

Prof. Dr. Ingo Kraft
Richter am BVerwG

Fachplanungsrecht

Vorlesung an der Juristenfakultät
der Universität Leipzig

1. Gesamtplanung und Fachplanung

GESAMTPLANUNG = Rechtsetzung mit Gebietsbezug		
Ebene:	Kompetenz:	Output:
Landesplanung:	= StMI	Landesentwicklungsplan (§ 3 SächsLplG)
		§ 4 ROG: Beachtung der Ziele , Berücksichtigung Grundsätze
Regionalplanung:	= Region. Planungsverband	Regionalplan (§ 4 SächsLplG) = Grundsätze - Ziele
		§ 1 Abs. 4,7 BauGB: Anpassung an Ziele Berücksichtigung Grundsätze
Bauleitplanung:	= Gemeinde	Flächennutzungsplan = Darstellungen - Konzentrationszonen
		§ 8 Abs. 2 BauGB: Entwickeln
		Bebauungsplan

VORHABENZULASSUNG = Rechtsanwendung mit Anlagenbezug = (Baugenehmigung)		
Zulassungstatbestand:	§ 30, § 34 oder § 35 BauGB	

FACHPLANUNG = Projektbezogene Zulassung
Linienbestimmung für Bundesfernstraßen (§ 16 FStrG)
Planfeststellungsbeschluss
= Verwaltungsakt (§ 75 VwVfG)
= Vorhabenbezogene gestaltende Planung (z.B. Abwägung gem. § 17 S. 2 FStrG)
= Vorhabenzulassung mit Konzentrationswirkung (§ 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG)
= Enteignungsgrundlage (§ 19 FStrG)

2. Planung, Planungsarten und Vorhabenzulassung

Planart	Plan/Vorhaben	Kompetenz	Dimension	Raum	Rechtsform	Adressat und Bindungswirkung
Raumordnungsplanung:	Landesentwicklungsplan § 3 SächsLPIG	StMI	Gesamtplanung = überfachlich	Überörtlich = großräumiger Ansatz	Verordnung § 7 Abs.1 SächsLPIG	Grundsätzlich nur <i>öffentliche</i> Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG) und Eigengesellschaften oder überwiegend öffentl. Finanzierung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG) Erweiterung: <i>Privatrechtssubjekte</i> -Planfeststellung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG) - Gen. Müllverbrennungsanlagen nach BImSchG (§ 4 Abs. 3 ROG) - spez. Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB)
	Regionalplan § 4 SächsLPIG	Regionaler Planungsverband			Satzung § 7 Abs.2 SächsLPIG	
Fachplanung:	Vorhaben : u.a. Fernstraßen, Eisenbahnen, Gewässerausbau etc.	Fachplanungsträger	Fachplanung = fachlich	überörtlich	Planfeststellungsbeschluss bzw. Plangenehmigung = VA	Jedermann
Ortsplanung:	Flächennutzungsplan	Gemeinde § 2 Abs. 1 BauGB	Gesamtplanung = überfachlich	Gemeindegebiet § 5 BauGB	sui generis	Gemeinde (§ 8 Abs. 2 BauGB) und Fachplanungsträger weitergehend: § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB
	Bebauungsplan			parzellenscharf	Satzung § 10 BauGB	= Jedermann

§ 1 Abs. 4 BauGB
§ 4 Abs. 1 ROG:
Zielbindung

3. Normstrukturen

- Konditionale Normstruktur

	Tatbestand	Normverknüpfung	Rechtsfolge	
§ =	= Tatbestandsmerkmale <i>Wenn</i>	ist, soll, kann, darf, muss, hat →	<i>dann ...</i>	= <i>Initiativ- und Modalsteuerung</i>

Methodik = **Subsumtion**

- Finale Normstruktur (§ 1 Abs. 5 – 7 BauGB; § 17 Satz 2 FStrG)




4. Eigentumsregelungen i.S.d. Art. 14 GG

1. Schutzbereich?	Wenn nach Prüfung der einfachrechtlichen Ausgestaltung (= Zusammenschau zivil- und ö.-r. Regelungen):			eröffnet
2. Eingriff bzw. Betroffenheit:	normativ = Eingriff			faktisch = Betroffenheit
3. Eingriff durch finalen <i>Entzug</i> zur <i>Güterbeschaffung</i> ?	= vollständiger oder teilweiser Entzug konkreter Eigentumsposition zur hoheitlichen Güterbeschaffung bei Durchführung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Vorhabens (BVerfGE 104, 1 <10>; 126, 331)			
	ja	nein	(kein Entzug oder Entzug zum Ausgleich privater Interessen: z.B. Umlegung)	
4. Akteur?	Verwaltung durch VA ⇓	Gesetzgeber ⇓	Gesetzgeber oder Verwaltung aufgrund Gesetz durch VO, Satzung oder VA ⇓	Verwaltung durch Realakt
5. Ergebnis:	= Administrativenteignung	= Legalenteignung	= Inhalts- und Schrankenbestimmung	= Realbetroffenheit
6. Gesetzesvorbehalt:	= Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG		= Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG	
7. Verfassungsrechtl. Rechtfertigung: Vollzugsakt:	Formelles Gesetz, Allgemeinwohl, Verhältnismäßigkeit, Junktimklausel	nur subsidiär wg. Rechtsschutzverkürzung zulässig	Verhältnismäßige Ausgestaltung zwischen den Polen von Privatnützigkeit und Sozialbindung (<i>ggf. Entschädigungsanspruch zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit</i>)	
	Rechtmäßigkeitsprüfung, Übermaßverbot		Rechtmäßigkeitsprüfung, insbes. Verhältnismäßigkeit im Einzelfall	

5. Planfeststellungsbeschluss

= mitwirkungsbedürftiger VA:	= ergeht nur auf Antrag (= Plan: § 73 Abs. 1 Satz 1 VwVfG i.V.m. § 22 Satz 2 Nr. 2 VwVfG)
= gebundener und abwägender VA:	→ soweit <i>zwingendes</i> Recht geprüft wird: gebundener VA → soweit <i>Ermessen</i> oder <i>Abwägungsbelange</i> betroffen: Fachplanerische Abwägung (§ 17 Satz 2 FStrG)
= gestaltender VA:	= Konzentrationswirkung (§ 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) = formelle Konzentration, d.h. <i>Zuständigkeits-</i> und <i>Entscheidungskonzentration</i> : Planfeststellungsbehörde entscheidet umfassend Umfassende Gestattungswirkung: neben dem PfB bedarf es <i>keiner</i> weiteren Erlaubnisse etc.
	= inhaltlich wird die Rechtslage gestaltet (§ 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) = formelle Gestaltung (= Baufreigabe: Aufhebung des in dem Planfeststellungsvorbehalt enthaltenen Bauverbots)
	= auch <i>privatrechtsgestaltender</i> VA (§ 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG)
= sachbezogener VA:	= sog. Realkonzession (Anlagen- und Grundstücksbezug ohne personenbezogene Ausrichtung)
= VA mit Doppelwirkung:	= <i>begünstigend</i> gegenüber dem <i>Vorhabenträger</i> (mit Ausnahme von Neben- und belastenden Inhaltsbestimmungen) = <i>belastend</i> gegenüber den <i>Nachbarn</i> : Duldungswirkung (§ 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG)
= wirkt nur bedingt befristet:	Gemäß § 75 Abs. 4 VwVfG tritt der PfB außer Kraft, wenn nicht innerhalb von 5 Jahren nach Unanfechtbarkeit mit der Durchführung des Plans begonnen wird. Nach Beginn ist eine Unterbrechung unschädlich (§ 75 Abs. 4 Satz 2 2. Hs. VwVfG)

6. Prüfungsschema Planfeststellung (Überblick)

1. Zulassungsvorbehalt:	<ul style="list-style-type: none"> - Bedarf es überhaupt eines Zulassungsakts? (§ 17 Satz 1 FStrG, § 74 Abs. 7 VwVfG) - wenn ja: welcher Zulassungsakt? (Planfeststellungsbeschluss oder Plangenehmigung) (§ 74 Abs. 6 VwVfG)
2. Zuständigkeit:	<p>Welche Behörde ist (sachlich, örtlich) zuständig? (§ 17b Abs. 1 Nr. 6 FStrG, § 50 SächsStrG, § 39 Abs. 9 Satz 2 SächsStrG)</p>
3. Verfahrensrecht:	<p>3.1 <i>Ob</i> und <i>wie</i> einer Umweltverträglichkeitsprüfung? (§§ 3 ff. UVPG)</p>
	<p>3.2 <i>Ob</i> und <i>wie</i> der Beteiligung der Öffentlichkeit und Behörden (§ 73 Abs. 2-7 VwVfG)</p>
	<p>3.3 Beteiligung der anerkannten Umweltverbände (§ 63 BNatSchG, § 33 SächsNatSchG)</p>
4. Materielles Recht:	<p>4.1 Planrechtfertigung = Bedarf für das Vorhaben: Prüfung anhand der Ziele des jeweiligen Fachplanungsgesetzes</p>
	<p>4.2 Entgegenstehendes zwingendes Recht? (z.B. § 41 BImSchG i.V.m. 16. BImSchV))  wenn zwingende materielle Anforderungen <i>nicht</i> eingehalten: <ul style="list-style-type: none"> - Befreiung möglich und Befreiungsvoraussetzungen gegeben? - Schutzvorkehrungen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) möglich und ausreichend? - ggf. Entschädigung als Surrogat für untunliche Vorkehrung (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG) </p>
	<p>4.3 Fachplanerische Abwägung (§ 17 Satz 2 FStrG) <ul style="list-style-type: none"> - Abwägungsausfall? - Abwägungsdefizit? - Grobe Abwägungsdisproportionalität? --Schutzvorkehrungen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) möglich und ausreichend? -- Entschädigung als Surrogat für untunliche Vorkehrung (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG) </p>

7. Umweltverträglichkeitsprüfung

§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 UVPG:

Die **Umweltverträglichkeitsprüfung** ist ein *unselbständiger* Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

1. Vorprüfung = Ob einer UVP	Feststellung der UVP-Pflicht (§ 3a UVPG)		
	abstrakt generell (§ 3 UVPG) (§ 3 Abs. 1 S. 1 UVPG: Anl. Liste Spalte 1: X) Beispiel: Liste Nr. 14.3: Bau einer Bundesautobahn ...	Vorprüfung des Einzelfalls (§ 3 c UVPG)	
		<u>Allgemeine</u> (§ 3c S. 1 UVPG: Liste Spalte 2: A)	<u>Standortbezogene</u> (§ 3c S. 2 UVPG: Liste Spalte 2: S)
	→ immer eine UVP durchzuführen	→ UVP nur , wenn nach überschlägiger Prüfung der Behörde erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten (= Behördlicher Beurteilungsspielraum gemäß § 3a Satz 4 UVPG) → Dokumentation und Bekanntgabe (§ 3c S. 6, § 3a S. 2 UVPG)	
2. Scoping	= ggf. Unterrichtung des Vorhabenträgers über den Rahmen, die Reichweite und Tiefe der notwendigen Untersuchungen und beizubringenden Unterlagen und Gutachten (§ 5 UVPG)		
3.	Vorlage der entscheidungserheblichen Unterlagen (= § 6 Abs. 2 und 3 UVPG) durch Vorhabenträger		
3. Beteiligung	3.1 Behördebeteiligung (§ 7 UVPG); ggf. grenzüberschreitend: § 8 UVPG		
	3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9 UVPG); ggf. grenzüberschreitend (§ 9a UVPG)		
4.	Zusammenfassende Darstellung (§ 11 UVPG) und Bewertung (§ 12 UVPG) der Umweltauswirkungen		
5.	→ Berücksichtigung der Bewertung bei der Zulassungsentscheidung nach Maßgabe des Fachrechts (§ 12 UVPG)		

8. Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

		FStrG	: Modifikationen :	UVPG
1. Planerstellung:	Erstellung des Plans (= § 73 Abs. 1 Satz 2 VwVfG: Planzeichnungen, Erläuterungsbericht, Bauwerks- und Grunderwerbsverzeichnis) durch Vorhabenträger			auch Unterlagen gem. § 6 Abs. 3 UVPG
2. Einreichung:	Einreichung des Plans bei der Behörde (§ 73 Abs. 1 Satz 1 VwVfG)			
3. Behördenbeteiligung:	Behörde fordert andere Behörden zur Stellungnahme auf (§ 73 Abs. 2 VwVfG) → Präklusion (§ 73 Abs. 3a VwVfG)	§ 17a Nr. 7 S. 4 FStrG		§ 7 UVPG und ggf. grenzüberschreitende Behördenbeteiligung gem. § 8 UVPG
4. Öffentlichkeits- und Verbände-beteiligung:	4.1 Auslegungsbekanntmachung durch Gemeinden (§ 73 Abs. 2, 3, 4 S. 4 und Abs. 5 VwVfG)	Benachrichtigung anerkannter Umweltverbände § 17a Nr. 2 FStrG		Inhalt der Bekanntmachung: § 9 Abs. 1 und Abs. 1a UVPG
	4.2 Auslegung des Plans in den Gemeinden für 1 Monat (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG)			Auszulegende Unterlagen: § 9 Abs. 1b UVPG
	4.3 Erhebung von Einwendungen bis 2 Wochen nach Ablauf der Auslegung (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG) → <u>danach</u> : materielle Präklusion (§ 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG)	Präklusion für Umweltverbände § 17a Nr. 3 FStrG		
5. Erörterung:	4.4 Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG)	Verzichtsmöglichkeit § 17a Nr. 5 Satz 1 FStrG		§ 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG verweist u.a. auf § 73 Abs. 6 VwVfG
6. Entscheidung:	Erlass des Planfeststellungsbeschlusses (§ 74 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) und Bekanntgabe (§ 74 Abs. 4 und 5 VwVfG)	Bekanntgabe gem. § 17b Nr. 7 FStrG		Bekanntgabe gemäß § 9 Abs. 2 UVPG

9. Prüfung des materiellen Rechts

Materielles Recht:	4.1 Planrechtfertigung = Bedarf für das Vorhaben: Prüfung anhand der Ziele des jeweiligen Fachplanungsgesetzes → Vorhaben in gesetzlichem Bedarfsplan enthalten? Dann Bindung an Bedarfsfeststellung des Gesetzgebers. (Für VG: Bindung bis zur Willkürgrenze und ggf. Vorlage gemäß Art. 100 GG).			
	4.2 Entgegenstehendes <i>zwingendes</i> Recht? (z.B. § 41 BImSchG i.V.m. 16. BImSchV) → wenn zwingende materielle Anforderungen <i>nicht</i> eingehalten: - Befreiung möglich und Befreiungsvoraussetzungen gegeben? - Schutzvorkehrungen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) möglich und ausreichend? - ggf. Entschädigung als Surrogat für untunliche Vorkehrung (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG)			
	Ziele der Raumordnung z.B. Trassenführung im Hinblick auf Vorgaben des Regionalplans	Naturschutzrecht z.B. LandschaftsschutzVO, FFH Gebiet: Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 BNatSchG, Artenschutz: § 44 BNatSchG	Wasserrecht z.B. Erlaubnis gem. § 19 WHG	Immissionsschutzrecht § 41 BImSchG und Grenzwerte der 16. BImSchV
	4.3 Fachplanerische <i>Abwägung</i> (§ 17 Satz 2 FStrG) - Abwägungsausfall? - Abwägungsdefizit? - Grobe Abwägungsdisproportionalität? -- Schutzvorkehrungen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) möglich und ausreichend? -- Entschädigung als Surrogat für untunliche Vorkehrung (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG)			
	Grundsätze der Raumordnung	Naturschutzrecht § 1 i.V.m. § 2 Abs. 2, § 4 Satz 2 BNatSchG	Wasserrecht § 1, § 5 WHG	Immissionsschutzrecht § 50 BImSchG: Vorsorge auch unterhalb der Schwelle der verbindlichen Grenzwerte der 16. BImSchV

10. Fachplanerische Abwägung

1. Fachplanerische Abwägung (z.B. § 17 Satz 2 FStrG)

Abwägungsmangel:		Phase:
1. Abwägungsausfall:	= Abwägung findet überhaupt nicht statt.	= Abwägungsvorgang = Phase der Informationssammlung, dokumentiert in den Planakten und in der Begründung des PfB
2. Abwägungsdefizit:	= in die Abwägung werden einzelne Belange nicht eingestellt, die nach der Lage der Dinge, d.h. der konkreten Planungssituation, abwägungsrelevant sind.	
3. Abwägungsfehleinschätzung:	= Die Bedeutung oder das Gewicht eines konkreten Belangs wird verkannt.	= Abwägungsergebnis = Planfeststellungsbeschluss
4. Abwägungsdisproportionalität:	= Der Ausgleich zwischen den Belangen steht zu ihrer objektiven Wichtigkeit außer Verhältnis.	

2. Fehlerrelevanz von Abwägungsmängeln (§ 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG, § 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG)

Mängel bei der Abwägung (= im Abwägungsvorgang) sind nur erheblich , wenn sie:	1. offensichtlich und	= aus den Planakten ersichtlich, d.h. dokumentiert und nachvollziehbar
	2. auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.	= konkrete Möglichkeit, dass Behörde ohne den festgestellten mangel eine andere Entscheidung getroffen hätte

11. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

§§ 13 ff. BNatSchG, §§ 9 ff. SächsNatSchG

1. Eingriff:

Liegt überhaupt ein **Eingriff** i.S.d. § 14 BNatSchG bzw. § 9 SächsNatSchG vor?

= Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (= Legaldefinition in § 14 Abs. 1 BNatSchG).

→ § 9 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG: Errichtung oder wesentliche Änderung von Verkehrs- und Betriebswegen

2. Beeinträchtigungen:

Welche naturschutzrelevanten Beeinträchtigungen verursacht der Eingriff in dem betroffenen Naturraum?

3. Vermeidbare oder unvermeidbare Beeinträchtigungen?

Das Gesetz unterscheidet – unter Hinnahme des Eingriffs als solchem – in § 15 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG zwischen vermeidbaren und unvermeidbaren Beeinträchtigungen und knüpft an diese Unterscheidung Folgen:

Vermeidbare Beeinträchtigungen:



4. Unterlassungspflicht

§ 15 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG

= **strikte Zulassungsschranke** für das Vorhaben

Unvermeidbare Beeinträchtigungen:



4. Ausgleichs- oder Ersatzpflicht (§ 15 Abs. 2 BNatSchG)

Ausgeglichen ist eine B., wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in *gleichartiger* Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist.

Ersetzt ist eine B., wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in *gleichwertiger* Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist.

5. Wenn kein (voller) Ausgleich oder Ersatz möglich:

⇒ **Abwägung: Eingriffsverbot**, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen (§ 15 Abs. 5 BNatSchG).

6. Im Anschluss an die Abwägung (wenn Ergebnis zugunsten des Vorhabens) greift die **finanzielle Kompensationspflicht** (§ 15 Abs. 6 BNatSchG und § 10 Abs. 4 SächsNatSchG).