

Beantragung neuen Deponieraums DK 0/DK I

– Erfahrungen aus der Genehmigungs- und Gerichtspraxis –

Peter Kersandt

1.	Planrechtfertigung/ <i>Bedarfsnachweis</i>	534
1.1.	Anforderungen der Rechtsprechung an die Planrechtfertigung.....	534
1.2.	<i>Notwendigkeit</i> im Sinne der Deponieverordnung	535
1.3.	Tatsächliche Anforderungen in der Genehmigungspraxis am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns.....	536
1.4.	Gerichtliche Kontrolldichte	536
1.5.	Anforderungen an Vorhabenträger	537
2.	Gesicherte Erschließung	537
3.	<i>Verhinderungsplanungen</i> /Fachplanungsprivileg	539
4.	Zusammenfassung und Empfehlungen	542

*Deponieraum kann nicht über Nacht geschaffen werden.*¹

Tatsächlich nehmen der Planungsprozess von der Standortsuche bis zur Erstellung und Einreichung der Antragsunterlagen sowie das sich daran anschließende Zulassungsverfahren, das zumindest für DK I-Deponien regelmäßig ein Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung ist (vgl. § 35 Abs. 2 KrWG²), mindestens fünf, teilweise bis zu zehn Jahre in Anspruch. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass im Planfeststellungsverfahren alle vom Deponievorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange, insbesondere die Umweltauswirkungen, ermittelt, bewertet sowie mit- und gegeneinander abgewogen werden müssen. Praktisch bedeutet dies die Erstellung von Gutachten zu Schall- und Staubimmissionen, Untersuchungen zum Natur- und Artenschutz, die Beschaffung der notwendigen Flächen, die Lösung von Erschließungsproblemen usw.

Hinzu kommt der sogenannte *Bedarfsnachweis*, der sich in der behördlichen Vollzugspraxis einiger Bundesländer neuerdings zu einer nicht unerheblichen Zulassungshürde entwickelt. Dabei scheint in aktuellen Veröffentlichungen zu diesem Thema weitgehend Einigkeit darüber zu bestehen, dass ungeachtet aller Bemühungen um die Verwertung

¹ Henkes, Recyclingmagazin 9/2014, S. 22 ff

² Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 04.04.2016 (BGBl. I S. 569)

von mineralischen Abfällen ein steigender Bedarf an Deponieraum, insbesondere für die Ablagerung von mäßig belasteten mineralischen Abfällen (Deponieklasse I), zu erwarten ist bzw. sogar ein Engpass bei Deponieraum der Klasse I droht.³

Die Rechtsprechung zur Zulassung von Deponien ist insbesondere in Fragen der Planrechtfertigung, der Erschließung und gemeindlicher Verhinderungsplanungen in den letzten Jahren fortentwickelt worden. Im Folgenden wird insbesondere auf die Planrechtfertigung bzw. den *Bedarf*, das Erfordernis der gesicherten Erschließung und das Verhältnis der Deponieplanung zur gemeindlichen Bauleitplanung eingegangen.

1. Planrechtfertigung/Bedarfsnachweis

Das Wort *Bedarf* findet sich als solches nicht im Gesetz. Rechtliche Anknüpfungspunkte für eine Bedarfsprüfung im Deponiezulassungsverfahren können daher nur das ungeschriebene Erfordernis der Planrechtfertigung und der Begriff der *Notwendigkeit* in der Deponieverordnung sein.

1.1. Anforderungen der Rechtsprechung an die Planrechtfertigung

Die Anforderungen der Rechtsprechung an die Planrechtfertigung von Deponien haben sich in den vergangenen Jahren kaum geändert. Eine typische Formel findet sich beispielsweise in dem Urteil des OVG Münster vom 30.04.2010.⁴ Danach ist die Planrechtfertigung ein Grunderfordernis jeder Fachplanung, das wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung abfallrechtlicher Planfeststellungen und darüber hinaus auch dann zu prüfen ist, wenn Dritte als Eigentümer mittelbar durch Immissionen betroffen werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Erfordernis der Planrechtfertigung bereits dann erfüllt, wenn für das Vorhaben, gemessen an den Zielsetzungen des Fachrechts, ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist.⁵ Im Falle von Deponien bedeutet dies, dass für die Deponie, gemessen an den Zielen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, ein Bedarf bestehen muss.

Bedarf besteht nicht erst bei Unausweichlichkeit der Deponierung, sondern schon dann, wenn das Deponievorhaben als solches objektiv erforderlich, das heißt vernünftigerweise geboten, ist und dabei der Zielbestimmung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes entspricht.

³ Vgl. *Bertram, H.-U.*: Kreislaufwirtschaft ohne Deponien? In: Thomé-Kozmiensky, K. J. (Hrsg.): Mineralische Nebenprodukte und Abfälle. Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2014, S. 129-149; *Oetjen-Dehne*, Mineralische Massenabfälle: Entsorgungsnotstand oder Überangebot an Deponievolumen in Deutschland? In: Al-Akel (Hrsg.): 11. Leipziger Deponiefachtagung, Planung, Bau, Betrieb und Schließung von Deponien, 03./04.03.2015, Tagungsband, S. 7 ff

⁴ OVG Münster, Urteil vom 30.04.2010 – 20 D 119/07.AK, juris-Rn. 52

⁵ St. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 16.3.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116; Urteil vom 26.4.2007 – 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358. Die Planrechtfertigung ist damit *eine praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen wirksame Schranke der Planungshoheit* (BVerwG, Urteil vom 11.7.2001 – 11 C 14.00, BVerwGE 114, 364)

Dies ist der Fall, wenn für das geplante Vorhaben ein Gemeinwohlbelang spricht, der Grundlage für eine spätere Enteignung sein kann.⁶

Wenn die geplante Deponie objektiv darauf ausgerichtet ist, dem öffentlichen Interesse an einer gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung zu dienen – was praktisch immer der Fall sein dürfte – ist die Planrechtfertigung gegeben. Diesen Grundsatz hat etwa das Verwaltungsgericht Augsburg in einem Urteil aus dem Jahr 2012 zu einer Werksdeponie für mineralische Abfälle und Schlacken, das heißt für eine Deponie der Klasse I, bestätigt. Zugrunde lag ein Rechtsstreit, in dem die Standortgemeinde unter anderem die Planrechtfertigung der Deponie mit der Begründung in Frage stellte, dass die betreffenden Schlacken im Straßenbau oder im Deponiebau verwertet werden könnten.⁷ Dieser Argumentation ist jedoch weder das Verwaltungsgericht Augsburg noch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer früheren Entscheidung zu derselben Deponie gefolgt. Vielmehr haben die Gerichte betont, dass die Planrechtfertigung für die Deponie allenfalls dann zu verneinen wäre, wenn die Verwertung der Schlacken auf vorhandenen Märkten möglich und wirtschaftlich zumutbar wäre; in einem solchen Fall ginge die Verwertung vor. Da die Elektroofenschlacke (mangels Absatzmöglichkeiten) aber nur teilweise bzw. nur in sehr geringem Umfang verwertet werden konnte, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Planrechtfertigung für die Deponie unter dem Gesichtspunkt der allgemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung bejaht.⁸

1.2. Notwendigkeit im Sinne der Deponieverordnung

Nach dem oben Gesagten sind die Anforderungen an die Planrechtfertigung von Deponien gering (*vernünftigerweise geboten*). Darlegungen hierzu müssen gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 4 der Deponieverordnung (DepV)⁹ in den Antragsunterlagen enthalten sein.

§ 19 Abs. 1 Nr. 4 DepV verlangt vom Träger des Vorhabens, die *Notwendigkeit der Maßnahme* zu begründen. Im Grundsatz dient die Vorschrift des § 19 DepV der Umsetzung der verfahrensrechtlichen Anforderungen der EU-Deponierichtlinie¹⁰. Diese sind in Artikel 7 der Richtlinie festgelegt, der die Begründung der Notwendigkeit der Deponie nicht verlangt.

Maßstab für die *Notwendigkeit der Maßnahme* im Sinne der Deponieverordnung kann deshalb nur das Kreislaufwirtschaftsgesetz und damit die Planrechtfertigung sein. Wenn aber die Planrechtfertigung, also die an den Zielsetzungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gemessene Erforderlichkeit der Deponie, praktisch fast immer zu bejahen ist und sich auf die Vermeidung offensichtlicher Missgriffe beschränkt, kann auch die *Notwendigkeit* im Sinne von § 19 Abs. 1 Nr. 4 DepV keine weitergehende Zulassungsschranke aufstellen.

⁶ BVerwG, Urteil vom 09.03.1990 – 7 C 21/89, juris-Rn. 16

⁷ VG Augsburg, Urteil vom 03.07.2012 – Au 6 K 10.1755, juris-Rn. 58

⁸ BayVGh, Beschluss vom 11.10.2004 – 20 ZB 04.1835,1836, juris-Rn. 3

⁹ Deponieverordnung vom 27.04.2009 (BGBl. I S. 900), geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 04.03.2016 (BGBl. I S. 382)

¹⁰ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.04.1999 über Abfalldeponien, ABl. Nr. L 182 vom 16.07.1999, S. 1 ff

1.3. Tatsächliche Anforderungen in der Genehmigungspraxis am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns

Gleichwohl stellt sich die derzeitige Genehmigungspraxis teilweise anders dar. So hat das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommerns ein laufendes Planfeststellungsverfahren für eine DK I-Deponie zum Anlass für einen neuen Erlass zur Prüfung des Bedarfsnachweises genommen.¹¹ Dieser verlangt von der zuständigen Fachbehörde nicht weniger als die Prüfung folgender Punkte:

- ob die gemeldeten Abfälle nicht Gegenstand von bestätigten Bedarfsgründen anderer Deponien waren oder gegenwärtig Gegenstand anderer abfallrechtlicher Zulassungsverfahren sind,
- ob mit dem dargestellten Aufkommen von Abfällen zur Beseitigung im Land bzw. regional gerechnet werden kann,
- ob für den Antragsteller künftig Zugriffsmöglichkeiten auf die benannten Abfälle bestehen können,
- ob die benannten Abfälle zur Ablagerung auf der beantragten Deponie stofflich geeignet sein können,
- ob unter Beachtung der Abfallhierarchie keine vorrangige Verwertung der Abfälle längerfristig möglich und zumutbar ist,
- ob für die gemeldeten Abfälle keine anderweitigen zumutbaren Beseitigungsmöglichkeiten, insbesondere auf schon vorhandenen Deponien im Land, längerfristig zur Verfügung stehen.

Nach diesem Verständnis ist in den Antragsunterlagen ein Bedarfsnachweis durch Vorlage von Entsorgungsverträgen, zumindest Absichtserklärungen zu erbringen, genau bestimmte Mengen von Abfällen auf der geplanten Deponie ablagern zu wollen.

Dabei belässt es der Erlass aus Mecklenburg-Vorpommern aber nicht. Er fordert außerdem, dass die Abfälle unabhängig von der konkreten Marktsituation längerfristig zur Verfügung stehen, und verlangt jeweils eine erneute Bedarfsprüfung, wenn im Verfahren neue Tatsachen zu Tage treten, z.B. einzelne Mengen, Lieferanten usw. wegfallen. Dies führt praktisch zu einem umfassenden Ermittlungs- und Erforschungsauftrag für die den Bedarf prüfende Fach- und die Planfeststellungsbehörde mit Folgen auch für den Schutz von Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

1.4. Gerichtliche Kontrolldichte

Das beispielhaft dargestellte Vorgehen der Behörden in Mecklenburg-Vorpommern widerspricht nicht nur den Anforderungen der Rechtsprechung an die Planrechtfertigung, sondern steht auch mit dem Kontrollmaßstab im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Planrechtfertigung nicht im Einklang: So steht der Planfeststellungsbehörde gerade

¹¹ Prüfung des abfallwirtschaftlichen Bedarfs in Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach § 35 Absatz 2 und 3 KrWG in Verbindung mit § 19 Absatz 1 Nummer 4 der DepV, Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern vom 30.06.2014

kein Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Planrechtfertigung zu, das heißt, dass die Behörde insoweit (anders als im Rahmen der Abwägung) keine planerische Gestaltungsfreiheit hat. Diese nimmt die Behörde jedoch für sich in Anspruch, wenn sie den vom Vorhabenträger angegebenen Bedarf quasi *tonnengenau* überprüft und Bedarfsmeldungen *zusammenstreicht*.

Wenn man sich die Zeitabläufe eines Planfeststellungsverfahrens und eines gerichtlichen Verfahrens anschaut, muss außerdem bezweifelt werden, dass die im Zeitpunkt der Planfeststellungsentscheidung zugrunde gelegten Mengen im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses überhaupt noch zur Verfügung stehen. Auch dies zeigt, dass ein Bedarfsnachweis, wie er in Mecklenburg-Vorpommern derzeit verlangt wird, praktisch nicht erbracht werden kann.

1.5. Anforderungen an Vorhabenträger

Wie gezeigt, sind Vorhabenträger mit neuen Anforderungen an einen so genannten Bedarfsnachweis konfrontiert; hierbei werden die Begriffe Planrechtfertigung und Bedarfsnachweis neuerdings synonym verwendet. Diese Anforderungen haben sich von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Instanzgerichte zur Planrechtfertigung weit entfernt und entwickeln sich zu einer schwer überwindbaren Zulassungshürde.

Dabei können die im Rahmen des Bedarfsnachweises geforderten Verträge, Anfragen, Zusagen usw. keine von der Marktsituation unabhängige, langfristige Verbindlichkeit haben; eben dies wird jedoch z.B. in Mecklenburg-Vorpommern gefordert.

Folge dieser Vollzugspraxis ist, dass die Bedarfe innerhalb eines Bundeslandes hin- und hergeschoben werden; ob und welcher Standort eine Zulassung für diese *vagabundierenden* Mengen erhält, hängt dann von anderen Faktoren, wie politischen Rahmenbedingungen und Zeitabläufen im Zulassungsverfahren, ab. Dabei wird vor allem verkannt, dass die Planrechtfertigung bzw. die Begründung der Notwendigkeit einer Deponie nur eine Prognose auf die Laufzeit der Deponie darstellen kann.

Greift die Praxis des *Bedarfsnachweises* weiter um sich, ist zu befürchten, dass neue notwendige Deponieplanungen aufgegeben werden bzw. neue Anträge erst gar nicht gestellt werden. Auf diese Weise könnten Engpässe bei der Beseitigung von mineralischen Abfällen entstehen bzw. sich vorhandene Engpässe verschärfen.

2. Gesicherte Erschließung

Die gesicherte Erschließung ist Voraussetzung für die Realisierung eines Deponievorhabens. Mindestanforderung an die Erschließung ist entsprechend § 30 BauGB¹² die verkehrsmäßige Anbindung der Deponiegrundstücke an eine öffentliche Straße oder einen öffentlichen Weg in ausreichender Breite und mit dem erforderlichen Ausbau. Die Deponie muss sowohl während der Bau- als auch während der Betriebsphase auf öffentlich gewidmeten Wegen angefahren werden können.

¹² Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722)

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Erschließung gesichert, wenn damit gerechnet werden kann, dass sie bis zur Herstellung des Vorhabens (spätestens bis zur Inbetriebnahme) funktionsfähig angelegt ist und dass sie auf Dauer zur Verfügung steht.¹³ Der Maßstab für eine gesicherte Erschließung von Außenbereichsvorhaben richtet sich nicht primär nach den für bestimmte Straßenklassen abstrakt festgelegten technischen Regelwerken, sondern die Anforderungen an den Straßenausbau hängen von dem durch das konkrete Vorhaben ausgelösten Zu- und Abgangsverkehr ab. Ausreichend ist danach ein *dem Verkehrsbedarf des Vorhabens noch genügender, aber, außenbereichsgemäßer* Standard.¹⁴

Mit folgenden Fallgestaltungen fehlender bzw. verhinderter Erschließung durch Widmung, Umwidmung oder gar Entwidmung von Deponiezufahrten durch die Gemeinde hat sich die Rechtsprechung in der letzten Zeit auseinandersetzen müssen:

- Die Gemeinde verkauft einen Teil der Erschließungsstraße und entwidmet diesen (vgl. BayVGh, Beschluss vom 22.10.2015 – 8 ZB 13.647, 8 ZB 15.2320, juris).
- Eine Gemeindestraße wird zu einem öffentlichen Feld- und Waldweg abgestuft, um den Abschluss einer Sondernutzungsvereinbarung nach Art. 56 BayStrWG¹⁵ mit der Gemeinde zu erzwingen (vgl. VG Augsburg, Urteil vom 16.01.2013 – Au 6 K 12.914, juris).
- Die Gemeinde verweigert den Abschluss einer Sondernutzungsvereinbarung: Der Rechtsweg ist bei öffentlichen Feld- und Waldwegen zum Zivilgericht aufgrund der Vorschrift des Art. 56 BayStrWG eröffnet. Hierzu führt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 22.10.2015 wie folgt aus:

Bei den im Streit stehenden eingezogenen Wegen handelt es sich um öffentliche Feld- und Waldwege. Diese dienen nach Art. 53 Nr. 1 BayStrWG der Bewirtschaftung von Feld- und Waldgrundstücken. Nach der Rechtsprechung des Senats ist deren Zweckbestimmung damit zwar nicht ausschließlich auf die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung beschränkt [...]; im Grundsatz trifft es aber zu, dass die Nutzung durch einen gewerblichen Unternehmer, zumal wie im vorliegenden Fall zum Zwecke der Erschließung eines Deponiegrundstücks für Schwerlastverkehr, vom Gemeingebrauch an diesen Wegen nicht mehr umfasst ist [...]. Um die im Streit stehenden Wege als Zufahrt zu ihrem geplanten Gewerbebetrieb nutzen zu können, bedarf die Klägerin daher einer Sondernutzungserlaubnis bzw. Sondernutzungsvereinbarung [...], die sich nach Art. 56 Abs. 1 BayStrWG nach bürgerlichem Recht richtet und im Streitfall den Zivilgerichten zugewiesen ist [...].¹⁶

¹³ Vgl. zu § 35 BauGB: BVerwG, Urteil vom 20.05.2010 – 4 C 7/09, juris-Rn. 40

¹⁴ BayVGh, Beschluss vom 11.03.2014 22 – ZB 13.2381, juris-Rn. 21

¹⁵ Bayerisches Straßen- und Wegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.1981 (BayRS V S. 731), zuletzt geändert durch Art. 9a Abs. 14 Bayerisches E-Government-Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 458)

¹⁶ BayVGh, Beschluss vom 22.10.2015 – 8 ZB 13.647, 8 ZB 15.2320, juris-Rn. 28

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof schließt aus dieser gesetzlichen Zuweisung, dass eine Sondernutzungserlaubnis für öffentliche Feld- und Waldwege jedenfalls in Bayern nicht von der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses umfasst werden könne. Dies hat zur Folge, dass streitvorbeugende Regelungen in einem solchen Fall im Planfeststellungsbeschluss nicht möglich sind. Allerdings erkennt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in derartigen Fällen eine Klagebefugnis unter dem Gesichtspunkt des Rechtsmissbrauchs an.¹⁷

Auch fehlendes Eigentum an der Wegefläche und deren fehlender Ausbau wie auch Tonnagebegrenzungen und Beschränkungen nach der StVO können zu Problemen bei der Realisierung von Deponien, auch solchen, die bestandkräftig planfestgestellt sind, führen. Solche und sonstige zur Verhinderung der Zuwegung dienende straßen- oder straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen müssen ggf. durch rechtsaufsichtliche Weisung oder gerichtlich beanstandet bzw. überprüft werden.

3. Verhinderungsplanungen/Fachplanungsprivileg

Neben der Erschließung kann sich die planungsrechtliche Situation als Achillesferse des Vorhabens erweisen:

Grundsätzlich gilt das so genannte Fachplanungsprivileg nach § 38 BauGB. Gemäß § 38 Satz 1 BauGB sind auf Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung die §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird; städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen. Genießt eine Deponieplanung das Fachplanungsprivileg des § 38 BauGB, setzt sie sich gegen eine gemeindliche Bauleitplanung und Veränderungssperre durch.

Voraussetzung für die Geltung des Fachplanungsprivilegs ist die überörtliche Bedeutung des Vorhabens. Diese ist bei Deponien regelmäßig gegeben,¹⁸ sollte in den Antragsunterlagen dennoch besonders begründet werden. Die öffentliche Zugänglichkeit der Deponie (für andere Entsorgungspflichtige) ist zwar nicht zwingende Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Fachplanungsprivilegs, verleiht dem Deponievorhaben jedoch in der Abwägung ein stärkeres Gewicht gegenüber einer Bauleitplanung der Gemeinde für andere Zwecke.

Unterfällt ein Vorhaben dem Fachplanungsprivileg des § 38 Satz 1 BauGB, so sind die §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Unter diesen Voraussetzungen steht auch eine der Sicherung der gemeindlichen Bauleitplanung dienende Veränderungssperre nach § 14 BauGB dem Vorhaben nicht entgegen,¹⁹ das heißt, eine Veränderungssperre ist dann wirkungslos.

¹⁷ BayVGh, Beschluss vom 22.10.2015 – 8 ZB 13.647, 8 ZB 15.2320, juris-Rn. 12 ff

¹⁸ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger-Runkel, BauGB, Kommentar, Loseblatt, Stand: 119. EL 11/2015, § 38, Rn. 41

¹⁹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.01.2005 – 7 ME 249/04, juris-Rn. 8

Andererseits führt das Fachplanungsprivileg nicht dazu, dass die Fachplanung einen widersprechenden Bebauungsplan verdrängt. Im Falle, dass ein Planfeststellungsverfahren für ein unter § 38 BauGB fallendes Vorhaben anhängig ist oder wird, ist die Gemeinde durch § 38 BauGB also nicht gehindert, ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans zu betreiben. In dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 07.06.2000 – 26 N 99.969 zu einer werkseigenen Elektroofenschlackendeponie der Deponieklasse I wird dies auszugsweise wie folgt begründet:

Der sog. Vorrang der Fachplanung geht nämlich nicht so weit, dass eine Bauleitplanung, deren Ziele einem ‚Fachplanungsvorhaben‘ entgegenstehen, schon deswegen unterbleiben bzw. eingestellt werden muss, weil ein Planfeststellungsverfahren für ein unter § 38 BauGB fallendes Vorhaben anhängig ist oder wird. Welche Planung letztlich den Vorrang beanspruchen kann, wenn Bauleitplanung und Fachplanung miteinander ‚konkurrieren‘, lässt sich in der Regel vielmehr erst bei der abschließenden Abwägung der von der Planung bzw. dem Vorhaben berührten gegenläufigen Belange sagen. Ob dabei stets nach dem sog. Prioritätsgrundsatz zu verfahren ist und somit der Planung der Vorrang zu geben ist, die zuerst so weit konkretisiert war, dass ihre Realisierung hinreichend sicher erwartet werden kann [...], oder ob es letztlich auf das Gewicht der für die konkurrierenden Planungen sprechenden Gründe ankommt [...], ist für die hier zu treffende Entscheidung ohne Bedeutung. Schon die Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB und damit auch das Recht der Antragsgegnerin, planungssichernde Maßnahmen zu ergreifen (sowie die Möglichkeit, das Gewicht der gemeindlichen, in der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigenden Belange durch eine Verfestigung der Bauleitplanung in gewissem Umfang zu verstärken), wären jedenfalls nur dann bei Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nicht gegeben gewesen bzw. in dessen Verlauf entfallen, wenn sich sicher absehen ließe, dass die von der Antragsgegnerin angestrebte, gegen das Deponievorhaben gerichtete Bebauungsplanung – insbesondere wegen eines offensichtlichen Übergewichts der für das Fachplanungsvorhaben sprechenden Gründe – nicht das Ergebnis einer ordnungsgemäßen Abwägung sein kann.

In dem dieser Entscheidung zugrunde liegenden Fall hatte die öffentliche Auslegung der Planunterlagen in dem Planfeststellungsverfahren etwa gleichzeitig mit der Einleitung des Bebauungsplanverfahrens stattgefunden. In Fällen, in denen der Planfeststellungsantrag noch nicht eingereicht ist, ist die Gemeinde erst Recht nicht gehindert, einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan zu fassen und eine entsprechende Veränderungssperre zu erlassen. Welche Planung Vorrang genießt, ist dann Frage der von der Planfeststellungsbehörde vorzunehmenden fachplanerischen Abwägung, wobei dem Prioritätsgrundsatz maßgebliche Bedeutung zukommt.

Im Falle konkurrierender Planungen stellt der Prioritätsgrundsatz ein wichtiges, wenn auch nicht das alleinige Abwägungskriterium dar.²⁰ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Gemeinde eine Fachplanung grundsätzlich nur abwehren, wenn ihre eigene Planung hinreichend konkret und verfestigt ist.

²⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.03.1996 – 4 C 26.94, juris-Rn. 26

Wenn Fachplanung und Bauleitplanung konkurrieren, ist grundsätzlich auf die Planung Rücksicht zu nehmen, die den zeitlichen Vorrang genießt, das heißt zuerst einen hinreichenden Grad der Konkretisierung und Verfestigung erreicht hat.²¹ Für die Fachplanung bzw. die Deponie, tritt eine solche Verfestigung nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts in der Regel mit der Auslegung der Planunterlagen im Anhörungsverfahren ein.²²

In neueren Entscheidungen hält das Bundesverwaltungsgericht eine Verfestigung bestimmter fachplanerischer Ziele schon vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens für möglich, insbesondere im Falle eines gestuften Planungsvorgangs mit verbindlichen Vorgaben²³. Anknüpfend an diese Rechtsprechung hat das OVG Weimar in einem Beschluss vom 22.02.2006 die Auffassung vertreten, dass eine Verfestigung der der Genehmigung einer Restabfallbehandlungsanlage vorausgehenden Planungen nicht erst mit Auslegung der Antragsunterlagen, sondern bereits wesentlich früher, und zwar dann eingetreten sei, als sich hinreichend konkret abzeichnete, dass die Anlage auf einem bestimmten Gelände und nicht an einem von zwei Alternativstandorten errichtet werden sollte; als weitere mögliche Zeitpunkte nennt das OVG Weimar den Scoping-Termin und die Einreichung des Genehmigungsantrags.²⁴

Umgekehrt ist von der hinreichenden Verfestigung einer gemeindlichen Planung, auf welche die Fachplanung stößt, auszugehen, wenn diese entweder (materiell) *planreif* oder so konkretisiert ist, dass darauf eine Veränderungssperre gestützt werden könnte.²⁵ Ein solches Mindestmaß an Konkretisierung erreicht die Bauleitplanung in der Regel schon mit dem Aufstellungsbeschluss.

Planungsrechtlichen Schutz vor Veränderungen in der Nachbarschaft genießt das Deponievorhaben erst mit der öffentlichen Bekanntmachung. Dies ist in den jeweiligen abfallwirtschaftlichen Gesetzen der Länder, z.B. Art. 14 Abs. 1 BayAbfG²⁶, geregelt. Danach dürfen von Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren an bis zum Abschluss des Verfahrens auf den vom Vorhaben betroffenen Flächen wesentlich wertsteigernde oder die Errichtung der geplanten Abfallbeseitigungsanlage erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden.

²¹ Siehe etwa BVerwG, Urteil vom 27.08.1997 – 11 A 18.96, NVwZ-RR 1998, 290 = UPR 1998, 112 m. w. N.

²² BVerwG, ebd

²³ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 05.11.2002 – 9 VR 14.02, BRS 65 Nr. 21 = NVwZ 2003, 207 = DVBl. 2003, 211; Beschluss vom 14.05.2004 – 4 BN 13.04, juris; dort waren noch mehrere Ausbauvarianten eines Flughafens in der Diskussion

²⁴ OVG Weimar, Beschluss vom 22.02.2006 – 1 EO 707/05, juris-Rn. 106 f

²⁵ Jäde/Dirnberger/Weiss-Jäde, BauGB, Kommentar, 7. Aufl. 2013, § 38, Rn. 12

²⁶ Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und sonstigen Bewirtschaftung von Abfällen in Bayern (Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.08.1996 (GVBl S. 396, ber. S. 449), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 172 VO zur Anpassung des LandesR an die geltende Geschäftsverteilung vom 22.07.2014 (GVBl S. 286)

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Vor der Antragstellung für das Deponievorhaben sollte die Erschließung rechtlich und tatsächlich gesichert sein. Zudem sollte eine möglichst umfassende Regelung aller Erschließungsfragen, einschließlich der Sondernutzungserlaubnis, im Rahmen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses angestrebt werden. Zur Erschließung sollten ggf. auch alternative Trassen geplant werden.

Ergeben sich Erschließungshindernisse erst nach der Planfeststellung, kann eine Regelung alternativer Erschließungsvarianten in einem ergänzenden Planfeststellungsbeschluss erforderlich werden.²⁷ Sinnvoll ist es auch hier, alle notwendigen Erlaubnisse und Gestattungen, die für den Ausbau und die Nutzung erforderlich sind, z.B. Sondernutzungserlaubnisse, möglichst im Rahmen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses zu erteilen, soweit das Landesrecht dies zulässt.

Ein präventiver Rechtsbehelf gegen eine auf die Verhinderung der Deponie gerichtete Bauleitplanung und Veränderungssperre der Gemeinde steht nicht zur Verfügung bzw. hätte keinen Erfolg. Umso wichtiger ist es im Hinblick auf den Prioritätsgrundsatz, die Antragsunterlagen zügig einzureichen und zu vervollständigen, damit die Auslegung der Planunterlagen schnellstmöglich erreicht wird. Zudem sollten alle gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten in dem/den Bauleitplanverfahren, insbesondere die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB und die Offenlage gemäß § 3 Abs. 2 BauGB, frist- und ordnungsgemäß wahrgenommen werden. Andernfalls droht ein Rechtsverlust im Hinblick auf ein möglicherweise erforderliches gerichtliches Vorgehen gegen eine *Verhinderungsplanung*.

²⁷ Siehe dazu VG Augsburg, Urteil vom 04.12.2013 – Au 6 K 13.260, juris, und nachgehend BayVGH, Beschluss vom 08.07.2014 – 20 ZB 14.338, juris

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Thomé-Kozmiensky, K. J. (Hrsg.): **Mineralische Nebenprodukte und Abfälle 3**
– Aschen, Schlacken, Stäube und Baurestmassen –
ISBN 978-3-944310-28-2 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2016
Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,
Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc.
Erfassung und Layout: Sandra Peters, Ginette Teske, Janin Burbott-Seidel,
Claudia Naumann-Deppe, Anne Kuhlo, Gabi Spiegel

Druck: Universal Medien GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.