

Die Gerichtskontrolle mehrstufiger Fachplanungen, insbesondere der Abfallentsorgungsplanung

Von Rechtsanwalt Dr. Martin *Ibler*, Bad Harzburg/Göttingen

I. Einleitung

Das Hauptinstrument der raumbeanspruchenden Fachplanung ist die Planfeststellung. Hält die Planfeststellungsbehörde die rechtlichen Voraussetzungen für ein beantragtes fachplanerisches Vorhaben, etwa für eine Straße, einen Flughafen oder eine Abfallentsorgungsanlage, für erfüllt, endet das formalisierte Genehmigungsverfahren der Planfeststellung mit einem Planfeststellungsbeschluss, der die Errichtung der Anlage erlaubt. Der Planfeststellungsbeschluss ist Verwaltungsakt und ohne Vorverfahren (vgl. §§ 74 Abs. 1 Satz 2, 70 VwVfG) gerichtlich überprüfbar durch Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage – je nachdem, ob eine Aufhebung oder eine Ergänzung des Beschlusses begehrt wird.

Allerdings fallen die Planungsentscheidungen im Fachplanungsrecht nicht nur in der Planfeststellung. Die verschiedenen Fachplanungsgesetze sehen in unterschiedlicher, aber z. T. ähnlicher Ausgestaltung besondere, dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerte Entscheidungen vor. So hat der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung die Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 FStrG voranzugehen¹, und die Planfeststellung zur Einrichtung eines Verkehrsflughafens setzt die luftverkehrsrechtliche Unternehmensgenehmigung nach § 6 LuftVG voraus. Das Abfallgesetz sieht eine zweistufige Entsorgungsplanung vor, indem es zum einen in § 6 Abs. 1 Satz 1 den Ländern vorschreibt, für ihren Bereich Abfallentsorgungspläne aufzustellen. In den Entsorgungsplänen sind Standorte für Abfallentsorgungsanlagen festgelegt², die Pläne können den Entsorgungspflichtigen auch bestimmte Anlagen zur Benutzung vorschreiben³. Zum anderen macht § 7 Abs. 1 die Errichtung und den Betrieb ortsfester Abfallentsorgungsanlagen von einer Planfeststellung abhängig. Dabei muß der Planfeststellungsbeschluss versagt werden, wenn das Vorhaben den für

verbindlich erklärten Feststellungen eines Entsorgungsplans zuwiderläuft (§ 8 Abs. 3 Satz 1)⁴.

Um eine Planung zu verhindern oder zu ändern, versuchen die tatsächlich oder vermeintlich Planungsgeschädigten, mit möglichst frühzeitigen, bereits gegen die Abfallentsorgungspläne gerichteten Klagen Rechtsschutz zu erlangen (dazu II.). Im Prozeß gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann entscheidungserheblich werden, in welchem Umfang die Planfeststellungsbehörde an den Entsorgungsplan gebunden war (dazu unter III.). Vergleichbare Situationen gibt es bei Verfahrensstufungen anderer Fachplanungsgesetze und auch bei der (gesamtplanungsrechtlichen) Stufung des Baurechts in Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und Baugenehmigung. Im folgenden wird die abfallrechtliche Problematik behandelt, ohne daß Ähnlichkeiten bei anderen Planungen aus den Augen verloren werden sollen.

II. Zur Bedeutung der Rechtsnatur der

Abfallentsorgungspläne für eine frühzeitige Gerichtskontrolle

Befürwortet man einen möglichst wirksamen Rechtsschutz, liegt es im Interesse potentieller Kläger, gerichtliche Kontrolle schon in einem frühen Planungsstadium zuzulassen, jedoch ohne die Betroffenen, z. B. durch eine sog. Anfechtungslast⁵, zur Klageerhebung zu zwingen. Die frühzeitige Einschaltung der Gerichte kann allerdings einen dem Gemeinwohl dienenden weiteren Planungsablauf hemmen, und zwar entweder rechtlich, falls etwa dem zulässigen Rechtsmittel eine aufschiebende Wirkung zukommt, oder faktisch, falls die planende Behörde aus eigener Entscheidung den weiteren Planungsablauf aussetzt, um das Ergebnis der Kontrolle abzuwarten. Die Gerichtskontrolle gestufter Planungen muß deshalb zwischen einem effektiven Rechtsschutz und einer effektiven exekutiven Handlungsfähigkeit die gebotene Balance finden. Schwierigkeiten ergeben sich hier daraus, daß das Klagesystem der VwGO für die Rechtsschutzgewährung an die Rechtsnatur der angegriffenen Handlung anknüpft, die Rechtsnatur von planerischen Entschlüssen im

1 Dazu ausführlich *Ibler*, Zur Bindungswirkung der Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr bei der Fernstraßenplanung, DVBl. 1989, 76 ff.

2 *Kunig/Schwermer/Versteyl*, AbfG, § 6 Rdnrn. 35 ff.

3 *Hoschützky/Kreft*, Recht der Abfallwirtschaft, § 6 Erl. 01; zu weiteren möglichen Festlegungen vgl. *Bothe*, Rechtliche Spielräume für die Abfallpolitik der Länder nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vom 27. 8. 1986, NVwZ 1987, 938 (943 f., 946); *Beckmann/Appold/Kuhlmann*, Zur gerichtlichen Kontrolle abfallrechtlicher Planfeststellungen, DVBl. 1988, 1002 (1004 li. Sp.)

4 Zur Verfahrensstufung von FStrG, WaStrG, LuftVG, BBahnG, PBefG und FlurbG vgl. *Ibler*, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht, 1988, S. 65 ff.

5 Vgl. dazu z. B. BVerwG, Urteil vom 26. 6. 1981 – 4 C 5.78 –, BVerwGE 62, 342 (350) = DVBl. 1981, 936 (936 li. Sp.)

Vorfeld der endgültigen Planungsentscheidung aber vielfach nicht in das überkommene Regelungsinstrumentarium (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsakt) eingeordnet wird. So beurteilt man im Bauplanungsrecht den Flächennutzungsplan überwiegend als Planungsakt »sui generis«, was seine eigenständige Gerichtskontrolle ausschließen soll⁶. Ähnlich wird eine gesonderte gerichtliche Kontrollierbarkeit der Planungs- und Linienführungsbestimmung bei der Fernstraßenplanung verneint⁷, und die luftverkehrsrechtliche Unternehmerrgenehmigung soll als »leere Hülse« durch private Dritte nicht⁸ und durch Kommunen nur beschränkt⁹ angreifbar sein. Die Abfallentsorgungsplanung bietet ein noch schillernderes Bild. Nach § 6 Abs. 1 Satz 6 AbfG können die Festlegungen in den Abfallentsorgungsplänen für verbindlich erklärt werden. Welche Rechtsnatur die Verbindlicherklärung haben soll, regelt das AbfG jedoch nicht. Es überläßt diese Festlegung dadurch den Ländern, die in unterschiedlicher Weise von ihrer Bestimmungsmöglichkeit Gebrauch gemacht haben – durch Gesetz, Rechtsverordnung oder anderweitige »Verbindlicherklärung«¹⁰. Schließlich entfalten auch nicht für verbindlich erklärte Entsorgungspläne eine »Steuerungswirkung«¹¹, die gegenüber Bürgern und Gemeinden Beeinträchtigungen hervorrufen könnte und die deshalb gleichfalls die Frage nach dem richtigen Rechtsschutz aufwirft. Im Anschluß an die unterschiedlichen Arten von Verbindlichkeit soll nunmehr die jeweils statthafte gerichtliche Kontrolle von Entsorgungsplänen aufgezeigt werden.

1. Abfallentsorgungspläne als Rechtsverordnung

Die Verbindlicherklärung i. S. des § 6 Abs. 1 Satz 6 AbfG erfolgt am häufigsten durch Rechtsverordnung. Sie ist möglich in den Ländern Baden-Württemberg¹², Bayern¹³, Bremen¹⁴, Hessen¹⁵, Niedersachsen¹⁶, Rheinland-Pfalz¹⁷, Saarland¹⁸ und Schleswig-Holstein¹⁹. Hier kommt eine

gesonderte gerichtliche Prüfung der Abfallentsorgungspläne durch abstrakte Normenkontrolle (§ 47 VwGO) in Betracht, wenn landesrechtlich bestimmt ist, daß im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften der Normenkontrolle unterliegen (§ 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO)²⁰ und wenn das Land die Möglichkeit der Verbindlicherklärung der Entsorgungspläne durch Rechtsverordnung genutzt hat, was bislang nur in beschränktem Umfang geschehen ist²¹.

a) »Nachteil« i. S. von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO

Zulässigkeitsvoraussetzung der Normenkontrolle ist, daß der Antragsteller durch den kraft Rechtsverordnung für verbindlich erklärten Entsorgungsplan einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat. Der Nachteil ist etwa zu bejahen, wenn der Plan den Standort einer Abfallentsorgungsanlage konkret festlegt und zu erwarten ist, daß von der Anlage schädliche Umwelteinwirkungen auf das klägerische Grundstück ausgehen. Die standortbezogenen Festlegungen des Plans, ggf. zusammen mit weiteren verbindlichen Festlegungen, z. B. über die Art der Abfälle, die Größe und Kapazität der Anlage und über die anzuwendende Entsorgungstechnik, müssen sachlich und räumlich so konkretisiert sein, daß sich bereits auf dieser Planstufe ein negatives Betroffensein der rechtlich geschützten Interessen des Klägers absehen läßt, falls das Vorhaben verwirklicht wird²². Seine Interessen müssen also bereits bei der Entscheidung über den Erlaß der Norm als abwägungserheblich zu berücksichtigen sein²³. Dann können, selbst wenn sich die Rechtsverordnung nicht an die Allgemeinheit, sondern nur an »die Entsorgungspflichtigen« (§ 6 Abs. 1 Satz 6 AbfG) richtet, auch andere, etwa private Grundeigentümer, einen Nachteil i. S. von § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO durch den Plan erleiden²⁴.

b) Fehlerhaftigkeit des Entsorgungsplans

Begründet ist der Normenkontrollantrag, wenn der Entsorgungsplan rechtswidrig ist. Da dem Planungsträger für die Planung eine planerische Gestaltungsfreiheit eingeräumt ist²⁵, kommt es darauf an, ob der Plan gegen formelle oder materielle Schranken dieses Planungsermessens verstößt. Eine Schrankensystematik für die Plangestaltungsfreiheit im Fachplanungsrecht hat das BVerwG in erster Linie für die Kontrolle von (planungsabschließenden) Planfeststellungsbeschlüssen entwickelt²⁶. Sie gilt aber im Grundsatz gleichermaßen für Planungsstufen, die

6 Zum Meinungsstand s. z. B. Löhr, Die kommunale Flächen-nutzungsplanung, 1977, S. 133 ff., 150 ff.
7 BVerwG (Fußn. 5), BVerwGE 62, 342 (344 ff.) = DVBl. 1981, 936 (937 ff.)
8 BVerwG, Urteil vom 11. 10. 1968 – IV C 55.66 –, DÖV 1969, 283 (283 re. Sp. f.); BVerwG, Urteil vom 22. 3. 1974 – IV C 42.73 –, DVBl. 1974, 562 (563 f.)
9 BVerwG, Beschluß vom 8. 3. 1983 – 4 B 190.82 –, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 14 S. 7 f.; BVerwG, Urteil vom 22. 6. 1979 – 4 C 40.75 –, DÖV 1980, 135 (137); BVerwG, Urteile vom 11. 12. 1978 – 4 C 13.78 –, DÖV 1979, 517 (518 ff.), und – 4 C 66.77 –, ZLW 1979, 257 (259 f., 262); BVerwG, Beschluß vom 22. 5. 1980 – 4 B 70 und 94.80 –, ZLW 1980, 427 (429 f.)
10 Vgl. z. B. VGH München, Urteil vom 9. 1. 1986 – 20 B 85 A.1552 –, UPR 1986, 430 (430 f.), sowie die Übersicht bei Weidemann, Abfallentsorgungspläne – ein wirksames Instrument des Entsorgungsrechts?, NVwZ 1988, 977 (978 f.)
11 Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnrn. 37, 79; näher unten III 2 b.
12 § 3 Abs. 2 LABfG vom 18. 11. 1975, GBl. S. 757.
13 Art. 1 Abs. 2 BayAbfG vom 25. 6. 1973, GVBl. S. 324 i. V. mit §§ 15, 18 Abs. 2 Satz 1 BayLPfG i. d. F. vom 4. 1. 1982, GVBl. S. 2; vgl. dazu Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG § 6 Rdnr. 44.
14 § 5 Abs. 1 BremAbfG i. d. F. vom 15. 9. 1988, GBl. S. 241.
15 § 7 Abs. 3 HessAbfG i. d. F. vom 11. 12. 1985, GVBl. 1986 I, S. 18.
16 § 2 Abs. 3 Satz 1 NdsAGAbfG vom 9. 4. 1973, GVBl. S. 109.
17 § 5 Abs. 3 Satz 1 LABfG i. d. F. vom 4. 5. 1987, GVBl. S. 140.
18 § 8 Abs. 2 Satz 1 AGAbfG i. d. F. vom 28. 1. 1980, Amtsbl. S. 262.
19 § 4 Abs. 1 AGAbfG vom 26. 11. 1973, GVBl. S. 407; vgl. dazu Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG § 6 Rdnr. 44, auch zur Rechtslage in Berlin.

20 Dies ist geschehen in: Bad.-Württ. (§ 5 AGVwGO vom 22. 3. 1960 [GBl. S. 94]), Bay. (Art. 5 AGVwGO vom 28. 11. 1960 [GVBl. S. 266]), Brem. (Art. 7 AGVwGO vom 15. 3. 1960 [GBl. S. 25]), Hess. (§ 11 AGVwGO vom 6. 2. 1962 [GVBl. S. 13]), Nds. (§ 9 NdsVwGG i. d. F. vom 22. 5. 1981 [GVBl. S. 118]), Rh.-Pf. (§ 4 AGVwGO i. d. F. vom 5. 12. 1977 [GVBl. S. 452]), Schl.-H. (§ 5 a AGVwGO vom 29. 3. 1960 [GVBl. S. 86]).
21 Vgl. z. B. die Übersicht bei Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnr. 62.
22 Vgl. BVerwG, Beschluß vom 20. 12. 1988 – 7 NB 2.88 –, DVBl. 1989, 512 (512 re. Sp.).
23 Vgl. BVerwG (Fußn. 22), DVBl. 1989, 512 (513 li. Sp.).
24 Vgl. BVerwG (Fußn. 22), DVBl. 1989, 512 (512 re. Sp.), gegen OVG Bremen, Urteil vom 15. 12. 1987 – OVG 1 N 2/87 –, DVBl. 1988, 546, sowie Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnr. 80.
25 Vgl. BVerwG (Fußn. 22), DVBl. 1989, 512 (513 re. Sp. f.).
26 Vgl. z. B. BVerwG, Beschluß vom 20. 7. 1979 – 7 CB 21.79 –, DÖV 1980, 133 (134); dazu ausführlich Ibler (Fußn. 4), S. 44 ff.

der Planfeststellung vorgelagert sind, und zwar mit den Einschränkungen, die sich aus der Eigenart der jeweiligen Planungsstufe ergeben, hier also vornehmlich daraus, daß die Abfallentsorgungspläne nur z. T. parzellenscharf sind und noch ein Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren erfordern. Als formelle Schranken sind bei der Prüfung von Entsorgungsplänen insbesondere die (länderunterschiedlichen) Verfahrensvorschriften für die Aufstellung der Pläne einzuhalten (vgl. § 6 Abs. 2 AbfG). Materielle Schranken ergeben sich aus den Erfordernissen einer Planrechtfertigung, der Einhaltung von Planungsleitsätzen und des Abwägungsgebots.

Die Planrechtfertigung liegt vor, wenn für das Planvorhaben ein solches Bedürfnis besteht, daß die durch die Planung möglicherweise hervorgerufenen Einwirkungen auf Rechte Dritter, insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG, zulässig sind²⁷. Bei der Kontrolle der Entsorgungspläne kann man die Frage nach der Planrechtfertigung unter zwei Blickwinkeln aufwerfen. Ob für die Aufstellung des Plans für ein bestimmtes Gebiet überhaupt ein Bedürfnis besteht, sie also nach Maßgabe der Ziele des Fachplanungsgesetzes vernünftigerweise geboten ist²⁸, wird angesichts der Notwendigkeit einer geordneten Entsorgungsplanung und der gesetzlichen Vorgabe des § 6 Abs. 1 Satz 1 AbfG regelmäßig zu bejahen sein. Wichtiger ist die weitere Prüfung, ob für die im Plan vorgesehenen Entsorgungsanlagen selbst ein Bedürfnis besteht, das es erlaubt, ggf. Rechte Dritter zu überwinden. Ihr Ergebnis hängt maßgeblich vom Konkretisierungsgrad des jeweiligen Plans ab, also davon, wie präzise der Plan bindende Festlegungen vorsieht und wie deutlich betroffene Rechte Dritter schon auf dieser Planungsstufe beurteilbar sind. Dabei dürften insbesondere Gesichtspunkte eine Rolle spielen, die einen Nachteil i. S. von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO begründen können, weil bei der Verwirklichung des Plans möglicherweise rechtlich geschützte Interessen Betroffener überwunden werden müssen. Ist bereits auf der Planungsstufe des Entsorgungsplans erkennbar, daß mangels eines Bedürfnisses für die vorgesehene Entsorgungsanlage die Planrechtfertigung ausgeschlossen sein wird, ist die Normenkontrollklage schon deshalb begründet.

Als eine weitere Schranke planerischer Gestaltungsfreiheit kommen sog. Planungsleitsätze in Betracht, das sind strikte gesetzliche Regelungen, die mittels Abwägung nicht überwindbar sind²⁹. Ob eine gesetzliche Vorschrift strikt gilt, ergibt ihre Auslegung. Soweit das BVerwG früher einmal § 2 AbfG als Planungsleitsatz qualifizierte³⁰, ging es von einem anderen Verständnis dieses Begriffs aus³¹. In welchem Umfang das AbfG Planungsleitsätze enthält, ist bislang offen³². Gesetzliche Planungsleitsätze außerhalb des AbfG³³ können für die Entsorgungsplanung ebenfalls relevant werden.

Das Abwägungsgebot ist die wohl wichtigste Schranke planerischer Gestaltungsfreiheit auf der Planfeststellungsstufe³⁴. Danach dürfen dem Planungsträger keine Abwägungsfehler (Abwägungsausfall, -defizit, -fehleinschätzung) unterlaufen; er muß auf betroffene Interessen die gebotene Rücksicht nehmen³⁵ und hat grds. die vorgefundenen und die durch die Planung erst aufgeworfenen Konflikte zu bewältigen³⁶. Für die Planungsstufe des *Entsorgungsplans* gilt das Abwägungsgebot nur modifiziert. Anders als in der Planfeststellung müssen noch nicht alle von der Planung berührten Belange in die Abwägung einbezogen werden. Einzustellen sind die überörtlichen Belange. Örtliche öffentliche Belange und private Belange sind einzubeziehen, wenn sie dem Planungsträger im Planungsverfahren bekannt geworden sind oder sich hätten aufdrängen müssen. Dabei ist zu beachten, daß die Verfahrensvorschriften der meisten Länder keine Beteiligung Dritter vorschreiben³⁷ und daß im Verfahren zur Aufstellung eines Entsorgungsplans anders als bei der Planfeststellung keine Konzentrationswirkung angeordnet ist, die zu einer umfassenden Beurteilung aller Gesichtspunkte durch den Planungsträger zwänge. Das Abwägungsmaterial ist deshalb regelmäßig weniger umfangreich als bei der Planfeststellung, so daß auf der Ebene des Entsorgungsplans ein Abwägungsausfall oder -defizit i. d. R. nicht erkannt werden kann. Zur Vermeidung einer Abwägungsfehleinschätzung muß der Plangeber die eingestellten Belange gewichten und ggf. gegeneinander ausgleichen. Dabei hat er im Rahmen seiner planerischen Gestaltungsfreiheit einen Gewichtung- und einen Ausgleichsspielraum, die es ihm erlauben, Belange abweichend von ihrem objektiven (d. h. auch vom Gericht ermittelbaren) Gewicht zu beurteilen. Erst wenn das vom Plangeber zugrunde gelegte Gewicht eines eingestellten Belangs von seinem objektiven Gewicht unverhältnismäßig abweicht, liegt ein Gewichtungsfehler vor³⁸. Ein Ausgleichsfehler liegt erst vor, wenn der Ausgleich zwischen den in den Plan eingestellten und gewichteten Belangen gegenüber dem objektiven Gewicht eines Belangs unverhältnismäßig ist³⁹. Bei der Suche nach Abwägungsfehlern im Entsorgungsplan ist immer zu prüfen, ob der Plangeber die Entscheidung über die Einstellung eines Belangs, seine Gewichtung und seinen Ausgleich selbst vornehmen mußte oder ob er sie der

27 Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. 3. 1985 – 4 C 15.83 –, BVerwGE 71, 166 (168) = DVBl. 1985, 900 (901), und ausführlich *Ibler* (Fußn. 4), S. 130 ff.

28 Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 13.85 –, BVerwGE 75, 214 (232 f. m. w. N.) = DVBl. 1987, 573 (580 f.).

29 BVerwG, Urteil vom 22. 3. 1985 – 4 C 73.82 –, BVerwGE 71, 163 (165) = DVBl. 1985, 899 (900).

30 BVerwG (Fußn. 26), DÖV 1980, 133 (134 li. Sp.).

31 Vgl. auch *Ibler* (Fußn. 4), S. 190 f.

32 Vgl. *Beckmann/Appold/Kublmann* (Fußn. 3), S. 1005 m. w. N.

33 Z. B. § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG i. d. F. vom 1. 10. 1974, BGBl. I S. 2413, 2908.

34 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 u. a. –, BVerwGE 56, 110 (122 f.) = DVBl. 1978, 845 (848 ff.).

35 Vgl. dazu *Ibler* (Fußn. 4), S. 257 f.

36 Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 9. 3. 1979 – 4 C 41.75 –, BVerwGE 57, 297 (300 m. w. N.) = DVBl. 1980, 287 (287 re. Sp.); Urteil vom 14. 12. 1979 – 4 C 10.77 –, BVerwGE 59, 253 (256, insoweit nicht in DVBl. 1980, 301 ff.).

37 Anders aber § 2 Abs. 3 NdsAGAbfG vom 9. 4. 1973 (GVBl. S. 109); Regelungen über eine Beteiligung betroffener Behörden finden sich z. B. in Brem., Hess., Nds., NRW, dem Saarl. und in Schl.-H. Zur Beteiligung der »Aufgabenträger« vgl. z. B. § 4 Abs. 1 Satz 3 Schl.-H. AGAbfG vom 26. 11. 1973 (GVBl. S. 407) und OVG Lüneburg, Beschluß vom 19. 6. 1987 – 7 OVG B 20/87 –, DVBl. 1987, 1021 (1022 f.).

38 Vgl. z. B. BVerwG (Fußn. 34), BVerwGE 56, 110 (126) = DVBl. 1978, 845 (850 li. Sp.); BVerwG (Fußn. 27), BVerwGE 71, 166 (170 f.) = DVBl. 1985, 900 (902 li. Sp.); BVerwG (Fußn. 28), BVerwGE 75, 214 (237) = DVBl. 1987, 573 (583 li. Sp.); vgl. auch *Ibler* (Fußn. 4), S. 248 ff., 255 f.

39 Vgl. z. B. BVerwG (Fußn. 26), DÖV 1980, 133 (134 re. Sp.); BVerwG (Fußn. 27), BVerwGE 71, 166 (170 f.) = DVBl. 1985, 900 (902 li. Sp.); BVerwG (Fußn. 28), BVerwGE 75, 214 (253) = DVBl. 1987, 573 (588 re. Sp.); *Ibler* (Fußn. 4), S. 256 ff.

Planfeststellung überlassen durfte und überlassen hat. Weil die endgültige Abwägungsentscheidung erst im Planfeststellungsverfahren fällt, wird eine Abwägungsfehleinschätzung im Entsorgungsplan selten nachweisbar sein. Zugleich wird deutlich, daß das (Teil-)Gebot der Konfliktbewältigung auf der Planungsstufe der Entsorgungspläne kaum Bedeutung erlangt: Der Plangeber darf die endgültige Konfliktbewältigung dem Planfeststellungsverfahren überlassen, das durch seine Beteiligungsvorschriften und die Konzentrationswirkung dazu oft besser geeignet ist. Je konkreter aber der Entsorgungsplan ist, desto höhere Anforderungen an die Konfliktbewältigung müssen schon an ihn gestellt werden. Deshalb ist z. B. eine bindende parzellenscharfe Entscheidung rechtswidrig, die die durch sie aufgeworfenen Probleme nicht wenigstens so weit bewältigt, daß sie voraussichtlich mit dem Instrumentarium der Planfeststellung gelöst werden können.

2. *Abfallentsorgungspläne als sonstige im Range unter dem Landesgesetz stehende (Außen-)Rechtsvorschriften i. S. von § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO?*

Erfolgt die Verbindlicherklärung von Entsorgungsplänen nicht durch Rechtsverordnung, kann gleichwohl eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO statthaft sein. Denn der Normtext spricht – weitergehend – »von anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften«. Was man darunter zu verstehen hat, ist im einzelnen streitig⁴⁰; Einigkeit besteht aber darüber, daß hierzu jedenfalls materielle (Außen-)Rechtsvorschriften zählen⁴¹. Danach unterlägen Entsorgungspläne, würden sie als Satzungen erlassen, ebenfalls der Normenkontrolle. Wählt der Plangeber keine herkömmliche Rechtsatzform oder ist diese im Landesrecht für Entsorgungspläne nicht vorgesehen⁴², unterliegen die für verbindlich erklärten Feststellungen gleichwohl der Normenkontrolle, wenn sie inhaltlich auch normative (d. h. allgemeine, abstrakt/generelle) Regelungen enthalten, die einen Nachteil i. S. von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO begründen können⁴³ und wenn die Normenkontrolle in dem betreffenden Land eingeführt ist.

3. *Der Erlaß von Abfallentsorgungsplänen als Begründung von Rechtsverhältnissen i. S. von § 43 VwGO*

Ob Abfallentsorgungspläne durch Feststellungsklage kontrollierbare Rechtsverhältnisse begründen, wurde bislang nicht intensiv erörtert und soll nachstehend zur Diskussion gestellt werden. Grundvoraussetzung der Zulässigkeit einer Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1, 1. Alt. VwGO ist, daß das Klagebegehren auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses zielt. »Rechtsverhältnis« heißen dabei die aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer Rechtsnorm sich ergebenden rechtlichen Beziehungen einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache⁴⁴. Dies könnten die durch den Erlaß eines Abfallentsorgungsplans geschaffenen Beziehungen des Planungsträgers zu Grundstückseigentümern,

deren Grundstücke im Bereich einer im Plan vorgesehenen Entsorgungsanlage liegen, zu den Inhabern benachbarter Gewerbebetriebe oder zu Gemeinden sein. Ziel einer Feststellungsklage wäre die Feststellung, daß der Erlaß des Plans rechtswidrig war und deshalb ein Rechtsverhältnis zwischen Planungsträger und Kläger nicht begründen konnte.

a) »Unmittelbare Außenwirkung«?

Allerdings wird teilweise zusätzlich gefordert, ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis i. S. von § 43 VwGO müsse unmittelbar außenwirksame Rechtsbeziehungen begründen; das Erfordernis unmittelbarer Außenwirkung entspreche der gleichlautenden Zulässigkeitsvoraussetzung einer Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO⁴⁵. Hieran fehlt es möglicherweise bei Abfallentsorgungsplänen, soweit sich eine bindende Wirkung dort erst mittelbar, nämlich über den planungsbeendenden Planfeststellungsbeschuß, auf Rechte Dritter erstrecken soll. Ob indes damit die Bedeutung des Unmittelbarkeitserfordernisses bei § 42 VwGO und die Systematik der Klagearten der VwGO zutreffend beurteilt werden, bezweifle ich. Charakteristisches Merkmal der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage ist ihre Ausrichtung auf die Abwehr bzw. auf den Erlaß eines Verwaltungsakts, dessen Begriffsinhalt durch die Legaldefinition des § 35 VwVfG bestimmt wird. Danach muß eine behördliche Maßnahme u. a. »auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet« sein, um als Verwaltungsakt qualifiziert zu werden. Eine vergleichbare Legaldefinition des Rechtsverhältnisses i. S. des § 43 Abs. 1 VwGO gibt es nicht. § 43 Abs. 1, 1. Alt. VwGO erwähnt zudem den Begriff des Verwaltungsakts nicht und übernimmt deshalb nicht wie § 42 VwGO das Unmittelbarkeitskriterium des § 35 VwVfG. Ein Erfordernis unmittelbarer Außenwirkung der angegriffenen Maßnahme folgt auch nicht aus einem alle Klagearten übergreifenden Grundsatz, sondern ist eine verwaltungsaktbezogene Besonderheit. Das Fehlen unmittelbarer Außenwirkung führt dazu, daß bestimmte behördliche Maßnahmen gegenüber Bürgern nicht als Verwaltungsakt qualifiziert werden (z. B. Zustimmungen der Straßenbaubehörde nach § 9 Abs. 2 FStrG⁴⁶ und der Luftfahrtbehörde nach § 12 Abs. 2 LuftVG⁴⁷ zu Baugenehmigungen, Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB im Baugenehmigungsverfahren⁴⁸, Umsetzung eines Beamten⁴⁹), so daß insoweit eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage unzulässig ist. Wäre das Unmittelbarkeitserfordernis Zulässigkeitsvoraussetzung aller Klagearten, wären die genannten Verwaltungsentscheidungen nicht justiziabel. Doch läßt die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG keine Beschränkung der Gerichtskontrolle auf Rechtsverletzungen zu, die durch auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete Maßnahmen entstehen. Eine etwa

40 Vgl. z. B. Beckmann, Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DVBl. 1987, 611 ff. (m. w. N.).

41 Vgl. z. B. Kunig/Schuermer/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnr. 78.

42 Vgl. dazu VGH München (Fußn. 10), UPR 1986, 430 (430 re. Sp.).

43 Vgl. BVerfG, Beschluß vom 23. 6. 1987 – 2 BvR 826/83 –, DVBl. 1988, 41 (42).

44 Vgl. BVerwG, Urteil vom 8. 6. 1962 – VII C 78.61 –, BVerwGE 14, 235 (236) = DVBl. 1962, 566 (566 li. Sp.).

45 Vgl. Kopp, VwGO, 8. Aufl. 1989, § 43 Rdnr. 11, Hohnberg, Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Landesplanung, BayVBl. 1982, 722 (724 re. Sp.).

46 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. 5. 1963 – I C 247.58 –, BVerwGE 16, 116 (119 ff.) = DVBl. 1963, 815 (816 ff.).

47 BVerwG, Urteil vom 16. 7. 1965 – IV C 30.65 –, BVerwGE 21, 354 (356 f., 362).

48 Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. 11. 1965 – IV C 184.65 –, BVerwGE 22, 342 (344 f.) = DVBl. 1966, 177 (178 li. Sp.); vom 25. 10. 1967 – IV C 129.65 –, BVerwGE 28, 145 (146 f.); vom 7. 2. 1986 – 4 C 43.83 – ZfBR 1986, 189 (190 li. Sp.).

49 BVerwG, Urteil vom 22. 5. 1980 – 2 C 30.78 –, BVerwGE 60, 144 (145) = DVBl. 1980, 882 (882 f.).

fehlende »unmittelbare Außenwirkung« von Entsorgungsplänen hindert eine Feststellungsklage nicht.

b) Konkretheit des Rechtsverhältnisses

Die Konkretheit des Rechtsverhältnisses als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Feststellungsklage wird aus der generellen Zweckbestimmung des Verwaltungsprozesses hergeleitet, der Durchsetzung konkreter Rechte der Prozessparteien zu dienen⁵⁰. Das Konkretheitserfordernis zielt damit auf die (im Einzelfall schwierige⁵¹) Abgrenzung der feststellungsfähigen Rechtsverhältnisse von den nicht feststellungsfähigen abstrakten Rechtszuständen⁵². Es wird präzisiert durch die Bildung von Fallgruppen, die davon ausgehen, daß es nicht Aufgabe der Gerichte ist, Rechtsfragen nur um ihrer selbst willen zu lösen. Unzulässig ist folglich eine Feststellungsklage, mit der lediglich die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage aufgrund eines nur erdachten oder eines solchen Sachverhalts erreicht werden soll, dessen Eintritt noch ungewiß, insbesondere von einer in ihren tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen noch nicht übersehbaren künftigen Entwicklung abhängig ist⁵³. Dadurch scheidet etwa eine Feststellungsklage gegen die Gültigkeit abstrakter Rechtsnormen aus⁵⁴. Auch können Klagen auf Feststellung künftiger Rechtsverhältnisse oder vorbeugende Feststellungsklagen mangels Konkretheit der festzustellenden Rechtsbeziehungen unzulässig sein⁵⁵. Doch werden für die Annahme einer Konkretheit keine übermäßig hohen Anforderungen gestellt. Es genügt, wenn sich eine Rechtsbeziehung zwischen Behörde und Bürger »in irgendeiner Form konkretisiert« hat⁵⁶, durch den Erlaß eines Verwaltungsakts, durch den Abschluß eines Vertrages, durch ein formloses behördliches Handeln⁵⁷ oder durch »die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten, bereits übersehbaren Sachverhalt«⁵⁸.

Einem Abfallentsorgungsplan mangelt es danach nicht etwa an einer Konkretheit, weil er lediglich einen erdachten Sachverhalt betreffe. Er beruht vielmehr auf einer tatsächlichen Entscheidung in Anwendung des § 6 AbfG. Seine Verwirklichung ist auch nicht ungewiß, d. h. von einer noch nicht übersehbaren künftigen Entwicklung abhängig. Gerade weil der Plangeber beabsichtigt, die Entwicklung vorzuprogrammieren, wird sie überschaubar. Ein Entsorgungsplan ist zudem eine Stufe des im AbfG vorgesehenen Planungsverfahrens, dessen Fortgang präzise geregelt und deshalb ebenfalls vorhersehbar ist. Für das weitere Verfahren entfaltet der Plan dabei entweder Bindungskraft (vgl. § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG) oder zumindest eine »Steuerungswirkung«⁵⁹. Zwar mag eine Ungewißheit darin liegen, daß ein Abfallentsorgungsplan spätere Entsorgungsanlagen nicht in jeder Einzelheit festlegt. Diese Ungewißheit genügt aber nicht, um die Entwicklung als

noch nicht übersehbar zu bezeichnen und so die Justiziabilität des Plans von vornherein abzulehnen. Der Entsorgungsplan betrifft auch nicht eine nur zukünftige Rechtsbeziehung, die endgültig erst mit dem Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses entstehen wird. Der abstrakte Tatbestand des § 6 Abs. 1 AbfG wird bereits gegenwärtig durch einen konkreten Sachverhalt, nämlich die z. T. parzellenscharfen Festlegungen des Entsorgungsplans, erfüllt. Auch die Wirkungen des Plans entfalten sich mit seinem Erlaß und sind von da an gegenwärtig: Die planungsrechtliche (Eigentums-)Situation der Grundstücke, in deren Bereich der Plan Standorte für Abfallentsorgungsanlagen vorsieht, ändert sich. Erhebliche Wertminderungen können die Folge sein⁶⁰; darüber hinaus können die Festlegungen des Plans als öffentliche Belange i. S. des § 35 Abs. 2 BauGB Bauvorhaben von Bürgern im Außenbereich verhindern⁶¹ und die kommunale Planungshoheit einschränken⁶², wenn eine Gemeinde ihre bauplanerischen Vorstellungen wegen des Entsorgungsplans nicht mehr verwirklichen kann.

c) Feststellungsinteresse

Weitere Zulässigkeitsvoraussetzung der Feststellungsklage ist ein Feststellungsinteresse, vgl. § 43 Abs. 1 VwGO. Dafür genügt ein schutzwürdiges Interesse des Klägers wirtschaftlicher oder ideeller Art⁶³. Sein Vorliegen ist etwa anzunehmen, wenn die Festlegungen des Abfallentsorgungsplans den Wert des klägerischen Grundstücks mindern oder wenn der Plan einem beabsichtigten Bauvorhaben des Klägers im Außenbereich entgegensteht. Hier wäre es dem Kläger nicht zumutbar, zunächst einen Bauvorbescheid oder die Baugenehmigung zu beantragen und gegen ihre Versagung Anfechtungsklage zu erheben, um auf diese Weise eine inzidente Überprüfung des Plans zu erreichen. Andernfalls würden dem Betroffenen u. U. unnötige Kosten verursacht, etwa durch die Herstellung der Pläne für die Antragsunterlagen. Diese müßten sogar in mehreren Varianten, d. h. besonders kostenintensiv, erstellt werden, weil die Planfeststellungsbehörde in beschränktem Umfang⁶⁴ von den Festlegungen eines Entsorgungsplans abweichen kann. Das Interesse an der baldigen Feststellung scheidet auch nicht daran, daß es dem Kläger zumutbar wäre, den Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses abzuwarten. Anders als bei den oben genannten Verwaltungsentscheidungen (gem. §§ 9 Abs. 2 FStRG, 12 LuftVG, 36 BauGB), die der Entscheidung über eine bereits beantragte Baugenehmigung vorausgehen, ist es für einen Grundstücksberechtigten (bzw. die Gemeinde) als Kläger gegen die Festlegungen des Abfallentsorgungsplans nicht absehbar, wann der nachfolgende Planfeststellungs-

50 Vgl. BVerwG (Fußn. 44), BVerwGE 14, 235 (236) = DVBl. 1962, 566 (566 li. Sp.).

51 Vgl. Schenke, Vorbeugende Unterlassungs- und Feststellungsklage im Verwaltungsprozeß, AöR 95 (1970), 223 (253 m. w. N.).

52 Vgl. Schenke (Fußn. 52), S. 253.

53 BVerwG (Fußn. 44), BVerwGE 14, 235 (236, insoweit in DVBl. 1962, 566 nicht abgedruckt).

54 Redeker/v. Oertzen, VwGO, 9. Aufl. 1988, § 43 Rdnr. 6 m. w. N.

55 Vgl. Eyermann/Fröhler, VwGO, 9. Aufl. 1988, § 43 Rdnr. 5.

56 Redeker/v. Oertzen, VwGO, 9. Aufl. 1988, § 43 Rdnr. 7.

57 Vgl. Eyermann/Fröhler, VwGO, 9. Aufl. 1988, § 43 Rdnr. 5.

58 BVerwG (Fußn. 44), BVerwGE 14, 235 (236, insoweit in DVBl. 1962, 566 nicht abgedruckt).

59 Vgl. dazu näher unten III 2.

60 Eine Wertminderung kann grds. »wenn sie einen bestimmten Grad erreicht, ein Indiz für eine durch mittelbare Einwirkungen verursachte schwere und unerträgliche Nutzungsbeeinträchtigung und damit für eine Eigentumsverletzung bedeuten«, BVerwG, Urteil vom 14. 12. 1984 - 4 C 26-35.82 -, Buchholz 407.4 § 9 FStRG Nr. 22 S. 10 (12); vgl. auch BVerwG, Urteil vom 14. 4. 1978 - 4 C 96 und 97.76 -, DVBl. 1978, 614 (617).

61 Vgl. Kunig/Schwerner/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnr. 59; vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 20. 1. 1984 - 4 C 43.81 -, BVerwGE 68, 311 (315) = DVBl. 1984, 627 (628), fortgeführt durch Urteil vom 22. 5. 1987 - 4 C 57.84 -, BVerwGE 77, 300 ff. = DVBl. 1987, 1008 ff.

62 Vgl. Kunig/Schwerner/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnrn. 31 ff.

63 Vgl. z. B. BVerwG (Fußn. 50), DVBl. 1982, 1180 (1181 li. Sp. m. w. N.).

64 Vgl. dazu unten III 3 b.

beschluß ergeht. Ist im Baugenehmigungsverfahren die Zustimmung oder das Einvernehmen versagt, wird die Genehmigungsbehörde den Bauantrag unverzüglich zurückweisen; der Antragsteller kann deshalb ohne unzumutbare Zeitverzögerung auf die Baugenehmigung klagen. Demgegenüber hat der Kläger nach Erlass des Entsorgungsplans weder Einfluß auf den Beginn noch auf die Dauer des Planfeststellungsverfahrens. Bis zum Planfeststellungsbeschluß kann deshalb erhebliche Zeit verstreichen; eine durch den Entsorgungsplan verursachte Wertminderung seines Grundstücks braucht der von rechtswidrigen Festlegungen des Plans Betroffene indes für einen ungewissen, längeren Zeitraum nicht hinzunehmen. Das Erfordernis des Feststellungsinteresses begrenzt die Zulässigkeit einer Feststellungsklage auf die Zeit vor dem Planfeststellungsbeschluß. Danach besteht die Möglichkeit zur Anfechtungsklage, mit der die endgültige Planungsentscheidung umfassend kontrolliert werden kann, so daß dem Kläger regelmäßig ein schutzwürdiges Interesse an einer gesonderten Prüfung des durch den Entsorgungsplan geschaffenen Rechtsverhältnisses fehlt.

d) »Subsidiarität« der Feststellungsklage?

Die Feststellungsklage könnte ferner unzulässig sein, hätte der Kläger die Möglichkeit, seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage zu verfolgen, vgl. § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO. In Betracht kämen eine Gestaltungs- oder Leistungsklage, gerichtet auf die Aufhebung des Entsorgungsplans oder eine allgemeine Leistungsklage in Form der vorbeugenden Unterlassungsklage, gerichtet gegen die Planfeststellungsbehörde mit dem Ziel, der Beklagten zu untersagen, den Entsorgungsplan im Planfeststellungsverfahren zugrunde zu legen. Dem weitgefaßten Wortlaut des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach erfüllen diese Klagearten zwar den Tatbestand der Subsidiaritätsklausel. Sinn und Zweck der Vorschrift gebieten aber eine einschränkende Auslegung. Die dort angeordnete Subsidiarität soll sicherstellen, daß durch Erhebung einer Feststellungsklage die für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden Sonderregelungen (Vorverfahren und Fristbindung) nicht unterlaufen werden⁶⁵. Klagen auf Aufhebung des Entsorgungsplans oder auf Unterlassung seiner Zugrundelegung im Planfeststellungsverfahren setzten indes weder ein Vorverfahren voraus noch unterlägen sie einer Fristbindung. Ein Unterlaufen von Sonderregelungen wäre danach nicht zu befürchten, solange der Planfeststellungsbeschluß noch nicht vorliegt. Der Subsidiaritätsgrundsatz steht deshalb einer Klage auf Feststellung des Nichtbestehens eines durch einen Abfallentsorgungsplan begründeten Rechtsverhältnisses bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht entgegen.

e) Vorzüge der Feststellungsklage

Die Zulassung einer Feststellungsklage dient dem Interesse an einer frühzeitigen Kontrolle von Abfallentsorgungsplanungen, die die Eigentumssituationen von Grundstücken und die kommunale Planungshoheit nachteilig und rechtswidrig berühren können, insbesondere, wenn eine abstrakte Normenkontrolle von Entsorgungsplänen ausscheidet. Zugleich beläßt sie der Verwaltung die Entscheidungsfreiheit, das Planungsverfahren wie beabsichtigt wei-

terzuführen oder vorerst den Ausgang des Rechtsstreits abzuwarten. Dies entkräftet die gelegentlich geäußerte Befürchtung, die Inanspruchnahme frühzeitiger gerichtlicher Kontrolle erfolge selbst bei Aussichtslosigkeit aus Gründen der Verzögerungstaktik⁶⁶. Auch dürfte der Feststellungsrechtsstreit regelmäßig kürzer dauern als eine Anfechtungsklage gegen den abschließenden Planfeststellungsbeschluß, weil der Prüfungsumfang geringer ist. Kontrolliert werden kann das Rechtsverhältnis darauf, ob der Entsorgungsplan formell rechtmäßig zustande gekommen ist. Dabei können, z. B. wenn der Plan parzellenscharf Deponiestandorte vorsieht, diejenigen Eigentümer, deren Grundstücke durch einen solchen Standort in Anspruch genommen würden, auch die Verletzung nicht-drittschützender Verfahrensvorschriften rügen⁶⁷. Die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit ist beschränkt, weil die endgültige Planungsentscheidung beim Erlass des Entsorgungsplans noch nicht in allen Einzelheiten feststeht. Als Kontrollmaßstab kommen deshalb nur Kriterien in Frage, die bereits beurteilbar sind, obwohl erst der Entsorgungsplan vorliegt. Dabei kann es sich um Belange handeln, die bereits ausreichend konkretisiert sind, um ein Rechtsverhältnis i. S. von § 43 Abs. 1 VwGO zu begründen. Zudem kann schon im Planungsstadium des Entsorgungsplans geprüft werden, ob überhaupt ein so gewichtiges Bedürfnis für eine Abfallentsorgungsanlage im Bereich des Plans besteht, daß es grundsätzlich gerechtfertigt erscheint, mittels Planfeststellung ggf. Rechte Dritter – notfalls durch Enteignung – zu überwinden. Dabei ist, gleichsam generalisierend, auf Rechte Dritter im allgemeinen abzustellen und zu fragen, ob eine Planrechtfertigung für Anlagen, die der Entsorgungsplan vorsieht, von vornherein ausgeschlossen ist. Ferner kann, gleichsam individualisierend, auf die bereits feststellbaren einzelnen bestimmten Belange Dritter abgestellt werden, die zum Prüfungsmaterial gehören, sofern sie der planaufstellenden Behörde schon beim Erlass des Entsorgungsplans bekannt waren oder sich hätten aufdrängen müssen. Insoweit würde eine beschränkte Abwägungskontrolle durchgeführt. Eine Überlastung der Gerichte durch die frühzeitige Plankontrolle mittels Feststellungsklage wäre im Ergebnis nicht zu befürchten. Planrechtfertigung und Abwägungsfehlerfreiheit wären in späteren Prozessen gegen den Planfeststellungsbeschluß ohnehin zu prüfen; es könnte dabei an die frühere Kontrolle angeknüpft werden. Fehlt von vornherein die Planrechtfertigung oder enthält bereits der Entsorgungsplan Abwägungsfehler, dürfte dieser Plan nicht ergehen. Auf die Klage nach § 43 Abs. 1 VwGO wäre dann festzustellen, daß der Entsorgungsplan kein Rechtsverhältnis begründet hat, das irgendwelche Rechte des Klägers beeinträchtigen darf. Die Verwaltung kann sich bei ihrer weiteren Planung darauf einstellen, so daß verfahrens- und materiellrechtliche Fehler frühzeitig beseitigt werden. Damit könnten die Nachteile einer spät einsetzenden Gerichtskontrolle vermieden werden: Ein ggf. überflüssiger und kostspieliger weiterer Planungsaufwand, wie etwa Anpassungen der kommunalen Bauleitplanung, teure und zeitraubende Wiederholungen des Planfeststellungsverfahrens, erhebliche Kosten von Baumaßnahmen (die

65 BVerwG, Urteile vom 27. 10. 1970 – VI C 8.69 –, BVerwGE 36, 179 (181 f.) = DVBl. 1971, 509 (510) und vom 8. 9. 1972 – IV C 17.71 –, BVerwGE 40, 323 (328) = DVBl. 1973, 34 (36 re. Sp.).

66 Vgl. Brohm, Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit, NJW 1984, 8 (13 li. Sp.).

67 Vgl. zur entspr. Rügebefugnis des in Anspruch genommenen Grundeigentümers bei nicht-drittschützenden Normen im Rechtsstreit um den Planfeststellungsbeschluß BVerwG, Urteil vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 (75 ff.) = DVBl. 1983, 899 (900), und Ibler (Fußn. 4), S. 126 f.

aufgrund eines für sofort vollziehbar erklärten Planfeststellungsbeschlusses möglich sind) und schließlich die gerichtliche Kontrolle dieser Vorgänge.

4. Hamburgische Abfallentsorgungspläne in Gesetzesform

In Hamburg kann der Gesetzgeber Abfallentsorgungspläne durch förmliches Gesetz für verbindlich erklären (§ 3 HABfG). Geschieht dies, scheidet eine gesonderte Kontrolle des Plans i. S. von § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO aus, weil es sich nicht um »eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift« handelt. Zudem ist in Hamburg eine abstrakte Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO nicht vorgesehen; mangels unbewußter Regelungslücke entfällt auch eine Normenkontrolle in Analogie zu § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO.

Ich halte es allerdings für zulässig, einen durch förmliches Gesetz für verbindlich erklärten Entsorgungsplan mittels Feststellungsklage zu überprüfen. Zwar kann überwiegender Ansicht zufolge die Gültigkeit einer Rechtsnorm nicht Gegenstand einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO sein⁶⁸; für in Gesetzesform ergangene Abfallentsorgungspläne muß man indes eine Ausnahme machen, soweit sie ein konkretes Rechtsverhältnis begründen. Andernfalls hätte es der hamburgische Gesetzgeber durch die Wahl der Gesetzesform in der Hand, den betreffenden Entsorgungsplan einer frühzeitigen Gerichtskontrolle zu entziehen. Es verbliebe nur ein beschränkter Rechtsschutz durch die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz. Entsprechende Überlegungen zur Rechtsschutzverkürzung hatten das BVerfG in einer Entscheidung zu den in Hamburg in Gesetzesform ergangenen Bebauungsplänen veranlaßt, § 47 Abs. 1 Ziffer 1 VwGO auch auf förmliche Gesetze anzuwenden⁶⁹. Der Ausschluß gesetzesförmiger Bebauungspläne von der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle sei nicht sachlich zu rechtfertigen und verstoße deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG, folglich stehe die Normenkontrolle gegen Bebauungspläne ungeachtet ihrer Gesetzesform offen. Diese Erwägung kann zwar nicht dazu führen, auch gegen gesetzesförmige Abfallentsorgungspläne entsprechend § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO die Normenkontrolle zuzulassen, denn in Hamburg ist diese Vorschrift nicht anwendbar. Das Fehlen eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes verbietet es aber auch, ein durch Entsorgungsplan begründetes Rechtsverhältnis der Feststellungsklage zu entziehen, indem der Gesetzgeber für den Plan seine Formenwahlfreiheit zugunsten der Gesetzesform ausnutzt.

5. Abfallentsorgungspläne als Verwaltungsvorschriften

Ergeht ein Entsorgungsplan als Verwaltungsvorschrift, wird erwogen, ihn der abstrakten Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO zu unterwerfen⁷⁰. Diese Möglichkeit scheidet in Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und im Saarland aus, nach deren VwGO-Ausführungsgesetzen dieses Verfahren nicht statthaft ist. Auch in Ländern mit abstrakter Normenkontrolle ist deren Anwendbarkeit auf Pläne in Form von Verwaltungsvorschriften zweifelhaft⁷¹; sie wird allerdings im Schrifttum vielfach befürwortet, soweit die Verwaltungsvorschriften nicht nur

verwaltungsinterne Regelungen treffen, sondern, wenn auch nur »mittelbar«, Außenwirkung entfalten⁷². Als »mittelbar« gilt die Außenwirkung, weil Verwaltungsvorschriften als Innenrecht keine Außenwirkung intendieren können. Führt ein als Verwaltungsvorschrift ergangener Entsorgungsplan zu einer »mittelbaren« Außenwirkung, indem er etwa durch eine parzellenscharfe Standortfestsetzung für eine Deponie Grundstücke schwer und unerträglich im Wert mindert, gebieten es Rechtsschutzgründe, seine gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen. Dies erzwingt indes nicht die Zulassung gerade einer abstrakten Normenkontrolle. Das den Bundesländern freigestellte Normenkontrollverfahren ist dort, wo es eingeführt ist, ein zusätzlicher Rechtsbehelf, der nicht schon wegen Art. 19 Abs. 4 GG aus Rechtsschutzgründen veranlaßt ist⁷³. Der verfassungsrechtlich notwendige subjektive Rechtsschutz wird bundeseinheitlich durch Anfechtungs-, Verpflichtungs-, allgemeine Leistungs- und Feststellungsklagen erreicht. Wenn also planerische Verwaltungsvorschriften mit »mittelbarer« Außenwirkung aus Rechtsschutzgründen richterlich kontrollierbar sein sollen, kann dies im Rahmen der Prüfung des durch sie geschaffenen Rechtsverhältnisses mittels Feststellungsklage sichergestellt werden.

III. Die Kontrolle abfallentsorgungsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse

Nach § 7 Abs. 1 AbfG bedürfen die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Planfeststellung; gem. § 7 Abs. 2 AbfG genügt in Fällen geringerer Bedeutung eine (Plan-)Genehmigung⁷⁴. Diese abschließenden Entscheidungen werden vor Gericht daraufhin geprüft, ob die planende Behörde die formellen und materiellen Schranken ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit eingehalten hat. Diese Schranken wurden bereits bei der Kontrolle der Entsorgungspläne dargestellt; im Planfeststellungsverfahren kann an ihnen die behördliche Entscheidungsfindung noch präziser überprüft werden, weil es nunmehr um die in allen Punkten konkrete, abschließende Entscheidung geht. Wichtige Kontrollunterschiede gegenüber der Prüfung der Entsorgungspläne folgen daraus, daß für die Planfeststellungsbehörde ein Entsorgungsplan eine zusätzliche Planungsschranke darstellt und daß das Abwägungsgebot nunmehr voll zur Geltung kommt.

1. Verfahrenskontrolle

Zu den formellen Schranken gehört hier auch die pflichtgemäße Entscheidung über die Einleitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens selbst, vgl. § 7 Abs. 1 und 2 AbfG. Problematisch ist allerdings, ob ein Kläger die Verletzung solcher Verfahrensnormen geltend machen darf. Zahlreichen Verfahrensregelungen der Planfeststellung wird nämlich ein drittschützender Charakter abgesprochen⁷⁵. Für Beteiligungsvorschriften des abfallrechtli-

68 Redeker/v. Oertzen, VwGO, 9. Aufl. 1988, § 43 Rdnr. 6.

69 Beschluß vom 14. 5. 1985 – 2 BvR 397, 398, 399/82 –, BVerfGE 70, 35 (55 ff.) = DVBl. 1985, 1126 (1128 f.).

70 Vgl. Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnr. 79.

71 Ablehnend z. B. Eyermann/Fröhler, VwGO, 9. Aufl. 1988, § 47 Rdnr. 13.

72 Beckmann (Fußn. 40), S. 611 ff.; Grooterhorst, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, NuR 1986, 276 (278 ff.); Weidemann, Regionale Raumordnungspläne als Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DVBl. 1984, 767 ff. (769).

73 Vgl. BVerfG, Beschluß vom 27. 7. 1971 – 2 BvR 443/70 –, BVerfGE 31, 364 (369 f.) = DVBl. 1971, 740 (741 li. Sp.).

74 Vgl. dazu Beckmann/Appold/Kuhlmann (Fußn. 3), S. 1003.

75 Welchen, ist im einzelnen umstritten, vgl. z. B. Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, § 7 Rdnr. 24, 41 f.; Ibler (Fußn. 4), S. 123 ff., jeweils m. w. N.

chen Planfeststellungsverfahren hat das BVerwG diese Frage ausdrücklich offengelassen⁷⁶. M. E. sind zumindest Beteiligungsregeln so zu verstehen, daß sie nicht nur der Informationserlangung der Behörde, sondern auch dem Rechtsschutzinteresse Betroffener dienen und deshalb vor Gericht rüfelig sind. Da durch die Planfeststellung eine bessere Bürgerbeteiligung erreicht werden soll als im Genehmigungsverfahren, besitzen auch die Vorschriften über Einleitung und Durchführung der Planfeststellung Schutznormqualität⁷⁷. Richtigerweise sollte ferner die Verletzung nur objektiv-rechtlicher Verfahrensnormen zumindest von demjenigen gerügt werden dürfen, dessen Grundeigentum durch das Planvorhaben in Anspruch genommen wird. Denn der Eigentümer hat ein Recht darauf, daß die Inanspruchnahme seines Grundstücks nur erfolgt, wenn sie »insgesamt rechtmäßig« ist⁷⁸.

2. Die Kontrolle der Bindungen der Planfeststellungsbehörde an einen Abfallentsorgungsplan

a) Die Sperrwirkung von »für verbindlich erklärten Feststellungen«

Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG ist der Planfeststellungsbeschuß oder die (Plan-)Genehmigung zu versagen, wenn das Vorhaben den für verbindlich erklärten Feststellungen eines Abfallentsorgungsplans zuwiderläuft. Allerdings wird auch von § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG behauptet, er schütze nicht private Dritte; lediglich Standortgemeinden dürften einen Verstoß gegen die Norm rügen⁷⁹. Diese Ablehnung drittschützender Wirkung im Geltungsbereich des § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG überzeugt mich nicht, weil sie die verbindlichen Regelungen des Entsorgungsplans selbst nicht genügend berücksichtigt. Hier kann man zwei Konstellationen unterscheiden: Der Kläger macht geltend, die Planfeststellungsbehörde sei zu Unrecht von einer Bindung des Entsorgungsplans abgewichen, oder der Kläger beruft sich – umgekehrt – darauf, die Planfeststellungsbehörde habe sich nicht an eine für verbindlich erklärte Festlegung halten dürfen, weil diese rechtswidrig sei.

Ist die Behörde rechtswidrig von einer verbindlichen Feststellung des Entsorgungsplans abgewichen, muß dies gerügt werden dürfen, wenn die im Entsorgungsplan getroffene Regelung bereits – wenn auch noch nicht in allen Einzelheiten – Belange des Klägers zu dessen Gunsten berücksichtigt hatte. Solche Belange können sich entweder, wie z. B. in Niedersachsen möglich⁸⁰, aus einer Beteiligung des Klägers bei der Aufstellung des Plans ergeben haben, soweit die vorgeschriebene Beteiligung auch den Interessen Dritter dient, oder daraus, daß sie der Plangeber berücksichtigte, als sie sich ihm bereits im Stadium

der Aufstellung des Entsorgungsplans aufdrängten. Dann entfalten die verbindlichen Feststellungen des Plans selbst Drittschutz. Die Hervorhebung des (angeblichen) Fehlens einer Schutznormqualität des § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG darf nicht dazu führen, im Entsorgungsplan selbst enthaltene (zumindest auch) drittschützende Regelungen zu überspielen.

Hat sich die Behörde zu Unrecht an eine rechtswidrige Verbindlicherklärung gehalten, darf im Prozeß gegen den Planfeststellungsbeschuß eine entsprechende Rüge ebensowenig verwehrt werden. Andernfalls zwänge man den Kläger, der eine bindende Feststellung des Entsorgungsplans angreifen und die entsprechende Planfeststellung verhindern will, vor dem Planfeststellungsbeschuß ein Normenkontrollverfahren gegen den Entsorgungsplan oder eine Feststellungsklage einzuleiten.

Welche Feststellungen eines Entsorgungsplans verbindlich i. S. von § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG sein sollen, ergibt die Auslegung der Verbindlicherklärung (i. d. R. einer Rechtsverordnung)⁸¹. Ggf. sind Ausnahmeregelungen zu berücksichtigen⁸². Nur rechtmäßige Feststellungen können binden. Läßt sich schon vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses erkennen, daß eine Standortausweisung in einem kraft Rechtsverordnung verbindlichen Entsorgungsplan gegen höherrangiges Recht, z. B. gegen gesetzliche Beteiligungsvorschriften, verstößt, darf die unwirksame Ausweisung dem Planfeststellungsverfahren nicht zugrunde gelegt werden⁸³. Doch muß der verbindliche Plan nicht insgesamt unwirksam, sondern kann lediglich teilnichtig sein, wenn er nicht wegen der nichtigen Ausweisung im ganzen seinen Sinn verliert⁸⁴. Bei Teilnichtigkeit darf die Planfeststellungsbehörde nicht etwa nach eigener planerischer Gestaltungsfreiheit selbst den Standort dort bestimmen, wo ihn die nichtige Feststellung des Entsorgungsplans vorsah, solange der im übrigen noch gültige Entsorgungsplan bindend weitere Standorte ausweist⁸⁵.

b) Nicht für verbindlich erklärte Entsorgungspläne

Weil § 6 Abs. 1 Satz 6 AbfG ausdrücklich vorsieht, daß Entsorgungspläne für verbindlich erklärt werden können und § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG als Versagungsgrund für eine Planfeststellung das Zuwiderlaufen gegen für verbindlich erklärte Feststellungen in einem Entsorgungsplan nennt, ließe sich vermuten, daß ohne die Verbindlicherklärung ein Entsorgungsplan gerade keine Bindungen auslöst. Doch sind Pläne allgemein darauf angelegt, Bindungen zu entfalten, indem sie ein künftiges Verhalten vorprogrammieren, d. h. vorausschauend festlegen sollen. Folgerichtig bezeichnen die Abfallgesetze einiger Bundesländer nicht für verbindlich erklärte Pläne als »Richtlinie« für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Abfallentsorgung Bedeutung haben⁸⁶.

76 BVerwG, Urteil vom 19. 5. 1988 – 7 B 215.87 –, UPR 1989, 24 f.

77 Die Abfallgesetze der Länder sehen nur z. T. ausdrücklich eine Beteiligung Dritter im Genehmigungsverfahren vor, z. B. Art. 9 Abs. 4 Satz 2, 2. Halbs. BayAbfG vom 25. 6. 1973 (GVBl. S. 324).

78 Vgl. BVerwG (Fußn. 68), BVerwGE 67, 74 (76) = DVBl. 1983, 899 (900) und Urteil vom 27. 5. 1983 – 4 C 39.80 –, NuR 1983, 315 (li. Sp.); für die abfallrechtliche Planfeststellung ebenso VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27. 3. 1984 – 10 S 1985/83 –, DÖV 1984, 896 (897).

79 Kunig/Schwermer/Versteil, AbfG, § 8 Rdnr. 38; OVG Lüneburg (Fußn. 37), DVBl. 1987, 1021 (1023 re. Sp.); enger Weidemann (Fußn. 10), S. 980 f.

80 Vgl. § 2 Abs. 3 NdsAGAbfG vom 9. 3. 1973 (GVBl. S. 109); vgl. auch § 4 Abs. 2 BremAGAbfG vom 15. 9. 1988 (GBl. S. 241).

81 Vgl. auch Weidemann (Fußn. 10), S. 980 li. Sp. und in Fußn. 34.

82 Vgl. z. B. § 5 Abs. 2 BremAGAbfG vom 15. 9. 1988 (GBl. S. 241); § 8 Abs. 3 Satz 2 SaarlAGAbfG vom 28. 1. 1980 (Amtsbl. S. 262); § 5 Abs. 5 Satz 2 Rh.-Pf. AGAbfG vom 4. 5. 1987 (GVBl. S. 140), vgl. zur entsprechenden Vorschrift im Rh.-Pf. AGAbfG a. F. BVerwG, Beschluß vom 27. 5. 1986 – 7 B 86.86 –, DVBl. 1986, 1281.

83 OVG Lüneburg (Fußn. 37), DVBl. 1987, 1021 (1022 re. Sp.).

84 Vgl. OVG Lüneburg (Fußn. 37), DVBl. 1987, 1021 (1023 li. Sp.).

85 Vgl. OVG Lüneburg (Fußn. 37), DVBl. 1987, 1021 (1023 li. Sp.); kritisch dazu Weidemann (Fußn. 10), S. 980 f.

86 Z. B. § 4 Abs. 3 BremAGAbfG vom 15. 9. 1988 (GBl. S. 241); § 17 Abs. 5 LabfGNRW vom 21. 6. 1988 (GVBl. S. 250).

Ebensowenig erstaunt es, wenn im Schrifttum auch den nicht für verbindlich erklärten Entsorgungsplänen eine (nicht näher beschriebene) »Steuerungswirkung« beigemessen wird⁸⁷. Sinnvoll »steuern« kann ein Plan nur, wenn er Bindungen auslöst. Fraglich ist deshalb nicht das »Ob«, sondern das »Wie« dieser Bindung. Nicht für verbindlich erklärte Pläne unterscheiden sich von den gem. §§ 6 Abs. 1 Satz 6, 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG verbindlichen nur in der Ausgestaltung der Bindung. Während das Zuwiderlaufen eines Vorhabens gegen einen für verbindlich erklärten Plan zur Versagung der Planfeststellung führen muß, ist die Bindungskraft sonstiger Entsorgungspläne schwächer. Zur Bestimmung dieser schwächeren Bindung lassen sich Erkenntnisse aus dem Fehlen umfassender gesetzlicher Beteiligungsregelungen im Verfahren der Aufstellung von Entsorgungsplänen, aus der sog. Konzentrationswirkung der Planfeststellung und aus dem Verhältnis von Bindungswirkung und Abwägungsgebot gewinnen:

Anders als die Aufstellung der Entsorgungspläne erfolgt die Planfeststellung unter umfassender Bürger- und Behördenbeteiligung (vgl. z. B. § 73 Abs. 2, 4, 6, 8 VwVfG i. V. mit den VwVfGen der Länder); dabei zwingt die im Planfeststellungsverfahren gem. § 75 Abs. 1 Satz 1 2. Halbs. VwVfG angeordnete Konzentrationswirkung die Planfeststellungsbehörde, über das Vorliegen auch der von anderen Gesetzen an das Planvorhaben gestellten materiellen Anforderungen selbst zu entscheiden⁸⁸. Also ergeht der Planfeststellungsbeschluß regelmäßig auf einer umfassenderen Beurteilungsgrundlage als die Entscheidung über den Entsorgungsplan. Für die Bindungswirkung des Entsorgungsplans bedeutet dies, daß sich eine Bindung nur auf Kriterien erstrecken darf, die der Plangeber des Entsorgungsplans in seine Entschließung einbezogen hat. Geraten solche Entscheidungsteile in Konflikt mit anderen Belangen, die die über den Entsorgungsplan entscheidende Stelle (noch) nicht berücksichtigte, scheidet eine strikte Bindung der Planfeststellungsbehörde aus. Hier wird die Bindung durch die Notwendigkeit begrenzt, daß auch die erst im Planfeststellungsverfahren ermittelten Belange in die Entscheidung über die Abfallentsorgungsanlage einzu beziehen sind; sie müssen ebenfalls gewichtet werden, und auch mit ihnen und zwischen ihnen ist ein Ausgleich herbeizuführen. Dabei steht der Planfeststellungsbehörde als Ausdruck ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit ein Gewichtungs- und ein Ausgleichsspielraum zu⁸⁹. Die Annahme einer Bindung an den Entsorgungsplan einerseits und die Einbeziehung auch von im Entsorgungsplan bereits beurteilten Belangen in die weitere Abwägung andererseits sind miteinander vereinbar: Die Planfeststellungsbehörde kann an die Gewichtung und an den Ausgleich solcher Belange gebunden sein, die der Plangeber des Entsorgungsplans gewichtet und ausgeglichen hat; i. d. R. werden dies überörtliche Belange sein. Keine Bindungen bestehen bei der *Gewichtung* von Belangen, die im Entsorgungsplan nicht gewichtet wurden und beim *Ausgleich* der im Entsorgungsplan berücksichtigten Belange mit solchen, die erst die Planfeststellungsbehörde in die Abwägung eingestellt und gewichtet hat. Von einer nicht für verbindlich erklärten Beurteilung im Entsorgungsplan darf die Planfeststellungsbehörde also nur abweichen,

wenn die Abweichung damit begründet werden kann und begründet wird, daß durch die Anwendung der Beteiligungsvorschriften und durch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung neue Belange zu beachten waren, und daß deshalb schon im Entsorgungsplan (vor-)beurteilte Belange anders bewertet werden mußten.

3. Zum Abwägungsgebot

Für die gerichtliche Kontrolldichte auf der Planungsstufe Planfeststellung ist wichtig, daß – entgegen verbreiteter Ansicht im Schrifttum⁹⁰ – bei der Untersuchung auf die Abwägungsfehler Abwägungsausfall oder -defizit kein behördlicher Entscheidungsfreiraum besteht, der nur beschränkt richterlich kontrollierbar wäre. Die Behörde muß alle abwägungserheblichen Belange in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen. Einer Überlastung der Planfeststellungsbehörde bei der Informationsgewinnung ist nicht durch die Gewährung eines behördlichen Entscheidungsspielraums bei der Einstellung von Belangen entgegenzuwirken⁹¹, sondern durch die Funktion und die Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens: Die gesetzlichen Beteiligungsvorschriften helfen der Behörde, das Abwägungsmaterial zusammenzustellen. Die Ermittlungspflicht ist begrenzt, weil ein Abwägungsfehler ausscheidet, wenn private Belange nicht berücksichtigt wurden, die der Betroffene nicht vorgetragen hat und die sich der planenden Behörde auch nicht aufdrängen mußten⁹². Die selbständige Ermittlung von Belangen darf – in bestimmten Grenzen – auch dann entfallen, wenn ein vom Betroffenen vorgebrachter Belang als wahr unterstellt wird⁹³.

IV. Ergebnis

Die Gerichtskontrolle mehrstufiger Fachplanungen braucht nicht erst am planungsabschließenden Planfeststellungsbeschluß anzusetzen. Möglich ist auch eine eigenständige Kontrolle vorausgehender Planungsentscheidungen, wenn sie Nachteile i. S. von § 47 VwGO oder konkrete Rechtsverhältnisse i. S. von § 43 VwGO begründen. Die gerichtliche Kontrolldichte ist bei der abschließenden Planungsentscheidung allerdings höher als bei den vorangehenden. Insbesondere sind Verstöße gegen die Pflichten zur umfassenden Ermittlung des Abwägungsmaterials und zur Konfliktbewältigung regelmäßig erst bei der Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses nachweisbar. Abfallrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse haben auch die Bindungen einzuhalten, die sich aus Entsorgungsplänen ergeben. Dabei entfalten die für verbindlich erklärten Feststellungen der Pläne eine Sperrwirkung, über die sich die Planfeststellungsbehörde nicht hinwegsetzen darf. Nicht für verbindlich erklärte Entsorgungspläne erzielen eine schwächere Bindung, die sich bei der Abwägung auf die Gewichtung und den Ausgleich solcher Belange auswirkt, die bereits im Entsorgungsplan beurteilt wurden.

90 Dafür aber z. B. Hoppe, Gerichtliche Kontrolldichte bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, in: Festgabe BVerwG, 1978, S. 295 ff. (303 ff. m. w. N.)

91 So aber z. B. Hoppe (Fußn. 90), S. 305.

92 Vgl. BVerwG, Urteile vom 13. 9. 1985 – 4 C 64.80 –, BayVBl. 1986, 153, vom 3. 7. 1987 – 4 C 12.84 –, NJW 1988, 1228, und vom 7. 12. 1988 – 7 B 98.88 –, DVBl. 1989, 510 (511 li. Sp.).

93 Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. 3. 1980 – 4 C 34.79 –, DVBl. 1980, 999, und vom 23. 1. 1981 – 4 C 4.78 –, BVerwGE 61, 295 (304 f.) = DVBl. 1981, 932 (934 li. Sp.).

87 Vgl. Kunig/Schwerner/Versteyl, AbfG, § 6 Rdnrn. 37, 79.

88 Vgl. zur Konzentrationswirkung z. B. Ibler (Fußn. 1), S. 83 ff. m. w. N.

89 Vgl. oben II 1 b; vgl. ferner Ibler (Fußn. 4), S. 248 ff.