

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 544

**Die Schranken
planerischer Gestaltungsfreiheit
im Planfeststellungsrecht**

Von

Martin Ibler



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN IBLER

**Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit
im Planfeststellungsrecht**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 544

Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht

**Von
Martin Ibler**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ibler, Martin:

Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im
Planfeststellungsrecht / von Martin Ibler. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 544)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06508-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06508-5

Vorwort

Bei der vorliegenden Abhandlung handelt es sich um meine Dissertation, die im Sommer 1987 der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität in Göttingen vorgelegen hat. Schrifttum und Rechtsprechung sind bis April 1988 eingearbeitet. Angeregt und betreut hat die Arbeit mein verehrter Lehrer, Herr Professor Dr. Harry Ebersbach, dem ich herzlich danke. Ebenfalls Dank schulde ich Herrn Professor Dr. Volkmar Götz für die umgehende Erstellung des Zweitgutachtens und für seine konstruktive Kritik. Weiter danke ich meinen Sozien, Frau Rechtsanwältin und Notarin Ursula Loehr, Herrn Rechtsanwalt und Notar Peter Loehr und meinem Vater, Herrn Rechtsanwalt und Notar Rudolf Ibler. Sie haben es mir durch ihre entgegenkommende Rücksichtnahme ermöglicht, neben meiner Anwaltstätigkeit Zeit für diese Arbeit zu finden.

Bad Harzburg und Göttingen im Mai 1988

Martin Ibler

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Grundlagen	19
A. Plan und Planung im Verwaltungsrecht	19
B. Die Planfeststellung als Instrument der Fachplanung im System des Raumplanungsrechts	20
C. Grundzüge der historischen Entwicklung des Planfeststellungsrechts	23
D. Kurzer Überblick über das Planfeststellungsverfahren	24

2. Kapitel

Zur Präzisierung des Planfeststellungsrechts durch das BVerwG	26
A. Die hohe Abstraktheit der gesetzlichen Vorschriften	26
B. Die Verringerung der Abstraktionshöhe durch die Rechtsprechung des BVerwG	26
I. Möglichkeiten und Grenzen einer Bezugnahme auf das Bauplanungsrecht	27
1. Beachtung der Verschiedenheit der Sachbereiche	27
2. Beachtung der Verschiedenheit der gesetzlichen Regelungsgefüge	28
3. Die Folgerungen des BVerwG	30
II. Die Überprüfung der Leistungsfähigkeit des Systems der Rechtsprechung als eine Aufgabe dieser Untersuchung	34
C. Zusammenfassung	35

3. Kapitel

Planerische Gestaltungsfreiheit	36
A. Abgrenzung vom und Verwandtschaft zum Ermessen?	36
I. Normstruktur als äußerliches Unterscheidungskriterium?	36

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

4. Kapitel

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

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

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

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

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

5. Kapitel

Schluß	273
---------------	-----

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

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

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
ÄndG	Änderungsgesetz
a. F.	alte Fassung
AG	Ausführungsgesetz
AgrarR	Agrarrecht
allg.	allgemein
AllgVerwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
Alt	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
arg.	argumentum
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
AtomG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
B.	Beschluß
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht
bay	bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
BBahn	Die Bundesbahn
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BbG	Bundesbahngesetz
BbGÄndG	Bundesbahnänderungsgesetz
Bd	Band
Beil.	Beilage
Begr.	Begründung
ber.	berichtigt
BerGer	Berufungsgericht
BerlWassG	Berliner Wassergesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch

BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BReg	Bundesregierung
BROG	Bundesraumordnungsgesetz
BRS	Baurechtssammlung
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
Bucholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B.-W.	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
DB	Deutsche Bundesbahn
Denkmal- schutzG	Denkmalschutzgesetz
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
dt.	deutsch
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entwurf
EisenbahnG	Eisenbahngesetz
EnergieWiG	Energiewirtschaftsgesetz
ErbBRVO	Verordnung über das Erbbaurecht
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EZB	Ernst / Zinkahn / Bielenberg
f, ff	folgende
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G.	Gesetz
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVNRW	Gesetz- und Ordnungsblatt Nordrhein-Westfalen

Halbs.	Halbsatz
Hbg	Hamburg
Hess.	Hessen, hessisch
HessWassG	Hessisches Wassergesetz
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i. S.	im Sinne
i. V.	in Verbindung
i. w. S.	im weiteren Sinne
jur.	juristisch
Jura	Jura, Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
LAbfG	Landesabfallgesetz
LBG	Landesbeamtenengesetz
Leits.	Leitsatz
li. Sp.	linke Spalte
lit	littera
LPIG	Landesplanungsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
LWG	Landeswassergesetz
m. a. W.	mit anderen Worten
MDH	Maunz/Dürig/Herzog
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. E.	meines Erachtens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchR	Naturschutzrecht
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsVwGG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur VwGO
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NRWStrWG	Nordrheinwestfälisches Straßen- und Wegegesetz
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	oben
OVG	Oberverwaltungsgericht

PBeFG	Personenbeförderungsgesetz
PLafer	Planfeststellungsrichtlinien
PrEnteignG	Preußisches Enteignungsgesetz
PrFluchlG	Preußisches Fluchtliniengesetz
RdL	Recht der Landwirtschaft
Rdnr.	Randnummer
re. Sp.	rechte Spalte
RG	Reichsgericht
RGBl. I	Reichsgesetzblatt Teil I
RGBl. II	Reichsgesetzblatt Teil II
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RzF	Rechtsprechung zur Flurbereinigung
s.	siehe
S.	Satz; Seite
SaarlWG	Saarländisches Wassergesetz
Sch.-H.	Schleswig-Holstein
scil.	scilicet
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
StrG	Straßengesetz
s. u.	siehe unten
subj.	subjektiv
teilw.	teilweise
TWG	Telegraphenwegegesetz
U.	Urteil
u.	und
u. a.	und andere; unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	von; vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt
VRS	Verkehrsrecht-Sammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WasserG	Wassergesetz
WaStrG	Wasserstraßengesetz

WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiR	Wirtschaftsrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zu: Gewerbearchiv)
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
Ziff.	Ziffer
ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit

1. Kapitel

Grundlagen

A. Plan und Planung im Verwaltungsrecht

Plan und *Planung* sind Allerweltsausdrücke ohne ursprünglich juristischen Bezug¹. Im Brockhaus-Lexikon werden sie erläutert als Entwurf, in dem eine beabsichtigte Handlung gedanklich vorweggenommen wird mit dem Ziel, den gewünschten Effekt möglichst sicher und ohne Umwege zu erreichen².

Für den staatlichen Bereich dient die Planung als Mittel zur zweckmäßigen Erledigung von staatlichen Aufgaben. Im Verwaltungsrecht sind Pläne, etwa in Form der sog. Fluchtlinien- und Enteignungspläne, seit mehr als hundert Jahren bekannt.³ Anders als die juristischen Begriffe des Verwaltungsakts und der Verordnung hat der Plan jedoch keine dogmatische Vergangenheit.⁴ Die nähere Bestimmung der verwaltungsrechtlichen Pläne und der verwaltungsrechtlichen Planung geschieht erst seit dem Ende des zweiten Weltkriegs.⁵ Sie ist von einer eindeutigen Klärung noch immer weit entfernt. Ihre Schwierigkeit liegt nicht zuletzt in der Vielgestaltigkeit der Daseinsbereiche begründet, in denen Planung stattfindet.

In den verwaltungsrechtlich relevanten Rechtsbereichen erfolgt Planung auf den unterschiedlichsten Gebieten und Ebenen. Nur beispielhaft genannt sei die vorausschauend regelnde und gestaltende Tätigkeit von Legislative und Exekutive im Raumordnungsrecht, im Umweltschutzrecht, im Wirtschaftsrecht und im Haushaltsrecht. Planungen in einem dieser Rechtsgebiete können zugleich Auswirkungen auf die anderen entfalten. So muß die Eingliederung eines bestimmten Unterfangens in die Umwelt Vorgaben aus jedem der genannten Bereiche berücksichtigen und ggf. zum Ausgleich bringen. Beispielsweise kann die Planung einer Eisenbahnschnelltrasse gegenläufigen Interessen von Finanzierung, verkehrsgerechter Anbindung von Ballungsgebieten und Durchschneidung von Naturschutzgebieten Rechnung zu tragen haben. In den verschiedenen Rechtsgebieten erfolgt die Planung auf unterschiedlichen Ebenen, etwa auf der örtlichen Ebene einer Gemeinde und auf den überörtlichen Ebenen eines

¹ Vgl. Obermayer, VVDStRL 18, 144.

² Vgl. Brockhaus, Bd. 14, S. 658, 665.

³ Vgl. § 2 PrFluchtIG v. 2. 7. 1875 (GS S. 561) und §§ 15 ff PrEnteignG v. 11. 7. 1874 (GS S. 221).

⁴ Vgl. Obermayer, VVDStRL 18, 144 (145).

⁵ Vgl. Obermayer, VVDStRL 18, 144 (145).

Landkreises, einer Bezirksregierung oder eines Landes. Auch hier können Planungen auf der einen Ebene die auf den anderen Ebenen beeinflussen.⁶

Es verwundert deshalb nicht, wenn Anstrengungen zur Definition verwaltungsrechtlicher Pläne zu nur sehr allgemeinen Ergebnissen führen. Kennzeichnend hierfür und für die weiteren Ausführungen vorerst genügend, ist die von Obermayer erarbeitete Begriffsbestimmung. Er versteht unter verwaltungsrechtlichen Plänen Ausarbeitungen von Verwaltungsorganen, die durch verschiedene aufeinander abgestimmte Maßnahmen die Verwirklichung von bestimmten Ordnungszuständen anstreben.⁷

Die Vielschichtigkeit der Planung ist auch eine der Ursachen dafür, daß die Beziehungen von Plan und Planung zu überkommenen rechtlichen Instrumenten wie Gesetz, Verordnung, Satzung und Verwaltungsakt bisher nicht eindeutig erhellt sind.⁸ Für den Rechtsbereich der raumbeanspruchenden Planung mittels Planfeststellung sind die daraus folgenden Zuordnungsschwierigkeiten allerdings geringer. Denn soweit einer Planung durch einen Planfeststellungsbeschluß rechtliche Verbindlichkeit verliehen wird,⁹ wird die Planung heute fast einhellig dem Instrument Verwaltungsakt zugewiesen.¹⁰ Die verbleibenden Klassifizierungsprobleme dürften sich auf die Frage beschränken, welche planerischen Entscheidungen vom Planfeststellungsbeschluß erfaßt und welche außerhalb des Planfeststellungsverfahrens getroffen werden. Soweit im folgenden planerische Entscheidungen im Vorfeld der Planfeststellung zu erörtern sind, wird auf ihre rechtliche Bedeutung jeweils besonders eingegangen werden.

B. Die Planfeststellung als Instrument der Fachplanung im System des Raumplanungsrechts

Die Bedeutung der Planfeststellung für raumbezogene Planungen zeigt am besten ein kurzer Blick auf das System des Raumplanungsrechts. Raumplanung soll ermöglichen, das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland räumlich so zu nutzen, daß die öffentlichen Interessen in der Zukunft möglichst umfassend befriedigt werden können.¹¹ Zu diesem Zweck gliedert man das Raumplanungs-

⁶ Vgl. z. B. das sog. Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 4 BROG v. 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306).

⁷ VVDStRL 18, 144 (150).

⁸ Vgl. Obermayer, VVDStRL 18, 144 (145); Forsthoff, DVBl. 1957, 114; Wegener, Die Verwaltung 1981, 305 (309).

⁹ I. S. v. BVerfG, B. v. 10. 5. 1977 — 1 BvR 514/68 und 323/69 — BVerfGE 45, 297 (319): „Der Planfeststellungsbeschluß verleiht den technischen Daten rechtliche Verbindlichkeit.“

¹⁰ Vgl. z. B. Kopp, VwVfG, § 74 Rdnr. 4; Obermayer, VwVfG, § 74 Rdnr. 39; Hösel/v. Lersner, § 25 Rdnr. 3; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 62; Götz, Bauleitplanung und Eigentum, S. 17 m. w. N.; vgl. aber auch die Kritik bei Brohm, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 343 ff (350 ff, 375).

recht in die räumliche Gesamtplanung einerseits und die räumliche Fachplanung andererseits.¹²

Die räumliche Gesamtplanung erfolgt auf den vier Ebenen Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung und städtebauliche Planung.¹³ Alle diese Planungsstufen beziehen sich letztlich auf denselben Raum; sie sind gleichsam ineinandergefügt wie ein aus mehreren Schichten bestehendes Gewebe, das von Schicht zu Schicht fortschreitend feinmaschiger wird: Während die Bundesraumordnung nur sehr grobmaschig einen Rahmen setzt, regelt die städtebauliche Planung innerhalb des von Stufe zu Stufe immer konkreter werdenden Gefüges den örtlichen Raum schließlich parzellenscharf.¹⁴

Jede Ebene der räumlichen Gesamtplanung hat ihre eigenen Planungsinstrumente. Das auf Grund des § 4 Abs.1 S.2 BROG¹⁵ erlassene Bundesraumordnungsprogramm¹⁶ ordnet als planerisches Grobkonzept die räumlich-strukturelle Gestaltung des gesamten Bundesgebietes. Es hat keine Rechtsnormqualität, sondern stellt eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen dar.¹⁷ Auf Bundesebene ist es zudem Gegenstand eines Kabinettsbeschlusses mit bestimmten Bindungswirkungen für die Exekutive.¹⁸ Planungsinstrumente der räumlichen Gesamtplanung auf Landesebene sind raumordnerische Programme und Pläne, die in den einzelnen Landesplanungsgesetzen z.T. unterschiedlich vorgeschrieben sind. Sie erfassen das gesamte Landesgebiet und ergehen teils als Gesetz¹⁹, teils als Rechtsverordnung²⁰ bzw. werden „für verbindlich erklärt“²¹ oder gelten als förmliche hoheitliche Maßnahme eigener Art.²² Planungsinstrumente der Regionalebene sind Pläne und Programme, die entweder in Form einer Satzung festgestellt werden oder als Maßnahmen sui generis zu qualifizieren sind.²³ Auf der Gemeindeebene

¹¹ Wolff/Bachof III, § 158 Rdnr. 1 (S. 355).

¹² Vgl. Hendlr, JuS 1979, 618 m. w. N.; Papier, NJW 1977, 1714.

¹³ Teilweise wird die städtebauliche Planung den Fachplanungen zugerechnet, anders aber die h. M., vgl. dazu die Nachweise bei Hendlr, JuS 1979, 618 (619 Fußn. 13).

¹⁴ Vgl. Pappermann/Gubelt, S. 96.

¹⁵ BGBl. I 1965, S. 306.

¹⁶ Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, BT-Drucks. 7/3584.

¹⁷ H. M., vgl. z. B. Hendlr, JuS 1979, 618 (620 Fußn. 22 m. w. N.).

¹⁸ Z. B. § 12 NRW LPIG (Landesentwicklungsprogramm); § 11 Abs. 1 S.2 Rh.-Pf. LPIG (Landesentwicklungsprogramm, soweit es die Einteilung des Landes in Regionen betrifft).

¹⁹ Art. 14 Abs. 3 BayLPIG (Landesentwicklungsprogramm).

²⁰ § 27 LPIG B.-W. (Landesentwicklungsplan).

²¹ OVG Lüneburg, U. v. 4. 11. 1970 — I A 132/70 — DöV 1971, 492 und B. v. 23. 11. 1972 — I OVG C 2/72 — DVBl. 1973, 151 (153), beide zu §§ 9, 22 LplG Schl.-H.

²² Vgl. §§ 8 Abs. 4 Nds.ROG, 28 Abs. 3 LPIG B.-W.

²³ Hendlr, JuS 1979, 618 (620).