

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 687

Die normative Steuerung der planerischen Abwägung

Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe,
Planungsleitlinien und Optimierungsgebote

Von

Johannes Dreier



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES DREIER

**Die normative Steuerung
der planerischen Abwägung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 687

Die normative Steuerung der planerischen Abwägung

**Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe,
Planungsleitlinien und Optimierungsgebote**

Von

Johannes Dreier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dreier, Johannes:

Die normative Steuerung der planerischen Abwägung :
strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien
und Optimierungsgebote / von Johannes Dreier. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 687)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08581-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08581-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die planerische Abwägung führte lange Zeit ein richterrechtlich bestimmtes Eigenleben. Die Wissenschaft entwickelte zwar eine spezifische Abwägungsdogmatik, die systematische Einpassung der Planung in die positivierten materiellrechtlichen Grenzen erfolgte jedoch kaum. Die zwingenden Normen wurden im Rahmen der Fachplanung von den Vertretern einer materiellen Konzentrationswirkung der Planfeststellung zu Abwägungsbelangen erklärt, ihr Verhältnis zur Bauleitplanung ist immer noch nicht völlig durchdrungen. Noch weniger geklärt ist die Bedeutung der spezifisch planerischen Finalprogramme. Dies gilt für die generellen Planungsleitbegriffe, für die konkreten Planungsleitlinien wie für die vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 22. März 1985 neu entdeckte Kategorie der Optimierungsgebote. Diesen Defiziten will die vorliegende Arbeit abhelfen. Sie wurde im Oktober 1993 abgeschlossen und im Wintersemester 1994/95 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen.

Herzlich danken möchte ich Herrn Prof. Dr. Rainer Wahl, der die Arbeit betreut hat. Während meiner Tätigkeit an seinem Lehrstuhl erhielt ich von ihm vielfältige wissenschaftliche und menschliche Anregungen. Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Weiter danke ich allen Freunden und Kollegen, die mir mit Rat und Tat bei der planerischen Problembewältigung behilflich waren. Besonders danke ich Frau Rechtsassessorin Renate Schmid und Frau Rechtsassessorin Alexandra Pietrzak für die wertvollen Hinweise nach der Durchsicht des Typoskripts. Schließlich danke ich meinen Eltern für ihre Unterstützung; ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Freiburg, im Mai 1995

Johannes Dreier

Inhaltsübersicht

<i>1. Kapitel: Einführung</i>	27
---	----

1. Teil

Die planerische Abwägung

<i>2. Kapitel: Berechtigung und Reichweite der planerischen Abwägungsdogmatik</i>	41
<i>3. Kapitel: Struktur der planerischen Abwägung</i>	55
<i>4. Kapitel: Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials</i>	66
<i>5. Kapitel: Die Gewichtung der Belange</i>	76

2. Teil

Die normative Steuerung

<i>6. Kapitel: Das System der normativen Steuerung im Planungsrecht</i>	95
<i>7. Kapitel: Die strikten Normen</i>	125
<i>8. Kapitel: Die generellen Planungsleitbegriffe</i>	167
<i>9. Kapitel: Die Planungsleitlinien</i>	185
<i>10. Kapitel: Die Optimierungsgebote</i>	215
<i>11. Kapitel: Die Verbote mit Befreiungsvorbehalt</i>	375
<i>12. Kapitel: Zusammenfassung und abschließende Bewertung</i>	390
 <i>Literaturverzeichnis</i>	 399

Inhaltsverzeichnis

	1. Kapitel	
	Einführung	27
A.	Einleitung	27
B.	Problemstellung	31
1.	Die strikten Normen	32
2.	Die Abwägungsdirektiven	33
3.	Die Optimierungsgebote als Abwägungsdirektiven für die Gewichtung	35
a)	Die rechtspolitische Diskussion.	35
b)	Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. März 1985	37
c)	Die dadurch aufgeworfenen Fragen	37
C.	Gang der Untersuchung	38

1. Teil Die planerische Abwägung

	2. Kapitel	
	Berechtigung und Reichweite der planerischen Abwägungsdogmatik	41
A.	Einführung	41
B.	Die unterschiedliche Determinierung der Abwägungskategorien	43
1.	Unbestimmte Rechtsbegriffe, Verwaltungsermessen und planerische Abwägung.	43
2.	Nachvollziehende und planerische Abwägung	44
C.	Die Abwägungsdogmatik als Reaktion auf die planerische Gestaltungsfreiheit	45
1.	Die planerische Gestaltungsfreiheit.	45
a)	Die komplexe Sachstruktur	46
b)	Die finale Normstruktur.	47
c)	Die Pluralität der Ziele	49
d)	Fazit	49
2.	Die notwendige Reaktion des Rechts	50
D.	Die Abwägungsdogmatik als Muster zur rechtlichen Bewältigung komplexer Entscheidungen	51

<i>3. Kapitel</i>		
Struktur der planerischen Abwägung		55
A.	Einführung	55
B.	Abwägungsphasen	56
1.	Das Drei-Phasen-Modell	56
2.	Das Bundesverwaltungsgericht	57
3.	Das Zwei-Phasen-Modell	59
4.	Diskussion	59
5.	Fazit.	64
C.	Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis	64
<i>4. Kapitel</i>		
Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials		66
A.	Einführung	66
B.	Das Abwägungsmaterial	66
1.	Die Belange.	66
2.	Die Belangskategorien	67
3.	Der Abwägungsraum	68
C.	Die Zusammenstellung	69
D.	Der Umfang des Abwägungsmaterials.	72
1.	Betroffenheit	73
2.	Erkennbarkeit	73
3.	Schutzwürdigkeit.	74
E.	Ergebnis	75
<i>5. Kapitel</i>		
Die Gewichtung der Belange		76
A.	Einführung	76
B.	Analyse der Gewichtung	76
1.	Die inhaltlichen Teilaspekte der Gewichtung.	77
2.	Die Phasen des Gewichtungsprozesses	78
C.	Die Determinanten für die Gewichtung	79
1.	Die konkrete Situation.	79
a)	Bedeutung	80
b)	Betroffenheit	83
c)	Zwischenergebnis	84
2.	Die Abwägungsgrundsätze	85

3. Die normativen Gewichtungsvorgaben	88
a) Grundsätzliche Möglichkeit der gesetzlichen Steuerung	90
b) Abgrenzung der normativen Gewichtungsvorgaben	91
c) Zwischenergebnis	93
D. Ergebnis	93

2. Teil Die normative Steuerung

6. Kapitel

Das System der normativen Steuerung im Planungsrecht

	95
A. Einführung	95
B. Strikte Normen und Abwägungsdirektiven	96
1. Inhaltliche und terminologische Abgrenzung.	96
2. Normtheoretische Fundierung.	97
3. Strikte Normen als äußere Grenze der Abwägung	98
4. Abwägungsdirektiven als Vorschriften zur inneren Steuerung der Abwägung	99
a) Konkrete Planungsleitlinien und generelle Planungsleitbegriffe	102
b) Planungsleitlinien und Optimierungsgebote	103
5. Verfassungsrechtlicher Hintergrund für das System der normativen Steuerung	104
6. Fazit.	108
C. Planungsleitsätze	109
1. Bauleitplanung.	109
2. Fachplanung	110
a) Darstellung der Entwicklung.	110
b) Stellungnahme	113
aa) Inhaltliche Bewertung	113
bb) Terminologische Bewertung	113
cc) Fazit.	115
D. Vorrang.	116
1. Denkmodelle	116
2. Vorrangmodelle und das bestehende System der normativen Steuerung	119
a) Absoluter Vorrang und strikte Norm.	120
b) Relativer Vorrang und Optimierungsgebot	121
c) Relativ-absoluter Vorrang.	123
d) Fazit	124

*7. Kapitel***Die strikten Normen**

	125
A. Inhaltliche und terminologische Abgrenzung	125
B. Geltungsbereich	126
1. Planfeststellungen	126
2. Bauleitplanung	127
C. Einschlägige Vorschriften.	130
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben.	130
a) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.	130
b) Art. 14 Abs. 3 GG.	131
c) Aufopferungsschwelle des Art. 14 Abs. 1 GG	132
2. Ordnungsrechtliche Mindestgrenze.	134
a) § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG und sonstige Schutzauflagenvorschriften	136
b) §§ 5, 22 und 41 BImSchG für Planfeststellungen.	141
c) §§ 5, 22 und 41 BImSchG für Bauleitpläne	144
d) § 26 Abs. 2 Satz 1, § 32 b und § 34 Abs. 2 Satz 1 WHG	147
e) § 6 WHG	149
f) Vorschriften zur Bau- und Anlagensicherheit im Fachplanungsrecht	153
g) Schutzgebiete.	156
h) Zwischenergebnis	157
3. Rahmenplanungsklauseln	157
a) § 1 Abs. 4 BauGB, § 5 Abs. 4 ROG und sonstige Raumordnungsklauseln	158
b) § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB	162
c) § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG	162
d) Sonstige verbindliche Umweltfachpläne	163
e) Zwischenergebnis	164
4. Legaldefinitionen?	165
5. Ergebnis	166

*8. Kapitel***Die generellen Planungsleitbegriffe**

	167
A. Inhaltliche und terminologische Abgrenzung	167
B. Einschlägige Vorschriften.	168
C. Bedeutung.	170
1. Integrationsfunktion.	171
2. Abgrenzungsfunktion	171
3. Gewichtungsfunktion?.	175
a) Interne Gewichtungsvorgaben?.	176
aa) § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB.	176

bb) § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG	177
b) Externe Gewichtungsvorgaben?	179
aa) § 1 Abs. 1 BNatSchG	179
bb) § 1 a Abs. 1 WHG	181
c) Zwischenergebnis	183
4. Ergebnis	184

9. Kapitel
Die Planungsleitlinien 185

A. Inhaltliche und terminologische Abgrenzung	185
B. Einschlägige Vorschriften.	185
1. Leitlinienkataloge	186
2. Einzelne Leitlinien	189
C. Bedeutung.	194
1. Hinweisfunktion	196
2. Gewichtungsfunktion?	199
a) Interne Gewichtungsvorgaben innerhalb von Leitlinienkatalogen?	200
aa) § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB.	200
bb) § 2 Abs. 1 ROG	202
(1) Umweltschutz	204
(2) Wohnungsbau	206
(3) Rohstoffsicherung	206
(4) Fazit.	207
b) Interne Gewichtungsvorgaben durch einzelne Planungsleitlinien?	207
aa) § 31 Abs. 1 a WHG	208
bb) § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG.	209
c) Externe Gewichtungsvorgaben durch fachspezifische Planungsleitlinien?	211
aa) § 2 Abs. 1 BNatSchG	211
bb) § 7 BHO	212
d) Zwischenergebnis	213
3. Ergebnis	214

10. Kapitel
Die Optimierungsgebote

Erster Abschnitt: Abstrahierende Betrachtung 215

A. Vorläufige inhaltliche und terminologische Abgrenzung.	215
1. Vorläufige inhaltliche Abgrenzung.	216
2. Terminologische Abgrenzung.	216
B. Rechtsprechung und Literatur	221
1. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.	221

a)	Urteil vom 22. März 1985 – B 16	221
b)	Urteil vom 5. Dezember 1986 – Flughafen Erdinger Moos	223
c)	Beschluß vom 24. August 1987 – Rangierbahnhof München	224
d)	Urteil vom 4. Mai 1988 – L 260 n.	224
e)	Beschluß vom 20. Dezember 1988	224
f)	Beschluß vom 27. Januar 1989 – A 98	225
g)	Beschluß vom 21. August 1990 – A 7	225
h)	Beschluß vom 5. Oktober 1990 – Flughafen Stuttgart	226
i)	Weitere Entscheidungen	226
j)	Fazit	227
2.	Literatur und Instanzgerichte	228
C.	Bedeutung.	228
1.	Gewichtserhöhung	229
a)	Probleme	231
aa)	Bewertungsprobleme innerhalb einer Kategorie.	231
bb)	Bewertungsprobleme zwischen verschiedenen Kategorien.	232
cc)	Konsequenz.	233
b)	Positive Aspekte.	234
c)	Fazit	236
2.	Möglichst weitgehende Beachtung	236
3.	Bedeutung bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	241
a)	Intensivierung der Ermittlungspflicht	241
aa)	Ermittlung der Betroffenheit geschützter Belange?.	242
(1)	Ausgangspunkt	243
(2)	Wirkung des Optimierungsgebots	243
bb)	Intensivierte Untersuchung des Betroffenheitsgrades der geschützten Belange	244
(1)	Ausgangspunkt	244
(2)	Wirkung des Optimierungsgebots	247
cc)	Intensivierte Ermittlung des Gewichts der planstützenden Belange und verstärkte Suche nach schonenderen Alternativen	250
b)	Einstellungspflicht?	251
4.	Ausschlag bei gleichwertigen Alternativen.	251
a)	Ausgangspunkt	252
aa)	Zusammenstellung der Alternativen	253
bb)	Auswahl zwischen den Alternativen	254
b)	Wirkung des Optimierungsgebots.	256
5.	Besondere Begründungspflicht	259
a)	Ausgangspunkt	259
b)	Wirkung des Optimierungsgebots.	260
6.	Intensivierung und Erleichterung der Kontrolle	263
a)	Ausgangspunkt	264

aa)	Kontrolldichte	264
bb)	Begründung der Regelungs- und Kontrollfreiheit	267
cc)	Die Planung	268
b)	Wirkung des Optimierungsgebots	270
7.	Ergebnis	273
Zweiter Abschnitt: Einschlägige Vorschriften		274
A.	§ 50 BImSchG	274
1.	Einführung	274
2.	Rechtsprechung und Literatur	275
3.	Stellungnahme	278
a)	Wortlaut	278
b)	Entstehungsgeschichte	281
c)	Gesetzgebungsgeschichte	286
d)	Systematik	287
e)	Telos	288
f)	Fazit	288
4.	Die Zuordnung der Gebiete	290
B.	Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	292
1.	Einführung	292
2.	Geltungsbereich	294
3.	Rechtsprechung und Literatur	296
4.	Stellungnahme	300
a)	1. Stufe: Pflicht zur Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen	301
aa)	Generelle Steuerungswirkung	301
bb)	Konkrete Reichweite	305
(1)	Technische Ausführung des Eingriffs	305
(2)	Ort des Eingriffs	306
(3)	Eingriff insgesamt?	308
b)	2. Stufe: Ausgleichspflicht	309
c)	3. Stufe: Pflicht zur Unterlassung nachrangiger Eingriffe	311
aa)	Verhältnis zur planerischen Abwägung	311
bb)	Steuerungswirkung	314
(1)	Wortlaut	315
(2)	Gesetzgebungsgeschichte	316
(3)	Systematik	316
(4)	Telos	317
(5)	Fazit	317
d)	4. Stufe: Ersatzpflicht	318
e)	Ergebnis	318

C.	§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB	318
	1. Einführung	318
	2. Rechtsprechung und Literatur.	321
	3. Stellungnahme.	323
	a) Wortlaut.	323
	aa) Abwägungsdirektive	323
	bb) Optimierungsgebot	325
	b) Gesetzgebungsgeschichte	326
	c) Entstehungsgeschichte	329
	d) Systematik	330
	e) Telos	330
	f) Fazit	330
	4. Innenentwicklung	331
	5. Verdichtung und flächensparende Bauweise	333
	6. Abschließende Bewertung	335
D.	§ 1 Abs. 5 Satz 4 BauGB	336
	1. Einführung	336
	2. Rechtsprechung und Literatur.	336
	3. Stellungnahme.	338
	a) Wortlaut.	338
	b) Entstehungs- und Gesetzgebungsgeschichte.	340
	c) Systematik	342
	d) Telos	342
	e) Fazit	343
E.	§ 1 Abs. 1 Satz 1 BauGB-MaßnahmenG	344
	1. Einführung	344
	2. Rechtsprechung und Literatur.	345
	3. Stellungnahme.	348
	a) Wortlaut.	348
	b) Entstehungsgeschichte	349
	c) Gesetzgebungsgeschichte	350
	d) Telos	350
	e) Fazit	351
F.	§ 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG	352
	1. Einführung	352
	2. Rechtsprechung und Literatur.	352
	3. Stellungnahme.	354

4.	Geltung im Planungsstadium	354
a)	Literatur	355
b)	Stellungnahme	356
aa)	Wortlaut	356
bb)	Gesetzgebungsgeschichte	357
cc)	Systematik	358
dd)	Telos	359
ee)	Fazit	359
G.	§ 12 UVPG	360
1.	Einführung	360
2.	Literatur und Rechtsprechung	360
3.	Stellungnahme	361
a)	Art. 8 UVP-RL	362
b)	Wortlaut	363
c)	Gesetzgebungsgeschichte	364
d)	Telos	365
e)	Fazit	366
H.	§ 7 Satz 4 BauGB	368
1.	Einführung	368
a)	Der verfassungsrechtliche Hintergrund	368
b)	Die grundsätzliche Bindung der überörtlichen Planung an die kommunalen Bebauungspläne	369
c)	Geltungsbereich von § 7 Satz 4 BauGB	370
2.	Literatur	370
3.	Stellungnahme	371
a)	Wortlaut	372
b)	Gesetzgebungsgeschichte	372
c)	Telos	373
d)	Fazit	373
I.	Ergebnis	373

11. Kapitel
Die Verbote mit Befreiungsvorbehalt 375

A.	Inhaltliche Abgrenzung	375
B.	Einschlägige Vorschriften	376
1.	§ 31 BNatSchG und entsprechende Landesregelungen	376
2.	§ 31 BauGB	377
3.	Qualifizierte Genehmigungserfordernisse im Denkmalschutzrecht	378
4.	§ 9 BWaldG und entsprechende Landesregelungen	379

5. Sonstige Dispensklauseln und Soll-Vorschriften	380
C. Bedeutung.	381
1. Auseinanderfallen der Entscheidungssubjekte	382
2. Identität der Entscheidungssubjekte	383
a) Abwägungsdirektive	384
b) Optimierungsgebot	384
<i>12. Kapitel</i>	
Zusammenfassung und abschließende Bewertung	390
Literaturverzeichnis	399

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
AbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz)
abgedr.	abgedruckt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AFZ	Allgemeine Forst Zeitschrift, Wochenzeitschrift für Waldwirtschaft, Forsttechnik und Landschaftspflege
AGLMBG	Ausführungsgesetz zum Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
AgrarR	Agrarrecht – Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raums
ähnl.	ähnlich
AKUR	Arbeitskreis für Umweltrecht
AKUuR	Arbeitskreis Umwelt und Recht Berlin
allgem.	allgemein
Alt.	Alternative
amtl. Umdr.	amtlicher Umdruck
ANL	Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Laufen/Salzach
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Arbmat.	Arbeitsmaterial
ARGEbau	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder, Fachkommission "Städtebau"
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AtomG	Gesetz zur friedlichen Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
Az.	Aktenzeichen
B.	Beschluß
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauGB	Baugesetzbuch

BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bay	Bayerischer, Bayerisches
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater, Zeitschrift für Recht und Wirtschaft
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bbg	Brandenburg, Brandenburgisches
Bd.	Band
Beitr.	Beiträge
Berl	Berliner
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BMBau	Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMI	Bundesminister des Innern
BMJ	Bundesminister der Justiz
BMV	Bundesminister für Verkehr
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BOStrab	Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung
BodSchG	Bodenschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg	Bundesregierung
Brem	Bremer
BRS	Baurechtssammlung, Rechtsprechung zum Bau- und Bodenrecht
Bst.	Buchstabe
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)
BWGZ	Die Gemeinde, Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg, Verband kreisangehöriger Städte und Gemeinden
BWVBl	Baden-württembergisches Verwaltungsblatt, zeitweise Landesbeilage der Zeitschrift Die Öffentliche Verwaltung
BWVPr	Baden-württembergische Verwaltungspraxis, Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg

DAR	Deutsches Autorecht – Rechtszeitschrift des ADAC
dens.	denselben
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
diff.	differenzierend
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DNR	Deutscher Naturschutzring / Bundesverband für Umweltschutz e.V.
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DSchG	Denkmalschutzgesetz
Dt.	Deutsche
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	Entscheidung
ebd.	ebenda
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EGAB	Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen
Einl.	Einleitung
einschr.	einschränkend
EnWG	Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz)
Erg.	Ergebnis
Erl.	Erläuterung(en)
ESBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für Schmalspurbahnen
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
FSB	Forschungs- und Sitzungsberichte
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G	Gesetz
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt
GaststVO	Gaststättenverordnung
gem.	gemäß
GemS	Gemeinsamer Senat
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
Ges. f.	Gesellschaft für
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GS	Gedächtnisschrift

GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Habil.	Habilitation
Hamb	Hamburger
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts (siehe Literaturverzeichnis: Kimminich, Lersner, Storm)
Hess	Hessischer, Hessisches
HessAbfAG	Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz)
hM	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i.d.R.	in der Regel
i.Erg.	im Ergebnis
i.V.m.	in Verbindung mit
IfUR	Institut für Umweltrecht
IM	Innenministerium
insb.	insbesondere
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
IzR	Informationen zur Raumentwicklung, Zeitschrift der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung, Zeitschrift
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift für Studium und Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
krit.	kritisch
LANa	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung der Umweltministerkonferenz
LBG	Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz)
LBO	Landesbauordnung
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LEPro NW	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) Nordrhein-Westfalen
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKHG	Landeskrankenhausgesetz
LLG	Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz
LplG	Landesplanungsgesetz
Ls.	Leitsatz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVwG SH	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

MBI.	Ministerialblatt
MELUF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten
MV	Mecklenburg-Vorpommern
N. F.	Neue Folge
Nachw.	Nachweise(n)
NatSchG	Naturschutzgesetz
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
NDSchG	Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuL	Natur und Landschaft, Zeitschrift für Naturschutz, Landschaftspflege und Umweltschutz
NuR	Natur und Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBL	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
OBG	Die obersten Gerichtshöfe des Bundes
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PflSchG	Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz)
PlafE	Planfeststellungsrichtlinien
Pls.	Plansatz
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdL	Recht der Landwirtschaft, Zeitschrift für Landwirtschaftsrecht
RhPf	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
S-A	Sachsen-Anhalt
S.	Seite
saarl	saarländisches, saarländischer
Sächs	Sächsisches
SH	Schleswig-Holstein
Sp.	Spalte
Städtetag	Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft
StBaufG	Gesetz über städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz)
StGB	Strafgesetzbuch
StrG	Straßengesetz

StrlSchV	Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung)
StrVG	Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (Strahlenschutzvorsorgegesetz)
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
TA	Technische Anleitung
Thü	Thüringen
TVG	Tarifvertragsgesetz
TWG	Telegraphenwege-Gesetz
U.	Urteil
u. a.	und andere, unter anderem
u. ö.	und öfter
UBA	Umweltbundesamt
UGB-AT	Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil (Entwurf)
UmwR	Umweltrecht
UPR	Umwelt- und Planungsrecht, Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Schriftenreihe der Forschungsstelle für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Dienstgerichtshofs für Richter, II. Teil: Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs
VersAnlG	Gesetz über den Bau und den Betrieb von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr
VersR	Versicherungsrecht, Juristische Rundschau für die Individualversicherung
VerwArch	Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung obergerichtlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkBl	Verkehrsblatt, Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau, Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WG	Wassergesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WiR	Wirtschaftsrecht, Beiträge und Berichte aus dem Gesamtbereich des Wirtschaftsrechts
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
z.B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZIR	Zentralinstitut für Raumplanung Münster
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz

1. Kapitel **Einführung**

A. Einleitung

"Planung ist der große Zug unserer Zeit." Mit diesem seither immer wieder als paradigmatisch für die damalige Planungseuphorie zitierten Satz begann Kaiser 1965 das Vorwort zu seiner Zusammenstellung von Beiträgen zur Planung in Wirtschaft und Gesellschaft¹. Diese Zeit ist vorüber. Sie wurde abgelöst von einer Phase, in der zwar nicht mehr wie in den fünfziger Jahren Planungsphobie, aber doch Ernüchterung und Skepsis dominierten². Inzwischen ist das Verhältnis zur Planung emotionsloser. Die Realität der planenden Verwaltung hat die gegensätzlichen Visionen vom Zeitalter der Planung³ eingeholt. Ein Grundbestand von Planung gehört zu den anerkannt notwendigen Aufgaben eines modernen sozialstaatlichen Gemeinwesens⁴. Die Oszillationskurve der Planungsakzeptanz hat sich beruhigt. Daran ändern auch jüngste Vereinfachungs- und Beschleunigungsbestrebungen des Gesetzgebers⁵ nichts. Sie stellen bislang die grundsätzliche Berechtigung der Planung nicht in Frage. Allerdings wird angesichts dieser Tendenzen zu Recht die Frage gestellt, ob sich in nächster Zeit eine "Flucht" aus der öffentlichen Planung anbahnt⁶. Auch mit einer Flucht aus der Planung entkäme man jedoch nicht den Problemen, deren Bewältigung sie dient. Eine Abkehr vom bewährten Planungssystem ist nicht angebracht, weil aufgrund der derzeitigen Situation unserer Umwelt verantwortlicher Umgang mit den natürlichen Ressourcen notwendig ist. Für Poli-

¹ Kaiser, in: ders., (Hrsg.), *Planung I*, S. 7; zur Planungseuphorie vgl. Pappermann, DÖV 1973, 505; Oberndorfer, *Die Verwaltung* 1972, 257, 270; Wahl, DÖV 1971, 42, 43; Püttner, *Verwaltungslehre*, S. 316.

² Vgl. Ossenbühl, DJT 1974 I, S. B 21; zur Entwicklung: Würtenberger, *Staatsrechtliche Probleme*, S. 19 f.; Aderhold, *Kybernetische Regierungstechnik*, S. 44 – 49; Albers/Papageorgiou-Venetas, I S. 67, 271 ff., 285 ff.; Göb, DÖV 1990, 592, 593.

³ Vgl. Ossenbühl, DJT 1974 I, S. B 150 m.w.N.

⁴ Vgl. nur Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 16 Rn. 10. Ähnl. schon Niemeier, in: *Raumplanung*, S. 6; Harnischfeger, S. 150; Häberle, in: *FS Küchenhoff*, S. 453, 460.

⁵ Vgl. Art. 6, 8 und 9 *Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz* vom 22. April 1993, BGBl. 1993 I S. 466; *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz* vom 16. Dezember 1991, BGBl. 1991 I S. 2174; *Planungsvereinfachungsgesetz* vom 17. Dezember 1993, BGBl. 1993 I S. 2123. Allg. hierzu Rombach, *Der Faktor Zeit*; Erbguth, JZ 1994, 477.

⁶ Wahl, DVBl. 1993, 517.

tik und Verwaltung muß Prävention die Richtschnur des Handelns sein⁷. Gerade aber das Vorausschauende, die Vorsorge, ist ein Spezifikum der Planung⁸. Sie ist deshalb dazu prädestiniert, die Koordination von verschiedenen Nutzungsansprüchen an die Umweltmedien ebenso wahrzunehmen wie die Koordination der Bemühungen um die Bewahrung dieser Medien.

Bei dieser Aufgabe steht zu Recht die *räumliche Planung* als eine der "klassischen Säulen planerischer Staatstätigkeit"⁹ im Mittelpunkt. Der Grund dafür liegt darin, daß alle drei Umweltmedien – Boden, Wasser, Luft – über die raumbezogene Planung beeinflusst werden können. Insbesondere für den Schutz des Bodens und die Verteilung der knappen Freiflächen¹⁰ hat die räumliche Planung, und zwar sowohl die Gesamt- wie auch die sektorale Fachplanung, herausragende Bedeutung. Bei bodenbeanspruchenden Vorhaben gewährleistet nur ein Planungsvorbehalt eine optimierte Standortfindung und ein ausgewogenes Verhältnis aller Interessen. Deshalb ist der jüngste Versuch des Gesetzgebers, die Realisierung von Müllverbrennungsanlagen zu erleichtern, indem er sie nicht mehr dem Planfeststellungsverfahren, sondern dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterstellt¹¹, kurzichtig und verfehlt¹². Der Zeitgewinn durch Verfahrensbeschleunigung wird – wenn die Gerichte nicht die Bedeutung der planerischen Elemente in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung stärker herausarbeiten¹³ – erkaufte mit einer mangelhaften Interessenkoordination und damit höchstwahrscheinlich mit einer weiter sinkenden Akzeptanz der Vorhaben in der Bevölkerung.

Die vorliegende Untersuchung will die Bedeutung der normativen Schranken für die Bewältigung von Interessenkollisionen durch die planerische Abwägung herausarbeiten. Der Ort, an dem die Konflikte zwischen Nutzungsan-

⁷ Schmidt-Heck, in: Nicklisch (Hrsg.), Prävention, S. 29; Hofmann, in: Kloepfer (Hrsg.), Umweltstaat, S. 36; Glaeser, Umweltpolitik, S. 34 und 126; umfassend Simonis (Hrsg.), Präventive Umweltpolitik; Ritter, NVwZ 1987, 929, insb. 932 ff.; vgl. auch schon Feldhaus, DÖV 1974, 613, 616 f.

⁸ Gienandt, NuR 1989, 252; Breuer, Verwaltungsrechtliche Prinzipien, S. 23.

⁹ Schmidt-Aßmann, DÖV 1979, 1, 2.

¹⁰ Finke, IzR 1989, 97, 99, spricht anschaulich von einem Nullsummenspiel. Vgl. 10. Kap. – 2. Abschnitt C. 1.).

¹¹ Art. 6, 8 und 9 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993, BGBl. 1993 I S. 466; vgl. hierzu Müllmann, DVBl. 1993, 637; Klett/Gerhold, NuR 1993, 421; Haller, NVwZ 1994, 1066.

¹² Vgl. die berechtigte Kritik von Jäde, UPR 1993, 48, 50; Gaßner/Schmidt, NVwZ 1993, 946 ff.; überwiegend krit. auch Kutscheidt, NVwZ 1994, 209; Kretz, UPR 1994, 44; positiver Heute-Bluhm, VBIBW 1993, 206, 216; Schink, DÖV 1993, 725, 739; instruktiv hierzu auch Steinberg, NVwZ 1995, 209.

¹³ Ein Ansatz hierzu findet sich bei OVG RhPf, B. v. 13. 9. 94, UPR 1995, 115 ff. über die §§ 6 Nr. 2 BImSchG und 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 AbfG; a.A. Erbguth, NVwZ 1995, 243, 244 f.

sprüchen an Grund und Boden sowie dem Interesse an einer intakten Umwelt bewältigt werden, ist die Planung, die eine bestimmte Nutzung definitiv festlegt und erlaubt. Deshalb werden vor allem die abschließend interessenkoordinierenden Planungen in den Blick genommen. Die entscheidenden sachlichen und somit auch rechtlichen Anforderungen an die Herstellung eines Ausgleichs verschiedenster Interessen bestehen im Bereich der *Planung von bodenbeanspruchenden Vorhaben*. Das zeigen exemplarisch die Großprojekte, die auch in der Öffentlichkeit engagiert diskutiert werden. Kulminationspunkte der Interessenkollisionen sind etwa die verkehrstechnisch und ökonomisch bedeutsamen Flughafenerweiterungen in einem großstädtischen Naherholungsgebiet wie in Frankfurt oder auf landwirtschaftlich wertvollen Böden wie in Stuttgart, die Planung einer Abfalldeponie in der erdgeschichtlich einmaligen Grube Messel und der Flughafenneubau im Erdinger Moos, der den Anwohnern von München-Riem zugute kommt, aber die Menschen von Acherich zur Umsiedlung treibt. Aber auch bei *sonstigen raumbezogenen Planungen*, sei es die Bauleitplanung, die Raumordnung oder die Ausweisung von Natur- und Wasserschutzgebieten¹⁴, treten Konfliktsituationen zwischen verschiedenen Raumnutzungsansprüchen auf, die durch eine umfassende Abwägung gelöst werden müssen.

Auch wenn die neuerdings an der Gleichsetzung von Planfeststellungen und Gesamtplanungen geübte Kritik¹⁵ im Hinblick auf die unterschiedlichen Funktionen der beiden Rechtsinstrumente vertretbar ist, bleibt doch die Gemeinsamkeit hinsichtlich der Aufgabe der integrierenden, umfassenden Interessenkoordination und der Weite des Entscheidungsraums bestehen¹⁶. Die Struktur der planerischen Abwägung ist in beiden Fällen identisch. Dementsprechend ist die normative Steuerung der Abwägung grundsätzlich vergleichbar. Eine Harmonisierung der beiden Bereiche und eine Abstraktion von der jeweiligen Planungsaufgabe ist gerechtfertigt. Im Unterschied zu den abschließend und erschöpfend

¹⁴ Die Einstufung von Schutzgebietsausweisungen als Planungsentscheidung ist umstritten. Wie hier: OVG RhPf, U. v. 28. I. 87, NuR 1987, 231; Fürst, in: Fürst/Nijkamp/Zimmermann, S. 133; Wahl, in: ARL, Arbat. Nr. 54, Ökologische Vorranggebiete, S. 55, 58; Hendler, JuS 1979, 618, 619; Book, Bodenschutz, S. 30; Breuer, in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 632; Schmidt-Aßmann, VerwArch 1980, 117, 119; Eberle, in: Thieme (Hrsg.), Umweltschutz, S. 147 f.; Kloepfer, Umweltrecht, S. 109 und 458; Berkemann, in: Dt. Richterakademie (Hrsg.), Natur- und Umweltschutzrecht, S. 4; Peters, UPR 1988, 325, 328; Spieth, Beteiligung, S. 158; a.A. BVerwG, B. v. 16. 6. 88, NVwZ 1988, 1020 f.; Schink, NWVBL 1991, 73, 77; für die Anwendung der Abwägungsdogmatik jedoch ders., Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, Rn. 185; OVG Berlin, B. v. 26. 9. 91, NuR 1992, 87, 88; differenzierend VGH BW, U. v. 21. 12. 82, ESVG 33, 117, 118 f.; Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, S. 92; Thurn, Schutz natürlicher Gewässerfunktionen, S. 33 ff.

¹⁵ Erbuth, DVBl. 1992, 398, 399; zust. Heute-Bluhm, VBIBW 1993, 206, 210.

¹⁶ Vgl. Wahl, in: Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.), Reform, S. 177, 197 Fn. 44; i.Erg. ist die Einstufung als Planung immer noch ganz hM., vgl. nur Klößner, Straßenplanung, S. 98 m.w.N.