

Probleme des Drittschutzes bei der Planfeststellung

Von

Beatrix Bartunek



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Darstellung und Kritik des Abwägungsgebotes	25
A. Die Planrechtfertigung	25
B. Die Einhaltung der Planungsleitsätze	29
C. Die Wahrung des fachplanerischen Abwägungsgebotes	31
I. Der Begriff und die Bedeutung der „Abwägung“ in der Fachplanung	31
II. Die fehlende Eigenständigkeit des planerischen Abwägens als normtheoretische Kategorie	33
1. Die These von den Planungsentscheidungen als Finalprogramme	34
2. Die Kritik an der Differenzierung von Konditional- und Finalprogrammen	35
3. Die Unterscheidung von Tatbestands- und Rechtsfolgenermessen	36
4. Die konditionale Normstruktur von Planungsnormen	37
5. Der Charakter von Abwägungs- und Ermessensnormen als sog. Prinzipien	39
6. Fazit	41
III. Die Zusammenstellung und Einstellung des Abwägungsmaterials	41
1. Die Zusammenstellung und Einstellung des Abwägungsmaterials als abstrakt-begriffliche Abgrenzung und Subsumtion	41
2. Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials als Sachverhaltsermittlung und ihr Verhältnis zur Einstellung der Belange	43
3. Die öffentlichen und privaten Belange als uneingeschränkt überprüfbare unbestimmte Rechtsbegriffe	45
IV. Der Rechtscharakter der Planungsnormen als Koppelungsnormen	46
1. Die ermessensdirigierende Funktion der unbestimmten Rechtsbegriffe	46
2. Die gesetzgeberischen Merkposten	48

3. Der Umfang der Kontrolldichte beim Gewichten und Ausgleichen der Belange	51
a) Das Gewichten der Belange	51
b) Das Ausgleichen der Belange	52
c) Die Entbehrlichkeit des Grundsatzes der Problembewältigung	53
V. Der ausschließlich nachvollziehende Charakter des Planungsermessens	54
VI. Die Modifizierung der Abwägungsfehlerdoktrin	56
1. Die Unanwendbarkeit der Abwägungsfehlerlehre auf die Zusammenstellung und Einstellung des Abwägungsmaterials	57
2. Der Abwägungsfehlgebrauch	58
VII. Die Differenzierung nach Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis	59
1. Die Problematik der Kontrolle von Abwägungsvorgang und -ergebnis	59
2. Die Beschränkung der Kontrolle auf den Abwägungsvorgang in Gestalt einer reinen Begründungskontrolle	61
VIII. Die Überprüfung von Planungsalternativen als Unterfall der Abwägung	62
1. Die normativen Anforderungen	62
2. Exkurs: Die Bedeutung höherstufiger Planungsentscheidungen	65
IX. Die abschnittsweise Planfeststellung	67
X. Keine Unterscheidung zwischen der privat- und der gemeinnützigen Planfeststellung	69
XI. Die Gestaltungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses	72
1. Das Verhältnis des Fachplanungsrechts zum Naturschutzrecht	72
2. Das Verhältnis des Fachplanungs- zum Bauplanungsrecht	75
D. Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Recht der Planfeststellung	76
I. Das Ziel und die Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung	77
II. Die verfahrensrechtliche Wirkung der Umweltverträglichkeitsprüfung	77
III. Das spezifische Verhältnis von Umweltverträglichkeitsprüfung und Planfeststellung	79

1. Die Phasen der Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die fachplanungsrechtliche Zulassungsentscheidung	79
a) Die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen	80
b) Die Bewertung der Umweltauswirkungen	81
c) Die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung	82
2. Die Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Planfeststellung	83
3. Die Alternativenprüfung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung ..	85

2. Teil

Das subjektive öffentliche Recht in der Abwägung 87

A. Das subjektive öffentliche Recht auf eine gerechte Abwägung der eigenen Belange	87
I. Der Inhalt des subjektiven öffentlichen Rechts	87
1. Die Problematik der Schutznormtheorie	88
2. Die multipolaren Konfliktlagen	89
3. Der Inhalt des subjektiven öffentlichen Rechts in multipolaren Konfliktlagen	91
4. Die Konfliktschlichtungsformel	91
II. Das subjektive öffentliche Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange	92
1. Die Herkunft der Formel vom „Recht auf eine gerechte Abwägung“	93
2. Die Kritik am Recht auf gerechte Abwägung eigener Belange	95
3. Das Abwägungsgebot als materielle Ordnungsnorm und Konfliktschlichtungsprogramm	97
4. Die Beschränkung des Anspruches auf gerechte Abwägung auf „eigene“ Belange	99
a) Die Kritik an der Beschränkung des Abwägungsanspruches	99
b) Der Anspruch auf Abwägung der eigenen Belange als Ausschnitt der Konfliktschlichtung	100

B. Die Belange auf der 1. Stufe der Abwägung (= Interessen)	101
I. Das Recht auf eine gerechte Abwägung der Interessen unterhalb der Schwelle des ausgeprägten subjektiven öffentlichen Rechts	102
1. Beispiele zur Abwägungsbeachtlichkeit von Interessen	102
2. Die sog. „beachtlichen Wirkungen“	104
3. Der Anspruch auf Abwägung der Interessen	105
4. Die Bedeutung des Rechts auf gerechte Abwägung der eigenen Interessen	107
5. Die Kriterien zur Festlegung des Berührtseins von Interessen	107
II. Der Anspruch auf gerechte Abwägung der eigenen Interessen auch unterhalb der normierten Zumutbarkeitsschwelle	108
C. Grundsatzfragen auf der 2. Stufe der Abwägung	112
I. Die Schutzauflagenvorschriften als „legislatorische Indizien“ für die Einräu- mung subjektiver Rechtspositionen	112
1. Die „Rechte anderer“ als Drittschutzbegründung	112
2. Die Schutzauflagenvorschriften als unübersteigbare Grenze der Erheblich- keit	115
II. Die Probleme bei der Auslegung der Schutzauflagenvorschriften am Beispiel des § 74 Abs. 2 Satz 2 BVwVfG	117
1. Das Aufлагengebot zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte an- derer	117
a) Die Anwendbarkeit des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	118
b) Die Begriffe Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigun- gen	119
c) Die kausale Zuordnung von Emissionen und Immissionen	120
d) Der Drittschutz obligatorisch Berechtigter	122
e) Exkurs: Der Rechtsschutz der Gemeinden	124
2. Die Schutzauflagengebote als Ordnungsnormen und Konfliktschlichtungs- programme	126
III. Die Probleme bei der Ermittlung der Erheblichkeitsgrenze	127
1. Der Zweck und die Bedeutung gesetzlich normierter Grenzwerte	128

2. Die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften	129
a) Der Begriff und die Rechtsnatur von Verwaltungsvorschriften	129
b) Die Kategorien antizipiertes Sachverständigengutachten und normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift	130
c) Die exekutive Auslegungsofferte	132
3. Die Bedeutung privater technischer Regelwerke	132
4. Die Anwendung privater technischer Normen im Wege der Verweisung	133
5. Die Bedeutung der privaten technischen Regelwerke bei der Vorhabenzulassung	134
a) Die rechtsstaatlichen Mindestanforderungen bei der Anwendung privater Standards	134
b) Die Einhaltung der Mindestanforderungen bei den Normen des DIN	135
c) Die Einhaltung der Mindestanforderungen bei den VDI-Richtlinien (VDI 1000)	136
d) Die Bedeutung privater Regelwerke für Behörden und Verwaltungsgerichte	136
D. Die Exemplifizierung der Drittschutzschwelle anhand ausgewählter Beispiele	137
I. Die Erheblichkeitsgrenze bei kraftfahrzeugbedingten Schadstoffimmissionen	137
1. Die Anwendbarkeit von § 41 Abs. 1 BImSchG	138
2. Die Anwendbarkeit der TA Luft	139
3. Die Anwendbarkeit des Merkblattes über die Luftverunreinigung an Straßen – MLuS-92	139
4. Die Anwendbarkeit der VDI-Richtlinie 2310	141
5. Die Anwendbarkeit der 22. BImSchV	142
6. Die Anwendbarkeit der 23. BImSchV	143
II. Die Erheblichkeitsgrenze bei elektrischen und elektromagnetischen Feldern von Bahnstromleitungen	143
1. Physikalische Grundlagen, biologische Wirkungen und erste Ansätze zur Festlegung der Erheblichkeitsschwelle	144
2. Die verbindliche Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle mittels der 26. BImSchV	147
III. Die Erheblichkeitsschwelle bei Erschütterungswirkungen	148

IV. Die Erheblichkeitsschwelle bei Verkehrslärm	150
1. § 41 Abs. 1 BImSchG im System des Verkehrslärmschutzes	151
2. Der Bau oder die wesentliche Änderung im Sinne der 16. BImSchV	152
3. Der Begriff „Nachbarschaft“ und die Festlegung von Grenzwerten	154
4. Spezielle Probleme im Zusammenhang mit der Ermittlung der Drittschutzschwelle	156
a) Kein Raum für die Berücksichtigung einer tatsächlichen oder planerischen Vorbelastung	156
b) Die Problematik der Summierungswirkung	156
c) Die Berechnung des maßgeblichen Beurteilungspegels	159
d) Die Rechtmäßigkeit des sog. „Schienenbonus“	160
e) Kein Abschlag in Höhe von 3 dB(A) für das „besonders überwachte Gleis“	162
V. Die Erheblichkeitsschwelle bei Fluglärm	162
1. Die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle mit Hilfe des Fluglärmsgesetzes	163
2. Die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle anhand der DIN 45643 „Messung und Beurteilung von Flugzeuggeräuschen“	164
3. Die Bestimmung der Erheblichkeit mittels analoger Anwendung der 16. BImSchV	165
4. Die Bestimmung der Zumutbarkeit im Wege der Einzelfallbetrachtung	165
a) Die Bestimmung des Schutzzumfanges unter Berücksichtigung der tatsächlichen und planerischen Vorbelastung	165
b) Die zulässigen Immissionsgrenzwerte für Verkehrsflughäfen	169
VI. Die Erheblichkeitsschwelle für Deponien	170
1. Die Beeinträchtigungsquellen im Zusammenhang mit Deponien	170
2. Keine Konkretisierung der Drittschutzschwelle mittels der Technischen Anleitungen Sonder- sowie Siedlungsabfall	171
3. Die Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle für Deponiegase	172
a) Die Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle für Geruchsbelästigungen (Olfaktometrie)	173
b) Die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle für Deponielärm	174

E. Die Gelderstattungs- und Geldersatzansprüche bei mittelbarer Betroffenheit	176
I. Der Gelderstattungsanspruch für Maßnahmen des passiven Schallschutzes	177
1. Die Grundsätze des Gelderstattungsanspruches	177
2. Der anzustrebende Innenraumpegel am Beispiel der Immissionen an Verkehrswegen	180
a) Die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung – 24. BImSchV	180
b) Die VDI-Richtlinie 2719, „Schalldämmung von Fenstern und deren Zusatzeinrichtungen“	181
c) Die DIN 4109, „Schallschutz im Hochbau – Anforderungen und Nachweise“	182
d) Die Akustik 23, „Richtlinie für die Schalldämmung von Fenstern bei Schienenverkehrslärm“	183
e) Ein Vergleich der Regelwerke vor dem Hintergrund der Lärmwirkungsforschung	184
II. Der Geldersatzanspruch nach § 74 Abs. 2 Satz 3 BVwVfG	185
1. Der Geldersatzanspruch als äußerste Grenze der Zulassung des Vorhabens	186
2. Die Rechtsnatur des Geldersatzanspruches	187
3. Der Gegenstand des Geldersatzanspruches	188
F. Grundsatzfragen auf der 3. Stufe der Abwägung	190
I. Der Eigentumsbegriff	190
II. Das Verhältnis von Planfeststellung und nachfolgender Enteignung unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Enteignungsvoraussetzungen	191
1. Das Verhältnis von Planfeststellung und nachfolgender Enteignung	191
2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	193
3. Das Enteignungsrecht bezüglich naturschutzrechtlich gebotener Maßnahmen	194
III. Ein Vergleich von Enteignungsbetroffenheit und sonstiger Rechtsbetroffenheit bei nur mittelbaren Auswirkungen des Vorhabens	195

IV. Kein „Anspruch“ auf eine umfassende Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses	198
1. Die Kritik am umfassenden Abwägungsanspruch des enteignungsbetroffenen Dritten	198
2. Die subjektiv-rechtliche Eingrenzung des scheinbar umfassenden Rüge-rechts	199

3. Teil

Die materiell-rechtlichen Konsequenzen von Verfahrens- und Abwägungsfehlern 203

A. Die Konsequenzen von Verfahrensfehlern	203
I. Die Heilung von Verfahrensfehlern nach § 45 BVwVfG	204
II. Die Unbeachtlichkeit von Fehlern nach § 46 BVwVfG	206
1. Die rechtliche Alternativlosigkeit	207
2. Die tatsächliche Alternativlosigkeit	208
3. Die Bedeutung von absoluten Verfahrensrechten	209
4. Exkurs: Die materielle Präklusion	210
III. Die Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung als Fall von Verfahrensfehlern	211
B. Das Fehlen von Schutzauflagen	213
I. Der Anspruch auf Planaufhebung, wenn die Gesamtkonzeption berührt ist	213
II. Der Anspruch auf Planergänzung, wenn die Gesamtkonzeption nicht berührt ist	214
C. Die Bedeutung und Reichweite der sog. Fehlerheilungsvorschriften	216
I. Die Beachtlichkeit von „Mängeln bei der Abwägung“	217
1. Der Mangel bei der Abwägung	217
2. Die Erheblichkeit von Fehlern	218
a) Die Offensichtlichkeit	218
b) Der Einfluß auf das Abwägungsergebnis	220

3. Der „Dualismus“ von Abwägungsvorgang und -ergebnis bei der Fehlerrelevanz	220
II. Die Planergänzung und das ergänzende Verfahren als Mittel der „Planerhaltung“	222
1. Die Planergänzung	222
2. Das ergänzende Verfahren	223
3. Die Fehlerheilungsvorschriften als Ausdruck eines prozessualen „Grundsatzes der Planerhaltung“	224

4. Teil

Die prozessualen Konsequenzen von Abwägungsfehlern 227

A. Das Klageverfahren	227
I. Das Fehlen von Schutzauflagen außerhalb des Anwendungsbereichs der Fehlerheilungsvorschriften	227
1. Die statthafte Klageart	227
2. Die Antragstellung und der Entscheidungsausspruch des Gerichts	229
II. Die Planänderung und die Planergänzung im Anwendungsbereich der Fehlerheilungsvorschriften	230
1. Die Antragstellung	230
2. Die Anfechtungsklage sui generis ohne kassatorische Wirkung als statthafte Klage	230
B. Der einstweilige Rechtsschutz	232
I. Der einstweilige Rechtsschutz nach §§ 80, 80 a VwGO	232
II. Der Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	234
C. Die prozessualen Probleme der abschnittsweisen Planfeststellung	234
D. Die prozessualen Probleme des Gelderstattungs- und des Geldersatzanspruches	236

5. Teil

Die Struktur des Drittschutzes im Vergleich von Planfeststellung und immissionsschutzrechtlicher Genehmigung	238
A. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung als Kontrollerlaubnis	238
B. Die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG und der Drittschutz	239
I. Die Erfüllung der Grundpflichten (§ 6 Nr. 1 BImSchG) und der Drittschutz	239
1. Der Schutzgrundsatz (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG)	240
a) Die Drittschutzrichtung von § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG	240
b) Die Bestimmung der Drittschutzschwelle	241
2. Der Vorsorgegrundsatz (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG)	243
3. Die Abfallvermeidungs-, -verwertungs- und -beseitigungspflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG) und die Abwärmenutzungs- und Nachbetriebspflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG)	245
4. Die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften (§ 6 Nr. 2 BImSchG) und der Drittschutz	247
C. Keine strukturelle Modifikation des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- verfahrens durch die sonstigen öffentlichen Vorschriften im Sinne von § 6 Nr. 2 BImSchG	249
I. Die Belange des Städtebaus	249
1. Gestaltungsspielraum bzw. Versagungsermessen?	250
2. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung als strikter Kontrolltatbe- stand	251
II. Das naturschutzrechtliche Vermeidungs- und Ausgleichsgebot	252
D. Der Strukturvergleich zwischen dem Drittschutz nach Immissionsschutz- und Plan- feststellungsrecht	253
I. Der Vergleich des Drittschutzes im Hinblick auf die erste Drittschutzstufe bei der Abwägung	253
II. Der Vergleich des Drittschutzes im Hinblick auf die zweite Drittschutzstufe bei der Abwägung	254

III. Der Vergleich des Drittschutzes im Hinblick auf die dritte Drittschutzstufe bei der Abwägung	255
IV. Ein abschließender Vergleich der Struktur von immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und planerischem Ermessen vom Zulassungstypus her	257
Literaturverzeichnis	260
Sachregister	289