegend wird den unterschiedlichen Formulierungen jedoch keine weitergehende Bedeutung beigemessen.²⁹⁵⁸ Nach allgemeiner Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum erfolgt im Ergebnis *nur* eine *Zuständigkeitsverlagerung* auf die Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde (***formelle Konzentration***), während die federführende Behörde das *materielle Recht* grundsätzlich im selben Umfang zu *beachten* hat, wie die Behörden, deren Entscheidungen durch die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung ersetzt werden (***keine materielle Konzentration***).²⁹⁵⁹ Dies ist von erheblicher praktischer Relevanz, bedeutet es doch, dass sich auch die Plangenehmigungen etwa an die Vorschriften des Umweltrechts im selben Umfang halten müssen wie die ersetzten fachrechtlichen Entscheidungen. Durch die zuerkannte Konzentrationswirkung i.S.v. § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG werden die *materiellrechtlichen Regelungen* aller berührten Rechtsgebiete also grundsätzlich *nicht verdrängt*, aufgehoben oder auch nur in ihrem Geltungsbereich gemindert, sondern bleiben vielmehr unverändert bestehen.²⁹⁶⁰ Daher sind etwa Bundesbehörden grds. auch an materielles Länderrecht gebunden.²⁹⁶¹ Diese Bindung besteht aber dann nicht, wenn etwa Bundesrecht im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung eine andere Regelung trifft.²⁹⁶² In der umfassenden Genehmigungs-, Konzentrations- und Ersetzungswirkung, welcher dem Planfeststellungsbeschluss bzw. nunmehr auch der Plangenehmigung nach § 75 Abs.1 S. 1 VwVfG zukommt, lässt sich die Rechtsfolge prägnant so beschreiben,

²⁹⁵³ Vgl. nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 13 ff. m.w.N.; ausf. auch unter Beachtung der Rspr. des BVerwG *Laubinger*, Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, *VerwArch* 1986, 77 ff. m.w.N.; mit den Auswirkungen auf die Praxis *Schwab*, Die Konzentrationswirkung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen im Umweltrecht, *VR* 1989, 190 (191 ff.); *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 183 ff. (m. zahlreichen Nw. In Fn. 15, S. 184 u. Fn. 23, S. 186).

²⁹⁵⁴ *Laubinger*, a.a.O., *VerwArch* 1986, 77 ff. (81, 88 ff., insb. 91); *Ringel*, a.a.O., S. 186 m.w.N. in Fn. 23.

²⁹⁵⁵ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, § 75 Rn. 13 u. 14 differenzieren hier m.w.N.

²⁹⁵⁶ *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., 2003, VwVfG, § 75 Rn. 7 a und b m.w.N.; *Schwab*, a.a.O., *VR* 1989, 190 (192).

²⁹⁵⁷ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 10 ff. m.w.N. insb. in Fn. 11, wobei die Konzentrationswirkung der Planfeststellung auch teilweise Einheits-, Verdrängungs-, Absorptions-, Substitutions-, Ersetzungs- oder Befreiungswirkung genannt wird; vgl. auch *Ringel*, a.a.O., S. 184 ff. insb. Fn. 15.

²⁹⁵⁸ *Fluck*, *NVwZ* 1992, 114 (115 m.w.N. in Fn. 9).

²⁹⁵⁹ Allg. Meinung zur PF, vgl. nur *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., VwVfG, § 75 Rn. 7 a f. unter Verweis auf BVerwGE 85, 155; 85, 348; (352); 71, 163; 55, 220 (230) m.w.N.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 75 Rn. 13 ff. m.w.N. in Fn. 16; ausf. *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 185 ff.; *Müllmann*, Die PG im Wasserrecht, 1994, S. 35 ff.

²⁹⁶⁰ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, § 75 Rn. 15 unter Bezugnahme auf BVerwGE 70, 242 (244); 71, 163 (164); 79, 318 (321, 322); 82, 17; 85, 44; BVerwG v. 26.6.1992, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89, 5.93; ferner *Bender*, *NVwZ* 1984, 9 (12); *Gaentzsch*, *NJW* 1986, 2787 (2789); *Laubinger*, a.a.O., *VerwArch* 1986, 77 (88 ff., 91).

²⁹⁶¹ Zur Reichweite und Bindungswirkung mat. Rechtsvorschriften *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 75 Rn. 16 ff.

²⁹⁶² *Stelkens/Bonk/Sachs*, a.a.O., § 75 Rn. 21 unter Verweis auf BVerwG, *NVwZ* 1990, 561.

dass für das Vorhaben lediglich *eine* (umfassende) Genehmigung erforderlich ist, die von *einer* Behörde in *einem* einheitlichen Verwaltungsverfahren erteilt wird.²⁹⁶³ Welche öffentlich-rechtlichen Genehmigungen durch den Plangenehmigungsbeschluss im Einzelfall schließlich ersetzt werden, ist ggf. durch Auslegung zu ermitteln; nicht erforderlich ist es daher, dass die ersetzten behördlichen Entscheidungen landesrechtlicher oder bundesrechtlicher Art im Plangenehmigungsbeschluss einzeln besonders genannt werden.²⁹⁶⁴

Die **qualifizierte Plangenehmigung** hat damit grundsätzlich die **Rechtswirkungen der Planfeststellung** – nach dem allgemeinen VwVfG allerdings mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung²⁹⁶⁵ (so grds. § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG).²⁹⁶⁶ Nach dem Fachplanungsrecht, relevant insbesondere für Plangenehmigungsverfahren nach § 17 Abs. 1 a, b FStrG sowie § 28 Abs. 1 a PBefG, welche das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung auch bei *nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung* zulassen, kommen der Plangenehmigung jedoch die gesamten Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses ohne Einschränkung²⁹⁶⁷ zu, so dass auch die *enteignungsrechtliche Vorwirkung* im Ergebnis eingeschlossen ist.²⁹⁶⁸ Das Rechtsinstitut der Plangenehmigung entfaltet mithin grds. Genehmigungs-, Konzentrations-, Gestaltungs- und Duldungswirkung.²⁹⁶⁹

I. Ersetzungswirkung einer Plangenehmigung gegenüber einer Planfeststellung

Noch nicht abschließend geklärt ist aber, ob das Institut der Plangenehmigung gleichfalls in der Lage ist, eine anderweitige Planfeststellung bzw. eine förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach §§ 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV (für Anlagen der Spalte 1 bzw. UVP-pflichtige Anlagen der Spalte 2 der 4. BImSchV i.V.m. § 4 I 1, 3 BImSchG) zu ersetzen.²⁹⁷⁰ Eine gerichtliche Entscheidung ist - soweit ersichtlich - dazu noch nicht ergangen. Be-

²⁹⁶³ So *Fluck* für die Planfeststellung, NVwZ 1992, 114 (115).

²⁹⁶⁴ Vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 7 m.w.N.; speziell ThürOLG, Beschluss v. 23.7.2001 – 6 W 326/01, juris Nr. KORE412112001 (LS 1 u. Rn. 8 f.) = ThürVBl. 2001, 281 (Grundbucheintragung aufgrund einer auch die bauordnungsrechtliche Teilungsgenehmigung ersetzenden Plangenehmigung).

²⁹⁶⁵ **Enteignungsrechtliche Vorwirkung** kommt d. allg. PG nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG dabei ausdrücklich *nicht* zu, da gem. S. 1 Nr. 1 Rechte anderer nicht beeinträchtigt sein dürfen. Das bedeutet, dass d. PG für ein später etwa erforderliches Enteignungsverfahren zur Durchsetzung d. Vorhabens nicht bindend ist. Anders Bundesverkehrswegegesetz: § 17 I a 2 HS 1 FStrG; § 28 I a 2 HS 1 PBefG; § 18 II 2 HS 1 AEG (ehemals § 36 b II 2 HS 1 BBahnG); § 14 I a 2 HS 1 WaStrG; § 8 II 2 HS 1 LuftVG; § 2 II 2 HS 1 MBPIG; wobei die enteignungsrechtliche Vorwirkung indes entbehrlich ist, soweit d. PG nicht auch bei nur unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist (**nur** FStrG u. PBefG).

²⁹⁶⁶ Statt aller *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., 2003, VwVfG, § 74 Rn. 171 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., 2001, VwVfG, § 74 Rn. 156 ff.; *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 179 ff.

²⁹⁶⁷ Die enteignungsrechtliche Vorwirkung kommt jedoch in den Fachplanungsgesetzen nicht zur Anwendung, die wie § 18 II 2 HS 1 AEG, § 14 I a 2 HS 1 WaStrG, § 8 II 2 HS 1 LuftVG, § 2 II 2 HS 1 MBPIG, eine Plangenehmigung nur zulassen, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt sind; es sei denn, sie haben sich damit einverstanden erklärt.

²⁹⁶⁸ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 199; vgl. auch *PlafeR* 02, VkB1. 2002, 803 (822).

²⁹⁶⁹ Differenzierend *Kopp/Ramsauer*, 8. Aufl., 2003, VwVfG, § 74 Rn. 171 ff.

²⁹⁷⁰ Ablehnend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156; *Jarass*, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts - Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren, DVBl. 1997, 795 (797); *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 196 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44 Mitte; *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 24 a.E.; a.A. *Marschall/Schroeter/Kastner*, 5. Aufl., FStrG, § 17 Rn. 199; *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: *Grupp/Ronellenfisch* (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (215); *PlafeR* 2002, VkB1. 2002, 803 (S. 818 f. zu Nr.

deutung hat dieses Konkurrenzverhältnis insbesondere zwischen Plangenehmigung und Planfeststellung in der Planungspraxis, wenn ein selbständiges plangenehmigungsfähiges Vorhaben andere unselbständige planfeststellungspflichtige Folgemaßnahmen auslöst, die ohne das Hauptprojekt nicht erforderlich gewesen wären. Das sind z.B. die durch den Bau einer Eisenbahnstrecke bedingte Verlegung von Gewässern und vor allem Straßen etwa durch die Errichtung von Über- oder Unterführungen oder einfach die Ablagerung des beim Straßenbau anfallenden Materialaushubs.²⁹⁷¹ Die Kreuzung einer schon vorhandenen Verkehrsanlage durch eine neu hinzukommende oder auch nur die Änderung eines bereits bestehenden Kreuzungsbauwerkes, sind damit in der Praxis die häufigsten Fälle.²⁹⁷² Die Eisenbahnstrecken, die wie ein Netz oder Gitter das ganze Land in lauter kleine Inseln zerschneiden, bilden dabei für nahezu jegliche Planung eines anderen Verkehrsträgers ein Hindernis, das es zu überwinden gilt. Werden also neue (Fern-) Straßen gebaut, lassen sich Kreuzungen mit Bahnstrecken kaum vermeiden. Eine Folgemaßnahme liegt aber nur dann vor, wenn diese durch die Planung *eines* Vorhabenträgers veranlasst ist und die planungsrechtlich erheblichen Belange der Folgemaßnahme durch Verfahrensbeteiligung (des Baulastträgers der Folgemaßnahme und anderer Träger öffentlicher Belange sowie möglicher Betroffener insb. gem. § 17 I a 1 Nr. 3 evtl. i.V.m. I b FStrG oder § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG, welche die Plangenehmigung auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zuläßt) und Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung angemessen erfasst werden können.²⁹⁷³

Davon zu unterscheiden sind die Fälle des echten Zusammentreffens *mehrerer* selbständiger planfeststellungspflichtiger Vorhaben im Sinne von § 78 VwVfG - etwa bei der zeitgleichen Planung von Straßen- und Schienenwegen, die aber ähnlich § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG zu einer Zuständigkeitskonzentration bei einer Planfeststellungsbehörde nach § 78 Abs. 1 VwVfG führt.²⁹⁷⁴ Wenn das Problem der Ersetzung einer Planfeststellung durch eine Plangenehmigung in konsequenter Anwendung des § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG bzw. die nicht geregelte Thematik des Zusammentreffens von Plangenehmigungen überhaupt gesehen wird²⁹⁷⁵, wird zumeist ohne tiefere Begründung davon ausgegangen, dass die plangenehmigungsrechtliche Konzentrationswirkung zumindest nicht gegenüber Zulassungen greife, die ihrerseits in einem förmlichen Verfahren ergehen.²⁹⁷⁶ Auch *Ringel* nimmt an, dass eine Ersetzung einer Planfeststellung durch eine

33); auch die Praxis: z.B. PG v. 25.4.2001 des RP Leipzig gem. § 17 I a FStrG, Az.: 14-0513.26-06, S. 14 (n.V.); PG aus NRW v. 22.10.1998 nach § 17 I a FStrG, Nr. 613-32-03/745, S. 4 u.; PG aus NRW v. 30.10.1998 gem. § 17 I a FStrG, Nr. 613-32-03/770, S. 6 (n.V.); wohl auch *Friesecke*, 4. Aufl., WaStrG, § 14 Rn. 72.

²⁹⁷¹ Dazu *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, a.a.O., S. 216 unter Verweis auf VGH Mannheim, VBIBW 1995, 275; OVG Koblenz, NVwZ 2001, 104; vgl. auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 78 Rn. 7 ff. zur sog. unechten Vorhaben- bzw. Planfeststellungskonkurrenz.

²⁹⁷² *Blümel*, Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697 (700).

²⁹⁷³ Vgl. zur planfeststellungsrechtlichen Folgemaßnahme *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, a.a.O., S. 216 unter Verweis auf BVerwGE 109, 192 (201); NVwZ 1996, 1103. Zum Begriff der Folgemaßnahme auch BVerwG, NVwZ 1989, 153 = DVBl. 1988, 843; Buchholz 316 § 78 VwVfG Nr. 3 = NVwZ-RR 1988, 60; offen BVerwG NVwZ 1993, 571.

²⁹⁷⁴ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 78 Rn. 4 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 78 Rn.1 ff., insb. 10 ff.; *Blümel*, Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697 (700, 704 ff.); *Ronellenfötsch*, Das Zusammentreffen von Planungen, VerwArch 1996, 175 ff. Im Folgenden wird noch auf das Verhältnis d. PG zu § 78 eingegangen.

²⁹⁷⁵ *Blümel*, in: Zentrale Probleme des Straßenrechts, NVwZ 1995, 873 (874 re. Sp. o.).

²⁹⁷⁶ *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., VwVfG, § 74 Rn. 156 unter Verweis auf *Jarass*, a.a.O.; ungenau *Kodal/Krämer*, Strassenrecht, 6. Aufl., 1999, Rn. 35.4 (S. 1189): § 75 Abs. 1 VwVfG findet in „vollem Umfang“ Anwendung; a.A. wohl *Friesecke*, 4. Aufl., WaStrG, § 14 Rn. 72, der d. Konzentrationswirkung d. PG anscheinend auch auf Planfeststellungen bezieht; ausdrücklich für Ersetzung v. PF durch PG *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, § 17 Rn. 199.

Plangenehmigung zu einer Umgehung der besonders strengen förmlichen Verfahrensregelungen und damit zu einer Verkürzung der dort vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung führen würde.²⁹⁷⁷ Demgegenüber läßt sich jedoch anführen, dass § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG²⁹⁷⁸ - wie bereits auch die Bundesverkehrswegegesetze²⁹⁷⁹ bzw. etliche Landesstraßengesetze²⁹⁸⁰ - *expressis verbis* formulieren, dass die Plangenehmigung *die* und damit *alle* Rechtswirkungen der Planfeststellung (nach § 74 Abs. 6 S. 2 HS 1 VwVfG bzw. § 141 Abs. 6 S. 2 HS 1 LVwG SH mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung)²⁹⁸¹ hat.²⁹⁸² Seit dem GenBeschlG vom 12.9.1996 besteht mit der allgemeinen Einführung der Plangenehmigung in § 74 Abs. 6 VwVfG bzw. der jeweiligen landesrechtlichen Normierung nunmehr grundsätzlich die Möglichkeit anstelle eines Planfeststellungsverfahrens das verkürzte Verfahren der Plangenehmigung zu wählen, soweit die Voraussetzungen vorliegen bzw. dieses sowieso nicht bereits fachgesetzlich vorgesehen war. Hätte der Gesetzgeber die Rechtswirkungen der qualifizierten Plangenehmigung dahingehend einschränken wollen, dass die Ersetzung einer Planfeststellung durch das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung - grds. ohne Öffentlichkeitsbeteiligung - nicht möglich sein sollte, hätte er dies gleich der Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung auch so normieren können bzw. unter dem Gesichtspunkt der Vollzugstauglichkeit sogar müssen. Denn Vorschriften sind vom Gesetzgeber so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Normklarheit und Justitiabilität genügen. In ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt sind sie daher so zu formulieren, dass die von ihnen Betroffenen die Rechtslage zweifelsfrei erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können.²⁹⁸³ Schließlich beschränkt auch § 13 BImSchG²⁹⁸⁴ die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, die grds.²⁹⁸⁵ ebenfalls in einem förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung - ähnlich dem Planfeststellungsverfahren ergeht (vgl. § 10 Abs. 3 u. 6 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV), dahingehend, dass zwar andere behördliche Entscheidungen eingeschlossen sind, jedoch u.a. Planfeststellungen ausdrücklich ausgenommen sind.²⁹⁸⁶

²⁹⁷⁷ Eingehend *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 196 ff. (198).

²⁹⁷⁸ So auch alle VwVfG der Länder bzw. § 141 Abs. 6 S. 2 HS 1 LVwG S.-H.

²⁹⁷⁹ § 17 I a 2 HS 1 FStrG; § 28 I a 2 HS 1 PBefG; § 18 II 2 HS 1 AEG (ehemals § 36 b II 2 HS 1 BBahnG); § 14 I a 2 HS 1 WaStrG; § 8 II 2 HS 1 LuftVG; § 2 II 2 HS 1 MBPlG.

²⁹⁸⁰ Art. 38 II 3 HS 1 BayStrWG; § 20 II 2 HS 1 BerlStrG; § 38 II 3 HS 2 BbgStrG; § 33 III 2 HS 1 BremLStrG; § 38 I a 3 StrWG NW; § 5 III 2 LStrG RP; § 40 III 2 HS 1 StrWG SH; § 45 III 4 StrWG-MV; § 39 II 4 SächsStrG u. § 38 II 3 ThürStrG lauten: Sie (PG) hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 LVwVfG; § 37 II 3 HS 1 StrG LSA lautet: Sie (PG) hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG ...

²⁹⁸¹ § 37 II 3 StrG BW normiert etwa ausdrücklich: Die Plangenehmigung hat enteignungsrechtliche Vorwirkung.

²⁹⁸² *Marschall/Schroeter/Kastner*, 5. Aufl., 1998, FStrG, § 17 Rn. 199.

²⁹⁸³ *Laubinger*, Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, *VerwArch* 1986, 77 (90) unter Verweis auf das BVerfG in st. Rspr., vgl. etwa BVerfG, *Beschl. v. 12.1.1967 - 1 BvR 169/63 -*, BVerfGE 21, 73 ff. (79); ferner BVerfG, *Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 -*, BVerfGE 65, 1 (44) unter Verweis auf BVerfGE 45, 400 (420) m.w.N.

²⁹⁸⁴ § 13 BImSchG lautet: Die Genehmigung schließt andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen **mit Ausnahme von Planfeststellungen**, (...). Dazu *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl., § 13 Rn. 12 ff.

²⁹⁸⁵ Das *vereinfachte Verfahren* gem. § 19 BImSchG aber nach Abs. 2 ähnlich dem Plangenehmigungsverfahren auch *ohne* Öffentlichkeitsbeteiligung, Erörterungstermin u. öffentl. Bekanntmachung. *Jarass*, a.a.O., § 19 Rn. 1 ff. (18). Auf Antrag des Vorhabenträgers ist aber ein förmliches Verfahren möglich (§ 19 III BImSchG). *Jarass*, § 19 Rn. 9.

²⁹⁸⁶ Vgl. *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl., 2002, § 10 Rn. 1 ff., § 13 Rn. 1 ff. (12); auch *Fluck*, Die Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und ihre Grenzen, *NVwZ* 1992, 114 ff.

Obwohl also die Genehmigung im Immissionsschutzrecht gleichfalls in einem streng reglementierten Verwaltungsverfahren - sogar unter Einbeziehung der Öffentlichkeit in einem Erörterungstermin (§ 10 Abs. 6 BImSchG i.V.m. §§ 14 ff. der 9. BImSchV) erteilt wird, normiert § 13 BImSchG ausdrücklich nur keine umfassende, sondern nur eine beschränkte (partielle) Konzentrationswirkung.²⁹⁸⁷ Dies verdeutlicht zweierlei, erstens schränkt der Gesetzgeber also augenscheinlich die Konzentrationswirkung ein, wenn ihm diese zu weitgehend erscheint und zweitens, führt auch ein förmliches Verwaltungsverfahren nicht grds. zu einer umfassenden Konzentrationswirkung. Relevant ist in diesem Zusammenhang vornehmlich die erste Aussage, hätte der Gesetzgeber die Ersetzungs- und Konzentrationswirkung der Plangenehmigung also begrenzen wollen, hätte er dies gleich § 13 BImSchG bzw. gleich der ausdrücklichen Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung im Ergebnis auch so normieren müssen. Dies gebietet, wie bereits ausgeführt, insbesondere der rechtsstaatliche Aspekt der Normenklarheit. Letztlich kommt der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, die nur im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG²⁹⁸⁸ erteilt wird, also ähnlich dem Plangenehmigungsverfahren - grundsätzlich *ohne* Öffentlichkeitsbeteiligung, Erörterungstermin und öffentlicher Bekanntmachung - nach Abs. 2, die gleiche (begrenzte) Konzentrationswirkung i.S.v. § 13 BImSchG zu wie der im förmlichen Verfahren ergangenen Genehmigung gemäß § 10 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV.²⁹⁸⁹ Schließlich deuten zudem die Gesetzesmaterialien insgesamt in die Richtung einer *umfassenden Konzentrationswirkung* des Rechtsinstituts der *Plangenehmigung*.²⁹⁹⁰ Stets wird davon gesprochen, „eine Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung einzuführen, die unter bestimmten Voraussetzungen an die Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses treten kann“²⁹⁹¹, um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Der Gesetzgeber beabsichtigt mit die Anordnung der (umfassenden) Konzentrationswirkung vor allem *die zeitaufwendige Einholung von Einzelgenehmigungen* insgesamt zu *ersparen*.²⁹⁹² Diesem Ziel diene bereits die sondergesetzliche Regelung des § 4 VerkPBG als Prototyp, welche der qualifizierten Plangenehmigung

²⁹⁸⁷ Doch erfasst die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG auch Plangenehmigungen, selbst wenn der PG Konzentrationswirkung zukommt, so *Jarass*, a.a.O., § 13 Rn. 12. Der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung soll wegen des förmlichen Verfahrens gegenüber der in einem nicht förmlichen Verfahren ergangenen PG der Vorrang zukommen, ebd. unter Verweis auf *Jarass*, DVBl. 1997, 797; vgl. auch § 13 Rn. 4 und § 19 Rn. 18.

²⁹⁸⁸ Für (*nicht* UVP-pflichtige) Spalte-2-Anlagen der 4. BImSchV gem. dessen § 2 I 1 Nr. 2.

²⁹⁸⁹ Vgl. *Jarass*, BImSchG, 2. Aufl., § 19 Rn. 18, der weiter ausführt, dass die Konzentrationswirkung nur gegenüber Zulassungen greife, die nicht im förmlichen Verfahren ergehen (§ 13 Rn. 12). Im Verhältnis des vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Verfahrens zur Plangenehmigung wird man daher den Rechtsgedanken des § 78 VwVfG entsprechend anzunehmen haben. Dies erscheint fraglich, da dem wiederum der eindeutige Wortlaut v. § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG entgegensteht.

²⁹⁹⁰ Die Regelung in § 74 VI VwVfG übernimmt die bereits in § 4 VerkPBG v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174) und im PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) in § 36 b II BBahnG (= § 18 II AEG), § 17 I a FStrG, § 14 I a WaStrG, § 8 II LuftVG, § 28 I a PBefG u. später auch § 2 II MBPlG (BGBl. I S. 3486) insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen eingeführte Plangenehmigung in das allg. VwVfG. Das Instrument d. Plangenehmigung vermeidet in einfach gelagerten Fällen (...) d. erheblichen Zeit- und Verwaltungsaufwand, der mit einem Planfeststellungsverfahren verbunden ist. Auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung wurde (*bewußt*) verzichtet, da das vereinfachte Verfahren der PG keine ausreichende Grundlage für eine Enteignung darstellt, BT-Drs. 13/3995 z. GenBeschG zu Nr. 8 (§ 74 VwVfG) S. 10. Vgl. auch Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland durch Beschleunigung u. Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, BT-Drs. 13/1445, S. 1 f. u. 7 (zu Nr. 7). Zum PIVereinfG: BT-Drs. 12/5284, S. 1 f.; BT-Drs. 12/4328, S. 1 f., 19: Die Konzentrationswirkung der PG erspart die zeitaufwendige Einholung v. Einzelgenehmigungen. Die Plangenehmigung ist auch insoweit einem Planfeststellungsbeschluss angenähert, (...). Kritik z. Gleichstellung d. Rechtswirkungen v. PF u. PG, *Gassner*, NuR 1996, 492 ff.

²⁹⁹¹ Exemplarisch GesetzE d. Bundesregierung z. PIVereinfG, BT-Drs. 12/4328 v. 11.2.1993, S. 2 (5. Spiegelstrich).

²⁹⁹² Gesetzentwurf d. Bundesregierung z. PIVereinfG v. 6.11.1992, BR-Drs. 756/92, S. 49; BT-Drs. 12/4328, S. 19.

gem. Abs. 2 ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG bzw. für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 LuftVG zuschrieb.²⁹⁹³ Im Zuge des PIVereinfG²⁹⁹⁴ vom 17.12.1993 normierten die Bundesverkehrswegegesetze für das gesamte Bundesgebiet übereinstimmend nur noch, dass die Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat (§ 36 b Abs. 2 S. 2 HS 1 BBahnG = § 18 Abs. 2 S. 2 HS 1 AEG, § 17 Abs. 1 a S. 2 HS 1 FStrG, § 14 Abs. 1 a S. 2 HS 1 WaStrG, § 8 Abs. 2 S. 2 HS 1 LuftVG, § 28 Abs. 1 a S. 2 HS 1 PBefG u. später auch § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 MBPlG²⁹⁹⁵). Lediglich das GenBeschlG²⁹⁹⁶ vom 12.9.1996, welches das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung in § 74 Abs. 6 VwVfG fachgebietsübergreifend einfuhrte, beschränkte die Rechtswirkungen dergestalt, dass lediglich die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses ausgenommen ist, die Plangenehmigung aber im übrigen die (alle anderen) planfeststellungsrechtlichen Rechtswirkungen zeitigt.

Die Entwicklung der qualifizierten Plangenehmigung zunächst über die sondergesetzliche Regelung in § 4 VerkPBG und das Bundesverkehrswegerecht hin zur generellen Einführung in § 74 Abs. 6 VwVfG verdeutlicht, dass der Gesetzgeber die Rechtswirkungen der Plangenehmigung stetig deutlicher gefasst hat, so dass demgemäß keine Veranlassung besteht, die umfassende Konzentrationswirkung i.S.v. § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG entgegen dem eindeutigen Wortlaut dahingehend zu begrenzen, dass eine Planfeststellung nicht eingeschlossen wäre. Im Zuge dieser historischen Auslegung ist ferner zu berücksichtigen, dass vor dem Erlass des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes im Jahre 1976²⁹⁹⁷ und damit einhergehend der Normierung des § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG, also der ausdrücklichen Einbeziehung von „Planfeststellungen“ in die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses, ebenfalls unklar war, wie weit denn die Konzentrationswirkung der Planfeststellung reiche, also ob auch andere Planfeststellungen ersetzt werden könnten.²⁹⁹⁸ Exemplarisch sei hier *Blümel* genannt, der entgegen *Marschall* und damals bereits anderer Stimmen im Schrifttum vor der eindeutigen Kodifizierung in § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG etwa noch annahm, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht andere Planfeststellungen ersetzen könne.²⁹⁹⁹ Er begründete seine Auffassung damit, dass der Gesetzgeber aufgrund der historischen Entwicklung des Instituts der Planfeststellung mit der Formulierung, die Planfeststellung ersetze alle nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen Genehmigungen usw., seiner Meinung nach nur an gewöhnliche Genehmigungen, aber nicht an Planfeststellungen gedacht habe.³⁰⁰⁰ Auch ließe sich dies aus der der Planfeststellung eigentümlichen Konzentrationswirkung nicht herleiten. Schließlich würde man nach damaliger Meinung *Blümels* dem Wortlaut der ehemals gesetzlichen Umschreibung der Rechtswirkungen der Planfeststellung Gewalt antun, wenn man unter den Begriff „Genehmigung“ auch Planfeststellungen subsumieren würde, zumal diese Planfeststellungen selbst wieder in ihren Rechtswirkungen nicht unerheblich von-

²⁹⁹³ § 4 VerkPBG - Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (2175).

²⁹⁹⁴ Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.

²⁹⁹⁵ Magnetschwebbahnplanungsgesetz - MBPlG v. 23.11.1994, BGBl. I S. 3486.

²⁹⁹⁶ Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356, zu Nr. 8 c).

²⁹⁹⁷ Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG v. 25.5.1976, BGBl. I S. 1253 (1272), in Kraft seit dem 1.1.1977.

²⁹⁹⁸ Zu früheren Zweifeln, ob die planfeststellungsrechtliche Konzentrationswirkung auch andere Planfeststellungen erfaßte, verneinend noch *Blümel*, Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697 (705 ff., 708/710).

²⁹⁹⁹ Ausf. *Blümel*, a.a.O., DVBl. 1960, S. 697 ff. (insb. S. 704 ff./708 u. 710) m. zahlreichen Nachweisen.

³⁰⁰⁰ *Blümel*, a.a.O., DVBl. 1960, S. 697 (S. 708, auch 710).

einander abwichen. Diesen grundlegenden Meinungsstreit zur Reichweite der planfeststellungsrechtlichen Konzentrationswirkung entschied der Gesetzgeber mit der Einführung des VwVfG³⁰⁰¹ (§ 75 I 1 Hs. 2) im Jahre 1976 mit Wirkung zum 1.1.1977 (§ 103 I VwVfG) bekanntlich dahingehend, dass die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses in Form der Konzentrationswirkung auch die Ersetzung einer Planfeststellung umfasst.³⁰⁰² Dennoch sind die Ausführungen *Blümel*s für das aktuell auftauchende Problem der Ersetzung einer Planfeststellung durch eine qualifizierte Plangenehmigung fruchtbar zu machen. Nun hat der Gesetzgeber ausdrücklich normiert, dass die Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat (nach dem VwVfG mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung), also auch deren umfassende Konzentrationswirkung, so dass man sich gegen den eindeutigen Wortlaut und wohl auch die maßgebliche Intention des Gesetzgebers stellen würde, wollte man die Konzentrations- und Ersetzungswirkung des Plangenehmigungsbeschlusses dergestalt einschränken, dass eine Planfeststellung nicht erfasst wäre. Die Wortlautgrenze, welche die teleologische Auslegung vor dem Hintergrund der Rechtsstaatlichkeit begrenzt, wäre im Ergebnis überschritten. Unter Heranziehung der klassischen Auslegungsmethoden gelangt man schließlich entgegen der wohl überwiegend geäußerten Meinung³⁰⁰³ dazu, letztlich eine Ersetzung einer Planfeststellung durch eine Plangenehmigung annehmen zu müssen, auch wenn diese nicht in einem förmlichen Verfahren ergeht. Denn der Gesetzgeber hat das Verfahrensinstrument der Plangenehmigung bewußt mit solch umfänglichen Rechtswirkungen ausgestattet und die Möglichkeit in einfach gelagerten Fällen anstelle des aufwendigen Planfeststellungsverfahrens ein wesentlich einfacheres Plangenehmigungsverfahren zu wählen, nunmehr übergreifend für das gesamte Fachplanungsrecht zugelassen.³⁰⁰⁴ Schließlich dienen Konzentrationsvorschriften primär dazu Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen.³⁰⁰⁵ Aus der Sicht der Genehmigungsbehörde dient die Konzentrationswirkung vor allem der Verwaltungsökonomie, weil damit andere Entscheidungen erspart und einander widersprechende Entscheidungen verschiedener Behörden vermieden werden.³⁰⁰⁶

Die eben dargestellte Problematik verliert ihre Brisanz aber weitgehend durch den Umstand, dass mit der Aufnahme der qualifizierten Plangenehmigung in das fachgebietsübergreifende VwVfG nunmehr umfassend die Möglichkeit besteht, an Stelle des Planfeststellungs- ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen. Denn eine Plangenehmigung ist seit dem GenBeschlG vom

³⁰⁰¹ Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG v. 25.5.1976, BGBl. I S. 1253 (1272).

³⁰⁰² Siehe bereits *Meyer/Borgs*, VwVfG, 1. Aufl., § 75 Rn. 2 und 4 als „Verdrängungswirkung“ bezeichnet.

³⁰⁰³ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156; *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797); *Ringel*, a.a.O., S. 196 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 31 Rn. 44 Mitte; *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 24 a.E.; a.A. *Marschall/Schroeter/Kastner*, 5. Aufl., FStrG, § 17 Rn. 199; *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (215); *PlafeR* 2002, VkB1. 2002, 803 (S. 818 f. zu Nr. 33); auch die Praxis: z.B. PG v. 25.4.2001 des RP Leipzig gem. § 17 I a FStrG, Az.: 14-0513.26-06, S. 14 (n.V.); PG aus NRW v. 22.10.1998 nach § 17 I a FStrG, Nr. 613-32-03/745, S. 4 u. (n.V.); PG aus NRW v. 30.10.1998 gem. § 17 I a FStrG, Nr. 613-32-03/770, S. 6 (n.V.); wohl auch *Friesecke*, 4. Aufl., WaStrG, § 14 Rn. 72.

³⁰⁰⁴ Begründung d. Bundesregierung z. GenBeschlG, BT-Drs. 13/3995 S. 1 u. 10; z. PIVereinfG, 12/4328, S. 1 f. u. 19.

³⁰⁰⁵ Bereits der preußische Gesetzgeber sah sich vor dem vermehrten Aufkommen der Eisenbahnen veranlasst, die zahlreichen Genehmigungserfordernisse und Sonderverfahren auszuschalten und in einem einzigen *Sammelverfahren* über alle von der Planfeststellung berührten Interessen zu entscheiden, vgl. *Blümel*, DVBl. 1960, 697 ff. (711 a.E.).

³⁰⁰⁶ *Schwab*, Die Konzentrationswirkung verwaltungsbehörl. Entscheidungen im Umweltrecht, VR 1989, 190 (191).

12.9.1996 und deren umfassender gesetzlicher Einführung auf Landesebene gem. § 74 Abs. 6 LVwVfG bzw. § 141 Abs. 6 LVwG SH nicht mehr nur auf Infrastrukturmaßnahmen beschränkt, sondern kann nun für *alle* Rechtsmaterien immer bereits dann zur Anwendung gelangen, sobald nur ein *Planfeststellungsverfahren* i.S.d. Teils V Abschnitt 2 VwVfG grds. vorgesehen ist.³⁰⁰⁷ Ist daher das Hauptverfahren plangenehmigungsfähig, dann werden i.d.R. auch für die dadurch veranlassten Folgemaßnahmen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Plangenehmigung vorliegen; soweit fachgesetzlich nicht geregelt unter Rückgriff auf das landesgesetzliche Verwaltungsverfahrensgesetz. Soweit obiger Auffassung nicht gefolgt wird, ist danach das Plangenehmigungsverfahren zumindest in der Lage in entsprechender Anwendung des § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG eine andere ansonsten erforderliche Plangenehmigung zu ersetzen.³⁰⁰⁸ Diese von *Ringel* vertretene Sicht sieht sich allerdings dem handfesten Vorwurf ausgesetzt, § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG entgegen dem Wortlaut dergestalt einzuschränken, dass sich die Konzentrationswirkung der qualifizierten Plangenehmigung zwar nicht auf Planfeststellungen erstrecke aber vorbehaltlos auf andere Plangenehmigungen, obwohl gerade diese dort nicht genannt sind. Die konzentrierende Rechtswirkung einerseits teleologisch gegen den eindeutigen Gesetzeswortlaut einzuschränken und andererseits für die Ersetzung anderer Plangenehmigungen auszudehnen erscheint bedenklich und wenig konsequent; ihr wird daher nicht gefolgt.

Somit erscheint es unter dem Beschleunigungsaspekt und dem Ziel der Verfahrensvereinfachung durchaus interessengerecht, auch von der Ersetzung einer Planfeststellung auszugehen, zumal das Plangenehmigungsverfahren nunmehr durch die Aufnahme im VwVfG grds. immer ein sonst erforderliches Planfeststellungsverfahren ersetzen kann und gleichfalls eine planerische Abwägung stattzufinden hat.³⁰⁰⁹ Eine Ausnahme könnte jedoch insoweit speziell bei der flurbereinigungsverfahrenrechtlichen Plangenehmigung angedacht werden, da gerade diese Vorschrift dem sonst fachgebietsübergreifend normierten Regelungsmodell (noch) nicht folgt und ihr mithin diese umfassende Konzentrations- und Ersetzungswirkung nur zuerkannt werden sollte, soweit zusätzlich die Voraussetzungen von § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 und 2 VwVfG vorliegen bzw. im Hinblick auf die sonst fachgebietsübergreifend normierte Voraussetzung, dass *es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln darf*, die plangenehmigungswirtschaftlichen Anwendungsvoraussetzungen des jeweiligen Fachplanungsrechts erfüllt sind, dessen Ersetzung beabsichtigt ist.³⁰¹⁰

Selbstverständlich kann eine Plangenehmigung ferner eine andere Plangenehmigung ersetzen, auch wenn diese in der beispielhaften Auflistung von § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG nicht explizit genannt wird.³⁰¹¹ Dies ergibt sich aus einem „erst-recht-Schluss“ soweit man obiger Auffas-

³⁰⁰⁷ Begründung d. Bundesregierung zum GenBeschlG (§ 74 VI VwVfG) v. 6.3.1996, BT-Drs. 13/3995, S. 1 f. u. 10.

³⁰⁰⁸ *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198; PG der Regierung v. Oberfranken v. 20.12.1999 gem. § 17 I a FStrG (Ersetzung d. PG nach § 31 III WHG), n.V.; weitergehend *Marschall/Schroeter/Kastner*, § 17 Rn. 199.

³⁰⁰⁹ So auch *Marschall/Schroeter/Kastner*, 5. Aufl., FStrG, § 17 Rn. 199, soweit nicht ohnehin ein Fall des § 78 VwVfG vorliegt; *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (215); wohl auch *Friesecke*, 4. Aufl., WaStrG, § 14 Rn. 72 (nicht ganz eindeutig); a.A. *Jarass*, DVBl. 1997, 795 (797); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156; *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 196 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., 2003, § 31 Rn. 44 Mitte; ferner *Seehusen/Schwede*, FlurbG, 4. Auflage 1985, § 41 Rn. 24 a.E. (allerdings noch vor der fachgebietsübergreifenden Normierung d. § 74 VI VwVfG).

³⁰¹⁰ Siehe zu dieser Problematik bereits 2. Teil B. III: Die Plangenehmigung im Flurbereinigungsverfahren.

³⁰¹¹ *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198; so wohl auch *Marschall/Schroeter/Kastner*, § 17 Rn. 199.

sung folgt bzw. unter Fruchtbarmachung des in § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG niedergelegten Rechtsgedankens, dass eine Planfeststellung eine andere ersetzen kann, so dass mithin auch eine Plangenehmigung eine andere zu ersetzen vermag und nicht zuletzt aus dem Wortlaut der Norm: *neben der Planfeststellung* bzw. hier Plangenehmigung *sind* (grds.) *andere behördliche Entscheidungen nicht erforderlich*.

II. Analoge Anwendung von § 100 Nr. 2 VwVfG

Nach § 100 Nr. 2 VwVfG des Bundes können die Länder durch Gesetz bestimmen, dass für *Planfeststellungen*, die auf Grund landesrechtlicher Vorschriften durchgeführt werden, die Rechtswirkungen des § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen Entscheidungen gelten.³⁰¹² Von dieser Ermächtigung haben alle Länder Gebrauch gemacht, allerdings auf unterschiedliche Weise.³⁰¹³ Dem Wortlaut nach gilt die Vorschrift nur für „Planfeststellungen“, so dass sich die Frage der Anwendbarkeit zumindest im Wege der Analogie für Plangenehmigungen stellt.

§ 100 Nr. 2 VwVfG geht ursprünglich auf eine Anregung des Bundesrates zurück.³⁰¹⁴ Dabei ging es dem Bundesrat darum, die strittige Frage klarzustellen, dass der Landesgesetzgeber einer im Landesrecht vorgesehenen Planfeststellung auch gegenüber den nach Bundesrecht notwendigen behördlichen Entscheidungen die *uneingeschränkte Konzentrationswirkung* geben kann, wie sie § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG (Entwurf § 71 Abs. 1 S. 1 VwVfG) entsprechend dem Sinn der Planfeststellung als einheitlicher Sachentscheidung für bundesrechtlich geregelte Planfeststellungsverfahren bereits festlegt.³⁰¹⁵ Die Bundesregierung stimmte der Anregung des Bundesrates, eine *möglichst weitgehende Konzentrationswirkung* der Planfeststellung - auch für landesgesetzliche Regelungsbereiche - festzuschreiben, in der Sache uneingeschränkt zu.³⁰¹⁶ Darüber hinausgehend schlug die Bundesregierung vor, die Regelung konsequenterweise auch auf den ersten Halbsatz des Absatzes 1 Satz 1 auszudehnen.³⁰¹⁷ Der Gesetzgeber folgte dieser weiten Auffassung.³⁰¹⁸ Die

³⁰¹² Dazu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 3 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 3 ff.; *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 4 ff.; *Obermayer*, 3. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 1 u. 4 f.

³⁰¹³ *Knack*, 7. Aufl., § 100 Rn. 8 unter Verweis auf *Ule/Laubinger*, VwVfG, 4. Aufl., § 41 Rn. 22: Die LVwVfG von B.-W., Bayern, Bremen, LSA, MV und S.-H. haben jeweils in § 75 I 1 LVwVfG bzw. § 142 I 1 LVwVfG SH hinter dem Wort „Entscheidungen“ die Worte „nach Landes- oder Bundesrecht“ eingefügt und durch das Wort „Bundesrecht“ den unmittelbaren Bezug zu § 100 Nr. 2 VwVfG hergestellt. Eine insoweit sachlich übereinstimmende Regelung enthalten § 4 Nds VwVfG und § 4 VwVfG RP, die den in Bezug genommenen § 75 VwVfG ergänzen. Das Berl VwVfG, das ebenfalls Verweisungsgesetz ist, brauchte eine solche Klarstellung wegen der seinerzeitigen besonderen staatsrechtlichen Lage u. Behördenverhältnisse in Berlin wohl nicht zu enthalten. Andererseits enthält § 75 LVwVfG von Bbg, HH, Hessen, NRW, Saarland, Sachsen und Thüringen diesen Zusatz nicht, sondern sind mit der Bundesregelung wortgleich. Auch hier ist aber eine Ausnutzung der Ermächtigung d. § 100 Nr. 2 VwVfG beabsichtigt, wie sich aus d. amtl. Begründungen der jeweiligen Regierungsentwürfe (in He Fraktionsentwurf) hervorgeht (*Knack*, ebd., § 100 Rn. 8 unter Verweis auf *Fickert*, S. 82; zweifelnd *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 6).

³⁰¹⁴ BT-Drs. 7/910 zum Entwurf eines VwVfG v. 18.7.1973, S. 106 Nr. 30: Der BR wollte in § 71 Entwurf 73 (= § 75 VwVfG) folgenden Absatz 4 angefügt wissen: „(4 a) Für Planfeststellungen, die auf Grund landesrechtlicher Vorschriften durchgeführt werden, kann der Landesgesetzgeber bestimmen, dass die Rechtswirkungen des Abs. 1 S. 1 Hs. 2 auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen landesbehördlichen Entscheidungen gelten.“

³⁰¹⁵ Ebd., Gesetzentwurf d. Bundesregierung z. Entwurf eines VwVfG v. 18.7.1973, BT-Drs. 7/910, S. 106, zu Nr. 30 (Stellungnahme des Bundesrates); siehe auch *Meyer/Borgs*, VwVfG, 1. Aufl., 1976, § 100 Rn. 2.

³⁰¹⁶ A.a.O., Gegenäußerung d. Bundesregierung z. Stellungnahme d. BR z. Entwurf eines VwVfG v. 18.7.1973, BT-Drs. 7/910, S. 111 (zu Nr. 30).

³⁰¹⁷ Da es sich d. Sache nach schließlich nicht um Verwaltungsverfahrensrecht d. Bundes, sondern um eine Ermächtigung an d. Landesgesetzgeber handelte, schlug d. Bundesregierung ferner vor, die Vorschrift nicht in § 71 Entwurf 73, also im materiellen Teil des Gesetzes, aufzuführen, sondern mit der bereits vorgesehenen Nr. 1 (§ 93 Entwurf 73)

Vorschrift des § 100 Nr. 2 VwVfG steht dabei insgesamt im Zusammenhang mit den Regelungen für bundes- und landesrechtliche Planfeststellungsverfahren und der problematischen Abgrenzung der hiervon ausgehenden Konzentrationswirkungen, die damit zusammenhängenden Fragen sind bis heute noch immer nicht eindeutig geklärt.³⁰¹⁹

Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung aufgrund bundesgesetzlicher Grundlage entsprechend § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG umfasst wegen des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 31 GG auch nach Landesrecht erforderliche behördliche Entscheidungen.³⁰²⁰ Klärungsbedürftig ist dagegen, ob landesrechtlichen Plangenehmigungen auch gegenüber nach Bundesrecht erforderlichen Entscheidungen von Bundes- und Landesbehörden Konzentrations- und Ersetzungswirkung zukommen kann. Die Ermächtigung des § 100 Nr. 2 VwVfG bezieht sich zunächst einmal auf die Erstreckung der Konzentrationswirkung auf die Entscheidung von Landesbehörden, die Bundesgesetze ausführen. Insofern hat sie aber nur klarstellenden Charakter, da eine solche Erstreckung der Konzentrationswirkung auf Entscheidungen von Landesbehörden, auch wenn sie Bundesgesetze als Auftragsangelegenheit ausführen, schon vor Inkrafttreten des VwVfG angenommen wurde.³⁰²¹ Verfassungsrechtliche³⁰²² Bedeutung erlangt die Erstreckung landesrechtlicher Planfeststellungen also insbesondere auf Entscheidungen von Bundesbehörden, da besagte Ermächtigung in Form des § 100 Nr. 2 VwVfG insoweit als zulässige *Selbstbeschränkung des Bundes* in seiner *ausschließlichen Verwaltungszuständigkeit* nach Art. 87 ff GG anzusehen ist.³⁰²³ In Betracht kommen hier Planfeststellungen von Bundesbehörden vornehmlich nach dem AEG und dem WaStrG³⁰²⁴ sowie Einzelentscheidungen, z.B. der Wehrbereichsverwaltungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 SchutzBerG oder der Hauptzollämter nach §§ 14 Abs. 2 u. 15 ZollVG.³⁰²⁵ Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut gilt § 100 Nr. 2 VwVfG nur für landesrechtliche „Planfeststellungen“, so dass es näherer Prüfung bedarf, ob auch landesgesetzliche

zu einer Vorschrift zu vereinigen. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 vor Rn. 1 (z. Entstehungsgeschichte).

³⁰¹⁸ Ebd., *Meyer/Borgs*, VwVfG, 1. Aufl., 1976, § 100 Rn. 2.

³⁰¹⁹ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 100 Rn. 3 unter Verweis auf BVerfGE 26, 338 (363 f.); BVerwGE 27, 253 (255); 34, 263 (272 f.); 82, 17 (22 f.) = DÖV 1990, 34; s. auch a.a.O. § 75 Rn. 10 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 4 f.; *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 5 ff.

³⁰²⁰ *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198 m.w.N. in Fn. 64. *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 100 Rn. 4 a.E. unter Verweis auf BVerwGE 82, 17 (22) = DÖV 1990, 34; 101, 73; ferner § 75 Rn. 10 ff. Vgl. auch amtl. Begründung zum Entwurf d. VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 89: Die Ersetzung landesbehördlicher Entscheidungen durch ein bundesrechtlich geregeltes Planfeststellungsverfahren ist durch die jeweilige Gesetzgebungskompetenz d. Bundes gedeckt u. verstößt nicht gegen die bundesstaatliche Ordnung.

³⁰²¹ *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 6; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 3 5 unter Verweis auf BVerwGE 82, 17 (23); weitergehend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 4 als „Annexkompetenz“ unter Berufung auf BVerwGE 82, 23 unter Hinweis auf BVerwGE 27, 255; 31, 372; *Kopp*, BayVBl. 1973, 89 ff.; *Franke*, ZfW 1979, 1 (14).

³⁰²² *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 5 führen aus, dass § 100 Nr. 2 VwVfG verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich sei, wenn man die Regelung verfassungskonform dahingehend einschränkend auslegt, dass sie eine Einbeziehung bundesrechtlicher Zuständigkeiten u. Rechtswirkungen nur f. Fälle zulässt, in denen der Schwerpunkt der Planfeststellung im Bereich des Landesrechts liegt (m.w.N. ebd. in Fn. 1).

³⁰²³ *Ringel*, a.a.O., S. 198 ff. (199 f. m.w.N. in Fn. 69); *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 100 Rn. 7; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 5 a.E. unter Hinweis auf BVerwG, DÖV 1990, 35; *Knöpfle*, FS f. Maunz, 1981, S. 187, 192; *Kopp*, BayVBl. 1973, 85 (89); a.A. *Ronellenfitsch*, VerwArch 1989, 92 (107), der § 100 Nr. 2 VwVfG im Hinblick auf Art. 31 GG wohl zu Unrecht insg. f. verfassungswidrig hält; auch BT-Drs. 7/910 zum Gesetzentwurf eines VwVfG v. 18.7.1973, S. 106 (Nr. 30 zu § 71 = § 75 VwVfG aktuell) u. 111 (zu Nr. 30, § 93 = § 100 aktuell).

³⁰²⁴ *Franke*, Zur Anwendbarkeit des VwVfG im wasserrechtl. Planfeststellungsverfahren, ZfW 1979, 1 (14 m. Beisp.).

³⁰²⁵ *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 7.

Plangenehmigungen sonst bundesbehördlich notwendige Entscheidungen i.S.v. § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG konzentrieren können. Teilweise wird die weite Auffassung vertreten, dass den Ländern die Befugnis i.S.v. § 100 Nr. 2 VwVfG nach den Grundsätzen der Annexkompetenz bzw. kraft Sachzusammenhangs grundsätzlich auch schon nach bisherigem Recht zugestanden habe, sofern nur der Schwerpunkt der Planfeststellung - hier der Plangenehmigung - im Bereich des Landesrechts liege, so dass danach eine Kompetenz der Länder bestünde.³⁰²⁶ Doch diese Meinung ist als zu weitgehend abzulehnen, da der Bund mit § 100 Nr. 2 VwVfG gerade bewußt und ausdrücklich auf einen Teil seiner grundgesetzlich verbürgten Kompetenzen „verzichtet“³⁰²⁷ bzw. nur eingeschränkt davon Gebrauch macht, indem er sich in seiner ausschließlichen Verwaltungszuständigkeit selbstbeschränkt, um die Wirksamkeit der Konzentrationswirkung - damals nur der Planfeststellung - generell zu erhöhen, gleich ob auf landes- oder bundesrechtlicher Grundlage ergangen. Die Ermächtigung in Nr. 2 eröffnet damit dem Landesgesetzgeber nur die Möglichkeit, eine der Regelung des § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG entsprechende Konzentrationswirkung *expressis verbis* landesrechtlicher Planfeststellungen unter Einbeziehung auch der Wirkungen, für die sonst gesonderte Entscheidungen nach Bundesrecht erforderlich wären, in ihren Landesgesetzen vorzusehen.³⁰²⁸ Die Ermächtigung in § 100 Nr. 2 VwVfG dient dabei dem Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern, sie darf aber nicht als einfachgesetzliche Ermächtigung zur Überwindung der materiellrechtlichen Kompetenzabgrenzung im Bund-Länder-Verhältnis nach Maßgabe der Art. 30 f., 70 ff. und 83 ff. GG (miss)verstanden werden.³⁰²⁹ Sie bringt damit nur zum Ausdruck, dass landesrechtliche Fachplanungsgesetze verfahrensrechtliche Wirkungen auch gegenüber Bundesrecht vorsehen dürfen, wenn nicht der Bund, sondern die Länder für den jeweiligen Sachbereich eine eigene Gesetzgebungskompetenz besitzen und daher auf dieser Grundlage ein Planfeststellungsverfahren anordnen, da der Bund sie dazu ausdrücklich per Gesetz ermächtigt.³⁰³⁰

³⁰²⁶ Vgl. zur Annexkompetenz *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 4 f.; *Ringel*, a.a.O., S. 200 m.w.N. in Fn. 70 (die allerdings nicht die Plangenehmigung, sondern nur die Planfeststellung behandeln).

³⁰²⁷ Da die Abgrenzung d. *Gesetzgebungs- u. Verwaltungskompetenz* zwischen Bund und Ländern grds. *nicht disponibel* ist und *Kompetenzübertragungen und -verzicht* damit zwischen ihnen *unzulässig* sind (vgl. BVerfGE 26, 281 (296); BVerwGE 32, 145 (156); 39, 96 (108); 63, 1 (39); v. *Münch/Gubelt*, GG, Art. 30 Rn. 21, 23), bleiben Reichweite u. Geltungskraft von materiellem Bundesrecht mit einer Vorrangwirkung gem. Art. 31 GG vor Landesrecht aber unberührt, vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 5 m.w.N.

³⁰²⁸ Vgl. exemplarisch § 75 I 1 LVwVfG v. B.-W., Bayern, Bremen, MV u. LSA sowie § 142 I 1 LVwG SH, die lauten: Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen *nach Landes- oder Bundesrecht*, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Vgl. *Knack*, 7. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 8; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., VwVfG, § 100 Rn. 1 a.E., 3 ff. u. Textnachweise zu den einzelnen VwVfG der Länder in Teil III. Siehe zu den Grenzen bei § 36 BBahnG (jetzt AEG) etwa BVerwGE 82, 17 ff. = BVerwG, DÖV 1990, 34.

³⁰²⁹ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 1 a.E. u. 5; a.A. bzw. weitergehend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 4 als „Annexkompetenz“ m.w.N.

³⁰³⁰ Man könnte hier den Standpunkt einnehmen, dass eine so weitgehende Kompetenzverschiebung durch § 100 Nr. 2 VwVfG im Hinblick auf Art. 31 GG verfassungswidrig ist, so *Ronellenfitsch*, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 114; *ders.*, VerwArch 1989, 92 (107); a.A. BVerwGE 82, 17 (23) unter Hinweis auf BVerfG 26, 363; auch *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 5 der ausführt, dass die Erstreckung d. landesrechtl. Konzentrationswirkungen in den Bundesbereich dann auf Art. 30 GG beruht bzw. in der Vorschrift § 100 Nr. 2 VwVfG auch nur eine klarstellende *zulässige Selbstbeschränkung* des Bundes im Bereich seiner Verwaltungszuständigkeit nach Art. 86 ff GG sieht (Rn. 5 a.E. m.w.N. in Fn. 8); *Franke*, ZfW 1979, 1 (14) u.a. unter Hinweis darauf,

Auch wenn die qualifizierte Plangenehmigung als „Unterfall“ der Planfeststellung betrachtet werden kann, so macht die Konzentrationswirkung und ihr erweiterter Anwendungsbereich aus ihr jedoch nicht eine neue Form der Planfeststellung,³⁰³¹ so dass eine direkte Anwendung von § 100 Nr. 2 VwVfG ausscheidet. In Betracht zu ziehen ist jedoch eine entsprechende Anwendung der Norm.³⁰³² Die analoge Anwendung einer Norm (*Analogie*) setzt grundsätzlich das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke im Gesetz und gleich zu bewertende Tatbestände voraus.³⁰³³ Die Übertragung eines gesetzlichen Regelungsinhaltes auf einen ähnlichen, gesetzlich nicht geregelten Tatbestand begründet sich darauf, dass infolge der Ähnlichkeit in der für die gesetzliche Bewertung maßgeblichen Hinsicht beide Sachverhalte aus dem rechtsstaatlichen Gebot der (Verfahrens-) Gerechtigkeit heraus gleich zu bewerten sind.³⁰³⁴ Für die Bestimmung der maßgeblichen Hinsicht muss primär der Zweck und Grundgedanke der gesetzlichen Regelung offengelegt werden.³⁰³⁵ § 100 Nr. 2 VwVfG zielt darauf ab, die umfassende Konzentrationswirkung auch der landesrechtlichen Planfeststellung gegenüber sonst bundesrechtlich notwendigen Entscheidungen anzuordnen zu können bzw. klarzustellen, soweit man der weiteren Auffassung von *Kopp*³⁰³⁶ folgt. Denn durch den Planfeststellungsbeschluss wird nach § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt, so dass neben der Planfeststellung andere behördliche Entscheidungen nicht erforderlich sind. Dieser Grundgedanke soll hervorgehoben und mit § 100 Nr. 2 VwVfG bekräftigt werden. Eine Regelungslücke liegt im Hinblick auf die nunmehr fachgebietsübergreifend normierte qualifizierte Plangenehmigung eindeutig vor, auch ist davon auszugehen, dass diese immer noch planwidrig ist, obwohl der Gesetzgeber diese Lücke im Zuge des PIVereinfG vom 17.12.1993 bzw. spätestens mit dem GenBeschlG vom 12.9.1996 hätte schließen und klarstellen können, wie bereits von *Ringel*³⁰³⁷ gefordert, dass dies auch für Plangenehmigungsverfahren gilt. Der Bundesgesetzgeber hätte dafür lediglich nach dem Wort „Planfeststellungen“ den Zusatz „und Plangenehmigungen“ hinzufügen müssen. Ferner enthalten die Gesetzesmaterialien dazu keine Aussage, so dass angenommen werden muss, dass dieses Problem schlicht übersehen wurde. Schließlich besteht auch die erforderliche vergleichbare Interessenlage, da das Plangenehmigungsverfahren nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers gerade der Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren dienen soll, wobei der Plangenehmigung grds. die gleichen Rechtswirkungen wie der Planfeststellung zukommen soll.³⁰³⁸ Diese Wirkung kann aber nur eingeschränkt erreicht werden, wenn die Konzentrationswirkung einer landesgesetzlichen Plangenehmigung dergestalt eingeschränkt wäre, dass dennoch bundesbehördliche Entscheidungen einzuholen wären. Der Bundesgesetzgeber wollte das Beschleunigungsinstrument in Form des Plangenehmigungsverfahrens ausdrücklich mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung - pri-

dass die Vorschrift nur auf § 75 VwVfG, nicht auch auf § 78 VwVfG verweist; nach *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 5 (Fn. 1) ist dieses Argument jedoch nicht zwingend, da § 78 ebenfalls lediglich an § 75 anknüpft.

³⁰³¹ BVerwG v. 22.3.1995, BVerwGE 98, 100 (103).

³⁰³² *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198 ff. (200 f.); *Alexander*, BWVP 1992, 265 (266); *ders.*, DAR 193, 138 (139).

³⁰³³ *Gern*, NVwZ 1995, 1145 (1146).

³⁰³⁴ *Gern*, NVwZ 1995, 1145 (1146, 1148); *Larenz*, Methodenlehre, S. 381.

³⁰³⁵ Vgl. *Larenz*, Methodenlehre, S. 382; *Pawlowski*, Methodenlehre für Juristen, Rn. 489.

³⁰³⁶ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 4 m.w.N.

³⁰³⁷ *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198 ff. (201).

³⁰³⁸ Begründung d. Bundesregierung z. GenBeschlG v. 6.3.1996, BT-Drs. 13/3995, S. 1 f. u. 10; Begründung Bundesregierung z. PIVereinfG v. 11.2.1993, BT-Drs. 12/4328, S. 1 f. u. 19.

mär der umfassenden Konzentrations - und Ersetzungswirkung - ausrüsten, d.h. die Plangenehmigung unterscheidet sich lediglich auf der Verfahrensseite, indem ein nicht förmliches Verwaltungsverfahren durchgeführt wird, aber weist im übrigen auf der Rechtsfolgendeite grds. *alle* Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses auf. Daher gelten für die Plangenehmigung die selben Gesichtspunkte, die den Gesetzgeber damals veranlassten § 100 Nr. 2 VwVfG auf Initiative des Bundesrates einzuführen. Denn die Bundesregierung und letztlich auch der Gesetzgeber vertraten bereits bei Erlass des VwVfG im Jahre 1976 die Auffassung, dass es inkonsequent wäre, die Konzentrationswirkung nur dann eintreten zu lassen, wenn das Planfeststellungsverfahren nach Bundesrecht durchgeführt wird, nicht aber dann, wenn es sich um ein solches Verfahren auf Grund von Landesrecht handelt, in das damit nach Bundesrecht notwendige Entscheidungen einzubeziehen wären.³⁰³⁹ Da die Behörde im Planfeststellungsverfahren die Gesichtspunkte aller nach § 73 Abs. 2 VwVfG³⁰⁴⁰ anzuhörenden Behörden berücksichtigt und gleichfalls im Plangenehmigungsverfahren nach § 74 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 VwVfG³⁰⁴¹ bzw. dem gleichlautenden Fachrecht³⁰⁴² sogar das Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, herzustellen hat sowie schließlich insgesamt die Belange des Bundes- und Landesrechts in die abschließende planerische Abwägung einbezieht, sind neben der Planfeststellung wie auch der Plangenehmigung aufgrund der Konzentrationswirkung gesonderte Entscheidungen dieser Behörden nicht mehr erforderlich.

Das Hauptziel des Gesetzgebers besteht insofern seit § 4 VerkPBG bzw. der bundesweiten Einführung der qualifizierten Plangenehmigung in den verschiedenen Bundesverkehrswegegesetzen im Zuge des PIVereinfG und nunmehr mit der übergreifenden Normierung in § 74 Abs. 6 VwVfG darin, dem Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung gerade die den Planfeststellungsbeschluss ausmachende umfassende Konzentrations- und Ersetzungswirkung zukommen zu lassen, so dass diese mit der Planfeststellung vergleichbar ist bzw. in den Rechtswirkungen sogar entspricht.³⁰⁴³ Verdeutlicht wird dies insbesondere durch die Begründung der Bundesregierung zur fachgebietsübergreifenden Einführung des wesentlich einfacheren Plangenehmigungsverfahrens statt des aufwendigen Planfeststellungsverfahrens für einfach gelagerte Fälle zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Zuge GenBeschlG.³⁰⁴⁴ Weiter wird ausgeführt: Im Bereich des Bundes dürften die Auswirkungen zu vernachlässigen sein, da dem VwVfG des Bundes für die unmittelbare praktische Anwendung nur geringe Bedeutung zukommt. Der überwiegende Teil der Genehmigungsverfahren wird von den

³⁰³⁹ Amtl. Begründung d. Entwurfs d. VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 111. Vgl. auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 100 vor Rn. 1.

³⁰⁴⁰ Vgl. nur *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 73 Rn. 26 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 73 Rn. 21 ff.

³⁰⁴¹ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 150 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 157 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 168; *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 156; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 197; *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 69.

³⁰⁴² § 17 I a 1 Nr. 2 FStrG, § 18 II 1 Nr. 2 AEG, § 28 I a 1 Nr. 2 PBefG, § 14 I a 1 Nr. 2 WaStrG, § 8 II 1 Nr. 2 LuftVG, § 2 II 1 Nr. 2 MBPIG; so auch d. Landesstraßengesetze (teilweise sogar weitergehend „Einvernehmen“).

³⁰⁴³ Während die qualifizierte Plangenehmigung nach den Bundesverkehrswegegesetzen die (*alle*) Rechtswirkungen der Planfeststellung hat (§ 18 II 2 HS 1 AEG, § 17 I a 2 HS 1 FStrG, § 14 I a 2 HS 1 WaStrG, § 8 II 2 HS 1 LuftVG, § 28 I a 2 HS 1 PBefG, § 2 II 2 HS 1 MBPIG), schränkt das allg. VwVfG (§ 74 VI 2 HS 1) die Rechtswirkungen zu Recht dahingehend ein, dass die enteignungsrechtliche Vorwirkung ausgeschlossen ist, da Anwendungsvoraussetzung nach § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG schließlich ist, dass Rechte anderer *nicht* beeinträchtigt werden.

³⁰⁴⁴ Siehe B. Lösung im Entwurf f. d. GenBeschlG v. 6.3.1996, BT-Drs. 13/3995, S. 1.

Ländern nach Maßgabe ihrer Landes-VwVfG durchgeführt. Die zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung notwendige Wahrung des Gleichklangs von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetzen erfordert eine Übernahme der Regelungen des Entwurfs des GenBeschlG in die Landes-VwVfG.³⁰⁴⁵ In diesem Fall treten die o.g. Wirkungen im Bereich der Länder ein. Mittlerweile haben sämtliche Bundesländer die Regelungen des GenBeschlG vom 12.9.1996³⁰⁴⁶, also insbesondere das Plangenehmigungsverfahren nach § 74 Abs. 6 VwVfG, unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit aller Landesverwaltungsverfahrensgesetze in ihre jeweiligen LVwVfG übernommen (zuletzt *Schleswig-Holstein* im Juni 2001)³⁰⁴⁷. Auch wenn § 100 Nr. 2 VwVfG in der Gesetzesgenese wohl einfach übersehen wurde, spricht die Gesetzesbegründung doch eindeutig für eine so weitreichende Konzentrations- und Ersetzungswirkung auch der landesrechtlichen Plangenehmigung gegenüber bundesrechtlich notwendigen Entscheidungen. Doch auch wenn besagte Intention des Bundesgesetzgebers in den Gesetzesmaterialien damit offen zu Tage tritt, reicht dies für eine Ermächtigung der Länder im Wege der *Selbstbeschränkung des Bundes* in seiner *ausschließlichen Verwaltungszuständigkeit* nach Art. 87 ff GG - mangels eindeutiger gesetzlicher Normierung³⁰⁴⁸ - nicht.³⁰⁴⁹ Dieses Problem würde letztlich nicht bestehen, wenn sich die verschiedentlich erhobene Forderung, dem Bund durch eine Änderung des Grundgesetzes den Erlass eines einheitlichen Verfahrensgesetzes für Bundes- und Landesbehörden zu ermöglichen, im damaligen Gesetzgebungsverfahren zum VwVfG hätte durchsetzen können.³⁰⁵⁰ Grundsätzlich vergleichbar sind jedoch die Rechtsinstitute der landesrechtlichen Planfeststellung mit der landesgesetzlich normierten qualifizierten Plangenehmigung in ihren Rechtswirkungen, vornehmlich der ausschlaggebenden Konzentrationswirkung, so dass für eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf § 100 Nr. 2 VwVfG keinerlei Gesichtspunkte sprechen. Erst bei entsprechender Anwendung der Ermächtigung auch auf Plangenehmigungsverfahren für den Landesbereich ist die gewünschte *uneingeschränkte Konzentrationswirkung* der

³⁰⁴⁵ Vgl. D. Lösung in BT-Drs. 13/3995, S. 2 u. auch S. 10 zu Nr. 8 (§ 74 Abs. 6 VwVfG).

³⁰⁴⁶ Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 ff.

³⁰⁴⁷ Gesetz v. 18.6.2001, GVBl. S.-H. S. 81 ff. (vgl. §§ 138 a-e, 141 VI = PG, VII = Verzicht, 142 I a LVwG S.-H.

³⁰⁴⁸ Diese Frage muss im VwVfG geregelt werden, da sie nur vom Bundesgesetzgeber rechtlich unanfechtbar klargestellt werden kann und auch ein enger Sachzusammenhang mit den Regelungen des VwVfG besteht, so zum Gesetzesentwurf eines VwVfG v. 18.7.1973, vgl. BT-Drs. 7/910, S. 106 u. 111 (zu Nr. 30).

³⁰⁴⁹ Vgl. zur Selbstbeschränkung des Bundes *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 198 ff. (199 f. m.w.N. in Fn. 69); *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 100 Rn. 7; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 100 Rn. 5 a.E. m.w.N.; weitergehend wohl *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 100 Rn. 4 f.

³⁰⁵⁰ Vgl. amtl. Begründung des Entwurfs eines VwVfG v. 18.7.1973 in BT-Drs. 7/910, S. 99 f. (Stellungnahme des Bundesrates als Anlage2). Andererseits ist der Bundesgesetzgeber auch nicht dem Vorschlag des Bundesrates (Stellungnahme zu § 1, Begr. S. 99, u. Gegenäußerung der Bundesregierung dazu, Begr. S. 108) gefolgt, die Anwendung des VwVfG von vornherein auf Bundesbehörden zu beschränken u. dadurch sicherzustellen, dass sich das Verfahren d. Landesbehörden allein nach Landesrecht richten würde, vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., Einf. Rn. 5. Praktisch hat jedoch die erst auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses in das VwVfG eingefügte Bestimmung des § 1 III VwVfG den Ländern die Möglichkeit gegeben, durch Erlass eigener VwVfG für den Bereich ihrer Behörden eine Regelung herbeizuführen, die diesem Ziel entspricht und Überschneidungen vermeidet. Im Hinblick auf die nur beschränkte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Regelungen des VwVfG u. angesichts des Widerstandes der Länder gegen umfassende bundesrechtliche Regelungen stellt die Bestimmung des § 1 VwVfG einen akzeptablen Kompromiss dar, der allerdings nur deshalb erträglich erscheint, weil die Länder sich auf ein Verfahren zur *Simultangesetzgebung* mit dem Bund verständigt haben. Siehe dazu a.a.O. Rn. 6, 10 f., 25 ff. u. § 1 Rn. 39 ff.; vgl. zur Vereinheitlichungsabsicht bereits BT-Drs. 7/910, S. 1, 99 f., 108; auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., Einl. Rn. 79 ff. u. speziell § 1 Rn. 242 ff. m.w.N. (allg. zur Trennung VwVfG Bund/Land § 1 Rn. 46 ff.).

Plangenehmigung neben der Planfeststellung hergestellt.³⁰⁵¹ Eine planwidrige Regelungslücke und eine vergleichbare Interessenlage sind daher anzunehmen. Die Analogievoraussetzungen liegen mithin vor, so dass § 100 Nr. 2 VwVfG zu Recht entsprechend für landesrechtliche Plangenehmigungen gilt.³⁰⁵²

Bleibt abschließend zu bemerken, dass eine dahingehende Klarstellung³⁰⁵³ durch den Gesetzgeber jedoch etwaige Unsicherheiten beseitigen würde und demgemäß wünschenswert wäre.

III. Analoge Anwendung von § 14 WHG

§ 14 WHG nimmt eine hervorgehobene Stellung im Fachplanungsrecht³⁰⁵⁴ ein, Einordnung und Bedeutung sind aber schon seit Inkrafttreten des WHG am 1.3.1960 höchst umstritten und harren wohl immer noch endgültiger Klärung, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.³⁰⁵⁵ § 14 Abs. 1 WHG normiert zunächst, dass die Planfeststellungsbehörde *auch* über die *Erteilung* der *Erlaubnis* (§ 7 WHG) oder der *Bewilligung* (§ 8 WHG) entscheidet, wenn für ein Vorhaben, mit dem die Benutzung eines Gewässers i.S.d. § 3 WHG verbunden ist, ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. Die umfassende Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses gem. § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG schließt zwar grundsätzlich alle anderen behördlichen Entscheidungen mit ein, doch ist eine wasserrechtliche Gestattung (erlaubnis- bzw. bewilligungspflichtige Gewässerbenutzung) aufgrund der spezielleren Vorschrift des § 14 Abs. 1 WHG weiterhin erforderlich, d.h. *neben* die eigentliche Planfeststellung tritt noch eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung, die allerdings auch die allzuständige Planfeststellungsbehörde,

³⁰⁵¹ So die Bundesregierung bereits zur Planfeststellung im Entwurf eines VwVfG v. 18.7.1973, BT-Drs. 7/910, S. 111 (zu Nr. 30, die dabei der Planfeststellung eine „möglichst weitgehende Konzentrationswirkung“ verschaffen wollte).

³⁰⁵² Ringel, a.a.O., 1996, S. 198 ff. (201); Alexander, BWVP 1992, 265 (266); ders., DAR 193, 138 (139).

³⁰⁵³ § 100 Nr. 2 VwVfG könnte demgemäß lauten: Die Länder können durch Gesetz (2.) bestimmen, dass für Planfeststellungen *und Plangenehmigungen*, die auf Grund landesrechtlicher Vorschriften durchgeführt werden, die Rechtswirkungen des § 75 Abs. 1 Satz 1 auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen Entscheidungen gelten.

³⁰⁵⁴ Ungeachtet des § 14 I WHG soll die Planfeststellung in einigen wenigen Fällen *alle* von anderen Vorschriften verlangten behördlichen Entscheidungen ersetzen, also auch die wasserrechtliche Erlaubnis bzw. Bewilligung. Dies soll der Fall sein, wenn die spezialgesetzlichen Planfeststellungsbestimmungen derartiges fachrechtlich so normieren. Dann sollen diese Regelungen als *leges speciales* der Vorschrift des § 14 I WHG vorgehen, ebenso wie diese den allgemeinen Vorgaben des § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG (Konzentrationswirkung) vorgeht; so Kotulla, WHG, § 14 Rn. 10. Derartiges bestimmen fachplanungsrechtlich § 9 I 1 LuftVG (a.A. Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2 a unter Verweis auf HessVGH NVwZ 1982, 263, wonach § 14 WHG wegen § 102 = § 108 n.F. HessWG trotz § 9 I 1 LuftVG keine Anwendung findet) und § 41 V 1 Hs. 2 FlurbG. Unklar für § 9 b V AtG, der *expressis verbis* nur auf § 75 VwVfG verweist. Zu dieser Problematik ausf. auch Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2 ff. Maßgeblich erscheint m.E., ob das jeweilige Fachplanungsgesetz dies so *nach* der Normierung im WHG vom 1.3.1960 festlegt, denn auch § 14 I WHG enthält eine spezialgesetzliche Regelung (a.A. Kotulla, WHG, § 14 Rn. 10, der § 14 I WHG insoweit nicht (auch) als *lex specialis* betrachtet). Zumindest das LuftVG (BGBl. I v. 10.1.1959 S. 9/11) normierte die Ersetzungswirkung der PF in § 9 I 1 LuftVG bereits vor Erlass des WHG (§ 14), so dass dieses durch § 14 I, III WHG modifiziert wird. Anders im Flurbereinigungsrecht, dort geht § 41 V FlurbG als späteres Gesetz der gleichfalls spezialgesetzlichen Regelung des § 14 I WHG vor, so Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2 d. Für die flurbereinigungsrechtliche PG nach § 41 IV 1 FlurbG soll unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sie nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG grds. die Rechtswirkungen der PF hat das selbe gelten (a.a.O.). Anders jedoch für die abfallrechtliche PF und PG; a.a.O. § 14 Rn. 2 b a.E.

³⁰⁵⁵ Vgl. dazu Czychowski/Reinhardt, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 1 ff. (Rn. 2 m.w.N.); Kotulla, WHG, § 14 Rn. 1 ff.; speziell Hartmann, Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001.

allerdings unter Mitwirkung der sonst zuständigen Wasserbehörde, erteilt.³⁰⁵⁶ § 14 I WHG bezweckt dabei, ein Tätigwerden unterschiedlicher Behörden in zwar formal voneinander getrennten, aber sachlich eng miteinander verknüpften Verfahren zu vermeiden.

Hiermit ist keine Ausnahme von § 2 I WHG bestimmt, also dem grundsätzlichen Erlaubnis- u. Bewilligungserfordernis als repressivem Verbot mit Befreiungsvorbehalt, da die (gesonderte) Erlaubnis bzw. Bewilligung für die jeweils einschlägige Gewässerbenutzung weiterhin erforderlich bleibt.³⁰⁵⁷ Die Zuständigkeit für die wasserrechtlichen Gestattungstatbestände geht nach Abs. 1 lediglich auf die Planfeststellungsbehörde über.³⁰⁵⁸ Dies folgt so bereits aus dem Wortlaut von § 14 Abs. 1 Hs. 2 WHG („so entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Erteilung der Erlaubnis oder der Bewilligung“). Als Ausfluss der planfeststellungsrechtlichen Konzentrationswirkung soll ein Tätigwerden mehrerer Behörden in getrennten Verfahren schließlich vermieden werden, so dass die Vorschrift des § 14 I WHG lediglich die behördliche Zuständigkeit klarstellend regelt. Die Planfeststellungsbehörde (wie auch die Bergbehörde nach Abs. 2) werden hier gleichsam zu besonderen Wasserbehörden.³⁰⁵⁹ Die Entscheidung über eine wasserrechtliche Gestattung (Erlaubnis gem. § 7 WHG / Bewilligung nach § 8 WHG)³⁰⁶⁰ hat dabei gemäß § 14 Abs. 3 Hs. 1 WHG im Einvernehmen mit der für das Wasser zuständigen Behörde zu erfolgen.³⁰⁶¹ Bei Planfeststellungen durch Bundesbehörden (Eisenbahnbundesamt nach §§ 18 ff. AEG bzw. 1 ff. MBPlG oder Wasser- u. Schifffahrtsdirektionen des Bundes nach § 14 ff. WaStrG) ist die zuständige Wasserbehörde nach dessen Hs. 2 zumindest anzuhören. Auf diese Weise soll die Einbringung des besonderen Sach- und Fachverständes der Wasserbehörden sichergestellt werden. § 14 Abs. 4 WHG enthält schließlich Zuständigkeitszuweisungen an die Planfeststellungsbehörde für die Beschränkung bzw. Rücknahme der erteilten wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung.

Bis zur Entwicklung der *qualifizierten* Plangenehmigung im Zuge der Wiedervereinigung durch das VerkPBG (§ 4) im Jahre 1991, der Übernahme in das gesamtdeutsche Planungsrecht für Bundesverkehrswege durch das PlVereinfG Ende 1993 und schließlich die endgültige Normierung des Plangenehmigungsverfahrens im allgemeinen und fachgebietsübergreifenden VwVfG zunächst des Bundes und nunmehr auch aller Länder im Wege des GenBeschIG vom 12.9.1996, bestand kein Anlass, sich über eine (analoge) Anwendung des § 14 WHG auf Plangenehmigungen Gedanken zu machen.³⁰⁶² Doch die Situation hat sich grundlegend geändert, seit dem der

³⁰⁵⁶ Näher *Kotulla*, WHG, 1. Aufl. (2003), § 14 Rn. 3, weitergehend in Rn. 10; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 1, weitergehend Rn. 2 m. Nw. aus der Rspr. (speziell Rn. 2a ff.); kritisch zur formalen Separation Rn. 2 (S. 502 Mitte).

³⁰⁵⁷ *Kotulla*, WHG, § 14 Rn. 2; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 1.

³⁰⁵⁸ Entsprechendes gilt gem. § 14 II WHG für bergrechtliche Betriebspläne für die Bergbehörde.

³⁰⁵⁹ *Kotulla*, WHG, § 14 Rn. 2 unter Verweis auf *Becker*, HeWG, 3. Aufl. 1997, § 108 Rn. 1.

³⁰⁶⁰ Konkretisiert werden diese rahmengesetzlichen Regelungen teilw. durch das jeweilige LWG; oftmals existiert noch eine dritte Zulassungsform – die gehobene Erlaubnis (z.B. § 25 a LWG NW) –, die als Erlaubnis der rechtlich höheren Bewilligung angenähert ist.

³⁰⁶¹ Einvernehmen bedeutet hierbei *Zustimmung*, ein bloßes Anhören der Wasserbehörde oder nur die Einräumung der Möglichkeit zur Abgabe einer Äußerung / Stellungnahme genügt somit nicht (anders die Anhörung nach § 14 III Hs. 2 WHG, die nicht bindend ist!). Siehe zum behördlichen Zusammenwirken *Kotulla*, WHG, § 14 Rn. 15 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 4-4 d.

³⁰⁶² Wenn überhaupt nur in den Fällen, wo einer Plangenehmigung bereits (begrenzte) Konzentrationswirkung zukam, zur Rechtslage vor dem GenBeschIG *Axer*, DÖV 1995, 495 ff.

Plangenehmigung ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung zukommen – insbesondere die hier relevante Konzentrationswirkung, (zunächst § 4 II VerkPBG und jetzt allg. § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG)³⁰⁶³. Nunmehr ist eine Anwendbarkeit aufgrund der vergleichbaren Rechtswirkungen zwischen Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbeschluss ernsthaft in Betracht zu ziehen.³⁰⁶⁴

Aufgrund des eindeutigen Wortlauts des § 14 WHG und der amtlichen Überschrift, die ausdrücklich auf die Planfeststellung bzw. das Planfeststellungsverfahren abstellen scheidet eine direkte Anwendung von § 14 Abs. 1 WHG zunächst aus. Es könnten jedoch die Voraussetzungen der Analogie, also eine planwidrige Regelungslücke und eine vergleichbare Interessenlage, vorliegen. Eine Gesetzeslücke besteht, da § 14 WHG nur Regelungen bezüglich der althergebrachten Planfeststellung (u. hier nicht weiter interessierender bergrechtlicher Betriebspläne) trifft. Auch wenn der Gesetzgeber das Beschleunigungsinstrument des Plangenehmigungsverfahrens speziell geschaffen hat, um die übermäßig langen Planungszeiten zu verkürzen, kann den Gesetzesmaterialien doch nicht entnommen werden, dass die Plangenehmigung quasi mit einer über den Planfeststellungsbeschluss hinausreichenden Konzentrationswirkung versehen werden sollte, also § 14 WHG unberührt gelassen werden sollte. Vielmehr liegt der Gedanke nahe, dass diese vergleichbaren regelungsbedürftigen Fallkonstellationen in den verschiedenen Gesetzgebungsverfahren zum VerkPBG, PIVereinfG und zuletzt GenBeschlG schlichtweg übersehen wurden. Eine Nichtanwendbarkeit des § 14 WHG mag zwar im Interesse des Vorhabenträgers liegen, doch war es stets der erklärte Wille des Gesetzgebers³⁰⁶⁵, die Plangenehmigung in den Rechtswirkungen der Planfeststellung nur *anzugleichen* und sie nicht darüber hinaus noch besser zu stellen, so dass eine Regelungsbedürftigkeit und damit eine Planwidrigkeit besagter Gesetzeslücke vorliegen. Denn es kann nicht sein, dass eine qualifizierte Plangenehmigung zumal in einem nicht förmlichen Verfahren ergangen, eine wasserrechtliche Gestattung automatisch mitumfasst, d.h. in nur *einer* abschließenden Plangenehmigungsentscheidung konzentriert, also in der Konzentrationswirkung letztlich weiter reicht als ein in einem förmlichen Verfahren ergangener Planfeststellungsbeschluss, der die speziellen wasserrechtlichen Vorgaben des § 14 WHG (u.a. erforderliches Einvernehmen nach dessen Abs. 3) zu beachten hat.³⁰⁶⁶

Schließlich lässt sich auch der Normzweck von § 14 WHG auf den dort unregelten Fall einer Plangenehmigungsentscheidung übertragen, da die Interessenkonstellationen im geregelten Fall einer Planfeststellung und im nicht erfassten Falle einer Plangenehmigung gleichartig ist. Denn

³⁰⁶³ Vorrangig ist selbstverständlich das besondere Fachrecht: § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG; § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG; § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG; sowie das jeweilige Landesrecht (z.B. LStrG), erst ergänzend gelangt das Landes-VwVfG zur Anwendung.

³⁰⁶⁴ Hierzu ausf. *Hartmann*, Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001, S. 191 ff. m.w.N.

³⁰⁶⁵ Siehe nur zum PIVereinfG BT-Drs. 12/4328, S. 19 (zu § 36 b); zum GenBeschlG BT-Drs. 13/3995, S. 10 (zu Nr. 8).

³⁰⁶⁶ A.A. *Kotulla*, WHG, 1. Aufl. (2003), § 14 Rn. 4 für die abfallrechtliche PG gem. § 31 III 1 KrW-/AbfG (anders wiederum Rn. 7 für das Bundesverkehrswegerecht); für eine analoge Anwendung hingegen *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2b a.E., grds. Rn. 2 (S. 502 Mitte); ferner soll die flurbereinigungsrechtliche PG gem. § 41 IV 1 FlurbG (i.V.m. allg. Regelung zur Konzentrationswirkung nach § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG) gleichfalls als spezialgesetzliche und zudem spätere Regelung dem § 14 I WHG vorgehen (Rn. 2 d), zumal der Gesetzgeber keine Unberührtheitsklausel eingefügt habe.

mit § 14 Abs. 1 WHG soll primär eine Durchbrechung der umfassend angeordneten Konzentrationswirkung erreicht werden, um so den wasserrechtlichen Aspekt aus der Planungsentscheidung auszuklammern und im Innenverhältnis³⁰⁶⁷ gem. § 14 Abs. 3 WHG einer verbindlichen Mitwirkungsbefugnis (Zustimmung bzw. Anhörung bei Planfeststellungen durch Bundesbehörden) zuzuführen. In der Normierung des § 14 WHG ist letztlich eine Sicherungsabsicht des Gesetzgebers zu sehen, die der herausragenden Bedeutung wasserwirtschaftlicher Belange Rechnung trägt.³⁰⁶⁸ Entscheidender Anknüpfungspunkt für § 14 Abs. 1 u. 3 WHG ist die vom Planfeststellungsbeschluss ausgehende Konzentrationswirkung (formelle Zuständigkeits- u. Verfahrenskonzentration, aber keine materielle Konzentration)³⁰⁶⁹, die für den Bereich des Wasserrechts, wie dargestellt, modifiziert wird.

Nachdem zunächst nur der bundesverkehrswegerechtlichen³⁰⁷⁰ Plangenehmigung (§ 17 I a 2 Hs. 1 FStrG³⁰⁷¹, § 18 II 2 Hs. 1 AEG, § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG, § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG, § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG und § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG) ausdrücklich die Rechtswirkungen der Planfeststellung zugesprochen wurden, gilt dies³⁰⁷² fachgebietsübergreifend nunmehr unter ergänzender Heranziehung von § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 VwVfG für *alle* Rechtsmaterien, welche die Anwendung des Teils V. Besondere Verfahrensarten, Abschnitt 2. Planfeststellungsverfahren³⁰⁷³ vorsehen. Dies bedingt, dass die Interessenlage, welche den Bundesgesetzgeber seinerzeit³⁰⁷⁴ zur Kodifizierung des § 14 WHG veranlasste, im Falle eines Planfeststellungs- wie Plangenehmigungsverfahrens vergleichbar besteht, wenn nicht sogar vollkommen identisch ist. Denn beiden Rechtsinstituten kommt umfassende Konzentrationswirkung zu. Neben der planwidrigen Regelungslücke liegen also auch gleich zu bewertende Sachverhalte vor, so dass § 14 Abs. 1 WHG entsprechend (analog) anwendbar ist.³⁰⁷⁵ Gestützt wird dieses Ergebnis mit Blick darauf, dass § 14 Abs. 1 u. 3 WHG

³⁰⁶⁷ Die Mitwirkung der Wasserbehörde stellt nur ein Verwaltungsinternum dar, näher *Kotulla*, WHG, § 14 Rn. 17 ff.

³⁰⁶⁸ Vergleiche hierbei den Grundgedanken der *nachhaltigen Entwicklung*, wie er in § 1 a I WHG zum Ausdruck kommt.

³⁰⁶⁹ Kurz und prägnant *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 7 a und b; ausführlicher *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 10 ff. m.w.N.; speziell zum Wasserrecht *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2.

³⁰⁷⁰ Angelehnt an § 4 VerkPBG auch im Landesbereich, zunächst vorwiegend der neuen Länder nach den jeweiligen Landesstraßengesetzen (LStrG).

³⁰⁷¹ Seit dem Artikelgesetz v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950/2015) auch für UVP-pflichtige Vorhaben gem. § 17 I b FStrG.

³⁰⁷² Nach dem allg. VwVfG (§ 74 VI 2 Hs. 1) *expressis verbis* „mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung“.

³⁰⁷³ Der Gesetzgeber könnte hier einmal darüber nachdenken, den Zusatz „und Plangenehmigungsverfahren“ aufzunehmen.

³⁰⁷⁴ § 14 WHG ist dabei seit dem Inkrafttreten des WHG am 1.3.1960 unverändert geblieben, vgl. *Kotulla*, WHG, 1. Aufl. (2003), § 14 Rn. 1.

³⁰⁷⁵ So i. Erg. auch *Kotulla*, WHG, § 14 Rn. 7; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2 (S. 502, 2. Abs. und Rn. 2 a.E. zur PG gem. § 31 III KrW-/AbfG); *Pape*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, Bd. III, § 14 Rn. 17; wobei alle übersehen, dass seit dem GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356, Art. 1 Nr. 8 c) bzw. der Umsetzung ins jeweilige LVwVfG (zuletzt S.-H.) **alle** Plangenehmigungen sämtliche Rechtswirkungen der Planfeststellung - mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung gem. § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG - haben, damit also insb. die spezielle Konzentrationswirkung. Es gibt aktuell keine (einfachen) Plangenehmigungen mehr, daher ist § 14 WHG **grds.** entsprechend anzuwenden. Für eine analoge Anwendung des § 14 I WHG auf die PG mit ausf. Begründung ferner *Hartmann*, Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Diss. 2001, S. 191 ff. (195); wobei dieser aber unter dem Aspekt, dass das Planungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung gerade zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung geschaffen wurde, letztlich zu weitgehend zu dem Ergebnis gelangt, dass es durch § 14 I WHG sogar zu einer Durchbrechung der Verfahrenskonzentration im Plangenehmigungsverfahren kommt, a.a.O., S. 195 ff. (201 f.). Denn für eine solche Ausnahme

sogar den ehernen Grundsatz der planfeststellungsrechtlichen Konzentrationswirkung durchbricht, dann muss dieses aber *erst recht* im Verhältnis zum nichtförmlichen Plangenehmigungsverfahren gelten.³⁰⁷⁶

Im Wege der Analogie sind die Bestimmungen des § 14 WHG folglich entsprechend auf Plangenehmigungen anzuwenden: Wird für ein Vorhaben, mit dem die Benutzung eines Gewässers i.S.d. § 3 WHG verbunden ist, ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt, so entscheidet die Plangenehmigungsbehörde somit *auch* über die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis (§ 7 WHG) oder der Bewilligung (§ 8 WHG).³⁰⁷⁷ Die Entscheidung ist aber im *Einvernehmen* (Zustimmung) mit der Wasserbehörde zu treffen; diese sind bei Plangenehmigungen durch Bundesbehörden (§ 18 II AEG, § 2 II MBPIG und § 14 I a WaStrG) lediglich anzuhören. Die Beschränkung bzw. Rücknahme ergibt sich schließlich aus § 14 Abs. 4 WHG analog. Zur Schaffung von Rechtssicherheit sollte der Gesetzgeber erwägen, das Rechtsinstitut der Plangenehmigung ausdrücklich in den Wortlaut des § 14 WHG mit aufzunehmen.

Dieses Ergebnis hat aber noch weitreichendere Folgen. Denn einigen Klagen speziell gegen (bundes)verkehrswegerechtliche³⁰⁷⁸ Planfeststellungsbeschlüsse kommt aufgrund besonderer gesetzlicher Normierung³⁰⁷⁹ im Sinne von § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO keine aufschiebende Wirkung zu, was sich nach aktueller Rechtsprechung des BVerwG *auch* auf eine Anfechtungsklage gegen eine wasserrechtliche Erlaubnis erstreckt, obwohl sie nach § 14 Abs. 1 WHG im Rahmen der Planfeststellung einen eigenständigen Entscheidungsbestandteil darstellt.³⁰⁸⁰ Gleiches muss unter Heranziehung obiger Ausführungen aber auch für Klagen gegen Plangenehmigungen gelten, die in analoger Anwendung des § 14 Abs. 1 WHG auch eine wasserrechtliche Gestattung auszusprechen vermögen und dem Umstand, dass Anfechtungsklagen gegen zumeist verkehrswegerechtliche Plangenehmigungsbeschlüsse gleichfalls aufgrund gesetzlicher³⁰⁸¹ Normierung keine Suspensivwirkung entfalten.

von der gesetzlich angeordneten Verfahrenskonzentration findet sich keine rechtliche Stütze (auch nicht bei einer analogen Anwendung des § 14 WHG).

³⁰⁷⁶ In diesem Sinne auch *Hartmann*, a.a.O., S. 194.

³⁰⁷⁷ Für die flurbereinigungsrechtliche Plangenehmigung nach § 41 IV 1 FlurbG scheinen *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 14 Rn. 2 d die Anwendbarkeit v. § 14 I WHG ausschließen zu wollen („Für die PG nach § 41 Abs. 4 S. 1 FlurbG gilt dasselbe wie für die PF, da sie nach § 74 Abs. 6 S. 2 VwVfG die Rechtswirkungen der PF hat (s. auch Rn. 2 b).“) Dies erscheint indes so nicht richtig, da § 41 V 1 FlurbG als spätere spezialgesetzliche Regelung zu § 14 I WHG nur auf die „Planfeststellung“ abstellt und erst unter Rückgriff auf die allgemeinere Regelung des § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG der Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung (mit Ausnahme d. enteignungsrechtlichen Vorwirkung) zukommen. § 14 WHG geht aber dem allgemeinen VwVfG vor.

³⁰⁷⁸ Exemplarisch § 17 VI a 1 FStrG, § 20 V 1 AEG; noch weiter gefasst § 29 VI 2 PBefG, § 5 V 1 MBPIG und § 10 VI 1 LuftVG.

³⁰⁷⁹ So auch Klagen gegen PFB u. PG im Geltungsbereich des VerkPBG nach dessen § 5 II 1.

³⁰⁸⁰ BVerwG, Beschl. v. 14.4.2005 – 4 VR 1005/04 –, juris Praxis Report extra 2005, S. 70 f. m. Anm. *Gatz* (LS); erschienen als Beilage zum Anwaltsblatt.

³⁰⁸¹ Exemplarisch § 17 VI a 1 FStrG, § 20 V 1 AEG; § 29 VI 2 PBefG, § 5 V 1 MBPIG; § 10 VI 1 LuftVG; so auch § 5 II 1 VerkPBG.

IV. Privilegierung des § 38 BauGB auch für Plangenehmigungen

§ 38 S. 1 Hs. 1 BauGB normiert, dass auf Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung, also insb. qualifizierte Plangenehmigungen³⁰⁸², für Vorhaben von *überörtlicher Bedeutung* (sowie auf die auf Grund des BImSchG³⁰⁸³ für die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen geltenden Verfahren) die Bestimmungen der §§ 29 bis 37 BauGB **nicht** anzuwenden sind, wenn die Gemeinde aufgrund ihrer kommunalen Planungshoheit beteiligt wird.³⁰⁸⁴ Städtebauliche Belange sind aber auch hier zu berücksichtigen (Hs. 2).³⁰⁸⁵ Bestimmten Fachplanungen ist somit im Kollisionsfall kraft Gesetzes ein Vorrang vor der Bauleitplanung bzw. konkret der städtebaulichen Zulässigkeit von Bauvorhaben eingeräumt. Auf diese Weise soll die Durchführung überörtlich bedeutsamer (Groß-) Vorhaben sichergestellt und eine rechtliche oder politische Überforderung der Gemeinde vermieden werden.³⁰⁸⁶

Während nach § 38 BauGB a.F.³⁰⁸⁷ (bis zum 31.12.1997) nur die Vorschriften bestimmter enumerativ aufgezählter Fachplanungsgesetze von den Vorschriften des Dritten Teils des Baugesetzbuchs unberührt blieben, dehnt der aktuell geltende § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB n.F. den Anwendungsbereich auf *alle* Planfeststellungsverfahren und Verfahren mit gleicher Wirkung (Plangenehmigungsverfahren)³⁰⁸⁸ aus, ohne die jeweiligen Gesetze einzeln aufzuführen. Die Beschränkung des fachplanerischen Vorrangs auf Vorhaben von „überörtlicher Bedeutung“ sah § 38 S. 2

³⁰⁸² Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 b a.E.; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., § 38 Rn. 6 f. (zu privilegierten Fachplanungen unter Berücksichtigung der PG: Rn. 9 ff.); Schmalz, in: Schrödter, BauGB, 6. Aufl., § 38 Rn. 6 (zu privilegierten Fachplanungen Rn. 18 ff.); detailliert Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand 1.9.2004, Bd. II (**), § 38 Rn. 55 ff. m.w.N. (zu bundesrechtlichen Planfeststellungen u. Plangenehmigungen im Einzelnen eingehend Rn. 122 ff.).

³⁰⁸³ Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist nach § 6 BImSchG zu erteilen, wenn einerseits die sich aus den §§ 5, 7 BImSchG ergebenden Voraussetzungen erfüllt sind und andererseits andere öffentlich-rechtliche Vorschriften sowie Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung u. dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Es handelt sich dabei um eine gebundene Entscheidung, die keinen Ermessensspielraum eröffnet, auf die mithin ein Genehmigungsanspruch besteht. Ob es sich schließlich um eine genehmigungsbedürftige Abfallbeseitigungsanlage handelt, ergibt sich aus § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 1 der 4. BImSchV sowie dessen Anhang (Nr. 8: Spalte 1 u. 2).

³⁰⁸⁴ Die klare Normstruktur des § 38 1 Hs. 1 BauGB mit Tb u. RF ist anschaulich in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., § 38 Rn. 6 dargestellt.

³⁰⁸⁵ Vgl. dazu Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 83 ff. m.w.N. Weiter bleibt eine Bindung nach § 7 BauGB (Anpassung an den Flächennutzungsplan) unberührt (§ 38 S. 2 BauGB) und § 37 III BauGB (Entschädigungsersatz) ist anzuwenden (§ 38 S. 3 BauGB). Dazu etwa Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., § 38 Rn. 32 u. 33; Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 105 f. und 107.

³⁰⁸⁶ So Brohm, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., § 12 Rn. 25 (S. 241).

³⁰⁸⁷ § 38 BauGB a.F. (bis 31.12.1997): Die Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes, des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Magnetschwebbahnplanungsgesetzes, des Telegraphenwegegesetzes, des Luftverkehrsgesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes, des Gesetzes über den Bau u. den Betrieb v. Versuchsanlagen zur Erprobung v. Techniken für den spurgeführten Verkehr sowie des Abfallgesetzes über die Errichtung u. den Betrieb v. Abfallentsorgungsanlagen für die Ablagerung von Abfällen (Depo-nien) und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes über die Errichtung u. den Betrieb v. öffentlich zugänglichen Abfallentsorgungsanlagen bleiben von den Vorschriften des Dritten Teils (des BauGB) unberührt. Das Gleiche gilt bei Planfeststellungsverfahren für *überörtliche Planungen* auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- u. Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften, wenn die Gemeinde beteiligt worden ist. § 37 Abs. 3 BauGB ist anzuwenden. Siehe zu § 38 BauGB alte u. neue Fassung Meißner, Baugesetzbuch 1998 – Synopse, 1997, S. 109 f.

³⁰⁸⁸ Maßgeblich ist hier, ob dem Verfahren (und der abschließenden Entscheidung) die Rechtswirkungen der Planfeststellung zukommen: Dies ist bei der qualifizierten Plangenehmigung stets der Fall (allg. § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG, spezialgesetzlich: z.B. § 17 I a 2 Hs. 1 FStRG, § 18 II 2 Hs. 1 AEG, § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG, § 14 I a 2 Hs. 1 WaStRG, § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG, § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG und verschiedene Landesgesetze, etwa LStRG).

BauGB a.F. indes nur bei landesrechtlichen Planfeststellungen zumeist im verkehrswegerechtlichen Bereich vor; den einzelnen bundesrechtlich aufgelisteten Planfeststellungsverfahren kam die Privilegierungswirkung des § 38 BauGB pauschal zu.

Geändert wurde § 38 BauGB im Zuge des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG)³⁰⁸⁹ vom 18.8.1997, welches zum 1.1.1998³⁰⁹⁰ in Kraft trat. Zielsetzung war und ist es ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, zügige und überschaubare Planungsverfahren für den Standort Deutschland zu schaffen.³⁰⁹¹ Die nunmehr abstrakte Fassung des § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB ermöglicht es, Änderungen der fachgesetzlichen Planfeststellungs- und Plangenehmigungsvorschriften sowie neue Fachplanungsgesetze wie z.B. das Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPIG)³⁰⁹² einzuführen, ohne jeweils umständlich § 38 BauGB anpassen zu müssen.³⁰⁹³ Das BauROG 1998 hat dabei den für „sprachlich verunglückt“ gehaltenen § 38 BauGB nicht nur neu gefasst, sondern wohl auch in der Sache geändert.³⁰⁹⁴ Aus dem Umstand heraus, dass die Neufassung auf die bisherige Aufzählung der einzelnen Fachplanungsgesetze verzichtet und zudem auf Verfahren mit gleicher Wirkung ausdehnt (insb. qualifizierte Plangenehmigungen), wird der Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet, so dass nunmehr etwa auch Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach den Maßgaben des Wasserstraßenrechts (§ 14 Abs. 1 u. 1 a WaStrG) erfasst werden. § 38 BauGB n.F. unterscheidet ferner auch nicht mehr zwischen landes- und bundesrechtlicher Fachplanung, sondern begrenzt den Anwendungsbereich auf Planfeststellungen und Plangenehmigungen von **überörtlicher Bedeutung**. Dabei normiert § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB seit dem 1.1.1998 deutlich, dass die §§ 29 bis 37 BauGB auf bestimmte Fachplanungsverfahren (PF und PG) *nicht anzuwenden sind*, während § 38 BauGB a.F. noch unklar formulierte, dass die Vorschriften der Fachplanungsgesetze von den §§ 29 ff. BauGB „unberührt bleiben“.³⁰⁹⁵ Die frühere Freistellung sämtlicher Planfeststellungsverfahren von der Erforderlichkeit des gemeindlichen Einvernehmens (§ 36 I 2 Hs. 2 Alt. 2 BauGB a.F.) wurde durch die nunmehr alleinige Regelung in § 38 S. 1 Hs. 1 Alt. 1 BauGB ersetzt. Danach entfällt eine Bindung an die §§ 29-37 BauGB und damit auch die Erforderlichkeit des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB nur noch bei Planfeststellungsverfahren und sonstigen Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung (vor allem qualifizierte Plangenehmigungen) für „Vorhaben von überörtlicher Bedeutung“. Planfeststellungs- oder plangenehmigungspflichti-

³⁰⁸⁹ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- u. Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) v. 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081/2094: Art. 1 Nr. 33).

³⁰⁹⁰ Art. 11 Abs. 1 des BauROG v. 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081/2111).

³⁰⁹¹ Begründung des Gesetzentwurfs zum BauROG in BR-Drs. 635/96, S. 1.

³⁰⁹² Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebbahnen (Magnetschwebbahnplanungsgesetz – MBPIG) v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486).

³⁰⁹³ Kritisch aber *Schmalz*, in: Schrödter, BauGB, 6. Aufl., § 38 Rn. 4 a.E.

³⁰⁹⁴ *Schmalz*, in: Schrödter, BauGB, 6. Aufl., § 38 Rn. 3; *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 3 ff.; näher *Lasotta*, Die Beteiligung der Gemeinde bei der Fachplanung – zur Änderung der §§ 36, 38 BauGB durch das BauROG, DVBl. 1998, 255 ff. (258); *Dippel*, Alte und neue Anwendungsprobleme der §§ 36, 38 BauGB, NVwZ 1999, 921 ff.; ferner *Grigoleit/Otto*, Verfassungsrecht vergeht – Fachplanungsrecht besteht? – Zur Reichweite des Eisenbahnfachplanungsrechts beim Bahnhofsbau, DÖV 2000, 182 (187 ff.); a. A. *Stüer*, UPR 1998, 408 (410), der angesichts des gesetzgeberischen Schweigens die Meinung vertritt, dass der Gesetzgeber die mit der Neufassung des § 38 I Hs. 1 BauGB verbundene Einschränkung der Vorrangwirkung nicht gewollt habe und diese daher auch nicht als Einschränkung des generellen Vorrangs der Fachplanung zu verstehen sei.

³⁰⁹⁵ § 38 BauGB n.F. hält zudem an der Privilegierung von Abfallbeseitigungsanlagen fest, die nach dem BImSchG zugelassen werden, schreibt aber die materielle Berücksichtigung der städtebaulichen Belange und die Beteiligung der Gemeinde vor.

ge Projekte von nur örtlicher Bedeutung bedürfen demgemäß neuerdings³⁰⁹⁶ seit dem 1.1.1998 des **gemeindlichen Einvernehmens**.³⁰⁹⁷ Ob der Bundesgesetzgeber diese Neuregelung in vollem Bewußtsein der Folgen getroffen hat, mag jedoch bezweifelt werden, schließlich hat er der Änderung offenbar nur redaktionelle Bedeutung beigemessen.³⁰⁹⁸ Angesichts der eindeutigen und insoweit keiner Auslegung zugänglichen Regelung des § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB kann dies jedoch auf sich beruhen.³⁰⁹⁹ Nunmehr muss also zwischen der privilegierten Fachplanung, die (nur) Vorhaben von überörtlicher Bedeutung erfasst, und der nicht privilegierten Fachplanung, welche Bauvorhaben von bloß örtlicher Bedeutung betrifft, unterschieden werden.

Anhaltspunkte, wann denn ein planfeststellungs- bzw. plangenehmigungsfähiges Projekt im Sinne des Gesetzes von „überörtlicher Bedeutung“ ist, kann annäherungsweise die Rechtsprechung zu § 38 S. 2 BauGB a.F. liefern, welche auf die „Überörtlichkeit“ des Planungsvorhabens abstellte. Anfänglich hatte das BVerwG³¹⁰⁰ unterschieden, ob der überörtliche Träger der Planungshoheit nach den für ihn maßgeblichen Planungsgesetzen die Aufgabe und Befugnis habe, Planungen von überörtlicher Bedeutung mit Verbindlichkeit auch für die Ortsplanung zu erlassen; sei dies zu bejahen, so handelte es sich bei seinen Planfeststellungsbeschlüssen auch dann um eine überörtliche Planung, wenn sie im konkreten Fall nicht über das Gebiet einer Gemeinde hinausreichte. Hiervon abweichend stellte das Bundesverwaltungsgericht³¹⁰¹ später darauf ab, ob die in Rede stehende Planung die städtebauliche Steuerungsfunktion der Gemeinde angesichts „überörtlicher“ und damit raumbedeutsamer Bezüge voraussichtlich überfordere; dies sei jedenfalls regelmäßig dann anzunehmen, wenn das Vorhaben das Gebiet von zumindest zwei Gemeinden tatsächlich berühre. Der Grund ist darin zu sehen, dass ein Fachplanungsvorhaben,

³⁰⁹⁶ Ähnlich bereits früher (vor dem 1.1.1998) für landesrechtliche Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturvorhaben.

³⁰⁹⁷ BayVGH, Urt. v. 20.10.1998 – 20 A 98.40022, BayVBl. 1999, 147 (148, zu 2.1); grundlegend unter Berücksichtigung der alten Rechtslage BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, juris Nr. WBRE410007315, S. 2 Rn. 6 f. = NVwZ 2001, 90 (91) = UPR 2001, 77 = ZfBR 2001, 206 = NuR 2001, 226 = BauR 2001, 928; *Schmalz*, in: Schrödter, BauGB, 6. Aufl., § 38 Rn. 3 u. 6; *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 8. Aufl., § 38 Rn. 30 f.; näher *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 30 ff.; speziell *Lasotta*, a.a.O., DVBl. 1998, 255 ff. (261 f.); *Dippel*, a.a.O., NVwZ 1999, 921 (925 f.); *Grigoleit/Otto*, a.a.O., DÖV 2000, 182 (187 ff.); a. A. *Stüer*, UPR 1998, 408 (410), der angesichts des gesetzgeberischen Schweigens die Meinung vertritt, dass der Gesetzgeber die mit der Neufassung des § 38 1 Hs. 1 BauGB verbundene Einschränkung der Vorrangwirkung nicht gewollt habe und diese daher auch nicht als Einschränkung des generellen Vorrangs der Fachplanung zu verstehen sei.

³⁰⁹⁸ BT-Drs. 13/6392, S. 60 = BR-Drs. 635/96, S. 60: Nach der Gesetzesbegründung war die Änderung des § 36 BauGB lediglich „redaktionelle Folgeänderung“ zur Neufassung des § 38 BauGB.; vgl. hierzu auch *Lasotta*, DVBl. 1998, 255 (255, 261); *Dippel*, NVwZ 1999, 921 (925 f., bes. 928); näher *Grigoleit/Otto*, DÖV 2000, 182 (188 li. Sp. m.w.N.): Im Vorschlag der Baurechtskommission ist die einengende Voraussetzung der Privilegierung nur für Planfeststellungsverfahren nach Landesrecht (wie früher) vorgesehen. Da der Gesetzgeber – anders als die Baurechtskommission – die Auffassung vertrat, dass eine dynamische Verweisung auf die fachgesetzlich vorgesehenen Planfeststellungsverfahren im Sinne der Vereinfachung und der besseren Verständlichkeit des Gesetzestextes vorzugswürdig sei, und er zudem eine Unterscheidung zw. bundes- u. landesrechtlichen PF-Verfahren für entbehrlich hielt, hat er den Gesetzestext stark verkürzt. So dürfte die einengende Voraussetzung der Privilegierung ungewollt in den Gesetzestext gelangt sein, ohne dass der Gesetzgeber die wahre Reichweite der Beschränkung erkannt hat.

³⁰⁹⁹ So auch BayVGH, Urt. v. 20.10.1998 – 20 A 98.40022, BayVBl. 1999, 147 (148, zu 2.1).

³¹⁰⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 3.4.1981 – 4 C 11.79, Buchholz 406.11 § 38 BauGB Nr. 1 S. 4 f. zitiert von BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, juris Nr. WBRE410007315, S. 2 Rn. 6 = NVwZ 2001, 90 (91) = UPR 2001, 77 = ZfBR 2001, 206 = NuR 2001, 226 = BauR 2001, 928.

³¹⁰¹ Ebd., BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, a.a.O., juris, S. 2 Rn. 6 a.E. unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 4.5.1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 (320 f.) = BayVBl. 1989, 471 = NJW 1989, 242 f.; vgl. auch VGH München NVwZ 1991, 391 (392).

welches mehrere Gemeinden berührt, zwangsläufig einen überörtlichen Koordinierungsbedarf auslöst.³¹⁰² Der veränderte Wortlaut des neuen § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB (seit 1.1.1998) spricht nunmehr allerdings dafür, nicht mehr auf die voraussichtliche planerische Kraft der im Einzelfall betroffenen Gemeinde abzustellen, sondern überörtliche Bezüge eines Vorhabens für die Zuerkennung des in § 38 BauGB zum Ausdruck gebrachten grundsätzlichen Vorrangs der Fachplanung gegenüber der Planungshoheit der Gemeinde generell ausreichen zu lassen.³¹⁰³ Solche „überörtlichen Bezüge“³¹⁰⁴ sind etwa bei dem Bau von eisenbahnrechtlichen Betriebsanlagen in der Regel gegeben.³¹⁰⁵ Diese Auslegung entspricht letztlich auch der Entstehungsgeschichte der Norm im Zuge des BauROG 1998, die nicht erkennen lässt, dass der Gesetzgeber den bis dahin geltenden Ausschluss der Notwendigkeit des Einvernehmens der Gemeinde bei nach § 18 AEG bzw. § 17 FStrG usw. planfeststellungs- und plangenehmigungsbedürftigen Vorhaben bewusst ändern wollte.³¹⁰⁶ Auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird für die Abgrenzung zwischen nur örtlicher und überörtlicher Fachplanung nach der Neufassung des § 38 BauGB eine sog. *typisierende Betrachtungsweise* bevorzugt, wonach die durch ein Fachplanungsgesetz begründete nichtgemeindliche, überörtliche Planungszuständigkeit die überörtliche Bedeutung eines Planvorhabens quasi indiziert.³¹⁰⁷

Jüngst hat das BVerwG zudem für den Begriff der „überörtlichen Bedeutung“ in § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB entschieden, dass nicht ausschließlich darauf abgestellt werden kann, ob das Vorhaben das Gebiet von mindestens zwei Gemeinden tatsächlich berührt, dies vielmehr nur ein Indiz sein kann, dass die Heranziehung anderer Indizien nicht ausschließt.³¹⁰⁸ Dass eine überörtliche Planung ausschließlich dann vorliegen könne, wenn sie das Gebiet mindestens zweier Gemeinden berührt, ist vom Bundesverwaltungsgericht hingegen auch so nicht früher vertreten worden. Jedoch hat das BVerwG in diesem Kriterium ein eindeutiges Indiz gesehen, aus dem regelmäßig auf die Überörtlichkeit der Planung geschlossen werden konnte.³¹⁰⁹ Schließlich stellt § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB nach Sinn und Zweck überörtliche Fachplanungen auch von der in § 35 Abs. 3 S. 2

³¹⁰² *Dippel*, NVwZ 1999, 921 (925 f.): Auch wenn nur ein Gemeindegebiet betroffen ist, aber aus anderen Gründen überörtlicher Koordinierungsbedarf gegeben ist; restriktiver dagegen *Grigoleit/Otto*, DÖV 2000, 182 (188 f.).

³¹⁰³ So grundlegend BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, juris Nr. WBRE410007315, S. 2 Rn. 7 = NVwZ 2001, 90 (91) = UPR 2001, 77 = RdL 2001, 34 = ZfBR 2001, 206 = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 51 = NuR 2001, 226 = BauR 2001, 928 = BRS 63 Nr. 35 (2000).

³¹⁰⁴ Prägnant zur Entwicklung der Rspr. bzgl. der Voraussetzung der „überörtlichen Bedeutung“ *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004, § 7 Rn. 291 m.w.N.

³¹⁰⁵ Ebd. (LS 2) für den Bau einer eisenbahnrechtlichen Funksystem-Basisstation = zudem in DVBl. 2001, 405 (nur LS) = NJW 2001, 1295 (nur LS).

³¹⁰⁶ A.a.O. unter Verweis auf BT-Drs. 13/6392, S. 60 f.

³¹⁰⁷ Grundlegend BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, a.a.O., juris Nr. WBRE410007315, S. 2 Rn. 5 ff. m.w.N. = NVwZ 2001, 90 (91) unter Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 31.7.2000 – 11 VR 5.00; ausf. *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 33-38; restriktiv dagegen *Grigoleit/Otto*, DÖV 2000, 182 (188 f.).

³¹⁰⁸ BVerwG, Beschl. v. 30.6.2004 – 7 B 92/03, juris Nr. WBRE4100010927 (LS 1, ausf. S. 2 f. Rn. 9 ff., insb. Rn. 11 im Anschluss an BVerwG, Beschl. v. 31.7.2000 – 11 VR 5.00, UPR 2001, 33/34) m. Anm. *Neumann*, jurisPR-BVerwG 1/2004 = NVwZ 2004, 1240 = UPR 2004, 444 = RdL 2004, 315 = BayVBl. 2004, 728 = NuR 2004, 805 = ZfBR 2005, 69 = Buchholz 406.11 § 38 BauGB Nr. 14 = DÖV 2005, 78; in diesem Sinne bereits *Dippel*, NVwZ 1999, 921 (926).

³¹⁰⁹ Zu § 38 S. 2 BauGB a.F. (bis 31.12.1997) BVerwG, Urt. v. 4.5.1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 (320 f.) = BayVBl. 1989, 471 = NJW 1989, 242 f. zitiert von BVerwG, Beschl. v. 30.6.2004 – 7 B 92/03, a.a.O., juris S. 3 Rn. 11.

u. 3 BauGB normierten Bindung an die Ziele der Raumordnung frei.³¹¹⁰ Aktuell hat das Bundesverwaltungsgericht Anfang 2005 in Fortführung seiner typisierenden Betrachtungsweise³¹¹¹ zur überörtlichen Bedeutung im Sinne des § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB klargestellt, dass selbst bzw. erst recht die Einbettung in ein überregionales Planungsprojekt geeignet ist, einem Vorhaben trotz Begrenzung der plangenehmigten Arbeiten auf das Gebiet *einer* Gemeinde überörtliche Bedeutung zu verleihen.³¹¹² In diesem Fall ist die Plangenehmigungs- bzw. Planfeststellungsbehörde nicht gehalten, gemäß § 36 Abs. 1 S. 2 BauGB das Einvernehmen über das Vorhaben mit der betroffenen Gemeinde herzustellen. Denn die Anwendung dieser Vorschrift ist durch § 38 S. 1 BauGB gerade ausgeschlossen, weil das Planvorhaben überörtliche Bedeutung hat. Im Allgemeinen genügt als Indiz für die überörtliche Bedeutung also schon die durch ein Fachplanungsgesetz begründete überörtliche Zuständigkeit eines von der Gemeinde unabhängigen Hoheitsträgers.³¹¹³ Letztlich scheint die extensive Auslegung der neuen Begrifflichkeit der *überörtlichen Bedeutung* im Rahmen des § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB nichts anderes zu sein als der Versuch, die zu Tage getretenen Unzulänglichkeiten des Gesetzgebers abzumildern und im Ergebnis an die alte Rechtslage vor dem BauROG (bis 31.12.1997) anzuknüpfen.

Ist das planfeststellungs- bzw. plangenehmigungspflichtige Vorhaben schließlich doch nicht von überörtlicher Bedeutung im Sinne von § 38 S. 1 Hs. 1 BauGB, greift der Vorrang der Fachplanung nicht. Der Fachplanungsträger muss dann das erforderliche Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 BauGB einholen, sofern es sich um ein Vorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB handelt.³¹¹⁴ Dies wird man i.d.R. etwa bei einer auf das Gemeindegebiet begrenzten Planfeststellung bzw. Plangenehmigung für Straßenbahnen nach § 4 i.V.m. § 28 Abs. 1 bzw. 1 a PBefG so annehmen müssen.³¹¹⁵ Das Fehlen des erforderlichen gemeindlichen Einvernehmens führt nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG allein wegen dieses Verfahrensfehlers grundsätzlich zur Aufhebung der Planungsentscheidung.³¹¹⁶ Durch die fachgesetzlichen Vorschriften zur Planergänzung und zum ergänzenden Verfahren, die im Bundesverkehrswegebe-

³¹¹⁰ BVerwG, Beschl. v. 30.6.2004 – 7 B 92/03, a.a.O., LS 2 und juris S. 3 Rn. 15 m. Anm. *Neumann*, juris-BVerwG 1/2004 = NVwZ 2004, 1240 = DÖV 2005, 78. Nach § 23 I ROG sind die Vorschriften des ROG in der alten Fassung (bis 31.12.1997) anzuwenden, wenn mit der Einleitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme vor dem 1.1.1998 begonnen worden ist, ebd. LS 3 u. juris Rn. 18 ff.

³¹¹¹ Zum Maßstab einer typisierenden Betrachtungsweise für die Einordnung eines Vorhabens als von „überörtlicher Bedeutung“ etwa ausführlich *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 33-38.

³¹¹² BVerwG, Beschl. v. 7.2.2005 – 9 VR 15/04, juris Nr. WBRE410011530, LS und S. 2 Rn. 10 unter Verweis auf den grundsätzlichen Beschluss des BVerwG v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, a.a.O., Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 51 S. 23 ff.

³¹¹³ *Bönker*, in: *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004, § 7 Rn. 291 m.w.N. in Fn. 4.

³¹¹⁴ Das Beteiligungsrecht der Gemeinde nach § 36 I 1 BauGB wird dabei auch dann verletzt, wenn die Durchführung des für ein Vorhaben i.S.d. Vorschrift erforderliche Baugenehmigungsverfahren unterbleibt, weil eine staatliche Behörde in Verkennung ihrer Zuständigkeit für das Planvorhaben ohne Einvernehmen der Gemeinde rechtswidrig eine andere Genehmigung mit den Rechtswirkungen der Baugenehmigung erteilt (hier: Erteilung einer Plangenehmigung durch das Eisenbahn-Bundesamt), VGH BW, Beschl. v. 10.12.2001 – 5 S 2274/01, juris Nr. MWRE100330200 (LS 1) = ZfBR 2002, 504 = BauR 2002, 1217 = NVwZ-RR 2002, 818 = DVBl. 2002, 1141 (nur LS) = DÖV 2002, 964 (nur LS).

³¹¹⁵ *Brohm*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., § 12 Rn. 25 (S. 242 Mitte); siehe auch *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 8. Aufl., § 38 Rn. 30 m.w.N.

³¹¹⁶ BayVGH, Urt. v. 20.10.1998 – 20 A 98.40022, BayVBl. 1999, 147 (LS 1, S. 148 f., zu Pkt. 2.3) unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 7.2.1986, BayVBl. 1986, 729 = NVwZ 1986, 556. Kritik v. *Jäde* BayVBl. 1999, 149 (150 zu Pkt. 2).

reich³¹¹⁷ im Zuge des PIVereinfG flächendeckend eingeführt wurden, also den allgemein kodifizierten Grundsatz der Planerhaltung zur Verfahrensbeschleunigung, mag sich diese strikte Sichtweise jedoch geändert haben.³¹¹⁸ Hinzuweisen ist noch darauf, dass die Gemeinde ihr Einvernehmen aber nur aus den sich aus den §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB ergebenden Gründen versagen darf (§ 36 Abs. 2 S. 1 BauGB). Dabei ist die Entscheidung über das gemeindliche Einvernehmen für die Gemeinde mit der Obliegenheit verbunden, im Rahmen der Möglichkeiten, die ihr das Landesrecht eröffnet, innerhalb der zweimonatigen Einvernehmensfrist gegenüber dem Bauherrn oder der Baurechtsbehörde auch auf die Vervollständigung des Bauantrags hinzuwirken.³¹¹⁹ Hervorzuheben ist zudem die Fiktionswirkung des § 36 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 BauGB, wonach das Einvernehmen der Gemeinde bzw. die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde als erteilt gelten, wenn sie nicht innerhalb von 2 Monaten nach Eingang des Ersuchens verweigert werden.³¹²⁰ Das gemeindliche Einvernehmen für nur örtliche Fachplanungen kann durch die Behörde gem. § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB schließlich auch ersetzt werden, falls es rechtswidrig versagt werden sollte.

Festzuhalten bleibt damit, dass das BauROG zum 1.1.1998 zu einer Umgestaltung des Systems der gemeindlichen Mitwirkung im Bereich des Planfeststellungsrechts geführt hat. Künftig bedarf es – entgegen der bisherigen Rechtslage – des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB in Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für nicht privilegierte Vorhaben, also solche von nicht überörtlicher Bedeutung, sofern darin die §§ 31, 33 bis 35 BauGB anzuwenden sind.³¹²¹ Betroffen sind – nach der Aufgabe des Katalogs bestimmter Sachgebiete durch § 38 BauGB n.F. – vor allem Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsvorhaben von nur örtlicher Bedeutung, die im Rahmen der Fachplanung unter Anwendung einer typisierenden Betrachtungsweise (so das BVerwG)³¹²² indes kaum vorliegen. Im Regelfall hat das Fachplanungsvorhaben mithin überörtliche Bedeutung. In ständiger Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts ist zumindest hinreichend geklärt, dass der Bau eisenbahnrechtlicher Betriebsanlagen wegen des in

³¹¹⁷ § 36 d VI 2 BBahnG (jetzt § 20 VII 2 AEG); § 17 VI c 2 FStrG; § 19 IV 2 WaStrG; § 10 VIII 2 LuftVG; § 29 VIII 2 PBefG; später auch § 5 VII 2 MBPlG: Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führen *nur dann* zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können; (die §§ 45 und 46 VwVfG und die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen bleiben unberührt).

³¹¹⁸ Ähnlich § 75 Abs. 1 a S. 2 VwVfG der im Zuge des GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354/1356) ins allg. VwVfG des Bundes u. mittlerweile auch aller Länder übernommen wurde (allerdings ohne ausdrückliche Erwähnung der Verletzung von Verfahrens- o. Formvorschriften). Siehe dazu die einschlägige Kommentarliteratur jeweils m.w.N.: etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 14 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 33 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 75 Rn. 59 ff.; für eine Einbeziehung auch (erst recht) von Verfahrens- u. Formvorschriften *Dürr*, in: Knack, VwVfG, 7 Aufl., § 75 Rn. 27.

³¹¹⁹ Kommt die Gemeinde dieser Mitwirkungslast indes nicht nach, gilt ihr Einvernehmen mit Ablauf der Zwei-Monats-Frist als erteilt, so unmißverständlich BVerwG, Urt. v. 16.9.2004 – 4 C 7/03, LS 2 und 3, juris Nr. WBRE410011275 = UPR 2005, 69 = NVwZ 2005, 213 = ZfBR 2005, 183 = BauR 2005, 509 = DVBl. 2005, 196 (nur LS) = BauR 2005, 599 (nur LS).

³¹²⁰ Dazu ebd.

³¹²¹ Insgesamt zur Umgestaltung durch das BauROG *Lasotta*, DVBl. 1998, 255 ff. (261 f.); *Dippel*, NVwZ 1999, 921 ff. (925 ff.); recht restriktiv *Grigoleit/Otto*, DÖV 2000, 182 (187 ff. m.w.N.), deren Ansicht mit den letzten Entscheidungen des BVerwG (grundlegend Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, a.a.O., juris LS 2 und S. 2 f. Rn. 5 ff. = NVwZ 2001, 90 f.; Beschl. v. 30.6.2004 – 7 B 92/03, a.a.O., juris LS 1 und S. 2 f. Rn. 9 ff./insb. Rn. 11; Beschl. v. 7.2.2005 – 9 VR 15/04, a.a.O., juris LS und S. 2 Rn. 10) so wohl nicht mehr zu vereinbaren ist.

³¹²² Vgl. vorige Fußnote sowie zum Maßstab einer typisierenden Betrachtungsweise für die Einordnung eines Vorhabens als von „überörtlicher Bedeutung“ ausf. *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, Stand 1.9.2004, § 38 Rn. 33-38.

§ 38 S. 1 Hs. 1 BauGB zum Ausdruck gebrachten grundsätzlichen Vorrangs der Fachplanung gegenüber der Planungshoheit der Gemeinde in der Regel überörtliche Bedeutung hat, auch wenn die Ausführung des konkreten Bauvorhabens sich nur auf ein Gemeindegebiet beschränkt.³¹²³ Bei der Ausübung seines Planungsermessens hat der überörtliche Fachplanungsträger dabei auch das aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde folgende gemeindliche Interesse an der Gestaltung ihres Ortsbildes im Rahmen seiner Abwägung angemessen zu berücksichtigen.³¹²⁴

C. GESTALTUNGSWIRKUNG (§ 75 I 2 VwVfG)

Gestaltungswirkung bedeutet, dass durch die Planfeststellung bzw. nunmehr auch die qualifizierte Plangenehmigung *alle* öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend – positiv wie negativ – geregelt werden (allg. § 75 I 2 VwVfG).³¹²⁵ Ähnlich regelt dies § 9 Abs. 1 S. 2 LuftVG für das Luftverkehrsrecht, erfährt allerdings noch eine spezielle Einschränkung durch dessen S. 3³¹²⁶. Dies bedeutet, dass grundsätzlich auch der Plangenehmigungsbeschluss die öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten sowohl des Vorhabenträgers als auch aller Planbetroffenen umfassend gestaltet – sog. Rechtsgestaltungswirkung.³¹²⁷ Allen Behörden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften gegenüber steht die Zulässigkeit des plangenehmigten Vorhabens damit fest. Auch die Gemeinden müssen eine Plangenehmigung nach Maßgabe von § 5 Abs. 4 sowie § 9 Abs. 6 BauGB in ihre Bauleitplanung mit einbeziehen.³¹²⁸ Der Träger des Vorhabens darf sein Planungsvorhaben im Rahmen der Festsetzungen der Plangenehmigung verwirklichen und dabei Wasser, Luft und Boden in Anspruch nehmen, Lärm und andere Emissionen in dem geplanten und vorgesehenen Umfang erzeugen und ist schließlich bei überörtlichen Vorhaben auch kommunalen Planungen nicht mehr unterworfen.

Dies alles ist vor allem deshalb nicht unproblematisch, weil § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG wie auch das überwiegende Fachplanungsrecht (speziell Bundesverkehrswegerecht)³¹²⁹ den Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfahrens gerade dahingehend einschränkt, dass Rechte

³¹²³ St. Rspr., zuerst BVerwG, Beschl. v. 31.7.2000 – 11 VR 5.00, UPR 2001, 33; sich darauf beziehender Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12.00, a.a.O., juris (LS 2 u. Rn. 5 ff.) = NVwZ 2001, 90 f.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.9.2002 – 7 MS 180/02, juris Nr. MWRE001770300 S. 2 Mitte = NdsVBl. 2003, 13 = NVwZ-RR 2003, 478; zuletzt BVerwG, Beschl. v. 7.2.2005 – 9 VR 15/04, juris a.a.O., LS 1 und Rn. 10.

³¹²⁴ So BVerwG, Beschl. v. 31.10.2000 – 11 VR 12/00, a.a.O., juris LS 1 u. Rn. 4 = NVwZ 2001, 90 f. m.w.N. (Eisenbahnrechtliche Plangenehmigung für den Bau einer Funksystem-Basisstation).

³¹²⁵ Siehe zur Planfeststellung die allg. Kommentarliteratur: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 18; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 8 f.; ausführlich *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 25 ff. m.w.N.; speziell zur PG *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 201 ff. (204 ff.).

³¹²⁶ S. 1 u. 2 des § 9 I LuftVG gelten nicht für Entscheidungen des BMVBW nach § 27 d I u. IV LuftVG und Entscheidungen der Baugenehmigungsbehörden aufgrund des Baurechts. Zu diesen zwei Ausnahmen *Hoffmann/Grabher*, LuftVG, Stand 20.11.1997, § 9 Rn. 11; speziell zur letztgenannten Ausnahme von der Ersetzungswirkung wegen ihrer großen praktischen Bedeutung *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 8 Rn. 18 f.

³¹²⁷ *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 164 i.V.m. § 75 Rn. 18; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 f. i.V.m. § 75 Rn. 8 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156 i.V.m. § 25 ff.; *Kühling/Hermann*, FachplR, 2. Aufl., Rn. 542; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 199; *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 72 u. Anm. 40; *Thiel*, VR 2001, 295 (296 m.w.N. in Fn. 14); eingehend *Ringel*, a.a.O., S. 204 ff.; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 166 sieht die rechtliche Relevanz indes nur bei Mängeln der Einverständniserklärung; kritisch zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von PF und PG *Gassner*, NuR 1996, 492 ff.

³¹²⁸ So für den Planfeststellungsbeschluss *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 25 a.E. m.w.N.

³¹²⁹ § 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPIG; anders dagegen § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG wie auch eine Vielzahl der LStrG.

anderer grds. nicht beeinträchtigt werden dürfen. Anders ist dies aber in den Fällen, wo die Betroffenen sich ausdrücklich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Die Einverständniserklärung³¹³⁰ stellt in diesen Konstellationen jedoch lediglich die Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Beschleunigungsinstruments - auch in Fällen einer wesentlichen Rechtsbeeinträchtigung - dar, öffentlich-rechtlich verbindlich gestaltet werden die Rechtsbeziehungen jedoch erst durch den Plangenehmigungsbeschluss.³¹³¹ Unterschieden werden muss also zwischen den privatrechtlichen Verträgen und der öffentlich-rechtlichen Wirkung der Plangenehmigungsentscheidung. Das Einverständnis als Bindeglied entfaltet daher sowohl zivilrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Wirkung und bindet zudem den Rechtsnachfolger des Eigentümers.³¹³² Doch in den weit überwiegenden Fällen gibt es keine Beziehungen zwischen dem Vorhabenträger und Dritten, die rechtsgestaltend geregelt werden müssten, da der Anwendungsbereich der Plangenehmigung gerade das Nichtvorliegen einer Rechtsbeeinträchtigung verlangt (anders im Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht sowie zumeist Landesstraßenbereich). Geregelt werden im Zuge des Abwägungsvorgangs aber abwägungserhebliche Belange, deren Berührung bzw. Beeinflussung zwar (noch) nicht als Rechtsbeeinträchtigung zu qualifizieren ist, aber im planerischen Ermessen dennoch zu berücksichtigen, also zu ermitteln, zu gewichten und abzuwägen, d.h. ggf. auch zu überwinden, sind.³¹³³

Wird jedoch unter Verstoß gegen das allgemeine Rechtsbeeinträchtigungsverbot der Plangenehmigung nach § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG³¹³⁴ bzw. des vorrangigen Fachrechts³¹³⁵ dennoch eine Plangenehmigung erteilt, so gestaltet sie die Rechte der Betroffenen gleichwohl wie ein Planfeststellungsbeschluss mit der Folge, dass die Betroffenen etwaige Beeinträchtigungen grds. dulden müssen und Abwehrrechte weitgehend ausgeschlossen sind, sobald der Plangenehmigungsbeschluss unanfechtbar geworden ist gemäß § 75 II 1 VwVfG (Ausschluss- bzw. Duldungswir-

³¹³⁰ Zur Einverständniserklärung grundlegend VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, juris Nr. MWRE107170400 = VBIBW 2004, 341 ff. (speziell LS 1-4). Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen aller Tb-Voraussetzungen ist der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung (Erteilung der PG), BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01, juris Nr. WBRE410008500 Rn. 5 f. unter Verweis auf die st. Rspr., vgl. schon BVerwGE 56, 110 (121).

³¹³¹ Ähnlich Kern, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz (FS für Blümel), 1999, S. 201 (215 f.).

³¹³² Ähnlich Ringel, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 206. Zum Einverständnis als öffentlich-rechtliche Erklärung, die auch den Rechtsnachfolger bindet VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, S. 341 ff. (LS 1). Zum Umstand, dass aufgrund der umfassenden Gestaltungswirkung der PF die Rechtmäßigkeit der Planung in einem späteren Verfahren, z.B. Amtshaftungs- o. Entschädigungsklage, nicht mehr zur Nachprüfung gestellt werden kann allg. Paetow, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 121 unter Verweis auf BVerwG, DVBl. 1987, 906 = NVwZ 1988, 52; NVwZ 1989, 967 = UPR 1989, 354.

³¹³³ Siehe zur Abgrenzung der Begriffe Rechtsbeeinträchtigung i.S.v. § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG und Rechtsbeeinflussung i.S.v. § 74 VII 2 VwVfG etwa Timmermans, Verzicht auf PF u. PG, 1997, S. 60 f. Die Begrifflichkeit der Beeinträchtigung ist enger. Gleiches gilt für die Begriffe „Recht“ und „Belang“, dazu jeweils m.w.N. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 165; differenzierend auch Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 139 ff.; ferner Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 153 f. (154); der Rspr. des BVerwG folgend, die nur den direkten Zugriff auf fremde Rechte - insb. Eigentum - als Rechtsbeeinträchtigung wertet, u. damit noch deutlicher restriktiver Dürr, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 152.

³¹³⁴ In Schleswig-Holstein § 141 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 LVwG SH, ansonsten entsprechen die LVwVfG weitgehend dem VwVfG des Bundes.

³¹³⁵ § 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG; anders dagegen § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG wie auch eine Vielzahl der LStrG.

kung).³¹³⁶ Im Hinblick darauf, dass aus Beschleunigungserwägungen im Plangenehmigungsverfahren generell keine breit angelegte Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist und Planbetroffene daher nur nach § 28 VwVfG anzuhören sind, soweit sie denn überhaupt ordnungsgemäß ermittelt wurden, könnten rechtsstaatliche Bedenken hinsichtlich dieser weitreichenden Rechtswirkungen der Plangenehmigung bestehen. Dies zumal nach überwiegender Ansicht Schutzvorkehrungen nach § 74 Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG seit dem grundlegenden Urteil des BVerwG³¹³⁷ vom 25.9.1996 zur wasserstraßenrechtlichen Plangenehmigung grds. ausgeschlossen sind.³¹³⁸ Bereits damals hatte das Gericht arge Probleme, eine sachgerechte Entscheidung zu fällen, denn das Fachplanungsrecht (hier § 19 IV 2 WaStrG)³¹³⁹ verbietet unter den darin genannten Voraussetzungen eine Planaufhebung (Grundsatz der Planerhaltung), sagt aber „nichts“ darüber aus, welche Rechtsfolgen, das Gericht statt dessen auszusprechen hat.³¹⁴⁰

Für den Ausnahmefall, dass die Voraussetzungen für die Anwendung des Plangenehmigungsverfahrens verkannt wurden, hat das BVerwG indes entschieden, dass derjenige, der von einer Plangenehmigung in seinen Rechten beeinträchtigt ist, nunmehr doch diejenigen Schutzvorkehrungen verlangen kann, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht (u.a. aus § 41 BImSchG)³¹⁴¹ oder ohne die seine rechtlich geschützten Interessen nicht im Wege der Abwägung überwunden werden könnten.³¹⁴² Dieser neue Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts ist klar zu begrüßen³¹⁴³, denn wenn dem Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung grds. alle Rechtswirkungen der

³¹³⁶ So eindeutig *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 a i.V.m. § 75 Rn. 8 ff.; ähnlich *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 164 i.V.m. § 75 Rn. 18; nach *Paetow*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 132 a.E. kann die Gestaltungs- u. Duldungswirkung mangels genereller Öffentlichkeitsbeteiligung nur gegenüber solchen Betroffenen eintreten, die auch wirksam am Verfahren beteiligt wurden; die Ausschlusswirkung der PG insg. ablehnend *Michler*, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: *Grupp/Ronellenfisch* (Hrsg.), *Planung - Recht - Rechtsschutz* (FS für Blümel), 1999, S. 357 (379 ff., zu 2.).

³¹³⁷ BVerwG, Urt. v. 25.9.1996 – 11 A 20/96, juris Nr. WBRE410002614 LS 1 = BVerwGE 102, 74 (76) = RdL 1996, 328 = VkB. 1997, 100 = UPR 1997, 100 = Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 6 = NuR 1997, 238 = ZfW 1997, 160 = DVBl. 1997, 706 f. = NVwZ 1997, 919.

³¹³⁸ *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, UmweltR, 5. Aufl., S. 208 f. m.w.N. in Fn. 299; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 a; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 163; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 155; gegen einen kategorischen Ausschluss noch *Busch*, in: *Knack*, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 164 m.w.N. (die Kommentierung der 8. Aufl. durch *Dürr* trifft hierzu keine Aussage mehr); für eine Anwendung *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, *StrassenR*, 6. Aufl., Rn. 35.4 a.E. (S. 1189 f.); *Hoffmann/Grabherr*, *LuftVG*, Stand 20.11.1997, § 8 Rn. 45; *Pfeil*, Die Voraussetzungen der PG gem. § 18 Abs. 2 AEG, in: *Blümel/Kühlwetter* (Hrsg.), *Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts*, Sp. FB Nr. 160, 1996, S. 147 (182). Letztlich wird diese Auffassung auch durch die amtlichen Motive zum PIVereinfG in BT-Drs. 12/4328, S. 19 (zu § 36 BbahnG) bestätigt, wo es heißt: Wie bei Planfeststellungsverfahren darf die Plangenehmigung nicht erteilt werden, wenn öffentliche Interessen dem Bau oder der Änderung eines Schienenweges entgegenstehen. Ggf. sind dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen und Anlagen entsprechend § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG aufzuerlegen.

³¹³⁹ § 17 VI c 2 FStrG; § 20 VII 2 AEG; § 10 VIII 2 LuftVG; § 29 VIII 2 PBefG; § 5 VII 2 MBPlG; allg. § 75 I a 2 VwVfG (Grundsatz der Planerhaltung). Zur Beschränkung der Aufhebungsgründe *Kern*, FS für Blümel, 1999, S. 201 (217 ff.).

³¹⁴⁰ So resigniert BVerwG, a.a.O. (LS 2) = BVerwGE 102, 74 (76) = DVBl. 1997, 706 f. = NVwZ 1997, 919.

³¹⁴¹ Für einen Anspruch auf Lärmschutzvorkehrungen auf der Grundlage von § 41 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) ergibt sich dies bereits daraus, dass dieser Anspruch nicht an einen Planfeststellungsbeschluss gebunden, sondern vielmehr verfahrensunabhängig gegeben ist, so eindeutig BVerwG, Urt. v. 14.11.2001 – 11 A 31/00, Nw. nächste Fn., juris Rn. 21 unter Verweis auf *Kühling/Hermann*, *Fachplanungsrecht*, 2. Aufl., Rn. 414 u. 653.

³¹⁴² Grundlegend BVerwG, Urt. v. 14.11.2001 – 11 A 31/00, juris Nr. WBRE410008708 Orientierungssatz 2 und Rn. 21 m.w.N. = BVerwGE 115, 237 (239 f.) = DVBl. 2002, 560 = UPR 2002, 190 = NVwZ 2002, 733 f. (zu 1.) = Buchholz 406.25 § 43 BImSchG Nr. 18 = NuR 2002, 491; in diesem Sinne auch *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, *Straßenrecht*, 6. Aufl., Rn. 35.4 a.E. (S. 1189 f.).

³¹⁴³ Kritisch hingegen *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 a, Fn. 104.

Planfeststellung zukommen, erscheint es unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 III GG) und des Grundsatzes eines fairen Verfahrens nur gerechtfertigt, (nachträgliche) Ausgleichsmaßnahmen zuzulassen, zumal die fehlerhafte Verfahrenswahl gerade nicht angefochten werden kann.³¹⁴⁴ In letzter Konsequenz besteht die Gestaltungswirkung also auch bei fehlerhafter Wahl des Plangenehmigungsverfahrens, die unbeabsichtigten Beeinträchtigungen können aber ausgeglichen werden.³¹⁴⁵ Die Möglichkeit von Schutzauflagen auch im Falle der Erteilung einer (Plan-)Genehmigung normiert z.B. explizit § 32 Abs. 2 KrW-/AbfG³¹⁴⁶ bzw. ferner § 31 Abs. 5 S. 2 WHG³¹⁴⁷, so dass ein Ausschluss von Auflagen bei Plangenehmigungen (so kategorisch früher das BVerwG) mithin nicht zwingend gegeben sein muss.

Dieses Ergebnis wird auch von den plangenehmigungsrechtlichen Vorschriften getragen, welche der Plangenehmigung im Fachplanungsrecht grds. *alle* Rechtswirkungen der Planfeststellung zusprechen und damit auch die Gestaltungswirkung des § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG sowie im Hinblick auf die allgemeine Regelung des § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 VwVfG, welche ausdrücklich nur die enteignungsrechtliche Vorwirkung ausnimmt. Darin ist eine bewußte Entscheidung des Gesetzgebers zu sehen, zumal etwa § 37 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 StrG LSA lediglich auf die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 I 1 VwVfG, also die Genehmigungs- und Konzentrationswirkung, verweist.³¹⁴⁸ Aus einem Umkehrschluss unter Berücksichtigung der im allg. VwVfG normierten Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung kann geschlossen werden, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Rechtsbeeinträchtigung Dritter (s.o.) gesehen hat, der Plangenehmigung aber dennoch die Gestaltungs- und wohl auch Duldungswirkung (dazu unten) zukommen lassen wollte.³¹⁴⁹ Grundsätzlich bleibt aber festzuhalten, wenn sich Beeinträchtigungen von Rechten Dritter nicht durch Nebenbestimmungen vermeiden lassen, ist eine Plangenehmigung nicht zulässig³¹⁵⁰ (anders selbstverständlich, soweit der Anwendungsbereich auch auf *unwesentliche* Rechtsbeeinträchtigungen erstreckt ist).

³¹⁴⁴ Der Planbetroffene kann zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden; er hat aber keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren geschieht, st. Rspr., zuletzt BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004 – 9 VR 14/04, juris Nr. WBRE410011575 (LS u. Rn. 4 unter Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 VR 3/98, Buchholz 407.4 § 17 FStRG Nr. 149 S. 18 = NVwZ-RR 1999, 556).

³¹⁴⁵ Nach Unanfechtbarkeit sogar im Wege nachträglicher Schutzauflagen gem. § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4 VwVfG, so zumindest BVerwG, Beschl. v. 18.5.2000 – 11 A 6/99, juris Nr. WBRE410006801 (LS u. Rn. 13) = NVwZ 2000, 1168 = Buchholz 407.3 § 5 VerkPBG Nr. 11 = UPR 2000, 458 = DÖV 2000, 1013 (nur LS).

³¹⁴⁶ Dazu *Paetow*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl. 2003, § 31 Rn. 135 u. 145 sowie speziell § 32 Rn. 38 ff. m.w.N.

³¹⁴⁷ Gesetzlicher Wortlaut „Einrichtungen“, dazu *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 31 Rn. 45 m.w.N., allg. zu § 31 V 2 WHG Rn. 63 ff. (65); ferner *Kotulla*, WHG, § 31 Rn. 37. Zu rechtlichen Instrumenten des Hochwasserschutzes etwa *Steenhoff*, UPR 2003, 50 (zu PG u. Planfreistellung S. 54 f., zu Schutzvorkehrungen knapp S. 55 f., zu h).

³¹⁴⁸ Ob der straßenrechtlichen Plangenehmigung nach § 37 II 3 StrG LSA tatsächlich keine Gestaltungswirkung zukommt ist indes sehr fraglich, da der Anwendungsbereich nach dessen S. 1 Nr. 2 auch die nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung umfasst, so dass eine Gestaltungswirkung in diesen Fällen zumindest erforderlich erscheint. So auch *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 206.

³¹⁴⁹ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 a; gegen die Zuerkennung der Ausschluss- bzw. Duldungswirkung i.S.v. § 75 II 1 VwVfG *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156, da die Plangenehmigung nur „normaler VA“ sei, dem die erhöhten Bestandskraftwirkungen nicht zukämen; differenziert *Thiel*, VR 2001, 295 (296); die Ausschlusswirkung ferner ablehnend *Michler*, a.a.O., FS f. Blümel, S. 357 (379 ff., zu 2.).

³¹⁵⁰ So *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 a a.E. m.w.N.

Daneben lässt das bundesgesetzliche Fernstraßen- u. Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie etliche Landesgesetze zumeist im Straßenbereich³¹⁵¹ das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung auch zu, wenn Rechte anderer „nicht wesentlich“ beeinträchtigt werden. Vornehmlich in diesen Fällen kommt die negative Gestaltungswirkung des Plangenehmigungsbeschlusses gegenüber Planbetroffenen – vergleichbar einem Planfeststellungsbeschluss – zum Zuge. Aus § 75 I 2 VwVfG ergibt sich damit zugleich eine Eingriffsbefugnis in private Rechte, weil durch die rechtmäßige fernstraßen- bzw. personenbeförderungsrechtliche³¹⁵² Plangenehmigung auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Eingriffen in individuelle Rechtspositionen geschaffen wird.³¹⁵³ Zwar ordnet etwa auch § 22 AEG eine enteignungsrechtliche Vorwirkung für die Plangenehmigung an, diese wird aber nur in den Fachplanungsgesetzen benötigt, deren Anwendungsbereich zudem die unwesentliche Beeinträchtigung fremder Rechte umfasst (relevant im Bundesverkehrswegebereich nur nach § 19 FStrG und § 30 PBefG). Die Plangenehmigung führt zwar selbst keine unmittelbaren privatrechtlichen Veränderungen herbei, d.h. insbesondere lässt sie das Eigentum an und die Verfügungsbefugnis über die benötigten Grundstücksflächen unberührt. Die Ausführung des plangenehmigten Vorhabens steht also unter dem Vorbehalt, dass entgegenstehende private Rechte entweder gütlich oder als ultima ratio in einem Enteignungsverfahren beseitigt werden.³¹⁵⁴ Doch aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung steht mit der Unanfechtbarkeit der Plangenehmigung die Enteignung zugunsten des Vorhabenträgers zumindest dem Grunde nach fest. Der festgestellte Plan bzw. hier die Plangenehmigung ist dem späteren Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde zudem bindend.³¹⁵⁵ Für den Eigentümer eines von einem Plangenehmigungsvorhaben unmittelbar, jedoch geringfügig beanspruchten Grundstücks(teils) bedeutet die Gestaltungswirkung des § 75 I 2 VwVfG somit, dass die Nutzung der erfassten Flächen in öffentlich-rechtlicher Hinsicht festgelegt und daher entsprechend eingeschränkt ist.

Andererseits kann die Planungsentscheidung in Form der Plangenehmigung das Rechtsverhältnis zu Dritten auch positiv gestalten, indem Nebenbestimmungen oder Auflagen zum Schutze Planbetroffener festgesetzt werden. Wird z.B. dem Vorhabenträger durch den Planfeststellungsbeschluss bzw. hier die Plangenehmigung zugunsten der Nachbarn die Errichtung eines Lärmschutzwalls auferlegt, so erwerben diese einen hierauf gerichteten öffentlich-rechtlichen Anspruch gegenüber dem Träger des Vorhabens.

³¹⁵¹ Die unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung lassen auch folgende LStrG zu: § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 Berl StrG; § 38 II 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 StrWG-MV („nur geringfügig“); § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP (neu seit 28.12.2004); § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH. Das Hamburger WG kennt weder PF noch PG; keine Rechtsbeeinträchtigung verlangen § 33 I 1 Var. 2 HStrG i.V.m. § 74 VI 1 Nr. 1 HVwVfG, § 38 I NStrG i.V.m. § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG des Bundes (dyn. Verweisung), § 38 I a 1 Nr. 1 StrWG NW, § 39 I SaarlStrG i.V.m. § 74 VI 1 Nr. 1 SVwVfG (falls überhaupt subsidiär anwendbar, denn die Nichtregelung der PG im SaarlStrG könnte eine bewußte Entscheidung sein) und § 38 II 1 ThürStrG.

³¹⁵² Gleiches gilt für sämtliche LStrG, soweit eine unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist.

³¹⁵³ Siehe zur planfeststellungsrechtlichen Eingriffsbefugnis *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 26 m.w.N.

³¹⁵⁴ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 31, zur anschließenden enteignungsrechtlichen Vorwirkung Rn. 32 ff.

³¹⁵⁵ Vgl. nur § 30 PBefG und § 19 FStrG.

Schließlich beurteilen sich Art und Umfang der Gestaltungswirkung der Plangenehmigungsentcheidung nicht nur im Verhältnis zu den planbetroffenen Dritten, die es ja gar nicht geben muss (etwa bei Punktbauwerken in Form einer Brücke), sondern auch im Verhältnis zum Träger des Vorhabens. Im Verhältnis zum Vorhabenträger besteht die positive Gestaltungswirkung darin, dass mit ihr öffentlich-rechtliche Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden, indem das plangenehmigte Projekt die alleinige und ausreichende Rechtsgrundlage für die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit bildet.³¹⁵⁶ Insofern kann die Genehmigungswirkung des § 75 I 1 Hs. 1 VwVfG auch als Unterfall der Gestaltungswirkung des § 75 I 2 VwVfG betrachtet werden. Die negative Gestaltungswirkung zu Lasten des Vorhabenträgers besteht schließlich darin, dass er an die Festsetzungen des Plangenehmigungsbeschlusses nebst den dazugehörigen Planunterlagen (einschließlich des Bauwerksverzeichnisses) gebunden ist und hiervon grds. ohne Planänderung i.S.v. § 76 VwVfG³¹⁵⁷ bzw. zusätzlicher Plangenehmigung bzw. Planfreistellung nicht abweichen darf. Letztlich ist der Träger des Vorhabens aber nicht gehalten, das genehmigte Vorhaben auch tatsächlich auszuführen, er kann es gem. § 74 Abs. 6 S. 4 VwVfG bzw. dem jeweiligen vorrangigen Fachrecht i.V.m. § 75 Abs. 4 VwVfG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen³¹⁵⁸ bis maximal 5 Jahre nach Eintritt der Unanfechtbarkeit aufschieben (die konkrete Bauausführung) oder auch ganz aufgeben. Der Gesetzentwurf zum Planungsbeschleunigungsgesetz vom 19.5.2005 beabsichtigt zwar die fünfjährige Geltungsdauer im Fachplanungsrecht beizubehalten, doch soll daneben die Möglichkeit für den Vorhabenträger bestehen – wie bereits bei Planfeststellungsbeschlüssen –, eine Verlängerung um höchstens 5 Jahre zu beantragen.³¹⁵⁹

D. AUSSCHLUSS- BZW. DULDUNGSWIRKUNG (§ 75 II 1 VwVfG)

Bedeutsam ist weiter, dass § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen bzw. auf Unterlassung ihrer Benutzung ausschließt, sobald und soweit der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden ist.³¹⁶⁰ Diese Ausschluss- bzw. Duldungswirkung hängt dabei eng mit der soeben erörterten Gestaltungswirkung nach § 75 Abs.1 S. 2 VwVfG zusammen.³¹⁶¹ Nach Eintritt der formellen Bestandskraft (Unanfechtbarkeit) sind somit private **und** öffentlich-rechtliche Unterlassungs-, Beseitigungs- oder Änderungsansprüche grundsätzlich ausgeschlossen (ähnlich § 21 WaStrG und § 9 Abs. 3³¹⁶², §

³¹⁵⁶ *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 27; *Ringel*, Fn. 2, S. 204 f.

³¹⁵⁷ Dazu näher 2. Teil D.

³¹⁵⁸ In Schleswig-Holstein § 142 Abs. 4 LVwG SH. Alle landesrechtlichen Regelungen im VwVfG gleichen sich, bis auf Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG, wonach die Behörde die Möglichkeit hat, die Geltungsdauer nochmals um höchstens 5 Jahre zu verlängern, insg. also 10 Jahre.

³¹⁵⁹ BR-Drs. 363/05: § 18 c Nr. 1 AEG neu (S. 3 f.); § 17 c Nr. 1 FStrG neu (S. 10); § 14 c Nr. 1 WaStrG neu (S. 16); § 2 b Nr. 1 MBPlG neu (S. 24); § 11 d Nr. 1 EnWG neu (S. 29 f.); allgemein S. 40 f., zu Pkt. 2, ferner S. 54 (zu § 18 c AEG), S. 61 f. (zu § 17 c FStrG), S. 67 f. (zu § 14 c WaStrG).

³¹⁶⁰ Vgl. dazu die allg. Kommentierungen etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 44 ff.; *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 36 ff.; knapp u. übersichtlich auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 8 ff. (10).

³¹⁶¹ § 75 II 1 VwVfG enthält Elemente der Gestaltungswirkung, fügt ihr aber einige speziell die Duldungswirkung kennzeichnende Merkmale hinzu. Zur Ausschluss- bzw. Duldungswirkung eingehend *Michler*, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: *Grupp/Ronellenfitsch* (Hrsg.), *Planung – Recht – Rechtsschutz* (FS für Blümel), 1999, S. 357 ff.

³¹⁶² Zur Ausschlusswirkung öffentlicher sowie privater Beseitigungs- u. Änderungsansprüche *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 8 Rn. 20 u. § 9 Rn. 11 ff. (instruktiv z. Verhältnis zu § 11 LuftVG); *Hoffmann/Grabherr*, LuftVG, Stand

11 LuftVG³¹⁶³).³¹⁶⁴ Behörden wie private Betroffene haben das Vorhaben also nach Eintritt der Bestandskraft zu dulden, und zwar auch bei später eintretenden veränderten Umständen.³¹⁶⁵ Etwas anderes gilt nur beim Eintritt nicht vorausgesehener nachteiliger Wirkungen i.S.d. Voraussetzungen des § 75 II 2-5 VwVfG; hier können nachträglich Ansprüche auf Ausgleichsmaßnahmen entstehen. Zuweilen wird der spätere Ausschluss („materielle Präklusion“) von Abwehrrechten auch als sog. Anspruchspräklusion bezeichnet.³¹⁶⁶

Von dieser - also auch privatrechtsgestaltenden - Duldungswirkung / Ausschlusswirkung der Planfeststellung werden jedenfalls gesetzlich normierte zivilrechtliche, zumeist nachbarrechtliche Abwehransprüche insbesondere gemäß den §§ 823³¹⁶⁷, 861 f.³¹⁶⁸, 906 f.³¹⁶⁹ und 1004³¹⁷⁰ BGB ausgeschlossen.³¹⁷¹ Umstritten ist dies jedoch seit jeher für Ansprüche, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen (z.B. Dienstbarkeiten).³¹⁷² Für einen Ausschluss spricht vor allem der Umstand, dass besondere privatrechtliche Titel bzw. vertragliche Ansprüche in § 21 WaStrG i.V.m. § 11 Abs. 2 WHG in der Fassung vom 23.9.1986³¹⁷³ und § 11 LuftVG i.V.m. § 14 S. 1 Hs. 1 BImSchG ausdrücklich von der Duldungswirkung ausgenommen werden, in der Formulierung des § 75 II 1 VwVfG indes keine Erwähnung finden. Dabei wurde zumindest die Verweisung in § 11 LuftVG auf § 14 BImSchG bereits durch § 70 Abs. 6 BImSchG vom 15.3.1974³¹⁷⁴ eingeführt, also etwa zwei Jahre vor endgültiger Verabschiedung des VwVfG des Bundes, so dass auch in § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG eine entsprechende Ausnahme besonderer privatrechtlicher Titel durchaus hätte erfolgen können. Auch wurde das Verwaltungsverfahrenrecht speziell im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts verschiedentlich geändert, so dass einer gleichzeitigen Anpassung bzw. Klarstellung nichts im Wege gestanden hätte. Schließlich nimmt § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG besondere privatrechtliche Titel explizit von der materiellen Präklusion aus, was aber sowohl für als auch gegen einen Ausschluss im Rahmen des § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG sprechen könnte. Andererseits erscheint ihre Einbezie-

20.11.1997, § 9 Rn. 9, 100 ff. Der Gesetzentwurf z. Planungsbeschleunigungsg v. 19.5.05 beabsichtigt einen Verweis der luftverkehrsrechtlichen PG auf § 9 Abs. 1 bis 3 LuftVG (sowie § 74 IV u. V VwVfG), BR-Drs. 363/05 S. 20 (Nr. 3 a) und S. 73 f.

³¹⁶³ § 11 LuftVG bezieht sich nur auf den Ausschluss privatrechtlicher Abwehransprüche entsprechend § 14 BImSchG (sog. privatrechtsgestaltende Wirkung). Dazu *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 11 Rn. 1 ff.; *Hoffmann/Grabherr*, LuftVG, Stand 20.11.1997, § 11 Rn. 1 ff. (z. Verhältnis § 11 zu § 9 III LuftVG Rn. 18).

³¹⁶⁴ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 124; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 47 f.; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 37 f. Zum vergleichbaren § 9 III LuftVG *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 9 Rn. 11 m.w.N. zu dieser „Doppelwirkung“; wohl auch *Hoffmann/Grabherr*, LuftVG, Stand 20.11.1997, § 9 Rn. 9 i.V.m. Rn. 100; zu § 21 WaStrG *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 21 Rn. 1 f.

³¹⁶⁵ *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 123 m.w.N.

³¹⁶⁶ *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (236 f.); *Thiel*, DÖV 2001, 814 (816 f.); *ders.* zur PG, VR 2001, 295 (297).

³¹⁶⁷ § 823 BGB: Schadensersatzpflicht (für unerlaubte Handlungen).

³¹⁶⁸ § 861 BGB: Anspruch wegen Besitzentziehung; § 862 BGB: Anspruch wegen Besitzstörung.

³¹⁶⁹ § 906 BGB: Zuführung unwägbarer Stoffe; § 907 BGB: Gefahr drohende Anlagen.

³¹⁷⁰ § 1004 BGB: Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch.

³¹⁷¹ *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, UmweltR, 5. Aufl., S. 216 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 48; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 10.

³¹⁷² Bejahend *Dürr*, in *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 38 unter Verweis auf OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1997, 90 (91); verneinend *Michler*, FS f. Blümel, 1999, S. 357 (376); siehe auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 10.

³¹⁷³ Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Bekanntmachung v. 23.9.1986 (BGBl. I S. 1529 (1532),1654). Laut *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 21 Rn. 1 ist der geltende Wortlaut des § 11 WHG jedoch derselbe wie der in Bezug genommene.

³¹⁷⁴ BGBl. I S. 721, ber. 1193.

hung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unproblematisch, da die Ansprüche auf individuellen schuldrechtlichen bzw. gerichtlich festgestellten Titeln beruhen.³¹⁷⁵ Doch kann eine abschließende Klärung an dieser Stelle nicht erfolgen, zumal es sich dabei um keine Besonderheit der Plangenehmigung handelt. Denn dieser Streit ist vielmehr grundsätzlicher Natur.

Viel entscheidender stellt sich die grundlegende Frage, ob auch der Plangenehmigung, die bekanntlich auf der Grundlage eines einfachen, nichtförmlichen Verwaltungsverfahrens ergeht, diese weitreichenden Rechtswirkungen in Form der Ausschluss- bzw. Duldungswirkung zukommen. Gerade der Ausschluss späterer Abwehransprüche ist für den Vorhabenträger von besonderer Bedeutung, da so das geplante Vorhaben auf eine gesicherte rechtliche Grundlage gestellt wird. Im Planfeststellungsrecht hängt § 75 II 1 VwVfG eng mit der materiellen Präklusion (Verwirkungspräklusion) verspäteter Einwendungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zusammen (etwa § 17 IV 1, 2 FStrG, § 20 II 1, 2 AEG, § 29 IV 1, 2 PBefG, § 10 IV 1, 2 LuftVG, § 17 Nr. 5 WaStrG, § 5 II 1, 2 MBPlG, allg. § 73 IV 3, 4 VwVfG³¹⁷⁶)³¹⁷⁷, welche Planbetroffenen neben der Information und dem Gedankenaustausch auch eine Mitwirkungslast³¹⁷⁸ aufbürdet.³¹⁷⁹ Doch während die Einwendungspräklusion unverzichtbar mit der förmlichen Gestaltung des Planfeststellungsverfahrens, insbesondere der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung – öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens, Planauslegung, Einsicht- und Einwendungsbefugnis³¹⁸⁰ sowie dem Erörterungstermin – zusammenhängt, und Einwendungen im späteren Gerichtsverfahren ausschließt, die bereits frühzeitig im Rahmen der Möglichkeit zur Mitwirkung der Öffentlichkeit hätten vorgebracht werden können, knüpft § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG gerade an den Zeitpunkt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses an. Der Ausschluß möglicher Einwendungen betrifft also den Zeitraum davor - bis zum Ende des rechtskräftigen Verwaltungsgerichtsverfahrens bzw. dem ungenutzten Verstreichen der Klagefrist³¹⁸¹ -, während die Ausschluss- bzw. Duldungswirkung ausweislich des gesetzlichen Wortlauts erst danach eintritt.

³¹⁷⁵ Gegen eine Einbeziehung daher *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 10; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 48.

³¹⁷⁶ § 73 IV 3 u. 4 VwVfG wurden durch das GenBeschlG v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354 f., Art. 1 Nr. 7 d) angelehnt an das Fachplanungsrecht eingeführt. Dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 80 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 73 Rn. 76 ff. Die mat. Präklusion wird derzeit ganz überwiegend für verfassungsgemäß gehalten, sofern die Betroffenen in geeigneter Form auf diese Folge verspäteter Einwendungen hingewiesen werden und die Möglichkeit der Wiedereinsetzung bei schuldloser Fristversäumnis besteht. Siehe zur Einwendungspräklusion ausführlich 4. Teil D. III. 1. b).

³¹⁷⁷ Die Behördenpräklusion ist dabei im Fachplanungsrecht seit dem PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) jeweils ebd. in S. 3 geregelt; im allg. Verwaltungsverfahrensrecht seit dem GenBeschlG an hervorgehobener Stelle in § 73 Abs. 3 a S. 2 VwVfG. Dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 26 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 73 Rn. 26 ff. (31 f.). Siehe zur TöB-Präklusion gem. § 71 d II VwVfG im PG-Verfahren näher 4. Teil D. III.

³¹⁷⁸ Zur Mitwirkungslast (Umfang der Rügepflichten) *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (479 f.).

³¹⁷⁹ Vgl. hierzu positiv *Stüer/Rieder*, Präklusion im Fernstraßenrecht, DÖV 2003, 473 ff.; *Thiel*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der (materiellen) Präklusion im Fachplanungsrecht, DÖV 2001, 814 ff.; zu den verschiedenen Formen der Präklusion ferner *Brandt*, Präklusion im Verwaltungsverfahren, NVwZ 1997, 233 ff.; kritisch *Solveen*, Zur materiellen Präklusion im Fernstraßenplanungsrecht, DVBl. 1997, 803 ff.

³¹⁸⁰ Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahren gem. § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV reicht die Einwendungsbefugnis allerdings noch deutlich weiter, da dort im Gegensatz zum PFV jeder Einwendungen erheben kann (§ 10 III 2 Hs. 2 BImSchG). Im BImSchG besteht folglich eine Einwendungsbefugnis für Jedermann, während diese im Planfeststellungsrecht eingeschränkt nur für Betroffene gilt (allg. § 73 IV 1 VwVfG: *jeder dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden*).

³¹⁸¹ Wobei die materielle Ausschlusswirkung jedoch bereits mit dem ungenutzten Verstreichen der Einwendungsfrist (2 Wochen nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist) *beginnt* allg. gem. § 73 IV 3 VwVfG. Dazu näher 4. Teil D. III. 1. b).

Zweck der verfahrensrechtlichen, materiellen Einwendungspräklusion ist zwar auch die Beschleunigung und Konzentration des Verwaltungsverfahrens sowie letztlich die Schaffung von Rechtssicherheit vornehmlich für den Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörde, doch erfolgt im Plangenehmigungsverfahren gerade kein dem Planfeststellungsverfahren vergleichbares förmliches Verfahren samt *öffentlicher* Bürgerbeteiligung, so dass sich bereits aus diesem Umstand zumindest kein Einwendungsausschluss im Rahmen der Plangenehmigung ergeben kann. Dies ergibt sich so zudem aus § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG bzw. dem spezielleren Fachplanungsrecht, wonach die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung finden. Weiter folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG, dass auf eine solch weitreichende Wirkung gesetzlich hingewiesen werden müsste³¹⁸², wie es das Fachrecht auch durchgängig so normiert (etwa § 17 IV 2 FStrG, § 20 II 2 AEG, § 29 IV 2 PBefG, § 10 IV 2 LuftVG, § 17 Nr. 5 S. 2 WaStrG, § 5 II 2 MBPlG, allg. § 73 IV 4 VwVfG)³¹⁸³. Letztlich besteht keine strikt reglementierte Einwendungsbefugnis³¹⁸⁴ im Plangenehmigungsverfahren, so dass besagter materieller Einwendungsausschluss i.S.v. § 73 Abs. 4 S. 3 u. 4 VwVfG bzw. dem vorrangigen Fachplanungsrecht, der speziell am Einwendungsrecht anknüpft, im plangenehmigungsrechtlichen Verfahren nicht eintreten kann.³¹⁸⁵ Die Tatsache, dass der Plangenehmigung grds. die Rechtswirkungen der Planfeststellung (zum Teil mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung) zukommen, ändert hieran nichts, denn bei der materiellen Einwendungspräklusion handelt es sich nicht um eine Rechtswirkung des Planfeststellungsbeschlusses, sondern vielmehr um eine verfahrensrechtlich normierte Besonderheit des förmlichen Planfeststellungsverfahrens, die untrennbar mit der Einwendungsbefugnis zusammenhängt. Im Zeitpunkt des späteren Ausschlusses möglicher Einwendungen, also i.d.R. ab zwei Wochen nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist (Eintritt der mat. Präklusion: allg. § 73 VI 1 u. 3 VwVfG), wurde der Plan noch gar nicht festgestellt.³¹⁸⁶

Doch die von der Behörde und vornehmlich dem Träger des Vorhabens gewünschte Rechts- und Planungssicherheit lässt sich zum Teil auch über die mögliche Anwendbarkeit von § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG erreichen. Das Fachrecht³¹⁸⁷, wie auch die allgemeine Regelung in § 74 VI 2 Hs. 1

³¹⁸² In diesem Sinne auch BVerwG, Urt. v. 24.4.1996 – 4 A 38.95 –, UPR 1996, 386 (387, re. Sp. u. sowie S. 388, zu 1.1.2) = ZUR 1996, 259 = DVBl. 1997, 51 = NuR 1997, 83 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 119: insg. instruktiv zur Verwirkungspräklusion in der Fernstraßenplanung. Die in § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG enthaltene materielle Präklusion ist selbst dann verfassungsgemäß, wenn sie sich im Ergebnis auf Einwendungen gegen eine Enteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG erstreckt, a.a.O., UPR 1996, S. 386 ff. m.w.N. (LS 1).

³¹⁸³ So auch § 10 III 3 i.V.m. IV Nr. 2 Hs. 2 BImSchG.

³¹⁸⁴ Zur Bedeutung der Einwendungsrechte im Verwaltungsverfahren etwa *Stüer/Rieder*, DÖV 2003, 473 (474 f.).

³¹⁸⁵ So auch *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2000, Rn. 537.

³¹⁸⁶ Die materielle Einwendungspräklusion knüpft also nur am ausgelegten Plan und dem Nichtvorbringen von möglichen Einwendungen im Zeitraum der Planauslegung (1 Monat) und 2 Wochen danach an. Diese Rechtswirkung tritt mithin bereits *vor* dem Erlass des eigentlichen Planfeststellungsbeschlusses ein.

³¹⁸⁷ § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG; § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG; etliche Landesgesetze (insb. LStrG). § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG verweist indes nur auf § 9 I LuftVG, streng genommen also nicht auf die Ausschlusswirkung gem. § 9 III LuftVG sowie die privatrechtsgestaltende Wirkung des § 11 LuftVG i.V.m. § 14 BImSchG. *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 8 Rn. 20 stören sich daran nicht und sprechen der PG dennoch dahingehende Wirkungen entgegen dem eindeutigen Wortlaut zu. Der Verweis nur auf § 9 I LuftVG erklärt sich daraus, dass auch schon § 4 II VerkPBG allein auf § 9 I LuftVG verwiesen hat. Man mag diesen Unterschied gegenüber allen anderen Plangenehmigungen nicht widerspruchsfrei nachvollziehen können, doch stellt es (noch) geltende Gesetzeslage dar. Der Gesetzentwurf z. Planungsbeschleunigungsg v. 19.5.05 beabsichtigt dies zu ändern, indem künftig auf die Rechtswirkungen des § 9 Abs. 1 bis 3 LuftVG verwiesen werden soll (BR-Drs. 363/05, S. 20, Nr. 3, ausf. S. 73 f.).

VwVfG, weist dem Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung grundsätzlich die (*alle*) Rechtswirkungen der Planfeststellung zu, im allg. Verwaltungsrecht nur mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung, so dass vom reinen Wortlaut her zunächst besagte Ausschluss- bzw. Duldungswirkung nach § 75 II 1 VwVfG davon umfasst sein müsste.³¹⁸⁸ Doch können sich insoweit berechtigte Zweifel ergeben, weil im überwiegenden Fachplanungsrecht (so auch § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG; anders § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. PBefG sowie diverse LStrG) zwingende Voraussetzung für das Plangenehmigungsverfahren gerade ist, dass Rechte Dritter gar nicht beeinträchtigt werden dürfen. Wird also für ein Vorhaben unter Verstoß gegen den aufgezeigten Anwendungsbereich dennoch eine Plangenehmigung erteilt, so würde sie die Rechte der Betroffenen gleichwohl wie ein Planfeststellungsbeschluss gestalten.³¹⁸⁹ Konsequenz wäre, dass die Betroffenen etwaige Beeinträchtigungen dulden müssten und mit ihren Abwehrrechten, d.h. Unterlassungs-, Beseitigungs- oder Änderungsansprüchen, weitgehend ausgeschlossen wären, sobald und soweit der Plangenehmigungsbeschluss unanfechtbar geworden ist. Gleiches gilt im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht sowie zumeist Landesstraßenbereich, wo Plangenehmigungen auch bei nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig sind. Hier stellt sich das Problem aber nicht in dem Maße, da das Planungsinstrument für einen Rechtseingriff im „Bagatellbereich“ gerade mitkonzipiert ist.

Auf den ersten Blick erscheint somit dem unrechtmäßigen Plangenehmigungseinsatz Tür und Tor geöffnet. Denn es kann im Grunde niemals ausgeschlossen werden, dass nicht doch vereinzelt ein Betroffener übersehen wird bzw. Rechte doch mehr als nur unwesentlich beeinträchtigt werden. Jedoch knüpft die besagte Präklusionswirkung des § 75 Abs.2 S. 1 VwVfG ausdrücklich an die Unanfechtbarkeit (formelle Bestandskraft) des Planfeststellungsbeschlusses bzw. hier der Plangenehmigung an. Mit anderen Worten tritt die erhöhte Bestandskraftwirkung i.S.v. § 75 II 1 VwVfG **nur** gegenüber den Betroffenen ein, denen der Plangenehmigungsbeschluss auch wirksam bekannt gegeben wurde gem. § 43 Abs.1 i.V.m. § 41 VwVfG.³¹⁹⁰ Solange eine Bekanntgabe nicht oder fehlerhaft (nicht ordnungsgemäß, d.h. insb. mit richtiger Rechtsmittelbelehrung)³¹⁹¹ erfolgte, wird die Klagefrist (1 Monat) gemäß § 74 I 2 VwGO³¹⁹² nicht in Gang gesetzt, so dass folglich auch keine Unanfechtbarkeit mit den beschriebenen Folgen eintreten kann.³¹⁹³ Die Unanfechtbarkeit muss also für jeden Einzelnen gesondert festgestellt werden.³¹⁹⁴ Es existiert daher

³¹⁸⁸ Anders wohl (noch) im Luftverkehrsrecht gem. § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG; a.A. *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 8 Rn. 20. Die Ausschlusswirkung bei der PG generell ablehnend *Michler*, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht - Rechtsschutz (FS für Blümel), 1999, S. 357 (379 ff., zu 2.); mit nicht ganz richtiger Begründung auch *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., S. 217 oben.

³¹⁸⁹ Nicht im Luftverkehrsrecht, da § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG bislang nur auf § 9 I LuftVG verweist (§ 9 III LuftVG u. § 11 LuftVG i.V.m. § 14 BImSchG also ausgenommen sind!). Siehe auch die beiden vorherigen Fn.

³¹⁹⁰ VGH BW, Urt. v. 21.10.1999 – 5 S 2575/98, DÖV 2000, 342 = NVwZ-RR 2000, 420 (juris Rn. 17).

³¹⁹¹ Unzutreffend ist die Rechtsmittelbelehrung etwa, wenn als statthaftes u. einzulegendes Rechtsmittel der Widerspruch genannt wird (grds. kein Vorverfahren erforderlich), so VGH BW, ebd. Dazu näher *Kopp/Schenke*, VwGO, § 74 Rn. 4 ff. Siehe auch Kommentierung zu § 58 VwGO.

³¹⁹² Ein Widerspruchsverfahren ist gem. § 68 I 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. mit dem Fachrecht (allg. § 74 VI 3 VwVfG): § 17 I a 3 FStrG, § 18 II 4 AEG, § 28 I a 4 PBefG, § 14 I a 4 WaStrG, § 8 II 4 LuftVG u. § 2 II 4 MBPlG entbehrlich.

³¹⁹³ *Thiel*, VR 2001, 295 (297); ausführlich *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 210 ff. (213 ff., insb. S. 216); kurz u. prägnant *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170 b, 172 b; in diesem Sinne auch *Paetow*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 132 a.E. i.V.m. Rn. 146.

³¹⁹⁴ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 11 a.E.; zur Verwirkung des Klagerechts nach 1 Jahr § 74 Rn. 170 b.

keine gegenüber allen Betroffenen einheitliche Bestandskraftwirkung.³¹⁹⁵ Bis zu diesen Zeitpunkten bleiben daher Abwehr- und Unterlassungsansprüche Drittbetroffener grds. vollumfänglich bestehen. Eine Vorverlegung dieser Wirkung kann dabei auch nicht durch die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gem. § 80 Abs.2 S. 1 Nr. 4 VwGO herbeigeführt werden.³¹⁹⁶ Allerdings sehen die weit überwiegenden Bundesverkehrswegegesetze seit dem PIVereinfG vom 17.12.1993 ohnehin vor, dass Anfechtungsklagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss bzw. eine Plangenehmigung zumeist keine aufschiebende Wirkung haben.³¹⁹⁷ In einem späteren Verwaltungsgerichtsverfahren³¹⁹⁸ läßt sich schließlich klären, inwieweit eine zulässige Rechtsbeeinträchtigung vorliegt und Betroffenenrechte gestaltet sowie ausgeschlossen werden (sollen)³¹⁹⁹. Um bestehende Rechtsunsicherheiten, wann die jeweiligen Rechtsbehelfsfristen zu laufen beginnen, zu beseitigen, sieht der aktuelle Gesetzentwurf zum Planungsbeschleunigungsgesetz vom 19.5.2005 im AEG, FStrG, WaStrG, LuftVG, MBPlG und EnWG die Zustellung der Plangenehmigung samt Rechtsbehelfsbelehrung vor.³²⁰⁰ Eine öffentliche Bekanntgabe nach § 41 III VwVfG ist de lege lata aber (noch) nicht möglich. Denn zum einen ist dies weder durch eine spezielle Rechtsvorschrift (ausdrücklich) zugelassen³²⁰¹ (S. 1) noch wäre eine Bekanntgabe untunlich im Sinne von S. 2 - würde man unterstellen -, es handele sich bei der Plangenehmigung um eine „Allgemeinverfügung“. ³²⁰² „Untunlichkeit“ verlangt, dass die individuelle Bekanntgabe wegen der Natur des in Frage stehenden VA nicht möglich oder jedenfalls mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre.³²⁰³ Eine Plangenehmigung kann aber ohne weiteres jedem Betroffenen bekanntgegeben werden und sollte die Zahl der Betroffenen unbekannt sein bzw. die Schwere der einzelnen Betroffenheit, scheidet ein vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren sowieso von vornherein aus. In diesen mit vielen Unsicherheiten behafteten Fällen erscheint ein gängiges Planfeststellungsverfahren doch die bessere Wahl zu sein.

³¹⁹⁵ Ringel, a.a.O., S. 218; näher *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 45 f.

³¹⁹⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 11 m.w.N.

³¹⁹⁷ § 17 VI a 1 FStrG (Bau o. Änderung v. Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßen ausbauG *vordringlicher Bedarf* festgestellt ist); § 20 V 1 AEG (Bau o. Änderung v. Betriebsanlagen der Bundeseisenbahnen, für die nach dem BundesschienenwegeausbauG *vordringlicher Bedarf* festgestellt ist); § 29 VI 2 PBefG; § 5 V 1 MBPlG; ähnlich § 20 VII 1 WaStrG (vorzeitige Besitzeinweisung); § 27 e VII 1 LuftVG (vorzeitige Besitzeinweisung). So auch geplant für das Energiewirtschaftsrecht: § 11 f I 1 EnWG neu (BR-Drs. 363/05, S. 30 unten). Näher zum Entfallen der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 II 1 Nr. 3 VwGO Kopp/Schenke, VwGO, § 80 Rn. 65 ff. m.w.Bsp.

³¹⁹⁸ Ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) ist nach § 68 I 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. dem einschlägigen Fachrecht grds. entbehrlich: Allgemein § 74 VI 3 VwVfG (= LVwVfG, § 141 VI 3 LVwG SH), speziell § 17 I a 3 FStrG, § 18 II 4 AEG, § 28 I a 4 PBefG, § 14 I a 4 WaStrG, § 8 II 4 LuftVG u. § 2 II 4 MBPlG; im Landesstraßenbereich etwa: Art. 38 II 4 BayStrWG, § 33 III 3 BremLStrG, § 38 I a 4 StrWG NW, § 37 II 4 StrG LSA, § 40 III 3 StrWG SH.

³¹⁹⁹ Anknüpfungspunkt für die Ausschluss- bzw. Duldungswirkung i.S.v. § 75 II 1 VwVfG ist die Unanfechtbarkeit.

³²⁰⁰ BR-Drs. 363/05: § 18 b Nr. 5 AEG neu (S. 3), § 17 b Nr. 7 FStrG neu (S. 9), § 14 b Nr. 5 WaStrG neu (S. 16), § 8 II 2 LuftVG neu, der sogar weiter gehend auf § 74 Abs. 4 u. 5 VwVfG (Zustellung u. öffentl. Bekanntmachung) verweist (S. 20), § 2 a Nr. 6 MBPlG neu (S. 24), § 11 c Nr. 5 EnWG neu (S. 29). Begründung S. 46, Pkt. 7; S. 53 a.E., S. 61, 67, 74 Mitte.

³²⁰¹ Die besonderen planfeststellungsrechtlichen Bekanntgabevorschriften des § 74 IV, V VwVfG sind nach § 74 VI 2 Hs. 2 VwVfG bzw. dem jeweiligen vorrangigen Fachplanungsrecht gerade nicht anwendbar (Ringel, S. 213 f.). Problematisch ist, dass der GesetzE zum PIBeschlG etwa in § 8 II 2 LuftVG einen Verweis auf § 74 Abs. 4 u. 5 VwVfG aufzunehmen gedenkt und eine öffentliche Bekanntgabe scheinbar bei allen zu ändernden Plangenehmigungen als möglich erachtet, BR-Drs. 363/05, S. 53 f. (zu § 18 b AEG) und insb. S. 74 Mitte (zu § 8 II 2 LuftVG neu). Für eine öffentliche Bekanntgabe i.S.v. § 41 III VwVfG Schittny, Erfahrungen mit der PG, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (116 f.).

³²⁰² Dazu, aber auch offen gelassen von Ringel, a.a.O., S. 215.

³²⁰³ Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 41 Rn. 48 (allg. zur öffentl. Bekanntgabe Rn. 46).

Der Gesetzgeber war sich dieser gesamten Problematik bewußt, hat sich aber unter Beschleunigungsgesichtspunkten dennoch für diese weitreichenden Rechtswirkungen (Ausschluss- bzw. Duldungswirkung) im Falle einer Plangenehmigung entschieden, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht die enteignungsrechtliche Vorwirkung etwa ausdrücklich ausgenommen wird gemäß § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 VwVfG.³²⁰⁴ Die zielgerichtete Vorgehensweise des Gesetzgebers ist ferner auch darin zu sehen, dass § 4 Abs. 2 Hs. 1 VerkPBG dem Plangenehmigungsbeschluss ursprünglich nur die Rechtswirkungen nach § 75 Abs. 1 VwVfG zusprach, die Plangenehmigung seit dem PlVereinfG aber allgemein die Rechtswirkungen der Planfeststellung – und damit alle – (somit auch § 75 II 1 VwVfG) hat. Die weitreichende Gestaltungs- und Ausschlusswirkung neben der besonders bedeutsamen Konzentrationswirkung stellt mithin eine bewußte gesetzgeberische Entscheidung für das plangenehmigungsrechtliche Beschleunigungsinstrument dar. Für von einer Plangenehmigungsentscheidung Betroffene können daher Fragen des Rechtsschutzes eine besonders bedeutsame Rolle spielen.

Werden allerdings vom Planungsträger die Voraussetzungen verkannt, unter denen nach § 17 Abs. 1 a FStrG anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann, so läßt sich allein hieraus kein Aufhebungsgrund herleiten. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG kann der Einzelne zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden, er hat jedoch keinen durchsetzbaren Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren geschieht, also Planfeststellung statt Plangenehmigung.³²⁰⁵ Treten aber später nicht voraussehbare Wirkungen des plangenehmigten Vorhabens oder der dem genehmigten Plan entsprechenden Anlagen auf das Recht eines anderen erst nach der Unanfechtbarkeit des Plans auf, so steht dem Betroffenen das Recht auf Ausgleichs- bzw. Kompensationsmaßnahmen i.S.d. § 75 Abs. 2 S. 2 bis 5 VwVfG zu.³²⁰⁶ Klarstellend hat das BVerwG in seinem Beschluss vom 18. Mai 2000 (nebenbei) entschieden, dass nachträgliche Schutzauflagen gem. § 75 II 2-4 VwVfG dem Träger des Vorhabens auch außerhalb eines Plangenehmigungsverfahrens auferlegt werden können.³²⁰⁷ Eine Anwendung erscheint auch konsequent, denn wenn der Plangenehmigung die Ausschluss- bzw. Duldungswirkung des § 75 II 1 VwVfG zukommt, müssen auch Regelungen für nachträgliche, nicht vorhergesehene Schutzvorkehrungen existieren (S. 2-5).³²⁰⁸ Dies gebietet schon das Rechtsstaatsprinzip. Zwischen Planfeststellung und Plangenehmigung ist mithin insoweit nicht zu differenzieren; für eine rechtliche Ungleichbehandlung der Betroffenen im Rahmen eines plangenehmigten Vorhabens besteht kein sachlicher Grund. Schließlich werden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren auch nur für die „Erteilung“ der Plangenehmigung ausgeschlossen, für die Zeit danach existiert keine explizite Regelung, so dass nach-

³²⁰⁴ So auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 a m.w.N. in Rn. 172 b; *Wahl/Dreier*, NVwZ 1999, 606 (609, re. Sp. o.); ferner auch *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl., Rn. 539 a.E. und Rn. 542.

³²⁰⁵ BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98, 4 VR 3/98, NVwZ-RR 1999, 556 f. (LS 1) = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 S. 18 (juris Rn. 9); bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004, 9 VR 14/04 (juris, LS und Rn. 4).

³²⁰⁶ Allgemein zur nachträglichen Anordnung von Schutzvorkehrungen jeweils m.w.N. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 19 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 49 ff.

³²⁰⁷ BVerwG, Beschl. v. 18.5.2000 – 11 A 6/99, NVwZ 2000, 1168 = Buchholz 407.3 § 5 VerkPBG Nr. 11 = UPR 2000, 458 = juris LS und Rn. 13; so auch bereits Planfeststellungsrichtlinien 1999 - PlafeR 99 -, Nr. 5 VII i.V.m. Nr. 36; PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002 nach dem BFStrG v. 18.6.2003, VkB1. 2002, S. 803 (820 f., Nr. 42).

³²⁰⁸ So auch *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 218 (Fn. 139).

trägliche Ergänzungen bzw. Ausgleichswirkungen i.S.v. § 75 II 2-5 VwVfG grds. anwendbar sind.³²⁰⁹

I. Differenzierung zw. dem Ausschluss öffentlich-rechtlicher u. privatrechtlicher Ansprüche

Hinsichtlich der Rechtsnatur der präkludierten Ansprüche ist jedoch zu differenzieren:³²¹⁰ Eine unanfechtbare Plangenehmigung schließt zumindest dann öffentlich-rechtliche Unterlassungs-, Beseitigungs- oder Änderungsansprüche gegen das Vorhaben aus, wenn die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften ihr generell „die“ Rechtswirkungen der Planfeststellung und somit auch die Ausschluss- bzw. Duldungswirkung (Präklusionswirkung) gemäß § 75 Abs.2 S. 1 VwVfG zuweisen.³²¹¹ Einige Landesstraßengesetze nehmen dabei nicht alle Rechtswirkungen der Planfeststellung für die Plangenehmigung in Bezug, so wird etwa nur § 75 Abs. 1 VwVfG (Zulassungs-, Konzentrations- und Gestaltungswirkung)³²¹² oder sogar lediglich § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG (Genehmigungs- u. Konzentrationswirkung)³²¹³ für anwendbar erklärt. Dies erscheint um so erstaunlicher, als die genannten LStrG das Plangenehmigungsverfahren auch bei nicht wesentlicher (LSA) bzw. nur geringfügiger (MV) Rechtsbeeinträchtigung zulassen, eine Gestaltungs- und Ausschlusswirkung (§ 75 I 2 u. II 1 VwVfG) also naheliegend und sinnvoll wäre. Stimmig erscheint indes das Thüringer Straßengesetz, welches den Anwendungsbereich der Plangenehmigung auf Fälle begrenzt, wo Rechte anderer nicht einmal „beeinflußt“ werden, so dass auch kein Bedarf nach weitergehenden Rechtswirkungen – gleich einem PFB – besteht.³²¹⁴

³²⁰⁹ *Allesch/Häußler*, in: *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 168; *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Rn. 35.4 a.E. (S. 1189 f.).

³²¹⁰ Eingehend *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 210 ff. (216 ff.). Ausschluss- bzw. Duldungswirkung (undifferenziert) angenommen von *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: *Grupp/Ronellenfisch* (Hrsg.), Planung – Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (216); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 166; *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2000, Rn. 539, 542; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 199; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 164; *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 72; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 ff.; sogar *Giemulla/Schmid*, LuftVG, § 8 Rn. 20 (obwohl § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG explizit nur auf § 9 I LuftVG verweist!); gegen eine Ausschlusswirkung der PG generell *Michler*, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: *Grupp/Ronellenfisch* (Hrsg.), a.a.O., S. 357 (379 ff., zu 2./ S. 383 Nr. 6); ferner *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., S. 217 oben; mißverständlich *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 156, wonach die PG Duldungswirkung entfaltet, indes aber § 75 Abs. 2 (?) VwVfG nicht anwendbar sei.

³²¹¹ So etwa § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG; § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG; etliche Landesgesetze (insb. LStrG: z.B. Art. 38 II 3 Hs. 1 BayStrWG, § 20 II 2 Hs. 1 BerlStrG, § 38 II 3 BbgStrG, § 38 I a 3 StrWG NW, § 5 III 2 LStrG RP, § 39 V 3 Hs. 1 SächsStrG, § 40 III 2 Hs. 1 StrWG SH; eingeschränkt: § 45 III 4 StrWG-MV verweist nur auf § 75 I VwVfG, gleichfalls nimmt auch § 38 II 3 Thür StrG allein § 75 I ThürVwVfG in Bezug; § 37 II 3 StrG LSA verweist sogar lediglich auf § 75 I 1 VwVfG LSA). § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG verweist indes nur auf § 9 I LuftVG (entspricht weitestgehend § 75 Abs. 1 VwVfG). Vgl. *Ringel*, a.a.O., S. 216.

³²¹² § 45 III 4 StrWG-MV (ehemals S. 3) und § 38 II 3 ThürStrG, [ehemals § 39 II 4 SächsStrG a.F. (anders aber jetzt § 39 V 3 Hs. 1 SächsStrG, neu gefasst durch Art. 3 des Gesetzes v. 1.9.2003, SächsGVBl. S. 418/425)]. So auch die aufgehobene Vorschrift des ehemaligen § 4 II 1 VerkPBG. Zudem verweist § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG seit jeher nur auf § 9 I LuftVG; Verweis auf § 9 Abs. 1-3 LuftVG geplant, vgl. BR-Drs. 363/05, S. 20 (Nr. 3 a).

³²¹³ § 37 II 3 StrG LSA; so ehemals auch § 37 II 3 Hs. 1 StrG BW (anders aber die aktuelle Fassung, vgl. nur § 37 II 3 StrG BW, wo der PG sogar ausdrücklich enteignungsrechtliche Vorwirkung zugesprochen wird).

³²¹⁴ Dennoch soll in diesem Zusammenhang auf den positiven Erfahrungsbericht von *Schittny*, Erfahrungen mit der PG, in: *Grupp* (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (117 f.) = DVBl. 1999, 1640 (1642 f.) verwiesen werden, der ganz besonders die Anwendungsmöglichkeit auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung (sog. Bagatellvorbehalt) hervorhebt.

Schließlich verweist § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG seit dem PlVereinfG lediglich auf § 9 I LuftVG³²¹⁵ (so auch bereits § 4 II VerkPBG).³²¹⁶ Aber auch unabhängig von der generellen Inbezugnahme der planfeststellungsrechtlichen Rechtswirkungen könnte die Plangenehmigung eine allgemeine öffentlich-rechtliche Duldungspflicht begründen. Für den Planfeststellungsbeschluss ergibt sich eine solche Ausschlusswirkung bereits aus der Genehmigungs- bzw. Zulassungswirkung spätestens³²¹⁷ i.V.m. der formellen Bestandskraft, so dass § 75 II 1 VwVfG lediglich deklaratorische Bedeutung zukommt.³²¹⁸ Wegen der entsprechenden umfassenden Konzentrationswirkung der Plangenehmigung ist auch ihr Entscheidungsgegenstand das gesamte öffentliche Recht, so dass die vom Vorhaben Betroffenen öffentlich-rechtliche Einwände nur gegen die rechtliche Grundlage des Vorhabens – die Plangenehmigung selbst – vorbringen können. Nach deren Unanfechtbarkeit sind solche Einwände aber zumindest dann ausgeschlossen, wenn der Plangenehmigungsbeschluss dem einzelnen Betroffenen gegenüber ordnungsgemäß bekannt gegeben wurde, so dass sie ihm gegenüber wirksam und unanfechtbar werden konnte.³²¹⁹ Die Bekanntmachungsformen nach § 74 IV, V VwVfG (gemeindliche Auslegung für 2 Wochen und insb. öffentliche Bekanntmachung) scheiden hier aus³²²⁰, wobei die Plangenehmigungsbehörde jedoch freiwillig unter dem Aspekt der Informationsverbreitung eine öffentliche Bekanntmachung vornehmen kann, allerdings selbstverständlich **ohne** deren besondere Rechtswirkungen.³²²¹ Damit die Ausschluss- bzw. Duldungswirkung des § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG überhaupt eintreten kann, muss die Plangenehmigung also den jeweils Betroffenen *individuell* und *ordnungsgemäß* zur Kenntnis gebracht werden, um den Lauf der Rechtsmittelfristen in Gang zu setzen. Der Verwaltungspraxis ist dies dringend ans Herz zu legen, um die notwendige Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten – vor allem den Vorhabenträger – zu schaffen.

Von der Duldungs- und Ausschlusswirkung des Planfeststellungsbeschlusses gem. § 75 II 1 VwVfG werden insbesondere auch privatrechtliche Abwehransprüche erfasst, d.h. Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, Beseitigung o. Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung vornehmlich i.S.v. §§ 823³²²², 861 f.³²²³, 906 f.³²²⁴ und 1004³²²⁵ BGB werden nach formeller Bestandskraft (Unanfechtbarkeit individuell zu bestimmen, s.o.) ausgeschlossen.³²²⁶ Gerade in dieser sog. privatrechtsgestaltenden Wirkung (ähnlich § 14 BImSchG u. § 11 WHG) liegt die eigentliche Bedeutung von § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG, da sich die öffentlich-rechtliche

³²¹⁵ Im Zuge des PlBeschlG soll der Verweis auf § 9 Abs. 1 bis 3 LuftVG ausgedehnt werden, vgl. BT-Drs. 16/54, S. 15 re. Sp. o. (zu Art. 5 Nr. 3 a).

³²¹⁶ Zur beabsichtigten Änderung (Verweis auf § 9 I-III LuftVG) BR-Drs. 363/05, S. 20 (Nr. 3 a) u. S. 73 f.

³²¹⁷ Die Wirkung tritt im Gegensatz zu § 75 II 1 VwVfG bereits im Zeitpunkt der Bekanntgabe (Zustellung) ein.

³²¹⁸ Vgl. näher *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 216 f.

³²¹⁹ A.a.O., S. 218 oben; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 170 b, 172 b.

³²²⁰ Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (PlBeschlG) beabsichtigt jedoch § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG im Falle einer luftverkehrsrechtlichen Plangenehmigung (abweichend vom übrigen fachplanungsrecht) zur Anwendung gelangen zu lassen, vgl. BT-Drs. 16/54, S. 15 re. Sp. o., was mit dem Wesen d. plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens im Widerspruch steht.

³²²¹ *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 155.

³²²² § 823 BGB: Schadensersatzpflicht (für unerlaubte Handlungen); dazu *Palandt*, 64. Aufl., § 823 Rn. 1 ff. m.w.N.

³²²³ § 861 BGB: Anspruch wegen Besitzentziehung; § 862 BGB: Anspruch wegen Besitzstörung; vgl. *Palandt*, 64. Aufl., § 861 Rn. 1 ff. und § 862 Rn. 1 ff.

³²²⁴ § 906 BGB: Zuführung unwägbarer Stoffe; § 907 BGB: Gefahr drohende Anlagen; ausf. *Palandt*, § 906 Rn. 1 ff.

³²²⁵ § 1004 BGB: Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch; eingehend *Palandt*, 64. Aufl., § 104 Rn. 1 ff.

³²²⁶ Dazu etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 10 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 48.

Duldungswirkung, wie bereits aufgezeigt, im Grunde bereits aus der Genehmigungs- bzw. Gestattungswirkung des bestandskräftigen³²²⁷ Planfeststellungsbeschlusses ergibt. Für den Vorhabenträger, aber auch die Planbetroffenen, ist daher die Frage, ob zivilrechtliche Abwehrrechte bei einer Plangenehmigung in gleichem Maße ausgeschlossen sind wie bei einer Planfeststellung, von besonderer Wichtigkeit.

Teilweise wird dem Plangenehmigungsbeschluss eine umfassende Ausschlusswirkung aufgrund fehlender materiell-rechtlicher und verfahrensrechtlicher Sicherungsmöglichkeiten schutzwürdiger Nachbarbelange abgesprochen.³²²⁸ Richtig ist hieran, dass das Plangenehmigungsinstrument, wie auch allgemein in § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG normiert, zumeist voraussetzt³²²⁹, dass Rechte anderer gar nicht beeinträchtigt sein dürfen (anders im FStrG, PBefG und überwiegend im LStrG). Gestaltungs- und auch Duldungswirkung sind daher auf den ersten Blick nicht notwendig. Doch geht die Verwaltungsgerichtsbarkeit – allen voran das BVerwG³²³⁰ – seit jeher davon aus, dass mit einer Rechtsbeeinträchtigung, welche nur im Einverständnis des Betroffenen das Absehen von einem Planfeststellungsverfahren zulässt, nur der direkte (wesentliche)³²³¹ Zugriff auf fremde Rechte gemeint ist, nicht aber die bei jeder raumbeanspruchenden Planung gebotene wertende Einbeziehung der Belange Dritter in die Abwägungsentscheidung. Unterhalb der Rechtsbeeinträchtigungsschwelle können also durchaus abwägungserhebliche Belange (Lärmschutz-, Erschütterungs- und Abgasgesichtspunkte) überwunden und damit gestaltet werden, was in letzter Konsequenz auch zu einer Duldungswirkung führt. Diese Ausschlusswirkung fällt in den Fachplanungsgesetzen, die eine Plangenehmigung auch bei nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulassen, also dem Fernstraßen-, Personenbeförderungs- und zumeist Landesstraßenbereich naturgemäß deutlich einschneidender aus. Materiell-rechtlich unterliegt die Plangenehmigungsentscheidung als planerischer Vorgang jedoch allen sachlichen Bindungen eines ansonsten erforderlichen Planfeststellungsbeschlusses und damit auch den diesbezüglichen Anforderungen an das planerische Abwägungsgebot.³²³² Die materiell-rechtlichen Sicherungsmöglichkeiten bestehen bei der Plangenehmigung demnach im gleichen Umfang wie bei der Planfeststellung, es sei denn die Behörde würde sich pflichtwidrig darüber hinwegsetzen. Auch verfahrensrechtlich werden die Rechte Betroffener dadurch gewahrt, dass sie vor dem Erlass des

³²²⁷ Die Zulassungswirkung tritt naturgemäß bereits mit der Erteilung des PFB bzw. der PG ein, endgültige Rechtssicherheit bzgl. der Duldungswirkung tritt jedoch erst mit Unanfechtbarkeit ein.

³²²⁸ Michler, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), a.a.O., S. 357 (379 ff., zu 2./ S. 383 Nr. 6); gleichfalls Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., S. 217 o.; differenziert Thiel, VR 2001, 295 (297): öffentlich-rechtliche Ausschlusswirkung trete ein, jedoch sei die PG „einfacher“ VA und zudem fehle eine besondere Verfahrensgestaltung, welche die Interesse der Betroffenen gewährleiste hinsichtlich der Anspruchspräkklusion, so dass der Plangenehmigung – trotz gesetzlicher Normierung – keine privatrechtliche Duldungswirkung zukomme.

³²²⁹ § 18 II 1 Nr. 3 AEG; § 14 I a 1 Nr. 3 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 3 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 3 MBPlG; § 38 I a 1 Nr. 1 StrWG NW; § 38 II 1 Thür StrG (weitergehend: „Rechte anderer nicht beeinflusst werden“).

³²³⁰ St. Rspr.: BVerwG, Urt. v. 20.12.2000 – 11 A 7/00, NVwZ-RR 2001, 360 = UPR 2001, 351 (juris Rn. 18) unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 27.11.1996 – VR 12.94 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3; B VGH BVerwG, Urt. v. 27.1.1996 – 11 A 100.95, NVwZ 1997, 994 u. Beschl. v. 24.2.1998 – 4 VR 13.97 (4 A 39.97), NVwZ 1998, 1178; BVerwG, Beschl. v. 29.12.1994 – 7 VR 12/94, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 3.

³²³¹ Nach § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG, § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG und überwiegende Zahl der LStrG.

³²³² Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 163; Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 165; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 133; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 161 a.

Plangenehmigungsbeschlusses anzuhören sind gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG.³²³³ Den Beteiligten steht dabei etwa ein Recht auf Akteneinsicht gem. § 29 VwVfG zu. Die Behörde kann das Plangenehmigungsverfahren zwar flexibel gestalten, doch an das allgemeine Verfahrensrecht ist sie gleichsam gebunden. So kann der Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG die Behörde im Einzelfall auch zu umfangreichen Ermittlungen verpflichten, ggf. auch unter Heranziehung solcher Personen als Beteiligte, deren rechtliche Interessen (Belange) durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können gemäß § 13 II VwVfG³²³⁴ (von Amts wegen aber auch auf Antrag möglich). Als Ausgleich für die fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Plangenehmigungsbehörde gehalten, dem Anhörungsrecht nach § 28 VwVfG besondere Beachtung zu schenken. Hier muss die Behörde hinsichtlich der Planungsinformationen und „Einwendungsfristen“ einen annähernd gleichen Standard wie im förmlichen Planfeststellungsverfahren gewährleisten. Hinzuweisen ist noch darauf: Sollte der Vorhabensträger bereits mit dem Antrag auf Plangenehmigung die materiell-rechtlichen (schriftlichen) Einverständniserklärungen Dritter vorlegen, so befreit dies die zuständige Behördenstelle allerdings nicht ohne weiteres von ihrer verfahrensrechtlichen Informations- und Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG.³²³⁵ Schließlich handelt es sich hierbei um das verfassungsrechtlich anerkannte Recht auf Gehör auch im Verwaltungsverfahren als notwendige Folge des Rechtsstaatsprinzips (Art. 103 I GG schützt unmittelbar nur das rechtliche Gehör im gerichtlichen Verfahren, kann aber m.E. als allg. Rechtsgedanke durchaus herangezogen werden.).³²³⁶

Weiter wird eingewandt, § 75 Abs. 2 (und 3) VwVfG wären bei der Plangenehmigung nicht anwendbar, da sie ein „normaler“ VA sei, dem die erhöhten Bestandskraftwirkungen nicht zukämen, selbst dann nicht, wenn ausdrücklich auf die Rechtswirkungen der Planfeststellung verwiesen werde.³²³⁷ Diese „Argumentation“ greift jedoch zu kurz, denn der Plangenehmigung wie auch der Planfeststellungsbeschluss stellt exakt die gleiche Form des Entscheidungsproduktes dar, m.a.W. ist die Verwaltungsaktqualität bei beiden Planungsformen die Gleiche (ob es sich bei dem PFB um eine Allgemeinverfügung handelt oder einen gewöhnlichen VA, sei hier dahingestellt). Die Gegenmeinung moniert m.E. ungenau nicht die Qualität der Entscheidung, sondern vielmehr deren Zustandekommen, also den Umstand, dass die Plangenehmigung ein vereinfachtes, nicht förmliches Verwaltungsverfahren – vor allem ohne breite Öffentlichkeitsbeteiligung und die sonstigen formalisierten Verfahrensschritte eines Planfeststellungsverfahrens – vorsieht. Es wird kritisiert, dass eine besondere Verfahrensausgestaltung, welche die Interessen der mit ihren Ansprüchen potenziell Ausgeschlossenen wahre, fehlen würde, so dass eine über den Ausschluss öffentlich-rechtlicher Ansprüche hinausgehende sog. privatrechtsgestaltende Wirkung nicht zulässig sei.³²³⁸ Doch, wie oben bereits ausgeführt, sind Mindestsicherungselemente in

³²³³ Instrukтив *Paetow*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 146 u. 132 a.E.; sowie *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 164; *Knack*, VwVfG, § 74 Rn. 159; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 170.

³²³⁴ Siehe dazu allg. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 13 Rn. 26 ff.; *Obermayer*, a.a.O. unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 1997, 994 (996 f.).

³²³⁵ Zutreffend *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 164.

³²³⁶ Zu Inhalt, Funktion u. Bedeutung der Anhörung etwa *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 28 Rn. 1 ff.

³²³⁷ Ohne nähere Begründung *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 156; i.d.S. auch *Thiel*, VR 2001, 295 (297: PG sei „einfacher“ VA und eine besondere Verfahrensgestaltung, welche die Interesse der Betroffenen gewährleisten, fehle).

³²³⁸ *Thiel*, a.a.O.; die Ausschlusswirkung der PG generell ablehnend *Michler*, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: *Grupp/Ronellenfitsch* (Hrsg.), FS für Blümel, S. 357 (379 ff., zu 2./ S. 383 Nr. 6).

Form einer Betroffenenanhörung nach § 28 VwVfG gesetzlich vorgesehen, wobei gem. § 13 II VwVfG auch die Möglichkeit besteht rechtlich Interessierte, die nur in ihren Belangen betroffen sind, von Amts wegen oder auch auf Antrag hinzuziehen. Letztlich tritt die Ausschluss- bzw. Duldungswirkung des § 75 II 1 VwVfG, wie oben mehrfach aufgezeigt, auch nur gegenüber denjenigen ein, denen die Plangenehmigung ordnungsgemäß bekannt gemacht wurde und die zudem die Rechtsmittelfristen ungenutzt verstreichen ließen.³²³⁹ Wollte man einen gleichen Verfahrensstandard wie im Planfeststellungsverfahren erreichen, müsste man zusätzliche Verfahrensschritte implementieren, was eindeutig dem Beschleunigungszweck des Plangenehmigungsverfahrens zuwiderliefe. Der materielle Entscheidungsfindungsprozess ist jedoch der Gleiche. Auch eignen sich bekanntlich nicht alle Planungsprojekte für ein flexibles plangenehmigungsrechtliches Verfahren, so dass in den Fällen, die nicht die strengen Anwendungsvoraussetzungen der Plangenehmigung erfüllen, eine solche auch nicht als Alternative zur Verfügung steht. Mit der überwiegenden Ansicht, die sich zudem auf den eindeutigen Wortlaut des Gesetzes stützen kann („Die Plangenehmigung hat *die* Rechtswirkungen der Planfeststellung“)³²⁴⁰, ist jedoch von einer Duldungswirkung auszugehen, die nach Unanfechtbarkeit des Plangenehmigungsbeschlusses neben öffentlich-rechtlichen auch zivilrechtliche Abwehransprüche i.S.v. § 75 II 1 VwVfG ausschließt.³²⁴¹ Eine andere Sichtweise liefe der eindeutigen Vereinfachungs- und Beschleunigungskonzeption des Plangenehmigungsinstrumentes zuwider. Hätte der Gesetzgeber eine dahingehende Einschränkung beabsichtigt oder befürwortet, so hätte er dies – gleich der angenommenen enteignungsrechtlichen Vorwirkung gemäß § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 VwVfG – auch so festschreiben müssen. Zwar schließt das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren gemäß § 19 Abs. 2 BImSchG, welches durchaus mit dem Plangenehmigungsverfahren vergleichbar ist, mangels Öffentlichkeitsbeteiligung die privatrechtsgestaltende Wirkung i.S.v. § 14 BImSchG explizit aus, doch ist dies wiederum eindeutig so geregelt.³²⁴²

Als vorläufiges Gesamtergebnis ist somit festzuhalten, dass auch die qualifizierte Plangenehmigung grds. Genehmigungswirkung (§ 75 I 1 Hs. 1 VwVfG), Konzentrationswirkung (§ 75 I 1 Hs. 2 VwVfG), Gestaltungswirkung (§ 75 I 2 VwVfG) und Ausschluss- bzw. Duldungswirkung (§

³²³⁹ Siehe etwa VGH BW, Urt. v. 21.10.1999 – 5 S 2575/98, DÖV 2000, 342 = NVwZ-RR 2000, 420 (juris Rn. 17).

³²⁴⁰ § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG; § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG; eingeschränkt § 74 VI 2 Hs. 1 VwVfG (mit Ausnahme d. enteignungsrechtlichen Vorwirkung). Zwar verweist § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG nur auf § 9 I LuftVG, doch ist durch den Gesetzentwurf z. PlBeschlG v. 19.5.05 eine Änderung geplant, wobei der Verweis auf § 9 I – III LuftVG erweitert werden soll (BR-Drs. 353/05, S. 20 Nr. 3 a). Um den Streit, ob § 9 III LuftVG auch privatrechtliche Ansprüche erfasst (so ausdrücklich § 11, der auf § 14 BImSchG verweist), sollte der Gesetzgeber auch im Luftverkehrsrecht – wie im übrigen Fachplanungsrecht – besser einfach normieren: „Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung“ (ohne näheren Verweis!).

³²⁴¹ Ausf. Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 216 ff. (218 ff.); gegen privatrechtsgestaltende Wirkung der PG, aber für einen Ausschluss ö.-r. Abwehransprüche Thiel, VR 2001, 295 (297). Ausschluss- bzw. Duldungswirkung der PG (undifferenziert) angenommen v. Kern, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (216); Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 166; Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 132 a.E.; Kühling/Hermann, Fachplanungsrecht, 2000, Rn. 539, 542; Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 199; Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 164; Friesecke, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 72; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 172 ff.; sogar Giemulla/Schmid, LuftVG, § 8 Rn. 20 (obwohl § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG explizit nur auf § 9 I LuftVG verweist); gegen eine Ausschlusswirkung der PG generell Michler, Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), a.a.O., S. 357 (379 ff., zu 2./ S. 383 Nr. 6); ferner Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., S. 217 o.; mißverständlich Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 156, wonach die PG Duldungswirkung entfaltet, indes aber § 75 Abs. 2 (?) VwVfG nicht anwendbar sei.

³²⁴² Siehe § 19 Abs. 2 BImSchG, der explizit § 14 BImSchG ausschließt.

75 II 1 VwVfG) entfaltet, soweit fachgesetzlich auf die (sämtliche) Rechtswirkungen der Planfeststellung verwiesen wird. Allein aus dem Umstand, dass der Plangenehmigungsbeschluss als gleichwertige Planungsalternative zum Planfeststellungsbeschluss geschaffen wurde, ergibt sich jedoch nicht etwa automatisch eine privatrechtsgestaltende Wirkung. Denn ein öffentlich-rechtlicher Hoheitsakt beschränkt seine Rechtsfolgen und Rechtswirkungen gemein hin auf den Bereich des öffentlichen Rechts – abweichendes muss gesetzlich normiert werden (z.B. § 11 WHG, § 14 BImSchG, § 7 VI AtG, § 21 WaStrG, § 11 LuftVG).³²⁴³ Verweisen die Vorschriften somit nicht auf alle rechtlichen Wirkungen der Planfeststellung, etwa nur § 75 Abs. 1 VwVfG (Zulassungs-, Konzentrations- und Gestaltungswirkung)³²⁴⁴ oder sogar lediglich § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG (Genehmigungs- u. Konzentrationswirkung)³²⁴⁵, so ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Wirkungen nicht gewünscht sind, zumindest aber werden privatrechtliche Unterlassungs-, Beseitigungs- und Änderungsansprüche nach formeller Bestandskraft *nicht* ausgeschlossen.

II. Beabsichtige Änderungen durch das Planungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)

Die Notwendigkeit, weitere Maßnahmen zur Vereinfachung und vor allem Beschleunigung von Planungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturvorhaben zu ergreifen, besteht nach Meinung der Bundesregierung ungeachtet der bisherigen Instrumente zur Planungsvereinfachung und –straffung im Verkehrsbereich fort.³²⁴⁶ Denn diese würden nur den Stand der nationalen Gesetzgebung unter Einbeziehung der Umsetzung des Europäischen Rechts zu Beginn des letzten Jahrzehnts widerspiegeln und seien in ihrer Beschleunigungswirkung inzwischen in wesentlichen Teilen unvollständig.³²⁴⁷ Die heute geltenden Vorschriften zur Planung des Baus und der Änderung von Bundesfernstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahnen, von Bundeswasserstraßen und Flughäfen würden den Anforderungen, die der am 1. Mai 2004 wesentlich erweiterte europäische Binnenmarkt durch die Vergrößerung um 10 Beitrittsländer auf insgesamt 25 Mitgliedstaaten an die Transparenz, Berechenbarkeit und vor allem Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und Länder stellt, nicht mehr angemessen gerecht. Dies sei insbesondere deshalb unbefriedigend, weil Deutschland noch stärker als bisher die Rolle eines bevorzugten Standortes für Logistikdienstleister, Industrie und Mittelstand sowie eines ausgeprägten Transitlandes in der Mitte Europa zukommt und daher in besonderem Maße auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen ist. Auch im Interesse einer sicheren, preisgünstigen sowie

³²⁴³ Ringel, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 211 ff. (219).

³²⁴⁴ § 45 III 4 StrWG-MV u. § 38 II 3 Thür StrG. Zudem verweist § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG seit jeher nur auf § 9 I LuftVG; Verweis auf § 9 Abs. 1-3 LuftVG geplant, vgl. BR-Drs. 363/05, S. 20 (Nr. 3 a).

³²⁴⁵ § 37 II 3 StrG LSA.

³²⁴⁶ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben („PIBeschlG“) v. 19.5.2005, BR-Drs. 363/05, Vorblatt S. 1 f. (besonders eilbedürftig). Dabei greift der GesetzE zahlreiche weitere von der Planungspraxis (u.a. aus der Initiative Luftverkehr für Deutschland) aufgeworfene Probleme auf und beabsichtigt die entsprechenden Detaillösungen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Stabilisierung der Planungsprozesse für den Verkehrsbereich anzugehen.

³²⁴⁷ Dies gelte namentlich für das PIVereinfG v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123), mit dem viele Maßnahmen des VerkPBG v. 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174) in seiner ursprünglichen Fassung in das bundesweit geltende Recht übernommen und später mit dem GenBeschlG v. 12.12.1996 (BGBl. I S. 1354) im Verwaltungsverfahren des Bundes und der Länder nachvollzogen worden sind (so BR-Drs. 363/03, Vorblatt S. 1 f.). Auch der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG (BT-Drs. 15/2311) empfiehlt eine Verbesserung der Effizienz von Planungsentscheidungen.

verbraucher- und umweltfreundlichen Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas i.S.v. § 1 EnWG sind die notwendigen Maßnahmen zum Ausbau von Hochspannungsfreileitungen und Gasversorgungsleitungen, deren Planung auch mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann, zu beschleunigen. Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (PIBeschlGE) vom Mai 2005 beabsichtigt daher u.a. im AEG, FStrG, WaStrG, LuftVG, MBPlG und EnWG die Zustellung der Plangenehmigung nebst Rechtsbehelfsbelehrung verbindlich zu normieren, um bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, wann denn die jeweiligen Rechtsbehelfsfristen zu laufen beginnen.³²⁴⁸ Dies ist sicherlich zu begrüßen. Künftig soll zudem eine Ausfertigung der Plangenehmigungsentscheidung nach ortsüblicher Bekanntmachung für 2 Wochen zur Einsicht ausliegen.³²⁴⁹ Die Rechtsfolgen des § 74 Abs. 4 S. 3 VwVfG (Zustellungsfiktion nach Fristablauf) gelten nach § 41 Abs. 3 f. VwVfG mangels ausdrücklicher gesetzlicher Normierung (s.o.) aber meiner Ansicht nach nicht.³²⁵⁰

Ferner soll § 8 Abs. 2 S. 2 LuftVG, der bislang nur auf § 9 I LuftVG verweist künftig auf § 9 Abs. 1 bis 3 LuftVG Bezug nehmen.³²⁵¹ Bisher können Plangenehmigungsbescheide nach § 8 II LuftVG im Gegensatz zu luftrechtlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsbescheiden von Betroffenen vielfach noch Jahre oder Jahrzehnte nach Eintritt der Rechtskraft angefochten werden, beispielsweise mit dem Argument, es seien seinerzeit nicht alle abwägungserheblichen Belange richtig abgewogen worden. Dies führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Deshalb ist es geboten, in § 8 II 2 LuftVG die Verweisung auch auf die Absätze 2 u. 3 des LuftVG vorzusehen.³²⁵² Nach § 9 Abs. 2 LuftVG sind im Planfeststellungsbeschluss dem Unternehmer die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind. Heute bestünde insoweit lediglich ein Ermessensspielraum, die Plangenehmigung mit Auflagen zu verbinden.³²⁵³ Dies soll zum Schutz dieser Anlieger korrigiert werden. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das BVerwG bereits früh von einer grundsätzlichen Unanwendbarkeit von Schutzauflagen nach § 74 Abs. 2 S. 2 u. 3 VwVfG (dem entspricht § 9 Abs. 2 LuftVG) im Plangenehmigungsverfahren ausging.³²⁵⁴ Denn i.d.R. wird der Schutz Dritter bei der Plangenehmigung bereits durch die hierfür geltenden Erteilungsvoraussetzungen sichergestellt:

³²⁴⁸ BR-Drs. 363/05: § 18 b Nr. 5 AEG neu (S. 3), § 17 b Nr. 7 FStrG neu (S. 9), § 14 b Nr. 5 WaStrG neu (S. 16), § 8 II 2 LuftVG neu, der sogar weitergehend auf § 74 Abs. 4 u. 5 VwVfG (Zustellung u. öffentl. Bekanntmachung) verweist (S. 20), § 2 a Nr. 6 MBPlG neu (S. 24), § 11 c Nr. 5 EnWG neu (S. 29). Begründung S. 46, Pkt. 7; S. 53 a.E., S. 61, 67, 74 Mitte.

³²⁴⁹ Auch dies ist unter dem Informationsgesichtspunkt sinnvoll, doch geht der GesetzE zum PIBeschlG fälschlicherweise davon aus, dass mit dem Ende der Auslegungsfrist die Plangenehmigung genauso wie ein Planfeststellungsbeschluss (§ 74 IV 3 VwVfG) als wirksam zugestellt gilt (so BR-Drs. 363/05, S. 46, zu Nr. 7 a.E.; S. 53 f., zu § 18 b AEG neu; S. 61, zu § 17 b Abs. 1 Nr. 7 FStrG: falsch, denn PG sind im jetzigen § 17 VI FStrG nicht mitumfasst noch ist gar eine öffentliche Bekanntmachung mit den entsprechenden Rechtsfolgen geltendes Recht!).

³²⁵⁰ Zur formellen Bestandskraft der PG ausführlich *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 211 ff. (213 ff.).

³²⁵¹ Art. 5 Nr. 3 a PIBeschlGE, BR-Drs. 363/05, S. 20; nähere Erklärung S. 73 f. (zu Nr. 3).

³²⁵² Siehe Einzelerläuterung, BR-Drs. 363/05, S. 73 f., zu Nummer 3 Buchstabe a (§ 8 Abs. 2 Satz 2 LuftVG).

³²⁵³ A.a.O., S. 74.

³²⁵⁴ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 25.9.1996 – 11 A 20/96, BVerwGE 102, 74 (LS 1 u. S. 76) = DVBl. 1997, 706 (LS 1 u. S. 707) = NVwZ 1997, 919 (LS 1) = juris Nr. WBRE410002614; a.A. *Pfeil*, Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, 1996, Sp. FB Nr. 160, S. 147 (181 ff. m.w.N. in Fn. 157, etwa auf *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 35 Rn. 35. 4 (S. 1189 a.E.) und aml. Motive z. PIVereinfG, BT-Drs. 12/4328, S. 19 (zu § 36 b BBahnG)).

Denn eine PG anstelle eines PFB kann überwiegend³²⁵⁵ – so auch im LuftVG (§ 8 II 1 Nr. 3) – **nur** erteilt werden, wenn Rechte anderer *nicht* beeinträchtigt werden. Etwas anderes gilt aber, wenn der Plangenehmigungsbeschluss unter Verstoß gegen diese (zwingende) Voraussetzung erteilt wird und daher Rechte anderer beeinträchtigt. Mithin kann in einem solchen Fall (Rechtsbeeinträchtigung durch PG) der Betroffene diejenigen Schutzvorkehrungen verlangen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht bzw. ohne die seine rechtlich geschützten Interessen nicht im Wege der Abwägung hätten überwunden werden können.³²⁵⁶ Folglich bestände bei einer Inbezugnahme auch auf § 9 II LuftVG ein Wertungswiderspruch zwischen den Erteilungsvoraussetzungen der Plangenehmigung gem. § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 LuftVG (keine Rechtsbeeinträchtigung) und der Möglichkeit von Schutzauflagen i.S.v. § 9 Abs. 2 LuftVG.

Gemäß § 9 Abs. 3 LuftVG schließt die rechtskräftige (bestandskräftige) Planfeststellung Ansprüche auf Beseitigung und Änderung von Anlagen aus.³²⁵⁷ Dies soll zur Stabilisierung auf die Plangenehmigung ausgedehnt werden.³²⁵⁸ Privatrechtliche Ansprüche aufgrund eines speziellen Titels (auf Beseitigung v. nicht bestandskräftig festgestellten Anlagen oder im Übrigen auf Schutzvorkehrungen oder Entschädigung) sollen davon jedoch nicht betroffen sein, so dass auf eine Verweisung auch auf § 11 LuftVG verzichtet werden soll.³²⁵⁹

Was jedoch äußerst problematisch erscheint, ist der geplante Verweis auf § 74 Abs. 4 u. 5 VwVfG (öffentliche Auslegung, Zustellungsfiktion und öffentliche Bekanntmachung) in § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG.³²⁶⁰ Die Verweisung auf § 74 IV (S. 1 u. 2) VwVfG und die dadurch begründete Verpflichtung zur Zustellung nebst öffentlichen Bekanntmachung stellen sich unter dem Aspekt der Informationsverbreitung noch positiv dar, doch die Einbeziehung der *Zustellungsfiktion* als damit einhergehende Rechtsfolge mit der Folge des Laufs der Rechtsmittelfristen erscheint angesichts des vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens ohne Öffentlichkeitsbeteiligung sowie angemessener Mechanismen zur Verfahrenssicherung *nicht vertretbar*.³²⁶¹ Dies soll das bislang bestehende Risiko von Nachbarklagen nach Ablauf unbestimmter Zeit vermeiden.³²⁶² Im Gegensatz zu der für die luftrechtliche Genehmigung bzw. Planfeststellung bestehenden Verpflichtung zur öffentlichen Bekanntmachung ist die Plangenehmigung derzeit (noch) nach § 41 VwVfG bekannt zu geben. Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, im Einzelfall könne erhebliche Rechtsunsicherheit bestehen, wann von der Rechtskraft des Plangenehmigungsbeschlusses aus-

³²⁵⁵ Anders etwa gem. § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG sowie etliche LStrG: auch bei „*nicht wesentlicher*“ Rechtsbeeinträchtigung möglich!

³²⁵⁶ Instrukтив m.w.N. BVerwG, Urt. v. 14.11.2001 – 11 A 31/00, BVerwGE 115, 237 (239 f.) = DVBl. 2002, 560 = UPR 2002, 190 = NuR 2002, 491 = NVwZ 2002, 733 (733 f.) = juris Nr. WBRE410008708 (OS 1 u. Rn. 19 ff./21).

³²⁵⁷ Zur Ausschlusswirkung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Beseitigungs- u. Änderungsansprüche *Giemulla/Schmid*, LuftVG, Stand Juni 2004, § 8 Rn. 20 u. § 9 Rn. 11 ff. (instruktiv z. Verhältnis zu § 11 LuftVG); *Hoffmann/Grabherr*, LuftVG, Stand 20.11.1997, § 9 Rn. 9 u. 100 ff. (z. Verhältnis zu § 11, siehe § 11 Rn. 18).

³²⁵⁸ *Giemulla/Schmid*, LuftVG, Stand Juni 2004, § 8 Rn. 20 sprechen der luftrechtlichen PG entgegen dem eindeutigen Wortlaut von § 8 II 2 Hs. 1 LuftVG, der nur auf § 9 I LuftVG verweist, bereit heute die Ausschlusswirkung gem. § 9 III LuftVG bzw. § 11 LuftVG i.V.m. § 14 BImSchG zu.

³²⁵⁹ Gemeint sind spezielle Abwehransprüche gem. § 11 LuftVG i.V.m. § 14 BImSchG, BR-Drs. 363/05, S. 74 Mitte.

³²⁶⁰ Art. 5 Nr. 3 a des GesetzE z. PIBeschlG, BR-Drs. 363/05, S. 20.

³²⁶¹ Jedoch gewünscht von seiten der Behörde, vgl. etwa *Schittny*, Erfahrungen mit der PG, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 (117, Stichwort: Zustellungsprobleme).

³²⁶² BR-Drs. 363/05, S. 74 Mitte, zu Nummer 3 Buchstabe a (§ 8 Abs. 2 S. 2 LuftVG).

gegangen werden könne. Doch läßt sich dies m.E. recht einfach feststellen, indem allen potentiell Betroffenen die Plangenehmigung samt Rechtsmittelbelehrung zugestellt wird – wie dies auch im sonstigen Fachrecht nun so ausdrücklich normiert werden soll.³²⁶³ Die Änderung beabsichtigt, die formelle Bestandskraft (Unanfechtbarkeit) nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist (1 Monat) *einheitlich* eintreten zu lassen, wodurch mögliche Abwehransprüche, soweit sie nicht auf speziellen privatrechtlichen Titeln beruhen, ausgeschlossen werden sollen. Gerade die Möglichkeit der öffentlichen Bekanntmachung (§ 74 V VwVfG) im Interesse der Verfahrensvereinfachung, sobald mehr als 50 Zustellungen vorzunehmen wären, in Verbindung mit der einschneidenden gesetzlichen Fiktion der Zustellung (§ 74 IV 3 VwVfG) 2 Wochen nach Ende der gemeindlichen Auslegung, drängen geradezu die Gefahr auf, dass ein potentiell Betroffener nicht ermittelt und angehört wurde, seine Abwehr- und Unterlassungsansprüche aber dennoch verbindlich ausgeschlossen werden, da eine individuelle Zustellungspflicht entfällt. Der Umstand, dass davon besondere privatrechtliche Titel nicht betroffenen sein sollen, entschädigt für diese Verkürzung des Rechtsschutzes in keiner Weise, da sie zum einen geltende Gesetzeslage darstellt und sie in der Praxis ohnehin kaum relevant werden. Gerade im Plangenehmigungsverfahren, welches aufgrund seiner vereinfachten und flexiblen Verfahrensgestaltung weniger die Gewähr für einen „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ bietet und im Gegensatz zum formalisierten Planfeststellungsverfahren weniger Schutzmechanismen enthält, sollte besonderes Augenmerk auf die Anhörung gem. § 28 VwVfG und nicht zuletzt eine jeweils gesonderte Bekanntgabe / Zustellung der Plangenehmigung an die Betroffenen gelegt werden. Die Zustellungsfiktion nach § 74 Abs. 4 S. 3 VwVfG gepaart mit der Möglichkeit der öffentlichen Bekanntgabe im Sinne von § 74 V VwVfG sollte im Plangenehmigungsverfahren daher keine Anwendung finden. Schließlich erscheint die Zulassung der öffentlichen Bekanntgabe i.S.v. § 41 Abs. 3 VwVfG allein aus der Überlegung heraus, dass diese Vorgehensweise für die Plangenehmigungsbehörde doch erheblich einfacher ist und damit die Zeit und Arbeit einer Einzelbekanntgabe erspart wird, also mit einem deutlich verminderten Verwaltungsaufwand einhergeht, nicht ausreichend.³²⁶⁴ Die öffentliche, d.h. den einzelnen Betroffenen gegenüber nicht konkret-individuell erfolgende Bekanntgabe in der Form des § 41 Abs. 4 VwVfG (vergleichbar mit § 74 IV 2, 3 VwVfG) ist zudem, da sie in aller Regel kaum eine Gewähr dafür bietet, dass die jeweils Betroffenen tatsächlich Kenntnis erlangen, auch nur in (begründeten) Ausnahmefällen zulässig, in denen sie durch Rechtsvorschrift (wäre hier gegeben) aus hinreichend gewichtigen Gründen ausdrücklich zugelassen ist gemäß § 41 Abs. 3 S. 1 VwVfG.³²⁶⁵ Besondere Rechtfertigungsgründe sind speziell im Plangenehmigungsverfahren, wobei es sich idealtypischerweise um rechtlich und tatsächlich einfache Fälle handeln soll und die Zahl der Betroffenen überschaubar sein soll, nicht ersichtlich. Gerade auch „Massenverfahren“ mit mehr als 50 Zustellungen i.S.v. § 74 V VwVfG sprechen zumeist für ein großes, raumbedeutsames Vorhaben, welches i.d.R. erhebliches Konfliktpotential birgt, so dass sich eher ein althergebrachtes Planfeststellungsverfahren anbieten würde, um im Dialog zu einer höheren Akzeptanz zu gelangen.

³²⁶³ Vgl. BR-Drs. 363/05: Art. 1 Nr. 2: § 18 b Nr. 5 AEG neu (S. 3); Art. 2 Nr. 3: § 17 b Nr. 7 FStrG neu (S. 9); Art. 3 Nr. 4: § 14 b Nr.5 WaStrG neu (S. 16); Art. 6 Nr. 1: § 2 a Nr. 6 MBPlG neu (S. 24); Art. 7 Nr. 1: § 11 c Nr. 5 EnWG neu (S. 29).

³²⁶⁴ Vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 41 Rn. 48 m.w.N.; zu Problematik der öffentlichen Bekanntgabe der PG auch *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 213 ff. (215 f.).

³²⁶⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 41 Rn. 46.

E. ENTEIGNUNGSRECHTLICHE VORWIRKUNG

Zwar verweisen alle bundesverkehrswegerechtlichen³²⁶⁶ wie auch zumeist landesstraßengesetzlichen³²⁶⁷ Plangenehmigungsvorschriften darauf, dass die Plangenehmigung (generell) die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat, d.h. somit auch enteignungsrechtliche Vorwirkung besitzt, doch diese Wirkung entfaltet der Plangenehmigungsbeschluss nur, wenn das jeweilige Fachplanungsrecht das Plangenehmigungsverfahren auch bei „*nicht wesentlicher*“ Rechtsbeeinträchtigung zuläßt.³²⁶⁸

Im Bundesverkehrswegebereich ist dies bislang also nur im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht der Fall (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG). Im Landesstraßenbereich besteht dieser erweiterte Anwendungsbereich auch zumeist.³²⁶⁹ So stellt etwa § 37 Abs. 2 S. 3 StrG BW nunmehr unmißverständlich fest, dass die Plangenehmigung enteignungsrechtliche Vorwirkung hat. Der Plangenehmigung nach dem Eisenbahnrecht (§ 18 II AEG), dem Bundeswasserstraßengesetz (§ 14 I a WaStrG), dem Luftverkehrsrecht (§ 8 II LuftVG) und dem Magnet-schwebebahnplanungsgesetz (§ 2 II MBPlG) kommt diese besondere Wirkung dabei jedoch nicht zu, da sie jeweils nur zulässig ist, wenn Rechte anderer „*nicht*“ beeinträchtigt werden (vgl. jeweils S. 1 Nr. 3).³²⁷⁰ Gleiches gilt für den Plangenehmigungsbeschluss für Energieleitungsanlagen gem. § 11 a Abs. 1 S. 2 EnWG i.V.m. § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 LVwVfG.³²⁷¹ Hierfür besteht in besagten Gesetzen auch keine Notwendigkeit, denn wenn Rechtsbeeinträchtigungen von vornherein ausgeschlossen sind (es sei denn, die Betroffenen würden sich damit einverstanden erklären), besteht auch kein Bedürfnis nach Enteignung bzw. enteignungsrechtlicher Vorwirkung. Daher laufen die Regelungen in § 22 I 1, II AEG, § 28 II LuftVG, § 7 I 1, II MBPlG und § 12 I, II EnWG bisher leer.³²⁷² Insoweit ist die Aussage in diesen Gesetzen, die Plangenehmigung habe die, d.h. alle Rechtswirkungen der Planfeststellung, ungenau bzw. sogar fehlerhaft, da diesbezüglich zu weitgehend.

³²⁶⁶ § 17 I a 2 Hs. 1 FStrG; § 28 I a 2 Hs. 1 PBefG; § 18 II 2 Hs. 1 AEG; § 14 I a 2 Hs. 1 WaStrG; § 2 II 2 Hs. 1 MBPlG; (§ 8 II 2 Hs. 1 LuftVG verweist eingeschränkt auf § 9 I LuftVG, dennoch geht auch § 28 II LuftVG davon aus, dass die Plangenehmigung dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen ist).

³²⁶⁷ § 37 II 3 StrG BW (ausdrücklich die enteignungsrechtliche Vorwirkung bei der PG einbeziehend); Art. 38 II 3 Hs. 1 BayStrWG; § 20 II 2 Hs. 1 Berl StrG; § 38 II 3 BbgStrG; § 33 III 2 Hs. 1 BremLStrG; § 45 III 4 StrWG-MV verweist nur auf § 75 I VwVfG; § 5 III 2 LStrG RP; § 39 V 3 Hs. 1 SächsStrG; § 37 II 3 StrG LSA verweist lediglich auf § 75 I 1 VwVfG LSA; § 40 III 2 Hs. 1 StrWG SH; § 38 II 3 Thür StrG verweist nur auf § 75 I ThürVwVfG.

³²⁶⁸ *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 206 ff. (208 ff.); prägnant *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze f. d. Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS f. Blümel, 1999, S. 201 (216).

³²⁶⁹ § 37 II 1 StrG BW; § Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 Hs. 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 StrWG-MV („geringfügige Beeinträchtigung“); § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP (neu seit 28.12.04); § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWH SH.

³²⁷⁰ Unrichtig daher BR-Drs. 363/05, S. 46 (zu 7. Flexibilisierung des Instruments der Plangenehmigung) und etwa *Giemulla/Schmid*, LuftVG, Stand Juni 2004, § 3 Rn. 20; anders u. richtig *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 72.

³²⁷¹ § 12 EnWG, der eine enteignende Vorwirkung der leitungsrechtlichen Plangenehmigung vorsieht, wird von *Hermes/Pöcker*, RdE 2002, 85 (89 ff.) für verfassungswidrig gehalten. Diese Sicht verkennt jedoch, dass § 12 EnWG bei der PG gar nicht zur Anwendung kommt, da unter Rückgriff auf § 74 VI 1 Nr. 1 VwVfG erforderlich ist, dass Rechte anderer *nicht* beeinträchtigt sind, so dass es einer Enteignung folglich nicht bedarf.

³²⁷² Daher normiert § 44 II WaStrG folgerichtig: Ist nach diesem Gesetz (WaStrG) für das Vorhaben eine Planfeststellung durchzuführen, ist dem Enteignungsverfahren der *festgestellte* Plan zugrunde zu legen; er ist für die Enteignungsbehörde bindend. Siehe auch *Kühling/Hermann*, FachplR, 2. Aufl., Rn. 543.

Der Gesetzentwurf zum PlBeschlG vom Mai 2005 beabsichtigt aber den Anwendungsbereichs des Plangenehmigungsverfahrens im Eisenbahn-, Wasserstraßen- und Magnetschwebbahnplanungsrecht auszudehnen, so dass Plangenehmigungen hier künftig auch bei „*nicht wesentlicher*“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein sollen, wie dies bundesrechtlich bereits im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) der Fall ist.³²⁷³ Erst dann wird den entsprechenden gesetzlichen Normierungen im Sinne der enteignungsrechtlichen Vorwirkung auch bei diesen Plangenehmigungen eine Bedeutung in der Praxis zukommen. Weiterhin verlangt jedoch das LuftVG (§ 8 II 1 Nr. 3) sowie das fachbereichsübergreifende VwVfG (§ 74 VI 1 Nr. 1), dass Rechte anderer nicht beeinträchtigt sein dürfen bzw. entsprechende schriftliche Vereinbarungen vorliegen.³²⁷⁴

Folgerichtig wurde daher im allgemeinen, fachgebietsübergreifenden Verwaltungsverfahrensrecht, wo das Plangenehmigungsverfahren nur anwendbar ist, wenn Rechte Dritter nicht beeinträchtigt werden bzw. sich diese mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums schriftlich einverstanden erklärt haben, normiert: „Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung.“³²⁷⁵ Auf diese Rechtswirkung wurde im Zuge des GenBeschlG vom 12.9.1996³²⁷⁶ bewußt verzichtet, weil das vereinfachte plangenehmigungsrechtliche Verfahren nicht als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für eine Enteignung – nicht mal im „Bagatellbereich“ – betrachtet wurde.³²⁷⁷ Ist in diesen Fällen des eingeschränkten Anwendungsbereichs also der direkte Zugriff auf Grundstücke im Wege der Enteignung erforderlich, muss somit immer ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden! Anders stellt sich dies dar, soweit eine Plangenehmigung auch bei noch unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung bzw. geringfügiger Inanspruchnahme zulässig ist.³²⁷⁸ Doch gerade in diesem äußerst sensiblen Bereich, wo auf privates Eigentum enteignend zugegriffen werden soll, sollte der Planungsvorgang sehr genau ablaufen und der gesamte Abwägungsvorgang muss dem - innerhalb eines sonst notwendigen Planfeststellungsverfahrens - vergleichbar sein. Wird also nur eine Fläche von „wenigen“ Quadratmetern für das geplante Vorhaben benötigt, ist auch ein Plangenehmigungsverfahren in der Lage, die betroffenen (Grund-) Rechte angemessen zu berücksichtigen. Zumindest können die von der Enteignung Betroffenen aus Art. 14 Abs. 3 GG keinen Anspruch auf Durchführung eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens samt Planaus-

³²⁷³ Art. 1 Nr. 2: neuer § 18 b Nr. 2 AEG (S. 3); Art. 3 Nr. 4: neuer § 14 b Nr. 2 WaStrG (S. 15) und Art. 6 Nr. 1: neuer § 2 a Nr. 2 MBPIG (S. 24) in BR-Drs. 363/05 v. 19.5.2005.

³²⁷⁴ Ggf. § 74 VI VwVfG i.V.m. dem EnWG (§ 11 a I 2 alt bzw. § 11 c Nr. 2 neu), dem KrW-/AbfG (§ 31 III 1 Hs. 1), dem AtG (§ 9 b I 2) oder dem WHG (§ 31 III).

³²⁷⁵ Dazu *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 173; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 157; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 165 (Kritik, da hier ein rechtsdogmatisch noch nicht voll geklärt Begriff der Rechtswissenschaft u. Rechtsanwendung (s. a.a.O., § 75 Rn. 18) in den Rang der Gesetzessprache erhoben wurde); *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 166.

³²⁷⁶ Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356).

³²⁷⁷ Begr. d. RegE, BT-Drs. 13/3995, S. 10 (zu Nr. 8, § 74); BT-Drs. 13/1445, S. 7 (7. zu Nr. 7); *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, 955 (960); in diesem Sinne auch generell *Stüer*, Hb. D. Bau- u. FachplR, 2. Aufl., Rn. 2078 (S. 887 f.): Es dürfte daher systemgerechter sein, den Anwendungsbereich der PG dort enden zu lassen, wo auf privates Grundeigentum enteignend zugegriffen werden soll; anschließend *Thiel*, VR 2001, 295 (297 f.).

³²⁷⁸ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 199, ausf. § 19 Rn. 5 f. (7 ff.); kritisch *Thiel*, a.a.O., VR 2001, 295 (298); *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 194 f. und S. 217 (Fn. 347 m.w.N.). Vgl. zu diesem Streitpunkt auch BR-Drs. 598/93, S. 7 f. (Begründung zu Nr. 6); ferner BT-Drs. 12/4328, S. 26 (zu Nr. 3).

legung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin herleiten.³²⁷⁹ Der Planbetroffene kann zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden; er hat aber keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren geschieht.³²⁸⁰ Die Verfahrenswahl ist also grds. nicht angreifbar. Dies steht auch mit Art. 14 III GG im Einklang, denn dort wird für die Zulässigkeit der Enteignung kein konkretes Verfahren vorgeschrieben.³²⁸¹ Eine starre Grenze, etwa 5 %, bis zu der geringfügige Enteignungen auch im Wege der Plangenehmigung zulässig sind, läßt sich hierbei nicht verbindlich aufstellen, denn stets ist auf den konkreten Einzelfall abzustellen.³²⁸² Wie wird das Grundstück genutzt: landwirtschaftliche Fläche oder privater Garten? Wie groß ist die verbleibende Fläche usw.? Werden Teilflächen von Grundstücken in Anspruch genommen, bestimmt sich die Intensität der Rechtsbeeinträchtigung dabei nicht in erster Linie nach der absoluten Größe der benötigten Flächen, sondern vielmehr vorrangig nach einem *Vergleich der Nutzungsmöglichkeiten* des Grundstücks vor und nach dem Eigentumsentzug.³²⁸³ Daher normieren etwa § 19 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 2 FStrG bzw. § 30 PBefG zu recht: Die Enteignung ist zulässig, soweit sie zur Ausführung eines festgestellten oder *genehmigten* Bauvorhabens (§ 17 FStrG bzw. §§ 28, 29 PBefG) notwendig ist.³²⁸⁴ Einer weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung bedarf es daher nicht. Der festgestellte oder *genehmigte* Plan ist dem Enteignungsverfahren³²⁸⁵ zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend. Daher bildet das Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren einen wesentlichen Teil eines ggf. späteren Enteignungsverfahrens, falls einvernehmliche Regelungen nicht gefunden werden sollten. Im übrigen gelten die Enteignungsgesetze der Länder.³²⁸⁶ Dabei ist nochmals hervorzuheben, dass die *enteignungsrechtliche Vorwirkung* nicht schon unmittelbar aus dem Rechtsinstitut der Planfeststellung bzw. hier der Plangenehmigung - soweit sie auch bei unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist - folgt, sondern aufgrund der Grundrechtsrelevanz (Art. 14 GG) einer *ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung bedarf*.³²⁸⁷ Fehlt eine solche spezielle Normierung, kann die Planungsentscheidung einem nachfolgenden Enteignungsverfahren nicht als bindend zugrundegelegt werden. Selbstverständlich sollte stets versucht werden, eine einvernehmliche Einigung über den Eigentumsübergang nach den Vorschriften des BGB zu erzielen. Eine Enteignung, auch wenn sie objektiv nur geringfügig ausfallen sollte, kann immer nur das letzte Mittel sein („ultima-ratio-Gebot“).³²⁸⁸ Dies gebietet im Grunde bereits der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (2. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Erforderlichkeit: Gibt es ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel?).

³²⁷⁹ Vgl. VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (343 f., zu 2 m.w.N.).

³²⁸⁰ St. Rspr., BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004 – 9 VR 14/04, juris Nr. WBRE410011575 Orientierungssatz u. Rn. 4 unter Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 VR 3/98, NVwZ-RR 1999, 556 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 = juris OS 1 u. Rn. 9.

³²⁸¹ *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 7 m.w.N.

³²⁸² Ebd.

³²⁸³ VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (344 li. Sp. o. m.w.N.).

³²⁸⁴ Eingehend *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 1 ff. (insb. Rn. 5 ff.); knapp *Bidinger*, PBefG, 1. Bd., 2. Aufl. Stand 3/94, § 30 Nr. 1 ff.

³²⁸⁵ Hierzu etwa *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, S. 190 ff.

³²⁸⁶ Zu den maßgeblichen landesrechtlichen Vorschriften *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 25 f.. In Nordrhein-Westfalen ist z.B. das Gesetz über Enteignung u. Entschädigung für das Land NRW (Landesenteignungs- u. -entschädigungsgesetz – EEG NW) v. 20.6.1989 (GV. NW. S. 366) heranzuziehen.

³²⁸⁷ Zutreffend *Paetow*, in *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 126 m.w.N.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 12 m.w.N. (BVerwG NVwZ 1991, 873).

³²⁸⁸ Strenger *Thiel* VR 2001, 295 (298): Für einen derart schweren Eingriff in Art. 14 GG, wie ihn eine Enteignung darstellt, kann eine Plangenehmigung nicht als Grundlage dienen.

Auch wenn die Planfeststellung bzw. die Plangenehmigung selbst nicht unmittelbar in Privatrechte eingreifen³²⁸⁹, so schaffen sie jedoch die Grundlage für eine spätere Enteignung gemäß § 19 Abs. 1 u. 2 FStrG, § 30 PBefG bzw. dem entsprechenden Landesstraßengesetz – soweit gesetzlich explizit vorgesehen. Für das ggf. anschließende Enteignungsverfahren, nach dem Scheitern gütlicher Verhandlungen, steht aufgrund des PFB bzw. der PG nach den jeweils einschlägigen fachplanungsrechtlichen Vorschriften die Zulässigkeit der konkreten, objektbezogenen Enteignung „dem Grunde nach“ zumindest fest.³²⁹⁰ Soweit für die Verwirklichung des Vorhabens also fremde Rechte (geringfügig) in Anspruch genommen werden müssen, z.B. fremde Grundstücke für die Errichtung erforderlicher Bauten benötigt werden, muss anschließend ein gesondertes Enteignungsverfahren durchgeführt werden, das rechtlich gegenüber dem Plangenehmigungsverfahren selbständig ist und durch dieses etwa auch nicht überflüssig wird.

Wegen dieser rechtsmindernden sog. enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung ist die getroffene Planungsentscheidung zwingend an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen.³²⁹¹ Die Vorschriften des Planfeststellungsrechts – hier konkret der Plangenehmigung – und die nach diesen fachplanungsrechtlichen Vorschriften anzuwendenden Normen des einschlägigen landesspezifischen Enteignungsgesetzes bilden zusammen die Ermächtigung zum Zugriff auf das Recht des Betroffenen – das Grundeigentum.³²⁹² Da die Zulässigkeit der Enteignung mit der Plangenehmigung (Normalfall: Planfeststellung) dem Grunde nach festgestellt ist, hat das eigentliche Enteignungsverfahren gegenüber dem Plangenehmigungsbeschluss (dem PFB) letztlich nur geringe eigenständige Bedeutung. So entscheidet die Enteignungsbehörde³²⁹³ nur noch, ob auch im Übrigen die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Enteignung nach dem einschlägigen Landesenteignungsgesetz vollständig erfüllt sind: Ob etwa eine minder schwere Form des Eingriffs, z.B. die Eintragung einer Dienstbarkeit statt einer Vollenteignung, ausreicht und insb. über die Höhe der Enteignungsentschädigung.³²⁹⁴

Hat sich ein Beteiligter mit der Übertragung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt (Fall von § 17 Abs. 1 bzw. Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 Alt. 2 FStrG)³²⁹⁵, kann das Entschädigungsverfahren schließlich unmittelbar nach § 19 Abs. 2 a FStrG durchgeführt werden.³²⁹⁶ Für das fernstraßenrechtliche Entschädigungsverfahren gilt gemäß § 19 a FStrG ferner: Soweit der Träger der Straßenbaulast nach §§ 8 a, 9 FStrG oder aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses (§ 17 I FStrG) oder einer Plangenehmigung (§ 17 I a FStrG) ver-

³²⁸⁹ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 75 Rn. 31 m.w.N.: Insbesondere läßt sie das Eigentum an und die Verfügungsbefugnis über die Grundstücke unberührt, die für das Vorhaben benötigt werden. Die Ausführung des Plans steht grds. unter dem Vorbehalt, dass entgegenstehende private Rechte entweder gütlich oder in einem Enteignungsverfahren beseitigt werden. Siehe auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 12 m.w.N.

³²⁹⁰ Speziell *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 15 ff.; *Bidinger*, PBefG, 1. Bd., 2. Aufl. Stand 3/94, § 30 Nr. 3; allg. *Paetow*, in *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 125; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 217 Mitte; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 13.

³²⁹¹ Allgemein *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 217 (m.w.N. in Fn. 344).

³²⁹² Vgl. allg. BVerfGE 45, 297 (320); 56, 249 (264 f.); BVerwGE 85, 44 (50 f.).

³²⁹³ In NRW ist Enteignungsbehörde die Bezirksregierung (§ 18 EEG NW); s. zu den maßgebenden landesrechtlichen Vorschriften *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 26.

³²⁹⁴ *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 217; s. auch *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 3; *Bidinger*, PBefG, 1. Bd., 2. Aufl. Stand 3/94, § 30 Nr. 2 a.E.

³²⁹⁵ Ggf. auch § 17 II 2 Nr. 2 Alt. 2 FStrG.

³²⁹⁶ Dazu *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 19 f.

pflichtet ist, eine Entschädigung in Geld zu leisten, und über die Höhe der Entschädigung keine Einigung zwischen den Betroffenen und dem Träger der Straßenbaulast zustande kommt, entscheidet auf Antrag eines der Beteiligten die nach Landesrecht zuständige Behörde. Für das konkrete Verfahren und den zulässigen Rechtsweg gelten die Enteignungsgesetze der Länder entsprechend.³²⁹⁷

Damit bleibt festzuhalten, dass der Plangenehmigung – soweit sie auch bei nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulässig ist – sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt, *falls* dies auch so ausdrücklich geregelt ist (so im Bundesverkehrswegerecht bislang nur § 19 FStrG u. § 30 PBefG).³²⁹⁸ Zwar wird dem Plangenehmigungsbeschluss vielfach³²⁹⁹ eine solche Enteignungsvorwirkung gesetzlich zuerkannt, dies ist allerdings nur erforderlich, wenn der fachplanungsrechtliche Anwendungsbereich auch die unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung mitumfasst, wie bundesrechtlich etwa im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG und § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) sowie den überwiegenden Landesstraßengesetzen³³⁰⁰ normiert, so dass unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf fremdes Eigentum zugegriffen werden kann, soweit die Inanspruchnahme unter Berücksichtigung der Grundstücksgröße und der konkreten Verwendungsart noch als „nicht wesentlich“ eingestuft werden kann.³³⁰¹ Explizit spricht bislang nur § 37 Abs. 2 S. 3 StrG BW der Plangenehmigung, enteignungsrechtliche Vorwirkung zu. In diesem Zusammenhang sei noch darauf hingewiesen, dass ein Enteignung

³²⁹⁷ Näher *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 a Rn. 1 ff.

³²⁹⁸ Siehe speziell *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 19 Rn. 1 ff. (5 ff.); knapp *Bidinger*, PBefG, 1. Bd., 2. Aufl. Stand 3/94, § 30 Nr. 2 ff.; allgemein u. prägnant *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 12 f.

³²⁹⁹ § 19 I 2, 3 i.V.m. II FStrG; § 30 I, 2 PBefG; § 22 I 1, II AEG; § 7 I, II MBPlG; § 28 II LuftVG; § 12 I, II 1 EnWG; (§ 44 II WaStrG erwähnt explizit nur die PF); landesrechtlich: § 37 II 3 StrG BW; § 42 I 2, 3 i.V.m. II BbgStrG; § 43 I 2, 3 i.V.m. II Sächs StrG; § 42 I 2, 3 i.V.m. II Thür StrG. Diese Rechtswirkung ist aber unnötig und somit ihre Normierung überflüssig, sofern die PG nur zur Anwendung kommen kann, wenn Rechte anderer „nicht“ beeinträchtigt werden (vgl. § 74 VI 1 Nr. 1 i.V.m. 2 Hs. 1 VwVfG), also damit auch nicht unmittelbar fremdes Eigentum in Anspruch genommen werden kann.

³³⁰⁰ So z.B. § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 StrWG-MV („geringfügige“ Beeinträchtigung); § 5 III 1 LStrG RP; § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

³³⁰¹ Zuletzt zu diesem Problemkreis: VGH BW, Urt. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (LS 5 u. 6, S. 343 ff. m.w.N., zu 2.). Unwesentlich kann die Beanspruchung eines für die Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder die bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. Grundlegend BVerwG, Urt. v. 15.12.1995 - 4 A 19.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 106 - B 192 Waren (juris); hier wurde im Wege der PG eine kl. Fläche v. nur 26 qm eines insgesamt 409 qm großen Grundstücks in Anspruch genommen (~ 6,4 % d. Gesamtfläche) u. vom BVerwG als „nicht wesentliche“ Grundstücksinanspruchnahme bestätigt. Der VGH BW hat zu § 37 Abs. 2 StrG BW (insoweit wortgleich zu § 17 I a 1 Nr. 3 FStrG) entschieden, dass d. Inanspruchnahme eines ca. 1 m breiten Streifens auf einer Länge v. ca. 29 m bei einem Grundstück v. 437 qm (Inanspruchnahme v. ca. 6,6 % d. Grundfläche) nicht wesentlich ist, VGH BW v. 15.7.1994 - 8 S 1196/94 (juris), NuR 1996, 34 = UPR 1995, 460 (nur LS), zitiert in *Kodal/Krämer*, StrassenR, 6. Aufl. Kap. 35 Rn. 35.1. Ferner hat das VG Schleswig (Urt. v. 26.11.1998 - 12 A 322/95, n.V.) etwa entschieden, dass die Inanspruchnahme von 4.300 qm einer landwirtschaftlich genutzten Grundstücksfläche von insg. 20.705 qm für die Errichtung eines Lärmschutzwalls an der BAB 21 im Wege der PG (~ 20,77 % der Grundstücksfläche) *nicht wesentlich* i.S.v. § 17 I a FStrG sei, da einzelfallbezogen auf d. Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Gesamtbetriebsfläche von 46 ha abzustellen sei, so dass nur ca. 0,4 ha (ca. 1 %) des Grundeigentums in Anspruch genommen werde. Die Bedeutung der Fläche für die Wirtschaftlichkeit und Existenzsicherung des Betriebes sei insgesamt zu gering, um in ihrem Entzug eine wesentliche Beeinträchtigung zu sehen (a.a.O., S. 5 f.). Selbst bei isolierter Betrachtung nur der betroffenen Parzelle stelle die Inanspruchnahme von etwa 1/5 der Fläche noch keine wesentliche Betroffenheit dar. Denn bereits die bisherige Situationsgebundenheit, die durch einen extremen Längsschnitt der gekennzeichneten Bodenfläche bei einer Breite v. 25-30 m geprägt ist, hätte eine landwirtschaftlich effektive Nutzung nicht begründen können, da die Arbeitsbreite d. landwirtschaftlichen Ackergeräte bei 12 m lag. Das Schmälern durch den Lärmschutzwall auf eine Breite v. 15-20 m, falle demgemäß nicht ins Gewicht (a.a.O., S. 6). Verbleibende Restbreite zuvor 1-6 m, jetzt 3-8 m.

nungsbetroffener eine Planungsentscheidung (mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung) nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich umfassend auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüfen lassen kann.³³⁰² Im Rahmen einer Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage (bei Schutzvorrichtungen) findet folglich eine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle der Plangenehmigung bzw. Planfeststellung statt.

F. VORZEITIGE BESITZEINWEISUNG

In der gebotenen Kürze sei noch auf die vorzeitige Besitzeinweisung, bundesverkehrswegegesetzlich³³⁰³ normiert etwa in § 18 f FStrG³³⁰⁴ bzw. der jeweiligen landesstraßenrechtlichen³³⁰⁵ Regelung, eingegangen, auch wenn es sich dabei nicht um eine klassische Rechtswirkung der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung handelt, sondern sie vielmehr nur eine – unter engen Grenzen – mögliche Vorgehensweise darstellt.³³⁰⁶ Ihrer Funktion und ihrem Wesen nach ist sie Teil der durchzuführenden Enteignung. Allerdings ist die vorherige Einleitung eines Enteignungsverfahrens keine Verfahrensvoraussetzung.³³⁰⁷ Denn die vorherige fachplanerische Entscheidung in Form der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung, die auch für das Enteignungsverfahren zwingende Voraussetzung (§ 19 I 2 FStrG) und für dieses zudem bindend ist (§ 19 II FStrG), stellt eine ausreichende Sicherung dafür dar, dass auch das Besitzeinweisungsverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen eingeleitet und durchgeführt wird. Entsprechend ihrem Ziel, die alsbaldige Verwirklichung des Enteignungszweckes zu ermöglichen, sind ihre Voraussetzungen und das spezielle Verfahren besonders geeignet, den Vorhabenträger schnell in den für die Umsetzung der genehmigten Maßnahme erforderlichen Besitz zu bringen. Durch die (vorzeitige) Besitzeinweisung wird dem Betroffenen somit die Rechtsstellung als Besitzer entzogen. Mit erfolgter Einweisung in den Besitz stehen dem Eingewiesenen – unabhängig von den tatsächlichen (Herrschafts-) Verhältnissen – die Rechte eines Besitzers im Sinne des BGB zu. Die Besitzeinweisung hat damit als Maßnahme des öffentlichen Rechts die Regelung zivilrechtlicher Rechtsverhältnisse zum Gegenstand.

Im Fernstraßenrecht kann der Träger der Straßenbaulast daher bei der Enteignungsbehörde nach § 18 f Abs. 1 FStrG einen Antrag auf vorzeitige Besitzeinweisung stellen, wenn

- der Planfeststellungsbeschluss bzw. die Plangenehmigung zugestellt ist oder als zugestellt gilt (beim PFB) und entweder unanfechtbar oder zumindest vollziehbar ist,

³³⁰² Instrukтив *Kühling/Hermanns*, FachplR, 2. Aufl., Rn. 592 ff. (597 u. insb. Rn. 600 ff. m.w.N.); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 75 Rn. 39 m.w.N.; *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl. § 31 Rn. 126 m.w.N.; auch eine unterbliebene UVP kann damit Prüfungsgegenstand sein, EuGH, Urt. v. 19.9.2000 – Rs. C-287/98, DVBl. 2000, 1838 (LS u. S. 1839 ff.).

³³⁰³ Ferner normiert in § 29 a PBefG; § 21 AEG; § 20 WaStrG; § 27 g LuftVG; § 6 MBPlG.

³³⁰⁴ Vgl. dazu ausf. *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 18 f Rn. 1 ff.; prägnant Planfeststellungsrichtlinien 2002 – PlafeR 02, VkB1. 2002, 803 (S. 821 f., zu Nr. 44) = PlafeR 99 (Nr. 38).

³³⁰⁵ Z.B. § 41 BbgStrG; § 41 StrWG NW; § 42 SächsStrG; § 43 StrWG SH usw.

³³⁰⁶ Zum Fachplanungsrecht etwa *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 20 Rn. 1 ff.; *Bidinger*, PBefG, 1. Bd., 2. Aufl. Stand 2/00, § 29 a Nr. 1 ff.; *Hoffmann/Grabherr*, LuftVG, Stand 20.11.1997, § 27 g Rn. 1 ff.

³³⁰⁷ Vgl. *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 18 f Rn. 9 ff.

- das Grundstück (beim PFB) oder geringfügige Grundstücksteile bei der Plangenehmigung für die beabsichtigte Ausführung des Straßenbauvorhabens einschließlich der festgestellten Folge-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen notwendig sind,
- der sofortige Beginn der Bauarbeiten (aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit *dringend*) geboten ist **und**
- der Eigentümer oder Besitzer sich geweigert hat, den Besitz durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen.³³⁰⁸

Dabei ist noch hervorzuheben, dass es sich hierbei um eine gebundene Entscheidung handelt, der Enteignungsbehörde steht also kein Ermessen zu, ob sie dem Antrag bei Vorliegen der Voraussetzungen stattgibt oder nicht. Ob der Plangenehmigung in diesem Bereich allerdings große Bedeutung zukommt, mag bezweifelt werden. Denn in den Fachplanungsgesetzen, wo ihr Anwendungsbereich sowieso keine Beeinträchtigung von Rechten Dritter vorsieht, besteht für eine vorzeitige Besitzeinweisung auch kein Bedarf, da auch eine Enteignung per se ausgeschlossen ist.³³⁰⁹ Ferner verlangt die Plangenehmigung im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht sowie zumeist im Landesstraßenbereich, dass Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen. Dies ist vor allem der Fall, wenn nur ein kleiner, die Nutzung des Gesamtgrundstücks nicht beeinträchtigender Teil benötigt wird.³³¹⁰ Es muss sich also um eine relativ unbedeutende (kleine) Fläche handeln. Doch dürfte die Besitzüberlassung in diesen Fällen meist auch auf gütliche Weise zu erreichen sein. Bei Inanspruchnahme von gesamten Grundstücken oder wesentlichen Grundstücksteilen bleibt es letztlich beim althergebrachten Planfeststellungsverfahren, es sei denn, die Besitzüberlassung würde einvernehmlich durch Vereinbarung erfolgen.³³¹¹

Durch den Standort des § 18 f FStrG soll schließlich zum Ausdruck kommen, dass die vorzeitige Besitzeinweisung als Teil der Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung eine vorläufige Maßnahme mit Beschleunigungseffekt darstellt, bis es zur Enteignung oder gütlichen Regelung über den Eigentumsübergang nach den Vorschriften des BGB kommt.³³¹² Das vorzeitige Besitzeinweisungsverfahren, dessen *Procedere*³³¹³ nach Antragstellung in § 18 f Abs. 2 bis 7 FStrG weiter ausgestaltet ist, stellt dabei eine vorläufige Regelung dar und ist mit einer „einstweiligen Verfügung“ vergleichbar.³³¹⁴

³³⁰⁸ Zu den einzelnen Voraussetzungen *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 18 f Rn. 6 ff.; ferner Planfeststellungsrichtlinien 2002 – PlafeR 02, VkB1. 2002, 803 (S. 821 f., zu Nr. 44) = PlafeR 99 (Nr. 38).

³³⁰⁹ Betroffen sind etwa § 21 AEG; § 20 WaStrG; § 27 g LuftVG und § 6 MBPlG.

³³¹⁰ Vgl. dazu auch BR-Drs. 598/93, S. 7 f. (Begründung zu Nr. 6); ferner BT-Drs. 12/4328, S. 26 (zu Nr. 3).

³³¹¹ So *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 18 f Rn. 6.

³³¹² *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 18 f Rn. 2 m.w.N.

³³¹³ Dazu *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 18 f Rn. 16 ff.

³³¹⁴ Verfahren u. Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzeinweisung sind auch in den Landesgesetzen geregelt, siehe z.B. §§ 37 f. EEG NW.

G. RECHTSSCHUTZ

Grundsätzlich unterscheidet sich der Rechtsschutz gegenüber Plangenehmigungen nicht von dem gegen Planfeststellungen, daher kann diesbezüglich auf die bestehenden zahlreichen Ausführungen und Kommentierungen zum Rechtsschutz gegenüber Planfeststellungsbeschlüssen einfach verwiesen werden.³³¹⁵

Aus § 44 a VwGO folgt, dass die behördliche Entscheidung anstelle eines Planfeststellungs- ein beschleunigtes Plangenehmigungsverfahren durchzuführen, vom Vorhabenträger oder planbetroffenen Dritten nicht isoliert angefochten werden kann, da es sich hierbei um eine bloße Verfahrenshandlung ohne Außenwirkung handelt (**keine Anfechtung der Verfahrenswahl**).³³¹⁶ Ob die besonderen Plangenehmigungsvoraussetzungen vorgelegen haben, kann daher nur inzident im Rahmen einer späteren Anfechtungsklage geprüft werden. Allerdings werden Rechte Planbetroffener allein durch eine fehlerhafte Verfahrenswahl, also Plangenehmigungs- statt rechtlich gebotenem Planfeststellungsverfahrens, nicht verletzt.³³¹⁷ Werden vom Planungsträger also die Voraussetzungen verkannt, unter denen (etwa nach § 17 Abs. 1 a FStrG) anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine qualifizierte Plangenehmigung erteilt werden kann – eine Planfeststellung mithin geboten war –, so lässt sich allein hieraus kein Aufhebungsgrund herleiten.³³¹⁸ Denn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann der Einzelne zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden, er hat jedoch keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren geschieht.³³¹⁹ Das Verfahrensrecht dient zwar insofern dem Schutz potentiell Betroffener, als es gewährleisten soll, dass die materiellrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Dies bedeutet indes nicht, dass der Einzelne die Beachtung der

³³¹⁵ Zum Rechtsschutz gegen Plangenehmigungen allgemein *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 166 ff.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 ff.; näher auch *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 169 ff.; umfassend u. eingehend *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, Diss. 1997, S. 107 bis 201 m.w.N. (insb. auch zur PG); speziell zum Fernstraßenrecht *Pasternak*, BayVBl. 1994, 616 (617 f.); knapp zum Bundeswasserstraßengesetz *Friesecke*, WaStrG, 4. Aufl., § 14 Rn. 74 (allerdings ist seit dem 6. VwGOÄndG auch für Plangenehmigungen generell die **erstinstanzliche Zuständigkeit** des **OVG** gem. § 48 I 2 VwGO begründet); zur Beschränkung der Aufhebungsgründe bei Klagen gegen PF u. PG *Kern*, Die Beschleunigungsgesetze f. d. Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999, S. 201 (217 ff.); dazu insg. mit zahlreichen Nachweisen auch *Ronellenfitsch*, Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: ebd., S. 497 ff.; ferner *Stüer*, Querschnitte zwischen Bau- u. Fachplanungsrecht, in: ebd., S. 565 (597 ff. m.w.N.); *ders.*, DVBl. 1997, 326 (330 ff.); allg. zur PG S. 328 f., zu Nr. 5); differenziert *Bonk*, NVwZ 1997, 320 ff. (322 f. und insb. 324 ff.). Zum Rechtsschutz bei fehlerhafter Verfahrenswahl *Paetow*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 31 Rn. 143; auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 174 ff.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 158 a f.; *Knack*, VwVfG, § 74 Rn. 167 f.; z.T. recht weitgehend *Obermayer*, VwVfG, § 74 Rn. 173 ff. Näher zum Rechtsschutz gegen Planfeststellungen, wobei die Ausführungen grds. auf Plangenehmigungen übertragbar sind, etwa *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., 35. Kap. Rn. 26 ff.; *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 255 ff.; *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl., S. 195 ff. m.w.N. (insb. 12. u. 14. Kap.); ferner *Stüer*, Hb. d. Bau- u. FachplR, 2. Aufl., S. 959 ff. (Rn. 2220 ff.); eingehend *Hoppe/Schlarmann/Buchner*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 3. Aufl., S. 1 ff. m.w.N.

³³¹⁶ Einhellige Meinung *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 a; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 169; *Sparwasser*, AnwBl. 2000, 658 (666, zu b); kritisch hierzu *Ziekow*, DVBl. 1998, 1101 (1109 f.).

³³¹⁷ Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 a; *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 167.

³³¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 A 7/98, 4 VR 3/98, NVwZ-RR 1999, 556 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 = juris LS 1 und Rn. 9 m.w.N., auch zitiert in *Knack*, a.a.O.

³³¹⁹ BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004, 9 VR 14/04, juris LS u. Rn. 4 unter Verweis auf die st. Rspr., z.B. BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 VR 3/98, a.a.O., NVwZ-RR 1999, 556 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 S. 18.

Verfahrensvorschriften um ihrer selbst willen erzwingen kann, also unabhängig davon, ob er in einem materiellen Recht verletzt ist oder nicht.³³²⁰

Ein Anspruch Dritter auf Durchführung eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens samt der dazu gehörigen speziellen Verfahrensschritte in Form der breit angelegten Öffentlichkeitsbeteiligung inklusive Erörterungstermin besteht folglich nicht, selbst wenn unterstellt wird, das Instrument der Plangenehmigung habe in dem konkreten Fall nicht zur Verfügung gestanden, weil das Vorhaben – etwa wegen der davon ausgehenden Lärmauswirkungen – Rechte anderer mehr als nur unwesentlich beeinträchtigt i.S.v. § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG.³³²¹ Es müsste schon die konkrete Möglichkeit bestehen, dass bei einer Berücksichtigung der Belange des Dritten, unterstellt er wäre in einem regulären Planfeststellungsverfahren angehört worden, die Planungsentscheidung als Ganzes – in ihren Grundzügen – in Frage gestellt sein.³³²² Dies ist allerdings in aller Regel schwerlich vorstellbar, es sei denn der Planbetroffene wäre im Plangenehmigungsverfahren überhaupt nicht angehört worden, ihm wäre also rechtliches Gehör völlig verwehrt worden. Denn in beiden Fällen – Planfeststellung wie Plangenehmigung – handelt es sich um die gleiche planerische Abwägungsentscheidung, so dass in beiden Verfahrensvarianten mit der „gleichen“ Entscheidung zu rechnen ist.³³²³ Schließlich werden die Rechte Planbetroffener in einem Plangenehmigungsverfahren in gleicher Weise umfassend abgewogen, wie dies in einem Planfeststellungsverfahren geschehen könnte.³³²⁴

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Plangenehmigung und mit- hin auch für das Vorliegen der einzelnen Voraussetzungen ist mangels abweichender Regelungen – wie stets – der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung.³³²⁵ Auf nach diesem Zeitpunkt liegende Umstände, wie etwa den nachträglichen Widerruf der erteilten Bau- und Betriebserlaubnis, kommt es deswegen grundsätzlich nicht an.³³²⁶

³³²⁰ BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999 – 4 VR 3/98, a.a.O., juris Rn. 9 a.E. m.w.N. zur Rspr. des BVerwG.

³³²¹ So im Fall von BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004, 9 VR 14/04, a.a.O., juris Rn. 4 (allerdings vorläufiger Rechtsschutz). In diesem Sinne auch *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 a; kritisch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174.

³³²² So *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 a unter Verweis auf VGH Mannheim, DÖV 2000, 342.

³³²³ In diese Richtung auch VGH BW, Urt. v. 15.7.1994 – 8 S 1196/94, NuR 1996, 34 = juris Rn. 25, der ausführt, dass die Rechtsstellung des Klägers (Enteignungsbetroffenen) durch die Abwicklung eines Planfeststellungsverfahrens nicht verbessert würde.

³³²⁴ Ebd.: Es ist nicht zu erkennen, auf welche Weise die von den Klägern geltend gemachten Beeinträchtigungen ihres Eigentums (Eigentumsentzug v. 29 qm eines insg. 437 qm großen Grundstücks \cong 6,6 %) in einem Planfeststellungsverfahren anders o. gar besser gewürdigt werden könnten, als es vorliegend (im Plangenehmigungsverfahren) geschehen ist.

³³²⁵ BVerwG, Beschl. v. 13.11.2001 – 9 VR 9/01, juris LS u. Rn. 5 unter Verweis auf die st. Rspr., vgl. schon BVerwGE 56, 110 (121).

³³²⁶ Ebd.; vgl. zur späteren Anfechtung der Einverständniserklärung gem. §§ 119 ff. BGB *Ringel*, Die PG im Fachplanungsrecht, 1996, S. 161 f.; recht knapp *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 156 (zumindest nicht mehr anfechtbar nach Erlass der PG); anders *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 74 Rn. 146, welche die Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 104 ff. BGB wohl zu unrecht ganz ablehnen und satt dessen auf die ö.-r. Regeln über Rücknahme, Widerruf bzw. Anfechtung verweisen (näheres dort). Instruktiv zum Einverständnis, dem eigentlichen Adressat in Form der Plangenehmigungsbehörde als zuständiger Behörde und der Möglichkeit des Widerrufs bis zum Beginn des Plangenehmigungsverfahrens durch Antragstellung VGH BW, Urt. v. 6.4.2004 – 8 S 1997/03, VBIBW 2004, 341 (LS 1-3) = UPR (nur LS) = juris.

Es wurde bereits oben dargestellt, dass die (fehlerhafte) Verfahrenswahl weder vom Vorhabenträger noch von Planbetroffenen selbständig anfechtbar ist. Anders ist dies allerdings zu beurteilen, wenn der Kläger selbständige Verfahrensrechte geltend machen kann. So kann etwa ein anerkannter Naturschutzverband eine Plangenehmigung mit der Begründung angreifen, richtigerweise hätte ein förmliches Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden müssen, an dem er hätte beteiligt werden müssen, d.h. die Plangenehmigungsvoraussetzungen lagen tatsächlich nicht vor (*rechtsmissbräuchliche Umgehung des Mitwirkungsrechts*).³³²⁷ Zu beachten ist in diesem Kontext auch die seit dem 4.4.2002 neu aufgenommene bundesweite Klagemöglichkeit des § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BNatSchG, wonach ein anerkannter Verein, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, auch gegen *Plangenehmigungen* über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur u. Landschaft verbunden sind, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen kann, *soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist*, also nur in den – praktisch wenig bedeutsamen – Fällen des § 58 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (die es derzeit noch nicht gibt)³³²⁸ und der einzig relevanten Konstellation des § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG, sofern eine fernstraßenrechtliche Plangenehmigung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben in den neuen Ländern begrenzt bis 31.12.2006 nach § 17 Abs. 1 b FStrG Verfahrensgegenstand ist.³³²⁹ Einige Bundesländer haben dabei bezüglich der Verbandsklage bereits früher landesrechtlich vorgesehen, dass eine fehlerhafte Verfahrenswahl seitens der zuständigen Behörde die Rechte des Verbandes *nicht* entfallen lässt.³³³⁰

Ferner ist die Plangenehmigung auch insoweit einem Planfeststellungsbeschluss angenähert, dass vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage ein *Widerspruchsverfahren* nach § 68 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 VwGO grundsätzlich *nicht erforderlich* ist (allg. § 74 Abs. 6 S. 3 VwVfG Bund/Land).³³³¹ Erstinstanzlich zuständig ist in aller Regel das **OVG** gemäß § 48 Abs. 1 S. 2 VwGO, was in den auf Planfeststellungsverfahren beschränkten Fällen des § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 7–9 VwGO bis zum 6. VwGOÄndG³³³² zweifelhaft sein konnte.³³³³ Sollte es sich jedoch um ein

³³²⁷ Allg. *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., § 74 Rn. 171 u. insb. 173; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 174 a.E. unter Verweis auf VGH Mannheim, DVBl. 1993, 163; NuR 1996, 607; *Stelkens/Bonk/Sachs*, 6. Aufl., § 74 Rn. 158 unter Verweis auf VGH Kassel, NuR 2000, 226; ferner BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43/96 -, BVerwGE 104, 367 (LS 3, 372) = DVBl. 1997, 1123 = UPR 1997, 413 = ZUR 1997, 269 = NuR 1997, 506 = NVwZ 1998, 279 (LS 3); auch *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“ – Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen, 2000, S. 87 f. m.w.N. aus der Lit. in Fn. 228 u. S. 101 ff., aber auch relativierend S. 90 ff.; *Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, S. 215 f. m.w.N.; instruktiv VGH Kassel, Urt. v. 1.9.1998 – 7 UE 2170/95 -, NuR 1999, 159 = ZUR 1999, 166; *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, 1. Aufl. 2004, § 58 Rn. 14 ff. (15); *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, 2. Aufl., § 58 Rn. 21; *Gassner u.a.*, BNatSchG, 2. Aufl., § 58 Rn. 25 m.w.N. Der Umstand, dass ein Naturschutzverband beanstandet, ihm sei durch das rechtswidrige Unterlassen einer landesbehördlichen PF die Möglichkeit einer landesrechtlich zugelassenen Verbandsklage vorenthalten worden, begründet allerdings nicht seine Klagebefugnis gegen eine bundesbehördliche PF, so BVerwG, Beschl. v. 28.11.1995 – 11 VR 38/95 -, NVwZ 1996, 389 (LS 1). Auch kann das Klagerecht gegen die unterlassene Beteiligung verwirkt werden, vgl. VGH München, Urt. v. 7.8.2001 – 8 A 01.40004 -, NuR 2002, 96 (LS).

³³²⁸ Instruktiv zur Regelung und dessen Gesetzgebungsgeschichte *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer*, Kommentar zum Umweltrecht, Bd. IV, § 58 Rn. 8 (Stand August 2002).

³³²⁹ Vgl. dazu etwa *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 61 Rn. 7 u. 13 ff.; *Gassner u.a.*; BNatSchG, § 61 Rn. 19; *Lorz/Müller/Stöckel*, BNatSchG, § 61 Rn. 8.

³³³⁰ *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 61 Rn. 13 ff. (14); *Gassner u.a.*, BNatSchG, 2. Aufl., § 58 Rn. 25, vgl. z.B. § 39b Abs. 3 NatSchG Bln, § 33 Abs. 3 SNG, ferner § 51 c Abs. 3 LNatSchG SH a.F.

³³³¹ So auch das spezielle Fachplanungsrecht: § 17 I a 3 FStrG; § 18 II 4 AEG; § 28 I a 4 PBefG; § 14 I a 4 WaStrG; § 8 II 4 LuftVG; § 2 II 4 MBPlG und auch letztlich alle landesgesetzlichen Regelungen (speziell im Landesstraßenrecht: z.B. Art. 38 II 4 BayStrWG; § 33 III 3 BremLStrG; § 38 I a 5 StrWG NW usw.); *anders* nur das ältere *FlurbG*, wo innerhalb von 2 Wochen Widerspruch erhoben werden muss gem. § 141 FlurbG.

³³³² Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (6. VwGOÄndG) v. 1.11.1996, BGBl. I S. 1626.

Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren für ein Vorhaben im Geltungsbereich des VerkPBG (§ 1) handeln, so entscheidet das Bundesverwaltungsgericht erst- und letztinstanzlich nach § 5 Abs. 1 VerkPBG noch bis zum 31.12.2006.³³³⁴ Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (PIBeschlG)³³³⁵ beabsichtigt dabei dieses Modell ins gesamtdeutsche Verkehrswe-geplanungsrecht zu übernehmen und für besonders wichtige Infrastrukturvorhaben (sog. *Bundesvorrangprojekte*) die *Eininstanzlichkeit* des *BVerwG* einzuführen.³³³⁶ Betroffen sind hiervon (bislang) insgesamt 86 konkrete Vorhaben (22 Schienenwege, 58 Bundesfernstraßen und 6 Bundeswasserstraßen, wobei Magnetschwebebahnen noch nicht näher ausgewiesen sind).³³³⁷

Die Rechtmäßigkeit einer Planung hängt schließlich nicht davon ab, ob auch eine andere Planung möglich gewesen wäre. Es reicht vielmehr aus, wenn die Planungsbehörde sich bei der Varianten- auswahl mit dem Für und Wider der widerstreitenden Belange hinreichend auseinander ge- setzt hat und tragfähige Gründe für die von ihr gewählte Lösung anführen kann.³³³⁸ So ist etwa aus Gründen der Verkehrssicherheit und im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Straßennet- zes beim Neubau von Straßen die Einhaltung von bestimmten Knotenpunktabständen Stand der Technik.

³³³³ *Knack*, VwVfG, 8. Aufl., § 74 Rn. 166 unter Verweis auf amtl. Begr. in BT-Drs. 13/3993, S. 11; *Kopp/Schenke*, 12. Aufl., § 48 Rn. 13.

³³³⁴ Dies weicht von der ansonsten gem. § 48 I Nr. 6-9 VwGO grds. bestehenden erstinstanzlichen Zuständigkeit des OVG ab, mittlerweile zu Recht kritisch bereits *Wickel*, NVwZ 2001, 16 (18 f.); statt aller bereits *Paetow* ZUR 1996, 57 (58 f.).

³³³⁵ Siehe dazu 2. Teil F. VII.

³³³⁶ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben: BR-Drs. 363/05 v. 19.05.2005 und BT-Drs. 16/54 v. 4.11.2005; der aktuelle Gesetzgebungsstand ist abrufbar unter www.bundestag.de, unter dem 6. Punkt Dokumente: Stand der Gesetzgebung (GESTA), 16. Wahlperiode, Inhalts- verzeichnis, S. 7, Dokument J004 (Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung). 1. Beratung am 16.12.2005. Vgl. § 18 e Abs. 1 AEG - neu - i.V.m. Anlage (BT-Drs. 16/54, S. 6 f. i.V.m. 7 f.), § 17 e Abs. 1 FStrG - neu - i.V.m. Anlage (a.a.O., S. 10 i.V.m. 11 f.), § 14 e Abs. 1 WaStrG - neu - i.V.m. Anlage (a.a.O., S. 14 f.) und § 2 d Abs. 1 MBPIG - neu - (a.a.O. S. 18) sowie Art. 10 Nr. 2 des PIBeschlG in BT-Drs. 16/54, S. 22, wonach in § 50 Abs. 1 VwGO folgende Nr. 5 angefügt werden soll: „über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangeneh- migungsverfahren für Vorhaben betreffen, die in dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), dem Bundesfernstra- ßengesetz (FStrG), dem Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) oder dem Magnetschwebebahnplanungsgesetz (MBPIG) bezeichnet sind.“ Eine Anlage zu § 2 d MBPIG existiert allerdings noch nicht.

³³³⁷ Vgl. BT-Drs. 16/54, S. 7 f. (zu den 22 Schienenwegen), S. 11 f. (zu den 58 Bundesfernstraßen) und S. 14 f. (zu den 6 Bundeswasserstraßen).

³³³⁸ BVerwG, Urt. v. 12.1.2005 – 9 A 25/04, juris LS 1 und Rn. 17 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 9.6.2004 – 9 A 11.03, NVwZ 2004, 1486 = Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 5 m.w.N.

Entstehen bei einer planungsrechtlichen Abschnittsbildung³³³⁹ sog. Zwangspunkte, ist zwar Rechtsschutz gegenüber dem vorherigen Teilabschnitt auch für denjenigen gegeben, der in seinen Rechten unmittelbar erst durch den weiteren Ausbau des ihn dann berührenden Teilabschnitts betroffen sein kann. Dieser zur Bildung von Teilabschnitten bei der Planfeststellung einer Bundesfernstraße entwickelte Grundsatz ist auf den Rechtsschutz gegen eine Plangenehmigung grds. übertragbar, in der Teile (hier Brückenbauwerk) eines der Planfeststellung unterliegenden Gesamtbauvorhabens (hier Anschlussstelle einer Bundesautobahn mit Anbindung an das untergeordnete Straßennetz) vorweg zugelassen werden.³³⁴⁰ In einem solchen Fall kann sich daher der Eigentümer eines Grundstücks, der sich durch eine an sich erst im Planfeststellungsverfahren angestrebte Lösung in seinen Eigentumsrechten verletzt sieht, bereits gegen die Erteilung einer das Ergebnis der Planfeststellung teilweise vorwegnehmenden Plangenehmigung zur Wehr setzen, wenn er geltend machen kann, dass bereits durch die vorangehende Plangenehmigung (Brückenbauwerk) ein Zwangspunkt für die Inanspruchnahme seines Grundstücks gesetzt wird.³³⁴¹

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass auf die Beachtung europäischen Richtlinienrechts – speziell die Vorgaben der Vogelschutz³³⁴²- und FFH-Richtlinie³³⁴³ – und nicht zuletzt der UVP-RL³³⁴⁴ bei der Realisierung von Fachplanungsvorhaben besonderes Augenmerk zu richten

³³³⁹ Dabei ist für das förmliche Planfeststellungsverfahren darauf hinzuweisen, dass Einwendungen ggf. mehrfach, also in verschiedenen Planfeststellungsabschnitten mehrerer (rechtlich unabhängiger) Planfeststellungsverfahren, erhoben werden müssen, um eine in planfeststellungsrechtlichen Verfahren stets drohende materielle Präklusion i.S.v. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG zu vermeiden. Nur die Erhebung von Einwendungen in einem früheren PFV für einen anderen Abschnitt desselben Projekts (hier Schienenweg) reicht dazu nicht aus, vgl. BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = DVBl. 1997, 1119 = UPR 1997, 409 = NuR 1997, 504 = NJ 1997, 599 = Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 16 = Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 23 = NVwZ 1998, 847 = juris Rn. 40 f. zu 2.a). (Das Urteil des BVerwG behandelt auch die Frage: Was als ortsübliche Bekanntmachung i.S.v. § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG i.V.m. § 20 Abs. 1 Nr. 2 S. 2 AEG anzusehen ist, ergibt sich primär aus den dafür maßgeblichen Normen des Landes- u. Ortsrechts, a.a.O. LS 1 u. 2 sowie juris Rn. 34 f. zu 1.a). Danach reicht z.B. in Hamburg nach § 73 V 1 HmbVwVfG allein die Veröffentlichung im Bekanntmachungsteil des Amtlichen Anzeigers der Freien und Hansestadt Hamburg, eine zusätzliche Bekanntmachung in örtlichen Tageszeitungen, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben auswirken würde, war und ist gerade nicht erforderlich!). Es besteht somit bei jeder Abschnittsbildung die Möglichkeit, dass in den Grenzbereichen einzelne Grundstücke von zwei Abschnitten betroffen sein können, so dass ihre Eigentümer (bzw. Bewohner) daher in beiden Planfeststellungsverfahren zu Einwendungen angehalten sind, wenn sie ihre Rechte wahren wollen, a.a.O., juris Rn. 41 (zu 2.a.). Die gegen diese Entscheidung erhobene Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG mit Beschluss v. 27.12.1999 – Az. 1 BvR 1746/97 – nicht zur Entscheidung angenommen, Orientierungssatz bei juris, a.a.O.

³³⁴⁰ BVerwG v. 24.2.1998 – 4 VR 13/97, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 136 = NVwZ 1998, 1178 = juris LS 1.

³³⁴¹ A.a.O., LS 2.

³³⁴² Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie), ABl. EG Nr. L 103 S. 1, zuletzt geändert durch RL 97/49/EG v. 29.7.1997, ABl. EG Nr. L 223 S. 9; abgedruckt etwa bei *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, 2004, S. 679 ff.

³³⁴³ RL 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-RL), ABl. EG Nr. L 206 S. 7, zuletzt geändert durch RL 97/62/EG v. 27.10.1997, ABl. WG Nr. L 305 S. 42, abgedruckt etwa bei *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, 2004, S. 649 ff.

³³⁴⁴ So kann ein nationales Gericht, das die Rechtmäßigkeit eines Verfahrens zur Enteignung von Grundstücken in Privateigentum zu prüfen hat, die im Rahmen des Baus einer Autobahn zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt, dabei überprüfen, ob der nationale Gesetzgeber innerhalb der von der UVP-RL 85/337/EWG gezogenen Grenzen seines Entscheidungsspielraums geblieben ist, namentlich wenn eine vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung des Projektes unterblieben ist, die nach Art. 5 erhobenen Angaben der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurden und die betroffene Öffentlichkeit entgegen Art. 6 Abs. 2 der UVP-RL keine Gelegenheit hatte, sich vor Durchführung des Projektes zu äußern; s. EuGH, Urt. v. 19.9.2000 – Rs. C-287/98 –, DVBl. 2000, 1838 (LS).

ist. Dies gilt gleichermaßen für Planfeststellungs- wie Plangenehmigungsverfahren³³⁴⁵, wobei die Thematik bei Plangenehmigungen letztlich weniger relevant sein dürfte, da die zugrundeliegenden Projekte zumeist kleineren Umfangs und die Auswirkungen damit überschaubarer sind bzw. plangenehmigungsrechtliche Verfahren generell nicht UVP-pflichtige Projekte betreffen – soweit nicht diesbezügliche Sonderplanungstatbestände zum Tragen kommen (etwa die bis zum 31.12.2006 befristete Regelung des § 17 I b FStrG für die neuen Länder und die unbefristeten Regelungen im Landesstraßenbereich: § 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG).

In diesem Zusammenhang sei daher nur auf die sensible Rechtsprechung des BVerwG zu sog. potentiellen FFH-Gebieten verwiesen, die erstmals im Bereich der Fernstraßenplanung beim Bau der BAB A 20 (Ostsee-Autobahn) zum Tragen kam.³³⁴⁶ Auch wenn die letzten 9 der 10 Leitsätze dieser höchstrichterlichen Entscheidung insgesamt von entscheidender Bedeutung für besagtes gemeinschaftsrechtliches Umweltrecht sind, so sind doch einige Leitsätze von grundlegender Tragweite und sollen hier nochmals besonders hervorgehoben werden:

- 1.) Zunächst ist Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutz-RL dahingehend auszulegen, dass ein Mitgliedstaat der EU nicht befugt ist, wirtschaftliche Gründe des Gemeinwohls zur Durchbrechung des Schutzregimes zugrunde zu legen.³³⁴⁷
- 2.) Die rechtliche Möglichkeit eines sog. *potentiellen FFH-Gebietes* kommt dabei in Betracht, wenn für ein Gebiet die sachlichen Kriterien nach Art. 4 Abs. 1 FFH-RL erfüllt sind, die Aufnahme in ein kohärentes Netz³³⁴⁸ mit anderen Gebieten sich aufdrängt und der Mitgliedstaat der EU die FFH-RL noch nicht vollständig umgesetzt hat.³³⁴⁹
- 3.) Bedeutsam ist ferner die aus dem Gemeinschaftsrecht folgende Pflicht eines Mitgliedstaats der EU, vor Ablauf der Umsetzungsfrist einer EG-Richtlinie die Ziele der Richtlinie nicht zu unterlaufen und durch eigenes Verhalten keine gleichsam vollendeten Tatsachen zu schaffen, welche später die Erfüllung der aus der Beachtung der Richtlinie gemäß Art. 10 Abs. 2 i.V.m.

³³⁴⁵ Daher verweisen etwa die „Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (PlafeR 02 – Planfeststellungsrichtlinien 2002) v. 14.12.2002, VkB1. 2002, S. 803 (805 f.) in Nr. 5 (9) darauf, dass für die Plangenehmigung u.a. auch die Nr. 12 (Berücksichtigung von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) und Europäischen Vogelschutzgebieten) gilt.

³³⁴⁶ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 19.5.1998 – 4 A 9/97 –, LS 2 bis 10 (speziell LS 7 zum sog. potentiellen FFH-Gebiet), BVerwGE 107, 1-29 = ZUR 1998, 203 = DVBl. 1998, 900 = UPR 1998, 384 = NVwZ 1998, 961 = NuR 1998, 544 = ZfBR 1998, 318 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 139 = BauR 1998, 897 (nur LS) = NZV 1998, 389 (nur LS) = NJ 1998, 605 (nur LS) = JuS 1999, 301 (nur LS) = DÖV 1999, 349 (nur LS); dazu *Zeichner*, NVwZ 1999, 32 ff.; vgl. ferner die zahlreichen Folgeurteile und Entscheidungsbesprechungen angegeben bei *juris*.

³³⁴⁷ BVerwG, a.a.O., LS 5 im Anschluss an EuGH, Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – (Santona), EuGH Slg. 1993, I-4221 ff. = NuR 1994, 521.

³³⁴⁸ Siehe zum Europäischen Netz „Natura 2000“ nun § 32 BNatSchG, der auf die §§ 33, 34 35 sowie 35 S. 1 Nr. 2 und 37 II u. III BNatSchG verweist.

³³⁴⁹ BVerwG, a.a.O., LS 7; siehe zum FFH-Regime und den sich daraus ergebenden Umsetzungsverpflichtungen ferner *Gellermann*, NVwZ 2001, 500 ff. m.w.N.; zu den unmittelbaren Auswirkungen der FFH-RL auf das Planungs- und Zulassungsrecht instruktiv *Halama*, NVwZ 2001, 506 ff..

Art. 249 Abs. 3 EG (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 189 Abs. 3 EGV a.F.) erwachsenden Vertragspflichten nicht mehr möglich machen würde – sog. *Pflicht zur „Stillhaltung“*.³³⁵⁰

4.) Dem Mitgliedstaat der EU ist es versagt, bereits während der Phase der Gebietsauswahl nach Art. 4 Abs. 2 FFH-RL seinen Interessen der wirtschaftlichen oder infrastrukturellen Entwicklung den Vorrang vor dem Lebensraum- und Artenschutz einzuräumen.³³⁵¹

In einem neueren Urteil des BVerwG³³⁵² vom 15.1.2004 wird zur Freigabe des Baus der Autobahn A 73 (Suhl-Lichtenfels) aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses sowie der Problematik der Beeinträchtigung eines *faktischen Vogelschutzgebietes*³³⁵³ und eines *potenziellen FFH-Gebietes* zudem folgendes ausgeführt:

1.) Ein Straßenbauvorhaben, das zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines potenziellen FFH-Gebietes führt, ist mit den Erhaltungszielen für dieses Gebiet unverträglich. Das Gebiet darf aber gleichwohl nach Art. 6 Abs. 4 S. 1 UAbs. 1 FFH-RL aus zwingenden Gründen des überwiegenden Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art für das Vorhaben in Anspruch genommen werden, wenn keine Alternativlösung³³⁵⁴ vorhanden ist und alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der globalen Kohärenz von Natura 2000³³⁵⁵ ergriffen werden.³³⁵⁶

2.) Die Entscheidung für ein Straßenbauvorhaben kann im Ergebnis abwägungsfehlerhaft sein, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung einer einzigartigen Kulturlandschaft in unvertretbarer Weise zu kurz gekommen ist (im vorliegenden Fall jedoch verneint).³³⁵⁷

³³⁵⁰ BVerwG, a.a.O., LS 8 im Anschluss an EuGH, Urt. v. 18.12.1997 - Rs. C-129/96 - (Inter-Environnement Wallonie), EuZW 1998, 167 (170 Nr. 44).

³³⁵¹ BVerwG, a.a.O., LS 10 im Anschluss an EuGH, Urt. v. 11.7.1996 - Rs. C-44/95 - (Lappel Bank), Slg. 1996, I-3805 = NuR 1997, 36.

³³⁵² BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11/02 – (zur A 73), BVerwGE 120, 1-16 = UPR 2004, 185 = DVBl. 2004, 642 = NVwZ 2004, 732 = BauR 2004, 966 = ZUR 2004, 222 = NuR 2004, 366 = Buchholz 451.91 Europ UmweltR Nr. 12 = EurUP (nur LS) = IBR 2004, 392 (nur LS) m. Anm. v. Scherer-Leydecker = im Langtext abrufbar bei juris; Entscheidungsbesprechung von Hösch in NuR 2004, 572-576.

³³⁵³ Die Identifizierung europäischer Vogelschutzgebiete nach Art. 4 Abs. 1 S. 4 der Vogelschutz-RL (EWG-RL 79/409) in den Bundesländern hat sich ausschließlich an ornithologischen Kriterien zu orientieren. Als Orientierungshilfe dient das IBA-Verzeichnis 2002 (important bird area). Es nimmt dabei nicht für sich in Anspruch, dass sämtliche Gebietsteile, die von der Bezeichnung eines Landschaftsraumes erfasst werden, auch unter Schutz gestellt werden, vgl. näher BVerwG, a.a.O., LS 1.

³³⁵⁴ Siehe zur Alternativenprüfung allerdings im Bereich der UVP etwa Groß, NVwZ 2001, 513 ff.

³³⁵⁵ Vgl. dazu § 32 BNatSchG.

³³⁵⁶ So BVerwG, a.a.O., LS 2.

³³⁵⁷ Näher BVerwG, a.a.O., LS 3.

6. TEIL: ZUSAMMENFASSUNG

Die qualifizierte Plangenehmigung mit den umfassenden Rechtswirkungen einer Planfeststellung stellt nach wie vor ein effektives, aber auch effizientes Beschleunigungsinstrument – gerade auch im Bereich des (Fern-) Straßenplanungsrechts – dar.³³⁵⁸ Dies gilt aber in gleichem Maße für alle fachplanungsrechtlichen Anwendungsbereiche des Plangenehmigungsverfahrens.³³⁵⁹ Es lässt sich dabei anhand einer bundesweit durchgeführten Behördenumfrage bei allen zuständigen Straßenbaubehörden empirisch belegen, dass das Instrument der Plangenehmigung im Vergleich zur Planfeststellung zu erheblich kürzeren Verfahrenszeiten führt.³³⁶⁰ Zum Teil dauert ein solches Verfahren nur wenige Monate oder gar Wochen.³³⁶¹ Auch Plangenehmigungsverfahren für UVP-pflichtige Fernstraßenbauvorhaben i.S.v. § 17 Abs. 1 b FStrG dauern nur unwesentlich länger.³³⁶²

Besondere Bedeutung kommt dabei dem Punkt zu, dass sich die Rechtswirkungen von Plangenehmigung und Planfeststellungsbeschluss grds. entsprechen.³³⁶³ Denn auch die Erteilung einer abschließenden Plangenehmigung setzt einen gleichwertigen planerischen Abwägungsvorgang voraus, d.h. die materiellen Anforderungen sind die selben. Besondere Beachtung ist im Plangenehmigungsverfahren vor dem Hintergrund eines vereinfachten Verfahrensrechts und einem gebotenen Grundrechtsschutz durch Verfahren³³⁶⁴ daher der Anhörung Planbetroffener im Sinne

³³⁵⁸ Eindrucksvoll *Schitny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (114 u. 117 f.): Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ohne das Instrument der Plangenehmigung sich eine Vielzahl von Baumaßnahmen – auch größerer Art – erheblich verzögert hätten und der Ausbau der Infrastruktur in Mecklenburg-Vorpommern noch weiter zurückliegen würde. Dies gilt namentlich für den Bau der Ostseeautobahn (A 20), bei dem durch vorgezogene Plangenehmigungen der Baubedarf so beeinflusst werden konnte, dass der vorgesehene Zeitrahmen für die Fertigstellung wird eingehalten werden können (siehe dazu DEGES report 2005/2006, S. 3 und insb. S. 10 f.). Als Ergebnis ist festzuhalten, dass das Instrument der Plangenehmigung erheblich zu einer Verwaltungsvereinfachung (und Beschleunigung) bei der Baurechtsverschaffung für Straßenbauvorhaben nach dem BStrG beigetragen hat; zusammengefasst hierzu *ders.*, in: *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.); zurückhaltender *Witting*, a.a.O., wonach die PG in Zukunft wohl etwas an Bedeutung verlieren wird, da auch in den neuen Ländern die Verkehrswegeplanungen ganz allgemein zurückgehen und vor allem die UVP-ÄndRL dazu führt, dass Plangenehmigungen wohl nur noch in den Fällen von Bedeutung sind, wo es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt. Zuversichtlicher in dem Sinne, dass dem Instrument der Plangenehmigung nach wie vor Bedeutung zukommt *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben - Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, 361 ff. Siehe aktuell zum Verhältnis der Plangenehmigungen zu Planfeststellungen sowie Planfreistellungen die Behördenumfrage aus dem Jahre 2004 durchgeführt in den neuen Bundesländern im 3. Teil, B. 1.) und zur Entwicklung 2.), zum Landesstraßenbereich 3.).

³³⁵⁹ So auch *Walter* (EBA), in: *Hönig*, DVBl. 2003, 977 (979, re. Sp. u.); vgl. zu weiteren empirischen Daten und daher aussagekräftigen Fakten im Bereich des Eisenbahnrechts *Pfeil*, PG u. UVP, in: *Blümel/Kühlwetter* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 (107 ff.); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 8. Aufl., § 31 Rn. 38 a.E. („Sie (die PG) hat sich in jahrelanger Praxis bewährt und erhebliche praktische Bedeutung gewonnen“) unter Verweis auf ebenso *Friesecke*, Rn. 60 zu § 14 WaStrG; allg. *Thiel*, VR 2001, 295 (301); zum Straßenrecht vorige Fn. und ausf. insg. 3. Teil, A. I.; kritisch hingegen zum Bereich des Luftverkehrsrechts *Müller*, Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: *Ziekow* (Hrsg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 147 (149 f. und insb. S. 173 ff.); deutlich positiver aber zu Einsatzmöglichkeiten der Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz in der Praxis *Weber/Jürgensen*, NWVBl. 1999, 6 ff.

³³⁶⁰ Siehe bundesweite Behördenumfrage des Verfassers im 3. Teil A. I. 1.a-c).

³³⁶¹ Im Bereich des Eisenbahnrechts betrug die kürzeste Dauer nur 1 Tag, vgl. zu weiteren empirischen Daten *Pfeil*, PG u. UVP, in: *Blümel/Kühlwetter* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, S. 101 (107 f.).

³³⁶² Vgl. Umfrage aus dem Jahre 2004 in den neuen Bundesländern, 3. Teil, Frage 6.).

³³⁶³ Ausführlich zu den Rechtswirkungen der Plangenehmigung 5. Teil.; bereits *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 179 ff.

³³⁶⁴ Dazu insb. Mühlheim-Kärlich-Beschluss des BVerfG vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 –, BVerfGE 53, 30 (65 f.) = NJW 1980, 759. Siehe zum Grundrechtsschutz durch Verfahren etwa die zahlreichen Nw. bei *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 54 Fn. 145.

von § 28 VwVfG zu schenken. Das plangenehmigungsrechtliche Verfahren steht unter der Prämisse eines gestrafften, insbesondere beschleunigten Verwaltungsverfahrens, so dass die besonderen Beschleunigungsvorschriften der § 71 a bis e VwVfG diesen Zweck unterstützen. Umfassend normierte Auskunftspflicht und Beratungspflichten (§ 71 c VwVfG), das bereits praktizierte Sternverfahren sowie die begrenzte Behördenpräklusion gem. § 71 d Abs. 2 VwVfG und die Möglichkeit einer klärenden Antragskonferenz nach § 71 e VwVfG tragen dazu bei.³³⁶⁵ Hinreichend geklärt ist ferner, dass es sich auch bei der Plangenehmigungsentscheidung um einen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG handelt.

Angesiedelt ist das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung zwischen der althergebrachten Planfeststellung und der Planfreistellung (sog. Verzicht auf PF und PG)^{3366, 3367}. Um zur **Anwendbarkeit der Plangenehmigung** zu gelangen, hat die zuständige Behörde einen **zwingenden Prüfkatalog zu beachten**, wozu als erster und wohl wichtigster Prüfungspunkt die einzelfallbezogene Feststellung der UVP-Pflicht gehört (sog. Screening gem. § 3 a UVPG, ggf. speziell nach § 3 c UVPG i.V.m. Anlage 1 und 2).³³⁶⁸

Resümierend hat sich die Verfahrensalternative der Plangenehmigung als fester Bestandteil im fachplanungsrechtlichen Instrumentarium eindrucksvoll etabliert, auch wenn vom besagten Rechtsinstitut zeitweise weniger Gebrauch gemacht wurde, um Unsicherheiten im Bezug auf die strikten Vorgaben der UVP-Richtlinie zu entgehen.³³⁶⁹ Zu diesem mißlichen Rechtszustand trug verstärkt die erheblich verspätete Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie³³⁷⁰ erst im Wege des Artikelgesetzes³³⁷¹ im Juli 2001 bei.³³⁷² Mit Inkrafttreten des besagten Umsetzungsgesetzes am 3.8.2001 wurde aber insgesamt ein gemeinschaftsrechtskonformer Zustand im Hinblick auf die genauen Vorgaben der UVP-RL hergestellt. Der Anwendungsbereich der Plangenehmigung im Bundesverkehrswegebereich ist damit eindeutig definiert. Zumindest diesbezügliche Anwendungsprobleme stellen sich daher in der Planungspraxis nicht mehr.³³⁷³ Die erforderliche Rechts- und Planungssicherheit ist wieder eingekehrt.

³³⁶⁵ Siehe zum Sternverfahren (§ 71 d I VwVfG), der begrenzten Behördenpräklusion (§ 71 d II VwVfG) und der Antragskonferenz (§ 71 e VwVfG) unter Einbeziehung einer empirischen Untersuchung von *Ziekow/Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, Sp. FB Nr. 221 vor allem die Ausführungen im 4. Teil der vorliegenden Arbeit, D. II. 1.-7.

³³⁶⁶ Dazu ausführlich *Timmermans*, Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, 1997, S. 89 ff.; ferner *Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 221 ff.

³³⁶⁷ Knapp und instruktiv zur Darstellung und Abgrenzung der 3 Zulassungsformen *Timmermans*, VBIBW 1998, 285 ff.

³³⁶⁸ Eingehend 4. Teil (insb. A. zur Prüfung der UVP-Pflicht).

³³⁶⁹ Dazu 1. Teil der Arbeit, A. und D.

³³⁷⁰ Die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der UVP-Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) hätte gem. Art. 3 I bis zum 14.3.1999 umgesetzt werden müssen, die erforderliche Umsetzung erfolgte jedoch erst im Zuge des Artikelgesetzes v. 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950), also - wie so oft - mit einer erheblichen Verspätung von fast 2 ½ Jahren.

³³⁷¹ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff. zur Plangenehmigung).

³³⁷² Näher 1. Teil D. und E.

³³⁷³ Siehe zum strikten Prüfkatalog ausf. 4. Teil.

Überwiegend wird das beschleunigte Plangenehmigungsverfahren daher als praxistauglich eingestuft.³³⁷⁴ Insbesondere die zuständigen (obersten) Landesstraßenbehörden der neuen Länder attestieren dem Plangenehmigungsinstrument eine deutlich verfahrensbeschleunigende sowie verfahrenserleichternde Wirkung, so dass das abschließende Fazit in den neuen Bundesländern durchweg positiv ausfällt. Demgegenüber ist im alten Teil der Republik ein recht durchwachsendes Meinungsspektrum zu verzeichnen.³³⁷⁵ Insgesamt zeigt die bundesweite Erhebung, dass in den neuen Ländern nach wie vor bezeichnenderweise sehr viel öfter auf das plangenehmigungsrechtliche Verfahren zurückgegriffen wird als in den alten Bundesländern. Es herrscht demnach immer noch ein bemerkenswertes Ost-West-Gefälle³³⁷⁶ vor, welches zum Teil damit zu erklären ist, dass im westlichen Teil Deutschlands kein so dringender Planungs- und Handlungsbedarf im (Fern-)Straßenbereich bestand und besteht wie im östlichen Teil der Republik. Zumeist wird das gestraffte Planfeststellungsverfahren als ausreichend betrachtet. Doch soweit in den alten Bundesländern vom Rechtsinstitut des beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist die Mehrzahl der Stimmen äußerst positiv. Die qualifizierte Plangenehmigung hat sich seit ihrer erstmaligen sondergesetzlichen Einführung durch das VerkPBG³³⁷⁷ vom 16.12.1991, spätestens aber mit der bundesweiten Übernahme ins gesamtdeutsche Bundesverkehrsrecht durch das PIVereinfG³³⁷⁸ vom 17.12.1993 insgesamt bewährt, so dass sie im Zuge des GenBeschlG³³⁷⁹ vom 12.9.1996 konsequenterweise im fachgebietsübergreifenden VwVfG (§ 74 Abs. 6) als allgemeines Rechtsinstitut verankert wurde.³³⁸⁰

Doch auch das bis zum 31.12.2006 befristete und auf das Gebiet der neuen Bundesländer begrenzte Sonderplanungsrecht in Form eines Plangenehmigungsverfahrens auch für UVP-pflichtige Vorhaben genügt noch dem Vereinfachungs- und Beschleunigungsbestreben des Gesetzgebers.³³⁸¹ Ähnliche Regelungen, also die Alternative eines Plangenehmigungsverfahrens trotz UVP-Pflicht des Vorhabens, enthalten auch die Landesstraßengesetze folgender neuer Länder: *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG), ausdrücklich anders *Sachsen-Anhalt* (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 u. Abs. 3 S. 2 Nr. 1 StrG LSA). Ein gravierender Unterschied zur fernstraßenrechtlichen Sondervorschrift ist allerdings, dass besagte landesrechtliche Plangenehmigungsregelungen *unbefristet* gelten. Damit unterscheiden sich das Bundesfernstraßengesetz sowie die entsprechenden Landesstraßengesetze erheblich

³³⁷⁴ Vgl. bundesweite Behördenumfrage im 3. Teil A. I. Frage 13.1.) und 13.2.) sowie III. 17.).

³³⁷⁵ So antwortete die Regierung von Oberfranken auf Frage 14.) der bundesweiten Behördenumfrage im 3. Teil, A. I. auf die Frage, ob das Plangenehmigungsverfahren bzw. die Planfreistellung Anlass zu Änderungen oder Verbesserungen geben würde, etwa: „Aus unserer Sicht könnte sie ersatzlos gestrichen werden.“

³³⁷⁶ So auch für den Bereich des Eisenbahnrechts *Pfeil*, Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, 1997, Sp. FB Nr. 175, S. 101 (107 f.).

³³⁷⁷ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174 (§ 4 VerkPBG, S. 2175).

³³⁷⁸ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123 ff.

³³⁷⁹ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (Art. 1 Nr. 8 c, S. 1356 oben).

³³⁸⁰ Siehe nur *Schmitz/Olbertz*, NVwZ 1999, 126 (128, re. Sp. o.); instruktiv und die PG insg. befürwortend *Schittny*, Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 101 ff. (114 u. 117 f.) vor allem um zeitaufwendige, größere Brückenbauwerke im Zuge der Ostseeautobahn A 20 vorab zu genehmigen; zusammengefasst *Stüer*, DVBl. 1999, 1640 (1642 f.).

³³⁸¹ Dazu ausf. 3. Teil, B., 1.) bis 6.), insb. Frage 6.); sehr knapp *Stüer/Hermanns*, DVBl. 2002, 514 (520).

vom gesamten übrigen Fachplanungsrecht, welches grundsätzlich nur einen dreistufigen Aufbau kennt, also 1.) Planfeststellung, 2.) Plangenehmigung für nicht UVP-pflichtige Vorhaben und schließlich 3.) das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (sog. Planfreistellung oder Verzicht).³³⁸² Hervorzuheben ist also, dass das **Fernstraßenrecht** nunmehr insgesamt **5 Zulassungsformen** kennt, nämlich Planfeststellung und Plangenehmigung jeweils mit bzw. ohne Umweltverträglichkeitsprüfung sowie das Entfallen von PF und PG in Fällen unwesentlicher Bedeutung.³³⁸³ Damit steht im besagten (Fern-) Straßenbereich letztlich ein reichhaltiges Fachplanungsinstrumentarium zur Verfügung.

Seit dem Artikelgesetz³³⁸⁴ vom 27. Juli 2001 u.a. zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie ist aber überwiegend normiert, dass ein plangenehmigungsrechtliches Verfahren nur gewählt werden darf, wenn Verfahrensgegenstand gerade *kein* UVP-pflichtiges Vorhaben ist.³³⁸⁵ Der Bundesgesetzgeber stand hierbei vor der schwierigen Entscheidung, entweder die Umweltverträglichkeitsprüfung auch auf das Plangenehmigungsverfahren zu erstrecken und damit unter Umständen den Vorteil einer zügigeren Verfahrensgestaltung infolge der notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu verspielen oder den plangenehmigungsrechtlichen Anwendungsbereich generell auf nicht UVP-pflichtige Projekte zu beschränken.³³⁸⁶ Dabei sei angemerkt, dass demgegenüber bereits im Zuge des GenBeschlG³³⁸⁷ im September 1996 das Rechtsinstrument der Plangenehmigung zumindest in den Bereichen des Abfallrechts, nachfolgend Kreislaufwirtschafts- u. Abfallgesetzes, des Atomrechts sowie des Wasserhaushaltsgesetzes normiert und gleichsam um eine UVP-rechtlich gebotene sog. *Umwelt(schutz)klausel* dergestalt ergänzt wurde, dass eine Plangenehmigung *nur* dann erteilt werden darf, wenn das jeweilige Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann.³³⁸⁸ Besagte Einschränkungen des Anwendungsbereichs der Plangenehmigung, also m.a.W. auf nicht UVP-pflichtige Projekte, waren notwendig, um den eindeutigen Vorgaben der UVP-Richtlinie gerecht zu werden. Denn die Integration einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung war (damals) vom Gesetzgeber nicht gewünscht, wohl um den ausgeprägten Beschleunigungscharakter des Plangenehmigungsverfahrens zu erhalten.

Um die Vielzahl der gleichlautenden und damit im Grunde überflüssigen fachgesetzlichen Regelungen zur Plangenehmigung vor dem Hintergrund eines schlankeren Verfahrensrechtes zu vermeiden, sollte der Gesetzgeber ernsthaft erwägen, zukünftig eine generelle Regelung im fachbe-

³³⁸² Siehe allgemein § 74 I 1, VI und VII VwVfG; spezialgesetzlich etwa: § 18 I 1, II und III AEG, § 28 I 1, I a und II PBefG, § 14 I 1, I a und I b WaStrG, § 8 I 1, II und III LuftVG und § 1 I, § 2 II und III MBPlG; so auch etliche LStrG. Knapp und instruktiv zur Darstellung und Abgrenzung der 3 Zulassungsformen *Timmermans*, VBIBW 1998, 285 ff.

³³⁸³ Vgl. *Stüer/Probstfeld*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben - Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, 361 ff.; kritisch *Wickel/Müller*, PG und UVP in der Verkehrswegeplanung, NVwZ 2001, 1133 (1135).

³³⁸⁴ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (2015 ff. zur Plangenehmigung).

³³⁸⁵ Näher 1. Teil, A. und D. sowie ausführlich speziell 4. Teil, A.

³³⁸⁶ Instruktiv *Wickel/Müller*, a.a.O., NVwZ 2001, 1133 ff. (1134); eingehend 1. Teil, E. m.w.N.

³³⁸⁷ Vgl. Art. 2 Nr. 1 u. 2, Art. 3 Nr. 1, Art. 4 und Art. 5 des GenBeschlG v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (1356 f.).

³³⁸⁸ Siehe bereits 1. Teil, A. sowie zur Entwicklung der PG 2. Teil, A. ff.

reichsübergreifenden Verwaltungsverfahrensgesetz festzuschreiben.³³⁸⁹ Der Weg der Verweisungstechnik vom speziellen Fachplanungsrecht auf das allgemeine VwVfG wurde bereits im Zuge des GenBeschlG beschritten, als das Rechtsinstitut der Plangenehmigung neben der grundlegenden Normierung in § 74 Abs. 6 VwVfG gleichsam in § 31 Abs. 3 S. 1 KrW-/AbfG³³⁹⁰, § 9 b Abs. 1 S. 2 AtG und § 31 Abs. 1 S. 3 WHG (jetzt Abs. 3) eingeführt wurde (§ 74 Abs. 6 VwVfG gilt mit der Maßgabe, dass ...). Um der Grundintention des Gesetzgebers und damit den Vorgaben der UVP-RL gerecht zu werden, die ein Plangenehmigungsverfahren grds. nur noch bei nicht bestehender UVP-Pflicht zulassen möchte, sollte in Anlehnung an das Fachrecht der Anwendungsbereich auch im allg. VwVfG in § 74 Abs. 6 S. 1 **neuer Nr. 1** auf Vorhaben begrenzt werden, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen.³³⁹¹ Gleiches gilt selbstverständlich für die Planfreistellung nach § 74 Abs. 7 VwVfG, die ebenfalls ein nicht UVP-pflichtiges Vorhaben verlangt. Denn entsprechende Anforderungen stellen die eindeutigen Vorgaben der UVP-Richtlinie auf: UVP-pflichtige Projekte erfordern ein spezielles Verfahrensrecht, wozu als wesentlicher Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung die Öffentlichkeitsbeteiligung³³⁹² gehört. Die derzeitigen verwaltungsverfahrensgesetzlichen Regelungen des Bundes und der überwiegenden Zahl der Länder³³⁹³ zur Wahl eines beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens werden den Richtlinienvorgaben der UVP-RL zumindest nicht gerecht und sind daher unzureichend. Entsprechender Anpassungsbedarf besteht, auch wenn die Plangenehmigungsvorschriften im jeweiligen VwVfG aufgrund verdrängenden Spezialrechts in den seltensten Fällen tatsächlich zur Anwendung gelangen, etwa um künftig unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung generell auf spezialgesetzliche Regelungen verzichten zu können.

Denkbarer Wortlaut der verwaltungsverfahrenrechtlichen Plangenehmigung in Anlehnung an das Fachplanungsrecht:

An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. *es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt,*
2. *mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und*

³³⁸⁹ In diesem Sinne bereits *Wickel/Müller*, NVwZ 2001, 1133 (1134, zu IV.); vgl. zum Zusammenführen inhaltsgleicher Spezialvorschriften im VwVfG *Schmitz/Olbertz*, NVwZ 1999, 126 (131, auch zur PG).

³³⁹⁰ In § 7 Abs. 3 AbfG (mittlerweile außer Kraft) bestand bereits eine Regelung zur abfallrechtlichen Genehmigung, allerdings kamen ihr nicht die besonderen Rechtswirkungen der Planfeststellung zu, d.h. es handelte sich nicht um eine qualifizierte Plangenehmigung heutigen Typs. Vgl. zur Entwicklung der PG im Abfallrecht ausf. 2. Teil, E.

³³⁹¹ § 17 I a 1 Nr. 1 FStrG (Ausnahme: § 17 I b FStrG); § 18 II 1 Nr. 1 AEG; § 28 I a 1 Nr. 1 PBefG; § 14 I a 1 Nr. 1 WaStrG; § 8 II 1 Nr. 1 LuftVG; § 2 II 1 Nr. 1 MBPlG; im LStr-Bereich: etwa § 37 II 2 StrG BW; Art. 38 II 2 bzw. eindeutig Art. 36 III BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 3 BerlStrG; § 33 III 1 Nr. 3 BremLStrG; § 33 IV HessStrG; § 38 I 2 NStrG; allg. § 74 VI 1 Nr. 1 b VwVfG NW; § 5 III 1 Nr. 1 LStrG RP; § 37 II 1 Nr. 1 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 3 StrWG SH. Siehe zu diesem Themenkomplex näher 4. Teil, A. und davor (zwingende Prüfungsreihenfolge).

³³⁹² Zu den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG, 5. Aufl., § 17 Rn. 54 f.

³³⁹³ Anders z.B. § 74 VI 1 Nr. 1.b VwVfG NRW, wonach Voraussetzung für die Erteilung einer Plangenehmigung ist, dass eine UVP nicht erforderlich oder bereits durchgeführt ist. Unverständlicherweise fehlt allerdings ein gleichlautender Zusatz bei der Regelung zum Entfallen von PF u. PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung nach § 74 VIII VwVfG NRW.

3. Rechte anderer nicht (oder nicht wesentlich) beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.³³⁹⁴

Der Gesetzgeber müsste sich dabei überlegen, ob er das Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung generell auch in Fällen unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung für anwendbar erklärt oder nicht.³³⁹⁵ Sollte er sich dagegen aussprechen, wie bei Einführung des Plangenehmigungsverfahrens im fachgebietsübergreifenden VwVfG (§ 74 VI) im Zuge des GenBeschlG³³⁹⁶, so müssten die Fachplanungsgesetze, die diese Möglichkeit vorhalten, bundesrechtlich³³⁹⁷ bislang nur § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 FStrG und § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 3 PBefG gesondert bestehen bleiben. Im Mai 2005 hat die noch alte Bundesregierung jedoch einen Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (sog. Planungsbeschleunigungsgesetz)³³⁹⁸ vorgelegt, wobei die wohl gravierendste Änderung die geplante Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Plangenehmigungsverfahrens im Eisenbahn-, Wasserstraßen- und Magnetschwebbahnplanungsrecht sein dürfte. Auch dort sollen Plangenehmigungen künftig bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein, wie dies bundesrechtlich bereits im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 I a 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 I a 1 Nr. 3 PBefG) der Fall ist.³³⁹⁹ Sollte sich der Normgeber dagegen, wie aktuelle Tendenzen erwarten lassen, doch dafür aussprechen, den Anwendungsbereich der Plangenehmigung generell auch auf unwesentliche Rechtsbeeinträchtigungen auszudehnen, also in einer allgemein Regelung im VwVfG, müsste in § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 VwVfG der einschränkende Zusatz „mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung“ konsequenterweise gestrichen werden. Bestehen bliebe – wie bisher im Fachplanungsrecht³⁴⁰⁰ – nur die Aussage, dass die Plangenehmigung die (alle) Rechtswirkungen der Planfeststellung hat.³⁴⁰¹

³³⁹⁴ Vgl. dazu bereits 1. Teil A.

³³⁹⁵ Siehe zur (unwesentlichen) Rechtsbeeinträchtigung 4. Teil, C. I.; ausführlich Ringel, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, 1996, S. 108 ff. m.w.N.

³³⁹⁶ Vgl. BT-Drs. 13/3995 vom 6.3.1996 zum Entwurf des GenBeschlG, S. 10 (zu Nr. 8: § 74).

³³⁹⁷ In diesem Sinne (sog. Bagatellgrenze) auch etliche LStrG: § 37 II 1 StrG BW; Art. 38 II 1 Nr. 1 BayStrWG; § 20 II 1 Nr. 1 BerlStrG; § 38 II 1 Hs. 1 BbgStrG; § 33 III 1 Nr. 1 BremLStrG; § 45 III 1 Hs. 1 StrWG-MV („geringfügig“); § 5 III 1 Nr. 3 LStrG RP; § 39 V 2 SächsStrG; § 37 II 1 Nr. 2 StrG LSA; § 40 III 1 Nr. 1 StrWG SH.

³³⁹⁸ Nicht zu verwechseln mit dem Planungsvereinfachungsgesetz (Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege – PIVereinfG) vom 17.12.1993, welches das Rechtsinstitut der qualifizierten Plangenehmigung im gesamten Bundesverkehrswegebereich einführt, BGBl. I S. 2123. Siehe zum neuen Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (Kurzform: PIBeschlG) den 2. Teil der Arbeit unter F. VII.

³³⁹⁹ Art. 1 Nr. 2: neuer § 18 b Nr. 2 AEG (S. 3); Art. 3 Nr. 4: neuer § 14 b Nr. 2 WaStrG (S. 15) und Art. 6 Nr. 1: neuer § 2 a Nr. 2 MBPIG (S. 24) in BR-Drs. 363/05 vom 19.5.2005.

³⁴⁰⁰ Sinnvoll allerdings nur in den Gesetzen, die eine Plangenehmigung bei nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung zulassen, denn sonst besteht auch kein Bedürfnis nach enteignungsrechtlicher Vorwirkung.

³⁴⁰¹ Zu den Rechtswirkungen der Plangenehmigung eingehend 5. Teil der Arbeit, zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung speziell E.

A. FAZIT UND AUSBLICK

Die Planungsbehörden der neuen Länder sollten die Möglichkeit, eine Plangenehmigung auch für UVP-pflichtige Vorhaben gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG einsetzen zu können, eher als Chance und Herausforderung betrachten. Denn nur wenn der Mut aufgebracht wird, von diesem neuen, wohl noch weitgehend unbekanntem bzw. zumindest unbenutztem Planungsinstrument Gebrauch zu machen, können Erfahrungen gesammelt werden, ob es sich dabei tatsächlich um eine praxisgerechte Alternative zum althergebrachten, wenn auch gestrafften Planfeststellungsverfahren handelt. Eine solche Zurückhaltung wurde dem Beschleunigungsinstrument der qualifizierten Plangenehmigung seinerzeit jedenfalls nicht entgegengebracht.³⁴⁰² Es besteht sonst die begründete Gefahr, dass womöglich ein innovatives, hoffnungsvolles Instrument zur Verfahrensbeschleunigung aufgegeben wird, ohne dass es seine Praxisauglichkeit jemals unter Beweis stellen konnte. Dass die Zeitersparnis allerdings im Vergleich zur regulären Plangenehmigung deutlich kleiner ausfallen dürfte, liegt auf der Hand, da es bekanntlich um die Verfahrensschritte der Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 3 UVPG aufgrund von § 17 I b 2 FStrG sowie die Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereine gemäß § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG angereichert ist. Andererseits belegen die Daten der empirischen Erhebung aus dem Jahre 2004 in den neuen Bundesländern, dass wider Erwarten signifikant längere Verfahrenszeiten als bei einem regulären Plangenehmigungsverfahren ohne diese zusätzlichen Verfahrensschritte nicht zu verzeichnen sind.³⁴⁰³

Festzuhalten bleibt, dass die UVP den Blick des Vorhabenträgers aber vor allem der Fachplanungsbehörde für ökologische Belange im Verfahren der Zulassungsentscheidung schärft.³⁴⁰⁴ Auch kommt ihr mit ihren verfahrensrechtlichen Anforderungen eine wichtige Steuerungsfunktion für die Richtigkeitsgewähr der Entscheidung zu.³⁴⁰⁵ Die Furcht vor der UVP als „Projektverhinderungsinstrument“ ist jedenfalls vollkommen unbegründet, denn bundesweit ist nicht eine Ablehnung eines Zulassungsantrages als Folge einer negativen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bzw. treffender Umweltfolgenprüfung bekannt.³⁴⁰⁶ Sie muss vielmehr als Chance begriffen werden, die Umweltbelange richtig zu ermitteln, die Öffentlichkeit zu beteiligen und schließ-

³⁴⁰² Siehe zur Anzahl der Plangenehmigungen im Vergleich zu Planfeststellungen bzw. Planfreistellungen die bundesweite Behördenumfrage aus dem Jahre 2001 im 3. Teil, A. I. 2.) und demgegenüber zu den wenigen Plangenehmigungen für UVP-pflichtige Vorhaben die Umfrage in den neuen Bundesländern aus dem Jahre 2004 unter B. 1.) u. 2.) sowie zum jeweiligen Verhältnis im Landesstraßenbereich 3.).

³⁴⁰³ Siehe Behördenumfrage 2004, 3. Teil B. 6.).

³⁴⁰⁴ Wahl in: *Stüer*, 20. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft f. Umweltrecht e.V. am 1./2.11.1996, DVBl. 1996, 1418 (1421); instruktiv anhand einer empirischen Untersuchung zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in Deutschland *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 39 ff., S. 59 ff., speziell S. 143 ff. (Ergebnisse der Hypothesentests) und S. 202 ff. (Ergebnisinterpretation); zusammengefasst *ders.*, ZAU 14 (2001), 337 ff. (speziell 347 f.).

³⁴⁰⁵ Vgl. zur UVP als Instrument der Entscheidungsvorbereitung sowie zum Einfluß auf die Struktur der planerischen Abwägung *Gassner*, UVP in der planerischen Abwägung, UPR 1993, 241 ff.

³⁴⁰⁶ *Schwab*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der behördlichen Praxis, NVwZ 1997, 428 (429) auch unter Verweis auf *Feldt*, UVP-report 1996, 103; dieser Befund ist überdies europaweit ähnlich, vgl. *EU-Kommissionsbericht* über die Durchführung der UVP-RL v. 2.4.1993, abgedruckt bei *Erbguth/Schink*, UVPG, Anhang 1.1.1.; a.A. *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 211 f., der vorsichtig schätzt, dass ca. 0,5 bis 1 % aller UVP-Verfahren mit der Konsequenz einer Nichtdurchführung eines Vorhabens schließen, wobei ausdrücklich nur Verfahren angesprochen werden, bei denen wirtschaftliche Gründe nur eine untergeordnete Rolle spielen.

lich in einem geordneten Verfahren zu sachgerechten - auch die Umweltschutzbelange einbeziehenden - Entscheidungen zu gelangen. Auch das Gemeinschaftsrecht wird zukünftig wohl kaum dazu führen, dass die Bedeutung der UVP über kurz oder lang über die eines sinnvollen Verfahrensinstrumentes zur Ermittlung der Umweltbelastung eines Projektes hinausgehen wird.³⁴⁰⁷ Damit ist allerdings schon viel gewonnen. Nur Umweltbelange, die erkannt und zudem artikuliert werden, können in der Entscheidung, sei es im Wege der althergebrachten Planfeststellung oder der modernen qualifizierten Plangenehmigung samt formeller UVP, wirklich mit dem ihnen zukommenden Gewicht berücksichtigt werden. Gelingt dies über die Umweltverträglichkeitsprüfung und trägt sie zudem bei richtiger Handhabung noch dazu bei, Verfahren zu beschleunigen, ist schon viel gewonnen.³⁴⁰⁸

Denn entscheidendes Ergebnis einer von *Wende* 2001 durchgeführten empirischen Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland ist, dass Verwaltungsverfahren mit UVP nicht signifikant länger dauern als ohne UVP.³⁴⁰⁹ Damit ist eine Vielzahl von Beschleunigungsansätzen, wozu auch das klassische Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung zählt, neu zu überdenken.³⁴¹⁰ Weiteres bedeutsames Resultat der besagten Untersuchung war zudem, dass auch der gesamte Projektierungszeitraum mit UVP, also vom Beginn erster Planungsaktivitäten bis zur abschließenden Verfahrensentscheidung, nicht signifikant länger dauert als ohne UVP.³⁴¹¹

Daher wird an die zuständigen Behördenstellen der neuen Bundesländer appelliert, vom Sonderplanungsrecht des Plangenehmigungsverfahrens für UVP-pflichtige Vorhaben gemäß § 17 Abs. 1 b FStrG bzw. den entsprechenden landesstraßenrechtlichen Regelungen (§ 38 Abs. 3 BbgStrG, § 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV, § 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F. und § 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG), die allerdings unbefristet gelten, insgesamt rege Gebrauch zu machen, um dringend notwendige Praxiserfahrungen zu sammeln. Sollte sich diese neuste Planungsvariante bewähren, ist wiederum an eine Übernahme auch in andere Bundesverkehrswegegesetze bzw. vereinheitlichend ins allgemeine VwVfG als neuen § 74 Abs. 6 S. 2 bzw. S. 5 VwVfG nachzudenken.

Es könnte dabei folgender Wortlaut gewählt werden: „*Soll eine Plangenehmigung für ein Vorhaben erteilt werden, für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen.*“ oder kurz und prägnant: „*Soll eine Plangenehmigung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben erteilt werden, ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG einzubeziehen.*“³⁴¹² Gemeinschaftsrechtlich im Hinblick auf die UVP-Richtlinie ist die Anwendung einer Plangenehmigung auch für Projekte zulässig, die der UVP-Pflicht unterliegen, d.h. eine Verknüpfung eines beschleunigten Plangenehmigungsverfahrens mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung im

³⁴⁰⁷ *Schink*, Auswirkungen des EG-Rechts auf die UVP nach deutschem Recht, NVwZ 1999, 11 ff. (19 a.E.).

³⁴⁰⁸ Ebd.

³⁴⁰⁹ *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, 2002, S. 152 f. u. 212; knapp *ders.*, ZAU 14 (2001), 337 (346 f.).

³⁴¹⁰ *Wende*, a.a.O., S. 226, siehe insg. S. 201 ff. (insb. S. 212, 215 f. zu Straßenbauprojekten u. S. 218 f.).

³⁴¹¹ *Wende*, a.a.O., S. 152 f., 201 u. 212.

³⁴¹² Ähnlich prägnant und aussagekräftig die Regelung zur Plangenehmigung in § 31 Abs. 3 WHG, allerdings für den Regelfall eines nicht UVP-pflichtigen Vorhabens (Gewässerausbau i.S.v. § 31 II 1 WHG).

schriftlichen Verfahren ist auch für UVP-pflichtige Vorhaben möglich.³⁴¹³ Dies nicht zuletzt um sämtliche Beschleunigungspotentiale des Plangenehmigungsverfahrens zu nutzen.

Sonderplanungsrecht sollte jedoch nur geschaffen werden bzw. weiter bestehen bleiben, wenn dies zwingend erforderlich ist. Grundsätzlich muss daher im Interesse der Rechtsvereinheitlichung und dem Ziel der Reduzierung Sonderverwaltungsverfahrensrechts versucht werden, den fachgebietsübergreifenden Bestimmungen des allgemeinen VwVfG einen möglichst breiten Anwendungsraum zu verschaffen (Stichwort „Schlanker Staat“).³⁴¹⁴ Dies käme neben den zuständigen Behörden vor allem den jeweiligen Vorhabenträgern zu Gute. Denn divergierendes Verfahrens- bzw. Plangenehmigungsrecht ist nicht im Sinne der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland.

Sollten sich die besagten Regelungen, also die Möglichkeit eine Plangenehmigung auch für UVP-pflichtige Vorhaben einzusetzen, in der Planungspraxis im Straßenbereich³⁴¹⁵ indes nicht bewährt haben, worauf ihr geringer Einsatz³⁴¹⁶ ein wenig hindeutet, so können sie gestrichen werden. Im Falle der fernstraßenrechtlichen Vorschrift des § 17 Abs. 1 b FStrG ist dies allerdings nicht erforderlich, da die besagte Regelung sowieso am 31. Dezember 2006 ausläuft. Maßgeblich ist hier die Antragstellung. Spätestens Ende 2006 muss sich der Gesetzgeber also Klarheit darüber verschaffen, ob eine Verlängerung oder sogar zeitlich unbefristete und räumlich unbegrenzte Normierung, also im gesamten Bundesgebiet, angezeigt ist. Dafür müssten nur die Zusätze „in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen“ sowie „und das vor dem 31. Dezember 2006 beantragt wird,“ gestrichen werden.

Es wäre nicht das erste Mal, dass beschränktes Sonderplanungsrecht ins gesamtdeutsche Fachplanungsrecht übernommen wird; so bereits der Prototyp der qualifizierten Plangenehmigung nach § 4 VerkPBG. Erforderlich ist hierfür jedoch eine differenzierte rechtstatsächliche Erhebung kurz vor Auslaufen der Regelung des § 17 I b FStrG, inwieweit die zuständigen Landesstraßenbaubehörden dieses neue Instrument überhaupt genutzt haben.³⁴¹⁷ Erste Anhaltspunkte kann dabei die Behördenumfrage des Verfassers aus dem Jahre 2004 liefern.

³⁴¹³ Näher 1. Teil, B. und E. sowie insb. 3. Teil, B. 4.; a.A. Günter, NuR 2002, 317 (323 f.).

³⁴¹⁴ Dazu Schmidt/Olbertz, NVwZ 1999, 126 (131) auch zu Impulsen durch die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes.

³⁴¹⁵ Einzige bundesgesetzliche Regelung ist § 17 Abs. 1 b FStrG im Fernstraßenbereich. Im Landesstraßenrecht gibt es bislang nur vier entsprechende Normierungen: in *Brandenburg* (§ 38 Abs. 3 BbgStrG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), *Sachsen* (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und *Thüringen* (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG).

³⁴¹⁶ Vgl. 3. Teil, B. 1.) und 3.), aber auch 2.).

³⁴¹⁷ Auch zur Einschätzung des realen Anwendungsbereichs der Plangenehmigung nach dem VerkPBG und dem PIVereinfG hatte das Bundesverkehrsministerium etwa im Mai 1994 die obersten Straßenbaubehörden der Länder (per Fax) angeschrieben und kurzfristig (innerhalb von 5 Tagen!) erfragt, wie viele Plangenehmigungen jeweils erlassen wurden a) für den Neubau von Bundesfernstraßen und b) für die Änderung von Bundesfernstraßen (Telefax v. 3.5.1994, Geschäftszeichen StB 15/14.80.15/9 Va 94, Lfd. Nr. 02642, n.V.). Ergänzend wurde um Auskunft gebeten, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung in jedem Fall durchgeführt wurde oder von der sog. Notifizierungspflicht Gebrauch gemacht wurde, also die Möglichkeit in Ausnahmefällen für ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von einer UVP abzusehen und gleichsam die Europäische Kommission im Hinblick auf Art. 2 Abs. 3 S. 2 lit. c UVP-RL vor Erteilung der Genehmigung über die Ausnahmegründe zu unterrichten (vgl. dazu 3. Teil, A. IV.).

B. KURZZUSAMMENFASSUNG WESENTLICHER PUNKTE

- I. Die qualifizierte Plangenehmigung führt zu einer signifikanten Verfahrensbeschleunigung, zum Teil benötigt ein solches Verfahren nur wenige Monate oder gar Wochen. Somit hat sich das gesetzgeberische Ziel einer Verfahrensstraffung und -vereinfachung erfüllt.
- II. Das Plangenehmigungsverfahren hat sich speziell im Eisenbahn- und (Fern-) Straßenrecht der neuen Länder bewährt.
- III. Gemessen an der enormen Anzahl der erlassenen Plangenehmigungen (zeitweise wurden in den neuen Ländern Mitte der neunziger Jahre doppelt so viele PG wie PF erlassen) wurden nur erstaunlich wenig Plangenehmigungsbeschlüsse (erfolgreich) angefochten.
- IV. Grundsätzlich unterscheidet sich der Rechtsschutz gegenüber Plangenehmigungen nicht von dem gegen Planfeststellungen, daher sei auf diesbezügliche Kommentierungen verwiesen. Auch bei einer Klage gegen eine Plangenehmigungsentscheidung ist generell kein Vorverfahren erforderlich (einzige Ausnahme bildet das Flurbereinigungsrecht). Zuständig ist ferner speziell im Verkehrswegebereich das OVG gemäß § 48 I 2 VwGO. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Plangenehmigung und mithin auch für das Vorliegen der einzelnen Voraussetzungen ist mangels abweichender Regelungen – wie stets – der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung.
- V. Werden vom Planungsträger die Voraussetzungen verkannt, unter denen anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine qualifizierte Plangenehmigung erteilt werden kann – eine Planfeststellung mithin geboten war –, so lässt sich allein hieraus kein Aufhebungsgrund herleiten. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann der Einzelne zwar verlangen, dass seine materiellen Rechte gewahrt werden, er hat jedoch keinen Anspruch darauf, dass dies in einem bestimmten Verfahren geschieht.
- VI. Plangenehmigungen werden im Straßenrecht u.a. speziell dafür eingesetzt, Brückenbaumaßnahmen planungsrechtlich vorzuziehen, um so Vorhaben insgesamt zeitnah realisieren zu können – so etwa im Zuge der Ostseeautobahn A 20.
- VII. Die heutige Plangenehmigung hat sich aus der einfachen wasserrechtlichen Genehmigung entwickelt. Erstmals wurden ihr die umfassenden Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Normierung des § 4 VerkPBG im Dezember 1991 für Infrastrukturvorhaben in den neuen Ländern zuerkannt. Das PIVereinfG übernahm das Rechtsinstitut im Dezember 1993 ins gesamtdeutsche Bundesverkehrswegerecht. Mit der Übernahme ins allgemeine VwVfG durch das GenBeschlG im September 1996 und der

Anpassung sämtlicher Landes-VwVfG steht das Plangenehmigungsverfahren nunmehr fachgebietsübergreifend grundsätzlich zur Verfügung, wenn es sich um ein planfeststellungspflichtiges Vorhaben handelt.

- VIII.** Die qualifizierte Plangenehmigung hat dabei generell die Rechtswirkungen einer Planfeststellung, zumeist jedoch explizit ohne die sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung. Diese ist allerdings auch nur erforderlich, wenn dieses Beschleunigungsinstrument auch in Fällen nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung anwendbar ist. Die umfassenden Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses (speziell die Konzentrationswirkung) kommen unter Rückgriff auf das allgemeine VwVfG nunmehr allen Plangenehmigungen zu.
- IX.** § 100 Nr. 2 VwVfG (Konzentrationswirkung landesgesetzlicher Planfeststellungen auch gegenüber bundesrechtlichen Entscheidungen) und § 14 WHG (speziell Abs. 1: Erteilung wasserrechtlicher Erlaubnis bzw. Bewilligung auch durch Planfeststellungsbehörde bzw. hier Plangenehmigungsbehörde ggf. im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde nach Abs. 3, soweit eine landesrechtliche Plangenehmigung Gegenstand ist) gelangen im Plangenehmigungsverfahren analog zur Anwendung.
- X.** Eine Plangenehmigung ist dabei auch in der Lage, eine andere Planfeststellung bzw. sonstige in einem förmlichen Verfahren ergangene Entscheidungen, wie z.B. eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 10 BImSchG, zu ersetzen. Einer anderen Deutung stünden der erklärte Beschleunigungswille des Gesetzgebers sowie der eindeutige Gesetzeswortlaut entgegen.
- XI.** Die qualifizierte Plangenehmigung ist angesiedelt zwischen der althergebrachten Planfeststellung und dem Entfallen von PF und PG in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (sog. Planfreistellung). In der behördlichen Rechtsanwendung ist hier eine Grenzziehung insbesondere zwischen den Tatbestandsvoraussetzungen einer Plangenehmigungsentscheidung und einer Planfreistellung (sog. Verzicht) durchaus schwierig, zumal wenn der Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfahrens keine unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung umfasst.
- XII.** Die Plangenehmigungsbehörde hat vor Erteilung einer Plangenehmigung eine **zwingende Prüfungsreihenfolge** einzuhalten (siehe 4. Teil der Arbeit).
- XIII.** Auch eine wesentliche Rechtsbeeinträchtigung schließt den Erlass einer Plangenehmigung nicht aus, wenn entsprechende schriftliche Einverständniserklärungen vorliegen.
- XIV.** Das Einverständnis mit der Inanspruchnahme des Eigentums (oder eines anderen Rechts) ist als mögliche Tatbestandsvoraussetzung für die Durchführung eines vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens eine öffentlich-rechtliche, auf das konkrete Ver-

fahren zur Vorhabenzulassung bezogene Erklärung, die auch den Rechtsnachfolger des Eigentümers bindet. Sie bedeutet den endgültigen Verzicht auf die aus dem Eigentum folgenden Abwehrrechte. Adressat der Einverständniserklärung ist diejenige Behörde, die über die Verfahrensart entscheidet und der gegenüber sonst die Abwehrrechte gegen die Zulassung des Vorhabens geltend zu machen wären, also die Plangenehmigungsbehörde und nicht der Vorhabenträger. Die schriftliche Einverständniserklärung kann folglich bis zum Eingang bei der zuständigen Behörde in entsprechender Anwendung des § 130 Abs. 1 und 3 BGB widerrufen werden. Dies sollte der Vorhabenträger bedenken, wenn er sie im Vorfeld einholt.

- XV.** Eine **unwesentliche Grundstücksinanspruchnahme** ist ferner im Wege der Plangenehmigung zulässig, wenn der Anwendungsbereich wie etwa im Fernstraßen- und Personenbeförderungsrecht (§ 17 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 PBefG) auch die nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung umfasst. Unwesentlich kann etwa die Beanspruchung eines für die Gesamtnutzung unerheblichen Grundstücksteils sein oder die bei einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung fehlende Minderung der Rechte. So hat das BVerwG grundsätzlich entschieden, dass der Zugriff auf eine kleine Fläche von nur 26 qm eines insgesamt 409 qm großen Grundstücks im Wege der Plangenehmigung ($\cong 6,4\%$ der Gesamtfläche) als „nicht wesentliche“ Grundstücksinanspruchnahme anzusehen ist. Ob der plangenehmigte Eigentumsentzug schließlich eine nur unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellt, ist eine Frage des konkreten Einzelfalls, wobei festzustellen ist, ob der Entzug des Grundstücksteils die bisherigen Möglichkeiten zur Nutzung dieses Grundstücks allenfalls geringfügig beeinträchtigt.
- XVI.** Maßgeblich für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen ist der Erlasszeitpunkt, also können etwa schriftliche Einverständniserklärungen bereits vor Einleitung des plangenehmigungsrechtlichen Verfahrens eingeholt werden, Bedingung für die Verfahrenseinleitung sind sie jedoch nicht – auch wenn die Behörden hier in der Praxis anders verfahren.
- XVII.** Grundsätzlich genügt für die Benehmensherstellung die gutachtliche Anhörung der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange (TöB), eine Zustimmung ist nicht erforderlich, es sei denn, dass das materielle Recht oder auch der Anwendungsbereich des konkreten Plangenehmigungsverfahrens hier das Einvernehmen verlangen.
- XVIII.** Sollte es sich nicht um ein privilegiertes Bauvorhaben im Sinne von § 38 BauGB handeln, also kein Projekt von *überörtlicher* Bedeutung, so bedarf es des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB auch in Plangenehmigungsverfahren. Unter Anwendung einer typisierenden Betrachtungsweise kommt Vorhaben im Rahmen der Fachplanung aber zumeist diese überörtliche Bedeutung zu.

- XIX.** Die Beschleunigungsvorschriften der §§ 71 a – e VwVfG finden im Plangenehmigungsverfahren stets Anwendung, da ihre Anwendung gem. § 72 Abs. 1 Hs. 2 VwVfG nur in Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen ist und diese Nichtanwendbarkeitsklausel plangenehmigungsrechtlich wieder aufgehoben wird nach dem einschlägigen Fachplanungsrecht (etwa § 17 Abs. 1 a S. 2 Hs. 2 FStrG) bzw. allgemein § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG (Art doppelter Negation).
- XX.** Als Standardmaßnahme zur Verfahrensbeschleunigung soll die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 71 d Abs. 1 VwVfG gleichzeitig und unter **Fristsetzung** in einem Sternverfahren geschehen – insbesondere auf Verlangen des Antragstellers –, soweit sachlich möglich und geboten. Anerkannte Naturschutzverbände gehören dabei nicht zu den Trägern öffentlicher Belange, ihre Beteiligung kann aber dennoch plangenehmigungsrechtlich oder naturschutzrechtlich vorgesehen sein. Unter Rückgriff auf die planfeststellungsrechtliche Regelung, dass die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat, die Einholung der behördlichen Stellungnahmen veranlasst, ist im kürzeren Plangenehmigungsverfahren zu fordern, dass die Anhörung der notwendigen TöB **spätestens nach 1 Monat** nach Antragstellung zu erfolgen hat, eher bedeutend früher, da das plangenehmigungsrechtliche Verfahren zum Teil nur einen Monat oder gar wenige Wochen benötigt. Wird die Frist versäumt, ist die Äußerung regelmäßig in begrenztem Umfang präkludiert (Abs. 2), es sei denn, das Einvernehmen / die Zustimmung ist gesetzlich vorgeschrieben.
- XXI.** Um den Beschleunigungseffekt des Sternverfahrens noch zu verstärken, führt § 71 d Abs. 2 VwVfG schließlich eine sog. **begrenzte TöB-Präklusion** (ungenau Behördenpräklusion) ein. Gemäß § 71 d Abs. 2 VwVfG werden nach Fristablauf Äußerungen der beteiligten Träger öffentlicher Belange grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt, es sei denn die vorgebrachten Belange sind der Plangenehmigungsbehörde bereits „subjektiv“ bekannt bzw. hätten ihr zumindest „objektiv“ bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Plangenehmigungsentscheidung von Bedeutung. Auch wenn es sich hier um eine zwingende Regelung handelt, ist aufgrund der weiten Ausnahmetatbestände in Form der *Evidenzklausel* (§ 71 d II Var. 1. u. 2) sowie der *Relevanzklausel* (§ 71 d II Var. 3) eine rechtsstaatlichen Grundsätzen genügende planerische Abwägung sichergestellt. Damit ist gewährleistet, dass die Präklusion keinesfalls dazu führen darf, dass die Plangenehmigungsbehörde sehenden Auges rechtswidrige Plangenehmigungen erteilt.
- XXII.** Die materielle begrenzte TöB-Präklusion ist dabei auch mit dem Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht (speziell Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen Peterbroeck sowie van Schijndel u. van Veen) vereinbar.
- XXIII.** Sollte sich im Plangenehmigungsverfahren abzeichnen, dass die besonderen Anwendungsvoraussetzungen nicht vorliegen und zudem auch nicht hergestellt werden kön-

nen, so ist die zuständige Behörde gehalten, umgehend ins Planfeststellungsverfahren zu wechseln.

- XXIV.** Nach wie vor herrscht ein starkes Ost-West-Gefälle, d.h. in den neuen Ländern werden immer noch bedeutend mehr Plangenehmigungsentscheidungen erteilt als im westlichen Teil der Republik.
- XXV.** Insgesamt hat sich eine einheitliche Behördenpraxis trotz jahrelanger Anwendung immer noch nicht herausgebildet, was die bundesweite empirische Studie aus dem Jahre 2001 nachhaltig belegt.
- XXVI.** Bis zum Artikelgesetz vom 27. Juli 2001 wurden gemeinschaftsrechtswidrig Plangenehmigungsverfahren auch in Fällen UVP-pflichtiger Vorhaben ohne die erforderliche (formelle) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt.
- XXVII.** Grundsätzlich dürfen de lege lata nur **nicht** UVP-pflichtige Projekte im Wege einer Plangenehmigung zugelassen werden, es sei denn, es ist ausdrücklich etwas anderes normiert (so etwa § 17 I b FStrG).
- XXVIII.** Bundes- wie Landesgesetzgeber sind angehalten die Anwendungsvoraussetzung des Vorliegens eines nicht UVP-pflichtigen Vorhabens zwingend in den gesetzlichen Tatbeständen festzuschreiben (speziell dem allgemeinen fachgebietsübergreifenden VwVfG in § 74 Abs. 6 u. 7), sofern der Anwendungsbereich nicht auch der UVP-Pflicht unterfallende Projekte umfassen soll – so etwa § 17 Abs. 1b FStrG und im Landesstraßenrecht: Brandenburg (§ 38 Abs. 2 i.V.m. 3 BbgStrG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 45 Abs. 3 S. 2 StrWG-MV), Sachsen (§ 39 Abs. 5 S. 4 SächsStrG n.F.) und Thüringen (§ 38 Abs. 2 S. 4 ThürStrG).
- XXIX.** Aber auch eine Verknüpfung mit einer UVP ist möglich, d.h. die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben im Wege einer Plangenehmigung, was exemplarisch § 17 I b FStrG i.V.m. § 9 III UVPG belegt. Näheres ergibt sich aus der Umfrage aus dem Jahre 2004. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet in diesem Fall nur im schriftlichen Verfahren statt, was gemeinschaftsrechtlich zulässig ist, da ein Erörterungstermin von der UVP-RL nicht verlangt wird.
- XXX.** Die RL 2003/35/EG, deren Umsetzungsfrist bereits am 25. Juni 2005 abgelaufen ist, gelangt unmittelbar zur Anwendung. Dies bedeutet, dass Plangenehmigungsverfahren, die ein UVP-pflichtiges Projekt zum Gegenstand haben, zwingend der Mitwirkung anerkannter Umwelt- und Naturschutzverbände bedürfen. Diesen steht dabei das weitreichende Klagerecht des neuen Art. 10a der UVP-RL zu (verbesserter Zugang zu Gerichten). Überprüft wird neben der materiellrechtlichen auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der Entscheidung.

- XXXI.** Eine Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben nähert sich im Verfahrensablauf damit immer stärker dem Planfeststellungsverfahren an, da auch hier die Öffentlichkeit im Rahmen der UVP zu beteiligen ist und gleichfalls gemeinschaftsrechtlich bzw. auch umweltvölkerrechtlich aufgrund der Vorgaben der Aarhus-Konvention eine Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereine zu erfolgen hat.
- XXXII.** Dennoch belegt die empirische Behördenumfrage des Verfassers aus dem Jahre 2004 in den neuen Bundesländern zum Erfahrungsbericht bzgl. § 17 Abs. 1b FStrG, dass die Plangenehmigung für UVP-pflichtige Projekte ihr Beschleunigungspotential trotz zusätzlicher Verfahrensschritte weitgehend erhalten konnte. Erwägenswert erscheint daher eine (unbefristete) Verlängerung und ggf. sogar die Übernahme ins allgemeine VwVfG, soweit sich dieses neue Beschleunigungsinstrument in der Rechtsanwendung bewährt haben sollte.
- XXXIII.** Viele unterschiedliche Regelungen zur Plangenehmigung laufen schließlich dem Deregulierungsgedanken zuwider. Deshalb sollte versucht werden, alle wesentlichen Punkte im jeweiligen VwVfG festzuschreiben und nur abweichende Bestimmungen im speziellen Fachplanungsrecht zu normieren. Diesen Weg schlägt auch der aktuelle Entwurf des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes (kurz: PIBeschlG) ein, welches eigentlich bereits zum 1.1.2006 in Kraft treten sollte.
- XXXIV.** Der Gesetzentwurf zum PIBeschlG beabsichtigt zudem u.a. für sog. Bundesvorrangprojekte bundesweit die Eininstanzlichkeit beim Bundesverwaltungsgericht entsprechend § 5 Abs. 1 VerkPBG einzuführen.
- XXXV.** Ferner soll das Beschleunigungsinstrument der Plangenehmigung im Wasserstraßen-, Eisenbahn- und Magnetschwebebahnplanungsgesetz künftig auch bei „nicht wesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung zulässig sein, wie dies im Fernstraßen- und Personenbeförderungsbereich bereits seit jeher der Fall ist (§ 17 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 FStrG u. § 28 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 PBefG). Der Anwendungsbereich soll folglich aufgrund positiver Erfahrungen ausgedehnt werden.

ANGHANG

A. STRABENGESETZE DER LÄNDER³⁴¹⁸

I. Auszug aus dem Straßengesetz für Baden-Württemberg (StrG BW)

§ 37 StrG BW Planfeststellung und Plangenehmigung

(1) Landesstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für den Bau oder die Änderung von anderen Straßen und Wegen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden; dies gilt nicht, soweit ein beschränkt öffentlicher Weg in ein Flurbereinigungsverfahren einbezogen ist.

(2) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung außer in den Fällen des § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) auch erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden, soweit im Übrigen die Voraussetzungen des § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 LVwVfG vorliegen. Die Plangenehmigung hat enteignungsrechtliche Vorwirkung.

(3) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches (BauGB) ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 BauGB.

(4) Soweit nach dem Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau oder die Änderung einer Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist, ist ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen; Absatz 3 gilt entsprechend. Die Aufgaben nach § 3a des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, auch in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, obliegen der Behörde, die im Falle einer UVP-Pflicht das Zulassungsverfahren nach Satz 1 durchführen würde.

(5) Die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich des Ergebnisses einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind im Rahmen einer Abwägung zu berücksichtigen. Für die Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften gilt § 75 Abs. 1a Satz 2 LVwVfG entsprechend. Die §§ 45 und 46 LVwVfG bleiben unberührt.

(6) Auch wenn für Gemeindeverbindungsstraßen und Kreisstraßen, die nicht UVP-pflichtig sind von einem Planfeststellungsverfahren nach Absatz 1 Satz 2 abgesehen wird, soll der Träger der Straßenbaulast, soweit erforderlich, landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen durchführen.

(7) In der Planfeststellung kann im Rahmen der Gesamtplanung zugleich auch über den Bau, die Änderung oder den Wegfall anderer öffentlicher Straßen entschieden werden.

(8) Anhörungsbehörde, Planfeststellungsbehörde, Plangenehmigungsbehörde und zuständige Behörde nach § 74 Abs. 7 LVwVfG ist das Regierungspräsidium. Soll sich der Plan auf mehrere Regierungsbezirke erstrecken, so wird das zuständige Regierungspräsidium von der obersten Straßenbaubehörde bestimmt.

(9) Im Planfeststellungsverfahren sind Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausge-

³⁴¹⁸ Mit freundlicher Genehmigung von LexisNexis Deutschland GmbH, Feldstiege 100, 48161 Münster, werden im Folgenden die Landesstraßengesetze auszugsweise wiedergegeben (Stand der Arbeit 01.09.2006). Für weitere Information zu LexisNexis siehe www.lexisnexis.de. Aktuelle Gesetzestexte des Bundes und der Länder sind abrufbar über das Justizportal des Landes NRW unter www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal_nrw.cgi.

geschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen.

II. Auszug aus dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG)

Art. 36 BayStrWG Planfeststellung

- (1) Neue Staatsstraßen dürfen nur gebaut werden, wenn vorher der Plan festgestellt ist. Das Gleiche gilt für wesentliche Änderungen.
- (2) Bei Kreisstraßen und Gemeindeverbindungsstraßen ist die Planfeststellung durchzuführen, wenn es sich um Straßen von besonderer Bedeutung, insbesondere um Zubringerstraßen zu Bundesfernstraßen, handelt.
- (3) Unbeschadet der Regelungen der Absätze 1 und 2 ist bei Staats-, Kreis-, Gemeindeverbindungs- und Ortsstraßen, für die Art. 37 eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorschreibt, die Planfeststellung durchzuführen..
- (4) Wird es notwendig, von einer in einem Bebauungsplan aufgenommenen Planung für eine Staats- oder Kreisstraße abzuweichen oder diese Planung zu ergänzen, so ist insoweit ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.
- (5) Ist nach diesem Gesetz oder nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) ein Plan festzustellen, so kann in den Plan auch der Bau oder die Änderung anderer öffentlicher Straßen einbezogen werden, soweit solche Baumaßnahmen zwischen den Trägern der Straßenbaulast vereinbart sind oder straßenaufsichtlich gefordert werden könnten.

Art. 37 BayStrWG Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei Staats-, Kreis-, Gemeindeverbindungs- und Ortsstraßen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, wenn

1. vier- oder mehrstreifige Straßen gebaut oder bestehende Straßen zu vier- oder mehrstreifigen Straßen ausgebaut oder verlegt werden, soweit der neu gebaute, ausgebaut oder verlegte Straßenabschnitt
 - a) eine durchgehende Länge von mindestens 10 km aufweist oder
 - b) eine durchgehende Länge von mindestens 5 km aufweist und auf einer Länge von mehr als 5 v.H. Biotope (Art. 13d Abs. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) mit einer Fläche von mehr als 1 ha, gemäß der Richtlinie 92/43/EWG oder der Richtlinie 79/409/EWG ausgewiesene Schutzgebiete, Nationalparke (Art. 8 BayNatSchG) oder Naturschutzgebiete (Art. 7 BayNatSchG) durchschneidet oder
2. ein-, zwei- oder dreistreifige Straßen gebaut werden, soweit der neu gebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von mindestens 10 km aufweist und auf einer Länge von mehr als 5 v. H. Gebiete oder Biotope nach Nummer 1 Buchst. b durchschneidet oder
3. soweit nicht bereits von Nummer 1 erfasst, wenn Straßen durch Anbau mindestens eines weiteren Fahrstreifens auf einer durchgehenden Länge von mindestens 10 km geändert werden und der zu ändernde Straßenabschnitt auf einer Länge von mehr als 5 v. H. Gebiete oder Biotope nach Nummer 1 Buchst. b durchschneidet.

Art. 38 BayStrWG Verwaltungsverfahren

(1) Für das Planfeststellungsverfahren gelten die Vorschriften der Art. 72 bis 78 und für Verwaltungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung der Fünfte Teil Abschnitt III des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG), soweit sich aus den Absätzen 2 bis 4 nichts Abweichendes ergibt.

(2) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

Art. 37 bleibt unberührt. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG gilt entsprechend.

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen, soweit für das von der Baumaßnahme berührte Gebiet ein Bebauungsplan besteht, der den Anforderungen des Art. 23 Abs. 3 entspricht. Art. 74 Abs. 7 BayVwVfG bleibt unberührt.

(4) Die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses kann unterbleiben, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und nicht für das Vorhaben nach Art. 37 eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen ist.

III. Auszug aus dem Berliner Straßengesetz (BerlStrG)

§ 20 BerlStrG Planfeststellung und Plangenehmigung

(1) Straßen I. Ordnung dürfen nur gebaut oder geändert, Straßen II. Ordnung nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt worden ist. Für die Änderung von Straßen II. Ordnung kann die Planfeststellungsbehörde im Benehmen mit dem zuständigen Bezirk die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens anordnen, wenn dies zur sachgerechten Bewältigung der mit der Planung aufgeworfenen Konflikte erforderlich ist. Träger des Vorhabens, Anhörungsbehörde und Planaufstellungsbehörde ist im Planfeststellungsverfahren für Straßen I. Ordnung sowie für den Bau von Straßen II. Ordnung die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung. Im Planfeststellungsverfahren für die Änderung von Straßen II. Ordnung ist der zuständige Bezirk Träger des Vorhabens und Planaufstellungsbehörde, Anhörungsbehörde ist die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung. Vor Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens sind die Grundsätze der Planung bei Vorhaben nach Satz 1 dem Abgeordnetenhaus, bei Vorhaben nach Satz 2 der zuständigen Bezirksverordnetenversammlung zur Kenntnis zu geben. Bei der Planaufstellung ist die frühzeitige Beteiligung und das Benehmen mit der für die vorbereitende Bauleitplanung zuständigen Senatsverwaltung sicherzustellen. Planfeststellungsbehörde ist in allen Planfeststellungsverfahren die für das Verkehrswesen zuständige Senatsverwaltung. Über die Trassenauswahl ist vor Einleitung eines Verfahrens Benehmen mit den betroffenen Bezirken herzustellen. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081), in der jeweils geltenden Fassung im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

(2) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inan-

spruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben,

2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und
3. erhebliche nachteilige Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genanntes Schutzgut nicht zu besorgen sind.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung.

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen,
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
3. das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genanntes Schutzgut haben kann.

(4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137), das zuletzt durch Artikel 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 17. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3108) geändert worden ist, die im Einvernehmen mit der Planfeststellungsbehörde festgesetzt worden sind oder werden, ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40, 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 des Baugesetzbuchs.

(5) Bei der Änderung einer Straße kann von einer förmlichen Erörterung nach § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und § 9 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung abgesehen werden. Vor dem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens ist den Einwendern Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Die Anhörungsbehörde soll ihre Stellungnahme innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeben.

(6) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Straßen I. Ordnung hat keine aufschiebende Wirkung.

(7) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Vor der Entscheidung ist eine auf die Verlängerung begrenzte Anordnung nach dem für die Planfeststellung oder Plangenehmigung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Für die Zustellung und Auslegung sowie die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung sind die Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung entsprechend anzuwenden.

IV. Auszug aus dem Brandenburgischen Straßengesetz (BbgStrG)

§ 38 BbgStrG Planfeststellung, Plangenehmigung

(1) Landes- und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder wesentlich geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für Gemeindestraßen im Außenbereich (§ 35 des Baugesetzbuches) sowie für Radwege kann ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.

(2) Für den Bau einer Straße der in Absatz 1 genannten Straßengruppen kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde. Sie ist ein Verwaltungsakt und hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung. Den nach § 63 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes anerkannten Verbänden ist Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben.

(3) Im Rahmen der Planfeststellung und der Plangenehmigung unterliegen einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung , bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Solche Vorhaben sind

1. der Bau einer Schnellstraße ⁽¹⁾ ,
2. der Bau einer neuen vier- oder mehrstreifigen Straßen oder die Verlegung und/oder der Ausbau einer bestehenden ein- oder zweistreifigen Straße zu einer vier- oder mehrstreifigen Straße, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweist,
3. der Neu- oder Ausbau von Straßen mit Ausnahme der unselbstständigen Rad- und Gehwege, wenn die Maßnahme
 - a) einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes, das durch die Richtlinien 79/409/EWG oder 92/43/EWG unter Schutz steht, oder eines Nationalparks oder eines Naturschutzgebietes führen kann oder in der Schutzzone I oder II eines Wasserschutzgebietes liegt,
 - b) auf einer Länge von insgesamt mehr als 1 km in Biotopen gemäß § 32 Abs. 1 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes oder geschützten Landschaftsbestandteilen liegt,
 - c) auf einer Länge von mehr als 3 km in Wasserschutzgebieten der Schutzzone III liegt,
 - d) auf einer Länge von mehr als 4 km in Biosphärenreservaten, in Landschaftsschutzgebieten, in Denkmalbereichen oder in Gebieten liegt, die historisch, kulturell oder archäologisch von Bedeutung sind,
 - e) auf einer Länge von mehr als 2,5 km in Gebieten oder Ballungsräumen liegt, für die nach Artikel 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität (ABl. EG Nr. L 296 S. 55) eine Luftreinhalteplanung erforderlich ist,

f)

in geschlossenen Ortslagen mit überwiegender Wohnbebauung liegt und im Falle des Neubaus von mehr als 1 km eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 5.000 Kfz/24 h oder im Falle des Ausbaus von mehr als 2,5 km eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 10.000 Kfz/24 h in einem Prognosezeitraum von zehn Jahren zu erwarten ist oder

g)

auf einer Länge von mehr als 5 km in Naturparks oder in Waldgebieten im Sinne des § 2 Abs. 1 des Landeswaldgesetzes liegt.

Sofern durch ein Vorhaben der Buchstaben b bis g zwar keine der dort genannten Schwellenwerte erfüllt, aber mindestens zwei dieser Schwellenwerte zu mehr als 75 Prozent erreicht werden, ist ebenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht auch, wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen zeitlichen oder räumlichen Zusammenhang stehen (kumulierende Vorhaben), zusammen die maßgeblichen Schwellen erreichen oder überschreiten.

(3a) Der Neu- oder Ausbau von Straßen mit Ausnahme der unselbstständigen Rad- und Gehwege unterliegt einer standortbezogenen Vorprüfung zur Feststellung der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht, wenn die Maßnahme auf einer Länge von insgesamt mehr als 500 m bis zu 1 km in Biotopen gemäß § 32 Abs. 1 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes oder geschützten Landschaftsbestandteilen oder auf einer Länge von 2 bis 5 km in Waldgebieten im Sinne des § 2 Abs. 1 des Landeswaldgesetzes liegt. Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend. Der Neu- oder Ausbau selbstständiger Rad- und Gehwege unterliegt der Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen Vorprüfung in den in Satz 1 und in den in Absatz 3 unter Buchstaben a, c, d genannten Fällen sowie den in Absatz 3 unter Buchstabe g genannten Naturparks, wobei sich ein dort angegebener Schwellenwert jeweils verdoppelt.

(4) Die Planfeststellung oder Plangenehmigung kann bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
3. die Träger öffentlicher Belange innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Bekanntgabe des Planes keine ablehnende Stellungnahme erhoben haben oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen.

Die Entscheidung hierüber trifft die Planfeststellungsbehörde.

(5) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung oder die Plangenehmigung insoweit durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 des Baugesetzbuches.

(6) Die der Sicherheit und Ordnung dienenden Anlagen an Landesstraßen und Kreisstraßen, wie Polizeistationen, Einrichtungen der Unfallhilfe und Hubschrauberplätze, können, wenn sie eine unmittelbare Zufahrt zu diesen Straßen haben, zur Festsetzung der Flächen in die Planfeststellung oder Plangenehmigung einbezogen werden. Das

Gleiche gilt für Zollanlagen an Landesstraßen und Kreisstraßen.

(1) *Amtl. Anm.:*

Schnellstraßen gemäß den Begriffsbestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. November 1975.

V. Auszug aus dem Bremischen Landesstraßengesetz (BremLStrG)

§ 33 BremLStrG Planfeststellung

(1) Neue Straßen A einschließlich der Straßen, für die nach § 3 des Bremischen Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, dürfen nur gebaut, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Nebenanlagen (§ 2 Abs. 3) der Straßen nach Satz 1 können zum Gegenstand der Planfeststellung gemacht werden. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. In dem Planfeststellungsbeschluss soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.

(2) Bebauungspläne nach dem Bundesbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2256) ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen.

(3) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit einer Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben,
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, dass das Benehmen hergestellt worden ist und
3. es sich bei der Straße nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach § 3 des Bremischen Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend.

(4) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle unwesentlicher Bedeutung liegen vor, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach § 3 des Bremischen Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,
2. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegen stehen und
3. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

(5) Im Planfeststellungsbeschluss sind dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen notwendig sind. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Die §§ 41 und 42 des Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721) bleiben unberührt.

(6) Ist der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen. Treten nicht vorhersehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf die benachbarten Grundstücke erst nach Unanfechtbarkeit des Plans auf, so kann der Betroffene die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, die zur Vermeidung der nachteiligen Wirkungen nach Absatz 4 auf die benachbarten Grundstücke notwendig sind. Sie sind dem Träger der Straßenbaulast durch Beschluss der Planfeststellungsbehörde aufzulegen. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Soweit die Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen zu leisten ist, sind die Vorschriften des § 42 Abs. 2 und 3 des Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721) anzuwenden. Werden Anlagen im Sinne des Satzes 2 notwendig, weil nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so hat die hierdurch entstehenden Kosten der Eigentümer des benachbarten Grundstücks zu tragen, es sei denn, dass die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder durch höhere Gewalt verursacht worden sind; Satz 4 ist nicht anzuwenden.

(7) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so wird er unwirksam. Die Planfeststellungsbehörde kann vor Ablauf dieser Frist die Wirksamkeit des Planes um höchstens fünf Jahre verlängern. Diese Verlängerung ist öffentlich bekannt zu geben.

(8) Im übrigen gelten für die Planfeststellung die Vorschriften des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 15. November 1976 (Brem.GBl. S. 243) in der jeweils geltenden Fassung.

(9) Planfeststellungsbehörde, Anhörungsbehörde und Plangenehmigungsbehörde im Sinne des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ist der zuständige Senator (§ 46 Abs. 1).

VI. Im *HambWG* existiert keine Planfeststellung bzw. Plangenehmigung.

VII. Auszug aus dem Hessischen Straßengesetz (HStrG)

§ 33 HStrG Planfeststellung

(1) Vor dem Bau neuer oder der Änderung bestehender Landesstraßen und Kreisstraßen ist der Plan festzustellen oder zu genehmigen oder die Entscheidung zu treffen, dass Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen. Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Nicht dazu gehören grundhafte Erneuerungen und Bauunterhaltungsmaßnahmen.

(2) Der Plan besteht aus Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass, die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen sowie Namen und gegenwärtige Anschriften der betroffenen Grundstückseigentümer erkennen lassen; Grundstückseigentümer dürfen dabei nach dem Grundbuch bezeichnet werden, soweit dem Träger des Vorhabens nicht dessen Unrichtigkeit bekannt ist.

(3) Im Rahmen der Planfeststellung unterliegen alle Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914), bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Solche Vorhaben sind

1. der Bau von Schnellstraßen,
2. der Bau neuer vier- oder mehrstreifiger Straßen oder die Verlegung oder der Ausbau von bestehenden Straßen zu vier- oder mehrstreifigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte oder ausgebauter Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von mindestens 10 Kilometer aufweist,
3. der Neu- oder Ausbau von Straßen, wenn das geplante Vorhaben
 - a) sich auf Gebiete, die nach den Richtlinien 79/409/EWG (Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, Amtsblatt der EG Nr. L 103 S. 1) oder 92/43/EWG (Richtlinie 92/43/ EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. L 206 S. 7, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EG vom 27. Oktober 1997, Amtsblatt der EG Nr. L 305 S. 42) unter besonderem Schutz stehen, oder auf Natur- oder Wasserschutzgebiete auswirkt oder
 - b) auf einer Länge von mehr als 2,5 Kilometer einen Nationalpark, ein Biosphärenreservat oder einen Naturpark berührt oder
 - c) auf einer Länge von mehr als 5 Kilometer ein Landschaftsschutzgebiet berührt oder
 - d) mehr als 2,5 Kilometer durch geschlossene Ortslagen mit überwiegender Wohnbebauung führt und auf der Grundlage der aktuellen Verkehrsprognosen eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 15.000 Kraftfahrzeugen pro Tag in einem Prognosezeitraum von zehn Jahren zu erwarten ist oder
 - e) mehr als 5 Kilometer durch Gebiete führt, die auf Grund ihrer historischen, kulturellen oder archäologischen Bedeutung unter Schutz gestellt sind.

Für den Bau oder Ausbau von Radwegen in Gebieten nach b) oder c) verdoppelt sich die Kilometerzahl. In Gebieten nach d) und e) bedürfen sie keiner Umweltverträglichkeitsprüfung.

Sofern ein Vorhaben zwar keine Schwellenwerte nach den Buchstaben b) bis e) erfüllt, aber mindestens zwei dieser Schwellenwerte zu über 75 vom Hundert erreicht werden, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Sofern ein Vorhaben die in den Buchstaben b) bis e) festgelegten Schwellenwerte nicht erfüllt, aber mit anderen Straßenbauvorhaben in einem engen räumlich-funktionalen und zeitlichen Zusammenhang steht und mit diesen gemeinsam einen Schwellenwert erfüllt, hat die Planfeststellungsbehörde im Einzelfall festzustellen, ob auf Grund der Kumulierung mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist und daher eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Dies gilt nicht,

wenn das beantragte Projekt weniger als 25 vom Hundert des Schwellenwertes aufweist.

(4) Bei Maßnahmen, die nach Abs. 3 einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, ist unbeschadet des Abs. 1 die Planfeststellung durchzuführen.

(5) Bebauungspläne ersetzen die Planfeststellung nach Abs. 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit durchzuführen.

(6) Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen; die Vorschriften des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Bekanntgabe von Planfeststellungsbeschlüssen bleiben im Übrigen unberührt.

(7) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft. Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede nach außen erkennbare Tätigkeit zur planmäßigen Verwirklichung des Vorhabens; eine Unterbrechung der Durchführung ist unschädlich.

(8) Bei Entscheidungen nach Abs. 1 entfällt das Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung.

VIII. Auszug aus dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG - MV)

§ 45 StrWG-MV Planfeststellung

(1) Neue Landesstraßen dürfen nur gebaut werden, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

(2) Für den Bau oder die Änderung von Kreisstraßen und von Gemeindestraßen ist die Planfeststellung zulässig, insbesondere wenn es sich um Straßen von besonderer Verkehrsbedeutung wie Zubringerstraßen zu Bundesfernstraßen handelt oder ein Enteignungsverfahren notwendig ist. Sofern es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt, ist für den Bau von Kreisstraßen, Gemeindestraßen und sonstigen Straßen eine Planfeststellung durchzuführen. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

(3) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen oder das Benehmen hergestellt worden ist. Soll eine Plangenehmigung für Vorhaben erteilt werden, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914), einzubeziehen. Die Plangenehmigung wird von der Planfeststellungsbehörde erteilt. Sie hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz.

(4) In einer Planfeststellung und Plangenehmigung kann im Rahmen der Gesamtplanung gleichzeitig auch über den Bau, die Veränderung oder Aufhebung anderer öffentlicher Straßen beschlossen werden.

(5) Wird eine Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz durchgeführt, so kann im Rahmen der Gesamtplanung gleichzeitig auch eine Planfeststellung für den Bau, die Veränderung oder Aufhebung anderer öffentlicher Straßen stattfinden. Auf diese finden die Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes über die Planfeststellung in ihrer jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung mit Ausnahme des § 17 Abs. 5 des Bundesfernstraßengesetzes.

(6) Die Planfeststellung und Plangenehmigung für Landesstraßen kann in Fällen von unwesentlicher Bedeutung entfallen, sofern sie nicht für die Durchführung des Enteignungsverfahrens erforderlich ist. Diese Voraussetzungen liegen insbesondere vor,

- a) wenn öffentlich-rechtliche Beziehungen nicht zu regeln sind oder
- b) wenn die erforderliche öffentlich-rechtliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Verleihung oder Zustimmung erteilt ist oder Vereinbarungen darüber vorliegen oder
- c) in den Fällen des § 48 Abs. 4 und § 68.

(7) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung nach den Absätzen 1 und 2. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40, 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 des Baugesetzbuches.

(8) Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(9) Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen; die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Bekanntgabe von Planfeststellungsbeschlüssen bleiben im Übrigen unberührt.

(10) Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder -änderungen behoben werden können.

(11) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Vor der Entscheidung ist eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Für die Zustellung und Auslegung sowie die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung sind die Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluss entsprechend anzuwenden.

(12) Wird das Vorhaben vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses aufgegeben, so stellt die Planfeststellungsbehörde das Verfahren durch Beschluss ein. Der Beschluss ist in den Gemeinden, in denen die Pläne ausgelegt haben, ortsüblich bekannt zu machen. Damit enden die Veränderungssperre nach § 46 und die Baubeschränkungen nach § 33.

IX. Auszug aus dem Niedersächsischen Straßengesetz (NStrG)

§ 38 NStrG Planfeststellung ⁽¹⁾

(1) Landes- und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Der Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen bedarf der vorherigen Planfeststellung, wenn hierfür eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Im Übrigen ist für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen im Außenbereich die Planfeststellung zulässig.

(2) Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. In dem Planfeststellungsbeschluss soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.

(3) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuchs ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 , 43 Abs. 1 , 2 , 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 des Baugesetzbuchs .

(4) Für das Planfeststellungsverfahren finden im Übrigen die insoweit allgemein geltenden landesrechtlichen Vorschriften mit folgenden Maßgaben Anwendung:

1. Der Plan ist auf Veranlassung der Anhörungsbehörde in den Gemeinden, in deren Gebiet die Straße liegt, einen Monat zur Einsicht auszulegen. Wird durch die Änderung eines ausgelegten Planes das Gebiet einer anderen Gemeinde berührt, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen.
2. In den Fällen, in denen auf eine Auslegung des Planes im Anhörungsverfahren verzichtet werden konnte, kann auch im Rahmen des § 74 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses und des festgestellten Planes unterbleiben.
3. Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Der Verlängerungsbeschluss ist öffentlich bekannt zu machen.
4. Soweit dem Träger der Straßenbaulast Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen auferlegt werden sollen, die zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Straßenverkehrsgeräusche erforderlich sind, oder soweit dem Betroffenen unter den Voraussetzungen des § 74 Abs. 2 oder des § 75 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Anspruch auf angemessene Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen zustehen würde, finden die §§ 41 und 42 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Anwendung.

(5) Die Aufgaben der Anhörungs- und der Planfeststellungsbehörde nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte für die Kreisstraßen und für Gemeindestraßen, für die eine Planfeststellung durchgeführt wird, als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches und für Bundes- und Landesstraßen als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches mit Ausnahme der im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen genannten Maßnahmen wahr. Überschreitet das Straßenbauvorhaben für eine Bundes- oder Landesstraße den Zuständigkeitsbereich des Landkreises oder der kreisfreien Stadt, so ist die Körperschaft zuständig, in deren Gebiet der größte Anteil des Vorhabens liegt. Die Zuständigkeit der großen selbständigen Städte und der selbständigen Gemeinden wird ausgeschlossen.

(1) Red. Anm.:

Vgl. Ausnahmemöglichkeit nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 des Modellkommunen-Gesetzes vom 8. Dezember 2005 (Nds. GVBl. S. 386)

X. Auszug aus dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW)

§ 38 StrWG NRW Notwendigkeit, Umfang und Inhalt der Planfeststellung, Plangenehmigung

(1) Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen, sofern für letztere eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

(1a) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein solches handelt, für das nach dem UVPG NW eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.
2. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.
3. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, und mit den nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbänden bei Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 Bundesnaturschutzgesetz verbunden sind, das Benehmen hergestellt worden ist. Einvernehmen muss erzielt werden mit den Gemeinden wegen deren Planungshoheit sowie mit den staatlichen Umweltämtern und den unteren Landschaftsbehörden.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung. § 74 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist entsprechend anwendbar; im Übrigen finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren auf die Erteilung der Plangenehmigung keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.

(2) Bei der Planfeststellung und der Plangenehmigung sind die von dem Vorhaben berührten Öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Mängel bei der Abwägung sind erheblich, wenn sie offensichtlich sind und das Abwägungsergebnis beeinflusst haben. Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führen zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können; §§ 45 und 46 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen bleiben unberührt.

(2a) Soweit für den Bau, die Änderung oder die Erweiterung einer Straße nach § 1 i.V.m. Anlage 1 Nrn. 15 bis 18 des UVPG NW eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen ist, müssen die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Vorprüfung des Einzelfalles den Anforderungen des UVPG NW entsprechen. Soweit bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Linienabstimmung erfolgt ist, soll die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden.

(3) Die Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
2. andere öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen,

3. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein solches handelt, für das nach dem UVPG NW eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Die Entscheidung hierüber trifft der Träger der Straßenbaulast.

(4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung. Für den Bau und für die wesentliche Änderung vorhandener Straßen ist die Umweltverträglichkeit zu prüfen; § 17 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist anzuwenden. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, so ist die Planfeststellung durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40, 42 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 des Baugesetzbuches.

(5) Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen im Außenbereich (§ 35 BauGB), für die keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ist die Planfeststellung oder Plangenehmigung zulässig.

(6) Die der Sicherheit und Ordnung dienenden Anlagen an Landesstraßen und Kreisstraßen, wie Polizeistationen, Einrichtungen der Unfallhilfe und der Verkehrsüberwachung, können, wenn sie eine unmittelbare Zufahrt zu diesen Straßen haben, zur Festsetzung der Flächen in die Planfeststellung oder Plangenehmigung einbezogen werden.

XI. Auszug aus dem Landesstraßengesetz von Rheinland-Pfalz (LStrG RP)

§ 5 LStrG RP Planfeststellung

(1) Landes- oder Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit abzuwägen. In die Planfeststellung können die auf Grund des Landesnaturschutzgesetzes notwendigen Maßnahmen und Lärmschutzanlagen einbezogen werden.

(2) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuchs (BauGB) ersetzen die Planfeststellungen nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen.

(3) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. es sich nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach § 5a eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und
3. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.

Die an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses erteilte Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung.

(4) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle unwesentlicher Bedeutung liegen vor, wenn

1. es sich nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach § 5a eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen

ist,

2. andere öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und
3. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind.

(5) Die oberste Straßenbaubehörde kann bei Gemeindestraßen und sonstigen Straßen auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast für die Durchführung von Baumaßnahmen die Planfeststellung nach den Bestimmungen dieses Gesetzes vorschreiben, wenn es sich um Straßen von besonderer Verkehrsbedeutung, insbesondere um Zubringerstraßen zu Bundesfernstraßen handelt. Dies gilt nicht, soweit ein Bebauungsplan nach § 9 BauGB oder ein Flurbereinigungsplan nach § 58 des Flurbereinigungsgesetzes vorliegt.

§ 5a LStrG Umweltverträglichkeitsprüfung

(1) Für die in Anlage 1 aufgeführten Vorhaben ist, wenn die zur Bestimmung ihrer Art jeweils genannten Merkmale vorliegen, eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist im Rahmen einer Planfeststellung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 5 Satz 1 durchzuführen, soweit nicht ein Bebauungsplan nach § 9 BauGB vorliegt. § 5 Abs. 2 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

(2) Für die auf der Grundlage des Absatzes 1 Satz 1 durchzuführenden Prüfungen sind die §§ 1, 2, 3b und 3c Abs. 1, § 3e Abs. 1 und die §§ 5 bis 14 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350) in der jeweils geltenden Fassung mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass an die Stelle der Anlagen 1 und 2 UVPG die Anlagen 1 und 2 dieses Gesetzes treten. Für die Bestimmung der Linienführung nach § 4 ist § 15 Abs. 1, 2 und 4 UVPG entsprechend anzuwenden.

(3) Die Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbehörde stellt auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast oder anlässlich eines Ersuchens nach § 5 UVPG, andernfalls nach Beginn des Verfahrens, das der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens dient, auf der Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben sowie eigener Informationen unverzüglich fest, ob nach Absatz 1 Satz 1 für das Vorhaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Diese Feststellung ist, sofern eine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c UVPG vorgenommen worden ist, der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes in der Fassung vom 23. August 2001 (BGBl. I S. 2218) in der jeweils geltenden Fassung zugänglich zu machen; soll eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterbleiben, ist dies bekannt zu geben. Die Feststellung ist nicht selbstständig anfechtbar.

(4) Im Falle eines Bebauungsplans sind an Stelle der Absätze 2 und 3 gemäß Anlage 1 Nr. 18.9 UVPG die Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung anzuwenden.

XII. Auszug aus dem Saarländischen Straßengesetz (Saarl StrG)

§ 39 Saarl StrG Voraussetzungen der Planfeststellung

(1) Vor dem Bau neuer oder der wesentlichen Änderung bestehender Landstraßen I. Ordnung und Landstraßen II. Ordnung ist das Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. In dem Planfeststellungsbeschluss soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.

(2) Auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast soll vor dem Bau neuer oder zur wesentlichen Änderung von Gemeindestraßen und sonstigen öffentlichen Straßen ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, wenn es sich um eine isolierte Straßenplanung handelt, für die die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist.

(3) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuchs in seiner jeweils geltenden Fassung ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen. In diesen Fällen gilt § 40 des Baugesetzbuchs.

(4) Die Planfeststellung kann entfallen,

1. wenn mit den Betroffenen die für die Durchführung der Baumaßnahme erforderlichen Vereinbarungen zu Stande kommen,
2. wenn die in anderen Gesetzen vorgeschriebene öffentlich-rechtliche Genehmigung, Verleihung, Erlaubnis oder Zustimmung für das Bauvorhaben erteilt ist,
3. im Falle des § 44 Abs. 4,
4. in Fällen von unwesentlicher Bedeutung.

(5) Werden im Planfeststellungsverfahren öffentliche Interessen berührt, für die die Zuständigkeit von Bundesbehörden gegeben ist, und kommt eine Verständigung zwischen der Planfeststellungsbehörde und den genannten Behörden nicht zu Stande, so kann die Planfeststellungsbehörde nur insoweit entscheiden, als die zuständigen Bundesbehörden zugestimmt haben.

XIII. Auszug aus dem Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (SächsStrG)

§ 39 SächsStrG Planfeststellung

(1) Staatsstraßen und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Dasselbe gilt für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Absatz 2 erforderlich ist.

(2) Erforderlichkeit und Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmen sich nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914, 1921), sowie des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen (SächsUVPG) vom 1. September 2003 (SächsGVBl. S. 418), in den jeweils geltenden Fassungen.

(3) Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. Es gelten die §§ 72 bis 78 Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

(4) Wird ein Planfeststellungsverfahren zur Änderung einer Staatsstraße, einer Kreisstraße, einer Gemeindestraße oder einer sonstigen öffentlichen Straße durchgeführt, kann von einer förmlichen Erörterung im Sinne von § 73 Abs. 6 Verwaltungsverfahrensgesetz und von § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG abgesehen werden. Vor dem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens ist den Einwendenden Gelegenheit zur Äußerung zu geben. § 4 SächsUVPG bleibt im Übrigen unberührt.

(5) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung nach Maßgabe des § 74 Abs. 6 Satz 1 und 3 Verwaltungsverfahrensgesetz erteilt werden. Die Erteilung einer Plangenehmigung ist auch zulässig, wenn Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfest-

stellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Soll eine Plangenehmigung für ein Vorhaben erteilt werden, für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Absatz 2 durchgeführt werden muss, ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG einzubeziehen. Bedarf die Genehmigung des Einvernehmens einer anderen Behörde, ist über das Einvernehmen innerhalb von einem Monat nach Übermittlung des Bescheidentwurfs zu entscheiden. Nach fruchtlosem Verstreichen der Frist gilt das Einvernehmen als erteilt.

(6) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung nach Maßgabe des § 74 Abs. 7 Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Entscheidung hierüber trifft die Straßenbaubehörde. Ein Fall von unwesentlicher Bedeutung liegt nicht vor, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

(7) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850, 2852), in der jeweils geltenden Fassung, ersetzen die Planfeststellung. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes abgewichen werden, ist die Planfeststellung oder Plangenehmigung insoweit durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40, 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 BauGB.

(8) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit der Planfeststellung oder der Plangenehmigung begonnen, tritt er außer Kraft.

(9) Anhörungsbehörde, Planfeststellungsbehörde und Plangenehmigungsbehörde ist das Regierungspräsidium. Dies gilt auch für Bundesfernstraßen.

(10) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung.

XIV. Auszug aus dem Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA)

§ 37 StrG LSA Planfeststellung, Plangenehmigung

(1) Landesstraßen dürfen nur gebaut oder in ihrer Linienführung wesentlich verändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für Kreisstraßen und für Gemeindestraßen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts, sofern im Folgenden nichts anderes bestimmt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit abzuwägen.

(2) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Land Sachsen-Anhalt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,
2. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und
3. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

Die Plangenehmigung wird von der Planfeststellungsbehörde im nicht förmlichen Verwaltungsverfahren erteilt. Sie hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom

25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch Artikel 7 § 3 des Betreuungsgesetzes vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002), in Verbindung mit § 1 des Vorschaltgesetzes zum Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 17. Dezember 1992 (GVBl. LSA S. 868). Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung können in Fällen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Land Sachsen-Anhalt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
3. öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen.

Die Entscheidungen hierüber trifft die Planfeststellungsbehörde.

(4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuchs ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Fortsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist insoweit der Bebauungsplan zu ändern oder zu ergänzen oder die Planfeststellung durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 44 des Baugesetzbuchs.

(5) Im Planfeststellungsverfahren veranlasst die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat, die Einholung der Stellungnahme der Behörden und Stellen sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus. Sie machen die Auslegung vorher ortsüblich bekannt. Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 Abs. 5 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes benachrichtigt werden.

(6) Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Bekanntmachung der Einwendungsfrist hinzuweisen. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden brauchen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt zu werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(7) Die Erörterung nach § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung ab.

(8) Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen. Im Übrigen gelten die Vorschriften des § 74 Abs. 4 Satz 2 und 3 sowie Abs. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

(9) Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

(10) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast von der

Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Vor der Entscheidung ist eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Für die Zustellung und Auslegung sowie die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung sind die Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluss entsprechend anzuwenden.

XV. Auszug aus dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG SH)

§ 40 StrWG SH Voraussetzung der Planfeststellung und der Plangenehmigung

(1) Neue Landesstraßen dürfen nur gebaut werden, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

(2) Für den Bau oder die Änderung von Kreis- und Gemeindestraßen sowie von sonstigen öffentlichen Straßen ist ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen, wenn ein Enteignungsverfahren notwendig ist oder entsprechend den Voraussetzungen der Anlage 1 zu § 3 des Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, (Landes-UVP-Gesetz) vom 13. Mai 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 246) eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Im Übrigen ist auf Antrag des Straßenbaulastträgers die Planfeststellung zulässig.

(3) an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben,
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist; die Regelung des § 7a Abs. 6 Satz 2 des Landesnaturschutzgesetzes bleibt bei Entscheidungen über den Ausgleich bei Eingriffen in die Natur unberührt, und
3. es sich um ein Vorhaben handelt, für das nach der Anlage 1 zu § 3 des Landes-UVP-Gesetzes eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchzuführen ist.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

(4) In einer Planfeststellung oder Plangenehmigung nach den Absätzen 1 bis 3 kann im Rahmen der Gesamtplanung gleichzeitig auch über den Bau, die Veränderung oder die Aufhebung anderer öffentlicher Straßen beschlossen werden.

(5) Wird eine Planfeststellung oder ein Plangenehmigungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz durchgeführt, so kann im Rahmen der Gesamtplanung gleichzeitig auch eine Planfeststellung oder eine Plangenehmigung für den Bau, die Veränderung oder die Aufhebung anderer öffentlicher Straßen stattfinden. Auf diese finden die Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes über die Planfeststellung in ihrer jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung. Die Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde nach § 17 Abs. 5 des Bundesfernstraßengesetzes bei Meinungsverschiedenheiten die Weisung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen einzuholen, erstreckt sich nicht auf die Planung der anderen öffentlichen Straßen im Sinne des Satzes 1.

(6) Die Planfeststellung oder die Plangenehmigung kann in Fällen von unwesentlicher Bedeutung entfallen, sofern

sie nicht für die Durchführung des Enteignungsverfahrens erforderlich ist. Diese Voraussetzungen liegen insbesondere vor,

- a) wenn öffentlich-rechtliche Beziehungen nicht zu regeln sind oder
- b) wenn die erforderliche öffentlich-rechtliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Verleihung oder Zustimmung erteilt ist oder Vereinbarungen darüber vorliegen oder
- c) in den Fällen des § 44 Abs. 3 .

(7) Bebauungspläne im Sinne des § 30 des Baugesetzbuchs ersetzen die Planfeststellung nach den Absätzen 1 und 2. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 , 43 Abs. 1 , 2 , 4 und 5 sowie § 44 Abs. 1 bis 4 des Baugesetzbuchs .

XVI. Auszug aus dem Thüringer Straßengesetz (ThürStrG)

§ 38 ThürStrG Planfeststellung

(1) Landesstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Das gilt auch, sofern es sich beim Bau von Kreisstraßen, Gemeindestraßen oder sonstigen öffentlichen Straßen um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt. Ansonsten soll für Kreisstraßen und kann für Gemeindestraßen im Außenbereich ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die Bestimmungen des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes , sofern im Folgenden nichts anderes bestimmt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Belange des Umweltschutzes abzuwägen.

(2) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung wird von der Planfeststellungsbehörde erteilt. Sie hat die Rechtswirkung der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes . Soll für ein Vorhaben, für das nach dem Thüringer UVP-Gesetz eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, anstelle eines Planfeststellungsverfahrens eine Plangenehmigung erteilt werden, ist die Öffentlichkeit entsprechend § 4 ThürUVPG in Verbindung mit § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen.

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung können in Fällen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
2. öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen.

Die Entscheidung hierüber trifft die Planfeststellungsbehörde.

(4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 44 des Baugesetzbuches .

(5) Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(6) Anhörungsbehörde ist das Landesverwaltungsamt. Planfeststellungsbehörde ist das für Straßenbau zuständige Ministerium.

(7) Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens, den beteiligten Trägern öffentlicher Belange und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen; Gleiches gilt für die Plangenehmigung. Die Bestimmungen des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Bekanntgabe von Planfeststellungsbeschlüssen bleiben im Übrigen unberührt.

(8) Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

(9) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Vor der Entscheidung ist eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Für die Zustellung und Auslegung sowie die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung sind die Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluss entsprechend anzuwenden.

B. FRAGEBOGEN ZUR PLANGENEHMIGUNG NACH § 17 ABS. 1 A FSTRG UND DEM LANDESSTRAßENGESETZ (BUNDESWEITE BEHÖRDENUMFRAGE AUS DEM JAHRE 2001)

Bitte in **kurzen Stichworten** beantworten, soweit möglich! **WICHTIG insb. Frage 1 und 2!**

I. Plangenehmigung in der Praxis:

1.a.) Wieviel Zeit benötigt *aa) ein Planfeststellungsverfahren, bb) ein Plangenehmigungsverfahren und cc) das Entfallen von PF³⁴¹⁹ u. PG³⁴²⁰* (Planfreistellung in Fällen unwesentlicher Bedeutung nach § 17 II FStrG) von der Einreichung der Unterlagen bis zur Entscheidung im Durchschnitt?

1.b.) Jeweils kürzeste Dauer?

1.c.) Jeweils längste Dauer?

2.) „Anzahl“ der Planungen, die durch Planfeststellung, Plangenehmigung und Planfreistellung zugelassen werden? (Wenn keine genauen Zahlen vorliegen, bitte ca.-Angaben.) Ist eine Entwicklung ablesbar bzw. absehbar?

3.) Skizzieren Sie bitte **kurz**, wie das Plangenehmigungsverfahren und die Planfreistellung im Regelfall ablaufen. Kümmert sich der Vorhabenträger um eventuell erforderliche Einverständniserklärungen?

4.1.) Wie wird festgestellt, ob „*Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden*“?

4.2.) Zählen auch Mieter und Pächter zu diesem Personenkreis?

4.3.) Wann sind „*Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt*“?

5.1.) Kommt es aufgrund der nicht zu beteiligenden Öffentlichkeit zu einer deutlichen Zeiterparnis?

5.2.) Fehlen der Behörde dadurch „ortsnahe“ Informationen?

5.3.) Findet eine Anhörung auch statt, wenn schon eine Einverständniserklärung desjenigen vorliegt?

5.4.) Entspricht der Prüfungsumfang einer PF der einer PG?

6.) Findet eine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände bei der Plangenehmigung statt? Wenn ja, warum?

7.1.) Wird eine UVP/UVS bei der Plangenehmigung durchgeführt (obwohl gesetzlich nicht normiert)? Seit wann?!?

7.2.) Falls Nr. 7.1. bejaht: Warum wird eine UVP bei der Plangenehmigung durchgeführt? (Verwaltungsvorschrift, Runderlaß, UVP-ÄndRL...) Mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (in „abgespeckter“ Form)?

8.) Werden Vorhaben, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können, auch durch Plangenehmigungen oder ausschließlich durch Planfeststellungen zugelassen?

³⁴¹⁹ PG = Plangenehmigung (-sverfahren).

³⁴²⁰ PF = Planfeststellung (-sverfahren).

9.1.) Finden die §§ 71 a ff. VwVfG (Beschleunigung von Genehmigungsverfahren: *Beratung, Auskunft, Sternverfahren und Antragskonferenz*) Anwendung bzw. was nicht?

9.2.) Erleichtern oder verzögern sie die Behördenpraxis?

10.) Wird die Plangenehmigung öffentlich bekannt gemacht?

11.) Welche typischen Anwendungsbereiche eröffnen sich der Plangenehmigung/Planfreistellung?

12.) WICHTIG: Gibt es einen Musterfall, der anderen Behörden als praxisgerechte Orientierung dienen könnte? (eventuell erfolgt späterer auszugsweiser Abdruck in der Dissertation)

13.1.) Erleichtert die Plangenehmigung die Behördenarbeit nachhaltig, so daß eine deutliche *Verfahrensbeschleunigung* eintritt?

13.2.) Ist die Plangenehmigung/Planfreistellung praxistauglich?

14.) Gibt das Plangenehmigungsverfahren/die Planfreistellung Anlaß zu Änderungen oder Verbesserungen?

II. Rechtsschutz:

15.) Wurden Plangenehmigungen bereits angefochten? Aus welchem Grund? (Bitte wenn möglich Entscheidung mit Fundstelle bzw. Aktenzeichen mit Gericht und Datum angeben.)

16.) Hatten Klagen bzw. Anordnungen auf aufschiebende Wirkung (=Baustop) bislang Erfolg?

III. Abschließende Einschätzungen:

17.) Fazit der Praxis zur Plangenehmigung (positiv/negativ)? Sonstige Anmerkungen...

18.1.) Wie ist es zu beurteilen, wenn voraussichtlich ab Mitte 2001 eine formelle UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei Plangenehmigungsverfahren durchzuführen ist, soweit es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt? (Umsetzung der UVP-ÄndRL in BR-Drs. 674/00 v. 21.12.2000, sowie VerkVÄndG in BR-Drs. 641/00 v. 10.11.2000 = Anrufung des Vermittlungsausschusses)

18.2.) Ist die Plangenehmigung dann noch eine interessante Alternative zur Planfeststellung?

19.) Wie lange dauert im Durchschnitt eine UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung)? (Prüfungsmehraufwand abhängig von der Größe des Projekts?)

C. BEHÖRDENUMFRAGE ZUR PLANGENEHMIGUNG NACH § 17 I B FSTRG (UMFRAGE IN DEN NEUEN LÄNDERN AUS DEM JAHRE 2004)

1.) Wie stellt sich das Verhältnis seit dem 3.8.2001 dar? Also wie viele Planfeststellungen nach § 17 I FStrG, Plangenehmigungen ohne UVP gem. § 17 I a FStrG sowie Plangenehmigungen mit UVP nach § 17 I b FStrG wurden erteilt und wie oft sind PF u. PG nach § 17 II FStrG entfallen?

Zulassungsverfahren:	2001	2002	2003	2004
Planfeststellung (§ 17 I FStrG)				
PG <i>ohne</i> UVP (§ 17 I a FStrG)				
PG <i>mit</i> UVP (§ 17 I b FStrG)				
Verzicht (§ 17 II FStrG)				

Falls keine genauen Angaben vorliegen, reicht auch eine Größenordnung (*ca-Angaben*) bzw. das ungefähre Verhältnis!

2.) Gibt es eine Veränderung / Entwicklung von Ende 2001 bis 2004?

3.) Wie sieht das Verhältnis im jeweiligen Landesstraßenbereich aus?

4.) Wie beurteilen Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 I b S. 2 FStrG, der auf § 9 III UVPG verweist? Ist sie förderlich oder unnötig?

5.) Wie beurteilen Sie die Mitwirkung von (Naturschutz-) Vereinen in Plangenehmigungsverfahren i.S.v. § 17 I b FStrG nach § 60 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG? Ist sie sinnvoll?

6.) Wie lange dauert ein Verfahren nach § 17 I b FStrG nunmehr im Durchschnitt bzw. wieviel länger?

D. GEGENÜBERSTELLUNG PLANFESTSTELLUNG/ PLANGENEHMIGUNG

D. Gegenüberstellung	Planfeststellung	Plangenehmigung	Zeitersparnis
Einleitung:	Antrag auf Planfeststellung durch Vorhabenträger bei der Anhörungsbehörde	Antrag auf Plangenehmigung durch Vorhabenträger bei der Planfeststellungsbehörde	
1. Auslegung / Bekanntmachung:	<p>Die Anhörungsbehörde veranlasst innerhalb <u>1 Monats</u>, § 17 Abs. 3 a FStrG / § 3 Abs.1 VerkPBG,</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Einholung der Stellungnahmen der Behörden - sowie Auslegung des Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, - Frist für Auslegung für die Gemeinde: innerhalb von <u>3 Wochen</u> nach Zugang, § 17 Abs. 3 b FStrG / § 3 Abs. 2 S. 1 VerkPBG - Dauer der Auslegung: <u>1 Monat</u>, § 73 Abs. 3 VwVfG 	<ul style="list-style-type: none"> - Frist für Auslegung für die Gemeinde: <u>3 Wochen</u> nach Zugang - 2 Wochen 	<p>1 Monat</p> <p>2 Wochen</p>
2. Frist für Einwendungen / Stellungnahmen:	<p>- Die Behörden haben innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist (längstens 3 Monate) ihre Stellungnahmen abzugeben, § 17 Abs. 3 b FStrG / § 3 Abs. 1 S. 3 VerkPBG</p> <p>Diese 3-Monats-Frist läuft parallel zur Vorbereitung der Auslegung durch die Gemeinde (3 Wochen), die Auslegung der Planunterlagen (1 Monat) und die anschließende Präklusionsfrist von 2 Wochen, so dass der zusätzliche Zeitbedarf max. nur etwa 3 Wochen beträgt</p> <p>Jeder dessen Belange berührt werden, kann bis <u>2 Wochen</u> nach Ablauf der Auslegungsfrist (1 Monat) schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde Einwendungen erheben, § 73 Abs. 4 VwVfG</p> <p>(Zeitbedarf v. Ende d. Auslegung bis Ablauf d.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - entfällt, weil die Beteiligung bereits vom Vorhabenträger <u>vor</u> der Antragstellung zur PG durchgeführt wird - ebenso aber: Auslegungsfrist 2 Wochen (s. Nr. 1) 	<p>Aus nebenstehendem Grund nicht als Zeitersparnis angerechnet</p>

	Präklusionsfrist 2 Wochen)	- (2 Wochen)	
3. Erörterung:	Die Anhörungsbehörde erörtert innerhalb v. <u>3 Monaten</u> nach der Einwendungsfrist (Erörterungstermin); die Bekanntmachung erfolgt mind. 1 Woche vorher, maßgebend ist d. Bekanntgabe im amtl. Veröffentlichungsblatt. (Die Anhörungsbehörde kann auf eine förmliche Erörterung bei <u>Änderung</u> einer Bundesfernstraße verzichten, § 17 Abs. 3 c FStrG.) (Dann ist den Einwendern nach § 17 Abs. 3 c S. 4 FStrG Gelegenheit zur Äußerung zu geben.) (Dauer mit Erörterungstermin max. 3 Monate.)	- entfällt	3 Monate
4. Stellungnahme der Anhörungsbehörde:	Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens im Falle eines Erörterungstermins innerhalb <u>1 Monats</u> eine Stellungnahme gegenüber der PF-Behörde ab. Im Falle des Verzichts auf den erörterungstermin beträgt die Frist 6 Wochen. (Dauer mit Erörterungstermin max. 1 Monat, ohne Erörterungstermin 6 Wochen)	- entfällt	1 Monat
Anhörung, Dauer insgesamt:	7 Monate/1 Woche (mit Erörterungstermin) 4 Monate/3 Wochen (ohne Erörterungstermin)	1 Monat/3 Wochen	
5. PFB/PG:	Die PF-Behörde stellt den Plan fest, § 17 Abs. 5 FStrG (<i>Planfeststellungsbeschluss</i>)	Die PF-Behörde erteilt die <i>Plangenehmigung</i> .	

Ergebnis:

Planfeststellung mit Erörterungstermin = 7 Monate / 1 Woche

Planfeststellung ohne Erörterungstermin = 4 Monate / 3 Wochen

Plangenehmigung (einschließlich UVP) = 1 Monat / 3 Wochen

Ersparnis: 5 Monate 2 Wochen bzw. 3 Monate**insgesamt:**

5 Monate

2 Wochen

LITERATURVERZEICHNIS

- Adamek, Melanie H.** EG-Richtlinien im Umweltrecht (Mit besonderer Betrachtung der Möglichkeit der innerstaatlichen Wirkung auch in multipolaren Interessenskonflikten), Schriften zum Umweltrecht, Band 1, Starnberg, Diss. 1997
- Ahlborn, Ilkka-Peter** Rechtliche Aspekte der Umsetzung der Aarhus-Konvention in das Fachplanungsrecht unter Berücksichtigung des Straßenrechts, Lüneburg, im Erscheinen
- Ahlborn, Ilkka-Peter** Der Natur- und Landschaftsschutz in der Plangenehmigung, zur Veröffentlichung vorgesehen
- Albin, Silke** Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Schriften zum Europäischen Recht Band 61, Berlin, Diss. 1999
- Albin, Silke** Defizite bei der Umsetzung von EG-Richtlinien durch die BRD: Stand – Probleme – Auswirkungen, 1997 (n.V. Manuskript)
- Albin, Silke / Müller-Kraenner, Sascha** Deutsche Umweltpolitik in Europa - Abschied von einer Vorreiterrolle, ZUR 1999, S. 73 - 77
- Alexander, Hans** Verfahrensbeschleunigung auch im Landesbereich – Neue straßenplanungs- und entschädigungsrechtliche Vorschriften in Baden-Württemberg, DAR 1993, S. 138 - 142
- Alexander, Hans** Neue straßenplanungs- und entschädigungsrechtliche Vorschriften in Baden-Württemberg, BWVP 1992, S. 265 ff.
- Ammelburger, Thomas** Zentrale Probleme des Straßenrechts – Bericht über ein Forschungsseminar am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, NVwZ 1995, S. 873 f.
- Aschermann, Hans-Günther** Kleiner Planfeststellungsratgeber für Vorhabensträger, Herausgeber: Freie und Hansestadt Hamburg (Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenaufbau, Planfeststellungsbehörde),
3. Auflage, Hamburg, März 2003
1. Auflage, Hamburg, März 2001
- Axer, Peter** Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, DÖV 1995, S. 495 - 501
- Balla, Stefan / Hartlik, Joachim / Peters, Heinz-Joachim** Die aktuelle behördliche Screening-Praxis (Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage zur Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c UVPG), Zeitschrift Naturschutz u. Landschaftsplanung 2004, S. 171 - 177
- Balleis, Kristina** Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände: Zugleich eine vergleichende Untersuchung der Regelungen in den Landesnaturschutzgesetzen, Frankfurt am Main, Diss. 1996
- Barth, Michael / Demmke, Christoph / Ludwig, Grit** Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts im Bereich des Umweltrechts, NuR 2001, S. 133 - 142
- Battis, Ulrich / Krauzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter** Kommentar zum Baugesetzbuch, 8. Auflage, München, 2002
- Becker, Ulrich** Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration, VerwArch 1996, S. 581 - 617
- Behrens, Fritz** Der Faktor Zeit im Prozeß der Rechtsfindung – Reflexionen über die gegenwärtige Beschleunigungsdiskussion, NWVBl. 1996, S. 121 - 124
- Bender, Bernd** Zur normativen Tragweite des § 14 I WassHG, NVwZ 1984, S. 9 - 13
- Berkemann, Jörg** Die neueste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum

- Straßenfachplanungsrecht (1999 bis 2002), in: Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren, S. 121 - 162, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 158, Berlin, 2003
- Bidinger, Helmuth** Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, 1. Band, 2. Auflage, Loseblattsammlung, Berlin, Stand 1/2002
- Blümel, Willi** Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung), DVBl. 1997, S. 205 - 216
- Blümel, Willi** Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht Band 1, Verfahrensbeschleunigung: Wirtschaft - Verwaltung - Rechtsschutz, S. 17 - 33, Osnabrück, 1997
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsbericht Nr. 85, Speyer, 1990, 2. unveränderte Auflage 1995
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Verkehrswegerecht im Wandel (Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1993 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei d. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 115, Berlin, 1994
- Blümel, Willi** Die Planfeststellung, Zweiter Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht - Habilitationsschrift aus dem Jahre 1967 -, 2 Bände, Speyerer Forschungsbericht Nr. 140, Speyer, 1994
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau - Innenstadtverkehr: Vorträge des Forschungsseminars am 26./27. Oktober; in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Speyer, 2. Auflage, 1993
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Verkehrswegeplanung in Deutschland: Vorträge des Forschungsseminars am 28./29. Oktober 1991, Speyerer Forschungsbericht Nr. 105, Speyer, 3. unveränderte Auflage 1993
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Verkehrslärmschutz - Verfahrensbeschleunigung, Speyerer Forschungsbericht Nr. 95, Speyer, 2. unveränderte Auflage 1995
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Speyerer Forschungsbericht Nr. 55, Speyer, 1987
- Blümel, Willi (Hrsg.)** Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: ders. (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, S. 23 - 91, Berlin, 1982
- Blümel, Willi** Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, S. 697 - 711
- Blümel, Willi (Hrsg.) / Kühlwetter, Hans-Jürgen** Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, Speyerer Forschungsberichte Nr. 175, Speyer, 1997
- Blümel, Willi (Hrsg.) / Kühlwetter, Hans-Jürgen** Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts (Vorträge und Diskussionsbeiträge im Rahmen des Forschungsseminars am 13.-15. September 1995 in Verbindung mit dem Eisenbahn-Bundesamt), Speyerer Forschungsbericht Nr.160, Speyer, 1996
- Blümel, Willi (Hrsg.) / Magiera, Siegfried / Merten, Detlef / Sommermann, Karl-Peter** Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, Speyerer Forschungsbericht Nr. 117, Speyer, 4. unveränderte Auflage 1994
- Blümel, Willi / Pfeil, Martin (Hrsg.)** Neuere Entwicklungen im Umwelt- und Verwaltungsverfahrensrecht, 2. unveränderte Auflage, Speyerer Forschungsberichte Nr. 145, Speyer, 1997
- Blümel, Willi / Pfeil, Martin (Hrsg.)** Neue Länderstraßengesetze, Speyerer Forschungsberichte Nr. 127, Speyer, 1993
- Blümel, Willi / Pitschas, Rainer (Hrsg.)** Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 114, Berlin, 1994
- Blümel, Willi /** Die Planfeststellung in der Flurbereinigung: unter besonderer Berücksichtigung

- Ronellenfitsch, Michael** (*Hrsg.*) sichtigung der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz; Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten, Hilstrup (Westf.), 1975
- Böhm, Monika** Umsetzungsdefizite und Direktwirkung der IVU- und UVP-Änderungsrichtlinien?, ZUR 2002, S. 6 – 11
- Bohne, Eberhard** Versicherungsmodelle zur Investitionsbeschleunigung und zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Anlagenzulassungsrecht, DVBl. 1994, S. 195 - 203
- Bohne, Eberhard** Aktuelle Ansätze zur Reform umweltrechtlicher Zulassungsverfahren, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, S. 41 – 81, Berlin, 1994
- Bonk, Heinz Joachim** Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch d. Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz, NVwZ 1997, S. 320 - 330
- Bracher, Christian-Dietrich** Nachholung der Anhörung bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens?, DVBl. 1997, S. 534 - 538
- Bramer, Gottfried** Konzentrationswirkung der Plangenehmigung nach § 41 Abs. 4 Satz 1 FlurbG?, NuR 1981, S. 201 - 204
- Brandt, Kerstin** Präklusion im Verwaltungsverfahren, NVwZ 1997, S. 233 - 237
- Breuer, Rüdiger** Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, S. 77 – 108, Köln u.a., 1997
- Breuer, Rüdiger** Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonn, 1968
- Brohm, Winfried** Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, München, 2002
- Brohm, Winfried** Beschleunigung der Verwaltungsverfahren – Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?, NVwZ 1991, S. 1025 - 1033
- Broß, Siegfried** Beschleunigung von Planungsverfahren; in: Blümel (Hrsg.), Verkehrslärmschutz – Verfahrensbeschleunigung, S. 69 ff., Speyerer Forschungsbericht Nr. 95, Speyer, 2. unveränderte Auflage 1995
- Broß, Siegfried** Beschleunigung von Planungsverfahren, DVBl. 1991, S. 177 - 185
- Bruns, Bernhard** Privatfinanzierung: Erfahrungen, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, S. 159 – 170, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 115, Berlin, 1994
- Büllesbach, Rudolf** Möglichkeiten der Beschleunigung von parallelen Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, S. 710 - 719
- Büllesbach, Rudolf /
Rieß, Joachim** Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 1995, S. 444 - 449
- Bullinger, Martin** Investitionsförderung durch nachfragegerechte und kooperative Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, JZ 1994, S. 1129 - 1132
- Bullinger, Martin** Beschleunigte Genehmigungs- und Planungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, S. 127 – 149, Berlin, 1994
- Bullinger, Martin** Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben: ein Beitrag zur zeitlichen Harmonisierung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden, 1991
- Bülow, Petra** Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts unter besonderer Berücksichtigung des Planfeststellungsrechts, Rothenburg o. Tbr., 1996
- Bülow, Petra /
Pfeil, Martin** Straßenrecht für die neuen Länder – ein Schritt nach vorne?, LKV 1994, S. 33 - 39
- Bundesministerium für Wirtschaft** (*Hrsg.*) Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Bonn, 1997
- Bundesministerium für Wirtschaft** Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: Bericht

- (Hrsg.) der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (Schlichter-Kommission), Baden-Baden, 1994
- Bunge, Thomas** Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG – am Beispiel der Anfechtungsklage –, ZUR 2004, S. 141 - 148
- Busch, Manfred** Beschleunigung von Genehmigungsverfahren in der Verwaltungspraxis, UVP-report 1996, S. 116 - 119
- Busse, Volker** Verfahrenswege zu einem „schlankeren Staat“, DÖV 1996, S. 389 - 396
- Cahn, Andreas** Zwingendes EG-Recht und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, ZEuP 1998, S. 974-980
- Calliess, Christian** Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ im Verwaltungsrecht?), NJW 2003, S. 97 - 102
- Caspar, Johannes** Der Transrapid: Ein Fachseminar der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Hamburg am 11.6.1996, NVwZ 1997, S. 150 - 152
- Caspar, Johannes** Ausverkauf oder Flexibilisierung des Umweltrechts?, ZRP 1995, S. 410 - 413
- Creifelds, Carl** Rechtswörterbuch, 18. Auflage, München, 2004
- Weber, Klaus (Hrsg.)**
- Czychowski, Manfred** Kommentar zum WHG, 7. Auflage, München, 1998
- Czychowski, Manfred** Das Bundeswasserstraßengesetz, DVBl. 1968, S. 573 - 577
- Czychowski, Manfred / Reinhardt, Michael** Kommentar zum WHG, 8. Auflage, München, 2003
- v. **Danwitz, Thomas** Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 - 282
- v. **Danwitz, Thomas** Umweltrechtliche Präklusionsnormen zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzgarantie – Europäische Variationen über ein klassisches Thema –I, UPR 1996, S. 323 - 328
- v. **Danwitz, Thomas** Zum Anspruch auf Durchführung des „richtigen“ Verfahrens, DVBl. 1993, S. 422 - 428
- DEGES, Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- u. -bau GmbH (Hrsg.)** DEGES: report 2005/2006 (Management von Verkehrsinfrastrukturprojekten: Planung – Bau – Recht – Finanzen), erhältlich über DEGES, Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und bau GmbH, Zimmerstr. 54, 10117 Berlin, Sep. 2005
- DEGES: report 2000/2001
 - DEGES: report 1999
- Dippel, Martin** Alte und neue Anwendungsprobleme der §§ 36, 38 BauGB, NVwZ 1999, S. 921 - 928
- Dose, Nicolai** Ursachen für langandauernde Genehmigungsverfahren, in: Dose/Holznel/Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren: Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandortes Deutschland, S. 91 – 107, Bonn, 1994
- Dose, Nicolai / Holznel, Bernd / Weber, Volker (Hrsg.)** Beschleunigung von Genehmigungsverfahren: Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandortes Deutschland, Bonn, 1994
- Dross, Miriam** Die Access-Studie: Konsequenzen für den Richtlinienvorschlag zu

- Dross, Miriam** Die Wirksamkeit von Verbandsklagen in (West)Europa – Ergebnisse der Studie „Access to Justice“, einer neuen Untersuchung der Verbandsklage in acht Staaten der EU, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerechten im Umweltschutz, S. 3 – 6, abrufbar unter www.ufu.de, Berlin, Stand 9. September 2003
- Ebling, Wilfried** Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, Berlin, Diss. 1993
- Eckert, Lucia** Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyerer Forschungsberichte Nr. 164, Speyer, 1997
- Eckert, Lucia** Stand der Beschleunigungsgesetzgebung, in: Blümel/ Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, S. 71 – 83, Speyerer Forschungsberichte Nr. 175, Speyer, 1997
- Edhofer, Manfred / Willmitzer, Reiner** Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Handkommentar zum BayStrWG, 10. Auflage, München, 2000
- Enders, Rainald / Krings, Michael** Zur Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung durch das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, DVBl. 2001, S. 1242 - 1252
- Engelsberger, Christian** Der Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes: rechtliche Vorgaben und Verwaltungspraxis anhand einer empirischen Umfrage bei Behörden und Umweltschutzverbänden in Deutschland, Berlin, 1998
- Epiney, Astrid** Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 176 - 184
- Epiney, Astrid** Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 - 495
- Epiney, Astrid** Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht – Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, S. 229 - 233
- Epiney, Astrid / Sollberger, Kaspar** Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht – Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - (UBA-FB 000243) - im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin, 2002
- Erbguth, Britta** Naturschutz und Europarecht: Wie weit reicht die Pflicht zur Alternativenprüfung gem. Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie?, DVBl. 1999, S. 588 - 595
- Erbguth, Wilfried** Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL, UVP-ÄndRL, UVP-G, SUP, UPR 2003, S. 321 - 326
- Erbguth, Wilfried (Hrsg.)** Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven (Rostocker Umweltrechtstag 2000), Baden-Baden, 2001
- Erbguth, Wilfried** Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Deregulierungen im Planfeststellungsrecht, UPR 1999, S. 41 - 50
- Erbguth, Wilfried** Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts –, Baden-Baden, 1999
- Erbguth, Wilfried** Der Transrapid: Planungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1997, S. 116 - 122
- Erbguth, Wilfried** Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, JZ 1994, S. 477 - 485

- Erbguth, Wilfried / Schink, Alexander**
Kommentar zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), München
- 2. Auflage, 1996
 - 1. Auflage, 1992
- Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter**
Kommentar zum Baugesetzbuch, Loseblattsammlung, Band 2 (**), München, Stand 1.9.2004
- Falke, Josef**
Neueste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht (A. Umsetzung der Aarhus-Konvention in das Gemeinschaftsrecht), ZUR 2004, S. 53 - 56
- Falke, Josef / Schlacke, Sabine (Hrsg.)**
Information – Beteiligung – Rechtsschutz: Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht (Dokumentation der 8. Umweltrechtlichen Fachtagung des Vereins für Umweltrecht e.V. in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen; Bremen, am 27. und 28. März 2003), Berlin, 2004
- Feldmann, Franz-Josef**
Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Ersten Buch zum UGB, in: Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 193 – 207, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht Band 16, Köln u.a., 1999
- Feldmann, Lieselotte**
Die Anforderungen d. UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG, in: Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 7 – 15, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht Band 16, Köln u.a., 1999
- Feldt, Walter**
Die aktuelle Situation der UVP und ihr möglicher Beitrag für eine umweltgerechte, nachhaltige Entwicklung, UVP-report 1996, S. 103 f.
- Feldt, Walter**
Optimierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren über ein umfassendes Projektmanagement im Rahmen integrierter Umweltverträglichkeitsprüfungen, UVP-report 1993, S. 178 - 180
- Fengler, Nico**
Rechtsprobleme zum Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG, Zeitschrift Recht im Amt (RiA) 1997, S. 279 - 285
- Fickert, Hans Carl**
Planfeststellung für den Straßenbau: Kommentar, Köln u.a., 1978
- Fiedler, Uli**
Straßenplanung und Umweltvorsorge – Die Bewältigung von Umweltauswirkungen nach dem UVPG in der Praxis der Bundesstraßenplanung, Augsburger Rechtsstudien Band 39, Baden-Baden, 2004
- Fisahn, Andreas**
Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 2004, S. 136 - 140
- Fisahn, Andreas**
Implikationen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – Bürgerbeteiligung als Gebot des Art. 20a GG bei „echter“ Abwägung, ZUR 1996, S. 180 - 186
- Fisahn, Andreas**
Kampf gegen Windmühlen? - Überlegungen zur Bedeutung der Bürgerbeteiligung für den Umweltschutz anlässlich der Beschleunigungsnovellen, Neue Justiz (NJ) 1996, S. 63 - 70
- Fisch, Rudolf**
Zeit und Entscheidung – Zur Rolle der Zeit bei Genehmigungsverfahren für technische Großvorhaben, in: Fisch/Beck (Hrsg.), Abfallnotstand als Herausforderung für die öffentliche Verwaltung: Entsorgung, Verringerung und Vermeidung von Sonderabfall, S. 249 – 275, Speyerer Forschungsbericht Nr. 150, Speyer, 1995
- Fischer, Kristian**
Die Einwirkung des europäischen auf das nationale Umweltrecht, JuS 1999, S. 320 - 329
- Fluck, Jürgen (Hrsg.)**
Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar in 6 Bänden, Band 6 (2 Teile zum Landesrecht), Loseblattsammlung,

Heidelberg, Stand: Mai 2006

- Fluck, Jürgen** Die Änderungen des Umweltrechts zur Investitionsbeschleunigung, DB 1993, S. 2011 - 2016
- Fluck, Jürgen** Die Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und ihre Grenzen, NVwZ 1992, S. 114 - 121
- Forschungsgesellschaft für Straßen- u. Verkehrswesen** Hinweise zur allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG bei Straßenbauvorhaben, Konrad-Adenauer-Straße 13, 50973 Köln, Stand: 28.03.2003 (n.V.), erreichbar unter <http://www.fgsv.de>
- Franke, Sonja** Lärmgrenzwerte für die Planung von Verkehrsflughäfen, Berlin, Diss. 2003 (Stand 11/2002)
- Frenz, Walter** Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), 3. Auflage, Köln u.a., 2002
- Friesecke, Albrecht** Kommentar zum Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), Köln u.a.,
- 5. Auflage, 2004
 - 4. Auflage, 1999
 - 2. Auflage, 1981
- Friesecke, Albrecht** 132. Kolloquium am 11. Dezember 1968, ZfW 1970, S. 142 - 147
- v. Fritsch-Seerhausen, Wolfram** Plangenehmigung und Öffentlichkeit – Die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Bürgerbeteiligung im Plangenehmigungsverfahren gem. § 4 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) –, Berlin, Diss. 1993
- Gaentzsch, Günter** Konkurrenz paralleler Anlagengenehmigungen, NJW 1986, S. 2787 - 2795
- Garbe-Emden, Joachim** Anmerkung zu VGH BW, Beschluss vom 17.11.1992, Az. - 10 S 2234/92 - (Plangenehmigung im Abfallrecht), ZUR 1993, S. 77 f.
- Gassner, Erich** Zur Gleichstellung der Rechtswirkungen von Planfeststellung und Plangenehmigung, NuR 1996, S. 492 - 497
- Gassner, Erich** Umweltverträglichkeitsprüfung in der planerischen Abwägung, UPR 1993, S. 241 - 248
- Gassner, Erich** Umweltaspekte des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Plangenehmigung, NuR 1992, S. 449 - 453
- Gassner, Erich / Bedomir-Kahlo, Gabriele / Schmidt-Räntsch, Annette / Schmidt-Räntsch, Jürgen** Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, München
- 2. Auflage, 2003
 - 1. Auflage, 1996
- Gassner, Ulrich M.** zitiert: Gassner u.a., BNatSchG, 1. bzw. 2.Aufl. Das Bayerische UVP-Richtlinie Umsetzungsgesetz – BayUVPRLUG, BayVBl. 2000, S. 289 - 300
- Gassner, Erich / Winkelbrandt, Arnd** UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis, 4. Auflage, München, 2003
- Gaßner, Hartmut / Ewald-Sommer, Karsten** Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch den Abbau von Rechtsschutzmöglichkeiten? – Eine gangbare Alternative?, in: Dose/Holznapel/Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, S. 171 – 198, Bonn, 1994
- Gaßner, Hartmut / Groth, Klaus-Martin / Siederer, Wolfgang** Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz – Gutachterliche Überprüfung der Rechts- und Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum „Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ im Auftrag von Greenpeace e.V. –, Berlin, 1991
- Gawel, Erik** Beschleunigung im Umweltzulassungsrecht – Die juristische Kritik auf

dem Prüfstand –, DÖV 1999, S. 281 - 291

- Geiger, Rudolf** Kommentar zum EUV/EGV, 4. Auflage, München, 2004
- Gellermann, Martin** Das FFH-Regime und die sich daraus ergebenden Umsetzungsverpflichtungen, NVwZ 2001, S. 500 - 506
- Gerhold, Thomas** Auswirkungen des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 auf das luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren, in: Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren, S. 83 - 102, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 158, Berlin, 2003
- Giemulla, Elmar / Schmid, Ronald** Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Band 1.1., Loseblattsammlung, Luchterhand, Stand: Juni 2004
- Gieseke, Paul / Wiedemann, Werner** Kommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG), München, 2. Auflage 1971
- Gieseke, Paul / Wiedemann, Werner / Czychowski, Manfred** Kommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG), München,
 - 6. Auflage, 1992
 - 4. Auflage, 1985
- Goerlich, Helmut** Grundrechte als Verfahrensgarantie: ein Beitrag zum Verständnis des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1981
- Gottschewski, Martina** Zur rechtlichen Durchsetzung von europäischen Straßen, Berlin, 1998
- Gramm, Christoph** Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch, DÖV 1999, S. 540 - 549
- Grigoleit, Klaus Joachim / Otto, Christian W.** Verfassungsrecht vergeht – Fachplanungsrecht besteht? - Zur Reichweite des Eisenbahnfachplanungsrechts beim Bahnhofsbau -, DÖV 2000, S. 182 - 190
- von der **Groeben, Hans Schwarze, Jürgen (Hrsg.)** Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 4: Art. 189-314 EGV, 6. Auflage, Baden-Baden, 2004
- Gromitsaris, Athanasios** Die Lehre von der Genehmigung, VerwArch 88 (1997), S. 52 - 88
- Gromitsaris, Athanasios** Fehlerfolgenregelungen im Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz, SächsVBl. 1997, S. 101 - 107
- Groß, Helene** Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Umsetzung von EG-Recht – insbesondere für das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz –, NWVBl. 2002, S. 289 - 294
- Groß, Thomas** Die Alternativenprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 2001, S. 513 - 519
- Grupp, Klaus (Hrsg.)** Straßenplanung in Europa, Schriften zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht, Band 5, Hamburg, 2001
- Grupp, Klaus** Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, S. 129 – 148, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 115, Berlin, 1994
- Grupp, Klaus (Hrsg.) / Ronellenfitsch, Michael** Planung - Recht - Rechtsschutz (Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999), Berlin, 1999
zitiert: Bearbeiter, in:
- Guckelberger, Annette** Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Eine Zwischenbilanz, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 17 ff., Berlin, 1998
- Günter, Gisela** Das neue Recht der UVP nach dem Artikelgesetz – Ist die UVP-Änderungsrichtlinie europarechtskonform umgesetzt?, NuR 2002, S.

- Habel, Wolfgang** Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg auf dem Gebiet des Wasserrechts in der Zeit von 1972 – 1984, VBIBW 1986, S. 89 - 104
- Hahn, Wolfgang** Privatisierung und Privatfinanzierung von Bundesautobahnen, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, S. 149 – 158, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 115, Berlin, 1994
- Halama, Günter** Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, S. 506 - 513
- Hänel, Anja /
Stark, Sarah
Hansmann, Klaus** Strategien für eine effiziente Umsetzung der Strategischen Umweltprüfung in der Verkehrswegeplanung, UVP-report 2003, S. 226 - 229
Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1995, S. 320 - 325
- Hartmann, Thomas** Das Verhältnis der wasserrechtlichen Gestattungen zu den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, Hamburg, Diss. 2001
- Haslach, Christian** Zuständigkeitskonflikte bei der Umsetzung von EG-Richtlinien?, DÖV 2004, S. 12 - 19
- Hatje, Armin** Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, DÖV 1997, S. 477 - 485
- Hegele, Dorothea** Aufbaubeschleunigung in Sachsen, DÖV 1995, S. 231 – 236
- Heidig, Stefan** Die Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die Mitgliedstaaten der EG – Das Sanktionsverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV, Baden-Baden, 2001
- Heidig, Stefan** Die Verhängung von Zwangsgeldern nach Art. 228 Abs. 2 EGV – Zum Urteil des EuGH vom 4. Juli 2000, Rs. C-387/97, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Hellenische Republik, EUR 2000, S. 782 ff.
- Held, Jürgen** Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984
- Hengst, Peter /
Majcherek, Joachim** Kommentar z. Straßen- u. Wegegesetz des Landes NRW, Loseblattsammlung, Wiesbaden, Stand 4.2002
- Hengstschläger, Johannes /
Osterloh, Lerke /
Baur, Hartmut /
Jaag, Tobias** Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), S. 165-203, 204-242, 243-286 und 287-300
- Henke, Peter** Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht, UPR 1999, S. 51 - 57
- Hermes, Georg /
Pöcker, Markus** Die neue Fachplanung für Leitungsvorhaben, Zeitschrift Recht der Energiewirtschaft (RdE) 2002, S. 85 - 91
- Hiddemann, Hartmut** Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, AgrarR 1972, S. 14-17, 45-49 und 77-79
- Hiddemann, Hartmut** Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz, Hiltrup (Westf.), 1970
- Hien, Eckart** Keine allgemeine Fehlersuche – Gerichtliche Kontrolle auf Verletzung von Rechten von Bürgern begrenzen, DVBl. 2003, S. 443 - 446
- Hien, Eckart** Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, NVwZ 1997, S. 422 - 428
- Hildebrandt, Burghard** Der Planergänzungsanspruch – Zum Vorrang des Anspruchs auf Planergänzung gegenüber dem Anspruch auf Planaufhebung bei unvollständigen Planfeststellungsbeschlüssen, Berlin, Diss. 1999
- Hill, Hermann /** Vollzugserfahrungen mit umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in

- Weber, Annette
den neuen Ländern, Baden-Baden, 1996
- Hoecht, Herbert**
Vorausbau in der Flurbereinigung, RdL 1988, S. 113 - 115
- Hoecht, Herbert**
Rechtsschutz bei Ausbaumaßnahmen im Flurbereinigungsverfahren, AgrarR 1983, S. 85 - 90
- Hoffmann, Gert**
Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: zum Bericht einer Expertenkommission der Bundesregierung, DÖV 1995, S. 237 - 241
- Hoffmeister, Frank**
EuGH-Urteil zur Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, NJ 1999, S. 155
- Hofmann, Ekkehard**
Integrierter Umweltschutz in der Abwägung (Planfeststellung), ZUR 2002, S. 11 - 18
- Hofmann, Michael**
Beschleunigung von Genehmigungsverfahren: Aufgaben und Möglichkeiten einer obersten Landesbehörde, in: Dose/Holzner/Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, S. 111 - 133, Bonn, 1994
- Hofmann, Max /
Grabherr, Edwin**
Kommentar zum Luftverkehrsgesetz (LuftVG), Loseblattsammlung, München, Stand 20.11.1997
- Hofmann, Max /
Grabherr, Edwin**
Luftverkehrsgesetz - Kommentar für die Praxis -, München, 1971
- Hönig, Dietmar**
5. Speyerer Planungsrechtstage und Speyerer Luftverkehrsrechtstag, DVBl. 2003, S. 977 - 979
- Hopp, Wolfgang**
1. Speyerer Forum zum Umweltgesetzbuch – Umsetzung der IVU-, UVP- und Seveso II-Richtlinien in Europa –, DVBl. 2000, S. 400 - 402
- Hoppe, Werner (Hrsg.)**
Kommentar zum UVPG, Köln u.a.
2. Auflage, 2002
1. Auflage, 1995
- Hoppe, Werner**
Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung als Struktur- und Abwägungsprinzip, DVBl. 1996, S. 12 - 19
- Hoppe, Werner /
Beckmann, Martin**
Planfeststellung und Plangenehmigung im Abfallrecht – Vorschläge zur Erleichterung des abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens –, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin, 1990
- Hoppe, Werner /
Bönker, Christian /
Grotefels, Susan**
Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, München, 2004
- Hoppe, Werner /
Just, Jan-Dirk**
Zur Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Planfeststellung und Plangenehmigung, DVBl. 1997, S. 789 – 795
- Hoppe, Werner /
Schlarmann, Hans**
Die planerische Vorhabengenehmigung – Zu Problemen bei Ihrer Anwendung auf die Planung von Verkehrsvorhaben –, in: Rengeling (Hrsg.), Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Band 20, Köln u.a., 1999
- Hoppe, Werner /
Schlarmann, Hans /
Buchner, Reimar**
Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 3. Auflage, München, 2001
- Hund, Susanne**
Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, Konstanz, Diss. 1997
- Hüting, Ralf /
Hopp, Wolfgang**
Die Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen, UPR 2003, S. 1 - 9
- Hüttenbrink, Jost**
Droht die 7. VwGO-Novelle? – Annahmeverberufung(-beschwerde) statt

- Infratest Industria** Empirische Untersuchung der Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland, Frankreich, England, Italien, Spanien und Belgien sowie ihre Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland: Ableitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Genehmigungsverfahren in Deutschland und deren rechtliche und rechtspolitische Würdigung, im Auftrag des Umweltbundesamtes, München, 1994
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.)** Handbuch des Staatsrechts, Band III (Das Handeln des Staates), 2. Auflage, Heidelberg, 1996
zitiert: Bearbeiter in:
- Jacoby, Henrik** Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, Frankfurt a. M., 1996
- Jäde, Henning** Anmerkung zum Urteil des BayVGH vom 20.10.1998 - Az. 20 A 98.40022 -, BayVBl. 1999, S. 149 f.
- Jäde, Henning** Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, UPR 1996, S. 361 - 369
- Jarass, Hans D.** Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), München
- 6. Auflage, 2005
 - 5. Auflage, 2002
 - 4. Auflage, 1999
- Jarass, Hans D.** Europäisierung des Planungsrechts, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, S. 9 - 26, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 144, Berlin, 2001
- Jarass, Hans D.** Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts – Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren –, DVBl. 1997, S. 795 - 802
- Jarass, Hans D.** Die Beteiligung von Naturschutzverbänden an der Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen und an Plangenehmigungen, NuR 1997, S. 426 - 432
- Jarass, Hans D.** Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, NJW 1990, S. 2420 - 2425
- Johlen, Heribert** Der Natur- und Landschaftsschutz in der Planfeststellung, WiVerw 2000, S. 35 - 63
- Jülich, Ralf** Beschleunigung contra Rechtsstaatlichkeit?, UVP-report 1996, S. 112 - 115
- Jürgensen, Thomas** Gemeinschaftliche Aspekte beim Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze, UPR 1998, S. 12 - 16
- Keilich, Christian** Zulassungsfreie Änderungen fachplanungsrechtlicher Vorhaben und UVP-Pflicht, LKV 2004, S. 97 - 102
- Keilich, Christian** Das Recht der Änderung in der Fachplanung: eine systematische Untersuchung der fachplanungsrechtlichen Vorschriften über Planänderungen und Anlagenänderungen unter vergleichender Betrachtung des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden, Diss. 2001
- Keilich, Christian** Planänderung durch Bebauungsplan – Änderungen von Straßen und Straßenbahnanlagen durch Bebauungspläne, NVwZ 2001, S. 1012 -

1014

- Kern, Jürgen** Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, S. 201 – 224, Berlin, 2001
- Kern, Jürgen** Die (fern-)straßenrechtliche Planfeststellung - ein Verfahren ohne Ende?, DÖV 1989, S. 932 - 936
- Kirchberg, Josef-Walter** Das „Vorhaben von überörtlicher Bedeutung“ im Sinne des § 38 Satz 1 BauGB n.F. – Zum Beschluss des BVerwG vom 31.7.2000 - 11 VR 5.00 -, UPR 2001, S. 12 - 15
- Klinski, Stefan /
Gaßner, Hartmut** Das Gesetz zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung: Planungsrecht auf Abwegen, NVwZ 1992, S. 235 - 239
- Knack, Hans Joachim** Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Köln u.a.
- 8. Auflage, 2004
 - 7. Auflage, 2000
 - 6. Auflage, 1998
- Knemeyer, Franz-Ludwig** Deregulierung, Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung – Bauverfahrensrecht in einem schlanken Staat, S. 259-275 in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, Berlin, 1999
- Knitsch, Peter** Beschleunigung durch Beschleunigungsgesetz? – Zur schleichenden Demontage des deutschen Umweltrechts, ZUR 1996, S. 247 - 251
- Kleinschnittger, Annette** Die abfallrechtliche Planfeststellung – Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung insbesondere durch Verfahrensstufung, Berlin, Diss. 1992
- Koch, Hans-Joachim** Das Artikelgesetz, ZUR 2000, S. 359 f.
- Koch, Hans-Joachim** Vereinfachung des materiellen Umweltrechts, NVwZ 1996, S. 215 - 222
- Koch, Hans-Joachim** Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung – Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik?, in: Schlacke (Hrsg.), Neue Konzepte im Umweltrecht – Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?, S. 27 – 63, Schriftenreihe des Vereins für Umweltrecht, Berlin, 1996
- Koch, Christian** Das Verwaltungsverfahren im Spannungsfeld von Komplexitätsbedingungen und Effizienzgeboten - ein Forschungsseminar in Speyer, NVwZ 1994, S. 252 f.
- Koch, Hans-Joachim/
Mechel, Friederike** Naturschutz und Landschaftsschutz in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung, NuR 2004, S. 277 - 286
- Köck, Wolfgang** Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen (Tagung des Bundesumweltministeriums am 29. März 2004 in Berlin), ZUR 2004, S. 250 f.
- Kodal, Kurt /
Krämer, Helmut** Kommentar zum Straßenrecht, 6. Auflage, München, 1999
- König, Klaus /
Benz, Angelika (Hrsg.)** Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden, 1997
- König, Klaus /
Füchtner, Natascha (Hrsg.)** Verwaltungsmodernisierung im Bund – Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode, Speyerer Forschungsbericht Nr. 196, Speyer, 1999
- König, Klaus /** „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbe-

- Füchtner**, Natascha (*Hrsg.*) richt, Praxisbericht, Kommentare, Speyer, 2. unveränderte Auflage, 1999, Speyerer Forschungsbericht Nr. 183
- Konzendorf**, Götz /
Bräunlein, Tobias Verwaltungsm modernisierung in den Ländern – Überblick und Einblicke, Speyerer Forschungsbericht Nr. 187, Speyer, 3. unveränderte Auflage 1999
- Kopp**, Ferdinand O. /
Ramsauer, Ulrich Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, München, 9. Auflage, 2005
8. Auflage, 2003
• 7. Auflage, 2000
- Kopp**, Ferdinand O. /
Schenke, Wolf-Rüdiger Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 12. Auflage, München, 2000
- Kotulla**, Michael Kommentar zum Wasserhaushaltsgesetz, Stuttgart, 2003
- Krämer**, Clemens Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (Eine „Vereinfachung, Optimierung und Beschleunigung“ des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens?), LKV 1997, S. 114 - 117
- Krämer**, Ludwig Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1995 bis 1997, EuGRZ 1998, S. 309 - 320
- Krämer**, Ludwig Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, S. 7-35, Berlin, 1996
- Kröger**, Detlef /
Schulz, Henning Verfahrensbeschleunigung durch Plangenehmigung zu Lasten des - integrierten - Umweltschutzes?, NuR 1995, S. 72 - 79
- Krumsiek**, Rolf /
Frenzen, Klaus Peter Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Eine Bestandsaufnahme -, DÖV 1995, S. 1013 - 1027
- Kuder**, Albrecht Finanzmittelknappheit im Bundesfernstraßenbau, negative Konsequenzen für bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse – Ein Vorschlag zur Änderung des FStrG, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, S. 75 - 99, Hamburg, 2001
- Kuhla**, Wolfgang /
Hüttenbrink, Jost Entwicklung des Verwaltungsprozeßrechts in den Jahren 1997 und 1998, DVBl. 1999, S. 898 - 906
- Kuhla**, Wolfgang /
Hüttenbrink, Jost Endstation Einzelrichter – Kritische Betrachtung der Entwürfe von Bundesrat und Bundesregierung zur 6. VwGO-Novelle –, DVBl. 1996, S. 717 - 722
- Kühling**, Jürgen /
Hermann, Nikolaus Fachplanungsrecht, 2. Auflage, Düsseldorf, 2000
- Kunert**, Franz-Josef /
Michael, Gerhard Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Landesrecht, UPR 2003, S. 326 - 335
- Kunig**, Philip /
Paetow, Stefan /
Versteyl, Ludger-Anselm Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), 2. Auflage, München, 2003
- Kunig**, Philip /
Schwermer, Gerfried /
Versteyl, Ludger-Anselm Kommentar zum Abfallgesetz, München
• 2. Auflage, 1992
• 1. Auflage, 1988
- Kuschnerus**, Ulrich Beschleunigung der Verkehrswegeplanung? (Erfahrungen aus der praktischen Abwicklung von Planungen), UPR 1992, S. 167 - 172
- Kutscheidt**, Ernst Der Unternehmer und der schlanke Staat, NVwZ 1996, S. 977 - 979
- Kutscheidt**, Ernst Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregu-

- lierung, S. 127 – 143, Köln u.a., 1997
- Kutscheidt, Ernst** Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen – ein Schnellschuß des Gesetzgebers, NVwZ 1994, S. 209 - 215
- Ladeur, Karl-Heinz** Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in nationales Recht und ihre Koordination mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht, UPR 1996, S. 419 - 428
- v. **Landmann, Robert / Rohmer, Gustaf** Kommentar zum Umweltrecht in vier Bänden, Band IV, Loseblattsammlung, München, Stand: 1. April 2005
- Lasotta, Stephan** Die Beteiligung der Gemeinden bei der Fachplanung – Zur Änderung der §§ 36, 38 BauGB durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 –, DVBl. 1998, S. 255 - 262
- Laubinger, Hans-Werner** Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, VerwArch Bd. 77 (1986), S. 77 - 91
- Lechler, Helmut** Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, BayVBl. 1994, S. 555 - 560
- Lenz, Carl Otto (Hrsg.)** Kommentar EU- und EG-Vertrag, 3. Auflage, Köln u.a., 2003
- Borchardt, Klaus-Dieter**
- Lindemann, Hans-Heinrich** Vollzug des Europäischen Umweltrechts, ZUR 1993, S. 256 - 263
- Delfs, Stefan**
- Löffler, Elke** Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich - Meßkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und den USA, Stuttgart u.a., 1998
- Lorz, Albert / Müller, Markus / Stöckel, Heinz** Kommentar zum Naturschutzrecht, 2. Auflage, München, 2003
- Louis, Hans Walter** Die Übergangsregelungen für das Verbandsklagerecht nach den §§ 61, 69 Abs. 7 BNatSchG vor dem Hintergrund der europarechtlichen Klagerechte für Umweltverbände auf Grund der Änderungen der IVU- und der UVP-Richtlinie zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens, NuR 2004, S. 287 - 292
- Louis, Hans Walter** Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchG NeuregG) – Die wesentlichen Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch das BNatSchGNeuregG vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193), NuR 2002, S. 385 – 395 (mit Synopse)
- Louis, Hans Walter** Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Braunschweig: Schapen,
- 1. Auflage: Band 2 (1994) und Band 3 (1997)
 - 2. Auflage: Band 2 (2000)
- Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.)** Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin, 1996
- Lübbe-Wolff, Gertrude** Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes (Anmerkungen zum Bericht der Schlichter-Kommission), ZUR 1995, S. 57 - 62
- Lübbe-Wolff, Gertrude / Steenken, Annette** Privatisierung umweltrechtlicher Aufgaben, ZUR 1993, S. 263 - 268
- Marschall, Ernst A. / Schroeter, H. W. / Kastner, Fritz**
- Marzik, Ulf /** Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Berlin, Frankfurt am Main,

- Wilrich, Thomas** 2004
- Menke, Rainhard** Die Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen oder Plangenehmigungen durch Bebauungsplan, NVwZ 1999, S. 950 - 954
- Meßerschmidt, Klaus** Wiedervorlage oder Innovation? Zum Entwurf einer Gesamtnovellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 2. Februar 2001, ZUR 2001, S. 241 - 246
- Meyerholt, Ulrich** Umweltverträglichkeitsprüfung und nationales Zulassungsrecht, Baden-Baden, Diss. 1999
- Michler, Hans-Peter** Die Duldungswirkung der Planfeststellung, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, S. 357 – 384, Berlin, 2001
- Molitor, Bernhard** Der Umweltschutz im Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Auftrag der Europäischen Kommission, in Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, S. 13 – 17, Köln u.a., 1997
- Moormann, Franz-Josef** Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, S. 159 – 203, Köln u.a., 1997
- Müggenborg, Hans-Jürgen** Einführung in das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, SächsVBl. 2001, S. 205 - 208
- Müller, Hans-Martin** Die Plangenehmigung – ein taugliches Instrument der Planungspraxis?, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, S. 147 - 175, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 144, Berlin, 2001
- Müllmann, Christoph** Die Plangenehmigung im Wasserrecht (Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Plangenehmigung nach dem Wasserhaushalts- und Wasserstraßengesetz), Düsseldorf, Diss. 1994
- Murswiek, Dietrich** Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) – Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, S. 222 - 230
- v. Mutius, Albert** Staatszielbestimmung Umweltschutz, WiVerw 1987, S. 51 - 67
- Neumann, Werner** Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts, NVwZ 2000, S. 1244 - 1255
- Obermayer, Klaus** Kommentar zum VwVfG, 3. Auflage, Luchterhand, 1999
- Oberrath, Jörg-Dieter / Hahn, Oliver** Ende des effektiven Rechtsschutzes? Die Änderungen der VwGO und des VwVfG, VBIBW 1997, S. 241 - 246
- Oberrath, Jörg-Dieter / Hahn, Oliver** Kompendium Umweltrecht – Leitfaden für Studium und Praxis, 3. Auflage, Stuttgart u.a., 2003
- Schomerus, Thomas**
- Oexle, Anno** Zur formellen Verfassungsmäßigkeit materieller Präklusionsnormen im Recht der Länder, BayVBl 2004, S. 265-268
- Pabst, Heinz-Joachim** Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau, Schriften zum Öffentlichen Recht Band 723, Berlin, 1997
- Paetow, Stefan** Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung (Erfahrungen aus der Gerichtspraxis), ZUR 1996, S. 57 - 60
- Paetow, Stefan** Rechtsprechung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG), in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, S. 213 – 227, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 115, Berlin, 1994

- Paetow, Stefan** Rechtsprechung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, DVBl. 1994, S. 94 - 100
- Pagenkopf, Martin** Die VwGO-Novelle – Augenmaß und Schlichtheit, DVBl. 1991, S. 285 - 295
- Palandt, Otto** Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), 64. Auflage, München, 2005
- Pasternak, Dieter** Beschleunigung beim Straßenbau – Auswirkungen des Gesetzes zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege - Planungvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) - auf das Bundesfernstraßengesetz (FStrG), BayVBl. 1994, S. 616 - 619
- Pein, Karl** Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (Aktueller Stand der politischen Diskussion), BB 1996, S. 1399 - 1402
- Peine, Franz-Joseph** Probleme der Umweltgesetzgebung im Bundesstaat, NuR 2001, S. 421 - 427
- Peine, Franz-Joseph** Recht der öffentlichen Sachen – Teil 1 (Bericht über Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Recht der öffentlichen Sachen seit 1990), JZ 1996, S. 350 - 356
- Peine, Franz-Joseph** Recht der öffentlichen Sachen – Teil 2 (Fortsetzung und Schluss des Berichts über Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Recht der öffentlichen Sachen seit 1990), JZ 1996, S. 398 - 403
- Pernice, Ingolf** Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt – Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414 - 426
- Pernice, Ingolf /
Rodenhoff, Vera** Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ZUR 2004, S. 149 - 151
- Peters, Heinz-Joachim** Der Erheblichkeitsbegriff bei der UVP-Vorprüfung, NuR 2004, S. 89 - 91
- Peters, Heinz-Joachim** Planfeststellung und Plangenehmigung bei Energieleitungsanlagen, Verwaltungsrundschau (VR) 2003, S. 73 - 77
- Peters, Heinz-Joachim** Zur Direktwirkung der geänderten UVP-Richtlinie der Europäischen Union, UPR 2000, S. 172 – 175
- Peters, Heinz-Joachim** Grundlagen des Rechts der Planfeststellung, Jura 1999, S. 327 - 332
- Peters, Heinz-Joachim** Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung im Übergang, UPR 1999, S. 294 - 298
- Pfeil, Martin Roland** Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, S. 101 – 124, Speyerer Forschungsberichte Nr. 175, Speyer, 1997
- Pfeil, Martin Roland** Die Voraussetzungen der Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 2 AEG, in: Blümel/Kühlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts, S. 147 – 190, Speyerer Forschungsbericht Nr. 160, Speyer, 1996
- Pietzcker, Jost** Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), S. 193 - 231
- Postier, Rüdiger** Landesjudikative und beschleunigte Verkehrswegeplanung, Neue Justiz (NJ) 1996, S. 125 - 128
- Püttner, Günter /
Guckelberger, Annette** Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, JuS 2001, S. 218 - 224
- Quadflieg, Friedrich** Recht der Flurbereinigung: Kommentar zum Flurbereinigungsgesetz, Köln u.a., 1989

- Redeker, Konrad** Die „Heilungsvorschriften“ der 6. VwGO-Änderungsnovelle, NVwZ 1997, S. 625 - 628
- Redeker, Konrad** Neue Experimente mit der VwGO?, NVwZ 1996, S. 521 - 526
- Redeker, Konrad** Ist der Rechtsstaat wirklich in Gefahr?, NJW 1996, S. 1870 - 1872
- Reinhardt, Rüdiger** Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, DtZ 1992, S. 258 - 263
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.)** Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I (Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht), Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht Band 16, Köln u.a., 1999
- Rengeling, Hans-Werner** Die Bundeskompetenz für das Umweltgesetzbuch I, DVBl. 1998, S. 997 - 1008
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.)** Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung – Aktuelle Entwicklungen der Rechtsetzung in Deutschland und in der Europäischen Union (Vierte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 19.-21. Juni 1996), Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht Band 10, Köln u.a., 1997
- Repkewitz, Ulrich** Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, VerwArch 88 (1997), S. 137 - 162
- Ringel, Hans-Jürgen** Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht (Anwendungsbereich, Verfahren und Rechtswirkungen), Berlin, Diss. 1996 (Stand 9/95)
- Röhl, Hans Christian /
Ladenburger, Clemens** Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht – Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben / Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung, Berlin, 1997
- Rolf, Thomas** Anforderungen an die Ausgestaltung der Klagerechte Dritter sowie der Verbandsklage durch die Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsrichtlinie der EU – aus der Sicht des BMU, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerechten im Umweltschutz, S. 7 – 15, abrufbar unter www.ufu.de, Berlin, Stand 9. September 2003
- Roll, Eckard /
Walter, Bertram /
Hauke, Cornelia** Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen (Themen: Umweltverträglichkeitsprüfung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Beachtung des § 34 BNatSchG (FFH-/Vogelschutzgebiete), 3. Fassung, Berlin: Eisenbahn-Bundesamt, Stand: Juli 2002
- Rombach, Paul** Der Faktor Zeit im umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren - Verfahrensdauer und Beschleunigungsansätze in Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten, Baden-Baden, 1994
- Ronellenfitsch, Michael** Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, S. 497 – 522, Berlin, 2001
- Ronellenfitsch, Michael** Transeuropäische Straßennetze, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, S. 9 - 28, Hamburg, 2001
- Ronellenfitsch, Michael** Rechtsfolgen fehlerhafter Planung, NVwZ 1999, S. 583 - 590
- Ronellenfitsch, Michael** Umweltschutz und Verkehr, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum Europäischen und Deutschen Umweltrecht, Band II (Besonderes Umweltrecht), § 84, S. 1194 – 1246, Köln u.a., 1998
- Ronellenfitsch, Michael** Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, S. 51 – 69, Köln u.a., 1997
- Ronellenfitsch, Michael** Die Verkehrsmobilität als Grund- und Menschenrecht, JöR 44 (1996), S. 167 - 203
- Ronellenfitsch, Michael** Die Koordination der verkehrlichen Fachplanungen im Zentralen Bereich Berlins, in: Ipsen (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel: Wie-

- dervereinigung Deutschlands, Deutschland in der Europäischen Union, Verfassungsstaat und Föderalismus, S. 167 ff., Festschrift zum 180jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG, Köln u.a., 1995
- Ronellenfitsch, Michael** Verzicht auf Planfeststellung, in: Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, S. 57 ff., Speyerer Forschungsbericht Nr. 85, Speyer, unveränderte Auflage 1995 (1990)
- Ronellenfitsch, Michael** Neues Verkehrswegeplanungsrecht, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswege-recht im Wandel, S. 179 – 211, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 115, Berlin, 1994
- Ronellenfitsch, Michael** Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, Berlin, 1994
- Ronellenfitsch, Michael** Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, S. 441 - 449
- Ronellenfitsch, Michael** Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmengesetze – Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswege-planung in Deutschland, S. 107 - 237, Speyerer Forschungsbericht Nr. 105, Speyer, 3. unveränderte Auflage 1993
- Ronellenfitsch, Michael** Verkehrswegeplanung in Deutschland, LKV 1992, S. 115 - 119
- Ronellenfitsch, Michael** Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S. 920 - 933
- Ronellenfitsch, Michael** Rechtsgutachten zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Bonn, 1991
- Ronellenfitsch, Michael** Verzicht auf Planfeststellung, Die Verwaltung Band 23 (1990), S. 323 - 355
- Ronellenfitsch, Michael** Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen: Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, DÖV 1989, S. 737 - 750
- Rosenbach, Hans-Josef** Anmerkungen zum Beitrag „Aktuelle Probleme des Planfeststellungs-rechts“ von Universitätsprofessor Dr. Hans D. Jarass in DVBl. 1997, 795 ff., DVBl. 1997, S. 1223 - 1225
- Rosenbaum, Marion** Zur Bewertung der Ergebnisse von Verbandsklagen aus verbandspoliti-scher und juristischer Sicht, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerech-ten im Umweltschutz, S. 26 – 32, abrufbar unter www.ufu.de, Berlin, Stand 9. September 2003
- Rudolph, Inge** Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände nach § 29 I 1 Nr. 4 BNatSchG und Rechtsschutz, JuS 2000, S. 478 - 482
- Ruffert, Matthias** Subjektive Rechte und unmittelbare Wirkung von EG-Umweltschutzrichtlinien, ZUR 1996, 235 - 238
- Salzwedel, Jürgen** Wasserwegerecht an Bundeswasserstraßen, DÖV 1968, S. 103 - 112
- Salzwedel, Jürgen** Referat beim 11. Kolloquium über Fragen des Rechts der Wasserwirt-schaft am 2.7.1965: „Der Entwurf des Bundeswasserstraßengesetzes und die Länderkompetenzen“, ZfW 1965, S. 92 ff.
- Sauter, Alfred** Die neue Bauordnung und der „schlanke Staat“, BayVBl. 1998, S. 2-7
- Schäfer, Kurt** Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung, S. 147 – 158, Köln u.a., 1997
- Schäfer, Roland** Konzentrationswirkung d. Genehmigung im Abfallbeseitigungsrecht?, NVwZ 1985, S. 383 - 387
- Schendel, Frank** Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung

- lierung, S. 109 – 121, Köln u.a., 1997
- Schenke, Wolf-Rüdiger** „Reform“ ohne Ende - Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG), NJW 1997, S. 81 - 93
- Scherzberg, Arno** Freedom of information – deutsch gewendet – Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, S. 733 - 745
- Schink, Alexander** Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für das Abfallrecht? - fachliche und europarechtliche Anforderungen -, UPR 2004, S. 206 - 211
- Schink, Alexander** Auswirkungen des EG-Rechts auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht, NVwZ 1999, S. 11 - 19
- Schink, Alexander** Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998, S. 173 - 180
- Schink, Alexander** Anmerkung zu OVG Koblenz, (UVP in der Straßenplanung), Urteil vom 29.12.1994 – 1 C 10893/92.OVG –, ZUR 1995, S. 150 - 152
- Schittny, Hubertus** Erfahrungen mit der Plangenehmigung, in: Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, S. 101 - 118, Hamburg, 2001
- Schlacke, Sabine** Aarhus-Konvention – Quo vadis?, ZUR 2004, S. 129 f.
- Schlacke, Sabine (Hrsg.)** Neue Konzepte im Umweltrecht – Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?, Schriftenreihe des Vereins für Umweltrecht, Berlin, 1996
- Schlichter, Otto** Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren –, DVBl. 1995, S. 173 - 179
- Schmidt, Alexander** Ergebnisse aus rechtsempirischen Forschungen zur Verbandsklage im Zeitraum 1996 – 2002, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerechten im Umweltschutz, S. 20 – 25, abrufbar unter www.ufu.de, Berlin, Stand 9. September 2003
- Schmidt, Guido** Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden, NVwZ 2003, S. 292 - 297
- Schmidt-Jortzig, Edzard** Mehr als ein Schlagwort – Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, S. 1 – 11, Köln u.a., 1997
- Schmidt, Reiner / Müller, Helmut** Einführung in das Umweltrecht, 5. Auflage, JuS Schriftenreihe, München, 1999
- Schmidt, Reiner / Müller, Helmut** Grundfälle zum Umweltrecht, JuS 1986, S. 206 - 211
- Schmidt, Alexander / Zschiesche, Michael** Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage, NuR 2003, S. 16 - 23
- Schmidt, Alexander / Zschiesche, Michael / Rosenbaum, Marion** Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland (Praxis und Perspektiven), Schriftenreihe Natur und Recht Band 5, Berlin u.a., 2004
- Schmitt, Susanne** Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private nach dem FStrPrivFinG, Schriften zum Öffentlichen Recht Band 783, Berlin, Diss. 1999
- Schmitz, Heribert /** Das Zweite Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften – Eine Zwischenbilanz?, NVwZ 1999, S. 126 - 132

- Olbertz, Susanne**
- Schmitz, Heribert /**
Wessendorf, Franz Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, S. 955 - 962
- Schmuck, Herbert** Reinhaltung der Bundeswasserstraßen, DÖV 1964, S. 73 - 78
- Schneider, Jens-Peter** Der Transrapid – Bericht über das Fachseminar der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Hamburg vom 11. Juni 1996 –, DVBl. 1996, S. 852 - 855
- Scholz, Rupert** Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht – Zur Rechtsprechung des EuGH im Fall „Alcan“ –, DÖV 1998, S. 261 - 268
- Scholz, Rupert** Abschlussbericht: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 2. Auflage, Bonn: Bundesdruckerei, 1998
- Schomerus, Thomas** Defizite im Naturschutzrecht, Diss. Göttingen 1987
- Schomerus, Thomas /**
Schrader, Christian /
Wegener, Bernhard W. Handkommentar zum Umweltinformationsgesetz, 2. Aufl., Baden-Baden, 2002
- Schotthöfer, Kurt** Die Planfeststellung im Meinungsstreit, BayVBl. 1968, S. 300 ff., 342 ff.
- Schrader, Christian** Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG (Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben), ZUR 2004, S. 130 - 135
- Schrödter, Hans** Kommentar zum Baugesetzbuch, 6. Auflage, München 1998
- Schulze, Hans-Otto** Beschleunigung bei der Fernstraßenplanung: Bericht vom 34. Deutschen Verkehrsgerichtstag 1996 in Goslar, NVwZ 1996, S. 773 f.
- Schulze, Hans-Otto** Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung (Bericht vom 34. Deutschen Verkehrsgerichtstag 1996 in Goslar), UPR 1996, S. 135 - 137
- Schulze-Fielitz, Helmuth** Lärmschutz bei der Planung von Verkehrswegen, DÖV 2001, S. 181 - 191
- Schulze, Hans-Otto /**
Stüer, Bernhard Die Anwendung der Beschleunigungsgesetze im Planfeststellungsverfahren - Die Emsvertiefung, ZfW 1996, S. 269 - 289
- Schwab, Joachim** Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der behördlichen Praxis, NVwZ 1997, S. 428 - 435
- Schwab, Joachim** Die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Anlagen, DÖD 1996, S. 19 - 23
- Schwab, Joachim** Die Konzentrationswirkung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen im Umweltrecht, VR 1989, S. 190 - 193
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)** EU-Kommentar, Baden-Baden, 2000
zitiert: Bearbeiter in:
- Seehusen, A. W. /**
Schwede, Thomas Claus Kommentar zum Flurbereinigungsrecht, 4. Auflage, Münster, 1985
zitiert: Bearbeiter, in:
- Seelig, Robert /**
Gündling, Benjamin Die Verbandsklage im Umweltrecht – Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, S. 1033 - 1041
- Sendler, Horst** Umweltpolitik der Bundesregierung auf Abwegen?, NVwZ 2001, S. 52 f.

- Sendler, Horst** Rezension zu Jan Ziekow / Thorsten Siegel: Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“. Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen, Berlin 2000, in DVBl. 2001, 1119 f.
- Sendler, Horst** Deutsche Schwierigkeiten mit dem EG-Recht (Zur Misere der Umsetzung von EG-Umweltschutz-Richtlinien), NJW 2000, S. 2871 f.
- Sendler, Horst** Neue Entwicklungen bei Rechtsschutz und gerichtlicher Kontrolle im Planfeststellungsrecht, in: Kormann (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Planfeststellung, S. 9 – 38, München, 1994
- Sieder, Frank /
Zeitler, Herbert** Wasserhaushaltsgesetz, Loseblattsammlung, München, Stand: 1.4.1990
- Sieder, Frank /
Zeitler, Herbert /
Dahme, Heinz** Wasserhaushaltsgesetz, Loseblattsammlung, 1. Halbband, München, Stand: April 1990 (heute Wasserhaushaltsgesetz / Abwasserabgabengesetz)
zitiert: Sieder/Zeitler/Dahme oder kurz S/Z/D
- Sieder, Frank /
Zeitler, Herbert /
Kreuzer, Konrad /
Zech, Jochen** Bayerisches Straßen- und Wegesgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München, Stand: Mai 1990
zitiert: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech oder kurz S/Z/K/Z
- Siegel, Roland** Verfahrensbeschleunigung in der Verkehrswegeplanung, Frankfurt am Main, Diss. 1997 (Stand 7/95)
- Siegel, Thorsten** Die Behördenpräklusion und ihre Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht und dem Gemeinschaftsrecht, DÖV 2004, S. 589 - 596
- Siegel, Thorsten** Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, in: Ziekow (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, S. 59 - 82, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 144, Berlin, 2001
- Siegel, Thorsten** Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange – Eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 146, Berlin, Diss. 2001
- Siegel, Thorsten** Planung 2000: Herausforderungen für das Fachplanungsrecht – 2. Speyerer Planungsrechtstage –, UPR 2000, S. 377 f.
- Sinner, Wolfgang** Umweltverträglichkeitsprüfung – ein Hemmnis für den Wirtschaftsstandort?, WiVerw 2000, S. 95 - 125
- Sodan, Helge** Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern, DVBl. 1999, S. 729 - 738
- Solveen, Dirk** Zur materiellen Präklusion im Fernstraßenplanungsrecht, DVBl. 1997, S. 803 - 809
- Sparwasser, Reinhard /
Engel, Rüdiger /
Voßkule, Andreas** Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Auflage, Heidelberg, 2003
- Sparwasser, Reinhard** Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, AnwBl. 2000, S. 658 - 667
- Sprogies, Wolfgang** Einmal Planfeststellung – immer Planfeststellung? – Analoge Anwendung von § 76 Abs. 2 und Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Fertigstellung des Vorhabens, ZfW 1994, S. 385 - 389
- Staupe, Jürgen** Anwendung der UVP-Änderungsrichtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist, NVwZ 2000, S. 508 - 515
- Steenhoff, Holger** Rechtliche Instrumente des Hochwasserschutzes, UPR 2003, S. 50 - 56
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine** Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, S. 809 - 820
- Steinberg, Rudolf** Umweltschutz in der Verkehrswegeplanung, DÖV 2000, S. 85 - 94
- Steinberg, Rudolf** Fortentwicklung des verwaltungsgerichtlichen Umweltschutzes, ZUR

- 1999, S. 126 - 130
- Steinberg, Rudolf** Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1985 - 1994
- Steinberg, Rudolf** Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsweprojekten, NuR 1996, S. 6 - 14
- Steinberg, Rudolf** Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995, S. 209 - 219
- Steinberg, Rudolf /
Allert, Hans-Jürgen /
Grams, Carsten /
Scharioth, Joachim** Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen: Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, Baden-Baden, 1991
- Steinberg, Rudolf /
Berg, Thomas** Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, S. 488 - 491
- Steinberg, Rudolf /
Berg, Thomas /
Wickel, Martin** Fachplanung, 3. Auflage, Baden-Baden, 2000
- Steinberg, Rudolf /
Hermann de Miquel, Helga /
Scharioth, Joachim /
Fertsch, Barbara /
Mangold, Sandra** Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas (Ableitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Genehmigungsverfahren in Deutschland, deren rechtliche und rechtspolitische Würdigung sowie die Bedeutung von Genehmigungsverfahren für den Standort Deutschland), herausgegeben von Martin Bullinger, Baden-Baden, 1995
- Steinberg, Rudolf /
Klößner, Bernd** Regelungsdichte und Regelungskompetenzen der Bundesländer bei der Umsetzung der EG-UVP-Richtlinie und des UVP-Gesetzes des Bundes – am Beispiel des Landes Hessen, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (JbUTR) 1994, S. 481 - 508
- Steinberg, Rudolf /
Steinwachs, Jennifer** Zulassungspflichtigkeit der Änderung von Fachplanungsvorhaben unter Berücksichtigung der Neuregelungen des UVP-Gesetzes, NVwZ 2002, S. 1153 - 1156
- Steiner, Udo** Umwelt- und planungsrechtliche Fragen alter und neuer Verkehrssysteme, DAR 1996, S. 121 - 127
- Steiner, Udo** Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, S. 313 - 318
- Steiner, Udo** Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege im gesamten Bundesgebiet, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, S. 151 – 171, Berlin, 1994
- Stelkens, Paul** Verwaltungsgerichtsbarkeit im Umbruch - eine Reform ohne Ende?, NVwZ 1995, S. 325 - 335
- Stelkens, Paul** Das Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (4. VwGOÄndG) – das Ende einer Reform?, NVwZ 1991, S. 209 - 219
- Stelkens, Paul /
Bonk, Heinz Joachim /
Leonhardt, Klaus** Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 1. Auflage, München, 1978
- Stelkens, Paul /
Bonk, Heinz Joachim /
Sachs, Michael** Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), München,
• 6. Auflage, 2001
5. Auflage, 1998
- Storost, Ulrich** Neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Fachplanungsrecht der Flugplätze und Schienenwege, in: Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren, S. 103 - 120, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 158,

Berlin, 2003

- Storost, Ulrich** Fachplanung und Wirtschaftsstandort Deutschland: Rechtsfolgen fehlerhafter Planung, NVwZ 1998, S. 797 - 805
- Streinz, Rudolf** Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht (Die Anforderungen an das Verwaltungsverfahren bei der Anordnung materieller Präklusionsfolgen unter Berücksichtigung ausländischer Betroffener), VerwArch 79 (1988), S. 272 - 313
- Stüer, Bernhard** Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht, DVBl. 2003, S. 1437 - 1441
- Stüer, Bernhard** Fachplanungsrecht: Verkehrsinfrastruktur – Energiegewinnung (- Rechtsprechungsübersicht 2001/2003 -), DVBl. 2003, S. 899 - 911
- Stüer, Bernhard** Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswege-, Landes- und Regionalplanung, UPR 2003, S. 97 - 103
- Stüer, Bernhard** Die naturschutzrechtliche Vereinsbeteiligung und Vereinsklage, NuR 2002, S. 708 - 714
- Stüer, Bernhard** Querschnitte zwischen Bau- und Fachplanungsrecht, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, S. 565 – 589, Berlin, 1999
- Stüer, Bernhard** Straßenplanung in Europa – Forschungsseminar in Saarbrücken –, DVBl. 1999, S. 1640 - 1643
- Stüer, Bernhard** Fachplanung und der Wirtschaftsstandort Deutschland (Rechtsfolgen fehlerhafter Planung), NWVBl. 1998, S. 169 - 176
- Stüer, Bernhard** Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts (Planung - Genehmigung - Rechtsschutz), 2. Auflage, München, 1998
- Stüer, Bernhard** Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, S. 326 – 341
- Stüer, Bernhard** Die Beschleunigungsnovellen 1996, in Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, S. 215 – 244, Köln u.a., 1997
- Stüer, Bernhard** Planungsrecht Band 1, Verfahrensbeschleunigung: Wirtschaft - Verwaltung – Rechtsschutz, Osnabrück, 1997
- Stüer, Bernhard** 20. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. am 1. und 2.11.1996, DVBl. 1996, S. 1418 - 1421
- Stüer, Bernhard** Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Deregulierung (Bericht über die Vierten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht), DVBl. 1996, S. 847 - 852
- Stüer, Bernhard** Rechtsprobleme des Straßenrechts, DVBl. 1992, S. 547 - 556
- Stüer, Bernhard / Hermanns, Caspar David** Fachplanungsrecht: Grundlagen – Naturschutz (- Rechtsprechungsübersicht 2001/2002 -), DVBl. 2003, S. 711 - 722
- Stüer, Bernhard / Hermanns, Caspar David** Fachplanungsrecht: Natur- und Umweltschutz – Verkehrswege – Rechtsprechungsübersicht 2000/2001 –, DVBl. 2002, S. 514 - 526
- Stüer, Bernhard / Hermanns, Caspar David** Fachplanung – Grundlagen (- Rechtsprechungsübersicht 2000/2001 -), DVBl. 2002, S. 435 - 445
- Stüer, Bernhard / Hermanns, Caspar David** Fachplanungsrecht - Rechtsprechungsübersicht 1999/2000 -, DVBl. 2000, S. 1428 - 1439
- Stüer, Bernhard / Hermanns, Caspar David** Fachplanung 1997 und 1998 – Rechtsprechungsübersicht –, DVBl. 1999, S. 513 - 529
- Stüer, Bernhard /** Immissionsschutz zwischen Integrationskonzept und Verfahrensbeschleunigung – 4. Leipziger Umweltrechts-Symposium –, DVBl. 1999,

- Hermanns**, Caspar David S. 972 - 975
- Stüer**, Bernhard /
Hönig, Dietmar Rostocker Umweltrechtstag 2000 – Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven –, DVBl. 2000, S. 1836 - 1838
- Stüer**, Bernhard /
Probstfeld, Willi Esch Die Planfeststellung: Grundlagen – Fachrecht – Rechtsschutz - Beispiele, München, 2003
- Stüer**, Bernhard /
Probstfeld, Willi Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben - Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, S. 361 - 365
- Stüer**, Bernhard /
Rieder, Markus Präklusion im Fernstraßenrecht, DÖV 2003, S. 473 - 482
- Stüer**, Bernhard /
Rude, Stefan 23. Umweltrechtliche Fachtagung – Europäisches Umweltrecht, Abschied vom UGB und Lärmschutz –, DVBl. 2000, S. 250 - 255
- Stüer**, Bernhard /
Rude, Stefan Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht – Bericht über die 22. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. –, DVBl. 1999, S. 154 - 157
- Thiel**, Markus Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der (materiellen) Präklusion im Fachplanungsrecht, DÖV 2001, S. 814 - 820
- Thiel**, Markus Plangenehmigung und Planfeststellung – das fachplanungsrechtliche Instrumentarium im Wandel?, Verwaltungsrundschau (VR) 2001, S. 295 - 301
- Timmermans**, Sandra Planfeststellung und Plangenehmigung – Darstellung, Abgrenzung, Verzicht, VBIBW 1998, S. 285 - 291
- Timmermans**, Sandra Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung, Pfaffenweiler, Diss. 1997
- Ule**, Carl Hermann
Laubinger, Hans-Werner Verwaltungsverfahrensrecht, Köln u.a., 4. Auflage 1995
- Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU)** Workshopdokumentation: Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerechten im Umweltschutz – internationaler Vergleich, Gesetzesvorhaben und Aktuelle Fallstudien aus Deutschland –, abrufbar unter www.ufu.de, Berlin, Stand 9. September 2003
- Vallendar**, Willi Planungsrecht im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, UPR 1996, S. 121 - 128
- Viebrock**, Jan Beschränkungen der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, NVwZ 1992, S. 939 - 942
- Viebrock**, Jan Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP – Zur Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2 und 4 des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz mit der UVP-Richtlinie der EG, IUR 1991, S. 113 ff.
- Vollmöller**, Thomas Die wasserrechtliche Plangenehmigung, BayVBl. 2000, S. 137 - 141
- Wägenbaur**, Rolf EG-Umweltschutz im Zeichen der Deregulierung: verbesserte Rechtsetzung oder Einsatz sonstiger Instrumente, in Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, S. 19 – 46, Köln u.a., 1997

- Wulfhorst, Reinhard** Die Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren in den neuen Ländern, LKV 1995, S. 316 f.
- Württemberg, Thomas** Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 - 263
- Zeichner, Wolfgang** FFH und Planung von Verkehrsstrassen – Beispiel A 20 (Wakenitzniederung), NVwZ 1999, S. 32 - 35
- Ziekow, Jan (Hrsg.)** Praxis des Fachplanungsrechts, München, 2004
- Ziekow, Jan (Hrsg.)** Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren (Vorträge auf den Vierten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 13. bis 15. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 158, Berlin, 2003
- Ziekow, Jan (Hrsg.)** Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht (Vorträge auf den zweiten Speyerer Planungsrechtstagen vom 29. bis 31. März 2000 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Schriften der Hochschule Speyer Band 144, Berlin, 2001
- Ziekow, Jan (Hrsg.)** Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin, 1998
- Ziekow, Jan** Die Wirkung von Beschleunigungsgeboten im Verfahrensrecht, DVBl. 1998, S. 1101 - 1110
- Ziekow, Jan /
Siegel, Thorsten** Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, Speyerer Forschungsbericht Nr. 221, Speyer, 2001
- Ziekow, Jan /
Siegel, Thorsten** Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“ (Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen), Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 139, Berlin, 2000
- Zschiesche, Michael** Anforderungen an die Ausgestaltung der Klagerechte Dritter sowie der Verbandsklage durch die Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsrichtlinie der EU – aus der Sicht Dritter bzw. der Umweltverbände, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Aarhus-Konvention und die Ausgestaltung von Klagerechten im Umweltschutz, S. 16 – 19, abrufbar unter www.ufu.de, Berlin, Stand 9. September 2003
- Zschiesche, Michael** Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, S. 177 - 183