

## **Die Aufhebbarkeit von Bannwalderklärungen**

– Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß

Gerhard Roller / Jennifer Steinwachs

## **Die Aufhebbarkeit von Bannwalderklärungen**

– Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß

Gerhard Roller / Jennifer Steinwachs

Sofia-Diskussionsbeiträge  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 01-4

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-34-6

Gerhard Roller / Jennifer Steinwachs: Die Aufhebbarkeit von  
Bannwalderklärungen - Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß,  
Sofia-Diskussionbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-4,  
Darmstadt 2001.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2 Rechtsnatur der Bannwalderklärung</b>	<b>3</b>
2.1 Die Änderung des Hessischen Forstgesetzes	3
2.2 Anwendung der Abgrenzungskriterien auf die Bannwalderklärung	4
2.2.1 Individuell-konkreter im Gegensatz zu abstrakt-generellem Charakter	4
2.2.2 Geltungsdauer der Regelung	5
2.2.3 Konkrete Gefahrenlage	6
2.3 Vergleich mit der Unterschutzstellung von Gebieten anderer Art und solchen in anderen Bundesländern	6
2.3.1 Vergleich mit den Regelungen anderer Bundesländer	6
2.3.2 Vergleich mit Schutzgebietsausweisungen anderer Art	7
2.3.3 Ergebnis	8
<b>3 Anforderungen an die Aufhebung bei Annahme einer Rechtsverordnung</b>	<b>9</b>
3.1 Materielle Anforderungen an die Aufhebung	9
3.1.1 Verordnungsermessen	9
3.2 Formelle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit	12
3.2.1 Zuständigkeit	12
3.2.2 Beteiligung	12
3.3 Rechtsschutzmöglichkeiten	14
3.3.1 Zulässiger Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens	14
3.3.2 Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren	14
3.4 Zwischenergebnis bei Annahme einer Rechtsverordnung	16
<b>4 Hilfsweise Betrachtung: Anforderungen an die Aufhebung bei Annahme einer Allgemeinverfügung</b>	<b>17</b>
4.1 Materielle Anforderungen an die Aufhebung	17
4.2 Formelle Anforderungen bei der Aufhebung	18
4.2.1 Zuständige Behörde	18
4.2.2 Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses	19
4.2.3 Beteiligungsrechte	20
4.3 Rechtsschutzmöglichkeiten	21
4.3.1 Von enteignungsrechtlicher Vorwirkung betroffener Eigentümer	21
4.3.2 Gemeinde	21
4.3.3 Naturschutzverbände	23
4.4 Ergebnis bei Annahme einer Allgemeinverfügung	23
<b>5 Gesamtergebnis</b>	<b>24</b>

# 1

## Einleitung

Die geplante Erweiterung des Frankfurter Flughafens wirft auch rechtliche Schatten voraus. Im folgenden Beitrag geht es dabei auf den ersten Blick um einen eher randständigen Aspekt, der sich aber durchaus im Rahmen der noch anstehenden rechtlichen Bewältigung eines Ausbaus zu einem ernststen Problem ausweiten könnte. Wer die Umgebung des Frankfurter Flughafens kennt, der weiß, daß diese nicht (mehr) mit einem Übermaß an Wald oder sonstigen Naturflächen gesegnet ist. Um so mehr kommt dem verbleibenden Wald dort eine beträchtliche Bedeutung für natürliche Funktionen, den Immissionschutz und die Naherholung zu. Aus eben diesem Grunde hat die hessische Forstverwaltung in der Umgebung des Flughafens in den Jahren 1993 und 1997 wichtige Waldflächen mit dem Prädikat "Bannwald" versehen. Diese rechtliche Einstufung hat zur Folge, daß jede Rodung oder Umwandlung in eine andere Nutzungsart gem. § 22 Abs. 2 S. 2 HessForstG ausnahmslos verboten ist.

Die bisher diskutierten Ausbauvarianten im Norden des Flughafens würden jedoch Bannwald in Anspruch nehmen müssen.<sup>1</sup> Deshalb stellte sich im Rahmen des Mediationsverfahrens zum Frankfurter Flughafen die Frage, ob - und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen - eine Bannwalderklärung wieder zurückgenommen werden kann. Hierzu wurden zwei gutachterliche Stellungnahmen eingeholt.<sup>2</sup> Der folgende Beitrag basiert auf dem von den Verf. angefertigten Gutachten und berücksichtigt die zwischenzeitlich erfolgte Veröffentlichung des Mediationsberichtes<sup>3</sup> sowie die Änderung des hessischen Forstgesetzes.

\*

Der Beitrag beruht auf einem Gutachten, das die Verf. für das Projektbüro der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main erstellt haben. Er wurde gegenüber der Gutachtenfassung in einigen Punkten aktualisiert.

<sup>1</sup>

Die von den hessischen Koalitionsparteien CDU und FDP bevorzugte Variante im Kelsterbacher Wald würde 216 ha, die Variante Nord-Ost im Frankfurter Wald 278 ha Bannwald beanspruchen, vgl. Mediationsbericht, S. 142 und 150. Dabei handelt es sich, wie erst nach Abschluß des Mediationsverfahrens bekannt wurde, um den Flächenverbrauch allein für die Piste ohne die dazugehörige Infrastruktur.

<sup>2</sup>

*Thorsten Franz*, Gutachten zur Frage der Aufhebbarkeit von Bannwaldverordnungen, August 1999; *Gerhard Roller/Jennifer Steinwachs*, Aufhebbarkeit von Bannwalderklärungen, Dezember 1999, beide erstellt für das Projektbüro der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main.

<sup>3</sup>

Bericht, Mediation Flughafen Frankfurt/Main, Mediationsgruppe (Hrsg.), die Mediatoren, *K. Hänsch/F. Niethammer/K. Oeser*, Fassung v. 2. Februar 2000, zu beziehen auch über das Internet:<http://www.mediationflughafen.de/pdf/endbericht.pdf>.

## 2

## 2

### Rechtsnatur der Bannwalderklärung

Um festzustellen, welche Möglichkeiten bestehen, eine Bannwalderklärung aufzuheben, ist zunächst deren Rechtsnatur zu klären, da die Aufhebung nur durch *actus contrarius* erfolgen kann, also von derselben Rechtsnatur ist, wie die Erklärung selbst. Es kommt hier nur die Annahme einer Rechtsverordnung oder eines Verwaltungsakts in Form der Allgemeinverfügung in Betracht.<sup>4</sup> Die Zuordnung zu einer dieser beiden Rechtsformen wirkt sich vor allem auf die behördliche Zuständigkeit für die unter Umständen mögliche Aufhebung und die Beteiligungsrechte bzw. Rechtsschutzmöglichkeiten aus.<sup>5</sup>

#### 2.1

##### Die Änderung des Hessischen Forstgesetzes

§ 22 Abs. 2 HessForstG a.F., der den geltenden Bannwalderklärungen zugrunde liegt, gab im Gegensatz zu den meisten vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer<sup>6</sup> die Rechtsnatur der Bannwalderklärung nicht vor.<sup>7</sup> Mit der Neufassung des Hessischen Forstgesetzes, die zum 1.1.2001 in Kraft getreten ist,<sup>8</sup> wurden nunmehr jedoch in § 22 Abs. 1 HessForstG die Worte „durch Rechtsverordnung“ eingefügt, womit der Gesetzgeber die Regelungsform jetzt also vorgibt. Darüber hinaus wurde die Verordnung über die Erklärung zu Schutzwald, Bannwald und Erholungswald und die Walderhaltungs-

4

So *Franz*, Gutachten, S. 8 f.

5

Zu diesen Aspekten unter C. II. und III. bzw. D. II. und III.

6

Dazu *Klose/Orf*, Forstrecht, 2. Auflage 1998, § 12 Rnr. 37 ff.; s. dazu unten B. II. 1.

7

Eine Klarstellung läßt sich auch nicht den Gesetzgebungsmaterialien zu § 22 Abs. 2 HessForstG entnehmen; vgl. die sich in keiner Weise mit der Rechtsnatur der Bannwalderklärung befassende Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Hessischen Forstgesetzes, durch welches die Möglichkeit der Bannwalderklärung in das HessForstG aufgenommen wurde, Hessischer Landtag, Drucksache 8/5620, S. 21. In diesem Entwurf war die Bannwaldregelung zwar noch in § 19 vorgesehen; § 22 des HessForstG in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.7.1978 (s. GVBl. I S. 424 ff.) nach dem Dritten Änderungsgesetz vom 6.6.1978 (GVBl. I S. 308 ff.) ist aber wortgleich.

8

Gesetz vom 22.2.2000, (GVBl. I S. 588, 608); die Neufassung des Gesetzes und der hier einschlägigen Verordnung kann auch auf der Internetseite der Hessischen Landesregierung abgerufen werden: <http://www.hessen.de/gvbl./gesetze>.

abgabe dahingehend geändert, daß die Worte „Erklärung“ jeweils durch „Verordnung“ ersetzt wurden. Auch wurde eine Übergangsregelung in § 8 Abs. 2 eingefügt. Danach gelten die bis zum 1. Januar 2001 nach den §§ 22 und 23 des Hessischen Forstgesetzes in der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung als Schutzwald, Bannwald oder Erholungswald ausgewiesenen Waldflächen als durch Verordnung begründet. Ob damit allerdings die Streitfrage nach der Rechtsnatur der alten Bannwalderklärungen erledigt ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Denn zum einen ist fraglich, ob eine solche rückwirkende Festlegung der Rechtsform ohne weiteres zulässig ist. Dies wäre zumindest zweifelhaft, wenn es sich dabei um eine Änderung der Rechtsform, die sich auch auf Rechte Dritter auswirken könnte, handelt. Zweifelhaft ist auch, ob die Anordnung der rückwirkenden Festlegung der Rechtsform nicht im Gesetz hätte erfolgen müssen, um der Rangfolge der Rechtsquellen gerecht zu werden. Diese Überlegungen müssten allerdings nur dann weiter vertieft werden, wenn es sich bei den Erklärungen von 1993 und 1997 tatsächlich nicht bereits um Rechtsverordnungen handelt. Im folgenden soll daher, trotz der erfolgten Gesetzesänderung, die ursprünglich auch in den Gutachten entwickelte Argumentation dargestellt werden.

## 2.2

### **Anwendung der Abgrenzungskriterien auf die Bannwalderklärung**

Nach der zum Zeitpunkt des Erlasses der Bannwalderklärungen geltenden Rechtslage konnte das Regelungsziel der gesetzlichen Vorschrift, also das Verbot der Rodung oder Umwandlung des Bannwaldes in eine andere Nutzungsart, sowohl durch Allgemeinverfügung als auch durch Rechtsverordnung erreicht werden.<sup>9</sup> Zur Feststellung des Rechtscharakters einer Bannwalderklärung sollen daher im Folgenden die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Abgrenzungskriterien zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung herangezogen und im Anschluß ein Vergleich mit Unterschutzstellungen in anderen Bundesländern und solchen anderer Art vorgenommen werden.

#### 2.2.1

##### **Individuell-konkreter im Gegensatz zu abstrakt-generellem Charakter**

Üblicherweise ist für die Abgrenzung maßgebend, daß der Verwaltungsakt - im Gegensatz zur Rechtsverordnung - einen konkreten Sachverhalt betrifft und sich an eine bestimmte Person richtet, also konkret-individuellen Charakter hat.<sup>10</sup> Die Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 HessVwVfG liegt jedoch im

<sup>9</sup>

Vgl. *Janßen*, in: Obermayer, VwVfG, 3. Auflage 1999, § 35 Rnr. 97.

<sup>10</sup>

*Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 1999, § 9 Rnr. 15; vgl. Henneke, in: Knack, VwVfG, 6. Auflage 1998, § 35 Rnr. 6.

Grenzbereich zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm bzw. Rechtsverordnung,<sup>11</sup> was die Abgrenzung erschwert.<sup>12</sup>

Jedenfalls muß aber bei Annahme einer Allgemeinverfügung der Adressatenkreis wenigstens bestimmbar sein, während sich die Rechtsverordnung grundsätzlich an einen unbestimmten Personenkreis richtet.<sup>13</sup> Von der Bannwalderklärung ist zunächst einmal die Allgemeinheit betroffen, da es niemandem gestattet ist, die in § 22 Abs. 2 HessForstG beschriebenen Handlungen vorzunehmen. Daß davon in erster Linie die Eigentümer der Waldgrundstücke betroffen sind, ergibt sich daraus, daß nach dem Zivilrecht ausschließlich sie dazu berechtigt sind, den Wald zu roden.<sup>14</sup> Wenn dieser Personenkreis auch bestimmbar sein mag, so ändert dies nichts daran, daß die Bannwalderklärung sich darüber hinaus potentiell an jeden richtet, der eine Beeinträchtigung der Schutzfunktion des Waldes herbeiführen kann. Insofern ist der Adressatenkreis unbestimmt, was für die Annahme einer Rechtsverordnung spricht.

### 2.2.2

#### Geltungsdauer der Regelung

Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) und Rechtsverordnung wird in Rechtsprechung und Literatur zum Teil explizit über das Kriterium der Geltungsdauer der Regelung vorgenommen<sup>15</sup>. Die Bannwalder-

<sup>11</sup>

Vgl. *Henneke*, in: Knack, VwVfG, 6. Auflage 1999, § 35 Rnr. 6.

<sup>12</sup>

Vgl. schon BVerwG, Urt. v. 9.6.1967, BVerwGE, 27, 181, 182, wonach die Abgrenzung zwischen den Rechtsinstituten der Rechtsnorm und des Verwaltungsakts durch die dem Begriff des Verwaltungsakts zuzurechnende Allgemeinverfügung erschwert wird.

<sup>13</sup>

Vgl. dazu die grundlegende Entscheidung des BVerwG, Urt. v. 9.6.1967, BVerwGE 27, 181, 182/183 zur Einordnung von Verkehrsschildern als Allgemeinverfügungen.

<sup>14</sup>

Vgl. *Schoepffer*, Der Wald in der hoheitlichen Raumplanung, 1977, dem zufolge der Adressatenkreis der Anordnung unbestimmt sei, da sich die Anordnung nicht nur auf die Eigentümer und Nutzungsberechtigten im Zeitpunkt des Erlasses, sondern auch auf deren Rechtsnachfolger, die zu diesem Zeitpunkt noch unbestimmt seien, erstrecke. Schoepffer setzt sich sehr ausführlich mit der Frage der Rechtsnatur von Schutzwaldfestsetzungen als Oberbegriff für sämtliche Arten von Unterschutzstellungen bestimmter Waldflächen auseinander (S. 90 ff.) und kommt zu dem Ergebnis, daß Schutz- bzw. Bannwalderklärungen abstrakt-generelle Hoheitsakte und daher als Rechtsnormen bzw. Rechtsverordnungen einzustufen seien (S. 97).

<sup>15</sup>

Zur rechtlichen Einordnung einer Verwaltungsanordnung über die Zulassung von Segelsurfbrettern auf dem Bodensee, VGH Bad.-Württ., Urt. v. 13.3.1987, VBIBW 1987, 377, 380, wonach eine für längere Dauer



klärung ist - vergleichbar wasserrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Schutzgebietsausweisungen - auf längere Dauer angelegt (vgl. auch den Wortlaut der Erklärung vom 19.7.1993, Teil II: "dauerhaft in ihrem Bestand zu sichern"). Dies spricht für die Annahme des Rechtsnormcharakters und mithin für eine Rechtsverordnung.

### 2.2.3

#### **Konkrete Gefahrenlage**

Als weiteres Kriterium kann der Gesichtspunkt herangezogen werden, daß Verwaltungsakte der Abwehr einer konkreten Gefahr, also der Bekämpfung einzelner, individuell bestimmter Gefahrenfälle dienen, wohingegen Verordnungen eine abstrakte Gefahr voraussetzen<sup>16</sup>. Dieser Maßstab führt bezogen auf die Bannwalderklärung ebenfalls zur Annahme einer Verordnung. Die Bannwaldflächen am Frankfurter Flughafen dienen dem Zweck des Sicht-, Lärm- und Immissionsschutzes.<sup>17</sup> Es handelt sich also nicht um den Schutz vor einzelnen individuell bestimmbareren Gefahrenfällen, sondern um generelle Gefahren, die aufgrund der überaus hohen Verdichtung im Rhein-Main-Gebiet existieren.

### 2.3

#### **Vergleich mit der Unterschützstellung von Gebieten anderer Art und solchen in anderen Bundesländern**

#### 2.3.1

##### **Vergleich mit den Regelungen anderer Bundesländer**

In anderen Bundesländern wurde - dort, wo eine ausdrückliche Regelung besteht - ganz überwiegend die Rechtsform der Verordnung für Schutz- beziehungsweise Bannwaldausweisungen gewählt.<sup>18</sup>

geltende Anordnung in Form einer Rechtsverordnung getroffen werden muß; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 9.6.1967, BVerwGE 27, 181, 184, bei dem als Begründung für den Allgemeinverfügungscharakter von Verkehrszeichen darauf abgestellt wird, daß sie auf die konkrete Verkehrssituation bezogen und jederzeit abänderbar seien; vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 1999, § 9 Rnr. 19, dem zufolge z.B. eine einmalig angeordnete Aktion im Gegensatz zu einer längerfristig gedachten Regelung ein Verwaltungsakt im Unterschied zur Rechtsnorm darstelle.

<sup>16</sup>

*Klose/Orf*, Forstrecht, 2. Auflage 1998, § 12 Rnr. 13 bezüglich der Rechtsnatur einer Schutzwalderklärung gemäß § 12 BWaldG.

<sup>17</sup>

StAnz. 1997, 1585, 1586; ebenso StAnz. 1993, 1784, 1789.

<sup>18</sup>

Eine Erklärung in der Form der Rechtsverordnung ist ausdrücklich vorgesehen in (soweit nicht etwas anderes vermerkt ist, beziehen sich die folgenden Vorschriften auf die Erklärung zu Schutzwald) § 16 Abs. 1 S. 1

Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich unbenommen, die ihm geeignet erscheinende Rechtsform vorzugeben. Dies hat der hessische Gesetzgeber jedoch unterlassen. Man könnte daher erwägen, daß er eine solche Klarstellung schlicht vergessen hat und daher die Rechtslage in Hessen – mangels gegenteiliger Anhaltspunkte – parallel zu derjenigen der meisten anderen Bundesländer zu beurteilen ist.

### 2.3.2

#### Vergleich mit Schutzgebietsausweisungen anderer Art

Auch der Vergleich mit Schutzgebietsausweisungen anderer Art führt zur Annahme einer Rechtsverordnung.

So sind etwa im Hessischen Naturschutzgesetz verschiedene Unterschutzstellungen von Gebieten vorgesehen. Für sie bedarf es gemäß § 16 HessNatSchG einer Rechtsverordnung. Von ihrer Struktur unterscheidet sich diese Schutzgebietsausweisung nicht von der einer Bannwalderklärung. Es handelt sich um die Ausweisung besonders schutzbedürftiger Gebiete, und es werden Verbote bzgl. bestimmter Handlungen statuiert.

Den Bannwalderklärungen noch ähnlicher ist die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes nach § 19 WHG, die ebenfalls explizit zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt. Dabei gibt § 19 WHG die Rechtsform der Festsetzung gleichfalls nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, daß es sich dabei um eine Rechtsverordnung handelt.<sup>19</sup>

Nahe liegt auch der Vergleich mit der ebenfalls in § 22 HessForstG vorgesehenen Schutzwalderklärung (Abs. 1), für die ebenfalls die Rechtsform nicht vorgegeben ist. Gemäß § 22 Abs. 1 S. 2 HessForstG bedarf die Rodung und Umwandlung von Schutzwald in eine andere Nutzungsart der Genehmigung durch die obere Forstbehörde. Diese Statuierung eines präventiven Verbots

BbgWaldG, § 19 Abs. 1 SaarWaldG, § 16 Abs. 1 S. 1 LSAWaldG (vgl. § 19 Abs. 2 S. 1 LSA WaldG für Naturwaldzellen), § 29 Abs. 5 SächsWaldG, § 14 Abs. 1 S. 1 Schl.-Holst.WaldG, § 31 Abs. 1 S. 1 Bad.-Württ.WaldG, § 19 Abs. 1 S. 1 Rh.-Pf.ForstG (für Erholungswald), Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 BayWaldG (für Bannwald) und Art. 12 Abs. 1 BayWaldG (für Erholungswald) und § 49 Abs. 1 NRWForstG. Ansonsten ist in §§ 30, 30a Bad.-Württ.WaldG (Ausweisung von Bodenschutz- und Biotopschutzwald), § 5 Abs. 1 BlnWaldG (Schutz- und Erholungswald), Art. 10 BayWaldG (Schutzwald) und § 7a Abs. 1 S. 1 HHWaldG die Ausweisung von zu schützenden Waldgebieten unmittelbar durch Gesetz geregelt. Lediglich in § 26 Abs. 1 Nds.WaldG ist eine Bestimmung von Wald zu Erholungswald in Form der Allgemeinverfügung vorgesehen. In § 21 Abs. 1 Meck.-Vorp.WaldG und § 9 Abs. 1 S. 1 ThürWaldG ist nur eine Erklärung zu Schutzwald ohne Angabe der Form vorgesehen.

<sup>19</sup>

BVerwG, Urt. v. 15.3.1968, BVerwGE 29, 207 (Ls.); BVerwG, Urt. v. 1.10.1963, BVerwGE 18, 1, 3; so auch ausdrücklich z.B. § 29 Abs. 1 S. 1 HessWG; a.A. VGH München, Urt. v. 12.7.1967, BayVBl. 1968, 321 (Ls. 1); *Erichsen*, in: derselbe, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage 1998, § 12 Rnr. 52; *Henneke*, in: Knack, VwVfG, 6. Auflage 1998, § 35 Rnr. 6.2.

mit Erlaubnisvorbehalt ist mit einer Qualifizierung der Schutzwalderklärung als Verwaltungsakt nicht vereinbar.<sup>20</sup> Zwar enthält die Bannwalderklärung nach § 22 Abs. 2 HessForstG keine solche Genehmigungsmöglichkeit, doch stellt die Schutzwalderklärung im Vergleich zu Bannwalderklärungen schlicht eine schwächere Form der Ausweisung dar,<sup>21</sup> so daß es naheliegt, für beide Fälle von derselben Rechtsnatur auszugehen.

### 2.3.3

#### Ergebnis

Insgesamt spricht nach der hier vertretenen Auffassung mehr dafür, bei der Bannwalderklärung vom Rechtscharakter einer Verordnung auszugehen. Allerdings erscheint eine andere Auffassung vertretbar. Der Mediationsbericht hat sich die gegenteilige Auffassung – freilich ohne nähere Begründung – zu eigen gemacht, wobei es dort zudem mißverständlich heißt, die Schutzkategorie Bannwald habe "politisches Gewicht", juristisch sei sie ein Verwaltungsakt, der auch wieder rückgängig gemacht werden könne.<sup>22</sup> Der damit erweckte Eindruck, die Bannwalderklärung sei in erster Linie von politischer, nicht aber juristischer Bedeutung trifft jedoch nicht zu, unabhängig davon, welchen Rechtscharakter man in der Bannwalderklärung erblickt. Im folgenden wird zunächst untersucht, wie sich die Rechtslage darstellt, wenn man von der hier vertretenen Annahme ausgeht, bei der Bannwalderklärung handele es sich um eine Rechtsverordnung (unten C.), sodann hilfsweise auch die Rechtsfolgen, die sich bei Annahme einer Allgemeinverfügung ergeben würden (unten D.).

<sup>20</sup>

So *Schoepffer*, Der Wald in der hoheitlichen Raumplanung, 1977, S. 96/97.

<sup>21</sup>

Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Hessischen Forstgesetzes, Drucksachen des Landtages 8/5620 S. 21: "Waldflächen, die wegen ihrer besonderen, über das vorgenannte Maß hinausgehenden Bedeutung für das Gemeinwohl unersetzlich sind, sollen strengeren Maßstäben [im Vergleich zu denen bei einem Schutzwald] unterliegen und zu Bannwald erklärt werden." In diesem Entwurf war die Bann- beziehungsweise Schutzwaldregelung zwar noch in § 19 vorgesehen; § 22 des HessForstG in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.7.1978 (s. GVBl. I S. 424 ff.) nach dem Dritten Änderungsgesetz vom 6.6.1978 (GVBl. I S. 308 ff.) ist aber wortgleich; vgl. auch *Westenacher*, Kommentar zum Hessischen Forstgesetz, 1995, Nr. 3 zu §§ 22, 23, wonach der Bannwald eine verschärfte Form des Schutzwaldes ist.

<sup>22</sup>

Mediationsbericht, S. 59.

## 3

### Anforderungen an die Aufhebung bei Annahme einer Rechtsverordnung

#### 3.1

#### Materielle Anforderungen an die Aufhebung

##### 3.1.1

##### Verordnungsermessen

Im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des § 22 Abs. 2 HessForstG genießt der Verordnungsgeber eine Gestaltungsfreiheit (sog. Verordnungsermessen<sup>23</sup>), welche ihn ermächtigt, das Gesetz im Rahmen des vorgegebenen Spielraums nach eigenen Vorstellungen auszufüllen und zu konkretisieren. Er muß dabei jedoch höherrangiges Recht beachten.<sup>24</sup> Dasselbe gilt - gewissermaßen in umgekehrter Richtung - für die Aufhebung einer Rechtsverordnung<sup>25</sup>. Die Aufhebung erfolgt durch *actus contrarius*, also wiederum durch Rechtsverordnung, und muß dabei ebenfalls die gesetzlichen Vorgaben - hier also § 22 Abs. 2 HessForstG - beachten.

Fraglich erscheint im vorliegenden Zusammenhang insbesondere, ob die Behörde durch die vorausgegangenen Bannwalderklärungen gebunden ist. In diesen wurde zuletzt 1997 bzw. 1993 die Bewertung der Situation im Ballungsraum Rhein-Main dahingehend zum Ausdruck gebracht, daß die betroffenen Waldstücke für das Gemeinwohl unersetzlich sind. Dies ist gesetzliche Voraussetzung dafür, daß ein Wald überhaupt zu Bannwald erklärt werden darf. In den Erklärungen wird dies ausführlich insbesondere mit den bereits bestehenden Immissionsbelastungen in der Region begründet.<sup>26</sup> Wenn man

<sup>23</sup>

Zu diesem Begriff *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HdbStR), Bd. 3, 2. Auflage 1996, § 64 Rnr. 33 und 34.

<sup>24</sup>

Von *Danwitz*, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, S. 213; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage 1994, § 30 Rnr. 8, die von dem Gebot zur Wahrung der verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen sprechen.

<sup>25</sup>

*Ossenbühl*, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage 1998, § 6 Rnr. 21; vgl. von *Danwitz*, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, S. 182, dem zufolge die Entscheidung über die Aufhebung bestehender Verordnungen ebenso wie die über den Erlaß einer Rechtsverordnung der Entschließungsfreiheit der normsetzenden Exekutive unterfällt.

<sup>26</sup>

StAnz 1993, 1784, 1789; StAnz 1997, 1585, 1586.

insofern eine Selbstbindung der Behörde annimmt, wäre eine Aufhebung nur dann möglich, wenn sich die der Ausweisung zugrundeliegenden Tatsachen geändert haben.

Als verfassungsrechtlicher Ansatzpunkt für die Annahme einer den Verordnungsgeber unter Umständen einschränkenden Selbstbindung kommt der Rechtsgrundsatz der Rechtssicherheit als "wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips" in Betracht, der objektiv ein Mindestmaß an Kontinuität des Rechts vor allem für die Modalitäten seiner Änderung verlangt, um die "Verlässlichkeit der Rechtsordnung" zu erhalten.<sup>27</sup> Andererseits sind auch Rechtsnormen nicht "für die Ewigkeit" gemacht; ohne Änderungen von Rechtsnormen ist die Entwicklung eines demokratischen Gemeinwesens nicht vorstellbar. Im Grundsatz ist der Verordnungsgeber deshalb selbstverständlich nicht gehindert, einmal erlassene Rechtsverordnungen wieder aufzuheben. Auch kann er Risikobewertungen ändern und daraus auch einschneidende Folgen für die Vergangenheit ableiten.<sup>28</sup> Der vorliegende Fall weist freilich die Besonderheit auf, daß die Schutzgründe, die seinerzeit für eine Ausweisung gesprochen haben, nach wie vor gegeben sind.<sup>29</sup> Die in den Begründungen der Bannwalderklärungen für die Unersetzlichkeit des Waldes angeführten Faktoren dürften sich in der Zwischenzeit sogar noch verstärkt haben.<sup>30</sup> Daraus ergibt sich zunächst einmal ein erhebliches Begründungsproblem: Auch wenn man im Prinzip von einem freien Verordnungsermessen ausgeht, so darf sich der Verordnungsgeber doch nicht willkürlich in Widerspruch zu seinen früheren Bewertungen setzen. Wenn Wald vor wenigen Jahren "unersetzlich" war, dann ist er eben nicht ohne weiteres heute entbehrlich.

27

*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, Band II Art. 20-82, 1998, Art. 20 R, Rn. 134 m.w.N. Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit subjektiv in erster Linie Vertrauensschutz, der ihn vor Entwertungen seiner Dispositionen durch Rechtsänderungen schützen soll (*Schulze-Fielitz*, a.a.O., Rnr. 135). Im Zusammenhang mit den Bannwalderklärungen kommen z.B. Vermögensdispositionen von Bürgern in Betracht, die kein Grundeigentum in der Nähe eines "ausbauwilligen" Flughafens erworben hätten, wenn sie nicht auf den Fortbestand des sie vom Flughafen trennenden Waldes aufgrund der Bannwalderklärung vertraut hätten.

28

Vgl. nur für den Bereich des Ausstiegs aus der Kernenergie: *Robnagel/Roller*, Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998.

29

So auch *Franz*, Gutachten, S. 9.

30

Als solche werden neben anderen von Industrie und Verkehr ausgehende Belastungen mit Schadstoffen, das Bedürfnis nach Lärm-, Sicht- und Immissionsschutz für die angrenzenden Siedlungs- und Erholungsräume aufgrund der außerordentlich stark frequentierten Verkehrsstraßen und die Erholungsfunktion des Waldes genannt, StAnz 1997, 1585, 1586 und StAnz 1993, 1784, 1789.

Der entscheidende Grund für eine Aufhebung der Erklärung ist also nicht der Wegfall der seinerzeit geltend gemachten Ausweisungsgründe, sondern die Tatsache, daß der Bannwald nunmehr die Erweiterung des Flughafens behindert. Zumindest in der Bannwalderklärung von 1997 sind allerdings auch die negativen Auswirkungen des Rhein-Main-Flughafens, wenn auch im Zusammenhang mit dem Verkehrsaufkommen, eingeflossen. Es erscheint im übrigen lebensfremd, daß im Jahre 1997 im Rahmen der Ermessensentscheidung der Forstbehörde nicht auch die Möglichkeit einer Flughafenerweiterung berücksichtigt wurde.<sup>31</sup> Das Gesetz verlangt zwar nicht ausdrücklich auf der Tatbestandsseite - also bei der Feststellung der Unersetzlichkeit des Waldes für das Gemeinwohl - eine Abwägung mit den einer Bannwaldausweisung entgegenstehenden Belangen. Auf der Rechtsfolgenseite im Rahmen der Ermessensentscheidung ist jedoch davon auszugehen, daß in eine solch weitreichende Entscheidung auch der Erklärung entgegenstehende Gründe, zum Beispiel ökonomischer Art, einfließen. Bei dieser Sachlage, insbesondere angesichts der zeitlichen Nähe der Erklärungen und des besonderen Gewichts der dort zum Ausdruck gebrachten Gemeinwohlgründe, wonach "weitere Waldverluste vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser Waldflächen für das Allgemeinwohl nicht mehr hingenommen werden können",<sup>32</sup> bedarf es besonderer Gründe, wenn der Ordnungsgeber nur wenige Jahre später eine gegenteilige Beurteilung vornimmt. Da die volkswirtschaftliche Bedeutung des Rhein-Main-Flughafens ebenfalls keine grundsätzlich neue Erkenntnis darstellt, bedarf es auch insoweit besonderer Gründe, da den Ordnungsgeber andernfalls der Vorwurf willkürlichen Verhaltens treffen würde. Solche Gründe könnten sich aus neuen Erkenntnissen der letzten Jahre ergeben oder in einer grundlegend neuen Bewertung der ökonomischen, ökologischen oder anderer Belange durch den Ordnungsgeber liegen. Diese Gründe müssen nachvollziehbar sein, auch wenn dem Ordnungsgeber insoweit ein Ermessensspielraum zukommt. Insofern trägt der aufhebende Ordnungsgeber in gewissem Sinne die Beweislast für eine willkürfreie, im Rahmen des gesetzlichen Ermessens liegende Entscheidung, und zwar um so mehr, je enger der zeitliche Zusammenhang zwischen Bannwalderklärung und Aufhebung derselben ist.

Es bleibt somit festzuhalten, daß es zwar nicht ausgeschlossen ist, daß volkswirtschaftliche Interessen an dem geplanten Ausbau des Flughafens bei der

<sup>31</sup>

Dies um so mehr, als schon Anfang 1997 die Ausbaupläne der Presse entnehmbar waren; s. Frankfurter Rundschau v. 24. Januar 1997, S. 20: Die Frankfurter Unterbezirksvorsitzende Rita Streb-Hesse; Frankfurter Rundschau v. 7. März 1997, S. 3: Weltoffen und tolerant, Frankfurt am Main – Metropole internationaler Beziehungen (von Petra Roth).

<sup>32</sup>

Siehe StAnz 1997, 1585, 1586.

Ermessensausübung letztlich eine Aufhebung der Bannwalderklärung rechtfertigen. An diese Rechtfertigung sind jedoch aus den dargelegten Gründen erhöhte Anforderungen zu stellen. Ob die im Mediationsbericht angeführten zusätzlichen Arbeitsplätze angesichts der relativ guten Versorgung mit Arbeitsplätzen im Rhein-Main-Gebiet - im Gegensatz zum Vorhandensein von Schutz- und Freiflächen - allein eine Aufhebung der Bannwalderklärung zu rechtfertigen vermag, erscheint äußerst zweifelhaft.

## **3.2 Formelle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit**

### **3.2.1 Zuständigkeit**

Auch für die Aufhebung einer Rechtsverordnung ist die Ermächtigungsnorm maßgeblich<sup>33</sup>. Daher ist dieselbe Behörde sowohl für den Erlaß als auch die Aufhebung der Rechtsverordnung (durch erneute Rechtsverordnung) zuständig, also das für Forsten zuständige Hessische Ministerium für die Aufhebung der Bannwalderklärung von 1993 und das Regierungspräsidium für die der Bannwalderklärung von 1997.<sup>34</sup>

### **3.2.2 Beteiligung**

Ein Verfahren zur Aufhebung und damit eine Beteiligung entfällt nicht aufgrund § 3 DVO, da diese Vorschrift aufgrund des Fortbestehens der Voraussetzungen für den Erlaß der Bannwalderklärung (siehe dazu oben C. I. 1.) keine Anwendung findet.

#### a) Naturschutzverbände

Grundsätzlich können sich Beteiligungsrechte für Naturschutzverbände aus § 29 Abs. 1 BNatSchG und § 35 HessNatSchG ergeben.

Von § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG sind jedoch nur Rechtsverordnungen von Behörden umfaßt, die aufgrund des Naturschutzgesetzes rechtssetzend

<sup>33</sup>

Vgl. *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, 2. Auflage 1996, § 64 Rnr. 44.

<sup>34</sup>

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten ergeben sich daraus, daß grundsätzlich gemäß § 22 Abs. 2 i.V.m. § 58 Abs. 2 HessForstG der Regierungspräsident als obere Forstbehörde zuständig ist (dies betrifft die Erklärung von 1997), für die Waldungen der Stadt Frankfurt am Main aber, welche nur von der ersten Bannwalderklärung betroffen sind, nach der speziellen Vorschrift des § 64 Abs. 4 (i.V.m. § 58 i.V.m. § 22 Abs. 2) HessForstG der für Forsten zuständige Minister als oberste Forstbehörde zuständig ist. Im Gutachten wurde dieser Unterschied noch nicht berücksichtigt. Dazu, daß hier die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses nicht zu einer anderen Bewertung der Zuständigkeit führen kann, s. unter D. II. 1.

tätig werden<sup>35</sup>, so daß sich im vorliegenden Fall aus § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG kein Beteiligungsrecht der Naturschutzverbände ergibt.

Es besteht aber bei der Aufhebung der Bannwalderklärung von 1993 (durch Rechtsverordnung) ein Beteiligungsrecht nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 HessNatSchG, da es sich bei ihr um eine Vorschrift des Landesrechts stammend von der Landesregierung handelt, deren Erlaß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wesentlich berührt.<sup>36</sup>

#### b) Gemeinden

Da Maßstab für die Aufhebung einer Rechtsverordnung die Ermächtigungsnorm ist und bei der Bannwalderklärung nach § 22 Abs. 2 HessForstG gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Hessischen Forstgesetzes die Gemeinden, deren Interessen durch die Erklärung berührt werden, schriftlich oder mündlich zu hören sind, müssen auch bei der Aufhebung der Bannwalderklärung die in ihren Interessen berührten Gemeinden beteiligt werden. In ihren Interessen berührt sind jedenfalls diejenigen Gemeinden, die Eigentümer der zu Bannwald erklärten Waldgrundstücke sind.<sup>37</sup> Im übrigen kann sich im Einzelfall ein Beteiligungsrecht auch aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergeben.<sup>38</sup>

<sup>35</sup>

BezG Dresden, Urt. v. 19.2.1992, UPR 1992, 395, 396; nach der zuvor genannten Entscheidung fallen Bebauungspläne nicht unter § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG, da die Gemeinden insoweit nicht auf Zuständigkeiten nach Naturschutzrecht zurückgreifen; s. dazu *Louis*, Bundesnaturschutzgesetz, 1994, § 29, Rnr. 8; vgl. auch die Beispiele bei *Gassner*, in: *Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch*, BNatSchG, 1996, § 29 Rnr. 28.

<sup>36</sup>

Abweichend noch das Gutachten, S. 14. Dieses "merkwürdige" Ergebnis, daß die Naturschutzverbände nur bei der Aufhebung einer der beiden Bannwalderklärungen zu beteiligen sind, folgt aus der unterschiedlich geregelten Zuständigkeit.

<sup>37</sup>

Nicht ausgeschlossen erscheint auch eine mittelbare Berührung von gemeindlichen Interessen, etwa wenn die Nähe zu einem Bannwald die Attraktivität der Gemeinde steigert. Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 26.2.1999, 4 A 47/96, UPR 1999, 271 (insoweit aber nicht abgedruckt), bei dem festgestellt wird, daß Auswirkungen eines (Autobahnbau-)Vorhabens auf den Fremdenverkehr – also die Attraktivität der Gemeinde als Fremdenverkehrsort – in gravierenden Fällen sogar das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht verletzen können.

<sup>38</sup>

*Ossenbühl*, HdbStR III, § 64 Rnr. 61 unter Verweis auf BVerfGE 56, 298 (321).



c) Sonstige zu Beteiligende

Im übrigen sind gemäß § 1 der Durchführungsverordnung die Träger der Regionalplanung, die betroffenen Waldbesitzer, die Naturparkträger, die untere Naturschutzbehörde und die Eigentümer und Nutzungsberechtigten gefährdeter Grundstücke, Gebäude oder Anlagen im Sinne des § 26 Abs. 2 S. 2 HessForstG schriftlich oder mündlich zu hören.

### 3.3

#### Rechtsschutzmöglichkeiten

##### 3.3.1

##### Zulässiger Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens

Gegen im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften ist in Hessen gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 15 Abs. 1 HessAGVwGO<sup>39</sup> ein Normenkontrollverfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof Kassel zulässig. Zweifel an der Zulässigkeit des Antragsgegenstandes im Normenkontrollverfahren könnten sich allenfalls insofern ergeben, als Inhalt der in Frage stehenden Rechtsverordnung nicht die Schaffung neuer Regelungen, sondern deren Aufhebung ist. Eine Regelung ist aber ungeachtet ihres Inhalts normenkontrollfähig, wenn sie der Form nach einer der anerkannten Rechtsquellen, zu welchen auch die Rechtsverordnung gehört, zuzuordnen ist. Weiterer Erwägungen bedarf es dann nicht.<sup>40</sup> Somit ist eine Rechtsverordnung zur Aufhebung einer Bannwalderklärung zulässiger Gegenstand einer Normenkontrolle.

##### 3.3.2

##### Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren

Antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO könnten Gemeinden, Naturschutzverbände und Private sein.

a) Antragsbefugnis Privater

Voraussetzung für eine Antragsbefugnis Privater ist, nach der Änderung des § 47 VwGO, die Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte durch die Aufhebung der Bannwalderklärung. Gemäß § 22 Abs. 2 HessForstG wird Wald dann zu Bannwald erklärt, wenn er für das *Gemeinwohl* unersetzlich ist.<sup>41</sup>

<sup>39</sup>

Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung.

<sup>40</sup>

*Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Band I, § 47 Rnr. 23 i.V.m. Vorb § 47 Rnr. 2.

<sup>41</sup>

Auch die Schutzwalderklärung dient gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 HessForstG der Allgemeinheit.

Nach den allgemein in der Rechtsprechung zugrunde gelegten Kriterien kommt somit § 22 Abs. 2 HessForstG kein drittschützender Gehalt zu.

#### b) Antragsbefugnis einer Gemeinde und eines Naturschutzverbandes

Weiterhin können Gemeinden und Naturschutzverbände antragsbefugt sein. Eine Antragsbefugnis scheidet jedoch aus, soweit lediglich Allgemeininteressen geltend gemacht werden, da dem Normenkontrollverfahren eine Prozeßstandschaft fremd ist<sup>42</sup>.

Insbesondere können sich Gemeinden nicht zum Fürsprecher öffentlicher Interessen machen<sup>43</sup>. Sie können jedoch als betroffene Eigentümer nach Maßgabe des einfachen Rechts - da für sie Art. 14 GG nicht gilt - oder aufgrund ihrer Planungshoheit – als juristische Personen des öffentlichen Rechts - antragsbefugt sein.<sup>44</sup>

Eine Gemeinde könnte auch als Behörde im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO antragsbefugt sein. Unter Behörden im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO sind alle Stellen zu verstehen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, wobei beteiligt die Behörde und nicht die Körperschaft ist, die sie trägt<sup>45</sup>. Zur Vermeidung einer "Behörden-Popularklage" ist jedoch die Antragsbefugnis auf solche Behörden beschränkt, welche bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die in Frage stehende Rechtsvorschrift zu beachten haben. Daher entspricht ein Behördenantrag dem Normzweck nur dann, wenn die Behörde in Rechtsstreitigkeiten verwickelt werden kann, in denen es auf die Gültigkeit der Rechtsvorschrift ankommt<sup>46</sup>. Dies wäre hier grundsätzlich denkbar.

<sup>42</sup>

*Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Band I, § 47 Rnr. 47 m.w.N.

<sup>43</sup>

BVerwG, Beschl. v. 21.1.1993, NVwZ 1993, 884, 886.

<sup>44</sup>

*Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Band I, § 47 Rnr. 67.

<sup>45</sup>

S. *Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Band I, § 47 Rnr. 82.

<sup>46</sup>

Vgl. VGH München, Urte. v. 16.11.1992, BayVBl. 1993, 626, dem zufolge dies eine Frage des Rechtsschutzbedürfnisses ist; a.A. *Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Band I, § 47 Rnr. 78, der die Einschränkung als Ergebnis einer teleologischen Reduktion des an sich einschränkungslosen Gesetzestextes sieht; weitergehend auch VGH Kassel, B. v. 21.1.1986, UPR 1986, 280 (Ls. 1), dem zufolge eine Gemeinde im Hinblick auf ihren allumfassenden örtlichen Wirkungskreis auch befugt ist, als Behörde im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO einen Normenkontrollantrag zur Überprüfung einer naturschutzrechtlichen Sicherstellungsanordnung auf ihrem Gebiet zu stellen, ohne daß sie einen konkreten Nachteil geltend machen muß.

Weiterhin könnte eine Gemeinde aufgrund der Nichtbeachtung der Beteiligungsvorschrift des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 DVO bzw. einer Verletzung ihres Beteiligungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG antragsbefugt sein. Auch eine Gemeinde muß aber die Beeinträchtigung einer materiellen Rechtsposition aufgrund dieses formellen Fehlers geltend machen können.

Ein Naturschutzverband ist nur im Falle der fehlerhaften Beteiligung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 HessNatSchG bei der Aufhebung der Bannwalderklärung von 1993 antragsbefugt. § 36 HessNatSchG eröffnet den Verbänden zwar auch ein auf die Verletzung materiellen Rechts gestütztes Klagerecht, doch besteht dies nur gegenüber Verwaltungsakten.

### **3.4**

#### **Zwischenergebnis bei Annahme einer Rechtsverordnung**

Soweit man davon ausgeht, daß es sich bei der Bannwalderklärung um eine Rechtsverordnung handelt, besteht bei einer grundsätzlich möglichen Aufhebung ein erheblicher Rechtfertigungsbedarf angesichts der zeitlichen Nähe der Erklärungen und der unvermindert vorliegenden Gründe der Schutzausweisung. Für die Aufhebung zuständige Behörden sind bzgl. der Erklärung von 1993 das für Forsten zuständige Ministerium bzw. hinsichtlich der Erklärung von 1997 das Regierungspräsidium. Rechtsschutz ist durch ein Normenkontrollverfahren möglich. Antragsbefugt sind unter den genannten Voraussetzungen bestimmte Gemeinden und bzgl. der Bannwalderklärung von 1993 im Hinblick auf ihr Beteiligungsrecht auch die Naturschutzverbände.

## 4

### Hilfsweise Betrachtung: Anforderungen an die Aufhebung bei Annahme einer Allgemeinverfügung

#### 4.1

##### Materielle Anforderungen an die Aufhebung

Nimmt man abweichend von den Ausführungen oben unter B. an, die Bannwalderklärung sei ein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung, so richtet sich ihre Aufhebung nach § 49 HessVwVfG, da es hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Bannwalderklärung keine Zweifel gibt. Ob Abs. 1 oder Abs. 2 dieser Vorschrift einschlägig ist, hängt davon ab, ob es sich um einen begünstigenden oder nicht begünstigenden Verwaltungsakt handelt. Nach der Legaldefinition in § 48 Abs. 1 S. 2 HVwVfG liegt ein begünstigender Verwaltungsakt vor, wenn er ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat. Die alternative Hervorhebung des Vorteils dient lediglich der Klarstellung, um eine zu enge Interpretation des Begriffs "Recht" zu vermeiden<sup>47</sup>. Als Begünstigung ist somit jede Rechtswirkung zu verstehen, an deren Aufrechterhaltung der vom Verwaltungsakt Betroffene ein schutzwürdiges Interesse hat<sup>48</sup>.

Als durch die Bannwalderklärung in diesem Sinne mittelbar begünstigt kommen zum Beispiel Eigentümer in Betracht, deren Grundstücke aufgrund der Bannwaldnähe an wirtschaftlichem Wert<sup>49</sup> steigen, weil mit diesen Grundstücken die Erwartung verbunden ist, daß sie vor immissionslastigen neuen Nutzungen zukünftig geschützt sind. Wenn man diesen Umstand als ausreichend für die Annahme einer Begünstigungswirkung im Sinne des § 49 VwVfG an-

<sup>47</sup>

*Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage, 1994, § 51, Rn. 28, die sich auf die amtliche Begründung (BT-Ds. 7/910, S. 68) beziehen; vgl. *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Auflage, 1998, § 48, Rn. 125.

<sup>48</sup>

*Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage, 1994, § 51, Rn. 28 mit Verweis auf BT-Ds. 7/910, S. 68.

<sup>49</sup>

S. dazu, daß unter den weiten Begriff der Begünstigung auch Vorteile wirtschaftlicher Natur fallen, *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Auflage, 1998, § 48, Rn. 126. Vgl. zur Klage eines Grundstückseigentümers gegen die Aufhebung eines benachbarten Landschaftsschutzgebietes aufgrund, bei der eine Verkehrswertminderung geltend gemacht wurde, VGH Bad.-Württ., Entscheidung v. 24.6.1999. Dies stellte zwar keine Rechtsverletzung im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO dar, doch ist der Begriff der Begünstigung auch explizit weiter gefaßt.

sehen will,<sup>50</sup> so handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, dessen Aufhebung nach der strengeren Regel des § 49 Abs. 2 HVwVfG zu beurteilen ist.<sup>51</sup>

Wenn man demgegenüber davon ausgeht, daß die Bannwalderklärung nur an Personen adressiert ist, die den Wald roden oder in eine andere Nutzungsart umwandeln wollen so scheidet die Anwendung des Abs. 2 aus.<sup>52</sup>

Im Ergebnis ist aber auch dann, jedenfalls wenn man von einer mittelbaren Begünstigungswirkung der Bannwalderklärung ausgeht, das Vertrauen der begünstigten Dritten in die Ermessenserwägung mit einzubeziehen. Abgesehen von dieser Einschränkung des an sich "freien" Ermessens nach § 49 Abs. 1 S. 1 HessVwVfG, darf sich die Behörde auch nicht in Widerspruch zu ihrer grundsätzlichen Beurteilung des Falles im zu widerrufenden Verwaltungsakt setzen<sup>53</sup>.

## 4.2

### Formelle Anforderungen bei der Aufhebung

#### 4.2.1

##### Zuständige Behörde

Zuständig für den Widerruf eines Verwaltungsakts ist grundsätzlich die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat.<sup>54</sup> Für die Bannwalderklärungen würde dies bedeuten, daß allein das Regierungspräsidium bzw. das für Forsten zuständige Ministerium für die Aufhebung der Bannwalderklärungen zuständig wären. Hier liegt jedoch die Besonderheit vor, daß der alleinige Grund für die Aufhebung darin bestünde, ein rechtliches Hindernis für den Ausbau des Flughafens zu beseitigen.<sup>55</sup> Die Aufhebung ist also sachlich untrennbar mit der

<sup>50</sup>

So im Gutachten, S. 17.

<sup>51</sup>

*Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht II, 6. Aufl. 2000, § 46 Rn. 25.

<sup>52</sup>

Dazu, daß bei einer Allgemeinverfügung bzw. einem Verwaltungsakt nur der Adressat als Begünstigter in Betracht kommt, *Bamberger*, Rücknahme und Widerruf begünstigender Allgemeinverfügungen, DVBl. 1999, S. 1632; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Auflage 1998, § 48 Rnr. 130.

<sup>53</sup>

Vgl. BGH, Urt. v. 11.1.1984, NJW 1984, 1458; *Kopp*, VwVfG, 6. Auflage 1996, § 49 Rnr. 38a.

<sup>54</sup>

*Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Auflage 1998, § 49 Rnr. 116 i.V.m. § 48 Rnr. 241.

<sup>55</sup>

Solange die Bannwalderklärung nämlich besteht, stellt sie einen zwingenden Rechtssatz bzw. einen die

eigentlichen Planfeststellungsentscheidung verbunden. Es bedarf daher der Erörterung, ob die Aufhebung nicht im Rahmen der Planfeststellung erfolgen kann oder muß.

#### 4.2.2

##### **Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses**

Wenn die Aufhebung der Bannwalderklärung von der Konzentrationswirkung der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 LuftVG für den Ausbau des Flughafens umfaßt wäre, so bedürfte es einer eigenständigen Aufhebung durch die Forstbehörde nicht. Die Aufhebung könnte vielmehr im Planfeststellungsbeschluß erfolgen, wobei die materiellrechtlichen Regelungen für die Aufhebung bestehen blieben.<sup>56</sup>

Fraglich ist, ob auch die notwendige *Aufhebung* dem Vorhaben entgegenstehender Verwaltungsakte von der Konzentrationswirkung erfaßt wird. Soweit ersichtlich, ist ein vergleichbarer Fall bislang nicht entschieden worden. In der Rechtsprechung geklärt ist allerdings, daß im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses auch eine Befreiung von den Vorschriften einer Landschaftsschutzverordnung erteilt werden kann<sup>57</sup>. Gleiches gilt für die Befreiung von den in einem Landschaftsschutzgebiet geltenden Veränderungsverboten<sup>58</sup>. Der vorliegende Fall liegt allerdings insofern anders, als es sich nicht um eine singuläre Befreiung von einem im übrigen weiter geltenden Verbot handelt, sondern um die vollständige Aufhebung des zugrundeliegenden (Allgemein)Verwaltungsaktes. Man mag darüber streiten, ob man der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses eine so weitreichende Wirkung zumessen will. Immerhin hätte die Aufhebung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Rechtswirkungen über den eigentlichen Planungsgegenstand hinaus und würde sämtliche mit der Bannwalderklärung verbundenen Beschränkungen aufheben, auch wenn dies nicht unmittelbar zur Verwirklichung des Vorhabens notwendig wäre. Insofern könnte man erwägen, ob nicht bei Allgemeinverfügungen der hier vorliegenden Art etwas anderes gelten soll, als bei einzelfallbezogenen Verwaltungsakten.

Planfeststellungsbehörde aufgrund seiner Tatbestandswirkung bindenden Verwaltungsakt dar, der nicht durch Abwägung überwunden werden kann.

<sup>56</sup>

So die heute herrschende Theorie der formellen Konzentrationswirkung, s. BVerwG, Urt. v. 26.3.1998, UPR 1998, 382 (Ls. 4); vgl. *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Auflage 1998, § 75 Rnr. 14/15 mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>57</sup>

BVerwG, Urt. v. 21.12.1995, NVwZ 1996, 896, 900.

<sup>58</sup>

BVerwG, Urt. v. 16.3.1998, UPR 1998, 382 (Ls. 4) und 383 mit Verweis auf andere Entscheidungen.

Auf der anderen Seite spricht der Zweck des Planfeststellungsverfahrens für die Annahme einer weitreichenden Konzentrationswirkung. Mit dem Planfeststellungsbeschluß ist eine umfassende Planungsentscheidung verbunden, in der sämtliche Belange berücksichtigt werden sollen.<sup>59</sup> Die Planfeststellungsbehörde kann demnach aufgrund der erst im Planfeststellungsverfahren zu ermittelnden Informationen sehr viel besser als die zuständige Forstbehörde beurteilen, welche Faktoren dem Bedürfnis nach Erhaltung des Bannwaldes gegenüberstehen. Die Forstbehörde dürfte mit der pflichtgemäßen Ermessensausübung im Gegenteil im konkreten Fall überfordert sein.<sup>60</sup> Sinn und Zweck des Planfeststellungsverfahrens<sup>61</sup> sprechen daher dafür, die Konzentrationswirkung auch auf die Aufhebung der Bannwalderklärung zu erstrecken. Die an sich für die Aufhebung der Bannwalderklärung zuständige Forstbehörde verliert ihre Zuständigkeit insoweit; sie ist im Verfahren aber zu beteiligen.<sup>62</sup>

#### 4.2.3 Beteiligungsrechte

Die Beteiligung am Planfeststellungsverfahren richtet sich nach § 10 LuftVG, welcher in Abs. 2 auf § 73 VwVfG verweist, der mit den in Abs. 2 genannten Maßgaben zur Anwendung kommen soll. Am Anhörungsverfahren sind sowohl die Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, als auch sonstige Personen, deren Belange berührt werden zu beteiligen. Gemeinden sind der Rechtsprechung zufolge, auch wenn sie sich etwa auf eine Verletzung ihrer Planungshoheit berufen, wie jeder private Einwender

<sup>59</sup>

*Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Auflage 2000, § 2 Rnr. 116.

<sup>60</sup>

Sie kann z.B. mangels Information nicht beurteilen, ob der Bau einer neuen Start- und Landebahn im Bannwaldgebiet wirklich erforderlich ist oder ob sich auch andere Varianten anbieten, die nur weniger gewichtige Interessen beeinträchtigen.

<sup>61</sup>

*Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Auflage 2000, § 2 Rnr. 116, wonach der Sinn in einer umfassenden Problembewältigung liegt, welche die Entscheidung einer komplexen Situation unter Einschluß aller berührten Belange erfordert.

<sup>62</sup>

Die Aufhebung muß aber, um dem Gebot hinreichender Bestimmtheit zu entsprechen, deutlich erkennbar im Planfeststellungsbeschluß getroffen werden, vgl. *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Auflage 2000, § 2 Rnr. 116; anders das BVerwG, Urt. v. 16.3.1998, UPR 1998, 382, 383, für den Fall einer Befreiungsentscheidung von den in einem Landschaftsschutzgebiet geltenden Veränderungsverboten.

am Verfahren zu beteiligen.<sup>63</sup> Das Beteiligungsrecht von Naturschutzverbänden am Planfeststellungsverfahren ergibt sich aus § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG und § 35 Abs. 1 Nr. 4 HessNatSchG.

### 4.3

#### Rechtsschutzmöglichkeiten

Auch wenn die Bannwalderklärung nicht drittschützend ist, so haben Dritte unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf umfassende Planprüfung.

#### 4.3.1

##### Von enteignungsrechtlicher Vorwirkung betroffener Eigentümer

Ein solcher umfassender Kontrollanspruch wird grundsätzlich nur einem von enteignungsrechtlicher Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses betroffenen privatem Eigentümer eingeräumt.<sup>64</sup> Es gilt jedoch auch in diesem Fall die Einschränkung, daß sich der Fehler auf die Beeinträchtigung des Rechtsguts, hier also die unmittelbare Inanspruchnahme des Eigentums, ausgewirkt haben muß.<sup>65</sup>

Es könnte also jede Privatperson, auf deren Eigentumsinanspruchnahme sich die Aufhebung des Bannwaldes in irgendeiner Weise auswirkt, deren Fehlerhaftigkeit geltend machen.

#### 4.3.2

##### Gemeinde

Einer Gemeinde als betroffene Eigentümerin eines Grundstücks steht ein solcher umfassender Kontrollanspruch allerdings nicht zu, da sie angesichts des personalen Schutzzwecks der Eigentumsgarantie nicht Inhaber des Grundrechts aus Art. 14 GG ist.<sup>66</sup>

<sup>63</sup>

BVerwG, Urt. v. 27.8.1997, NVwZ-RR 1998, 290, 291; BVerwG, Urt. v. 12.2.1997, UPR 1997, 294.

<sup>64</sup>

Grund dafür ist Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG, wonach eine Enteignung "nur zum Wohl der Allgemeinheit" zulässig ist, woraus folgt, daß der Eigentümer eine Enteignung bzw. enteignungsrechtliche Vorwirkung nur hinzunehmen hat, wenn sie in jeder Hinsicht rechtmäßig ist, vgl. BVerwG, Urt. v. 18.3.1983, BVerwGE 67, 74, 76; *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Band I, § 42 Abs. 2 Rnr. 252 m.w.N.

<sup>65</sup>

BVerwG, Urt. v. 20.5.1999, UPR 1999, 355 mit Verweis auf BVerwG, Urt. v. 21.3.1996, BVerwGE 100, 370, 382 f.; ebenso z.B. BVerwG, Urt. v. 8.6.1995, BVerwGE 98, 339, 362.

<sup>66</sup>

BVerwG, Beschl. v. 15.4.1999, NVwZ-RR 1999, 554 (Ls.); BVerwG, Beschl. v. 13.3.1995, UPR 1995, 268; vgl. schon BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982, BVerfGE 61, 82, 100 – Sasbach.



Das BVerwG hat jedoch in einer neueren Entscheidung die Frage eines Anspruchs auf umfassende Planprüfung einer Gemeinde bei qualifizierter Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit ausdrücklich offen gelassen.<sup>67</sup> Eine solche Beeinträchtigung der Planungshoheit liegt nach der Rechtsprechung jedoch nur dann vor, wenn das Fachplanungsvorhaben nachhaltig und gewichtig eine hinreichend konkretisierte Planung der Gemeinde stört.<sup>68</sup> Sie ist ausnahmsweise auch gegeben, wenn noch keine gemeindlichen Planungen existieren, aber das Vorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht.<sup>69</sup> Weiterhin kann eine Gemeinde in ihrer Planungshoheit aufgrund einer erheblichen Beeinträchtigung ihrer gemeindlichen Einrichtungen verletzt sein.<sup>70</sup> Ob im vorliegenden Fall solche Beeinträchtigungen denkbar sind, ist eine Frage der Einzelfallprüfung, angesichts der Dimension des Vorhabens aber durchaus denkbar. Soweit man in diesen Fällen der Gemeinde einen umfassenden Kontrollanspruch einräumt, könnte sie im Rahmen einer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß auch die fehlerhafte Aufhebung der Bannwalderklärungen rügen.

67

BVerwG, Beschl. v. 3.9.1997, NVwZ-RR 1998, 289, 290, der im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes erging und bei dem – entsprechend dem Zweck des vorläufigen Rechtsschutzes - von einer umfassenden Kontrolle ausgegangen wurde, so daß die Gemeinde auch einen Verstoß gegen eine raumordnerische Untersagungsverfügung mit Erfolg rügen konnte; vgl. VGH München, Urt. v. 5.7.1994, BayVBl. 1995, 50 (Ls. 1), der ein umfassendes Rügerecht verneint; vgl. aber auch insbesondere VGH Kassel, Urt. v. 23.11.1988, NVwZ 1989, 484 (Ls. 3) – Grube Messel, der in seinem Urteil ein umfassendes Rügerecht bejaht.

68

BVerwG, Beschl. v. 15.4.1999, NVwZ-RR 1999, 554, 555; BVerwG, Urt. v. 27.3.1992, BVerwGE 90, 96, 100; BVerwG, Beschl. v. 15.7.1994, DVBl. 1994, 1152, 1153; VGH Mannheim, Gerichtsbescheid v. 7.4.1997, NVwZ-RR 1998, 219, 220; vgl. auch *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Auflage 2000, § 6 Rnr. 79.

69

BVerwG, Beschl. v. 15.4.1999, NVwZ-RR 1999, 554, 555; BVerwG, Beschl. v. 15.7.1994, DVBl. 1994, 1152, 1153; BVerwG, Urt. v. 27.3.1992, BVerwGE 90, 96, 100; VGH Mannheim, Gerichtsbescheid v. 7.4.1997, NVwZ-RR 1998, 219, 220; s. dazu, daß eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts auch bei einer Verschlechterung der Leistungsfähigkeit einer von Fremdenverkehr geprägten Gemeinde, also bei Verminderung ihrer Attraktivität, in Betracht kommt, BVerwG, Urt. v. 26.2.1999, UPR 1999, 271 (insoweit aber nicht abgedruckt).

70

BVerwG, Beschl. v. 15.4.1999, NVwZ-RR 1999, 554, 555; BVerwG, Urt. v. 27.3.1992, DÖV 1992, 748, 749; BVerwG, Beschl. v. 15.7.1994, DVBl. 1994, 1152, 1153; VGH Mannheim, Gerichtsbescheid v. 7.4.1997, NVwZ-RR 1998, 219, 221.

### 4.3.3

#### Naturschutzverbände

Ein Anspruch auf umfassende Planprüfung steht auch Naturschutzverbänden als Eigentümern sogenannter Sperrgrundstücke zu, soweit dieses Eigentum von enteignungsrechtlicher Vorwirkung betroffen ist. Außerdem haben sie nach § 36 HessNatSchG ein Klagerecht bei der Verletzung materiellen Rechts gegen den Planfeststellungsbeschuß. Das Rügeprogramm erstreckt sich in Hessen jedoch nur auf die Verletzung von Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, des Hessischen Naturschutzgesetzes oder der auf Grund dieser Gesetze erlassenen oder fortgeltenden Rechtsverordnungen. Daher scheidet die Geltendmachung einer fehlerhaften Aufhebung einer Bannwalderklärung aus, da diese auf dem HessForstG beruht. Die Naturschutzverbände können aber eine Verletzung ihres Beteiligungsrechts nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG bzw. § 35 Abs. 1 Nr. 4 HessNatSchG rügen, ohne eine darauf beruhende Beeinträchtigung einer materiellen Rechtsposition geltend machen zu müssen.<sup>71</sup>

### 4.4

#### Ergebnis bei Annahme einer Allgemeinverfügung

Nimmt man an, daß es sich bei der Bannwalderklärung um eine Allgemeinverfügung handelt, so sind die materiellen Voraussetzungen für die Aufhebung denen bei Annahme einer Rechtsverordnung zwar vergleichbar. Allerdings ist die Aufhebungsentscheidung im Rahmen einer umfassenden Abwägung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens zu treffen (Konzentrationswirkung). Für die Aufhebung ist deshalb die Planfeststellungsbehörde zuständig. Am Planfeststellungsverfahren sind die Behörden und Personen, deren Aufgabenbereiche bzw. Belange durch das Vorhaben berührt werden sowie die Gemeinden und Naturschutzverbände zu beteiligen.

Die im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses ergehende Aufhebung der Bannwalderklärung kann von enteignungsrechtlicher Vorwirkung betroffenen privaten Eigentümern angegriffen werden, soweit sich die Aufhebung des Bannwaldes in irgendeiner Weise auf die unmittelbare Eigentumsinanspruchnahme ausgewirkt hat. Ein Klagerecht der Gemeinden besteht, soweit eine qualifizierte Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit gegeben ist. Naturschutzverbände haben zwar grundsätzlich ein materiell-rechtliches Klagerecht gegenüber Planfeststellungen, doch erstreckt sich dieses nicht auf den Angriff einer fehlerhaften Aufhebung der Bannwalderklärungen. Es steht den Naturschutzverbänden aber ein Klagerecht bei einer Verletzung ihres Beteiligungsrechts zu.

<sup>71</sup>

*Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Auflage 2000, § 6 Rnr. 97.

## 5

### Gesamtergebnis

Es spricht einiges dafür, die Bannwalderklärung und damit auch ihre Aufhebung als Rechtsverordnung zu qualifizieren. Trotz des insoweit grundsätzlich bestehenden Verordnungsermessens bedarf die Aufhebung im vorliegenden Fall jedoch gewichtiger Gründe, da angesichts der zeitlichen Nähe zu dem Erlaß der Erklärungen und dem Gewicht der für die Erklärung maßgeblichen Gründe eine gewisse Selbstbindung der Verwaltung besteht, so daß der Rechtfertigungsbedarf entsprechend hoch ist. Gründe für eine Aufhebung müßten sich aus einer geänderten Sachlage oder einer geänderten Bewertung seit Erlaß der Erklärungen ergeben.

Soweit man demgegenüber davon ausgeht, daß es sich bei der Bannwalderklärung um eine Allgemeinverfügung handelt, müßte eine Aufhebung im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses erfolgen. Zuständig für die Aufhebung ist dann die Planfeststellungsbehörde, von deren Planfeststellungsbeschuß zum Ausbau des Frankfurter Flughafens die Aufhebung der Bannwalderklärung umfaßt ist. Dies ergibt sich aus der umfassenden Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses.

## Berichte aus der Forschung

### **Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse (ISSN 1437-126X)**

*Die Beiträge sind gegen Rechnung (20 DM) per e-mail [bizer@sofia-darmstadt.de] oder per Post erhältlich [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Die meisten Diskussionsbeiträge sind auch auf der Website von Sofia unter [www.sofia-darmstadt.de](http://www.sofia-darmstadt.de) als pdf-Datei verfügbar.*

### **2001**

- Cichorowski, Georg: Lärminderung - Empfehlungen zum kommunalen Vorgehen, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-1.
- Spiwoks, Markus: Aktives versus passives Portfoliomanagement - Prognosekompetenz als wichtigste Determinante der Auswahlentscheidung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-2.
- Lewin, Daniel: Das „Mediationsverfahren“ und das „Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt“ – Bereicherung oder Gefahr für rechtsstaatliche Planung?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-3.
- Roller, Gerhard / Steinwachs, Jennifer: Die Aufhebbarkeit von Bannwalderklärungen – Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-4.

### **2000**

- Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und juristische Rationalität - Ein Beitrag zu den Grundlagen interdisziplinärer Verständigung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-1.
- Kilian Bizer/Martin Führ: Die Verhältnismäßigkeit emissionsmindernder Maßnahmen für organische Lösemittel in Farben und Lacken, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-2.
- Martin Führ: Grundlagen juristischer Institutionenanalyse - Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-3.

Martin Führ: Gefahrguttransporte - Schnittstellen zu Anlagensicherheit und Arbeitsschutz, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-4.

Cornelia Becker: Steuerhinterziehung und Habitus, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-5.

Kilian Bizer: Die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt – Eine institutionenökonomische Analyse der Anreizsituation von Akteuren, Sofia - Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-6.

Thomas Albrecht: Zur Eignung professioneller Zinsprognosen als Entscheidungsgrundlage, Ein Vergleich der Zinsprognosen deutscher Banken mit der Zinserwartung „des Marktes“, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-7.

Kilian Bizer: Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung – ein Forschungsprogramm, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-8.

## 1999

Kilian Bizer: Die Ökonomik der Verhältnismäßigkeitsprüfung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-1.

Cornelia Becker: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung - eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-2.

Markus Riehl: Rechtliche Rahmenbedingungen der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-3.

Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht - Eine juristische Sicht Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-4. (*vergriffen - siehe Nr. 00-1*)

Cornelia Nicklas: Die Verwendung von Lösemitteln als Lackbestandteile und in Druckereien, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-5.

Kilian Bizer: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-6.

Markus Spiwoks (Hrsg.): Venture Capital (mit Beiträgen von Oliver Hein, John P. McDonough und Markus Spiwoks, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-7.

## 1998

- Martin Führ: Das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme – Renaissance eines Rechtsprinzips?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-1.
- Martin Führ: Rationale Gesetzgebung - Systematisierung der Anforderungen und exemplarische Anwendung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-2.
- Kilian Bizer: Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-3.
- Markus Spiwoks: Intermediationstheorie der Vermögensverwaltung – Verstärkte Kundenbindung durch Berücksichtigung individueller Transaktionskosten, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-4.
- Kilian Bizer: Voluntary Agreements - cost-effective or just flexible to fail?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-5.

### **Sofia-Studien zur Institutionenanalyse (ISSN 1439-6874)**

*Die Studien sind gegen Rechnung (40 DM) per e-mail [bizer@sofia-darmstadt.de] oder per Post erhältlich [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Zusammenfassungen in deutscher und englischer (z.T. auch in französischer) Sprache finden sich auf der Website von sofia unter [www.sofia-darmstadt.de](http://www.sofia-darmstadt.de)*

## 2001

- Bizer, Kilian; Führ, Martin: **Responsive Regulierung für den homo oeconomicus institutionalis – Ökonomische Verhaltenstheorie in der Verhältnismäßigkeitsprüfung**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-1, Darmstadt 2001, 70 S. (ISBN 3-933795-29-X).
- Führ, Martin; Lewin, Daniel: **Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-2, Darmstadt 2001, 64 S. (ISBN 3-933795-31-1).

Dopfer, Jaqui; Peter, Brigitte; Bizer, Kilian: **Online-Journalismus – Konzept für einen Studiengang**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-3, Darmstadt 2001, 70 S. (ISBN 3-933795-32-X)

## 2000

Andres, Peter und Markus Spiwoks: **Prognosegütemaße, State of the Art der statistischen Ex-post-Beurteilung von Prognosen**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-22-2).

Friedrichs, Stephanie: **Markenstrategien im Privatkundengeschäft von Kreditinstituten**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-2, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-25-7).

Hülsmann, Michael: **Institution Kommune – Versuch interdisziplinären Begriffsbestimmung**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-3, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-26-5).

## 1999

Führ, Martin unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers, Gerhard Roller: **Institutionelle Bedingungen zur Förderung proaktiver Strategien - Vergleichende Analyse internationaler Ansätze im Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt 1999, 191 S. (ISBN 3-933795-15-X).

Führ, Martin unter Mitarbeit von Uwe Brendle, Betty Gebers, Gerhard Roller: **Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz - Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts**, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-2, Darmstadt 1999, 146 S. (ISBN 3-933795-14-1).

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Haardtring 100,  
64295 Darmstadt, Fon +49 6151 168735, Fax +49 6151 168925  
[mail to: bizer@sofia-darmstadt.de](mailto:bizer@sofia-darmstadt.de); <http://www.sofia-darmstadt.de>