

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 942

Beiträge zum Planungsrecht 1959 – 2000

Von

Willi Blümel

Herausgegeben von

**Klaus Grupp und
Michael Ronellenfitsch**



Duncker & Humblot · Berlin

WILLI BLÜMEL

Beiträge zum Planungsrecht
1959 – 2000

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 942

Beiträge zum Planungsrecht 1959 – 2000

Von

Willi Blümel

Herausgegeben von

Klaus Grupp und
Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-11439-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Schlussbemerkung seines Referats auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahre 1977 über „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“ leitete *Willi Blümel* mit den Sätzen ein: „Hiermit beende ich meinen Rundgang. Er führte zuletzt - wie könnte es beim Referenten auch anders sein - zur Position der Gemeinden, Städte und Kreise im komplexen Planungssystem.“¹ In der Tat hat die Erörterung dieses Aspekts wohl niemand unter den Zuhörern verwundert; denn mehr noch als das Kommunalrecht ist es das Planungsrecht, dem das wissenschaftliche Interesse Willi Blümels galt und gilt und mit dem sein Name unter Rechtswissenschaftlern, aber ebenso unter Rechtsanwendern assoziiert wird. Zwar waren die frühen wissenschaftlichen Publikationen Willi Blümels noch völlig anderen Themen gewidmet², aber schon im September 1959 erschien der erste planungsrechtliche Aufsatz, der in seinem Titel „Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen“³ die Schwerpunkte der späteren wissenschaftlichen und forensischen Befassung Willi Blümels mit den Problemen staatlicher Planung und den Versuchen ihrer Lösung durch die Gerichte erkennen ließ. In der Folgezeit hat Willi Blümel die Entwicklung des Planungsrechts, insbesondere des Planfeststellungsrechts, dargestellt und nachhaltig geprägt, namentlich mit seiner Dissertation „Die Bauplanfeststellung. Erster Teil: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht“⁴ und der Habilitationsschrift „Die Planfeststellung. Zweiter Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht“⁵ sowie einer Vielzahl weiterer Beiträge, die an unterschiedlichsten Stellen veröffentlicht sind.

Es liegt deshalb nahe, zum 75. Geburtstag Willi Blümels sich noch einmal seiner Überlegungen zum Planungsrecht und seines Einflusses auf diese Materie zu vergewissern, zumal da das Kommunalrecht schon Thema eines Symposiums

¹ In: VVDStRL 36 (1978), 171 ff. (269).

² Vgl. das Schriftenverzeichnis Willi Blümel in *Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch* (Hrsg.), *Planung - Recht - Rechtsschutz*. Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin 1999, S. 661 ff.

³ Unten S. 9 ff.

⁴ Stuttgart 1961, 246 S.

⁵ Maschinenschrift, Heidelberg 1967, Bd. 1: Text, IX, 505 S.; Bd. 2: Anmerkungen, 278 S. - unveränderter Abdruck Speyer 1994 (Speyerer Forschungsberichte 140) -.

zu seinem 65. Geburtstag war⁶ und auch in der Festschrift zum 70. Geburtstag⁷ neben der Planung noch eine große Zahl weiterer Themenbereiche behandelt wurde. Aus diesem Grunde haben wir uns entschlossen, unter den vielen Beiträgen des Jubilars zum Planungsrecht einige auszuwählen und nunmehr gesammelt zu veröffentlichen, die zum einen die Entwicklung dieses Rechtsgebiets ebenso wie die der kritischen Beurteilung durch ihren Verfasser widerspiegeln und zum anderen trotz Zeitablauf ihre grundlegende Bedeutung nicht verloren haben. Sie zusammenzufassen, ist angesichts der Tatsache, dass sie ursprünglich recht verstreut publiziert worden sind, auch von dokumentarischem Interesse, doch mehr noch schafft ihre Zusammenfassung die Möglichkeit, dass die von ihnen ausgehenden Impulse sich verstärken und der Bewahrung eines rechtsstaatlichen Planungsrechts weiterhin die notwendige Aufmerksamkeit zuteil wird.

6. Januar 2004

*Klaus Grupp
Michael Ronellenfitsch*

⁶ Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel, Berlin 1995.

⁷ S. oben Anm. 2.

Inhaltsverzeichnis

Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen. Einige Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- gerichts zur Rechtsnatur der Fluchtlinien- und Bebauungspläne.....	9
Das Zusammentreffen von Planfeststellungen	27
Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz	69
„Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?	97
Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung	123
Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren	141
Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit (I).....	169
Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umwelt- relevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland.....	211
Die Straßenplanung im System der Raumplanung.....	279
Gesetzliche Regelung der Einwendungs- und Klagebefugnis auslän- discher Grenznachbarn?.....	313
Der Gegenstand der Planfeststellung - Zur Zulässigkeit von Betriebsregelungen im Planfeststellungsbeschluß -	345

Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne	367
Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung).....	387
Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit (II).....	419
Die Entwicklung des Rechtsinstituts der Planfeststellung.....	441
Quellenverzeichnis der Erstveröffentlichungen	465

Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen

Einige Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Rechtsnatur der Fluchtlinien- und Bebauungspläne

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (*BVerwG*) zur Rechtsnatur der Fluchtlinien- und Bebauungspläne¹, der sich andere Gerichte angeschlossen haben² und die auch im Schrifttum Zustimmung gefunden hat³ - einer Rechtsprechung also, von der man in der Praxis ausgehen muß -, sind derartige Pläne nicht als im Verwaltungsstreitverfahren anfechtbare Verwaltungsakte, sondern als Rechtsnormen anzusehen⁴. Zur Begründung dieses aus dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzinteresses des Betroffenen gewonnenen Ergebnisses wird vom *BVerwG* u. a. geltend gemacht, daß die Festsetzungen in den Fluchtlinien- und Bebauungsplänen den Betroffenen gegenüber nicht unmittelbar wirksam seien. Es handle sich lediglich um mittelbare Rechtswirkung inso-

* Der nach Abfassung des Manuskripts veröffentlichte Aufsatz von *Frohberg*, Kritische Gedanken zur Enteignung (§§ 95 bis 134 Entwurf eines Bundesbaugesetzes), *BlGrdstBauWR* 59, 209 ff. konnte in der vorliegenden Abhandlung leider nicht mehr berücksichtigt werden.

¹ *BVerwG* vom 3. 5. 1956, *BVerwGE* 3, 258 (Bebauungsplan nach württembergischem Recht) und 3, 265 = *NJW* 56, 1849 = *DÖV* 57, 30 (Sp. 8) (Fluchtlinienplan nach preußischem Recht), vom 21. 5. 1957, *NJW* 57, 1083 = *DÖV* 57, 482 = *DVBbl.* 57, 535 = *BBBl.* 57, 351 (Durchführungsplan nach dem nordrh.-westf. AufbG) und vom 21. 1. 1958, *BBBl.* 58, 204 = *NJW* 58, 683 (nur teilweise abgedruckt) = *BaWüVbl.* 58, 60 (Ortsbauplan nach württembergischem Recht).

² *Z. B.* *BGH* vom 17. 10. 1956, *BGHZ* 22, 32 (36 ff.) = *NJW* 56, 1873 = *DVBbl.* 57, 34 = *BBBl.* 57, 122 = *VRspr.* 9, 64; *OVG Münster* vom 16. 10. 1956 - VII A 234/56 -, vom 14. 5. 1957 - VII A 1025/54 - (dazu Revisionsurteil des *BVerwG* vom 27. 3. 1958, *JZ* 58, 511) und vom 9. 9. 1958 - VII B 846/58 -; *OVG Rheinland-Pfalz* vom 4. 10. 1956, *AS RhPf.* 5, 246 (247, 248 f.) = *VkBl.* 57, 337.

³ Zum Streitstand vgl. außer den Nachweisungen im Urteil des *BVerwG* vom 3. 5. 1956, *BVerwGE* 3, 260 f.; *Ernst-Friede*, Kommentar zum Aufbaugesetz von Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 1958, § 10 Anm. 6 (S. 127 ff.); *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 7. Aufl. 1953 - zitiert: *VerwR* -, S. 185 ff.; vgl. auch *Brohm*, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, 1959, S. 27 ff.

⁴ Gleiches gilt nach der heute vorherrschenden Auffassung auch für die in solchen Planfestsetzungsverfahren ergehenden Einwendungsbescheide, die - als Teil eines Gesetzgebungsverfahrens - nicht als anfechtbare Verwaltungsakte qualifiziert werden.

fern, als die Pläne die Grundlage bildeten für die notwendigen nachfolgenden Baugenehmigungs- oder Enteignungsverfahren:

„... Die Errichtung baulicher Anlagen bedarf nach den baurechtlichen Vorschriften grundsätzlich einer besonderen Genehmigung, die Entziehung von Grundeigentum eines besonderen, förmlich ausgestalteten Enteignungsverfahrens⁵. Für diese Verfahren, die beide durch den Fluchtlinienplan nicht überflüssig gemacht werden, bildet der Fluchtlinienplan nur die Rechtsgrundlage. Wird in diesen Verfahren in die Rechte des einzelnen eingegriffen, so hat er die Möglichkeit, alle Einwendungen gegen den Fluchtlinienplan vorzubringen, die ihm in einem gesondert gegen den Plan zulässigen Verwaltungsstreitverfahren offenstünden ...“⁶.

Im Beschluß vom 21. 5. 1957⁷ hat das *BVerwG* den Einwendungen *Forsthoffs*⁸ u. a. entgegengehalten, daß vor Einleitung eines Enteignungsverfahrens eine Rechtsbeeinträchtigung des Eigentümers nicht feststehe. Werde das Enteignungsverfahren nicht eingeleitet - es gebe zahllose Fluchtlinienpläne, die nie Wirklichkeit geworden seien -, so stehe fest, aber auch erst dann, daß die planmäßige Festsetzung den Eigentümer in seiner Rechtsstellung nicht beeinträchtigt habe.

Es soll hier keineswegs versucht werden, die alten und bereits allseits bekannten Argumente gegen die heute vorherrschende Auffassung über die Rechtsnatur der Fluchtlinien- und Bebauungspläne zu wiederholen. Insoweit kann statt aller auf die Ausführungen *Forsthoffs*⁹ Bezug genommen werden. An dieser Stelle handelt es sich vielmehr darum, aus dem Gesamtzusammenhang des preußischen (Bau- und Enteignungs-)Rechts¹⁰ nachzuweisen, daß die oben zitierte Begründung des *BVerwG* insofern unrichtig ist, als sie den Grundeigentümer, dessen Grundstück nach dem förmlich festgestellten und offengelegten Fluchtlinien- oder Bebauungsplan als Straßenfläche vorgesehen ist, auf die angeblichen Anfechtungsmöglichkeiten im nicht überflüssig gemachten, „förmlich ausgestalteten Enteignungsverfahren“ verweist. Ferner soll aufgezeigt werden, daß die Rechtsprechung des *BVerwG* z. B. beim Bau von Bundesfernstraßen (§§ 17 ff. FStrG)¹¹ in Ansehung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes zu

⁵ Sperrdruck hier und im folgenden vom Verfasser.

⁶ NJW 56, 1851 = DÖV 57, 30 (Sp. 8); fast gleichlautend *BVerwGE* 3, 262.

⁷ NJW 57, 1084; ebenso *Ernst-Friede* aaO § 10 Anm. 6 (S. 130 ff.).

⁸ Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht, DVBl. 57, 113 ff.

⁹ DVBl. 57, 113 ff.; *VerwR* S. 185 ff.

¹⁰ Vgl. dazu auch *VGH Stuttgart* (Beschluß der Vollversammlung) vom 8. 5. 1957, *ESVGH* 6, 200 (201, unter IV) = DÖV 57, 582.

¹¹ Bundesfernstraßenges. vom 6. 8. 1953 (BGBl. I S. 903).

Ungereimtheiten führt, welche die rechtliche Qualifizierung der genannten Pläne als Rechtsnormen selbst in Frage stellt¹².

1. Der Rechtsschutz im Enteignungsverfahren

Das vom *BVerwG* gemeinte, förmlich ausgestaltete Enteignungsverfahren, das sich z. B. nach dem preußischen Enteignungsgesetz von 1874¹³ an das mit der Verleihung des Enteignungsrechts (= Enteignungsanordnung)¹⁴ endende Vorverfahren¹⁵ anschließt, zerfällt in mehrere, auch zeitlich scharf voneinander getrennte Abschnitte¹⁶, die im preußischen Enteignungsgesetz (Titel III) wie folgt überschrieben sind: 1. Feststellung des Planes (§§ 15-23), 2. Feststellung der Entschädigung (§§ 24-31), 3. Vollziehung der Enteignung (§§ 32-38)¹⁷.

¹² Dies gilt zumindest insoweit, als der Fluchtlinienbestandteil solcher Pläne in Frage steht; vgl. *Brohm* aaO S. 23 u. pass.

¹³ Ges. über die Enteignung von Grundeigentum im Preußischen Staate vom 11. 6. 1874 (GS S. 221) - PrEnteigG. Den folgenden Ausführungen soll das Enteignungsverfahren nach diesem Gesetz zugrunde gelegt werden. Vgl. dazu die Übersichten bei *Eger*. Das Ges. über die Enteignung von Grundeigentum, Kommentar, 3. Aufl. 1911, Bd. 2, fortlaufende Anm. 152 (S. 1 ff.); *Koffka*, Komm. zum Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum, 2. Aufl. 1913, S. 180 ff.; *Neufang*, Grundstücksenteignungsrecht, 1952, fortlaufende Anm. 82 (S. 67); *Ernst-Friede* aaO § 44 Anm. 5 (S. 265 ff.); *Meyer-Thiel-Frohberg*, Enteignung von Grundeigentum, Kommentar, 5. Aufl. 1959, Vorbem. I vor §§ 15 ff. (S. 106 ff.); vgl. auch die systematische Darstellung des Enteignungsverfahrens von *Boyens*, Verlust des Grundeigentums, bei Scholz, Handbuch des gesamten öffentlichen Grundstücksrechts, Bd. 1, 1932, S. 981 ff. (1009 ff.); ferner Art. Enteignung bei v. *Bitter*, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, 3. Aufl. 1928, Bd. 1, S. 450 ff. (452 f., unter V). Die im folgenden angestellten Erwägungen treffen auch für das Recht einiger anderer Länder zu. Für das württembergische Recht etwa ist auf Art. 16 ff. (insbes. Art. 25), 46 Ziff. 3 Abs. 2 Zwangsenteignungsges. vom 20. 12. 1888 (RegBl. S. 446; in der heute geltenden Fassung, abgedruckt bei *Dürig*, Gesetze des Landes Baden-Württemberg, Loseblattsammlung, 1956 ff., Nr. 45 b) in Verbindung mit Art. 115 Abs. 6, 129 Abs. 3 Ziff. 3 Württ. Bauordnung vom 28. 7. 1910 (RegBl. S. 333 = *Dürig* aaO Nr. 85) zu verweisen. Vgl. auch unten in Anm. 34.

¹⁴ Dazu (jeweils mit weiteren Nachweisungen) *Ernst-Friede* aaO § 44 Anm. 5 (S. 265 f.); *Meyer-Thiel-Frohberg* aaO § 2 Anm. 5 (S. 65 f.); vgl. auch *Joachim*, Die Rechtsnatur der Enteignungsanordnung, DVBl. 59, 388 ff., dessen Ausführungen ich jedoch nicht zu folgen vermag.

¹⁵ Dazu *Meyer-Thiel-Frohberg* aaO § 2 Anm. 4 (S. 63 ff.).

¹⁶ *OVG Münster* vom 14. 11. 1956, OVGE 12, 21 (22) = *Thiel*, Baurechtsammlung 6 (1958) VII (S. 218) = BB 57, 277.

¹⁷ Abschnitt 4 (§§ 39-43) enthält allgemeine Verfahrensbestimmungen.