

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 146

Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange

Eine Analyse der rechtlichen
Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung
der Beschleunigungsgesetzgebung

Von

Thorsten Siegel



Duncker & Humblot · Berlin

THORSTEN SIEGEL

**Die Verfahrensbeteiligung von Behörden
und anderen Trägern öffentlicher Belange**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 146

Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange

Eine Analyse der rechtlichen
Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung
der Beschleunigungsgesetzgebung

Von

Thorsten Siegel



Duncker & Humblot · Berlin

Die vorliegende Untersuchung wurde im
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Siegel, Thorsten:

Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern
öffentlicher Belange : eine Analyse der rechtlichen Grundlagen
unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung /
Thorsten Siegel. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 146)
Zugl.: Speyer, Dt. Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss., 2000
ISBN 3-428-10485-4

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10485-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist aus einem gleichnamigen Projekt am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung entstanden und wurde im August 2000 von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer als Dissertation angenommen. Gesetzgebung und Rechtsprechung befinden sich grundsätzlich auf dem Stand vom 1. April 2000, die Literatur auf demjenigen vom 1. Oktober 2000, vereinzelt auch darüber hinaus.

Besonderen Dank möchte ich meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. *Dr. Jan Ziekow*, aussprechen. Er hat nicht nur den Anstoß zu dieser Abhandlung gegeben, sondern meine Tätigkeit stets kritisch, aber auch wohlwollend begleitet. Zu Beginn der Arbeit hat er grundlegende Weichenstellungen angeregt, im Fortgang mir die notwendige wissenschaftliche Freiheit belassen. Ihm, wie auch dem Zweitgutachter, Herrn Univ.-Prof. *Dr. Karl-Peter Sommermann*, bin ich zudem wegen der zügigen Korrektur verbunden, die eine Veröffentlichung ohne umfangreiche Überarbeitung ermöglichte. Bei der Formatierung haben mir Frau *Irene Eggenberger* und Frau *Elisabeth Lerchenmüller* vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung wertvolle Hilfe geleistet.

Das Bundesministerium des Innern hat die Dissertation mit einer großzügigen Zuwendung gefördert. Schließlich möchte ich dem Senat der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie Herrn Prof. *Dr. Norbert Simon* für die Aufnahme in die Schriftenreihe der Hochschule danken.

Speyer, im März 2001

Thorsten Siegel

Inhaltsverzeichnis

Einführung in die Thematik	17
----------------------------------	----

Erstes Kapitel

Der Begriff der „Träger öffentlicher Belange“	18
--	-----------

I. Analyse der vorhandenen Aussagen	18
1. § 4 BauGB als „Muttermorm“	19
a) Definitionen im Schrifttum	20
b) Analyse dieser Aussagen	21
aa) Erklärungsgehalt der Norm	21
bb) Zuordnungsobjekte: Behörden und sonstige selbständige Stellen	22
(1) Der Begriff der Stelle	22
(2) Das Merkmal der organisatorischen Selbständigkeit	22
(3) Die Behörden als zentrale Fallgruppe	24
cc) Zuordnungsobjekte: Öffentliche Belange	24
(1) Der Begriff des Belangs	24
(2) Das Merkmal der Öffentlichkeit	26
(3) Abgrenzung vom Wohl der Allgemeinheit	27
(4) Die spezifische Zuordnung des Merkmals der Öffentlichkeit	28
dd) Zuordnungsweise	28
(1) Das grundsätzliche Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage	28
(2) Das – klarstellende – Merkmal der Abstraktheit	31
(3) Die Zuweisung der (Haupt-)Verantwortung für den betreffenden Belang	31
ee) Bezug zur Bauleitplanung	32
c) Eigene Definition der TöB i. S. d. § 4 BauGB	33
2. Andere den Ausdruck der TöB enthaltende Normen	33
a) Die mit § 4 BauGB konnexen Normen	34
aa) § 22 Abs. 2 UVPG	34
bb) § 3 PlanzV 1990	34
cc) §§ 37 Abs. 2 Nr. 2 a, 40 Abs. 2 Nr. 2 a HOAI	34
b) Art. 69 Abs. 1 S. 2 BayBauO 1998	35
c) § 7 Abs. 1 S. 2 BundeswaldG	35
d) Das Flurbereinigungsrecht	36
e) Die Übernahme ins Fachplanungsrecht	36
II. Definition	37
III. Abgrenzung	38
1. Der allgemeine Begriff der „Stelle“	39
a) Definition	39

b) Abgrenzung zu den TöB	39
2. Der Behördenbegriff	40
a) Definition(en)	40
b) Der Behördenbegriff im Rahmen der TöB-Definition	40
c) Die isolierte Anknüpfung an den Behördenbegriff	40
d) Erfordernis einer Außenzuständigkeit?	41
e) Privatrechtssubjekte	42
3. Die Träger öffentlicher Verwaltung	43
a) Definition	43
b) Abgrenzung von den Behörden	44
c) Abgrenzung von den TöB	44
4. Die öffentlichen Stellen nach § 3 Nr. 5 ROG	44
a) Definition	45
b) Abgrenzung von den TöB	45
IV. Einzelfälle	45
1. Integrierte Stellen	46
2. Sachverständige Stellen	46
a) Grundsatz: Keine TöB	46
b) Die Sonderstellung der ZKBS im Gentechnikrecht	47
3. Die in ihren Rechten betroffenen TöB, insbesondere Gemeinden	48
a) Die Stellung der Gemeinden	48
aa) Gesetze, die an den Begriff der TöB i. w. S. anknüpfen	49
bb) Gesetze, die an den Behördenbegriff anknüpfen	49
b) Die Erstreckung auf andere in eigenen Rechten betroffene TöB	51
4. Verbände, insbesondere Berufsvertretungen	52
a) Regelfall: Keine TöB	52
b) Ausnahmefälle	52
c) Die landwirtschaftlichen Berufsvertretungen	53
5. Die anerkannten Naturschutzverbände	55
6. Die beteiligten Kreise	57
7. Die Nachfolgeunternehmen von Post und Bahn	58
a) Die Deutsche Bahn AG	59
b) Die Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost	61

Zweites Kapitel

Der Zweck der Beteiligung

63

I. Allgemeine Beteiligungszwecke	63
1. Die Kompensationsfunktion: Ausgleich von Kompetenzverlust	64
2. Die Befriedungsfunktion: Schaffung von Akzeptanz	64
II. Besondere Beteiligungszwecke	65
1. Die primäre Kommunikationsebene	65
a) Die Effektivierung der Vollzugsaufgaben	65
b) Die Koordinierungsfunktion	66
c) Die Effektivierung der Rückäußerung	67
2. Die sekundäre Kommunikationsebene	67

Inhaltsverzeichnis

9

a) Die Implementierungsfunktion	67
b) Die Optimierung der Sachentscheidung	68
c) Die Einbringung von spezifischem Sachverstand	69
d) Rechtsschutzfunktion?	69

Drittes Kapitel

Die Art der Beteiligung

71

I. Die Beteiligung als Oberbegriff	71
1. Abgrenzung von der Partizipation	71
2. Die Auslegung in Querschnittsgesetzen	72
3. Die Auslegung in abschließend geregelten Spezialnormen	72
II. Die drei Grundtypen der Beteiligung: Mitteilung, Mitwirkung, Mitentscheidung ...	73
1. Die Mitteilung als Beteiligungsform	74
2. Die Abgrenzung der Mitentscheidung von der Mitwirkung	75
3. Die Abstufung nach der Beteiligungsintensität	76
III. Die Mitteilung	77
1. Die Einteilung in „echte“ Mitteilungs- und Auskunftspflichten	77
2. Die geringe Regelungsdichte	78
IV. Die Mitwirkung	78
1. Die Anhörung	78
2. Die Erörterung	79
a) Abgrenzung von den anderen Mitwirkungsarten	80
b) Der Sonderfall der Antragskonferenz	80
3. Die Abstimmung	81
a) Die Verwurzelung im materiellen Recht	82
b) Abgrenzung von den anderen Mitwirkungsarten	83
4. Die Beratung	83
a) Abgrenzung von den anderen Mitwirkungsarten	84
b) Der besondere Zweck der Beratung	84
5. Das Vorschlagsrecht	86
a) Unverbindliche Vorschläge	86
b) Verbindliche Vorschläge	86
6. Grenzen einer weitergehenden typologischen Untergliederung: Die unselbständigen Abwandlungen der Anhörung	86
a) Die Stellungnahme	87
b) Die Anhörung mit gesteigerter materieller Berücksichtigungspflicht	87
c) Die Anhörung mit formeller Bescheidspflicht	88
d) Das Benehmen	89
V. Die Mitentscheidung	91
1. Abgrenzung von der „Alleinentcheidung“	91
2. Die Auswahl des korrekten Bezugspunkts	92
3. Weitere Untergliederung	92
a) Die Unterscheidung zwischen simultaner und sequentieller Mitentscheidung	92
aa) Die simultane Mitentscheidung	93
bb) Die sequentielle Mitentscheidung	93

b) Die Problematik einer weiteren typologischen Aufgliederung	93
4. Die Beseitigung der Bindungswirkung	95
VI. Beteiligungsart und gesetzliche Regelungen	96
1. Der Typenzwang	96
a) Verbot der Wahl einer schwächeren Beteiligungsart	96
b) Verbot der Wahl einer stärkeren Beteiligungsart	96
c) Die Aufweichung des Typenzwangs bei eng miteinander verwandten Beteiligungsarten	98
2. Die Beteiligungsart in den nicht gesetzlich geregelten Fällen	99
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	99
b) Die zusätzliche Beteiligung im informellen Vorfeld	99

Viertes Kapitel

Der Kreis der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange 101

I. Absehen von einer TöB-Beteiligung?	101
1. Der Grundsatz der Beteiligungspflicht	101
2. Das Scoping im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung	102
3. Ausnahme nach Art. 69 Abs. 1 S. 2, 1. Hs. BayBauO 1998?	103
4. Scheinbare Ausnahme: Die Nichterfüllung des Tatbestands	103
II. Berührung im eigenen öffentlichen Aufgabenbereich	104
1. Die deklaratorische Natur dieses Merkmals	105
2. Das Erfordernis eines räumlichen und sachlichen Bezugs	105
3. Die Phasenspezifität	106
III. Die Beteiligung in Zweifelsfällen	106
1. Die vor der Beschleunigungsgesetzgebung herrschende Ansicht	106
2. Auffassungswandel durch die Beschleunigungsgesetzgebung?	107
a) Das GenBeschlG	107
b) § 4 BauGB 1998	107
c) Aber: Keine Beteiligung „auf Verdacht“	108

Fünftes Kapitel

Der Zeitpunkt der Beteiligung 110

I. Die rechtzeitige „förmliche“ Beteiligung	110
1. Die besondere Relevanz im Bereich des Grundtypus der Mitwirkung	110
2. Das Gebot der substantiellen Anhörung	111
a) Das Verspätungsverbot	111
aa) Fristvorgaben durch den Gesetzgeber	111
bb) Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe	112
cc) Das Verspätungsverbot in den nicht geregelten Fällen	113
b) Das Verfrühungsverbot	113
II. Die gleichzeitige Beteiligung: Das Sternverfahren	114
1. Die gesetzlichen Regelungen	115
2. Zulässigkeit auch ohne normative Regelung	115

3. Voraussetzung: Kein präjudizielles Verhältnis	116
III. Die Beteiligung im „informellen Vorfeld“	117
1. Die geringe Regelungshäufigkeit	117
2. Die Beteiligung auch ohne gesetzliche Grundlage	118
IV. Die Beteiligung an eigenständigen vorgeschalteten Planungsstufen, am Beispiel der Verkehrswegeplanung	118
1. Die Bedarfsfrage	119
a) Rechtsgrundlagen	119
b) Die Ausgestaltung der TöB-Beteiligung	121
2. Die Linienführungsbestimmung	121
a) Rechtsgrundlagen	121
b) Die Ausgestaltung der TöB-Beteiligung	122

Sechstes Kapitel

Die Beteiligung an Änderungsentscheidungen

I. Planfeststellungsrecht	124
1. Strukturelle Gemeinsamkeiten	125
a) Durchführung eines neuen Verfahrens	126
b) Absehen von einem neuen Verfahren	128
2. Die Modifizierungen im einzelnen	130
a) Die Antragsänderung	130
aa) Anwendungsbereich	130
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	131
b) Die Planänderung	131
aa) Anwendungsbereich	131
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	132
c) Die Anlagenänderung	133
aa) Anwendungsbereich	133
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	133
d) Sonderfall: Das ergänzende Verfahren	133
aa) Anwendungsbereich	134
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	136
II. Bauleitplanungsrecht	136
1. Strukturelle Gemeinsamkeiten	137
a) Durchführung eines neuen Verfahrens	137
b) Absehen von einem neuen Verfahren	138
2. Die Modifizierungen im einzelnen	138
a) Das vereinfachte Verfahren nach § 4 Abs. 4 BauGB	138
aa) Anwendungsbereich	138
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	139
b) Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB	140
aa) Anwendungsbereich	140
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	141
c) Das ergänzende Verfahren	141
aa) Anwendungsbereich	141
bb) Verfahrensmäßige Besonderheiten	142

Siebentes Kapitel

Form und Inhalt der Äußerungen	144
I. Die primäre Kommunikationsebene	144
1. Der Umfang der Informationspflicht	144
a) Zurückhaltung durch den Gesetzgeber	144
b) Bestimmung nach dem Beteiligungszweck	145
2. Übersendung der Unterlagen?	146
3. Erläuterung der übersandten Unterlagen?	147
4. Aufforderung zur Rückäußerung?	147
5. Fristsetzung?	148
6. Hinweispflichten?	148
II. Die sekundäre Kommunikationsebene	149
1. Die Form der Rückäußerung	149
a) Der Grundsatz der Formfreiheit	149
b) Einschränkungen dieses Grundsatzes	149
2. Die Beschränkung auf den eigenen Aufgabenbereich	151
a) Unzulässigkeit allgemeiner Stellungnahmen	151
b) Aber: Zulässigkeit von „Hinweisen“ auf anderweitige Aspekte	152
3. Die Substantiierungspflicht	153
4. Zweckmäßigkeit einer rechtlichen Würdigung	154

*Achtes Kapitel***Äußerungsfristen**

155

I. Arten	156
1. Von der federführenden Behörde festzusetzende Fristen	156
a) Abgrenzung: Kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“	156
b) Die Bemessung der Frist im Einzelfalle	157
c) Die abnehmende Bedeutung dieses Typus	158
2. Gesetzlich abschließend festgelegte Fristen	159
3. Mischformen	159
a) Festlegung der unteren Grenze durch den Gesetzgeber	160
b) Festlegung der oberen Grenze durch den Gesetzgeber	161
c) Festlegung der oberen und unteren Grenze durch den Gesetzgeber	161
II. Verfassungsrechtliche Bezüge	162
1. Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Normierung kürzerer Fristen	162
2. Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage?	162
III. Möglichkeit der Verlängerung/Verkürzung?	163
1. Behördlicherseits festzusetzendes Fristende	164
a) Die Verkürzung	164
b) Die Verlängerung	164
2. Gesetzlich festgelegtes Fristende	164
a) Die Verkürzung	165
b) Die Verlängerung	165
IV. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand?	166

1. Behördlicherseits festzusetzendes Fristende	166
2. Gesetzlich festgelegtes Fristende	167

Neuntes Kapitel

Die Sanktionierung von Verfristungen im Allgemeinen 169

I. Mittelbare Sanktionsmöglichkeiten	170
II. Fiktionen	170
1. Die Rechtmäßigkeitsfiktion	171
a) Praktische Bedeutung	171
b) Bewertung	171
2. Die Genehmigungsfiktion	172
a) Praktische Bedeutung	173
b) Bewertung	173
3. Die Zustimmungsfiktion	175
a) Praktische Bedeutung	175
b) Bewertung	177
4. Die Benehmensfiktion	177
a) Praktische Bedeutung	178
b) Bewertung	178
III. Der Weg zur Behördenpräklusion	179

Zehntes Kapitel

Die Behördenpräklusion 180

I. Das Wesen der Behördenpräklusion	180
1. Einordnung als Präklusion?	180
2. Abgrenzung von der Betroffenenpräklusion	182
a) Wesensmäßige Unterschiede	182
b) Zuordnung im Einzelfall	182
c) Terminologische Konsequenzen	183
d) Die Regelungen zur Betroffenenpräklusion	184
3. Die „Quasi-Präklusion“ nach der Rechtsprechung	185
a) Die eingeschränkte Abwägungsbeachtlichkeit	185
b) Die Relevanz der gesetzlichen Regelungen	186
4. Die Einteilung in formelle und materielle Behördenpräklusion	186
II. Die formelle Behördenpräklusion	187
1. Die Wirkungsweise der formellen Behördenpräklusion	187
2. Weitere Untergliederung	188
a) Die fakultative und die obligatorische formelle Behördenpräklusion	188
b) Die verschiedenen Formulierungen	188
3. Das Fehlen von Ausnahmetatbeständen	191
4. Verfassungsrechtliche Aspekte	192
a) Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit	192
b) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage?	192

5. Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht	193
a) Kein spezielles Rechtsfigurverbot	193
b) Messung am Äquivalenz- und am Effektivitätsgrundsatz	194
6. Bewertung	195
III. Die materielle Behördenpräklusion	196
1. Die Wirkungsweise der materiellen Behördenpräklusion	196
2. Die Unterarten der materiellen Behördenpräklusion	197
a) Die fakultative materielle Behördenpräklusion	198
b) Die obligatorische materielle Behördenpräklusion	199
c) Die intendierte materielle Behördenpräklusion	200
3. Die Ausnahmetatbestände	201
a) Der zwingende Charakter	201
b) Die Einteilung in zwei Typen	202
aa) Die Evidenzklausel (bzw. der Erkennbarkeitsvorbehalt)	202
(1) Der maßgebende Horizont	203
(2) Der Maßstab	204
bb) Die Relevanzklausel (bzw. der Rechtmäßigkeitsvorbehalt)	205
(1) Bezugspunkt: Das Entscheidungsergebnis	205
(2) Konkrete Möglichkeit des Einflusses?	206
c) Bedeutung: Erhebliche Einschränkung der Präklusionswirkung	207
4. Der Zeitpunkt der Präklusion	208
5. Die partielle Präklusion	208
a) Die vertikale Teilpräklusion	208
b) Die horizontale Teilpräklusion	209
6. Verfassungsrechtliche Aspekte	210
a) Grundsätzliche Verfassungskonformität	210
b) Aber: Verfassungskonforme Auslegung im Einzelfall	212
c) Vorbehalt des Gesetzes	214
7. Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht	215
a) Kein spezielles Rechtsfigurverbot	215
b) Messung am Äquivalenz- und am Effektivitätsgrundsatz	216
c) Die Auswirkungen des „Peterbroeck“-Urteils des EuGH	217

Elftes Kapitel

Ausgewählte Anwendungsfragen	220
I. Innergesetzliche Anwendungsfragen	220
1. Die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung	220
2. Das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	221
3. Das Plangenehmigungsverfahren	222
II. Der Anwendungsbereich des GenBeschlG	223
1. Die Umsetzung in den Bundesländern	223
2. Das Verhältnis zu den Fachgesetzen	224
a) Vorrang der Fachgesetze aus Spezialitätsgründen	225
b) Rückverweisung auf das VwVfG	225
aa) Bund oder Land?	226

Inhaltsverzeichnis 15

bb) Vollverweisung? 226
cc) Statisch oder dynamisch? 227

Zwölftes Kapitel

Ausgewählte Sanktionierungsfragen 229

I. Wesen der Äußerungsfristen: Ordnungsfristen? 229
1. Bei mittelbarer Sanktionierung der Verfristung 229
2. Bei Sanktionierung zu einem späteren Zeitpunkt als dem des Fristablaufs 230
3. Bei mit Fristablauf eintretender Sanktionierung nach behördlichem Ermessen ... 230
4. Bei mit Fristablauf eintretender Sanktionierung ohne behördliches Ermessen 231
II. Fehlerfolgen bei unzureichender Beteiligung: Eingeschränkte Fehlerbeachtlichkeit 232
1. Planfeststellungsrecht 232
2. Bauleitplanungsrecht 233
III. Begründung subjektiver öffentlicher Rechte? 234
1. Die zu beteiligenden TöB 234
a) Planfeststellungsrecht 234
b) Bauleitplanungsrecht 235
2. Der Projektträger im Planfeststellungsrecht 236
3. (Sonstige) Dritte 238
a) Keine drittschützende Wirkung 238
b) Scheinbare Ausnahme: Der enteignend Betroffene im Planfeststellungsrecht 238

Zusammenfassung in Thesen 240

Literaturverzeichnis 245

Sachwortverzeichnis 260

Abkürzungsverzeichnis

Die verwendeten Abkürzungen richten sich, soweit nicht gesondert vermerkt, nach Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin u. a. 1993.

Einführung in die Thematik

Im Rahmen komplexer Verwaltungsverfahren wird herkömmlicherweise zwischen der Beteiligung der Träger privater Belange – auch Öffentlichkeitsbeteiligung genannt – und derjenigen der Träger öffentlicher Belange unterschieden. Während erstere seit jeher Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen und gerichtlicher Entscheidungen war, stand letztere bislang im Abseits wissenschaftlichen Interesses. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß sich der Gesetzgeber in der Vergangenheit einer Normierung der Verfahrensbeteiligung der Träger öffentlicher Belange überwiegend enthalten und lediglich grobe Rahmenvorgaben statuiert hat. Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung hat sich dies grundlegend geändert. Dabei wurde erkannt, daß auch in diesem Bereich ein beachtliches Beschleunigungspotential liegt, das es zu aktivieren gilt. Daher hat der Gesetzgeber auch diesen Sektor zunehmend formalisiert. Eine fachbereichsübergreifende Untersuchung der Thematik fehlt bislang. Diese Lücke soll die vorliegende Analyse schließen. Damit soll sie zugleich einen Beitrag zur Anreicherung des Allgemeinen Verwaltungsrechts leisten.

Die ersten drei Kapitel widmen sich den allgemeinen Grundlagen der Verfahrensbeteiligung der Träger öffentlicher Belange (kurz: TöB), nämlich dem Begriff der TöB sowie Zweck und Art ihrer Beteiligung. Die anschließende Untersuchung des Kreises der zu beteiligenden TöB und des Zeitpunktes ihrer Beteiligung stehen bereits unter dem Einfluß der Beschleunigungsbesetzgebung. Nach Analyse der Beteiligung an Änderungsentscheidungen stehen im siebten Kapitel Form- und Inhaltsfragen im Mittelpunkt. Die nächsten drei Kapitel werden besonders stark von der Formalisierung der TöB-Beteiligung bestimmt und haben die Normierung von Außenberungsfristen, die Sanktionierung von Verfristungen im Allgemeinen und durch die Behördenpräklusion im Besonderen zum Gegenstand. Abgeschlossen wird die Arbeit mit zwei Abschnitten zu ausgewählten Anwendungsproblemen sowie zur Frage, welche Sanktionsmechanismen ein Verstoß gegen die Vorschriften zur TöB-Beteiligung in Gang setzt.

Der Begriff der „Träger öffentlicher Belange“

Zu Beginn der Untersuchung gilt es, den Schlüsselbegriff der Träger öffentlicher Belange (TöB) zu definieren. Er ist von großer praktischer Bedeutung, denn er führt zur Anwendung eines eigenen (Verfahrens-)Rechtsregimes, welches sich teilweise erheblich von dem für die Träger privater Belange einschlägigen unterscheidet. So tritt etwa in komplexen Zulassungsverfahren eine Ausschlußwirkung im Bereich der TöB-Beteiligung, wenn überhaupt, so typischerweise erst mit Ablauf des Erörterungstermins ein, während die Träger privater Belange mit ihren Einwendungen regelmäßig bereits zu einem früheren Zeitpunkt, nämlich mit Ablauf der Einwendungsfrist der Präklusion unterliegen¹.

I. Analyse der vorhandenen Aussagen

Der Begriff der TöB ist in einer zuletzt zunehmenden Anzahl von Gesetzen vorzufinden, so etwa in § 4 BauGB², § 3 Nr. 2 PlanzV³, §§ 37 Abs. 2 Nr. 2 a und 40 Abs. 2 Nr. 2 a HOAI⁴, § 22 Abs. 2 UVPG⁵, § 7 Abs. 1 BundeswaldG⁶, §§ 2 Abs. 1, 41 Abs. 2 und 86 Abs. 2 Nr. 6 FlurbG⁷. Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung hat der Begriff zudem in weite Bereiche des Fachplanungsrechts Einzug gehalten, so in die vom Planungsvereinfachungsgesetz⁸ erfaßten bzw. die hieran angeglichenen Fach-

¹ Zum Begriff der Präklusion im Bereich der TöB-Beteiligung s. u. S. 180 ff.

² Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. der Bek. v. 27.8.1997 (BGBl. I S. 2141, ber. BGBl. 1998 I S. 137).

³ Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts – Planzeichenverordnung 1990 (PlanzV 90) – v. 18.12.1990 (BGBl. 1991 I S. 58).

⁴ Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) i. d. F. v. 4.3.1991 (BGBl. I S. 533), zuletzt geändert durch VO v. 21.9.1995 (BGBl. I S. 1174), ber. 15.11.1995 (BGBl. I 1996 S. 51).

⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch G. v. 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081), dort Art. 7.

⁶ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) v. 2.5.1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch G. v. 26.8.1998 (BGBl. I S. 2521), dort Art. 2 Abs. 1.

⁷ Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) i. d. F. der Bek. v. 16.3.1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch G. v. 18.6.1997 (BGBl. I S. 1430), dort Art. 27.

⁸ Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123).

planungsgesetze, nämlich § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 2 FStrG⁹, § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 2 PBefG¹⁰, § 36 b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 des im Zuge der Eisenbahnneuordnung 1994 im wesentlichen aufgehobenen Bundesbahngesetzes (BBahnG)¹¹ – ihm nachfolgend § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AEG¹² –, § 14 Abs. 1 a S. 1 Nr. 2 WaStrG¹³, § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LuftVG¹⁴, § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 MBPlG¹⁵ und zuletzt durch die Novellierung des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes in §§ 71 d Abs. 1, 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 VwVfG¹⁶. Anzutreffen ist er schließlich teilweise auch im Bauordnungsrecht, so in Art. 69 Abs. 1 S. 2 BayBauO 1998¹⁷.

1. § 4 BauGB als „Mutternorm“

Auch wenn ein und derselbe Rechtsbegriff je nach normativem Kontext unterschiedlich definiert werden kann und gegebenenfalls auch muß, soll hier § 4 BauGB, welcher die Beteiligung der TöB im Rahmen der Bauleitplanung regelt, als Ausgangspunkt dienen¹⁸. Denn die anderen zitierten Normen nehmen teilweise auf § 4 BauGB – ausdrücklich oder stillschweigend – Bezug, so etwa § 22 Abs. 2 UVPG; teilweise hat der Gesetzgeber bei der Begriffsbildung an diese Vorschrift angeknüpft, so etwa in § 76 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 VwVfG¹⁹. Hinzu kommt, daß der Begriff der

⁹ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i. d. F. der Bek. v. 19.4.1994 (BGBl. I S. 854), geänd. durch G. v. 18.6.1997 (BGBl. I S. 1452).

¹⁰ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) i. d. F. der Bek. v. 8.8.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geänd. durch G. v. 26.8.1998 (BGBl. I S. 2521), dort Art. 2 Abs. 4.

¹¹ Vgl. hierzu *Christian Heinze*, Eisenbahn-Planfeststellung, 1996, S. 23.

¹² Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, ber. 1994 I S. 2439), zuletzt geänd. durch G. v. 26.8.1998 (BGBl. I S. 2521), dort Art. 2 Abs. 5.

¹³ Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) i. d. F. der Bek. v. 4.11.1998 (BGBl. I S. 3294), geänd. durch G. v. 25.8.1998 (BGBl. I S. 2489), dort Art. 12.

¹⁴ Luftverkehrsgesetz (LuftVG) i. d. F. der Bek. v. 27.3.1999 (BGBl. I S. 550).

¹⁵ Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebebahnen (Magnetschwebebahnplanungsgesetz – MBPlG) v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486), geänd. durch G. v. 19.7.1996 (BGBl. I S. 1019), dort § 14 Abs. 18.

¹⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) i. d. F. v. der Bek. v. 21.9.1998 (BGBl. I S. 3050). Zur Frage der Umsetzung des GenBeschlG in den Bundesländern s. u. S. 223 f.

¹⁷ Bayerische Bauordnung (BayBauO) i. d. F. der Bek. v. 4.8.1997 (GVBl. S. 433, ber. 1998, S. 270), zuletzt geänd. durch G. v. 27.12.1999 (GVBl. S. 532).

¹⁸ Aufzählungen der Träger öffentlicher Belange finden sich in den einschlägigen Verwaltungsvorschriften der Bundesländer, vgl. etwa die Bekanntmachung des bayerischen Innenministeriums über den Vollzug des Baugesetzbuches und der bayerischen Bauordnung vom 26.7.1987 (MABl. S. 446), abgedruckt bei *Hans Koch/Paul Molodovsky/Gabriele Famers*, Bayerische Bauordnung, 2000, Band 2 (Anhang), Ziffer 2.55. Diese Auflistungen sind aber weder abschließend noch zwingend, s. u. S. 104 und S. 109.

¹⁹ *Heinz Joachim Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 5. Aufl. 1998, § 74 Rn. 152. Dort wird die Ersetzung eines Planfeststellungsbeschlusses durch eine Plangenehmigung unter anderem davon abhängig gemacht, daß mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabebereich durch das Vorhaben berührt wird, das Benehmen hergestellt wird.