

Jens Wahlhäuser

Planfeststellung

S. 1693 bis 1703

URN: urn:nbn:de: 0156-55991564



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Planfeststellung

Gliederung

- 1 Grundlagen
- 2 Planrechtfertigung
- 3 Ablauf des Planfeststellungsverfahrens
- 4 Fachplanerische Abwägung
- 5 Ausgleichsregelungen
- 6 Rechtliche Bindungswirkungen
- 7 Rechtsschutz

Literatur

Das – regelmäßig für raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben durchzuführende – Planfeststellungsverfahren findet statt, wenn die Planfeststellung in Fachgesetzen angeordnet ist. Kernstück ist eine umfassende Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange. Der Planfeststellungsbeschluss regelt abschließend alle öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, die für die Realisierung des Vorhabens erforderlich sind.

1 Grundlagen

1.1 Planfeststellungsbedürftige Vorhaben

Gegenstand der Planfeststellung sind insbesondere linien- bzw. punktförmige Infrastrukturvorhaben (▷ *Infrastruktur*). Die Planfeststellung ist nur dann durchzuführen, wenn dies fachgesetzlich ausdrücklich angeordnet ist (§ 72 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG); ▷ *Fachplanungen, raumwirksame*). Der wesentliche Unterschied zu sonstigen förmlichen Genehmigungsverfahren (etwa der Zulassung von genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)) besteht darin, dass die Planfeststellung in materieller Hinsicht neben dem Vorliegen der gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen eine umfassende planerische ▷ *Abwägung* aller von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange voraussetzt. Für folgende Vorhaben sind teils obligatorisch, teils fakultativ Planfeststellungsverfahren vorgesehen:

- Abfalldeponien (§ 35 Abs. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)), nicht aber Abfallbeseitigungsanlagen (§ 35 Abs. 1 KrWG – Genehmigung nach BImSchG; ▷ *Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft*)
- Bundesfernstraßen (§ 17 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)), Landes-(Staats-) und Kreisstraßen, teilweise auch Gemeindestraßen je nach dem Landesstraßengesetz (▷ *Straßenverkehr; Verkehrsplanung*)
- Ausbau eines Gewässers oder seiner Ufer sowie von Deich- und Dammbauten von Gewässern und Deichen (§ 68 Wasserhaushaltsgesetz (WHG); ▷ *Küstenschutz*)
- Aus-, Neubau und Beseitigung von Bundeswasserstraßen (§ 14 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG); ▷ *Binnenschifffahrt; Bundesverkehrswegeplanung*)
- Errichtung und Änderung von Flug- und Landeplätzen (§§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz (LuftVG); ▷ *Luftverkehr*)
- Bau und Änderung von Betriebsanlagen der Eisenbahn (§ 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG); ▷ *Schienenverkehr*)
- Anlagen für den öffentlichen Personennahverkehr (Straßenbahn, U-Bahn, § 28 Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG); ▷ *Öffentlicher Personenverkehr*)
- Endlager für radioaktive Abfälle (§ 9b Atomgesetz (AtG); ▷ *Energiewirtschaft*)
- gemeinschaftliche Anlagen in der Flurbereinigung (§ 41 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG); ▷ *Agrarplanung*)
- Energie- und Rohrleitungsanlagen (§§ 43 ff. Energiewirtschaftsgesetz (EnWG); §§ 18 ff. Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG); ▷ *Netzausbauplanung*)
- Bergrechtliche Rahmenbetriebspläne (§ 52 Abs. 2a Bundesberggesetz (BBergG); fraglich, ob auch nach §§ 57a bis 57c BbergG; ▷ *Bergbau*)

1.2 Anwendbare Rechtsvorschriften

Für das Planfeststellungsverfahren sind – vorbehaltlich der teilweise ergänzenden bzw. abweichenden Maßgaben des jeweiligen Fachplanungsgesetzes (§ 17 S. 3 und 4 FStrG; § 18 S. 2 AEG; § 14 S. 2 WaStrG; § 28 Abs. 2 PBefG; § 1 Abs. 1 S. 3 Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPIG) und § 43 S. 5 EnWG sowie § 8 Abs. 3 LuftVG) – die allgemeinen Verfahrensvorschriften des Bundes (§§ 72 bis 78 VwVfG) bzw. die der Länder als „Grundgerüst“ anzuwenden.

1.3 Plangenehmigung

Neben der Planfeststellung kommt als besondere Form der Vorhabenzulassung – gewissermaßen als ihr „kleiner Bruder“ – auch die Plangenehmigung in Betracht (§ 78 Abs. 6 VwVfG). Die Plangenehmigung hat zwar die Wirkungen einer Planfeststellung (siehe Abschnitt 6 des Beitrags), sie unterscheidet sich jedoch von der Planfeststellung in der Weise, dass sie in einem schlankeren und schnelleren Verwaltungsverfahren erteilt werden kann. Vorbehaltlich spezieller fachgesetzlicher Regelungen (vgl. etwa § 28 Abs. 1a S. 1 PBefG) kann eine Plangenehmigung (§ 74 Abs. 7 VwVfG) erfolgen, wenn keine oder nur unwesentliche Rechtsbeeinträchtigungen zu erwarten sind oder der eigentumsrechtlich Betroffene zugestimmt hat, das Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange hergestellt worden ist und keine Pflicht zur *Öffentlichkeitsbeteiligung* besteht. Auch für die Plangenehmigung gelten das Abwägungsgebot und die hierzu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze (BVerwG, Urteil vom 25.09.1996, Az. 11 A 20/96, BVerwGE 102, 74; siehe Abschnitt 4 des Beitrags). Die Wahl der Verfahrensart steht im behördlichen Ermessen. Erteilt die Behörde eine Plangenehmigung, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen dafür nicht vorliegen, führt dies nicht zu einer Anfechtungsbefugnis Betroffener, solange der gerügte Verfahrensfehler sich nicht auf die materiellen Rechte des Betroffenen ausgewirkt haben kann.

1.4 Unterbleiben und Ersetzung der Planfeststellung

Die Planfeststellung kann in Fällen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben (z. B. § 74 Abs. 7 S. 2 VwVfG i. V. m. § 17 S. 2 FStrG; § 18 S. 2 AEG; vgl. Ziekow 2014: Rn. 391 ff.). Soweit das Gesetz die Planfeststellung entfallen lässt, liegt hierin eine Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens selbst (Jarass 1997: 795). Schließlich kann die Planfeststellung – sofern das Fachrecht dies regelt (z. B. § 17b Abs. 3 FStrG; § 28 Abs. 3 PBefG) – auch ersetzt werden. Das ist etwa bei Straßen durch Festsetzungen eines – isoliert nur die Straßenplanung betreffenden – Bebauungsplans (z. B. § 38 Abs. 4 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW); *▷ Bebauungsplan*) möglich (Ziekow 2014: Rn. 1354 ff.).

1.5 Vorhabenträger, Planfeststellungsbehörde, Anhörungsbehörde

Träger des Vorhabens ist regelmäßig derjenige, der das Vorhaben errichten und betreiben will. Dies können neben staatlichen Behörden und damit der öffentlichen Hand (z. B. bei Bundesfernstraßen oder Wasserstraßen des Bundes) auch Private (z. B. Unternehmen bei Hochspannungsleitungen, Flughäfen oder Straßenbahnen) sein.

Planfeststellung

Die Planfeststellungsbehörde entscheidet über die Zulässigkeit der Planfeststellung. Ihre Zuständigkeit ist jeweils geregelt durch Bundesrecht (z. B. das Eisenbahnbundesamt für eisenbahnrechtliche Planfeststellungen: § 3 Abs. 2 S. Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG)) oder Landesrecht (meist durch Verordnungen, die die Zuständigkeiten auf bestimmte Behörden übertragen). Die Planfeststellungsbehörde ist an die planerischen Erwägungen des Vorhabenträgers gebunden und darf diese nicht durch eigene Überlegungen ersetzen. Sie ist kein „Ersatzplaner“, sondern nur zur Kontrolle berufen, ob die Planung des Vorhabenträgers rechtmäßig ist (Ziekow 2014: Rn. 265 ff.).

Das der Planfeststellungsentscheidung vorausgehende Verwaltungsverfahren führt die Anhörungsbehörde durch (§ 73 VwVfG). Einige Fachplanungsgesetze sehen die Identität zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde vor (§ 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG) vor.

2 Planrechtfertigung

2.1 Bedeutung

Nach ständiger Rechtsprechung (bereits BVerwG, Urteil vom 14.02.1975, Az. IV C 21.74, BVerwGE 48, 56) darf ein Planfeststellungsbeschluss nur ergehen, wenn die Planrechtfertigung des planfestzustellenden Vorhabens gegeben ist. Die Planrechtfertigung stellt lediglich eine äußerste Schranke dar, die groben Missgriffen bei der Planung entgegenwirken soll (Steinberg/Wickel/Müller 2012: § 1, Rn. 22). Das Erfordernis der Planrechtfertigung ist deshalb bereits dann als erfüllt anzusehen, wenn für das Vorhaben, gemessen an den allgemeinen Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsrechts, ein Bedarf besteht (Kühling/Hermann 2000: Rn. 275), die geplante Maßnahme also vernünftigerweise geboten ist.

2.2 Bedarfsfeststellung

Ein konkreter Bedarf ist nur gegeben, wenn die Realisierung des Vorhabens eindeutig beabsichtigt ist. Daran fehlt es, wenn die Realisierung von Anfang an objektiv unmöglich ist oder von vornherein die Finanzierung ausgeschlossen ist (Stelkens/Bonk/Sachs 2014: § 74, Rn. 35). Ohne Bedeutung für die Bedarfsbeurteilung ist die Frage der zweckmäßigen Größe des Vorhabens und damit seine Dimension; sie kommt erst im Rahmen der Abwägung zum Tragen (BVerwG, Urteil vom 22.03.1985, Az. 4 C 73/82, BVerwGE 71, 166). Gleiches gilt für die Wahl der Trasse. Planungsalternativen sind generell nicht für die Planrechtfertigung, sondern für die Abwägung von Gewicht (BVerwG, Urteil vom 05.12.1986, Az. 4 C 13/85, BVerwGE 75, 214).

Für bestimmte Vorhaben hat der Gesetzgeber den Bedarf mit Verbindlichkeit für die Planfeststellungsbehörde und auch die Gerichte festgestellt (st. Rspr.; BVerwG, Urteil vom 14.07.2011, Az. 9 A 14/10, UPR 2012, 66). Bei Bundesfernstraßen ist dies regelmäßig der Fall, wenn das geplante Vorhaben nach dem für den Planfeststellungsbeschluss maßgeblichen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) als vordringlicher Bedarf ausgewiesen ist (BVerwG, Urteil vom 08.06.1995, Az. 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339).

3 Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Antragstellung durch den Vorhabenträger. Es läuft grob skizziert wie folgt ab.

3.1 Einleitung des Verfahrens, Antragsunterlagen

Das Planfeststellungsverfahren wird eingeleitet, indem der Vorhabenträger den planfestzustellenden Plan einreicht. In der Praxis umfassen die planfestzustellenden Unterlagen mehrere Planordner. Sie enthalten i. d. R. einen Erläuterungsbericht, in dem das Vorhaben beschrieben wird (Notwendigkeit der Maßnahme, technische Einzelheiten, untersuchte Varianten etc.), Lage- und Höhenpläne, einen landschaftspflegerischen Begleitplan, der die Eingriffe in Natur und > *Landschaft* und die dafür vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufzeigt (> *Landschaftsplanung*), einen Grunderwerbsplan, d. h. einen Lageplan, in dem die benötigten privaten Grundstücksflächen gekennzeichnet sind; ein Grundstücksverzeichnis, in dem die beanspruchten Flurstücke, der Umfang der Inanspruchnahme und die jeweiligen Eigentümer enthalten sind; schalltechnische Unterlagen (Lärmberechnungen, Schallschutzmaßnahmen). Je nach Vorhaben können z. B. spezielle Bauwerkspläne bei Brücken etc. und sonstige Gutachten (Umweltverträglichkeitsstudien, Verkehrsuntersuchungen, Schadstoffgutachten, hydrologische Untersuchungen) hinzukommen.

3.2 Anhörungsverfahren

Mit Einreichung der Planunterlagen beantragt der Vorhabenträger bei der Anhörungsbehörde die Durchführung des Anhörungsverfahrens (§ 73 Abs. 1 VwVfG). Das Anhörungsverfahren ist unselbstständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens. Wichtig ist, dass in dieser Phase noch keine Entscheidungen in der Sache getroffen werden.

Einwendungen

Die Anhörungsbehörde prüft die Unterlagen und fordert die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans zur Stellungnahme auf. Möglichst zeitgleich veranlasst sie, dass der Antrag und die Planunterlagen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, für einen Monat zur Einsicht ausgelegt werden (§ 73 Abs. 2, 3 und 5 VwVfG). Während der von den Gemeinden genannten Öffnungszeiten hat jeder die Möglichkeit, die Unterlagen einzusehen. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis maximal zwei Wochen nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde bzw. bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben (§ 73 Abs. 4 VwVfG). Im Anschluss daran fordert die Anhörungsbehörde den Vorhabenträger auf, sich mit den Argumenten fachlich auseinanderzusetzen und darauf zu erwidern.

Erörterung

Anschließend führt die Anhörungsbehörde regelmäßig eine nicht öffentliche Erörterung durch, einen sogenannten Erörterungstermin, der auch mehrere Termine beinhalten und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken kann (§ 73 Abs. 6 VwVfG). Dabei werden alle fristgerechten

Planfeststellung

Einwendungen der Betroffenen und die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange mit dem Vorhabenträger erörtert. Der Erörterungstermin wird ortsüblich bekannt gemacht (§ 73 Abs. 5 S. 2 ff. VwVfG). Die Anhörungsbehörde hat die Aufgabe, die Verhandlung neutral und ergebnisoffen zu leiten und zu einem Interessenausgleich zu führen. Das Anhörungsverfahren hat den Zweck, alle für und gegen das geplante Vorhaben sprechenden Argumente zusammenzutragen und so einen umfassenden Überblick über die widerstreitenden Interessen zu erhalten.

Nach Abschluss der Erörterung erarbeitet die Anhörungsbehörde eine abschließende Stellungnahme in Ansehung der zuvor erörterten Bedenken, Anregungen und Erwiderungen des Vorhabenträgers. Anschließend leitet sie die Stellungnahme mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und den sonstigen nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu (§ 73 Abs. 9 VwVfG).

3.3 Planfeststellung in engerem Sinn

Im Anschluss an die Anhörung ist es Aufgabe der Planfeststellungsbehörde, eine abschließende Entscheidung über das beantragte Vorhaben zu treffen (§ 74 Abs. 1 VwVfG). Sie gibt dem Antrag auf Planfeststellung statt, wenn sie die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für seinen Erlass als erfüllt ansieht. Inhaltlich orientiert sie sich bei ihren Abwägungen für oder gegen das Vorhaben grundsätzlich an den aus dem Anhörungsverfahren ersichtlichen oder vorgetragenen Argumenten. Liegen alle gesetzlichen Voraussetzungen vor, erlässt die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss einschließlich der zu seinem Bestandteil zu machenden Unterlagen und Pläne (siehe Abschnitt 3.1 des Beitrags). Sie entscheidet zugleich über alle Einwendungen, über die bei der Erörterung keine Einigkeit erzielt werden konnte (§ 74 Abs. 2 VwVfG).

Der Planfeststellungsbeschluss und die dazugehörenden Pläne werden in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, zwei Wochen lang zur Einsicht ausgelegt. Außerdem wird der Beschluss dem Vorhabenträger und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, zugestellt (§ 74 Abs. 4 VwVfG). Für den Fall, dass mehr als 50 Zustellungen vorzunehmen wären, genügt die öffentliche Bekanntmachung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und zusätzlich in den örtlichen Tageszeitungen mit dem Hinweis, dass der Planfeststellungsbeschluss zwei Wochen lang zur Einsicht ausliegt (§ 74 Abs. 5 VwVfG). Nach Ablauf dieser Frist gilt der Planfeststellungsbeschluss den Betroffenen gegenüber als zugestellt (§ 74 Abs. 5 S. 3 VwVfG).

4 Fachplanerische Abwägung

Das zentrale Element der Planfeststellung – die planerische Gestaltungsfreiheit – wird durch das fachplanerische Abwägungsgebot begrenzt (BVerwG, Urteil vom 13.10.2011, Az. 4 A 4000/09, DVBl. 2012, 365). So sind z. B. nach § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Das Abwägungsgebot verlangt, dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit

einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Abwägungsrahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr im Gegenteil ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Diese beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots daher auf die Frage, ob die Planfeststellungsbehörde die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich und tatsächlich zutreffend bestimmt hat und ob sie – auf der Grundlage des derart zutreffend ermittelten Abwägungsmaterials – die aufgezeigten Grenzen der ihr obliegenden Gewichtung eingehalten hat (BVerwG, Urteil vom 02.10.2013, Az. 9 A 23/12, NVwZ 2014, 367). Bei der Planfeststellung einer Bundesfernstraße können zu den abwägungserheblichen Belangen beispielsweise Fragen der Trassenwahl, die Verkehrsprognose, die darauf beruhenden Lärm- und Schadstoffberechnungen (▷ *Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung*), die Berücksichtigung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Natur wie z. B. auf geschützte Tierarten (▷ *Naturschutz*), des notwendigen Schutzes von ▷ *Grundwasser* und Oberflächengewässern sowie die Standsicherheit baulicher Anlagen und die Inanspruchnahme privater Grundstücke gehören.

Vielfach ist für ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich (Anlage 1 zu § 3 UVPG; Hoppe/Beckmann 2012: § 3, Rn. 3 ff.; ▷ *Umweltprüfung*). Sie ist integraler (unselbstständiger) Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens. Das Ergebnis dieser Prüfung und die Umweltbelange sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Der Abwägung nicht zugänglich sind zwingende Rechtsvorschriften (vgl. Bader/Ronellenfitsch 2015: § 74, Rn. 28 f.; Rubel 2013: 469), die „vor die Klammer“ gezogen sind (BVerwG, Urteil vom 21.03.1996, Az. 4 C 19/94, NVwZ 1996, 1016). Dies gilt etwa für das Besondere Artenschutzrecht (§ 42 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG); vgl. etwa Philipp 2008: 593) oder aber für Ziele der Raumordnung (BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, Az. 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116), die bei raumbedeutsamen Maßnahmen – und damit auch bei der Planfeststellung – strikt zu beachten sind (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG)).

5 Ausleichsregelungen

5.1 Schutzauflagen und -vorkehrungen

Zwar ist es Aufgabe der planerischen Abwägung, u. a. Sorge dafür zu tragen, dass schädliche Umwelteinwirkungen (etwa Erschütterungen beim Eisenbahnverkehr, Luftverunreinigungen bei Autobahnen) vermieden werden. Gleichwohl sind Errichtung und Betrieb von planfeststellungsbedürftigen Vorhaben häufig mit negativen Auswirkungen verbunden, die technisch nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand vermieden werden können (Bader/Ronellenfitsch 2015: § 74, Rn. 96 f.). Aus diesem Grund sehen die Fachplanungsgesetze (und auch § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG) vor, dass dem Vorhabenträger im Planfeststellungsbeschluss Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen sind, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen erforderlich sind. Der Bereich der Schutzmaßnahmen ist weit zu verstehen und erfasst das gesamte Spektrum der zweckdienlichen Maßnahmen. Gemeint sind

alle Maßnahmen, die geeignet sind, um negative Auswirkungen des Vorhabens für die Allgemeinheit und/oder für Einzelne aufzuheben, auszugleichen oder zu mindern. Dazu können z. B. die Verpflichtung zur Errichtung von Lärmschutzwänden oder passive Schallschutzmaßnahmen (Einbau von Schallschutzfenstern) gehören.

5.2 Ausgleichsentschädigung

Für den Fall, dass die an sich gebotenen Schutzmaßnahmen untunlich oder mit dem Vorhaben nur schwer vereinbar sind, hat der Betroffene einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. In diesem Fall entfällt die Pflicht der Planfeststellungsbehörde zur Anordnung von Schutzmaßnahmen und wandelt sich in eine Pflicht zur Festsetzung einer Entschädigung um, die Surrogat-Charakter hat.

6 Rechtliche Bindungswirkungen

6.1 Genehmigungswirkung

Der Planfeststellungsbeschluss hat eine Doppelnatur in der Weise, dass er gleichzeitig Planungs- und Zulassungsentscheidung ist (Schoen 2003: Rn. 145). Die Planfeststellungspflichtigkeit eines Vorhabens beinhaltet gleichzeitig das Verbot, die damit verbundenen baulichen Anlagen ohne die erforderliche Planfeststellung zu errichten, zu ändern oder zu betreiben. Damit enthalten die Fachplanungsgesetze ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dieses erstreckt sich auch auf Vorabmaßnahmen (wie etwa die Baufeldfreimachung), die faktisch der vorzeitigen Umsetzung des Planfeststellungsbeschlusses dienen. Mit Wirksamwerden des Planfeststellungsbeschlusses wird dieses Verbot aufgehoben und die Zulässigkeit der Anlage und i. d. R. auch des Betriebs des planfeststellungspflichtigen Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt (§ 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG). Neben der Vorhabenzulassung beinhaltet die Planfeststellung regelmäßig auch eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung, mit der abschließend über die planerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme befunden wird (Paetow 2010: 1184). Eine Verpflichtung zur Realisierung des Vorhabens ist mit der Planfeststellung jedoch nicht verbunden (Bader/Ronellenfitsch 2015: § 74, Rn. 131).

6.2 Konzentrationswirkung

Wesentliches Merkmal der Planfeststellung ist ihre Konzentrationswirkung (§ 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG bzw. ausdrücklich angeordnet z. B. in § 18c AEG; § 17 FStrG; § 43c EnWG). Die Planfeststellung stellt die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen hinsichtlich aller von ihm berührten öffentlichen Belange fest. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen oder Zustimmungen nicht erforderlich (BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, Az. 4 A 1001/04, NVwZ 2006, 1055). Besonderheiten gelten für die wasserrechtliche Gestattung (§ 19 WHG) im Hinblick auf eine Gewässerbenutzung. Sie ist ein eigenständiger Entscheidungsbestandteil und wird nicht von der Konzentrationswirkung erfasst (BVerwG Urteil vom 14.04.2005, Az. 4 VR 1005/04, BVerwGE 123, 241).

6.3 Enteignungsrechtliche Vorwirkung

Mit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ist der Vorhabenträger noch nicht Eigentümer der benötigten Grundstücke. Müssen zur Vorhabenrealisierung Grundstücksrechte Dritter in Anspruch genommen werden, die nicht freiwillig eingeräumt werden, ist ein gesondertes Enteignungsverfahren nach Landesrecht (vgl. §§ 3 ff. Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz NRW (EEG NRW)) durchzuführen (Bader/Ronellenfisch 2015: § 75, Rn. 15). Für dieses Enteignungsverfahren ordnen verschiedene Fachgesetze (etwa § 22 AEG; § 28 LuftVG; § 19 FStrG) an, dass der festgestellte Plan dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde in der Weise bindend ist, dass er enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet. Dies bedeutet, dass mit der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses abschließend über die Zulässigkeit der Enteignung („Ob“) entschieden ist. In einem nachfolgenden Enteignungsverfahren sind lediglich die Art und Weise der Entschädigung („Wie“) zu regeln (BVerwG, Urteil vom 20.02.2008, Az. 1 BvR 2722/06, NVwZ 2008, 780).

6.4 Geltungsdauer und Außerkrafttreten

Der Planfeststellungsbeschluss verpflichtet den Vorhabenträger nicht automatisch zur Realisierung des Vorhabens (siehe Abschnitt 6.1 des Beitrags). Zur Beseitigung der damit verbundenen Unsicherheiten und zur Vermeidung einer unzulässigen Vorratsplanung tritt der Beschluss außer Kraft, wenn der Vorhabenträger nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit der Realisierung des Vorhabens beginnt (§ 75 Abs. 6 VwVfG). Einzelne Fachgesetze (z. B. § 9 Abs. 3 LuftVG) sehen jedoch die Möglichkeit zur Fristverlängerung um weitere fünf Jahre vor.

7 Rechtsschutz

7.1 Anfechtung und Planergänzung

Der Planfeststellungsbeschluss kann im Wege der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) gerichtlich überprüft werden. Ein vorausgehendes Widerspruchsverfahren ist nicht durchzuführen (§§ 74 Abs. 1 S. 2, 70 VwVfG). Zur Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren hat der Gesetzgeber entschieden, dass das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz über die Rechtmäßigkeit besonders bedeutsamer Infrastrukturvorhaben entscheidet (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO). Dies gilt z. B. für Bundesfernstraßen, Höchstspannungsleitungen oder Bahntrassen.

Begehrt der von der Planungsentscheidung Betroffene lediglich eine Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses – etwa durch zusätzliche Lärmschutzauflagen – und stellt er das Vorhaben nicht insgesamt infrage, kommt auch eine Verpflichtungsklage auf Planergänzung in Betracht (§ 42 Abs. 1 VwGO; vgl. BVerwG, Urteil vom 10.07.2012, Az. 7 A 11/11, BVerwGE 143, 249).

7.2 Kreis der Klageberechtigten

Zum Kreis der Klageberechtigten gehören zunächst die von der Planfeststellung betroffenen Privaten. Eigentümer und Pächter von Grundstücken, die (teilweise) für das Planvorhaben in Anspruch genommen werden, haben einen Anspruch darauf, von einer Entziehung ihres Grundeigentums verschont zu bleiben, die nicht dem Wohl der Allgemeinheit dient, insbesondere nicht gesetzmäßig ist. Sie können daher eine umfassende gerichtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses (sogenannter Vollüberprüfungsanspruch) auch im Hinblick auf die objektive Rechtmäßigkeit verlangen (BVerwG, Urteil vom 12.08.2009, Az. 9 A 64/07, BVerwGE 134, 335). Demgegenüber haben mittelbar Betroffene keinen Anspruch darauf, dass die Planfeststellungsentscheidung in formeller und materieller Hinsicht vollumfänglich auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft wird. Sie können jedoch eine Verletzung des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebots geltend machen, das auch zugunsten von mittelbar Planbetroffenen drittschützende Wirkung entfaltet. Als Abwägungsmaterial einzustellen sind hierbei alle mehr als nur geringfügigen schutzwürdigen Interessen, die von der Planung betroffen werden. Dazu kann etwa das berechnete Interesse von Anwohnern eines Verkehrsflughafens gehören, von unzumutbaren Lärmimmissionen verschont zu bleiben.

Weiter klagebefugt sind auch die von der Fachplanung betroffenen Gemeinden, in deren Hoheitsgebiet sich das Vorhaben auswirkt. Die Gemeinden sind jedoch auf die Rüge von Vorschriften beschränkt, die ihrem Schutz dienen. Dazu gehört beispielsweise die in der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)) wurzelnde Planungshoheit (BVerwG, Urteil vom 17.12.2013, Az. 4 A 1/13, BVerwGE 148, 353). Diese kann etwa dann beeinträchtigt sein, wenn ein planfestgestellter Flughafen weite Teile des Gemeindegebiets beansprucht und diese Flächen der gemeindlichen *Bauleitplanung* entzieht. Die Gemeinde ist jedoch nicht dazu berufen, sich zum Sachwalter oder Treuhänder ihrer Bürger in der Weise aufzuschwingen, dass sie deren Einzelinteressen rügt (Ziekow 2014: Rn. 941). Sie kann sich daher z. B. nicht unter dem Sammelbegriff „Verschlechterung der Wirtschaftsstruktur“ auf die drohende Existenzvernichtung landwirtschaftlicher Betriebe oder die Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs berufen.

Schließlich gehören auch die (anerkannten) Naturschutzvereinigungen (§ 63 BNatSchG; § 2 Abs. 1 und 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)) zum Kreis der Klageberechtigten (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 20.12.2011, Az. 9 A 31/10, BVerwGE 141, 282). Sie können, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 64 BNatSchG; §§ 2 ff. UmwRG), insbesondere geltend machen, dass die angefochtene Planfeststellungsentscheidung umweltrechtliche Vorschriften verletzt (BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, Az. 9 A 4/13, NuR 2014, 413).

Literatur

- Bader, J.; Ronellenfitsch, M. (Hrsg.) (2015): Beck'scher Online-Kommentar: Verwaltungsverfahrensgesetz. München.
- Hoppe, W.; Beckmann, M. (Hrsg.) (2012): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Köln.
- Jarass, H. D. (1997): Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts: Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1997, 795-802.
- Kühling, J.; Hermann, N. (Hrsg.) (2000): Fachplanungsrecht. Köln.
- Paetow, S. (2010): Lärmschutz in der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 29 (19), 1184-1190.
- Philipp, R. (2008): Artenschutz in Genehmigung und Planfeststellung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 27 (6), 593-598.
- Rubel, R. (2013): Über Weser und Elbe zum Flughafen Frankfurt – Neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Planfeststellungsrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt 128 (8), 469-478.
- Schoen, H. (2003): Die Planfeststellung zwischen Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung. Münster.
- Steinberg, R.; Wickel, M.; Müller, H. (Hrsg.) (2012): Fachplanung. Baden-Baden.
- Stelkens, P.; Bonk, H. J.; Sachs, M. (Hrsg.) (2014): Verwaltungsverfahrensgesetz. München.
- Ziekow, J. (Hrsg.) (2014): Handbuch des Fachplanungsrechts. München.

Weiterführende Literatur

- Boldt, G.; Weller, H.; Kühne, G. (Hrsg.) (2015): Bundesberggesetz. Berlin.
- Grabherr, M.; Reidt, O.; Wysk, P. (Hrsg.) (2013): Luftverkehrsgesetz. München.
- Hermes, G.; Sellner, D. (Hrsg.) (2014): Beck'scher AEG-Kommentar. München.
- Kment, M. (Hrsg.) (2015): Energiewirtschaftsgesetz. Kommentar. Baden-Baden.
- Marschall, E. A. (Hrsg.) (2011): Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Köln.
- Schink, A.; Versteyl, A. (Hrsg.) (2012): KrWG – Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Berlin.
- von Landmann, R.; Rohmer, G. (Hrsg.) (2016): Umweltrecht: UmweltR. Loseblatt-Kommentar. München.

Bearbeitungsstand: 12/2016