

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*

<b>Der Begriff der „Träger öffentlicher Belange“</b> .....	<b>18</b>
--	-----------

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. <b>Beteiligungsart und gesetzliche Regelungen</b> .....	96
1. <b>Der Typenzwang</b> .....	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. <b>Die Beteiligungsart in den nicht gesetzlich geregelten Fällen</b> .....	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. <b>Absehen von einer TöB-Beteiligung?</b> .....	101
1. <b>Der Grundsatz der Beteiligungspflicht</b> .....	101
2. <b>Das Scoping im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung</b> .....	102
3. <b>Ausnahme nach Art. 69 Abs. 1 S. 2, 1. Hs. BayBauO 1998?</b> .....	103
4. <b>Scheinbare Ausnahme: Die Nichterfüllung des Tatbestands</b> .....	103
II. <b>Berührung im eigenen öffentlichen Aufgabenbereich</b> .....	104
1. <b>Die deklaratorische Natur dieses Merkmals</b> .....	105
2. <b>Das Erfordernis eines räumlichen und sachlichen Bezugs</b> .....	105
3. <b>Die Phasenspezifität</b> .....	106
III. <b>Die Beteiligung in Zweifelsfällen</b> .....	106
1. <b>Die vor der Beschleunigungsgesetzgebung herrschende Ansicht</b> .....	106
2. <b>Auffassungswandel durch die Beschleunigungsgesetzgebung?</b> .....	107
a) <b>Das GenBeschlG</b> .....	107
b) <b>§ 4 BauGB 1998</b> .....	107
c) <b>Aber: Keine Beteiligung „auf Verdacht“</b> .....	108

### *Fünftes Kapitel*

#### **Der Zeitpunkt der Beteiligung** 110

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

<b>Form und Inhalt der Äußerungen</b>	<b>144</b>
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*

<b>Ausgewählte Anwendungsfragen</b>	<b>220</b>
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 unterliegen<sup>1</sup>.

### **I. Analyse der vorhandenen Aussagen**

Der Begriff der TöB ist in einer zuletzt zunehmenden Anzahl von Gesetzen vorzufinden, so etwa in § 4 BauGB<sup>2</sup>, § 3 Nr. 2 PlanzV<sup>3</sup>, §§ 37 Abs. 2 Nr. 2 a und 40 Abs. 2 Nr. 2 a HOAI<sup>4</sup>, § 22 Abs. 2 UVPG<sup>5</sup>, § 7 Abs. 1 BundeswaldG<sup>6</sup>, §§ 2 Abs. 1, 41 Abs. 2 und 86 Abs. 2 Nr. 6 FlurbG<sup>7</sup>. Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung hat der Begriff zudem in weite Bereiche des Fachplanungsrechts Einzug gehalten, so in die vom Planungsvereinfachungsgesetz<sup>8</sup> erfaßten bzw. die hieran angeglichenen Fach-

---

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

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

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

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123).

planungsgesetze, nämlich § 17 Abs. 1 a S. 1 Nr. 2 FStrG<sup>9</sup>, § 28 Abs. 1 a S. 1 Nr. 2 PBefG<sup>10</sup>, § 36 b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 des im Zuge der Eisenbahnneuordnung 1994 im wesentlichen aufgehobenen Bundesbahngesetzes (BBahnG)<sup>11</sup> – ihm nachfolgend § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AEG<sup>12</sup> –, § 14 Abs. 1 a S. 1 Nr. 2 WaStrG<sup>13</sup>, § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LuftVG<sup>14</sup>, § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 MBPlG<sup>15</sup> und zuletzt durch die Novellierung des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes in §§ 71 d Abs. 1, 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 VwVfG<sup>16</sup>. Anzutreffen ist er schließlich teilweise auch im Bauordnungsrecht, so in Art. 69 Abs. 1 S. 2 BayBauO 1998<sup>17</sup>.

### 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 dienen<sup>18</sup>. 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 VwVfG<sup>19</sup>. Hinzu kommt, daß der Begriff der

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *Christian Heinze*, Eisenbahn-Planfeststellung, 1996, S. 23.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> *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.