

Planfeststellungsrecht (allg.): *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch*, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Aufl. 2011; *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000; *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, 4. Aufl. 2012; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009; *Ziekou*, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014.

Fachgesetze: *Berendes/Frenz/Müggenborg*, Wasserhaushaltsgesetz, 2011; *Britz/Hellermann/Hermes*, Energiewirtschaftsgesetz, 3. Aufl. 2015; *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, 11. Aufl. 2014; *de Witt/Scheuten*, Netzausbaubeschleunigungsgesetz, 2013; *Friesecke*, Bundeswasserstraßengesetz, 6. Aufl. 2009; *Giemulla/Schmid*, Luftverkehrsgesetz, Losebl., Stand: Dezember 2014; *Grabherr/Reidt/Wysk*, Luftverkehrsgesetz, Losebl., 18. Aufl. 2014; *Hermes/Sellner*, Allgemeines Eisenbahngesetz, 2. Aufl. 2014; *Jarass/Petersen*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2014; *Lütkes/Ewer*, Bundesnaturschutzgesetz, 2011; *Müller/Schulz*, Bundesfernstraßengesetz, 2. Aufl. 2013.

Prozessrecht: *Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann*, Zivilprozessordnung, 73. Aufl. 2015; *Eyermann*, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl. 2014; *Finkelnburg/Dombert/Külpmann*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 6. Aufl. 2011; *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, 20. Aufl. 2014; *Posser/Wölff*, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2014; *Redeker/von Oertzen*, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2014; *Schoch/Schneider/Bier*, Verwaltungsgerichtsordnung, Losebl., 26. Aufl. 2014.

Vorbemerkung

Der Planfeststellungsbeschluss ist neben der Baugenehmigung und der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eine besonders wichtige Form der Vorhabenzulassung. Von den beiden vorgenannten Genehmigungen unterscheidet er sich insb. durch die nahezu vollkommene Form der Verfahrenskonzentration, den Ausschluss privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Abwehransprüche und die planerische Komponente der Entscheidung. So ist der Planfeststellungsbeschluss anders als die Baugenehmigung und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung keine Kontrollerlaubnis, sondern eine planerische Ermessensentscheidung. Entsprechendes gilt für die Plangenehmigung.

Mit Planfeststellungsbeschlüssen und Plangenehmigungen befassen sich die Gerichte ganz überwiegend aus Anlass von Klagen Drittbetroffener. Vor allem technische Großvorhaben werden nahezu ausnahmslos gerichtlich angefochten (*VGH München NVwZ-RR 2004, 698 [699]*). Insofern besteht also eine starke Parallelität zu dem im Kapitel H behandelten öffentlich-rechtlichen Nachbarschutz. Daneben gibt es aber gelegentlich auch Klagen von Vorhabenträgern, die sich gegen die Ablehnung eines Antrages auf Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung oder gegen die Anordnung von Schutzvorkehrungen in einem Planfeststellungsbeschluss wenden.

1. Teil: Der Planfeststellungsbeschluss im System der Vorhabenzulassung

I. Gesetzliche Grundlagen

- 1 Das Planfeststellungsverfahren ist in den §§ 72–78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und in den entspr. Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder geregelt. Die Vorschriften finden Anwendung, wenn ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift, das sog. Fachgesetz, angeordnet ist, soweit sich aus dem Fachgesetz nichts Abweichendes ergibt, § 72 I VwVfG.

Das VwVfG des Bundes (VwVfGBund) ist anzuwenden, wenn und soweit eine Behörde des Bundes tätig wird, also z. B. das Eisenbahn-Bundesamt als Planfeststellungsbehörde. Wird eine Landesbehörde tätig, gilt das VwVfG des jeweiligen Landes (LVwVfG). Das

LVwVfG ist also auch dann anzuwenden, wenn die Planfeststellung in einem Fachgesetz des Bundes geregelt ist. Allerdings sehen die meisten Fachgesetze vor, dass für das Verfahren zum Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses die §§ 73 ff. VwVfG des Bundes ganz oder teilweise Anwendung findet, soweit in dem Fachgesetz nichts Anderes geregelt ist.

Der Planfeststellungsbeschluss bildet die Grundlage für eine Enteignung (s.u. Rn. 15a, b). Dieser besonderen Eingriffsmöglichkeit in Eigentumsrechte darf sich die Behörde nur bedienen, wenn sie dazu ausdrücklich gesetzlich ermächtigt, also ein Planfeststellungsbeschluss gesetzlich vorgesehen ist (OVG Koblenz NVwZ-RR 2011, 531 [535]).

Folgende **Fachgesetze** sehen Planfeststellungen vor:

2

- Allgemeines Eisenbahngesetz – **AEG** – v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch Art. 3 des G v. 28.05.2015 (BGBl. I S. 824),
- Atomgesetz – **AtG** – i.d.F.v. 15.07.1985 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Art. 5 des G v. 28.08.2013 (BGBl. I S. 3313),
- Bundesberggesetz – **BBergG** – v. 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch G v. 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585),
- Bundesfernstraßengesetz – **FStrG** – i.d.F.v. 28.06.2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch G v. 25.04.2014 (BGBl. I S. 538),
- Bundeswasserstraßengesetz – **WaStrG** – i.d.F.v. 23.05.2007 (BGBl. I S. 962), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 125 des G v. 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154),
- Energieleitungsausbaugesetz – **EnLAG** – v. 21.08.2009 (BGBl. I S. 2870), zuletzt geändert durch G v. 23.07.2013 (BGBl. I S. 2543, 2546),
- Energiewirtschaftsgesetz – **EnWG** – v. 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Art. 6 des G v. 21.07.2014 (BGBl. I S. 1121),
- Flurbereinigungsgesetz – **FlurbG** – i.d.F.v. 16.03.1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch G v. 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794, 2835),
- Kreislaufwirtschaftsgesetz – **KrWG** – v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch G v. 22.05.2013 (BGBl. I S. 1324),
- Luftverkehrsgesetz – **LuftVG** – i.d.F.v. 10.05.2007 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Art. 1 des G v. 24.08.2009 (BGBl. I S. 2942),
- Magnetschwebeplanungsgesetz – **MBPIG** – v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3496), zuletzt geändert durch G v. 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154, 3391, 3210),
- Netzausbaubeschleunigungsgesetz übertragungsnetz – **NABEG** – v. 28.07.2011 (BGBl. I S. 2730),
- Personenbeförderungsgesetz – **PBefG** – i.d.F.v. 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 147 des G v. 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154),
- Wasserhaushaltsgesetz – **WHG** – v. 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch G v. 15.11.2014 (BGBl. I S. 1724)

II. Planfeststellungsbedürftige Anlagen (übersicht)

- Abfalldeponie, § 35 II KrWG
- Autobahn, § 17 FStrG,
- Bachlauf, § 68 WHG, § 41 FlurbG,
- Baggersee, § 68 WHG,
- Bahnhof (Bundesbahn), §§ 18 ff. AEG,
- Bahnübergang, §§ 18 ff. AEG,
- Bundesautobahn, § 17 FStrG,
- Bundesfernstraße, § 17 FStrG,
- Bundeswasserstraße, § 14 WaStrG,
- Containerbahnhof, §§ 18 ff. AEG,
- Dammbau, § 68 WHG,
- Deichbau, § 68 WHG,
- Deponie, § 35 II KrWG,

- Eisenbahnanlage, §§ 18 ff. AEG,
- Endlager radioaktiver Abfälle, § 9 b AtG,
- Erdgasleitung, § 43 EnWG
- Fischteich, § 68 WHG,
- Flugplatz/Flughafen, §§ 8 ff. LuftVG,
- Fluss, § 68 WHG,
- Gasversorgungsleitung, § 43 EnwG,
- Gleisanlage (Bundesbahn), §§ 18 ff. AEG,
- Gleisanlage (Straßenbahn), §§ 28 ff. PBefG,
- Hochfrequenzanlage, § 7 I 26. BImSchV,
- Hochspannungsfreileitung, § 43 EnwG,
- Höchstspannungsfreileitung, § 2 EnLAG, § 43 EnWG
- Kreisstraße, Landesstraßengesetze,
- Landeplatz, §§ 8 ff. LuftVG,
- Landstraße, Landesstraßengesetze,
- Magnetschwebebahn, MBPlG,
- Mülldeponie, § 35 II KrWG,
- Nassauskiesung, § 68 WHG,
- Obusanlage, §§ 28 ff. PBefG,
- Radioaktive Abfälle, § 9 b AtG,
- Rangierbahnhof, §§ 18 ff. AEG,
- Raststätte, Rastplatz, § 15 I FStrG,
- S-Bahn, §§ 18 ff. AEG,
- Schienenanlage, §§ 28 ff. PBefG,
- Seilbahnen, Eisenbahngesetze der Länder,
- Skilifte, Eisenbahngesetze der Länder,
- Straße, § 17 FStrG, § 41 FlurBG, Straßengesetze der Länder,
- Straßenbahn, §§ 28 ff. PBefG,
- Teich, § 68 WHG,
- U-Bahn, §§ 28 ff. PBefG,
- Ufer, § 68 WHG,
- Verkehrslandeplatz, Verkehrsflughafen, §§ 8 ff. LuftVG,
- Verrohrung eines Bachlaufes, § 68 WHG,
- Wasserstraße, § 14 WaStrG,
- Wirtschaftsweg, § 41 FlurBG.

III. Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses

1. Genehmigungswirkung

- 4 Der Planfeststellungsbeschluss ist ein Verwaltungsakt, mit dem „die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt“ wird, § 751 1, 1. Halbs. VwVfG. Aus dieser Genehmigungswirkung folgt negativ das Verbot, planfeststellungsbedürftige Vorhaben ohne Planfeststellung auszuführen (*Bonk/Neumann* in: *Stelkens/Bonk/Sachs* § 75 Rn. 6).

Möglich ist es auch, durch Gesetz die Zulässigkeit eines Straßenbauvorhabens festzusetzen, so geschehen z. B. durch das „Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West–Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck–Bundesgrenze (A11)“ v. 2.3.1994 (BGBl. I S. 733).

Eine Planung durch Gesetz ist allerdings nur zulässig, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen. Solche Gründe müssen insb. dann gegeben sein, wenn die Legalplanung

enteignungsrechtliche Vorwirkungen erzeugt (BVerfG E 95, 1 = NJW 1997, 383; BVerwG DVBl. 1997, 842 [843]).

2. Ersetzungswirkung

a) Grundsatz. Weil mit dem Planfeststellungsbeschluss die Zulässigkeit des Vorhabens 5 nach allen öffentlich-rechtlichen Vorschriften festgestellt wird, bestimmt § 75 11, 2. Halbs. VwVfG konsequent: „Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich.“ Wir sprechen hier von der Ersetzungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses.

Ersetzt werden kann z. B.

- die Befreiung von dem in einem Landschaftsschutzgebiet geltenden Veränderungsverbot (*BVerwG UPR* 1998, 382).
- eine gesetzlich vorgesehene Befreiung von Verboten des Natur- oder Landschaftsschutzes (*VGH Kassel NVwZ-RR* 2005, 698 [701]; *OVG Münster NuR* 2007, 360), *NWVBl.* 2010, 282),
- die Ausnahme von dem Verbot der Beeinträchtigung besonders geschützter Biotope nach §§ 26 IV SächsNatSchG (*BVerwG DVBl.* 2005, 916 [920]),
- die Begründung eines Zwangsrechtes zur Durchleitung von Abwasser (*VGH Kassel UPR* 1987, 320),
- die möglicherweise in der Aufbringung von Bodenmassen liegende Erstellung einer Deponie nach § 35 II KrWG bei einer wasserrechtlichen Planfeststellung (*OVG Koblenz NVwZ* 2005, 404 [406]),
- die Entscheidung über die Zulassung einer Abweichung von einem Ziel der Raumordnung (*BVerwG UPR* 2005, 390; *VGH Kassel NVwZ-RR* 2005, 683; *NVwZ* 2006, 230),
- die Entscheidung über die Aufhebung der Erklärung zum Bannwald nach §§ 22 II 3 HessForstG (*VGH Kassel NVwZ* 2006, 230 [238 ff.]).

Die Ersetzungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses geht über die einer immis- 6 sionsschutzrechtlichen Genehmigung hinaus. Diese schließt zwar nach § 13 BImSchG grds. andere Genehmigungen usw. ein, insb. die Baugenehmigung, nicht aber Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne, Zustimmungen, Entscheidungen nach dem AtG sowie wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach dem WHG.

b) Ausnahmen. Von dem Grundsatz, dass der Planfeststellungsbeschluss alle anderen 7 öffentlich-rechtlichen Genehmigungen usw. ersetzt, gibt es einige Ausnahmen:

aa) Nach § 9 I 3 LuftVG bleiben von der luftrechtlichen Planfeststellung unberührt die 8 Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen nach § 27 d I und IV LuftVG und die Zuständigkeit der für die Baugenehmigungen zuständigen Behörden (zur Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörde in letzterem Falle *BVerwG DVBl.* 1990, 179). Nach § 8 IV 1 LuftVG kann – nicht muss – aber die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Hochbauten Gegenstand der Planfeststellung sein. über diese kann also in dem Planfeststellungsbeschluss abschließend entschieden werden, so dass sich dann die Zuständigkeit der Baugenehmigungsbehörden auf bauordnungsrechtliche Fragen beschränkt.

bb) Nach § 9 b V Nr. 3 AtG erstreckt sich die Planfeststellung für Anlagen zur Sicherstel- 9 lung und Endlagerung **radioaktiver Abfälle** nicht auf die Zulässigkeit des Vorhabens nach den Vorschriften des Berg- und Tiefspeicherrechts. Hierüber entscheidet die dafür sonst zuständige Behörde.

cc) Nach § 19 I WHG entscheidet, wenn mit dem planfestzustellenden Vorhaben eine 10 **Gewässerbenutzung** verbunden ist, die Planfeststellungsbehörde über die Erteilung der

Erlaubnis oder Bewilligung. Die Planfeststellungsbehörde muss also die Erlaubnis oder Bewilligung ausdrücklich aussprechen; diese werden durch die Planfeststellungen nicht ersetzt. Es findet mithin lediglich eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung von der Wasserbehörde auf die Planfeststellungsbehörde statt (Zuständigkeitskonzentration statt Ersetzungswirkung, *BVerwGE* 123, 241 = *NVwZ* 2005, 689; E 125, 116 [279] = *NVwZ* 2006 Beilage Nr. I 8 S. 41 Rn. 450).

Zu beachten ist, dass § 19 I WHG nur in den Fällen gilt, in denen mit dem planfestzustellenden Vorhaben eine Gewässerbenutzung verbunden ist. Eine Benutzung liegt nicht vor bei Maßnahmen, die dem Ausbau eines oberirdischen Gewässers dienen, § 9 III 1 WHG, die also der Planfeststellung oder Plangenehmigung nach § 68 WHG bedürfen. In diesem Falle ersetzt also der Planfeststellungsbeschluss die Planfeststellung oder Plangenehmigung nach § 68 WHG.

3. Konzentrationswirkung

- 11 Mit der Ersetzungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses in unmittelbarem Zusammenhang steht seine Konzentrationswirkung. Diese bezieht sich auf das Verfahren des Zustandekommens des Planfeststellungsbeschlusses, durch welches mehrere Verwaltungsverfahren, die sonst zu mehreren Zulassungsentscheidungen führen, zu einem zusammengezogen werden (*Gaentzsch NJW* 1986, 2788 [2789]).
- 12 Die Konzentrationswirkung ist rein verfahrensrechtlich (*BVerwGE* E 85, 44 = *DVBl.* 1990, 589; *NVwZ* 1993, 572 [575]). Sie hat zur Folge, dass es nur eines Verfahrens zur Prüfung der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens bedarf. Sie ändert grds. nichts an den materiellrechtlichen Anforderungen des Vorhabens. Diese ergeben sich aus den Vorschriften, die die sonst zuständigen Behörden zu beachten hätten, wenn es keine Planfeststellung gäbe. So umfasst zwar die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses die Befreiung von den in einem Landschaftsschutzgebiet geltenden Veränderungsverboten (s. o. Rn. 5). Sie entbindet jedoch nicht von den materiellen Befreiungsvoraussetzungen (*BVerwGE* UPR 1998, 382). Eine Ausnahme bildet § 38 BauGB (s. u. Rn. 16).

§ 75 I 1 VwVfG rechtfertigt es nicht, in ein Planfeststellungsverfahren Folgemaßnahmen einzubeziehen, wenn es für diese des umfassenden Konzepts eines anderen Trägers bedarf, dessen Planungsrecht damit im Kern berührt wird. Folgemaßnahmen z. B. an einem vorhandenen Wegenetz in diesem Sinne dürfen deswegen über Anschluss und Anpassung nicht hinausgehen (*OVG Lüneburg NordÖR* 2008, 265 [268]).

4. Gestaltungswirkung

- 13 Nach § 75 I 2 VwVfG werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Wir sprechen hier von der Gestaltungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses.

Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses haben Planbetroffene das Vorhaben zu dulden, und zwar auch bei später eintretenden veränderten Umständen (*BVerwGE* 130, 138 = *DVBl.* 2008, 518). Sind mehrere Menschen von einem Planfeststellungsbeschluss betroffen, beurteilen sich dessen Rechtmäßigkeit, Wirksamkeit und Vollziehbarkeit nach den jeweiligen Umständen im individuellen Verhältnis zu den einzelnen Betroffenen. Faktisch wirken sich allerdings individuelle Abwehransprüche eines einzelnen Betroffenen auch zugunsten Dritter aus (*OVG Münster NWVBl.* 2009, 316).

5. Ausschlusswirkung

- 14 Ist der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung