

Bericht über die 3. Speyerer Planungsrechtstage und den Speyerer Luftverkehrsrechtstag

Von Caspar David *Hermanns*, Berlin

Ob es sich um den Ausbau des Betriebsflughafens für den A 380 in Hamburg-Finkenwerder, die Erweiterung des Frankfurter Rhein-Main Flughafens die Fertigstellung des Berliner S- und Fernbahn-Rings oder andere Vorhaben dieser Größenordnung geht, regelmäßig handelt es sich um politisch umstrittene Projekte, bei denen die unterschiedlichsten Anliegen, seien es die der verantwortlichen (Wirtschafts-)Politiker, der Investoren und nicht zuletzt der betroffenen Anrainer, aufeinanderprallen. Dementsprechend engagiert werden die Auseinandersetzungen geführt, begonnen bei der ersten (politischen) Diskussion bezüglich des Vorhabens, über das Planungsverfahren selbst, bis hin zum Streit vor den Gerichten nach Abschluß des Verwaltungsverfahrens. Das Planungsrecht hat (weiterhin) Konjunktur und wer geglaubt hat, die insgesamt rückläufigen Eingangszahlen bei den Gerichten würden insgesamt zu einer „Beruhigung“ des Rechtsgebietes führen, sieht sich getäuscht.

Insofern verwundert es letztlich auch nicht, daß Professor Dr. Jan *Ziekow* (Speyer) zu den 3. Speyerer Planungsrechtstagen, in diesem Jahr erstmals verbunden mit dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag, mehr als 170 Teilnehmer in der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften begrüßen konnte. Die hohe Teilnehmerzahl ist aber vor allem das Resultat der erfolgreichen Beratungen in den vergangenen Jahren und des Umstands, daß das originäre (allgemeine) Planungsrecht trotz des Ausuferns des „Tagungs(un)wesens“ dabei immer mehr vernachlässigt wird. Vor allem aber gelang es *Ziekow* innerhalb kurzer Zeit eine gute Veranstaltungstradition zu begründen, die in der speyer-typischen Atmosphäre sowohl intensive Beratungen ermöglicht, als auch genügend Raum zu den nicht minder wichtigen Randgesprächen gibt. Und, soviel sei vorweggenommen, auch die diesjährigen Gespräche wurden diesem Anspruch gerecht.

„Ansprüche auf Planfeststellungsverfahren“ waren Gegenstand der Ausführungen von RA Dr. Peter *Schütz* (Stuttgart). Während es auf der Hand liege, daß der private Vorhabenträger bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht nur einen materiell-rechtlichen Anspruch auf die Zulassung seines Vorhabens in der qualifizierten Form des Planfeststellungsbeschlusses habe und demgemäß eine rechtswidrige Verzichtserklärung auch mit der kombinierten Anfechtungs- und Verpflichtungsklage –angreifen könne (*VGH Mannheim*, NVwZ 2001, 101), sei die Stellung des Drittbetroffenen problematischer. Dabei stellte *Schütz* nicht auf die Fälle ab, in denen der Drittbetroffene ein bestimmtes Vorhaben und dessen Planung fordere, da ein derartiger Anspruch von vornherein nicht bestehe. Anders verhalte es sich aber, wenn ein an sich gesetzlich gebotenes Planfeststellungsverfahren durch einen Verzicht auf ein solches oder aber durch ein Plangenehmigungsverfahren in verfahrensfehlerhafter Weise unterlassen worden sei. Entgegen der

Ansicht des BVerwG (NVwZ-RR 1999, 556) handele es sich dabei nicht nur um einen Verfahrensfehler. Da das Verfahrensrecht insbesondere bei abwägungsdirigierten Entscheidungen im Fachplanungsrecht der Verwirklichungsmodus des materiellen Rechts sei, realisiere sich der Abwägungsanspruch des einzelnen allein im zutreffend durchgeführten Planfeststellungsverfahren. Daraus folge ein Abwehranspruch des einzelnen gegen Vorhaben, die ohne die objektiv-rechtliche gebotene Planfeststellung durchgeführt werden oder worden seien. Dies gelte auch für Naturschutzverbände, wenn auf landesgesetzlicher Grundlage die Verbandsklage eingeführt, objektiv die falsche Verfahrensart gewählt und somit das Beteiligungsrecht umgangen worden sei. Vor allem an der These, auch nach einer Fertigstellung des Vorhabens noch ein Planfeststellungsverfahren durchführen zu müssen, entzündete sich auch ein Teil der Diskussion. Denn die Frage, inwieweit nach einer Fertigstellung des Vorhabens noch eine sachgerechte Abwägung durchgeführt werden könne, wurde kontrovers diskutiert. Der These, daß in Fällen unterbliebener Planfeststellung vielmehr den zivilrechtlichen Abwehransprüchen besondere Bedeutung zukomme, mochte sich *Schütz* nicht anschließen.

Nicht minder kontrovers wurde der Vortrag von Ingrid *Barner* (Berlin) diskutiert. Die Projektjuristin der DB Projekt Verkehrsbau GmbH referierte über die „Berücksichtigung planbedingter Entschädigungsansprüche in der Planungsentscheidung, dargestellt am Beispiel des Baustellenlärms“ und forderte in dezidierter Weise die Planfeststellungsbehörden dazu auf, diesen Problemen nachzugehen. Um die vielfältigen Betroffenheiten durch Baustellen, beispielsweise durch die Bauarbeiten selbst oder aber auch infolge des Baustellenverkehrs oder der Einrichtung der Baustelle, sei es nicht nur notwendig, die einschlägigen Bestimmungen des BImSchG deklaratorisch in die Planungsentscheidung aufzunehmen. Darüber hinaus müsse vielmehr im Einzelfall auch explizit die Anordnung von Schutzauflagen geprüft werden. Während die meisten anwesenden Mitarbeiter der Planfeststellungsbehörden dem zu folgen vermochten, äußerten verschiedene Vertreter einer Bundesbehörde Widerspruch und vertraten die Auffassung, ihnen sei zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag des Vorhabenträgers hinsichtlich Baulärms nichts bekannt, da über die Bauausführung erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werde. Gleichwohl konnten sie die Teilnehmer der Tagung in der sehr engagiert geführten Diskussion nicht von ihrer Position überzeugen, so daß kein Konsens erzielt werden konnte.

Für verhältnismäßig viel Wirbel hatte im vergangenen Jahr ein Urteil des *OVG Koblenz* gesorgt, in dem ein Auflagenvorbehalt gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG in einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung für zulässig erachtet wurde. Das *BVerwG* hat dieses Urteil inzwischen aufgehoben (Urt. v. 22.11.2000 – 11 C 2.00 – BVerwGE #####) und entschieden, daß Entscheidungsvorbehalte aufgrund nachträglicher Schutzauflagen allein aufgrund von § 74 Abs. 2 S. 2, § 74 Abs. 3 oder aber § 75 Abs. 2 VwVfG zulässig seien, nicht aber auf das allgemeine

Verwaltungsrecht zurückgegriffen werden dürfe, da das Planfeststellungsrecht insoweit eine abschließende Regelung getroffen habe. Natürlich ging ROVG Dr. Jürgen *Held* (Koblenz) in seinem Referat „Nachträgliche Schutzauflagen im Planfeststellungsrecht“ insbesondere auf diesen Themenkomplex ein und sprach sich entgegen der Entscheidung des *BVerwG* dafür aus, der Planfeststellungsbehörde einen entsprechenden planerischen Gestaltungsspielraum zuzuerkennen, von dem diese nach pflichtgemäßen Ermessen Gebrauch zu machen habe. Dabei erkannte Held zwar an, daß das System des *BVerwG* mehr Klarheit biete und Überlappungen dabei vermieden werden würden, hielt dem aber entgegen, daß dieses theoretisch lückenlose Schutzsystem in der praktischen Handhabung Defizite aufweise.

„Die Planrechtfertigung“ war Gegenstand der Ausführungen von Professor Dr. Gerrit *Manssen* (Regensburg). Nach einer dogmatischen Herleitung der Grundlagen der „Planrechtfertigung“ brachte er dabei deren Bedeutung mit der Formel auf den Punkt, an der Planrechtfertigung fehle es nur bei fehlender Verwirklichungsabsicht oder fehlender Realisierbarkeit des Vorhabens. Ob zur letzteren auch finanz- oder haushaltsrechtliche Fragen gehören, war wesentlicher Gegenstand der Diskussion. Doch im Grunde bestand Einigkeit darüber, daß man infolge knapper Kassen wohl davon ausgehen müsse, daß die Bedeutung dieser Schranke im Planungsverfahren derzeit eher gering sei, sei doch insbesondere für die Verkehrsinfrastrukturvorhaben, die überhaupt noch verwirklicht werden würden, der Bedarf aufgrund von Ausbau- oder Bedarfsgesetzen festgestellt worden. Allein wenn es an solchen Gesetzen fehle, insbesondere also bei der Planfeststellung von Land- und Kreisstraßen oder aber Planfeststellungen nach dem LuftVG, kann die Planrechtfertigung daher gegebenenfalls zur Geltung kommen.

Oftmals sind es gerade Kommunen, die sich durch Vorhaben der Fachplanung in ihren Rechten verletzt fühlen. „Kommunale Verhinderungsplanung gegen Fachplanung?“ lautete daher eine Frage während der Tagung, der RVGH Dr. Ingo *Kraft* (München) nachging. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war dabei die These, daß die vom Gesetzgeber als optimal angesehene frühzeitige Koordinierungsmöglichkeit in der Praxis zumeist an der Ungleichzeitigkeit der Planungsstadien von Bauleit- und Fachplanung scheitere. Dieses Konkurrenzverhältnis müsse dann mittels in § 38 BauGB festgeschriebenen Fachplanungsprivilegs aufgelöst werden, wenn die Bauleitplanung nicht schon ohnehin aufgrund der Bestandskraft im Falle des Vorgehens an diesen gebunden sei. Trotz Fachplanungsprivilegs müsse im Rahmen der fachplanerischen Abwägung gleichwohl das Interessen der Gemeinden berücksichtigt werden. Alles in allem sei trotzdem eher von einer schwachen Position der Gemeinden auszugehen, da immer die fachplanerische Abwägung das Forum des Abwägungsprozesses bilde.

Dietmar *Hönig*, Berlin, ging in seinem Vortrag auf „Vorbereitende Maßnahmen vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens“ ein und thematisierte dabei vor allem die Notwendigkeit einer

gesetzlichen Grundlage, wenn im Zuge dieser Maßnahmen Grundstücke betreten oder gar Veränderungen an diesen vorgenommen werden müßten. Derzeit seien die Rechtsgrundlagen hierfür in den Fachgesetzen und den Landesenteignungsgesetzen zu finden. Gleichwohl sprach sich *Hönig* für eine für alle Planungen einheitliche Regelung dieses Komplexes aus und machte einen entsprechenden Formulierungsvorschlag, durch den die widerstreitenden Interessen besser zum Ausgleich gebracht werden sollten.

Neben den Fragen zum allgemeinen Fachplanungsrecht wurden auch verschiedene spezifische Problemstellungen der verschiedenen Fachplanungen durchleuchtet. So skizzierten die RBVerwG Dr. Ulrich *Storost* und Professor Dr. Dr. Jörg *Berkemann* (Berlin) die Rechtsprechung ihrer jeweiligen Senate zum Schienenwege- und Wasserstraßenrecht (*Storost*) bzw. zum Straßenrecht (*Berkemann*). RA Klaus *Füßler* (Leipzig) ging auf „Rechtliche und naturschutzfachliche Probleme der FFH-Prüfung, am Beispiel des Emssperrwerks ein. Im Rahmen des in die Tagung integrierten Luftverkehrsrechtstages gab ROVG Dr. Peter *Wysk* (Münster) einen Überblick über „Aktuelle Rechtsfragen des Ausbaus von Verkehrsflughäfen“, während sich Professor Dr. Detlef *Czybulka* (Rostock) und Dr.-Ing. Ulrich *Stöcker* vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bonn) mit Problemen des Fluglärms befaßten. *Czybulka* sprach sich in seinem Referat „Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung“ für bindende Regelungen hinsichtlich der Flugrouten in der Planungsentscheidung aus. *Stöcker*, dessen Thema „Ansätze für eine Neubewertung des Fluglärms“ lautete, stellte die naturwissenschaftlichen Entwicklungen bei der Lärmforschung und deren Auswirkungen auf ein mögliche Novellierung des Fluglärmgesetzes dar. Ob Interessenkollisionen bei der Flughafenplanung durch Mediation wenn nicht vermieden, so doch dann abgefangen werden könnten, untersuchte RA Dr. Thorsten *Siegel* (Speyer). „Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung“ könne allerdings nur gelingen, führte *Siegel* aus, wenn eine entsprechende Konsensbereitschaft bei allen Beteiligten festzustellen sei. Da die Zahl der von einer Flughafenplanung Betroffenen aber regelmäßig sehr groß sei, könne nicht davon ausgegangen werden, daß ein einem Planfeststellungsverfahren vorgeschaltetes Mediationsverfahren das Planfeststellungsverfahren entlasten könne. Dies war auch der Tenor der Diskussionsbeiträge, die zumeist die zeitliche Verzögerung infolge der Durchführung eines Mediationsverfahrens kritisierten, wenn nicht dessen Sinn in Zusammenhang mit Planfeststellungen schon grundsätzlich in Zweifel gezogen wurde, da zum einen die öffentliche Erörterung im Planfeststellungsverfahren letztlich die gleiche Funktion wie ein Mediationsverfahren habe, es zum anderen aber jedenfalls an der Bindungswirkung des Mediationsergebnisses fehle.

Ein Tagungsbericht kann eine Tagung zwangsläufig nur unvollständig widerspiegeln. Dies gilt um so mehr, wenn Vorträge und Diskussionen gleichermaßen inhaltsschwer sind. Dies war bei den 3. Speyerer Planungsrechtstagen der Fall, so daß man nicht nur dem Tagungsband erwartungsfroh

entgesehen, sondern auch hoffen kann, daß diese nunmehr fast nicht mehr wegzudenkende Tagungsreihe im März nächsten Jahres ihre entsprechende Fortsetzung findet.