

PETER BADURA  
EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN

# Hafenentwicklung in Hamburg

Rechtsfragen der Planung und Enteignung  
nach dem  
hamburgischen Hafenentwicklungsgesetz

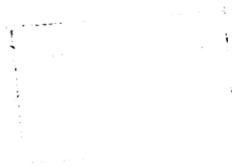
1983



VERLAG ROLF GREMER · EBELSBACH

6823789-8

Gedruckt mit Unterstützung aus den Mitteln der Münchener Universitätschriften



Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 1983 by Rolf Gremer, 8729 Ebelsbach am Main  
Printed in Germany

Satz: Druckhaus Rolf Gremer, Ebelsbach am Main  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Konrad Triltsch, Würzburg

ISBN 3-88212-033-9

# INHALT

Vorwort . . . . .	XV
Einleitung . . . . .	XVII

## TEIL I

### PLANUNG DER HAFENENTWICKLUNG IN HAMBURG UND ENTEIGNUNG ZUM ZWECHE VON VORBEREITUNGSMASSNAHMEN FÜR DIE HAFENERWEITERUNG

Rechtsgutachten von Peter Badura

#### 1. Kapitel

Der Gutachtenauftrag . . . . .	3
--------------------------------	---

#### 2. Kapitel

Rechtsgrundlagen für die Hafententwicklung in Hamburg . . . . .	7
---	---

I. Das Hafenerweiterungsgesetz 1961/1974 (HEG) . . . . .	7
--	---

1. Sicherung des Hafenausbaus . . . . .	7
---	---

2. Die Senatsvorlage für das Hafenerweiterungsgesetz und die Denkschrift „Grundlagen für den künftigen Ausbau des Hafens Hamburg” . . . . .	8
---	---

3. Landesplanung durch den Flächennutzungsplan . . . . .	10
--	----

4. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Hafenerweiterungs- gesetzes vom 21. Januar 1974 . . . . .	11
--	----

5. Das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 8. März 1979 . . . . .	11
--	----

6. Das Urteil des Landgerichts Hamburg vom 23. Februar 1979 . . . . .	13
--	----

II. Der Entwurf einer Neufassung des Hafenerweiterungsgesetzes: Das Hafenerweiterungsgesetz . . . . .	16
1. Zielsetzung der Neuregelung . . . . .	16
2. Hafenerweiterung als öffentliche Aufgabe . . . . .	17
3. Die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen . . . . .	18
 3. Kapitel	
Das Vorhaben der Hafenerweiterung in Hamburg . . . . .	22
I. Allgemeine Merkmale und Erfordernisse des Seehafens Hamburg, insbesondere die Planungsaufgabe „Hafenerweiterung“ . . . . .	23
1. Der Hamburger Hafen . . . . .	23
2. Hafenplanungen . . . . .	26
3. Eigenart und Besonderheiten der Hafenplanung . . . . .	27
4. Probleme der Hafenerweiterung . . . . .	30
II. Die Hafenindustrie . . . . .	31
1. Der „Universalhafen“ als Industriestandort . . . . .	31
2. Die Bedeutung der Hafenindustrie für den Hafen . . . . .	32
3. Die Hafenindustrie als planungsrechtlicher und enteignungsrechtlicher Hafenzweck . . . . .	33
III. Die Vorbereitungsmaßnahmen . . . . .	34
1. Vorbereitende Herrichtung von Grundstücken . . . . .	34
2. Zeitbedarf der Aufhebung . . . . .	35
 4. Kapitel	
Enteignung für Hafenzwecke auf der Grundlage einer Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen . . . . .	37
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Enteignungsermächtigung . . . . .	37
1. Die Enteignung nach dem Hamb. Enteignungsgesetz und dem Entwurf für ein Hafenerweiterungsgesetz . . . . .	37

2. Die Bindung von Planung und Enteignung durch die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) . . . . .	38
3. Rechtfertigung von Enteignungszwecken durch das „Wohl der Allgemeinheit“ . . . . .	39
4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Enteignung . . . . .	41
5. Enteignung nur für ein konkretes Vorhaben . . . . .	45
II. Enteignung zum Zwecke von Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen der Hafenerweiterung . . . . .	46
1. Konkrete Planung des Enteignungsunternehmens . . . . .	46
2. Hafenerweiterung einschließlich Bereitstellung von Flächen für die Hafenindustrie als zulässiger Enteignungszweck – Die enteignungsrechtlich gebotene Konkretisierung des Vorhabens in sachlicher und zeitlicher Hinsicht und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gültige Prognose des Gesetzgebers . . . . .	47
III. Die Planung des Vorhabens als Vorstufe der Enteignung . . . . .	53
1. Planung und Planfeststellung . . . . .	53
2. Die gesetzliche Ermächtigung zur Fachplanung und die Einräumung von planerischer Gestaltungsfreiheit . . . . .	56
3. Rechtsstaatliche Anforderungen, insbes. die hinreichende Bestimmtheit der Planungsermächtigung und das Gebot der Konkretisierung . . . . .	59
4. Planfeststellung und Enteignung . . . . .	63
5. Die Frage einer enteignungsrechtlichen Notwendigkeit vorgängiger Planfeststellung . . . . .	66
IV. Die Neuordnung der hafenrechtlichen Planung und Enteignung in dem Entwurf eines Hafenentwicklungsgesetzes . . . . .	67
1. Die Gesetzgebungszuständigkeit Hamburgs . . . . .	67
2. Das Hafenentwicklungsgesetz als Planungsgesetz . . . . .	71
3. Planungsaufgabe und Leitgrundsätze der Planung . . . . .	74
4. Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen . . . . .	75
5. Enteignung auf der Grundlage der Planfeststellung . . . . .	79
6. Ergebnis . . . . .	80

Kurzfassung des Rechtsgutachtens . . . . .	82
Zusatz zu dem Rechtsgutachten . . . . .	92

## TEIL II

### RECHTSGUTACHTEN ZU PLANUNGS- UND ENTEIGNUNGSFRAGEN DES ENTWURFS EINES HAFENENTWICKLUNGSGESETZES

von Eberhard Schmidt-Aßmann

#### 1. Kapitel

Das Konzept der Planungs- und Durchführungsinstrumente des Hafenentwicklungsgesetzes . . . . .	97
---	----

I. Die gesetzlichen Planaussagen . . . . .	97
1. Sachlich-funktionale Planaussagen . . . . .	98
2. Raumbezogene Planaussagen . . . . .	98
3. Organisatorisch-aufgabenbezogene Planaussagen . . . . .	99

II. Ermächtigungen zu administrativen Planungen . . . . .	100
1. Funktionen des Instituts . . . . .	100
2. Planungsverfahren . . . . .	101

III. Instrumente der Plansicherung und Plandurchführung . . . . .	101
1. Sicherungsinstrumente . . . . .	101
2. Plandurchführung . . . . .	102
a) Vorkaufsrecht . . . . .	102
b) Übernahmeansprüche . . . . .	103
c) Enteignung . . . . .	103
3. Speziell: Planfeststellung und Enteignung für Vorberei- tungsmaßnahmen . . . . .	103

## 2. Kapitel

Die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG als typenkonformes Institut des Raumplanungsrechts . . . . .	105
A. Die gesetzlichen Vorgaben der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG . . . . .	105
I. Allgemeiner Gesetzesvorbehalt der Planung . . . . .	106
II. Gesetzesvorbehalt speziell für Pläne mit Außenwirkung . . . . .	106
III. Ergebnis . . . . .	108
B. Die Anforderung an die planerische Abwägung . . . . .	108
I. Allgemeine Lehren zur planfeststellungsrechtlichen Abwägung . . . . .	109
1. Funktionen planerischer Abwägung . . . . .	110
2. Umfang der Abwägung . . . . .	111
II. Aufgaben der Planfeststellung des § 15 im Gesamtsystem des E-HafenEG . . . . .	112
1. Wiedergabe gesetzlicher Planaussagen . . . . .	113
2. Festlegung direkter eigener Aussagen . . . . .	113
3. Festlegungen indirekter Art . . . . .	113
4. Problemaufriß . . . . .	114
III. Grundlage und Ausgestaltung der direkten Wirkungen . . . . .	115
1. Gebot phasenspezifischer Vollständigkeit . . . . .	115
2. Gebot planerischer Rechtfertigung . . . . .	116
a) Ungenügen globaler Klauseln . . . . .	116
b) Notwendigkeit von Bedarfsprognosen . . . . .	117
3. Kein Zwang zu weiterer Konzeptverfestigung . . . . .	118
IV. Die indirekten Folgewirkungen der Planfeststellung . . . . .	119
1. Konzentrationswirkung . . . . .	119
a) Vorbehalt des § 19 Abs. 1 E-HafenEG . . . . .	120
b) Verhältnis zur wasserrechtlichen Planfeststellung . . . . .	121

2. Tatsächliche Folgewirkungen der Planfeststellung . . . . .	122
a) Problemstruktur . . . . .	122
b) Grundlagen der Verfahrensgliederungen und Vorentscheidungen . . . . .	123
c) Abwägungsanforderungen an § 15 E-HafenEG . . . . .	124
V. Ergebnis . . . . .	126
3. Kapitel	
Rechtsprobleme der planakzessorischen Enteignung . . . . .	128
A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Enteignung . . . . .	128
(1) Modale Konkretisierung . . . . .	130
(2) Temporale Konkretisierung . . . . .	130
B. Zulässigkeit der Vollenteignung zur vorbereitenden Herrichtung des Geländes . . . . .	131
C. Die dauerhafte Enteignung aus Anlaß von Vorbereitungsmaßnahmen . . . . .	133
I. Problemaufriß und Lösungsansätze . . . . .	133
1. Konzeptionelle Unterschiede zwischen Städtebaurecht und E-HafenEG . . . . .	133
2. Ansätze einer Rechtfertigung des Dauererwerbs . . . . .	135
a) Geringer Umfang der Flächen . . . . .	135
b) Vergabe privater Nutzungsrechte . . . . .	135
c) Vorbehalt für Gemeinbedarfsflächen . . . . .	136
II. Gemeinwohlkonkretisierung durch gesetzliche Definition der hafenbezogenen öffentlichen Aufgaben und der Hafenzwecke . . . . .	137
1. Festlegung des Gemeinwohlzieles . . . . .	137
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	137
b) Maßstabgerechtigkeit des E-HafenEG . . . . .	138
2. Festlegung der Ziel-Mittel-Relation . . . . .	140
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	140
b) Maßstabgerechtigkeit des E-HafenEG . . . . .	140
c) Ergebnis . . . . .	143

III. Die Einbeziehung der Hafenindustrie . . . . .	143
1. Zulässigkeit von Enteignungen zugunsten Privater . . . . .	145
a) Historische Situation . . . . .	145
b) Parallele Wertungen im Bundesbaugesetz . . . . .	147
2. Hafenindustrie und Gemeinwohlerfordernis . . . . .	150
a) Konkretheit der Gemeinwohlbelange . . . . .	151
b) Speziell hafenbezogene Ausrichtung . . . . .	151
c) Mittelbare Bedeutung für Planungen nach § 15 E-HafenEG . . . . .	152
3. Ergebnisse für die Definition der Hafenindustrie . . . . .	153
D. Die Zulässigkeit der Enteignung vom Zeitpunkt der vollziehbaren Planfeststellung an . . . . .	154
I. Die Abweichung des § 16 Nr. 2 E-HafenEG vom üblichen enteignungsrechtlichen Konzept . . . . .	154
II. Die materiellen Anforderungen der zeitlichen Erforderlichkeit . . . . .	155
1. Zeitliche Dauer der Entwicklungsmaßnahmen . . . . .	155
a) Phase der Vorarbeiten . . . . .	156
b) Phase des Grunderwerbs . . . . .	157
2. Hindernis unsicherer Verwirklichungschancen: fehlende Endausbauplanung . . . . .	157
a) Gebot planerischer Flexibilität . . . . .	158
b) Parallele in §§ 53 ff. StBauFG . . . . .	159
3. Fehlen anderer Planfeststellungen und Genehmigungen . . . . .	160
III. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen der zeitlichen Erforderlichkeit . . . . .	161
1. Sachgerechtigkeit des administrativen Verfahrens . . . . .	162
2. Sachgerechtigkeit im Blick auf den gerichtlichen Rechtsschutz . . . . .	164
IV. Ergebnis . . . . .	164
E. Die enteignende Inanspruchnahme von Flächen zur Lagerung von Baggergut . . . . .	165

I. Die Ausgangslage . . . . .	165
II. Die planungsrechtlichen Anforderungen . . . . .	166
III. Die enteignungsrechtlichen Anforderungen . . . . .	167
1. Tatsächliche Veränderung des Grundstücks . . . . .	167
2. Lockerung der Rechtsverhältnisse . . . . .	168
3. Bedürfnisse einer extensiven Bodenvorratspolitik . . . . .	169
 4. Kapitel	
Die Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Ham- burg . . . . .	171
A. Das Problem der Seehäfen in den Kompetenzkatalogen des Bundes (Art. 74 Nr. 21 GG) . . . . .	171
I. Die Grundlage des Kompetenzgefüges . . . . .	171
II. Die Ausklammerung der Seehäfen aus Art. 74 Nr. 21 GG . . . . .	172
B. Die städtebauliche Kompetenzproblematik (Art. 74 Nr. 14 und 18 GG) . . . . .	174
I. Die Bundeskompetenz für das Städtebaurecht . . . . .	174
II. Vergleich mit dem Entwurf des Hafenentwicklungsgesetzes	175
1. Kein Ausschluß durch das StBauFG . . . . .	175
2. Kein Ausschluß durch das BBauG . . . . .	176
a) Planungsinstrumentarium . . . . .	176
b) Regelungen über die Enteignung . . . . .	177
Kurzfassung des Rechtsgutachtens . . . . .	178

TEIL III  
RECHTLICHE PROBLEME DER HAFENPLANUNG  
UND DER HAFENENTWICKLUNG.  
DAS BEISPIEL DES HAMBURGER HAFENS

Von Peter Badura

1. Kapitel	
Die Freie und Hansestadt Hamburg und ihr Hafen . . . . .	187
1. Allgemeine Beschreibung der Lage und Bedeutung des Hamburger Hafens . . . . .	187
2. Hamburg als Bundesland . . . . .	188
3. Zuständigkeit Hamburgs für die Verwaltung und Planung des Hafens . . . . .	188
4. Hafenrechtliche Gesetzgebung in Hamburg . . . . .	190
5. Leistung des Hamburger Hafens . . . . .	191
2. Kapitel	
Probleme der Hafenplanung und Hafenentwicklung . . . . .	192
1. Bedeutung und Funktionen eines Seehafens . . . . .	192
2. Die Verkehrsfunktion des Seehafens . . . . .	193
3. Die Hafenindustrie . . . . .	194
4. Infrastruktur und Suprastruktur des Hafens . . . . .	194
5. Staatsaufgaben und Privatwirtschaft im Hafen . . . . .	195
6. Der Hafen als Gegenstand der raumbezogenen Planung . . . . .	196
7. Grundsätze des Planungsrechts . . . . .	198
8. Grundsätze des Enteignungsrechts . . . . .	199
3. Kapitel	
Der Ausbau des Hamburger Hafens . . . . .	201
1. Planung der Entwicklung und Planungsschritte . . . . .	201
2. Technische Bedingungen und Zeitbedarf des Hafenausbaus . . . . .	202

3. Das Gebot der Konkretisierung im Enteignungsrecht und im Planungsrecht . . . . .	203
4. Die hafentrechtliche Planfeststellung nach dem Hafentrechtentwicklungsgesetz . . . . .	204

TEIL IV  
ANLAGEN

Anlage 1	
Gesetz über die Erweiterung des Hamburger Hafens (Hafentrechtentwicklungsgesetz) vom 30. Oktober 1961 in der zuletzt geltenden Fassung . . . . .	209
Anlage 2	
Hafentrechtentwicklungsgesetz (HafentrechtEG) vom 25. Januar 1982 mit Karte (nach Seite 228) . . . . .	218
Anlage 3	
Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Hafentrechtentwicklungsgesetz (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/3205, 24. 2. 1981) . . . . .	234
Anlage 4	
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft: Entwurf eines Hafentrechtentwicklungsgesetzes, Stand vom 24. Januar 1980 . . . . .	278
Ausgewählte Literatur . . . . .	288
Sachregister . . . . .	289
Anlage 5	
Bildplan des Hamburger Hafens . . . . . nach Seite	290

## VORWORT

Planung und Ausbau des Hafens stellen der Gesetzgebung der Freien und Hansestadt Hamburg eine komplexe Aufgabe. Die Entwicklung und insbesondere die Erweiterung des Hafens ist zu sichern und zu ordnen, die Anpassung an die sich wandelnden wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse ist vorausschauend und fortdauernd zu bewerkstelligen, die Nutzung der bereitstehenden oder bereitzustellenden Flächen für den Hafenverkehr, den hafengebundenen Handel und die Hafenindustrie ist zu ermöglichen und zu regeln und insgesamt müssen die Leistungs- und die Konkurrenzfähigkeit des Hamburger Hafens zur Erfüllung der Hafenzwecke dieses internationalen Universalhafens erhalten und verbessert werden. Das Gesetz über die Erweiterung des Hamburger Hafens (Hafenerweiterungsgesetz) vom 30. Oktober 1961 (GVBl. S. 339) mit den Änderungen vom 10. Dezember 1963 (GVBl. S. 229) und vom 21. Januar 1974 (GVBl. S. 12) hatte das Ziel, den Ausbau des Hamburger Hafens im Hafenerweiterungsgebiet sicherzustellen. An seine Stelle ist jetzt das Hafenerweiterungsgesetz (HafenEG) vom 25. Januar 1982 (GVBl. S. 19) getreten, das in weitergreifender Zielsetzung die Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen regelt.

Eine Neuerung des Hafenerweiterungsgesetzes ist die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen, nämlich die vorbereitende Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung); sie bildet gegebenenfalls die Grundlage für eine in dem Gesetz ebenfalls eingeführte planakzessorische Enteignung (§§ 14 ff. HafenEG). Die Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft – Strom- und Hafenbau –, hat die Verfasser gebeten, die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die hafenrechtliche Planfeststellung und Enteignung durch getrennte Rechtsgutachten zu prüfen. Der Begutachtung, die im Frühjahr 1980 abgeschlossen wurde, lag der Gesetzentwurf der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (nach dem Stand vom 24. Januar 1980) zugrunde, aus dem dann die Vorlage des Senats an die Bürgerschaft vom 24. Februar 1981 hervorgegangen ist. Die beiden unabhängig voneinander erstatteten Rechtsgutachten werden hier in der Fassung abgedruckt, die dem Auftraggeber vorgelegt worden ist. Die damals mit den Rechtsgutachten geschriebenen Kurzfassungen dienen der Zusammenfassung und raschen Information. Der eine der beiden Verfasser

hat bei der von dem Istituto Universitario Navale in Neapel am 7. März 1981 zusammen mit dem C. N. R. veranstalteten Konferenz über „Juristische und ökonomische Aspekte der Planung der großen Hafengebiete (Die Erfahrung von Hamburg. Die Planungsprogramme der großen Häfen in Italien)“ in englischer Sprache ein Referat über „Legal Problems of Harbour Planning and Development – The Example of the Hamburg Harbour“ gehalten. Dieser Vortrag bildet überarbeitet und aktualisiert den dritten Beitrag des Bandes.

Die Verfasser danken der Freien und Hansestadt Hamburg für die freundliche Zustimmung zur Veröffentlichung der Gutachten und zum Abdruck der ergänzenden Materialien. Sie danken der Hamburg-Information GmbH, Hamburg 36, für die Erlaubnis zum Abdruck des Bildplanes „Hafen Hamburg“. Die Verfasser sind in besonderem Maße Herrn Dr. Helmut Schulz-Schaeffer, dem Leiter des Justitiariats von Strom- und Hafenaufbau, zu Dank verpflichtet, der den Verfassern die verschiedenartigen Fragen und Beurteilungsgrundlagen vor Augen geführt und den Vortrag in Neapel in Inhalt und stofflicher Darbietung wesentlich gefördert hat. Herrn Professor Dr. Giovanni Quadri, dem Direktor des Istituto di Diritto Pubblico der Facoltà di Economia Marittima des Istituto Universitario Navale in Neapel, danken die Verfasser sehr herzlich für die Zustimmung zum Abdruck des auf seine Einladung hin gehaltenen Vortrages.

Der besondere Dank der Verfasser gilt der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München und ihrem Herausgeberkollegium Sten Gagnér, Arthur Kaufmann und Dieter Nörr, durch deren Einverständnis dieser Band in die Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung der Münchener Universitätschriften der Juristischen Fakultät aufgenommen worden ist. Die Verfasser sind der Ludwig-Maximilians-Universität sehr dankbar, die den Druck dieses Bandes durch einen namhaften Zuschuß aus den Mitteln der Münchener Universitätschriften gefördert hat.

München und Heidelberg, im September 1982

Peter Badura · Eberhard Schmidt-Aßmann

## EINLEITUNG

Eine der wichtigsten Aufgaben der Hafenplanung ist die rechtzeitige Sicherstellung ausreichenden Geländes für die Erweiterung und die sonstige Entwicklung des Hafens. Eine rechtsstaatliche Erfüllung dieser Aufgabe setzt gesetzliche Grundlagen voraus, die eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Ordnung und Regelung für die Planung, die Beschaffung geeigneten Geländes und die Nutzung bereitstellen. Das jeder rechtlichen Erfassung von Planung und Planverwirklichung eigentümliche Moment der Zeit fällt bei der Planung und Entwicklung des Hafenausbaus besonders ins Gewicht. Der Hafenausbau muß auf verhältnismäßig lange Sicht in Angriff genommen und gesichert werden, weil praktische und rechtliche Gründe einen hohen Zeitbedarf erzwingen. Die geplante Hafenentwicklung und die Durchführung eines sich in das Gesamtkonzept einfügenden Ausbauvorhabens bedürfen einer stufenweisen Planung und Planverwirklichung, ohne in einen starr vorwegbestimmten Plan eingepaßt zu werden. Die Unsicherheit der Prognosen über den Fortgang der Verkehrstechnologien und über den Wirtschaftsverlauf und die gebotene Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse verlangen eine möglichst bewegliche und entwicklungs offene Hafenplanung. Bei strikter Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze und bei sachgerechter Berücksichtigung und Abwägung der betroffenen Rechte, Interessen und öffentlichen Belange muß die durch Gesetz zu schaffende Ordnung der Planung doch eine effektive, zeitgerechte und berechenbare Planung ermöglichen.

Das Hafenentwicklungsgesetz vereinigt normative Planungsentscheidungen mit Ermächtigungen für administrative Planungsakte. Es umreißt die Planungsaufgabe, spricht Planungsrichtlinien aus und trifft Gebietsausweisungen (§§ 1, 2 HafenEG). Zu den gesetzlich bereitgestellten Instrumenten der Hafenentwicklung und Plandurchführung gehören die Hafenplanungsverordnungen, die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen und die Enteignung (§§ 4 ff., 14, 15 HafenEG). Diese haferechtliche Planung durch Gesetz und aufgrund Gesetzes stellt eine sonderrechtliche Planung und Nutzungsregelung dar, die das städtebauliche Planungsrecht für einen Anwendungsbereich verdrängt, sich aber in das Recht der Raumordnung und Landesplanung einfügt. Obwohl rechtlich im wesentlichen als raumbezogene Planung geregelt, ist die Planung und

Entwicklung des Hafens in hervorgehobenem Maße ein Vorgang des Wirtschaftslebens und ein Gegenstand der Wirtschaftspolitik. Dieses Element der Hafenplanung äußert sich allgemein in der die Hafenenwicklung und die Hafenzwecke bestimmenden Richtlinie des „Universalhafens“ und spezifisch auch in den besonderen Vorschriften über die Hafenindustrie, mit denen die existentielle Industriefunktion des Seehafens ausdrücklich anerkannt wird (§§ 1, 14 Abs. 4 HafenEG). Faktoren der hafengewirtschaftlichen Steuerung sind die Entwicklung des Hafens, die normativen Regelungen der Nutzungen im Hafengebiet, die Bereitstellung von Verkehrseinrichtungen und überhaupt der Infrastruktur und schließlich die vertraglichen Nutzungsbestimmungen im Rahmen der Hafenzwecke mit Hilfe des staatlichen Eigentums an den Hafengrundstücken. Es ist eine in § 1 Abs. 5 HafenEG nunmehr ausdrücklich niedergelegte hamburgische Tradition, daß die für die privatwirtschaftliche Hafennutzung benötigten Grundstücke zu dauerndem Eigentum des Staates erworben werden. Dies und die Vermietung der Grundstücke an private Hafenunternehmer einschließlich der Industrieunternehmen geschieht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg.

Das in Hamburg für die Hafenerweiterung in Betracht kommende Gebiet (siehe die Ausweisung des Hafenerweiterungsgebietes durch § 2 HafenEG in Verbindung mit den Anlagen) besteht zum größten Teil aus tiefliegenden Flächen, die zum Schutz gegen Sturmfluten und zum Erreichen einer ausreichenden Belastbarkeit aufgehöhrt werden müssen. Die Geländeaufrhöhung kann in wirtschaftlich vertretbarer Weise nur durch Aufspülung von Boden ausgeführt werden, der bei Unterhaltung, Herstellung und Vertiefung von Hafenbecken und Wasserwegen als Baggergut anfällt. Diese vorbereitende Herrichtung von Flächen des Hafenerweiterungsgebietes für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) ist Gegenstand der neuen Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen und ggf. der planakzessorischen Enteignung. Sie ist ein relativ verselbständiger Entwicklungsabschnitt des Hafenausbaus. Von dieser in einer frühen Phase des gesamten Zeitverlaufs eines Ausbauvorhabens zu treffenden Planungsentscheidung gehen unmittelbare Wirkungen aus, außerdem aber auch mittelbare Wirkungen durch Festlegungen für das weitere Vorgehen. Die Folgewirkungen sind unvermeidbar, obwohl im Zeitpunkt der Planfeststellung eine Endausbauplanung für das in Angriff genommene Ausbauvorhaben noch nicht vorliegen kann und obwohl zu diesem Zeitpunkt eine abschließende Beurteilung dieser mittelbaren Wirkungen und der weiteren Folgemaßnahmen noch nicht möglich ist.

Die mit der Planfeststellung, zugleich in Vorwegnahme des sachlichen Hauptinhalts einer möglicherweise folgenden Enteignung, getroffene

Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorbereitungsmaßnahmen als Phase eines abschnittsweise und gleitend zu planenden und durchzuführenden Ausbauvorhabens muß durch das Gesetz so ausgestaltet sein, daß sie dem Gebot der Konkretisierung einer Planungsentscheidung, durch die private Belange berührt werden, dem Gebot der sachlich und zeitlich bestimmten Erforderlichkeit des Vorhabens und dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung genügt. Der „eigentumsgestaltenden“ Wirkung der raumbezogenen Planung korrespondiert die eigentumsrechtliche Rechtfertigungsbedürftigkeit einer Planungsentscheidung, die private Rechte berührt. Je nach den Wirkungen des Ausbauvorhabens müssen auch die sonst betroffenen öffentlichen und privaten Belange, z. B. des Wasserhaushalts und des Umweltschutzes, prognostiziert, abgewogen und berücksichtigt werden. Da die Vorbereitungsmaßnahmen nur einen Abschnitt eines – im einzelnen noch nicht festgelegten – Ausbauvorhabens darstellen, das sich seinerseits in die Hafententwicklung insgesamt einzufügen hat, und da die Folgewirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können, muß die bei der Planfeststellung vorzunehmende Abwägung auch an der „umfassenden Planung der Entwicklung des Hafens“ ausgerichtet sein und müssen in die Abwägung die „Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets und die durch diese Planung betroffenen Belange“ einbezogen werden (§ 14 Abs. 2 und 3 HafenEG). Die mögliche Konkretheit, Planmäßigkeit und Folgerichtigkeit des Hafenausbaus muß erreicht werden.

Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen unterliegen Planungen, die Rechte und sonstige Belange Dritter berühren, einem Gesetzesvorbehalt. Für ein Gesetz, das eine Planungsaufgabe regelt und eine Ermächtigung für administrative Planungsakte begründet, gelten insbesondere die rechtsstaatlichen Bestimmtheiterfordernisse für den Inhalt und das Verfahren der Planung. Für die hier zu betrachtende Planungsentscheidung, die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen, stellt sich zusätzlich das Problem des gestuften Aufbaus der Planung und Plandurchführung mit Hilfe ineinandergreifender Teilentscheidungen. Die grundlegende Schwierigkeit aller Teilentscheidungsmodelle liegt darin, den Teilentscheidungsgehalt so zuzuschneiden, daß er einerseits vermittels seines eigenständigen Gehalts zur Stabilisierung des Gesamtprojekts beitragen kann, ohne in Festschreibungen zu verfallen, die sich im Augenblick der Teilentscheidung noch nicht abschließend beurteilen und folglich auch nicht verantworten lassen. Jeder Aufbau eines Teilentscheidungs-systems ist folglich eine Gratwanderung. Das gesetzlich geregelte Planungsverfahren muß die notwendige „Verknüpfung“ der Teilentscheidungen mit dem größeren Zusammenhang des Entwicklungsvorhabens leisten. Planung ist ein ge-

ordneter Entscheidungsprozeß. Eine Gliederung in mehrere Phasen wäre gar nicht möglich, wenn man für jede Phase wieder die gleichen Aufgaben der Informationsverarbeitung und Entscheidung festlegte. Planung beruht gerade auf dem Gedanken fortschreitender Selektion von Handlungsalternativen, zunehmender Konkretisierung und Programmverdichtung. Dieser Eigenart der Planungsaufgabe muß das Gesetz Rechnung tragen.

Die planakzessorische Enteignung unterliegt den rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Anforderungen an eine Enteignungsregelung. Dabei ist schon im Rahmen der Regelung der Planfeststellung zu beachten, daß diese die wesentlichen enteignungsrechtlichen Entscheidungen vorwegnimmt (§ 15 Nr. 1 und 2 HafentEG). Die Vorbereitungsmaßnahmen sind zwar ein Durchgangsstadium, sie haben jedoch nicht nur vorbereitenden und nicht nur vorübergehenden Charakter. Auch für sie und schon für sie ist daher eine Vollenteignung der benötigten Flächen gerechtfertigt. Die zeitliche Erforderlichkeit der Enteignung ist trotz fehlender Endausbauplanung und trotz möglicher Ungewißheit über den weiteren Verlauf der Planung und Planausführung gegeben. Die beiden wesentlichen Maßstäbe des Verfassungsrechts für eine Enteignungsermächtigung sind, daß die Enteignung dem Wohl der Allgemeinheit dient (Enteignungszweck) und daß sie nach den konkreten Umständen das Einzelfalles zum Wohle der Allgemeinheit geboten ist (Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit). Diese Kriterien sind der Ausgangspunkt auch zur Beurteilung der Frage, ob die Hafenindustrie bei Grundstücken im Hafengebiet Enteignungszweck sein darf. Nach der bisher praktizierten und im Hafentwicklungsgesetz vorausgesetzten Gestaltung ist die Hafenindustrie Sache privatwirtschaftlicher Unternehmer, wenngleich die Bereitstellung von Grundstücken der öffentlichen Hand im Hafengebiet für Zwecke der Hafenindustrie als öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird. Nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Enteignungsrechts können die wirtschaftswissenschaftliche Begriffsbildung und die wirtschaftspolitische Beurteilung für sich allein nicht den Ausschlag geben, auch kann eine vage oder zeitweilige Standortaffinität eines Unternehmens oder Gewerbezweiges nicht ausreichen. Anders ist es, wenn eine konkrete strukturpolitische oder hafenstrukturelle Bedingtheit gegeben ist, die die enteignungsrechtlichen Voraussetzungen des Wohls der Allgemeinheit erfüllt.

Die Vorlage des Senats für das Hafentwicklungsgesetz und ebenso das von der Bürgerschaft verabschiedete Gesetz weichen in verschiedener Hinsicht, auch in den hier besonders interessierenden Bestimmungen der §§ 1, 14 ff. HafentEG, von dem Entwurf der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft ab, auf den sich die beiden Rechtsgutachten

beziehen. Diese Änderungen sind hier nicht im einzelnen darzulegen und zu kommentieren. Einige Punkte sind jedoch hervorzuheben, weil sie für das Verständnis der Begutachtungen von Bedeutung sein könnten.

Die Kennzeichnung der Gründe, aus denen das Gesetz die Notwendigkeit der Hafententwicklung ableitet und die ein Ausbaivorhaben der Hafenerweiterung und der Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens rechtfertigen können, ist anschaulicher detailliert worden. Es wird nun ausdrücklich auf die Aufrechterhaltung der „Konkurrenzfähigkeit“ des Hamburger Hafens abgestellt und die Notwendigkeit genannt, dem Hafen aus strukturpolitischen Gründen ein festes Ladungsaufkommen zu sichern (§ 1 Abs. 2 Satz 2 HafenEG). Die Eigenart der Hafenplanung als „Sonderplanung“ außerhalb der städtebaulichen Bauleitplanung wird in § 1 Abs. 3 HafenEG bekräftigt. Die Planungsrichtlinie des „Universalhafens“ wird bei der Umschreibung der Hafenzwecke noch einmal betont (§ 1 Abs. 4 HafenEG). Die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen wird ausdrücklich als für die Hafententwicklung erforderlich benannt. Die Tilgung des vielleicht mißverständlichen juristischen Kunstwortes „widmen“ ändert nichts daran, daß nach wie vor das Erwerben und Behalten der für die Hafenzwecke nötigen Grundstücke des Hafengebiets und damit die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen als eine öffentliche Aufgabe des Staates deklariert und geregelt sind (§ 1 Abs. 5 HafenEG).

Durch eine Verschiebung in der Paragraphenzählung ist der § 15 des Entwurfs der Behörde jetzt der § 14 des Gesetzes (Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen) und ist der § 16 des Entwurfs der Behörde jetzt der § 15 des Gesetzes (Enteignung). Die beiden Rechtsgutachten folgen naturgemäß der Zählung des Entwurfs der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft. In der Bestimmung des § 14 Abs. 2 HafenEG ist die Richtlinie für die Planrechtfertigung entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die vorher verfahrensrechtlich gefaßt war, jetzt materiellrechtlich formuliert. Der jetzt auch aufgenommene ausdrückliche Hinweis darauf, daß die Vorbereitungsmaßnahmen „im Rahmen einer umfassenden Planung der Entwicklung des Hafens“ in bestimmter Weise geboten sein müssen, charakterisiert ein „Bindeglied“ zwischen der Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets im Gesetz und der Prognose des konkreten örtlichen und zeitlichen Bedarfs für den Hafenausbau im Plangebiet. Als Grundlage für das Fortschreiten der Hafenerweiterung wird der Senat in Zukunft in Abständen von etwa fünf Jahren darlegen, wie er die Tendenzen der Hafententwicklung beurteilt und welcher Flächenbedarf jeweils nur durch Maßnahmen im Hafenerweiterungsgebiet gedeckt werden kann (siehe die Begründung der Vor-

lage unter A II 4.2). In § 14 Abs. 3 HafenEG ist das rechtsstaatliche Abwägungsgebot niedergelegt, abgestellt auf die Eigenart der Vorbereitungsmaßnahmen als Phase im Zuge des Hafenausbaus. Eine spezifische Ausformung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Abwägungsgebots für den Flächenbedarf der Hafenindustrie als Gegenstand der „Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets“ findet sich in § 14 Abs. 4 HafenEG. Die in der Fassung des Entwurfs in den gesetzestechnischen Regelungszusammenhang der Planfeststellung eingebettete Bestimmung über die nach anderen Gesetzen erforderlichen Fachplanungen, die nicht Voraussetzung für die Enteignung zur Plandurchführung sein sollen, findet sich jetzt in § 15 Nr. 2 HafenEG.

In die Gesetz gewordene Fassung des Hafentwicklungsgesetzes sind die §§ 1, 14 ff. HafenEG in der Formulierung der Vorlage des Senates eingegangen.

TEIL I

PLANUNG DER HAFENENTWICKLUNG IN HAMBURG  
UND ENTEIGNUNG  
ZUM ZWECKE VON VORBEREITUNGSMASSNAHMEN  
FÜR DIE HAFENERWEITERUNG

Rechtsgutachten von Peter Badura



## 1. KAPITEL

### DER GUTACHTENAUFTRAG

1. Die Planung der Hafenentwicklung und der Ausbau des Hafens sind in der Freien und Hansestadt Hamburg gegenwärtig durch das Gesetz über die Erweiterung des Hamburger Hafens (Hafenerweiterungsgesetz) vom 30. Oktober 1961 (GVBl. S. 339) in der Fassung der Änderungsgesetze vom 10. Dezember 1963 (GVBl. S. 229) und 21. Januar 1974 (GVBl. S. 12) geregelt. Dieses Gesetz legt in dem gesetzlich ausgewiesenen Hafenerweiterungsgebiet Beschränkungen zur Sicherung der Hafenerweiterung fest und enthält eine ausführliche Regelung über die Enteignung von Flächen des Hafenerweiterungsgebietes zugunsten der Freien und Hansestadt Hamburg.

In Rücksicht auf neue und sich abzeichnende Bedürfnisse der Hafenentwicklung und zur Anpassung an die heutigen Vorstellungen und Grundsätze des Planungsrechts ist eine durchgreifende Novellierung des Hafenerweiterungsgesetzes und seine Neufassung als „Hafenentwicklungsgesetz“ beabsichtigt. Ein Entwurf für dieses Gesetz, ausgearbeitet von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft – Strom- und Hafenbau –, liegt vor (Stand vom 24. Januar 1980).

2. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat den Unterzeichnenden beauftragt, sich gutachtlich zu dem Entwurf des Hafenentwicklungsgesetzes zu äußern und folgende Fragen zu prüfen:

- a) Ist es dem Landesgesetzgeber im Hinblick auf Art. 14 GG verfassungsrechtlich möglich,  
die Vollenteignung gemäß § 16 und § 1 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs nach dem Stand vom 24. 1. 1980 auf einen Plan zu stützen, der sich gemäß § 15 dieses Entwurfs auf die Vorbereitungsmaßnahmen für Hafenzwecke (insbesondere die Aufhöhung des Geländes) beschränkt?  
Oder ist es verfassungsrechtlich geboten,  
die Enteignung von einer vollziehbaren Planung des Endausbaues des Hafens abhängig zu machen?
- b) Zwingt das verfassungsrechtliche Abwägungsgebot, die Endausbauplanung zur Voraussetzung der vorgenannten Enteignung zu machen, um nachbarrechtlichen Rechtsschutzinteressen gerecht zu werden?
- c) Kommt eine Zwischenlösung in Frage, die eine stärkere Konkretisierung der Planung vorsieht als § 15 des Entwurfs, aber doch nicht zur Abfassung eines Endausbauplanes zwingt?

- d) Im vorstehenden Rahmen soll außerdem die Problematik
- der Gesetzgebungszuständigkeit Hamburgs für den Entwurf und
  - der Einbeziehung des Geländes für Hafenindustrie in das dem Gemeinwohl dienende Enteignungsobjekt Hafen behandelt werden.

3. Der Entwurf für ein Hafenentwicklungsgesetz gliedert sich in I. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 bis 5), II. Sicherung und Ordnung der Hafentwicklung (§§ 6 bis 14), III. Planfeststellung und Enteignung (§§ 15 bis 18) und IV. Schlußvorschriften (§§ 19 bis 22).

Die Bestimmung des § 1 lautet in der Fassung des Entwurfs:

§ 1

Hafenentwicklung

- (1) Dieses Gesetz dient der Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen.
- (2) Die Hafenentwicklung erfolgt durch Hafenerweiterung und Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens im Rahmen der hamburgischen Raumordnung. Sie ist zur ständigen Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse notwendig, um
  1. die Stellung des Hamburger Hafens als internationaler Universalhafen aufrechtzuerhalten und
  2. die aufwendige öffentliche Infrastruktur möglichst wirkungsvoll für Hafenzwecke zu nutzen.
- (3) Das Hafengebiet ist für Hafenzwecke bestimmt. Es soll gemäß § 5 Abs. 6 des Bundesbaugesetzes nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen werden.
- (4) Die Hafenzwecke umfassen die Hafenverkehrswirtschaft, den hafengebundenen Handel und die Hafindustrie. Zur Hafindustrie gehören
  1. industrielle Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen sowie
  2. Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit Unternehmen im Sinne der Nummer 1 räumlich verbunden zu sein.
- (5) Die Hafenentwicklung sowie die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen obliegen als öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg. Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll die Freie und Hansestadt Hamburg das Eigentum an den Grundstücken des Hafengebietes erwerben. Die ihr gehörenden Grundstücke sind dieser Aufgabe gewidmet.

Das Hafenerweiterungsgesetz sieht unter bestimmten Voraussetzungen eine Enteignung für Hafenzwecke vor. In dem Entwurf für ein Hafentwicklungsgesetz ist für bestimmte Vorhaben der Hafenerweiterung eine Planfeststellung vorgeschrieben. Die Enteignung von Grundstücken ist insoweit planakzessorisch ausgestaltet. Die hierfür maßgeblichen Vorschriften sind in dem Entwurf wie folgt gefaßt:

§ 15

Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen

- (1) Soweit Teile der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) in Anspruch genommen

werden sollen, legt die zuständige Behörde die Grenzen dieses Gebiets durch Planfeststellungsbeschuß fest. Dabei sind die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange, insbesondere die Belange der Wasserwirtschaft, der Landeskultur und des Umweltschutzes, so abzuwägen, daß das Ergebnis sachgerecht ist. Der Planfeststellungsbescheid ist dem Antragsteller und den Betroffenen zuzustellen. Im übrigen gilt das Hamburgische Verwaltungsverfahrensgesetz – HmbVwVfG – vom 9. November 1977 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 333, 402) in der jeweils geltenden Fassung mit Ausnahme seines § 73 Absatz 3 Satz 2.

(2) In den Erläuterungen hat der Träger des Vorhabens darzulegen, warum Art und Umfang des zu erwartenden hafengewirtschaftlichen Flächenbedarfs sowie die Lage des Planungsgebiets die Vorbereitungsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich machen.

(3) Bei Vorbereitungsmaßnahmen von unwesentlicher Bedeutung kann von der Planfeststellung abgesehen werden. Vorbereitungsmaßnahmen können ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist.

(4) Nach anderen Gesetzen erforderliche Fachplanungen sind nicht Voraussetzung für die Enteignung zur Durchführung des Planes nach Absatz 1. Die durch sie zu regelnden öffentlich-rechtlichen Beziehungen werden von der Konzentrationswirkung des Planes nach Absatz 1 (§ 75 HmbVwVfG) nicht erfaßt.

(5) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt begonnen, in dem das für seine Durchführung benötigte Gelände zur Verfügung steht, so tritt er außer Kraft.

## § 16

### Enteignung

Für die Enteignung gelten im Hafengebiet die Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung mit folgenden Abweichungen:

1. Eines Enteignungsplanes (§ 6 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes) bedarf es nicht, wenn dem Vorhaben ein Plan nach § 15 oder nach anderen gesetzlichen Vorschriften zugrunde liegt. Das Enteignungsverfahren kann erst eingeleitet werden, wenn der den Enteignungsplan ersetzende Plan vollziehbar ist; dieser Plan ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen.
2. Zur Durchführung der in Nr. 1 genannten Pläne ist in der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets die Enteignung zulässig, wenn ein freihändiger Erwerb der betroffenen Grundstücke zu angemessenen Bedingungen nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist; weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
3. Bei der Enteignung von Grundstücken der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets ist eine Verwendungsfrist nicht festzusetzen.
4. Bei der Bemessung der Entschädigung für Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet bleiben außer Betracht:
  - a) Wertänderungen, die infolge der Hafenerweiterung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes – für die vom Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 339) erfaßten Grundstücke nach dessen Inkrafttreten – eingetreten sind;
  - b) wertsteigernde Veränderungen, die unter Verstoß gegen § 6 dieses Gesetzes oder eine aufgrund dieser Vorschrift erlassene Rechtsverordnung vorgenommen worden sind.
5. Entschädigung in Land kann nur nach Maßgabe des § 17 beantragt werden.

6. Für Grundstücke der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets, die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes enteignet werden, kann die Rückübereignung nur nach Maßgabe des § 18 gefordert werden.

Gegenstand der Planfeststellung nach diesen Vorschriften ist die „vorbereitende Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung)“ von im Hafenerweiterungsgebiet/Zone I belegenen Flächen. Das dieser „Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen“ unterliegende Vorhaben umfaßt die Aufhöhung der erfaßten Flächen mit Baggergut, das diesen Flächen selbst oder anderen Gebieten, insbesondere den Wasserstraßen und Hafenbecken Hamburgs, entnommen worden ist, und die Veränderung der erfaßten Flächen im Zuge von Bodengewinnungsmaßnahmen für Zwecke der Aufhöhung.

Vorbereitungsmaßnahmen sind planfeststellungspflichtig, wenn die erfaßten Flächen zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke „in Anspruch genommen werden sollen“ (Ausnahmen: § 15 Abs. 3). In dieser Formulierung wird die sachlich und zeitlich bestimmte Erforderlichkeit der Vorbereitungsmaßnahmen als Phase eines Ausbauvorhabens ausgedrückt. Der Planfeststellungsvorbehalt gilt – soweit nicht eine der Ausnahmen des § 15 Abs. 3 gegeben ist – ohne Rücksicht darauf, ob die Flächen der privatrechtlichen Verfügung der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehen, ob also die Notwendigkeit einer Enteignung in Betracht gezogen werden muß<sup>1</sup>. Sofern eine Enteignung der durch die Planfeststellung ausgewiesenen Flächen sich als nötig erweist, ist der festgestellte Plan dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen; die Planfeststellung ersetzt einen Enteignungsplan nach § 6 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes vom 14. Juni 1963 (GVBl. S. 77). Dies ist in § 16 Nr. 1 des Entwurfs ausdrücklich geregelt.

Die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen ist ein Vorgang der Fachplanung im Rahmen der hamburgischen Raumordnung (§ 1 Abs. 2 des Entwurfs). Für die Durchführung dieses hafenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens sind die Vorschriften der §§ 72 ff. des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 9. November 1977 (GVBl. S. 333, 402) maßgebend (§ 15 Abs. 1 Satz 3).

<sup>1</sup> Da der Ausdruck „Flächen werden in Anspruch genommen“ häufig in einem enteignungsrechtlichen Sinn gebraucht wird, ist zu unterstreichen, daß es sich hier nicht um eine nur enteignungsrechtliche Planfeststellung handelt.

## 2. KAPITEL

# RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DIE HAFENENTWICKLUNG IN HAMBURG

Der Hamburger Hafen hat seit Jahrhunderten die Stadt und den Staat Hamburg geprägt. Er hatte und hat eine tragende Bedeutung für das Wirtschaftsleben der Hansestadt und ist auch ein ausschlaggebendes Moment für die staatliche und politische Stellung und Entwicklung Hamburgs. Darüber hinaus hat der Hamburger Hafen eine wichtige Funktion für den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik Deutschland und Europas.

Das besondere und kennzeichnende Gewicht des Hafens kommt verfassungsrechtlich darin zum Ausdruck, daß der Vorspruch der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 mit dem Satz anhebt: „Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als Welthafenstadt eine ihr durch Geschichte und Lage zugewiesene, besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volke zu erfüllen“<sup>2</sup>. Die Wirtschaftspolitik Hamburgs und vor allem die Planungen und Maßnahmen zur Hafenentwicklung finden in dieser programmatischen Festlegung einen Auftrag und eine Richtschnur.

### I. Das Hafenerweiterungsgesetz 1961/1974 (HEG)

#### 1. *Sicherung des Hafenausbaus*

Der Ausbau des Hamburger Hafens im Hafenerweiterungsgebiet wird nach den Bestimmungen des Hafenerweiterungsgesetzes sichergestellt. Die Ausweisung des Hafenerweiterungsgebietes beruht auf dem Gesetz; sie knüpft an vorangegangene und zum Teil weit zurückreichende Planungs- und Vorsorgeentscheidungen an (§ 1 HEG). Die wesentlichen Instrumente für die Sicherung der Hafenerweiterung sind die Veränderungssperre (§ 2 HEG) und das Vorkaufsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 5 HEG). Die §§ 6 ff. HEG bilden die Rechtsgrundlage für die Enteignung von Flächen des Hafenerweiterungsgebietes.

<sup>2</sup> Dazu C. H. GLATZ/D. HAAS, Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, JöR 6, 1957, S. 223/227.

2. *Die Senatsvorlage für das Hafenerweiterungsgesetz  
und die Denkschrift  
„Grundlagen für den künftigen Ausbau des Hafens Hamburg“*

Die Senatsvorlage für das Hafenerweiterungsgesetz und die der Vorlage beigegebene Denkschrift „Grundlagen für den künftigen Ausbau des Hafens Hamburg“ (Strom- und Hafenbau, August 1960)<sup>3</sup> legen die kurz- und längerfristigen Erfordernisse des Hafenausbaus und die Grundsätze der Hafenplanung dar.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Hafenplanung ist – so wird ausgeführt – die rechtzeitige Sicherstellung ausreichenden Hafenerweiterungsgeländes. Die Abschätzung des Raumbedarfs kommender Entwicklungen ist schwierig. Man muß dazu Überlegungen über die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des einem Hafen zugeordneten Hinterlandes und seine Verkehrserschließung sowie über Entwicklungstendenzen in Weltwirtschaft und -verkehr anstellen, aber auch das, was andere Häfen in dieser Hinsicht tun, zum Vergleich heranziehen.

Eine Schlüsselrolle bei der Hafenerweiterung nimmt die rechtzeitige Bereitstellung geeigneter Flächen ein. Hierzu wird erläutert, daß die Verwendung des Hafenerweiterungsgeländes für Hafenumschlag oder Hafenindustrie eine frühzeitige Aufschließung erfordert. Diese umfaßt sowohl die Aufhöhung der durchweg niedrig gelegenen Flächen als auch ihren Anschluß an die Verkehrs- und Versorgungsnetze. Die Aufhöhung kann in wirtschaftlich vertretbarer Weise nur durch Aufspülung von Boden durchgeführt werden, der bei Unterhaltungsbaggerungen im Hafen und bei der Vertiefung von Hafenbecken und Elbarmen anfällt. Die Aufhöhung ist von dem Anfall des Baggerbodens abhängig. Das aufgehöhte Gelände muß weiter längere Zeit ablagern, bevor es bebaut werden kann. Die Aufhöhung muß daher so rechtzeitig erfolgen, daß das Gelände im Zeitpunkt des Bedarfs baureif zur Verfügung steht und weitere Aufschließungsarbeiten – wie der Bau von Straßen, Eisenbahnanlagen und Kanälen – rechtzeitig durchgeführt werden können.

Diese gegenseitigen Abhängigkeiten von Hafenplanung, Hafennutzung, Bagger- und Spülprogramm bedingen langfristige und großräumige Dispositionen und eine rechtzeitige Bereitstellung der benötigten Flächen. Daher muß auch der Grunderwerb in diese Maßnahmen einbezogen werden.

<sup>3</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 158 vom 8. August 1961 und Anlage 2.

Auf dieser Grundlage rechtfertigt der Senat die Vorlage damit, daß mit den vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen eine rechtzeitige Aufschließung des Hafenerweiterungsgeländes durch Bereitstellung der erforderlichen Spülfelder für die zügige Fortführung der Elbvertiefung und – gekoppelt damit – die Aufhöhung des Hafenerweiterungsgeländes nicht möglich sei. Es bedürfe einer gesetzlichen Grundlage für die notwendigen Enteignungen. Bei dem Hafenerweiterungsgesetz handle es sich nicht um planerische oder raumordnende Maßnahmen, sondern um den Ausbau und die Erweiterung des Hafens als eines überragenden Wirtschaftsfaktors für Hamburg und die gesamte Bundesrepublik Deutschland<sup>4</sup>.

Die Denkschrift erläutert die Notwendigkeit der Sicherung ausreichenden Hafenerweiterungsgeländes und schildert die bisherigen Raumsicherungsmaßnahmen für den Hafen Hamburg seit dem Generalplan 1882. Es sei eine weitsichtige Raumsicherung und Aufschließung von Gelände für Hafenzwecke erforderlich, wozu auch die Schaffung eines gewissen Vorrats an vorbereitetem Hafen- und Industriegelände gehöre.

Im Hinblick auf die Generalplanung von 1960 wird als allgemeine Erwägung gesagt: „Der Generalplan für den Hafen muß den Versuch machen, den Raum, der in Zukunft für Hafenerweiterungen in Frage kommt, zu gliedern und das Gelände nach Wasserflächen, Verkehrsflächen, Umschlagflächen und Industrieflächen aufzuteilen. Da – wie das letzte Jahrzehnt deutlich gezeigt hat – sich die Bedürfnisse außerordentlich rasch ändern, andererseits aber niemand auch nur mit einiger Wahrscheinlichkeit voraussagen kann, welche Forderungen in 10 oder 20 Jahren tatsächlich an den Hafen gestellt werden, muß sich diese Generalplanung auf die Festlegung einiger weniger Ausbauachsen beschränken, die wiederum so liegen müssen, daß sie für die ‚ausfüllende‘ Erschließung genügend Bewegungsspielraum lassen“.

Mit besonderer Ausführlichkeit wendet sich die Denkschrift den Fragen der Aufschließung des Hafenerweiterungsgebietes und des Grunderwerbs zu. „Die Aufschließung des Hafenerweiterungsgeländes umfaßt sowohl die Aufhöhung der durchweg niedrig gelegenen Flächen als auch ihren Anschluß an die Verkehrs- und Versorgungsnetze. Dabei muß die Aufhöhung möglichst lange vor dem Anschluß an die Verkehrs- und Versorgungsnetze beendet sein, um Betriebe im Erweiterungsgebiet schnell und geordnet auf sicherem Baugrund aufbauen zu können. Wenn tiefliegende Ländereien nicht rechtzeitig aufgehöhht werden, können nicht wieder gut zu machende Schäden auftreten . . .“

<sup>4</sup> Mitteilung Nr. 158 aaO. S. 1 f. und 10 (zu § 1 Abs. 1).

Der 4. Bericht des Ausschusses für Hafen und Schifffahrt unter Hinzuziehung des Rechtsausschusses über die Vorlage des Hafenerweiterungsgesetzes<sup>5</sup> kommt zu dem Ergebnis, daß eine andere Lösung für die Hafenerweiterung als die in der Senatsvorlage Nr. 158 nicht möglich ist. Der Bericht gibt auch eine kurze Erwägung zu der Gesetzgebungszuständigkeit Hamburgs wieder. Das Hafenerweiterungsgesetz wäre überhaupt nicht anwendbar, wenn das Bundesbaugesetz hier als zuständig herangezogen werden könnte. „Das Hafenerweiterungsgesetz steht vielmehr auf einer Ebene mit dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundesluftfahrtgesetz. Die Frage der Hafenerweiterung gehört allein in die Gesetzgebungskompetenz des Landes Hamburg“.

### 3. Landesplanung durch den Flächennutzungsplan

Die Begründung der Senatsvorlage des Hafenerweiterungsgesetzes weist darauf hin, daß der ursprünglich auf dem Hamburgischen Aufbaugesetz vom 11. April 1949 (GVBl. S. 45) beruhende Aufbauplan nach der auf § 173 Abs. 2 BBauG gestützten hamburgischen Verordnung über die Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz (3. DVO/BBauG) vom 24. Mai 1961 (GVBl. S. 173) als vorbereitender Bauleitplan (Flächennutzungsplan) weitergelte und damit die planerische Grundlage für die zur Erweiterung des Hafens erforderlichen Einzelmaßnahmen bilde<sup>6</sup>.

Der Flächennutzungsplan hat für Hamburg aufgrund der Stadtstaatenklauseln des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306), zuletzt geändert durch § 35 BNatSchG vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3573), die Bedeutung einer landesplanerischen Entscheidung. Denn in den Stadtstaaten ersetzt ein Flächennutzungsplan nach § 5 BBauG die Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung und gelten die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 1 ROG für die Flächennutzungspläne (§§ 5 Abs. 1 Satz 5, 3 Abs. 2 Satz 2 ROG). Der Flächennutzungsplan Hamburgs enthält daher Ziele der Raumordnung und Landesplanung<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache Nr. 43, Oktober 1961.

<sup>6</sup> Mitteilung Nr. 158 aaO. S. 9.

<sup>7</sup> Hierzu W. ZINKAHN/W. BIELENBERG, Raumordnungsgesetz des Bundes, 1965, § 3, Rdnr. 10, und § 5, Rdnr. 6.

#### 4. *Das Zweite Gesetz zur Änderung des Hafenerweiterungsgesetzes vom 21. Januar 1974*

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Hafenerweiterungsgesetzes vom 21. Januar 1974 (GVBl. S. 12) hat den neuen Bedürfnissen und Planungsvorstellungen zur Hafenerweiterung dadurch Rechnung getragen, daß das Hafenerweiterungsgebiet neu abgegrenzt wurde und die bisherigen Ausnahmegebiete, deren volle Einbeziehung in das Regime des Hafenerweiterungsgebietes bisher aufgeschoben war, entfielen. Dies betraf Flächen in den Ortsteilen Finkenwerder und Altenwerder.

In der Änderung des Hafenerweiterungsgesetzes von 1974 kommt die nunmehr getroffene Planungsentscheidung zum Ausdruck, die Hafenerweiterung zunächst im Gebiet Sandauhafen – Altenwerder – Moorburg voranzutreiben. Die dafür maßgeblichen Gründe sind in der Senatsvorlage des Änderungsgesetzes im einzelnen dargelegt<sup>8</sup>.

Als Leitlinie wird auf folgendes abgestellt. In der Hafententwicklung muß neben der Vorsorge für die Möglichkeit weiterer Industrieansiedlungen auch der weitere Bedarf an Umschlaganlagen aufmerksam beachtet werden. Nach der gegenwärtigen Entwicklung des Umschlages an Stückgut, besonders von Containern, ist abzusehen, daß in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts die Kapazität der Containeranlagen am Waltershofer Hafen einschließlich ihrer Erweiterungsmöglichkeiten ausgelastet sein werden. Dann müssen zusätzliche Anlagen in Betrieb genommen werden, die einer längeren Vorbereitung (Planung, Freimachung des Geländes, umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen) bedürfen. Die erforderlichen Bedingungen sind unter weitgehender Ausnutzung vorhandener Infrastruktur, d. h. ohne sehr hohe Vorlaufinvestitionen, nur im Bereich Altenwerder erfüllbar<sup>9</sup>.

#### 5. *Das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 8. März 1979*

Auf die Klage des Eigentümers eines Grundstücks, das zunächst im Hafenerweiterungsgebiet lag, durch das Änderungsgesetz von 1974 aber aus diesem Gebiet herausgenommen wurde, hat der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 8. März 1979 (III ZR 7/78) ausgesprochen, daß die Verweigerung des von der Veränderungssperre nach § 2 HEG betroffenen Eigentü-

<sup>8</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache VII/3278 vom 30. 10. 1973.

<sup>9</sup> Mitteilung des Senats aaO. S. 1.

mers auf einen Übernahmeanspruch (§ 4 HRG) und der Ausschluß eines Anspruchs auf Entschädigung in Geld nicht gegen Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG verstoßen.

Das Gericht befaßt sich, soweit es für die Entscheidung erheblich war, auch mit der Gültigkeit des Hafenerweiterungsgesetzes. Es bejaht die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers. Soweit das Bundesbaugesetz und die Baunutzungsverordnung die Ausweisung von Hafengebieten zuließen, betreffe dies nur die städtebauliche „örtliche“ Planung, die zum „Bodenrecht“ im Sinne des Art. 74 Nr. 18 GG gehöre. Die Befugnis zur Gesetzgebung über die „Seehäfen“ stehe dagegen herkömmlicherweise den betreffenden Ländern zu. Die Zuständigkeit Hamburgs beschränke sich insoweit nicht auf die reine Objektplanung. Als notwendiger Annex dieser Sonderplanung gehörten dazu auch die mit der Entwicklung des Seehafens verknüpften Fragen des Vorkaufsrechts, der Veränderungssperre und der Enteignung. Sie könnten deshalb grundsätzlich auch in einer vom Bundesbaugesetz abweichenden Weise geregelt werden. Die Vorschriften des Bundesbaugesetzes über den Erlaß von Bebauungsplänen (§§ 9, 10) und die Leistung einer Entschädigung bei Veränderungssperren (§ 18) fänden somit für die vom Hamburger Hafenerweiterungsgesetz erfaßten Grundstücke keine Anwendung<sup>10</sup>.

Unter Bezugnahme auf die der Senatsvorlage für das Hafenerweiterungsgesetz beigegebene Begründung geht der Bundesgerichtshof auch auf die besonderen Erfordernisse der Hafenplanung und Hafenentwicklung ein. Das Hafenerweiterungsgesetz lege in § 1 die für den künftigen Ausbau des Hamburger Hafens beanspruchten Grundflächen verbindlich fest. Gelände für künftige Seehafenanlagen stehe aus naturgegebenen Gründen nur noch westlich des Köhlbrand im Raum Altenwerder-Moorburg-Francop-Finkenwerder zur Verfügung. Diese zum großen Teil niedrig, meist im Sturmflutbereich liegenden Flächen müßten zunächst aufgehöhht, d. h. mit Baggergut aufgespült werden, das bei Unhaltungsarbeiten im Hafen und bei der Vertiefung von Hafenbecken und Elbarmen anfalle. Diese Aufgabe könne in wirtschaftlicher Weise nur bewältigt werden,

<sup>10</sup> Die Vorinstanz hatte diese Frage in Übereinstimmung mit der ersten Instanz im Ergebnis ebenso beurteilt. Die §§ 2, 4 HEG regelten eine vom Bundesbaugesetz nicht erfaßte überregionale Sondermaterie (HansOLG Urteil vom 25. 1. 1977 I U 116/76). – Auch das HambOVG machte sich in einem Beschluß vom 23. 10. 1974 (OVG Bs II 51/74) die Auffassung zu eigen, daß es kompetenzrechtlich zulässig sei, neben Bauleitplänen für Zwecke, die nicht oder jedenfalls nicht überwiegend städtebaulicher Art seien, besondere landesrechtliche Regelungen über Planungen zu erlassen, so daß gegen die Gesetzgebungskompetenz Hamburgs für das Hafenerweiterungsgesetz keine Bedenken bestünden.

wenn anfallender Baggerboden sofort auf den Flächen gelagert werde, auf dem er zur Aufhöhung endgültig verbleiben solle. Das aufgehöhte Gelände müsse längere Zeit ablagern, ehe es bebaut werden könne. Die Aufhöhung müsse daher so rechtzeitig erfolgen, daß das Gelände im Zeitpunkt des Bedarfs baureif zur Verfügung stehe und weitere Aufschließungsarbeiten – Bau von Straßen, Eisenbahnanlagen und Kanälen – rechtzeitig durchgeführt werden könnten. Die gegenseitigen Abhängigkeiten von Hafenplanung, Hafennutzung, Bagger- und Spülprogramm bedingten langfristige und großräumige Vorkehrungen und eine rechtzeitige Bereitstellung der benötigten Flächen. Die Änderung der Hafenplanung, wie sie in dem Änderungsgesetz von 1974 hervortrete, erlaube nicht den Schluß, der Umfang der Sicherstellung der Grundstücke sei von vorneherein überzogen gewesen und die öffentliche Hand habe private Flächen gewissermaßen „auf Vorrat“ für ihren Bedarf in Anspruch genommen. Der Raumbedarf kommender Hafenentwicklungen lasse sich bei Seehäfen dieser Bedeutung nicht exakt abschätzen, weil dazu nicht zuletzt auch die wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen in Weltwirtschaft und -verkehr bedacht werden müßten. Da für die Erweiterung des Hamburger Hafens ohnehin nur bestimmte Flächen in Betracht kämen, sei es nicht zu beanstanden, daß das Gesetz den künftigen Bedarf eher etwas größer eingeschätzt habe. Bei einer zu engen Grenzziehung hätte die Gefahr bestanden, daß später doch benötigte Grundstücke in dem für die Bearbeitung erforderlichen Zeitpunkt für die öffentliche Hand nicht verfügbar gewesen wären. Die Rechte des Eigentümers seien ggf. durch den Anspruch auf Rückübertragung („Rückenteignung“, BVerfGE 38, 175) gesichert.

Das Gericht berührt auch die Enteignungsermächtigung in § 6 HEG. Im Hinblick auf den zu entscheidenden Streitfall läßt es die Frage offen, „ob in § 6 HEG die Enteignungsvoraussetzungen erschöpfend umschrieben sind oder ob im Einzelfall noch Fachplanungsakte erforderlich sind“. In jedem Fall ziele das Gesetz auf eine Inanspruchnahme aller für die Hafenerweiterung benötigten Grundstücke unter Übertragung des Eigentums an den Aufgabenträger.

#### *6. Das Urteil des Landgerichts Hamburg vom 23. Februar 1979*

In einer einige Grundstücke in Altenwerder betreffenden Besitzeinweisungssache versagte das Landgericht Hamburg im Urteil vom 23. Februar 1979 (Baul 0 38-41/78) der Freien und Hansestadt Hamburg die aufgrund des Hafenerweiterungsgesetzes begehrte vorzeitige Besitzeinweisung. Die Planung eines Hafens nach dem Hamburgischen Hafenerweiterungs-

gesetz lasse ohne Bebauungsplan und ohne Planfeststellung eine vorläufige Besitzeinweisung nicht zu<sup>11</sup>.

Das Gericht geht davon aus, daß es zur Zeit an den erforderlichen planerischen Grundlagen für das Ausbauvorhaben (Bau eines Container-Terminals in Altenwerder) fehle. Es lägen – erstens – keine zumindest vorläufig vollziehbaren Planfeststellungsbeschlüsse nach den einschlägigen Fachplanungsgesetzen (u. a. Wasserrecht und Straßenrecht) vor. Deren enteignungsrechtliche Notwendigkeit werde durch das Hafenerweiterungsgesetz nicht erübrigt; dieses Gesetz enthalte eine eigene abschließende Sonderregelung für die Planung der Hafenanlagen und die damit verbundenen vielfältigen Infrastrukturmaßnahmen nicht. Das Erfordernis zumindest vorläufig vollziehbarer Planfeststellungsbeschlüsse als Voraussetzung einer vorzeitigen Besitzeinweisung entspreche einem rechtsstaatlichen Gebot. Denn die Besitzeinweisung sei im Verhältnis zur Planfeststellung schon als solche Ausführung und damit Teil der Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses. Für die Frage nach den planerischen Voraussetzungen für den Zugriff auf das private Grundeigentum werde nicht isoliert auf den ersten Bauabschnitt (Ausheben des Baggersees an der für das Hafenbecken vorgesehenen Stelle und Aufspülen des dabei anfallenden Mischbodens auf die übrigen, für die Infrastrukturmaßnahmen vorgesehenen Flächen), sondern auf die Ausbauplanung Altenwerder insgesamt abzustellen sein. Insofern läge der Streitfall anders, als wenn es um eine Enteignung nur für Zwecke der Verwendung von Baggergut zur Aufspülung gehe, ohne daß die spätere Verwendung der aufzuhöhenden Flächen nach Art und Zeitpunkt für den Ausbau des Hafengeländes feststehe. Auch würde die Besitzeinweisung das Abwägungsgebot durch Vorwegnahme verletzen.

Es fehle – zweitens – an der für den Ausbau Altenwerders zum Container-Terminal erforderlichen Aufstellung des Bebauungsplanes nach Maßgabe des Bundesbaugesetzes. Die Hafenplanung sei Gegenstand der städtebaulichen Bauleitplanung (§§ 5 Abs. 2 Nr. 7, 9 Abs. 1 Nr. 9 BBauG; § 11 BauNVO)<sup>12</sup>. Das Hafenerweiterungsgesetz stelle weder eine hinreichende planungsrechtliche Regelung der besonderen Objektplanung für den Hafen dar, noch gebe es hinreichende fachplanerische Ermächtigun-

<sup>11</sup> Abgekürzt abgedruckt in DVBl. 1979, 321.

<sup>12</sup> Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 18 GG stehe einer landesrechtlichen Regelung der Planungsaufgabe „Hafenerweiterung“ nicht entgegen, da der Regelungsgegenstand nicht ausschließlich städtebaulicher Natur sei. Die überregionale Bedeutung der Hafenerweiterung vermöchte eine landesrechtliche Objektplanung zu rechtfertigen. Das Hafenerweiterungsgesetz sei nicht wegen fehlender Landeskompetenz verfassungswidrig.

gen für Planfeststellungen mit hafendrechtlichen Vorhaben als Regelungsgegenstand. Es könne deshalb die sonst erforderliche Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz nicht ersetzen, es habe nämlich nur vorbereitenden und sichernden Charakter. Es sei nicht als Fachplanungsgesetz anzusehen, sondern eher als eine normative fachliche Nutzungsregelung der betroffenen Flächen zum Schutze konkreter fachlicher Belange. Hätten die die Enteignung betreffenden Regelungen des Hafenerweiterungsgesetzes auch die Inanspruchnahme von Flächen für endgültige Ausbaumaßnahmen zum Gegenstand haben sollen, hätten hierfür die planungsrechtlichen Voraussetzungen geregelt werden müssen. Wollte man das Gesetz als Grundlage für endgültige Ausbaumaßnahmen im gesamten Hafenerweiterungsgebiet ausreichen lassen, liefe dies auf eine infolge Mangels an Gesetzesinhalt pauschale Übertragung einer norm- (Bebauungsplan) suspendierenden Plangestaltungsmacht auf die Exekutive hinaus, die wegen Verstoßes gegen den Gesetzesvorbehalt unzulässig sei. Entgegen dem Wesen rechtsstaatlicher Planung, wonach jede hoheitliche Planung rechtlichen Bindungen unterworfen sein müsse, deren Einhaltung der gerichtlichen Kontrolle zugänglich sei, unterwerfe das Hafenerweiterungsgesetz den Planungsträger weder in formeller noch in materieller Hinsicht rechtlichen Bindungen für die Ausbauplanung des Hafens im Hafenerweiterungsgebiet. Diesen Mangel könnten auch die verschiedenen Hafenerweiterungspläne der Hamburger Exekutive nicht überwinden, so der Hafen-Entwicklungsplan vom April 1976 und die Ausbauplanung Altenwerder vom September 1977.

Die begehrte vorzeitige Besitzeinweisung zur Umgestaltung des Wohngebietes Altenwerder in eine Container-Umschlaganlage könne somit nicht allein auf § 10 Hafenerweiterungsgesetz (gemeint wohl: § 12 HEG) gestützt werden, sondern müsse den planerischen Erfordernissen des Bundesbaugesetzes und der einschlägigen sektoralen Fachplanungsgesetze genügen. Eine fachplanerische Planfeststellung könnte dann entbehrlich sein, wenn die erforderlichen Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen werden könnten und getroffen werden würden, wie etwa nach Straßenrecht. Im Bereich des Wasserrechts sei das allerdings nicht möglich. Die insoweit erforderlichen Planfeststellungsverfahren seien also vor oder zusammen mit der Aufstellung von Bauleitplänen durchzuführen.

Dieses Urteil des Landgerichts Hamburg beruht zum einen auf der enteignungsrechtlichen Prämisse, daß Enteignungen zugunsten von Großvorhaben einer konkretisierten Planungsentscheidung als rechtsstaatlicher Vorgabe bedürften, sei es nach den Vorschriften des Städtebaurechts, sei es durch und aufgrund einer spezifischen fachplanerischen Gesetzgebung, etwa in Gestalt eines hinreichend ausgeformten und den

rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Hafenerweiterungsgesetzes. Zum anderen macht es den enteignungsrechtlichen Zugriff im Einzelfall von der vorgängigen Erledigung aller einschlägigen Planungsverfahren abhängig.

## II. Der Entwurf einer Neufassung des Hafenerweiterungsgesetzes: Das Hafenerweiterungsgesetz

### 1. Zielsetzung der Neuregelung

Das beabsichtigte Gesetz zielt darauf ab, das gesamte Hafengebiet planungsrechtlich für Hafenzwecke verbindlich auszuweisen und auf der Grundlage einer im Gesetz erfolgten verbindlichen Grobplanung eine längerfristige Flächensicherung für die Hafenerweiterung zu erreichen. Die Grenzen des Hafenerweiterungsgebiets sollen dem jetzigen Stand des Flächennutzungsplanes angepaßt werden. Außerdem soll das Hafenerweiterungsgesetz zu einem Fachplanungsgesetz für die Hafenerweiterung umgestaltet werden. Damit wird auch bezweckt, planungsrechtlich einwandfreie Rechtsgrundlagen für eine etwa notwendig werdende Inanspruchnahme von Flächen für Hafenzwecke zu schaffen.

Die durch das Gesetz vorzunehmende Ausweisung des „Hafengebiets“ bildet die Grundlage für verschiedene Rechtsfolgen und gesetzlich zugewiesene Befugnisse der Verwaltung. Das Hafengebiet gliedert sich in das Hafennutzungsgebiet und das Hafenerweiterungsgebiet. Innerhalb des Hafenerweiterungsgebiets werden die Zonen I und II ausgewiesen, in denen entsprechend dem geplanten zeitlichen Ablauf der Hafenerweiterung verschiedene Arten von Sonderbestimmungen gelten (§ 2 Abs. 1 des Entwurfs). Für das Hafenerweiterungsgebiet sind Nutzungsbeschränkungen (§ 6 des Entwurfs) und ein Vorkaufsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 14 des Entwurfs) vorgesehen. Vorbereitungsmaßnahmen in der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets unterliegen nach § 15 des Entwurfs einer hafenerrechtlichen Planfeststellung. Für die Enteignung gelten im Hafengebiet die Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung mit einigen hafenerrechtlichen Abweichungen (§ 16 des Entwurfs). Nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen können die hergerichteten Flächen durch Hafenplanungsverordnung des Senats aus dem Hafenerweiterungsgebiet herausgenommen und als Nutzungszonen des Hafennutzungsgebiets ausgewiesen werden (§ 3 Nr. 2

des Entwurfs). Als Nutzungszonen für Hafenzwecke können Flächen für Hafengewerbe (Umschlag, Lagerung, Hilfsbetriebe), für Hafenindustrie und Hafengewerbe und für besondere Anlagen ausgewiesen werden (§ 7 Abs. 1 des Entwurfs).

Bei der Hafenerweiterung handelt es sich, abgesehen von Neuland, um Seehafenerweiterung. Der Hamburger Hafen ist allerdings nicht nur ein Seehafen. Die planerische Ausweisung des Hafennutzungsgebiets erfaßt auch diejenigen Teile des Hamburger Hafens, die Binnenschiffshäfen sind. Der Seehafen und die Binnenschiffshäfen sind miteinander verflochten; zwischen ihnen findet ein Schiffs-, Straßen- und Hafenbahnverkehr statt. Ungeachtet dessen ist die gesetzlich zu regelnde Planungsaufgabe „Hafenentwicklung durch Hafenerweiterung und Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens“, die „Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen“ (§ 1 Abs. 1 und 2 des Entwurfs) beherrschend durch die Erfordernisse des Seehafens bestimmt. Diesem Ausgangspunkt entsprechend wird im folgenden vereinfachend vom Seehafen Hamburg gesprochen.

## *2. Hafenentwicklung als öffentliche Aufgabe*

Der Entwurf des Hafenentwicklungsgesetzes behandelt den Hamburger Hafen als Gegenstand einer landesrechtlichen Sonderobjektplanung.

Der Hamburger Hafen ist organisationsrechtlich schon bisher eine unselbständige öffentliche Anstalt. Deren sächliches Substrat sind die den vielgestaltigen Hafenzwecken anstaltlich gewidmeten Grundstücke. Der anstaltliche Charakter des Hafens ist die Grundlage des Hafenbenutzungsrechts, dessen Kernstück das Hafenverkehrsrecht<sup>13</sup>. Es ist demnach folgerichtig, daß der Entwurf in der Grundsatzbestimmung des § 1 „Hafenentwicklung“ den Ausbau und die Entwicklung des Hafens, einschließlich der Bereitstellung von Hafengrundstücken als eine öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg kennzeichnet. Soweit die Inanspruchnahme privaten Grundeigentums für Hafenzwecke in Betracht kommt und erforderlich wird, sind damit die jeweiligen Enteignungszwecke als solche des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG deklariert.

<sup>13</sup> Hafenverkehrs- und Schifffahrtsgesetz vom 3. Juli 1979 (GVBl. S. 177); Verordnung über den Verkehr im Hamburger Hafen und auf anderen Gewässern (Hafenverkehrsordnung) vom 12. Juli 1979 (GVBl. S. 277). – Das Hafenverkehrs- und Schifffahrtsgesetz ist an die Stelle des Hafengesetzes vom 21. Dezember 1954 (GVBl. S. 169) getreten.

### 3. Die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen

Eine der Neuerungen, die der Entwurf gegenüber der bisherigen Rechtslage vorsieht, ist die „Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen“ (§ 15), die hinfort grundsätzlich einer Enteignung von Grundstücken im Hafengebiet voranzugehen hat (§ 16), soweit Teile des Hafenerweiterungsgebiets zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke in Anspruch genommen werden sollen. Der festgestellte Plan ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen. Das Enteignungsverfahren darf erst eingeleitet werden, wenn der Planfeststellungsbeschluß vollziehbar ist<sup>14</sup>. Angesichts der in dem Entwurf gewählten Gestaltung bedürfen drei Punkte der Hervorhebung.

Ein Vorhaben der vorbereitenden Herrichtung von Flächen für Hafenzwecke (Aufhöhungs- und Bodengewinnungsmaßnahmen) ist im Hinblick auf seine Auswirkungen auf öffentliche Belange – insbesondere die Belange der Wasserwirtschaft, der Landeskultur und des Umweltschutzes (u. a. Lärmerzeugung in den Spülrohren, Sandflug und Kleinklimaveränderung durch die Aufhöhung) – und auf private Belange – Rechte und sonstige Belange im Plangebiet und in der Umgebung des Plangebiets – planfeststellungspflichtig. Der Planfeststellungsvorbehalt wird durch zwei Ausnahmen durchbrochen. Bei Vorbereitungsmaßnahmen von unwesentlicher Bedeutung kann von der Planfeststellung abgesehen werden (§ 15 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs). Wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist, kann es anstelle der Planfeststellung mit einer Plangenehmigung sein Bewenden haben (§ 15 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs)<sup>15</sup>. Eine Vorentscheidung für eine etwa nachfolgende Enteignung wird nur durch die Planfeststellung getroffen.

Hafenrechtliche Planfeststellung und Enteignung für Hafenzwecke stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Die Planfeststellung ist von vornherein auf Durchführung des Vorhabens angelegt, wenngleich natürlich die Enteignung im Einzelfall von der weiteren Voraussetzung abhängig ist, daß ein freihändiger Erwerb der betroffenen Grundstücke zu angemessenen Bedingungen nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist (§ 16 Nr. 2 des Entwurfs). Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht. Regel-

<sup>14</sup> Siehe oben 1. Kapitel, 3.

<sup>15</sup> Die dem Muster des § 31 Abs. 1 Satz 3 WHG folgende hafенrechtliche Plangenehmigung verschafft dem Unternehmer des Vorhabens nur eine öffentlich-rechtliche „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ ohne die besonderen Wirkungen der Planfeststellung, insbesondere ohne Gestaltungswirkung zu Lasten privater Rechte (vgl. F. FRITZSCHE/G.-M. KNOPP/R. MANNER, Das Wasserrecht in Bayern, 1966 ff./1978, § 31 WHG, RNr. 69 ff.).

mäßig wird es durch die Art des planfestgestellten Vorhabens bedingt sein, daß nur die Vollenteignung den Enteignungszweck zur Geltung bringen kann (vgl. die planungsrechtliche Grundentscheidung in § 1 des Entwurfs, besonders die Zweckbindung nach § 1 Abs. 5). Diese Regelungen verdrängen die obligatorische Planfeststellung des Enteignungsrechts, wonach dann, wenn sich das Vorhaben auf mehrere Grundstücke erstreckt, das Enteignungsverfahren erst eingeleitet werden kann, wenn die zuständige Behörde einen Enteignungsplan festgestellt hat (§ 6 Abs. 1 HambEnteignG, § 16 Nr. 1 des Entwurfs). Sie stellen außerdem – enteignungsrechtlich betrachtet – eine Konkretisierung des allgemeinen Grundsatzes dar, daß die Enteignung im Einzelfall nur zulässig ist, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann (§ 3 Abs. 1 Satz 1 HambEnteignG).

Das Vorhaben der vorbereitenden Herrichtung von Flächen ist – zweitens – als Planungs- und Durchführungsabschnitt im Zusammenhang einer sachlich und zeitlich die Vorbereitungsmaßnahme übergreifenden Maßnahme des Hafenausbaus behandelt. Nach § 15 Abs. 2 des Entwurfs ist in den „Erläuterungen“, d. h. in den die Vorbereitungsmaßnahme rechtfertigenden Gründen des einzureichenden und auszulegenden Planes (vgl. § 73 Abs. 1 HambVwVfG) und in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses, darzulegen, warum die Prognose der Art und des Umfanges des hafenwirtschaftlichen Flächenbedarfs und die Lage des Planungsgebietes die Vorbereitungsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich machen. Es ist danach zu zeigen, wie sich die Vorbereitungsmaßnahme in die Planung und den Ablauf der gesamten Ausbaumaßnahme einfügt. Das schließt eine Darlegung der Grundzüge der Hafenplanung ein, wie sie sich im Zeitpunkt der Vorbereitungsmaßnahme darstellen<sup>16</sup>. Mit dieser verfahrensrechtlichen Bestimmung wird implizit eine sachliche Voraussetzung für die Planfeststellung aufgestellt, die dem Gebot der Konkretisierung einer Planungsentscheidung gerecht werden will, durch die private Belange berührt werden. Das ist auch enteignungsrechtlich von Bedeutung.

<sup>16</sup> Diese Verfahrensregel zeigt hinsichtlich der anzustellenden Prognose eine Vergleichbarkeit mit der bei Teilgenehmigungen vorzufindenden Anforderung, daß eine vorläufige Prüfung ergibt, die Genehmigungsvoraussetzungen würden für die gesamte Anlage vorliegen, und daß ein berechtigtes Interesse an der Erteilung der Teilgenehmigung besteht (vgl. § 8 BImSchG und § 18 Abs. 1 Atomrechtliche Verfahrensverordnung).

Betrachtet man die vorgesehene Regelung im ganzen, werden der Hafenausbau und die damit verbundene Inanspruchnahme von privaten Grundstücken im Wege des Gesetzes, dann der Planfeststellung und schließlich der Enteignung in einen Vorgang abgestufter Verdichtung gegliedert. Das Gesetz trifft in Rücksicht auf die natürlichen Gegebenheiten des für die Hafentwicklung in Frage kommenden Gebiets und auf die allgemeinen Erfordernisse des Hafenausbaus die grundlegende Planungsentscheidung, verbunden mit Regelungen der Sicherung und Ordnung der Hafentwicklung und mit Ermächtigungen für sachlich und zeitlich konkretere Planungsentscheidungen für Teile des Hafenerweiterungsgebiets und für die Enteignung einzelner Grundstücke. Auf der Grundlage des Gesetzes, das die rechtsstaatlich gebotenen Leitsätze und sonstigen Bindungen der planerischen Gestaltungsfreiheit festzulegen hat, erfolgen dann nach Maßgabe der flächenbezogenen Bedürfnisse des Hafenausbaus die auf bestimmte Vorhaben (Vorbereitungsmaßnahmen als wesentlicher erster Schritt der Durchführung einer Ausbaumaßnahme) gerichteten Planfeststellungen. Diese wiederum erlauben im Falle konkreter Erforderlichkeit der Inanspruchnahme einzelner Flächen die Enteignung.

Drittens entfaltet die neue hafenrechtliche Planfeststellung gegenüber Fachplanungen, die nach anderen Gesetzen erforderlich sind, nicht die nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht sonst eintretende Konzentrations- und Ersetzungswirkung gemäß § 75 HambVwVfG (§ 15 Abs. 4 des Entwurfs). Dies entspricht der allgemeinen Regelung, daß Bundes- und Landesgesetze, in denen Planfeststellungen geregelt sind, von den Vorschriften des Hafentwicklungsgesetzes unberührt bleiben sollen (§ 19 Abs. 1 des Entwurfs). Jene sonst notwendigen Fachplanungen sind hauptsächlich solche des Wasser-, Eisenbahn- und Deichrechts. Daß diese fachplanerischen Verfahren vorbehalten bleiben, erklärt sich daraus, daß die Vorhaben, die ihr Gegenstand sein können, mit den hafenrechtlich planfeststellungspflichtigen Vorbereitungsmaßnahmen sachlich nicht zusammentreffen und zeitlich den Vorbereitungsmaßnahmen lange nachfolgen. Der für diese Verfahren aufzustellende und festzustellende Plan kann überdies im Zeitpunkt der hafenrechtlichen Planfeststellung noch nicht mit der erforderlichen Konkretetheit bestimmt werden.

Aus den gleichen Gründen ordnet der Entwurf auch ausdrücklich an, daß die Erledigung dieser anderen Fachplanungen nicht Voraussetzung für die Enteignung zur Durchführung der hafenrechtlichen Planfeststellung ist (§ 15 Abs. 4 Satz 1). Die zeitliche Erstreckung der Ausbaumaßnahme und auch schon der Vorbereitungsmaßnahmen, die das Gelände für Hafenzwecke herrichten, ohne daß bereits sicher feststehen kann, in

welcher Weise das Gebiet nach Fertigstellung der Herrichtung, also in mehr als fünf Jahren<sup>17</sup>, für einzelne Nutzungen und Anlagen aufzuteilen sein wird, macht diese Regelung notwendig und zulässig.

Von der Klausel des § 15 Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs wird auch die wasserrechtliche Planfeststellung für die Vorbereitungsmaßnahmen (§ 31 WHG, § 48 in Verbindung mit §§ 95, 85 ff. des Hamburgischen Wassergesetzes vom 20. Juni 1960, GVBl. S. 335, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 1977, GVBl. S. 363) erfaßt<sup>18</sup>. Die übergreifende Zwecksetzung des hafenrechtlichen Vorhabens rechtfertigt die vorgesehene Verknüpfung der Enteignung mit der Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen; denn sie beruht schon auf der dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügenden Entscheidung für das Ausbauvorhaben im ganzen (vgl. § 15 Abs. 2 des Entwurfs). Dennoch sind die „Belange der Wasserwirtschaft“ bereits im hafenrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen, so daß die grundsätzlichen Fragen des wasserwirtschaftlichen Eingriffs (Aufrechterhaltung der Entwässerung für die Bauzeit und nachher, Änderung des Grundwasserstandes, Beeinflussung der Tidewasserstände) in die planungsrechtliche Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens aufgenommen sind<sup>19</sup>.

Auf Grund dieser gesetzlichen Richtlinie müßte die Planfeststellung unterbleiben, wenn überwiegende Belange der Wasserwirtschaft dem Vorhaben entgegenstünden. Dasselbe gilt für die anderen im Rahmen der hafenrechtlichen Planfeststellung zu prüfenden öffentlichen Belange, so insbesondere auch die Belange des Umweltschutzes. Diese vorgezogene Prüfung und Entscheidung der durch das Ausbauvorhaben berührten öffentlichen Belange korrespondiert mit der Regelung in § 15 Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Zum Zeitbedarf siehe unten 3. Kapitel, III, 2.

<sup>18</sup> Diese Planfeststellung kann bei gemeinnützigen Ausbauvorhaben nach Wasserrecht die Grundlage einer Enteignung sein (§§ 48 Abs. 6, 74 Abs. 3 HambWasserG).

<sup>19</sup> Diese grundsätzliche Prüfung und Entscheidung ist vorwegnehmbar gegenüber der später nachfolgenden wasserrechtlichen Planfeststellung, die dann die Veränderung der Entwässerungsgräben und die Herstellung eines Bagger-Gewässers als Vorhaben des Gewässerbaus zum Gegenstand hat.

<sup>20</sup> Die Planfeststellungen, die den Endausbau der Hafeneinrichtungen betreffen, können sachlich und zeitlich ohnehin nicht mit dem auf die Vorbereitungsmaßnahmen beschränkten Gegenstand der hafenrechtlichen Planfeststellung zusammentreffen.

### 3. KAPITEL

## DAS VORHABEN DER HAFENENTWICKLUNG IN HAMBURG

Die Leistungsfähigkeit des Hamburger Hafens hängt davon ab, daß er durch seine Anlagen und seine für die Hafenzwecke verfügbaren Flächen fortdauernd den Bedürfnissen des Verkehrs, des Umschlags, der Lagerung und der hafenorientierten Industrie einschließlich der notwendigen Hilfseinrichtungen und Infrastruktur gerecht wird. Die vorausschauende Sicherung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Hafens als beherrschenden Wirtschaftsfaktors der Hansestadt und größten Seehafens der Bundesrepublik ist eine anspruchsvolle und komplexe Planungsaufgabe. Während sich die langfristige Planung, orientiert an aggregierten Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung und die Funktionsbedürfnisse des Hafens und an den wirtschaftsgeographischen Gegebenheiten und den natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten im Stromspaltungsgebiet der Elbe, auf ein Grundkonzept des „Universalhafens“ Hamburg und auf die Flächensicherung richtet, muß die Planung und der Fortgang des Hafenausbaus im einzelnen mit rasch wechselnden und oft nicht vorhersehbaren Leistungsanforderungen rechnen. Die Durchführung einzelner Vorhaben der Hafenerweiterung und die Beschaffung der dafür notwendigen Flächen kann sich deshalb zwar in den allgemeinen Rahmen des Hafenkonzepts einfügen, läßt sich aber nicht als einfacher Vollzug einer zuvor abschließend festgelegten Einzelplanung bewerkstelligen. Planung und Durchführung eines derartigen Einzelvorhabens, wie etwa des Container-Terminals Altenwerder, gehen – sich wechselseitig beeinflussend – Hand in Hand und müssen in dem verhältnismäßig langen Zeitraum der Verwirklichung fortlaufend die neuen Daten, Umstände und Belange aufnehmen, damit das Vorhaben im Zeitpunkt der Fertigstellung den dann bestehenden technologischen, verkehrsmäßigen und wirtschaftlichen Erfordernissen und Gegebenheiten entspricht. Insofern muß die Hafentwicklung auf der Grundlage einer gleitenden Planung erfolgen und kann dementsprechend das Maß der Konkretisiertheit der bei der Flächenbeschaffung festzulegenden Vorhabenplanung nicht überspannt werden. Diese Vorhabenplanung muß, da sie viele Jahre vor der Fertigstellung und Nutzungsübergabe des Vorhabens liegt, Anpassungen ermöglichen und in dem Sinne Flexibilität zulassen. Der lange Zeitraum zwischen

der ersten Ausarbeitung und Festlegung des Vorhabens in einem Plan und der Abschluß der Ausführung des Vorhabens ist besonders durch die Notwendigkeit bedingt, die erforderlichen Flächen erst herzurichten, insbesondere durch ihre Aufhöhung. Die Aufbringung des Aufhöhungsmaterials ist vor allem von der Beschaffung von Baggergut abhängig und muß mehrfach von Intervallen unterbrochen werden, damit der Boden sich durch Setzung verfestigen kann. Am Beginn der Ausführung eines Vorhabens liegt somit ein sich über mehrere Jahre erstreckender Zeitraum der Herrichtung der in Anspruch zu nehmenden Flächen. Es kann deshalb bei Beginn der Aufhöhung noch nicht eine detaillierte Aufteilung und Nutzungsbestimmung der aufzuhöhenen Flächen vorgenommen werden, in der das lange danach fertigzustellende Vorhaben schon endgültig abgebildet wäre.

Planfeststellung und Enteignung müssen aus eigentumsrechtlichen Gründen ein konkretes Vorhaben der Hafenerweiterung zum Gegenstand haben. Sie können nicht einfach unter Berufung darauf erfolgen, daß die in Anspruch zu nehmenden Flächen im gesetzlich umschriebenen Hafenerweiterungsgebiet liegen und für Hafenzwecke benötigt werden. Art und Maß der Konkretisierung des Vorhabens dürfen jedoch dem gleitenden Charakter des sich über einen langen Zeitraum erstreckenden und abschnittsweise realisierten Vorgangs der Planung und Durchführung Rechnung tragen, da diese Eigentümlichkeit des Hafenausbaus ein Merkmal der Rechtfertigung des Eingriffs ist, zum Wohl der Allgemeinheit geboten zu sein.

## I. Allgemeine Merkmale und Erfordernisse des Seehafens Hamburg, insbesondere die Planungsaufgabe „Hafenerweiterung“

### 1. *Der Hamburger Hafen*

Das Hafengebiet des Hamburger Hafens umfaßt nach dem Hafentwicklungsplan von 1976 eine Fläche von 8900 ha, davon 5200 ha Landflächen und 3700 ha Wasserflächen. Es macht 11,8 % des 75 468 ha umfassenden Gebiets der Freien und Hansestadt Hamburg aus. Die von dem Hafengebiet bereits genutzten Flächen, das Hafennutzungsgebiet, machen 6800 ha aus, davon 3700 ha Landflächen und 3100 ha Wasserflächen. Die für die Hafenerweiterung bestimmten Flächen, das Hafener-

weiterungsgebiet, belaufen sich auf 2100 ha, davon 1500 ha für Landflächen und 600 ha für Wasserflächen<sup>21</sup>.

Die Nutzung der Landflächen des Hafennutzungsgebiets stellt sich wie folgt dar:

– Grundstoffindustrie sowie sonstige Industrie- und Gewerbeunternehmen	1170 ha	31,7 %
– Allgemeine Infrastrukturanlagen und Erweiterungsreserven	910 ha	24,6 %
– Mineralöl verarbeitende Industrie	620 ha	16,7 %
– Stückgutumschlag einschließlich Containerumschlag	490 ha	13,3 %
– Massengutumschlag	270 ha	7,3 %
– Ver- und Entsorgungsanlagen	240 ha	6,4 %

Im Jahre 1978 war der Schiffs- und Güterverkehr des Hamburger Hafens im Seeverkehr durch folgende Daten gekennzeichnet:

Durch 16600 ankommende Schiffe (1973: 18100) mit einer Tragfähigkeit von 61,8 Mio NRT (1973: 45,9 Mio NRT) wurde ein Gesamtumschlag von 54,9 Mio t (1973: 49,8 Mio t) bewirkt. Davon entfielen auf den Massengutumschlag 37,9 Mio t (1973: 35,0 Mio t) und auf den Stückgutumschlag 17,0 Mio t (1973: 14,8 Mio t). Der Massengutumschlag setzte sich zusammen aus 18,1 Mio t Flüssiglading (1973: 20,7 Mio t), 8,8 Mio t Sauggut (1973: 7,8 Mio t) und 11,0 Mio t Greifergut (1973: 6,5 Mio t). Der Stückgutumschlag schloß 600000 (20') Container (1973: 271800) mit einem Bruttogewicht von 5,2 Mio t (1973: 2,5 Mio t) ein. Der Transitverkehr (Durchfuhr des Auslandes und Durchgangsverkehr der DDR über Hamburg einschließlich Einfuhr auf offene Zolllager) belief sich auf 10,8 Mio t (1973: 9,1 Mio t)<sup>22</sup>.

Die verfügbaren Flächenreserven des Hamburger Hafens reichen nicht aus. Die Hafenprojekte der Nachkriegszeit haben die Reserven an anbietbaren Großflächen im Hafen weitgehend aufgezehrt. Ein Vergleich der hamburgischen Flächensituation mit der der Konkurrenzhäfen zeigt, daß dort große, alsbald aktivierbare Flächenreserven vorhanden sind. Flexibilität gegenüber allen denkbaren wirtschaftlichen Entwicklungen ist nur zu erreichen, wenn über große, zusammenhängende und möglichst viel-

<sup>21</sup> Hafen Hamburg. Entwicklungsplan, herausgegeben von der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, April 1976, S. 18. – Zu den Begriffsbestimmungen der Gebietsausweisungen siehe § 1 Hafenerweiterungsgesetz und § 2 des Entwurfs für ein Hafenerweiterungsgesetz.

<sup>22</sup> Alle Zahlen sind gerundet. Quelle: Zahlenspiegel des Hamburger Hafens (Strom- und Hafenbau, August 1979), ergänzt durch eine Aufstellung von Strom- und Hafenbau vom 3. 1. 1980. – Nach dem vorläufigen Hafengebietsplan vom 10. Dezember 1979 beträgt die Fläche der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets – ohne das Vorbehaltsgebiet der Zone II – 1262,5 ha.

seitig verwendbare Flächen verfügt werden kann. Dabei sind auch die neuen Planungsmaßstäbe für den Geländebedarf und -zuschnitt (optimale Betriebsgröße) zu berücksichtigen. Der Bedarf an Landflächen je Liegeplatz vergrößert sich von 1,5 ha auf 4,0 ha, die Geländetiefe von 100 m auf rund 250 m bei einer Liegeplatzlänge von 180 m, bei Containeranlagen auf 12 ha bei 400 m Geländetiefe und 300 m Liegeplatzlänge<sup>23</sup>.

In geringem Umfang konnten neue Landflächen durch die Aufgabe und Auffüllung von Hafenbecken gewonnen werden, so im Segelschiffhafen. Die erforderlichen Großflächen für die Hafenerweiterung können auf diesem Wege nicht bereitgestellt werden. Auf der Grundlage der seit langem erfolgten Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets sind deshalb Vorhaben zur Erschließung Altenwerders und Moorburgs für Hafenzwecke geplant und zum Teil in Angriff genommen worden. Der Hafenerwicklungsplan 1976 nennt als Schwerpunkt Nummer 1 für die weitere Hafenerweiterung:

„Erschließung des östlichen Hafenerweiterungsgebiets im Raum Altenwerder-Moorburg für die Errichtung neuer Umschlaganlagen und die Ansiedlung von Industriebetrieben. Dadurch soll im wesentlichen der quantitativen Entwicklung Rechnung getragen werden“<sup>24</sup>.

Ein wesentlicher Faktor der Ausbauerfordernisse ist das Ansteigen des Containerverkehrs. Der Hafenerwicklungsplan 1976 prognostiziert, daß spätestens 1985 zusätzliche Container-Umschlaganlagen in Betrieb genommen werden müssen, weil dann die vorhandene Kapazität erschöpft sein würde, bekräftigt die Standortentscheidung für Altenwerder, veranschlagt, daß bis zur Betriebsaufnahme ein Zeitbedarf von mindestens 7 Jahren anzusetzen ist, um die notwendigen Vorarbeiten wie Aufspülen, Verlegung der Deichlinien, die generelle verkehrsmäßige Anbindung und die eigentlichen Bauarbeiten rechtzeitig durchzuführen, und gelangt zu der Einschätzung, daß das Gelände Altenwerder mit seiner Größe von 220 ha genügend Platz bietet, um je nach der Entwicklung mehr oder weniger flächenintensive Terminals aller denkbaren Lösungsformen zu verwirklichen<sup>25</sup>. Diesem Konzept liegt die allgemeine Auffassung zugrunde, daß im Rahmen des weiter steigenden Stückgutumschlages mit einer überproportionalen Steigerung des Containerumschlages („Containerisierung“) zu rechnen ist. Diese Prognose ist durch die

<sup>23</sup> Hafen Hamburg. Entwicklungsplan, herausgegeben von der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, April 1976, S. 22, 26.

<sup>24</sup> Hafen Hamburg aaO. S. 8.

<sup>25</sup> Hafen Hamburg aaO. S. 28.

Umschlagsentwicklung im Hamburger Hafen in den letzten Jahren bestätigt worden.

Im Rahmen des Haushaltsplan-Entwurfs 1978 hat der Senat eine „Ausbauplanung Altenwerder“ vom September 1977 vorgelegt<sup>26</sup>. Es wird dargelegt, daß mit dem Ausbau und der Modernisierung von Umschlaganlagen, insbesondere auf dem Stückgut- und Containersektor, die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß der Hafen seine Wettbewerbsposition im Seegüterverkehr behaupten kann. Auf Grund eindeutiger Entwicklungstendenzen im Stückgutverkehr über See sei zu erwarten, daß mit der Umstellung neuer Fahrtgebiete auf moderne Transportverfahren sowie durch Anwachsen des Containerisierungsgrades und auch der Gütermengen in den traditionellen Container-Fahrtgebieten das in Behältern transportierte Stückgut weiter zunehmen werde. Der Anteil des Containerumschlags am gesamten Stückgutumschlag werde in Hamburg bis Mitte der 80er Jahre voraussichtlich einen Anteil von mindestens 40 % erreichen<sup>27</sup>. Erneut wird das Jahr 1985 als der Zeitpunkt angegeben, zu dem neue Containerumschlagskapazitäten zur Verfügung stehen müssen, und wird eine Bauzeit von etwa 7 Jahren veranschlagt.

## 2. *Hafenplanungen*

Hamburg hat sich der Planungsaufgabe „Hafenentwicklung“ in einer Reihe von aufeinanderfolgenden Gesamtplanungen und in zahlreichen Einzelplanungen zugewandt<sup>28</sup>. Nach dem Kriege wurde mit dem General-Bebauungsplan des Hamburger Hafens von 1947 ein neuer Ausgangspunkt gefunden<sup>29</sup>. Der Generalplan von 1960 orientierte sich an den Grundfaktoren der Anpassung an das große Schiff, der Anpassung an die Erfordernisse des Massengutumschlags und der Bereitstellung von Industriegelände am seeschifftiefen Wasser. Auf der Grundlage der Denkschrift „Grundlagen für den künftigen Ausbau des Hafens Hamburg“ legte das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 das Entwicklungskonzept im Großen durch Ausweisung und Sicherung von Flächen rechtlich verbindlich fest. Kernstücke aus der Begründung der damaligen Senatsvorlage

<sup>26</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 8/2931 vom 11. 10. 1977: Erschließung Altenwerders für Hafenzwecke.

<sup>27</sup> Er hat sich bisher wie folgt entwickelt: 1973 17 %, 1974 18 %, 1975 20 %, 1976 24 %, 1977 26 %, 1978 31 % und 1979 33 % (Staatliche Pressestelle Hamburg, Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg Nr. 601 vom 26. 11. 1979).

<sup>28</sup> Vgl. H. LAUCHT, Vorsorge für die Entwicklung des Hamburger Hafens früher und heute, Hansa 1978, Heft 11.

<sup>29</sup> A. BOLLE, Die Entwicklung des Hamburger Hafenplans, Hansa 1953, S. 1771.

wurden noch lange danach vom Bundesgerichtshof in dem Urteil vom 8. März 1979 zur Beschreibung und Beurteilung des Entscheidungssachverhalts herangezogen<sup>30</sup>. Der Flächennutzungsplan für die Freie und Hansestadt Hamburg vom 21. Dezember 1973 (GVBl. S. 542) brachte Änderungen in der Abgrenzung des Hafenerweiterungsgebiets; er stellt zugleich die maßgebliche Darstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Hamburg dar<sup>31</sup>. Durch das Zweite Änderungsgesetz zum Hafenerweiterungsgesetz vom 21. Januar 1974 (GVBl. S. 12) fanden die neuen Erfordernisse Eingang in das Hafenrecht. Im März 1976 legte der Senat der Bürgerschaft den Hafenentwicklungsplan vor, der die mittel-, teils auch langfristigen Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens und Vorstellungen zu deren Realisierung aufzeichnet<sup>32</sup>. Er zeigt die „vernünftigen Grundzüge künftiger Entwicklung auf, ohne allzu starre Festlegungen zu treffen. Damit soll erreicht werden, ein Gesamtkonzept zu haben, das unvermutet auftretenden Teilentwicklungen jederzeit angepaßt werden kann“<sup>33</sup>.

### 3. *Eigenart und Besonderheiten der Hafenplanung*

Im Fortgang und in den Änderungen der Gesamtplanungen und der Einzelplanungen für den Hamburger Hafen treten die Besonderheiten wie auch die spezifischen Erfordernisse der Hafenplanung anschaulich zu Tage. In der Vorlage des Hafenentwicklungsplans 1976 heißt es:

„Die Untersuchung hat erneut bestätigt, daß eine Reihe wesentlicher Einflußfaktoren sich zuverlässigen und längerfristigen Prognosen entziehen. Hierzu gehören technische, wirtschafts- und sozialpolitische Einflüsse wie die Intensität und der Verlauf weiterer Änderungen in der Hafen- und Seeverkehrstechnik, Schwankungen im Weltwirtschaftsverlauf und der Währungsparitäten, das Investitions- und Ansiedlungsverhalten der Unternehmen, Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, die Arbeitsmarktlage, Tariffragen usw.“<sup>34</sup>.

Das Ziel, den erwarteten wachsenden Umschlag an Gütern aller Art zu bewältigen und sich frühzeitig den neuen Entwicklungen in der Transporttechnik anzupassen, und die Notwendigkeit, ein Höchstmaß an Flexibilität anzustreben, um auf möglichst viele denkbare Ansprüche und Entwick-

<sup>30</sup> Siehe oben 2. Kapitel, I, 2 und 5.

<sup>31</sup> Siehe oben 2. Kapitel, I, 3.

<sup>32</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 8/1425 vom 30. 3. 1976 sowie Hafen Hamburg aaO.

<sup>33</sup> H. LAUCHT, aaO., Sonderdruck S. 5.

<sup>34</sup> Mitteilung aaO., Drucksache 8/1425 S. 1.

lungen reagieren zu können, werden in dem Hafententwicklungsplan 1976 unter Bezugnahme auf die im Jahre 1965 vom Senat beschlossenen „Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik“ mehrfach unterstrichen, wo zu den hafenpolitischen Grundsätzen u. a. gesagt ist:

„Besondere Aufmerksamkeit ist dem Hamburger Hafen zu widmen. Wegen der großen überregionalen Bedeutung des Hafens hat die Hafenpolitik das Gesamtinteresse der deutschen Volkswirtschaft in besonderem Maße zu beachten. Die langfristige Hafenplanung muß deshalb elastisch genug bleiben, um mögliche künftige Veränderungen der innerdeutschen, europäischen und weltweiten Handels- und Verkehrsströme berücksichtigen zu können“<sup>35</sup>.

Ausschlaggebende Voraussetzung einer erfolgreichen Hafenpolitik im Sinne einer hinreichenden und rechtzeitigen Inangriffnahme von Ausbauprojekten ist die Beschaffung und Herrichtung geeigneter Flächen, auch für die hafenorientierte Industrie. Der genaue flächenmäßige Bedarf und die parzellenscharfe Aufteilung der erforderlichen Flächen lassen sich allerdings nur beschränkt voraussagen und im Vorhinein festlegen, weil längerfristige Prognosen ungewiß bleiben müssen und weil die gebotene Flexibilität in der Verwendungsbindung gewahrt bleiben muß<sup>36</sup>.

Beispiele für die Eigenart und die Erfordernisse geplanter und anpassungsfähiger Hafententwicklung sind die Zuschüttung und Modernisierung des Segelschiffhafens, die Nutzungsplanung und -entwicklung im Bereich Hohe Schaar und im Bereich Waltershof und schließlich die schon erwähnte Ausbauplanung für Altenwerder. Diese Merkmale sind nur der Ausdruck der allgemeinen Erscheinung, daß sich die Seehäfen in einem Prozeß permanenter Anpassung an die Neuerungen der Schifffahrt und der Verkehrs- und Umschlagstechnik befinden<sup>37</sup>.

Die auf der Schaffung größerer Landflächen mit einigen sehr leistungsfähigen Liegeplätzen beruhende Erneuerung der Fruchtumschlaganlage im ehemaligen Segelschiffhafen<sup>38</sup> erfolgte nicht in der bloßen Durchführung eines vorab festgelegten Vorhabenplans. Vielmehr kam es im Verlauf der Zuschüttung des Hafenbeckens zu fortlaufend veränderten Projekten in der Aufteilung und Nutzung des gewonnenen Geländes, um sicherzustellen, daß mit der Maßnahme auch eine optimale Verwendbarkeit der Flächen erreicht werden konnte.

Die Entwicklung im Bereich Kattwyk-Hohe Schaar vom Generalplan 1947 über den Generalplan 1960 bis heute zeigt ebenso wie die Entwick-

<sup>35</sup> Hafen Hamburg aaO. S. 5, 6, 7.

<sup>36</sup> Hafen Hamburg aaO. S. 36 für die Industrie- und Gewerbeflächen.

<sup>37</sup> H. KERN, Die deutschen Seehäfen, Hansa 1974, S. 2011.

<sup>38</sup> Siehe H. LAUCHT aaO., Sonderdruck S. 7.

lung im Bereich Waltershof in den gleichen Zeitabschnitten, daß über verschiedene, variierende Planungsstadien hinweg besonders die Placierung der Hafenecken und die Nutzungsaufteilung im endgültigen Ausbauzustand sich erheblich von dem ursprünglichen Planungsgedanken entfernen mußten. Die Planungen durften nur – wie es in der Denkschrift von 1960 heißt – „eine gewisse Marschrichtung“ angeben, „an der sich die weitere Planung orientieren soll“. Der wirtschaftlichen Entwicklung, so etwa in den scharf ansteigenden Bedürfnissen der Ölversorgung (Hohe Schaar), und der technologischen Entwicklung, so etwa in dem Durchbruch der Container-Technologie (Waltershof), hätte anders nicht Rechnung getragen werden können. Entsprechend den sich wandelnden Planungen für die Primärnutzung zugunsten eigentlicher Hafenzwecke bedurften auch die Planungen für die Auxiliarnutzung zugunsten der verkehrs- und versorgungsmäßigen Infrastruktur fortlaufender Anpassung.

Für Altenwerder ist eine Grundentscheidung dahin getroffen, daß dort die notwendige Erweiterung der Containerumschlagskapazität stattfinden soll. Doch kann damit nicht eine ausschließliche Festlegung für den Container-Umschlag verbunden werden, weil auch andere Hafenbelange berücksichtigt werden müssen. Es erscheinen je nach der tatsächlichen Entwicklung kombinierte Lösungen, sogar teilweise für Schüttgüter und Massengut, möglich<sup>39</sup>.

Alles dies ist nur Anschauungsmaterial für das Grundproblem der Planungsaufgabe „Hafenentwicklung“, die nur in einer gleitenden, entwicklungs- und anpassungsoffenen, flexiblen Planung und Plandurchführung verwirklicht werden kann. Der Hafen bedarf der Anpassungsfähigkeit, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Auf Strukturveränderungen im Seeverkehr und in der Umschlagtechnik muß der Hafen möglichst verzögerungslos reagieren können. Industriegelände kann nur angeboten werden, wenn es in der nötigen Qualität verfügbar ist. Auch müssen Umstrukturierungen innerhalb des Hafens durchführbar bleiben. Die sich ändernde Wirtschaftslage und Energiestruktur kann Umplanungen erzwingen. Überall stößt die erforderliche Hafenentwicklung auf das Bedürfnis nach hinreichenden und geeigneten Flächen. Die vorausschauende Sicherung der Leistungsfähigkeit des Hafens ist auf Flächen angewiesen, die verfügbar (hergerichtet und geeignet) sind, ohne verfrüht in ihrer Nutzung und Aufteilung gebunden zu sein. Die Besonderheiten der Planung und Beschaffung des Raumbedarfs für eine sachgerechte Hafenentwicklung sind

<sup>39</sup> H. LAUCHT aaO., Sonderdruck S. 7.

in dem Urteil vom 8. März 1979 des Bundesgerichtshofes<sup>40</sup> zu recht auch als planungs- und eigentumsrechtlich erheblich anerkannt worden.

#### 4. Probleme der Hafententwicklung

Die in § 1 Abs. 1 des Entwurfs für ein Hafententwicklungsgesetz vorgesehene Charakterisierung des Hamburger Hafens als „Universalhafen“ ist die Bekräftigung der seit jeher bestehenden Auslegung und Funktion des Hamburger Hafens durch eine erneute Planungsentscheidung. Es liegt darin eine generalklauselartige Direktive der Hafentpolitik. Als „Universalhafen“ dient der Hamburger Hafen dem Schiffsverkehr, dem Umschlag, der Lagerung und der Verteilung und ist er zugleich ein Industriestandort. Mit der so umrissenen öffentlichen Aufgabe, der der Hafen gewidmet ist und der die Hafententwicklung genügen muß, sind auch die wesentlichen öffentlichen Belange umschrieben, die bei den einzelnen Planungsentscheidungen zu berücksichtigen sind, soweit es sich um die Hafentzwecke handelt.

Die im Fortgang der Hafententwicklung in Betracht kommenden und flächenmäßig zu bestimmenden Ausbauvorhaben, die als Gegenstand der Planfeststellung und als Grundlage von Enteignungen festzulegen sind, werden durch diese Zielsetzung und die ihr entnehmbaren Planungserfordernisse auszuwählen und zu rechtfertigen sein. Für die Ausgestaltung der Vorhaben bilden die erforderlichen Hafenbecken, Nutzflächen für Umschlag, Lagerung und hafentorientierte Industrie, Flächen für die Infrastruktur (Straßen, Wasserwege, Schienenwege, Versorgungseinrichtungen) und Flächen für den Hochwasserschutz die wesentlichen Planungsdaten. Das jeweilige Gelände bietet für die Auslegung und Lage der Hafenbecken, die als strukturprägendes Planungsdatum erscheinen, verschiedene planerische Möglichkeiten, deren Auswahl von technischen und nautischen Bedingungen und von der Größe und Art der auf den Hafen angewiesenen Betriebe abhängt. Das endgültige planerische Konzept für das Hafenbecken hängt von den konkreten Festlegungen über die erforderliche oder offen zu haltende Flächennutzung ab, ist also nicht einfach das Ausgangsdatum für alles andere.

Der Güterumschlag, der für die Leistungsfähigkeit des Hafens eine zentrale Größe darstellt, umfaßt neben dem Beladen und Entladen ein umfangreiches, höchst differenziertes Bündel an Dienstleistungen des

<sup>40</sup> Siehe oben 2. Kapitel, I, 5.

Verkehrssektors, der Umschlagbetriebe, des Speditions- und Maklergewerbes sowie der Banken und Versicherungen. Er muß durch Serviceleistungen, wie etwa die Reparatur von Schiffen und Containern und die Reinigung von Tankschiffen ergänzt werden. In der Art und Technologie des Umschlags finden Veränderungen statt, die sich z. B. in Verschiebungen der Anteile von Stückgut- und Massengutverkehr am Gesamtumschlag und der Anteile der Ladungsarten innerhalb des Stückgut- und des Massengutverkehrs niederschlagen<sup>41</sup>. Diesen Veränderungen einschließlich des mit ihnen verbundenen Landbedarfs müssen die Umschlaganlagen und die Flächennutzungen angepaßt werden können<sup>42</sup>.

Die Anpassungsfähigkeit des Hamburger Hafens ist ein Erfordernis der Leistungsfähigkeit des Hafens und der Sicherung der Wettbewerbsposition gegenüber den Konkurrenzhäfen in Nordwesteuropa. Bei der Kalkulation des Flächenbedarfs ist wiederum der erhebliche Zeitbedarf zu berücksichtigen, den die Planung und die Herrichtung der Flächen in Anspruch nehmen. Selbst bei Einbeziehung des noch nicht genutzten Hafenerweiterungsgebietes (ohne Vorbehaltsgebiet) – also von Flächen im Umfang von etwa 1200 ha – schneidet Hamburg im Vergleich zu den Konkurrenzhäfen nicht günstig ab<sup>43</sup>.

## II. Die Hafenindustrie

### 1. Der „Universalhafen“ als Industriestandort

Dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961 lag die Vorstellung zugrunde, daß zu den Hafenzwecken neben dem Umschlag, der Lagerung und der Verteilung von Gütern auch die Hafenindustrie gehöre, für deren Bedürfnisse die im Hafenerweiterungsgebiet zu gewinnenden Flächen auch be-

<sup>41</sup> Struktur und Entwicklung des Hamburger Hafens, herausgegeben von der Hamburgischen Landesbank, Girozentrale, Dezember 1978, S. 1, 4 f.

<sup>42</sup> Für die Variationen externer Einflüsse und Planungen im Bereich der Infrastruktur ist das Schicksal der Planung des „Hansakanals“ und deren Auswirkungen auf die Hafenausbaupläne Hamburgs ein Beispiel.

<sup>43</sup> Die für Hafenzwecke verfügbaren Flächen betragen in Antwerpen 2400 ha, in Rotterdam 800 ha (mittelfristig zusätzlich 1200 ha), in Amsterdam 600 ha (mittelfristig zusätzlich 2000 ha), in Dünkirchen 1000 ha (mittelfristig zusätzlich 4200 ha), in Wilhelmshaven 980 ha, in Emden 750 ha (mittelfristig zusätzlich 1680 ha – Dollarhafen) und in Bremerhaven 95 ha (mittelfristig zusätzlich 5310 ha – Lune Plate). In Hamburg stehen kurzfristig nur 150 ha zur Verfügung, mittelfristig zusätzlich eben jene etwa 1200 ha des Hafenerweiterungsgebiets und in ferner Zukunft die 825 ha des jetzigen Vorbehaltsgebiets. – Quelle: Strom- und Hafenbau, eigene Ausarbeitung, 1979.

reitstehen sollten<sup>44</sup>. Der Hamburger Hafen ist in der Tat ein bedeutender Industriestandort. Etwa 30 % des jetzigen Hafennutzungsgebietes bestehen aus Flächen, die für Grundstoffindustrie und sonstige Industrie- und Gewerbeunternehmen genutzt werden. Diese Flächen stehen allerdings weitgehend im Eigentum Hamburgs, sind der unselbständigen öffentlichen Anstalt Hafen gewidmet und werden den Unternehmen im Wege privatrechtlicher Vereinbarungen zur Verfügung gestellt.

Der Entwurf des Hafenenwicklungsgesetzes spricht es ausdrücklich aus, daß das Gesetz der Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen dient und daß die Hafenzwecke die Hafenverkehrswirtschaft, den hafengebundenen Handel und die Hafenindustrie umfassen. Außerdem ist gesagt, daß die im einzelnen umrissene Erweiterung und Weiterentwicklung des Hafens und die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen der Freien und Hansestadt Hamburg als öffentliche Aufgabe obliegen. Der Verwirklichung dieser Aufgabe dienen auch die Planfeststellung und die Enteignung.

## *2. Die Bedeutung der Hafenindustrie für den Hafen*

Die Hafenindustrie steht in Wechselwirkung mit dem Hafenumschlag und gehört zu den Faktoren, die die Konkurrenzfähigkeit Hamburgs als Welthafen bestimmen. Hamburg ist überdies auf die heimische Hafenindustrie stärker als andere Häfen angewiesen, um andere ungünstige Entwicklungstendenzen auszugleichen, die von der wirtschaftsgeographischen Lage Hamburgs angesichts der Nachkriegsgrenzen ausgehen.

Die steigende Bedeutung der Seehäfen als Industriestandort ist in den Industrieländern allgemein zu beobachten<sup>45</sup>. Dafür sind die Standortbe-

<sup>44</sup> Siehe oben 2. Kapitel, I, 2. – Das HambOVG billigte in dem Beschluß vom 23. Oktober 1974 (OVG Bs II 51/74) „bei überschlägiger Prüfung“, daß die bezweckte Hafenerweiterung „auch die Ansiedlung von hafengebundener Industrie gestattet“. Es hält das Hafenerweiterungsgesetz für gültig und legt es dahin aus, daß es auch die Ansiedlung von Industrie im Hafenerweiterungsgebiet gestatte, zumal der Hamburger Hafen bereits durch vorhandene Hafenindustrie mitgeprägt sei. „Denn immerhin sind im Hamburger Hafen seit langem Gewerbe- und Industriebetriebe ansässig, die auf die Nähe des Hafens angewiesen sind und sich ihrerseits fördernd auf Rentabilität und Nutzung der eigentlichen Hafenanlagen auswirken“.

<sup>45</sup> D. KRAFFT, Der Einfluß eines Hafens auf die Wirtschaftsstruktur und die Wirtschaftskraft einer Hafenstadt, 1966; VLEUGELS, Die Industrialisierung der Seehäfen, Jb. d. Hafenbautechnischen Gesellschaft, XXX. und XXXI. Bd., 1969, S. 176; L. GRUBE, Hafenenwicklung und Industrieansiedlungspolitik am Beispiel Bremerhavens 1978.

dingungen des Hafens und die Förderung des Hafenumschlags von Bedeutung. Es ist eine durchaus reguläre Erscheinung bei großen Häfen, daß sie in erheblichem Maße Industriegelände aufweisen und daß eine Enteignungsmöglichkeit zugunsten von Hafenindustrie besteht (Le Havre, Rotterdam, New Orleans u. a.).

Die Ausdrücke „Hafenindustrie“ und „hafenorientierte Industrie“ lassen einen nicht unbeträchtlichen Bedeutungsspielraum zu. Im engsten Sinne bezeichnen sie die Unternehmen und Gewerbe, die unmittelbar mit der Verkehrs- und Umschlagfunktion des Hafens verbunden sind, wie Werften und Reparaturbetriebe. Die besondere Hervorhebung der Industriefunktion des Hafens bezeugt, daß dieser enge Begriff nicht sinnvoll ist. Von daher dürfte es eher das Richtige treffen, wenn von dem Hafen als einem Standortfaktor ausgegangen wird, sowohl betriebswirtschaftlich wie volkswirtschaftlich. Damit ist es ausgeschlossen, die Hafenindustrie durch die Aufzählung bestimmter Branchen zu definieren, die nur oder vorwiegend in Hafengebieten belegen wären.

### *3. Die Hafenindustrie als planungsrechtlicher und enteignungsrechtlicher Hafenzweck*

In § 1 Abs. 4 des Entwurfs für ein Hafenentwicklungsgesetz ist eine Begriffsbestimmung der „Hafenindustrie“ und damit auch des darauf bezogenen Hafenzweckes vorgesehen.

Danach gehören zur Hafenindustrie

- industrielle Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserwege zu liegen, sowie
- Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit Unternehmen der genannten Art räumlich verbunden zu sein.

Der Entwurf knüpft damit im Interesse der volkswirtschaftlichen Funktionsfähigkeit des Universalhafens Hamburg an ein betriebswirtschaftliches Kriterium an, das der Praxis und der Erfahrung entnommen ist.

Für die juristische Betrachtung unter planungs- und enteignungsrechtlichem Blickwinkel ist zu differenzieren. Es stellt sich einmal die Frage, ob das Gesetz die Sicherung und Förderung der Hafenindustrie zu einem Hafenzweck und damit zu einem Bestandteil der öffentlichen Aufgabe des Hafens erheben darf, enteignungsrechtlich gesprochen, ob ein derartiger Hafenzweck dem Wohl der Allgemeinheit unterfällt, dem das Vorhaben dienen muß, für das die Enteignung erfolgen soll. Dabei ist für Hamburg

zu beachten, daß es sich dabei nicht um eine Enteignung zugunsten Privater handeln würde. Denn die zu enteignenden Grundstücke sollen in das Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg überführt werden und privaten Unternehmen nur im Rahmen der anstaltlichen Hafenbewirtschaftung kraft privatrechtlicher Vereinbarungen zur Verfügung gestellt werden. Die Hafenindustrie wird demnach auf Grundstücken der öffentlichen Hand, die einem öffentlichen Zweck gewidmet sind (§ 1 Abs. 5 Satz 3 des Entwurfs), betrieben.

Zweitens geht es um die Frage, ob im Einzelfall ein Grundstück für Zwecke der Hafenindustrie enteignet werden darf, weil es dafür erforderlich ist. Hierin gehört auch das besondere, aus der Eigenart der Hafenplanung resultierende Problem, daß im Zeitpunkt der Enteignung nicht notwendig feststeht, ob die in Anspruch genommene Fläche überhaupt oder in welchem Maße sie schließlich der Nutzung durch Hafenindustrie zugewiesen werden wird.

### III. Die Vorbereitungsmaßnahmen

#### 1. *Vorbereitende Herrichtung von Grundstücken*

Gegenstand der Planfeststellung und dann ggf. Enteignungszweck ist die vorbereitende Herrichtung von im Hafenerweiterungsgebiet belegenen Grundstücken, die für Hafenzwecke in Anspruch genommen werden sollen (§§ 15 ff. des Entwurfs)<sup>46</sup>. Die Bedeutung der Vorbereitung der für ein Vorhaben der Hafenerweiterung benötigten Flächen ist in der Senatsvorlage für das Hafenerweiterungsgesetz und in der als Anlage beigefügten Denkschrift erläutert<sup>47</sup>. Der Bundesgerichtshof hat in dem Urteil vom 8. März 1979 die Notwendigkeit und den Zeitbedarf für die Aufhöhung der für die Hafenerweiterung in Betracht kommenden Flächen anerkannt<sup>48</sup>. Auch der Hafenentwicklungsplan 1976 betont die der Flächenerschließung vorausgehenden Aufhöhungsarbeiten<sup>49</sup>.

Der Zeitpunkt der Aufhöhung und die Dauer der Vorbereitungsmaßnahmen werden durch den Anfall des Baggergutes wesentlich beeinflusst. Das Baggergut kann nicht „gespeichert“ werden. Die Vertiefungs- und Unterhaltungsbaggerungen und das dabei gewonnene Baggergut sind –

<sup>46</sup> Siehe oben 1. Kapitel, 3.

<sup>47</sup> Siehe oben 2. Kapitel, I, 2.

<sup>48</sup> Siehe oben 2. Kapitel, I, 5.

<sup>49</sup> Hafen Hamburg aaO. S. 22.

im Rahmen eines konkreten Ausbauvorhabens – auch bestimmend für den als erforderlich anzusehenden Zeitpunkt des Grunderwerbs der aufzuhöhenen Flächen. Erst nach Beendigung der Aufhöhung und Konsolidierung des Bodens können die Flächen für Hafenzwecke oder Infrastrukturanlagen nutzbar gemacht werden.

## *2. Zeitbedarf der Aufhöhung*

Für die Aufhöhung der Flächen des Hafenerweiterungsgebietes, die im Bereich Altenwerder und Moorburg zunächst für Ausbauvorhaben in Betracht kommen, muß in erheblichem Umfang auf Mischboden aus Sand und Schlick aus Unterhaltungs- und Vertiefungsbaggerungen zurückgegriffen werden, der in einem Schichtenverfahren abwechselnd mit Sand eingespült wird. Dies und die zum Teil sehr setzungsempfindlichen Böden in dem fraglichen Gebiet haben lange Konsolidierungszeiten zur Folge.

Der jahrelange Ablauf der abwechselnd aus Aufspülungs- und Setzungszeiten bestehenden Aufhöhung schiebt sich zwischen die Planung und die Grundbeschaffung, die vor der vorbereitenden Herrichtung liegen, und die eigentliche Durchführung des Ausbaus. Für die Aufhöhung muß ein Zeitbedarf von voraussichtlich mehr als fünf Jahren veranschlagt werden. Dies ist zugleich der Zeitraum zwischen dem Beginn der Vorbereitungsmaßnahmen und dem Beginn des Endausbaus, vorausgesetzt daß sich dieser verzögerungslos an die Aufhöhung anschließen kann. Das ist nur dann möglich, wenn die für den Endausbau erforderlichen Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren nach Wasser-, Eisenbahn-, Deich-, Bau- und Immissionsschutzrecht rechtzeitig abgeschlossen werden können. Zum Teil werden diese Verfahren parallel mit der vorbereitenden Herrichtung der Flächen durchgeführt werden können. Auch technisch ist eine gewisse Verzahnung von Aufhöhung und Endausbau möglich.

Der Aufhöhung muß die Planung und Grundbeschaffung vorangehen. Zwischen der hafenrechtlichen Planfeststellung, für die der Unternehmer den Plan ca. zwei Jahre vorher aufstellen muß, und dem Beginn der Vorbereitungsmaßnahmen verstreicht voraussichtlich ein Zeitraum von über fünf Jahren. Denn die Aufhöhung setzt neben der Planung die Grundbeschaffung voraus, die Umsiedlung, Grunderwerb und notfalls Enteignung umfaßt.

Diese zeitlichen Vorgegebenheiten beschränken die Möglichkeit der planerischen Vorausschau und Festlegung der Einzelheiten des Ausbauvorhabens im Zeitpunkt der der Aufhöhung vorangehenden Planung und

Planfeststellung. Dieser Umstand steuert das mögliche Maß der Konkretisierung der Vorhabenplanung im Zuge der Planfeststellung und der etwa erforderlichen Enteignung.

Vor dem Hintergrund der Veranschlagung des Zeitbedarfs für Aufhebung und Endausbau ist auch die Vorschrift des Entwurfs über das Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet zu sehen (§ 18). Danach kann der frühere Eigentümer eines im Hafenerweiterungsgebiet enteigneten Grundstücks die Rücküberweisung verlangen, wenn (1) die Vorbereitungsmaßnahme fünf Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das für die Durchführung eines Planes nach § 15 benötigte Gelände zur Verfügung steht, oder (2) die endgültige Herrichtung des Geländes für Hafenzwecke zehn Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem es der Freien und Hansestadt Hamburg baureif zur Verfügung steht, noch nicht begonnen worden ist.

#### 4. KAPITEL

### ENTEIGNUNG FÜR HAFENZWECKE AUF DER GRUNDLAGE EINER PLANFESTSTELLUNG FÜR VORBEREITUNGSMASSNAHMEN

#### I. Verfassungsrechtliche Anforderungen

##### 1. *Die Enteignung nach dem Hamburgischen Enteignungsgesetz und dem Entwurf für ein Hafenenwicklungsgesetz*

Nach den Bestimmungen, die in dem Entwurf für ein Hafenenwicklungsgesetz vorgesehen sind, ist in Verbindung mit den Vorschriften des Hamburgischen Enteignungsgesetzes die Enteignung von Grundstücken im Hafengebiet zur vorbereitenden Herrichtung der Grundstücke für Hafenzwecke zulässig (§§ 15, 16 des Entwurfs in Verbindung mit §§ 2, 3 HambEnteignG). Sie ist nach dem auch hier anwendbaren allgemeinen Enteignungsrecht Hamburgs nur für Vorhaben zulässig, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, und setzt im Einzelfall voraus, daß das Wohl der Allgemeinheit die Enteignung erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann; der Antragsteller muß glaubhaft machen, er werde das Vorhaben innerhalb angemessener Frist ausführen. Erstreckt sich das Vorhaben auf mehrere Grundstücke, so kann das Enteignungsverfahren erst eingeleitet werden, wenn die zuständige Behörde einen Enteignungsplan festgestellt hat und dieser Plan vollziehbar ist. Die Feststellung des Plans ist nur zulässig, wenn das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient (§ 6 Abs. 1 HambEnteignG).

Nach dem Entwurf für ein Hafenenwicklungsgesetz sollen bei der Enteignung von Grundstücken im Hafengebiet einige Abweichungen eintreten. Die Abweichungen interessieren hier nur für den Fall der Enteignung für Vorbereitungsmaßnahmen. In diesem Fall ist Voraussetzung der Enteignung die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach § 15 des Entwurfs. Dieser hafenrechtliche Planfeststellungsbeschluß tritt an die Stelle des Enteignungsplanes nach § 6 HambEnteignG und ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen. In der Zone I des Hafenerweiterungsgebietes ist zur Durchführung des festgestellten Planes die Enteignung zulässig, wenn ein freihändiger Erwerb der betroffenen Grund-

stücke zu angemessenen Bedingungen nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist. Eine Verwendungsfrist ist bei Enteignungen von Grundstücken im Hafenerweiterungsgebiet nicht festzusetzen. In § 18 des Entwurfs sind außerdem besondere Regelungen über das Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet zu finden. Für Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet, die nach den Bestimmungen des Hafenerweiterungsgesetzes enteignet worden sind, kann die Rücküberweisung nur nach Maßgabe dieser Regelung gefordert werden (§ 16 Nr. 6 des Entwurfs).

## *2. Die Bindung von Planung und Enteignung durch die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)*

Ein Gesetz, das die Enteignung zuläßt, muß sich im Einklang mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) halten und die rechtsstaatlichen Grundsätze beachten. Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig; sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Art. 14 Abs. 3 GG).

Planungsakte, die sich auf die Nutzung von Grundstücken auswirken, können materiell nach Enteignungsgrundsätzen zu behandeln sein, wenn sie den Berechtigten schwer und unerträglich treffen. Ein Gesetz, das derartige Planungsakte erlaubt, muß eine Entschädigungsregelung wenigstens in Gestalt eines Übernahmeanspruches des Berechtigten enthalten. Aber auch wenn ein Planungsakt nicht eine enteignende Wirkung hat, muß er den Anforderungen der Eigentumsgarantie genügen, wenn er das Grundeigentum oder sonstige Rechte Privater berührt, „eigentumsgestaltend“ wirkt. Dem muß die gesetzliche Planungsermächtigung Rechnung tragen. Gesetzliche Eigentumsbindungen müssen vom geregelten Sachbereich her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht sein. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient<sup>50</sup>. Eine gesetzliche Planungsermächtigung muß danach einer definierten Planungsaufgabe dienen und Leitgrundsätze für die Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit festlegen oder erkennen lassen<sup>51</sup>. Der Planungsakt ist außerdem dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot unterworfen.

Die in Art. 14 Abs. 3 GG zugelassene Enteignung ist begrifflich dadurch gekennzeichnet, daß das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete

<sup>50</sup> BVerfGE 21, 73/86; 25, 112/117 f.

<sup>51</sup> Die Besonderheiten privatnütziger Planungsakte bleiben hier beiseite.

Eigentum ganz oder teilweise im Interesse der Allgemeinheit entzogen wird. Der Entzug und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust – nicht die Übertragung des entzogenen Objekts – ist das entscheidende Merkmal. Das Gesetz darf die Enteignung nur zulassen, wenn der Rechtseingriff dem Wohl der Allgemeinheit dient und im Einzelfall erforderlich ist, um den Enteignungszweck zu verwirklichen. Der abstrakte Begriff des „Wohls der Allgemeinheit“ deckt eine Vielfalt von Sachverhalten und Zwecken. Das diesen Begriff konkretisierende Gesetz hat zu bestimmen, bei welchen Vorhaben und unter welchen Voraussetzungen eine Enteignung zulässig sein soll. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, daß gerade das Mittel der Enteignung erforderlich sein muß, um das dem Wohl der Allgemeinheit dienende Vorhaben durchführen zu können. Es dürfen nur solche Grundstücke in die Enteignung einbezogen werden, die für den öffentlichen Zweck benötigt werden, und es darf keine andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung geben als die Enteignung. Es genügt nicht, wenn irgendein vernünftiger Grund für die Enteignung vorliegt<sup>52</sup>.

Bei den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Enteignungsermächtigung kommt es somit zunächst darauf an, ob die gesetzlich zugelassenen Enteignungszwecke dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Die Enteignung darf weiter nur zugelassen werden, wenn sie im Einzelfall erforderlich und verhältnismäßig ist, insbesondere wenn sie für ein konkretes Vorhaben notwendig ist, mit dem ein erlaubter Enteignungszweck verwirklicht werden soll. Daraus folgt das Gebot einer Konkretisierung des Vorhabens in sachlicher und zeitlicher Hinsicht, wobei das Maß der zu fordernden Konkretisierung auch aus der Eigenart des Vorhabens abzuleiten ist.

### 3. *Rechtfertigung von Enteignungszwecken durch das „Wohl der Allgemeinheit“*

Das Gesetz darf der Verwaltung die Befugnis zu Enteignungen nur für solche Zwecke einräumen, mit denen eine dem Wohl der Allgemeinheit

<sup>52</sup> BVerfGE 24, 367/394, 403, 404 f. – P. BADURA, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, Dt. Bundestag, 7. WP, Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Protokoll Nr. 33, S. 94/110.

dienende Aufgabe erfüllt wird<sup>53</sup>. Es ist Sache des Gesetzgebers, aufgrund der ihm zukommenden politischen Gestaltungsfreiheit nach dem Leitmaß der Eigentumsgarantie und insbesondere des Art. 14 Abs. 3 GG aus dem vielfältigen Bereich der Gemeinwohlinteressen, aus der Vielfalt der Sachverhalte und Zwecke, die von dem abstrakten Rechtsbegriff „Wohl der Allgemeinheit“ gedeckt werden, ein Sachgebiet auszuwählen und hierfür die Enteignung zuzulassen oder anzuordnen<sup>54</sup>. Die Eigentumsgarantie legt es jedoch dem Gesetzgeber auf, bei dieser auf einer Abwägung beruhenden Entscheidung zu beachten, daß Enteignung das Abfordern eines Sonderopfers wegen eines spezifischen, die betroffenen privaten Rechte überwiegenden öffentlichen Interesses ist. Es kann also nicht genügen, daß überhaupt nur ein öffentliches Interesse es zweckmäßig erscheinen läßt, private Rechte in Anspruch zu nehmen. Wohl der Allgemeinheit als Rechtfertigung einer Enteignungsnorm ist deshalb nicht mit irgendeinem öffentlichen Interesse gleichzusetzen. Vielmehr muß der gesetzlich bestimmte Enteignungszweck von einem derartigen Gewicht sein, daß es gerechtfertigt ist, um seiner Erfüllung willen private Rechte zu entziehen oder zu beschränken, wenn anders die öffentliche Aufgabe nicht verwirklicht werden könnte. Dem eigentumsrechtlich für eine Enteignungsermächtigung vorausgesetzten Wohl der Allgemeinheit dienen demnach nur solche öffentliche Interessen, die bei objektiver Betrachtung die betroffenen privaten Rechte überwiegen. Nicht die Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit in der Enteignungsermächtigung, sondern die Enteignung im Einzelfall betrifft es, daß der Enteignungsakt nur erlaubt ist, wenn das öffentliche Interesse um eines konkreten Vorhabens willen das betroffene private Recht überwiegt<sup>55</sup>. Wenn und soweit die gesetzlich vorgesehenen oder zugelassenen Enteignungszwecke eine derartige nach der

<sup>53</sup> Mit der Zulässigkeitsvoraussetzung des „Wohles der Allgemeinheit“ folgt Art. 14 Abs. 3 GG der Formulierung des Art. 153 Abs. 2 WeimRVerf. Nach Art. 9 der Preuß. Verfassungs-Urkunde vom 31. 1. 1850 und entsprechend nach § 1 des preuß. Gesetzes über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. 6. 1874 (GS S. 221) hatte die Enteignung „nur aus Gründen des öffentlichen Wohles“ erfolgen dürfen. Hierzu ging die Meinung dahin, der Begriff ließe sich nicht absolut definieren, er folge den Wandlungen der Staatszwecke (G. EGER, Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum, 3. Aufl., 1911, § 1, Anm. 9). Der landesrechtliche Vorbehalt in Art. 109 Abs. 1 EGBGB gilt für „die im öffentlichen Interesse erfolgende Entziehung . . . einer Sache . . .“.

<sup>54</sup> BVerfGE 24, 367/403 f. – E. SCHMIDT-ASSMANN, in: ERNST/ZINKAHN/BIELLENBERG, BBauG, 1977, § 85, RNr. 1.

<sup>55</sup> BVerfGE 38, 175/180. – G. ANSCHÜTZ, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., 1933, Art. 153, Anm. 11; E. R. HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., 2. Bd. 1954, S. 19, 23, 53 f.; W. WEBER, Eigentum und Enteignung, Die Grundrechte, II, 1954, S. 331/370, 383; J. H. KAISER, Verfassungsrechtliche Eigentumsgewähr, Enteignung

Richtlinie des Wohls der Allgemeinheit vorrangige öffentliche Aufgabe zur Geltung bringen, dürfen auch Private Enteignungsbegünstigte sein<sup>56</sup>. Aus dieser dem Gesetzgeber vorgeschriebenen Orientierung am Wohl der Allgemeinheit als dem für die Qualifizierung öffentlicher Interessen zu Enteignungszwecken vorgegebenen Maßstab folgt, daß der im Wege der Enteignung zu erreichende Nutzen für die Allgemeinheit über den durch die vorgenommene Rechtsentziehung an sich und ohne weiteres gewonnenen Vorteil hinausgehen oder außerhalb dieses Vorteils bestehen muß. Deshalb ist die Enteignung kein auf Vermögenserwerb durch die öffentliche Hand ausgerichtetes Instrument und ist eine Enteignung etwa zur Erweiterung des Grundbesitzes der öffentlichen Hand oder allein im fiskalischen Interesse unzulässig<sup>57</sup>.

#### 4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

##### *Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Enteignung*

Die Enteignung, wie jeder Eingriff in den grundrechtlich geschützten Bereich, steht unter dem rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit des Mittels. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, daß gerade das Mittel der Enteignung erforderlich sein muß, um das dem Wohl der Allgemeinheit dienende Vorhaben durchführen zu können<sup>58</sup>. Aus dem

nung und Eigentumsbindung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Staat und Völkerrecht, Bd. 34, 1960, S. 5/45 f.; H. SCHULTE, Eigentum und öffentliches Interesse, 1970, S. 85 ff.; P. MOLODOVSKY, Enteignungsrecht in Bayern, 1975 ff., Art. 1, Anm. 3.3.2.

<sup>56</sup> E. R. HUBER, aaO., S. 23; A. HAMANN, Enteignung von Grundstücken zu Gunsten größerer industrieller Vorhaben, BB 1957, 1258; F. SCHACK, Enteignung „nur zum Wohle der Allgemeinheit“, BB 1961, 74; M. BULLINGER, Die Enteignung zugunsten Privater, Staat 16, 1962, S. 449; HANS J. WOLFF/O. BACHOF, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974, § 62 IV a 1; M. FRENTZEL, Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, 1978, S. 75 ff.

<sup>57</sup> RGZ 103, 200/202; BVerfGE 24, 367/407; 38, 175/179; BGH BauR 1976, 274/276; H. VON MANGOLDT, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Art. 14, Anm. 5; W. WEBER, aaO., S. 382; TH. MAUNZ, Dt. Staatsrecht, 22. Aufl., 1978, S. 191.

<sup>58</sup> BVerfGE 24, 367/404. – Das Gericht konstatiert hier, daß auf das grundrechtlich geschützte Eigentum im Wege der Enteignung nur zugegriffen werden dürfe, wenn das Vorhaben der Allgemeinheit *diene*, bezeichnet die Frage, ob das Vorhaben darüber hinaus auch vom Wohl der Allgemeinheit gefordert sein müsse, als umstritten und läßt diese Frage dann offen. Die Gerichtspraxis geht für die Administrativenteignung davon aus, daß der Eingriff nicht nur dem Wohl der Allgemeinheit dienen, sondern auch im Interesse des allgemeinen Wohls notwendig sein muß (BVerfGE 21, 191/193; BayVGHE 26, 13/14; BayVGHBayVBl. 1976, 16). Auch das BVerfG spricht an anderer Stelle aus, daß für die konkrete Einzelenteignung die Erforderlichkeit der Enteignung in jedem einzelnen Fall zu prüfen ist (BVerfGE 45, 297/321) und daß die Eigentumszuweisung an die

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind für die Zulässigkeit der administrativen Enteignung im Einzelfall eine Anzahl speziellerer Grundsätze entwickelt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat sie wie folgt zusammengefaßt und dabei hinzugesetzt, diese Grundsätze müßten in gleichem Maße für die Legalenteignung gelten:

„Die Enteignung müsse ultima ratio sein; sie könne nur dann als zulässig angesehen werden, wenn es keine andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung gebe als die Enteignung; sie sei solange unzulässig, „als der Zweck, dem sie dienen soll, auch auf andere, weniger schwer in die Rechte des Einzelnen eingreifende Weise erreicht werden kann“. Die Enteignung sei auch unzulässig, wenn dem Gemeinwohlinteresse ohne die Entziehung des Eigentums, zum Beispiel durch Einräumung dinglicher oder obligatorischer Rechte, Rechnung getragen werden könne. Auch bei der Wahl der Mittel, die zur Erreichung des Enteignungszwecks erforderlich sind, müßten die Maßnahmen gewählt werden, die den Betroffenen am geringsten belasten. Schließlich dürften nur solche Grundstücke in die Enteignung einbezogen werden, die für den öffentlichen Zweck benötigt würden“<sup>59</sup>.

Diese Grundsätze über die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Enteignung haben den Enteignungsakt im konkreten Einzelfall vor Augen, sei es durch Gesetz sei es aufgrund Gesetzes. Sie beziehen sich deshalb auch auf Fragestellungen, die allein für den Enteignungsakt in Betracht kommen, nicht dagegen für eine gesetzliche Ermächtigung als Grundlage der Administrativenteignung. Da sie jedoch dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit entspringen, das auch für Enteignungsermächtigungen gilt, dürfen sie auch bei der Schaffung einer Enteignungsermächtigung nicht außer acht gelassen werden, soweit sie nicht gegenständlich allein für Fallgestaltungen des Enteignungsaktes gelten können. Der Gesetzgeber darf Enteignungsermächtigungen nur für solche Vorhaben vorsehen, bei denen Enteignungen zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich werden können, und darf diese Ermächtigungen nur so ausgestalten, daß die auf ihrer Grundlage zugelassenen Enteignungen erforderlich und verhältnismäßig sind.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lassen sich im Hinblick auf den zu berücksichtigenden Umfang und Zeitbedarf von Vorhaben, zu deren Verwirklichung die Enteignung zugelassen oder durchgeführt werden soll, noch einige nähere Regeln ableiten.

öffentliche Hand nur dann vom Gemeinwohl getragen ist, wenn es zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe unumgänglich erforderlich ist, das Eigentum in die Hand des Staates zu bringen (BVerfGE 38, 175/180).

<sup>59</sup> BVerfGE 24, 367/404 unter Bezugnahme auf BVerfGE 2, 36/38; 13, 75/77; 19, 171/177; 21, 191/193. – Siehe weiter: BVerfGE 45, 297/322, 335; BVerwGE 29, 248/254 f.; BayVerfGH BayVBl. 1979, 496/499.

Der in dem Vorhaben verkörperte Gemeinwohlzweck muß die Enteignung nach Art und Ausmaß und auch den konkreten Eingriff gerade im Enteignungszeitpunkt erfordern. Das Mittel der vollständigen Eigentumsentziehung ist deshalb nur bei einem auf Dauer ausgerichteten Vorhaben gerechtfertigt. Die verfassungsrechtliche Enteignungsermächtigung besteht nicht dafür, daß ein Unternehmen beabsichtigt, sondern daß es ausgeführt wird<sup>60</sup>. Das allgemeine Wohl muß die Inanspruchnahme im Zeitpunkt der Enteignung erfordern. Die Enteignung muß zeitlich auf den Beginn der Zweckverwirklichung angemessen abgestimmt sein. Die Beschränkungen dürfen den Eigentümer nicht zu einem unnötig frühen Zeitpunkt treffen. Die Notwendigkeit der Enteignung muß im Zeitpunkt des Eingriffs schon bestehen und sie muß in diesem Zeitpunkt auch noch gegeben sein. Die Verwendung des enteigneten Objekts muß zum Enteignungszeitpunkt beabsichtigt und auch möglich sein<sup>61</sup>. Bei der hiernach gebotenen Beurteilung sind der Gesamtzuschnitt und die Komplexität des Vorhabens ebenso zu berücksichtigen wie künftige Entwicklungen. Denn ob das Wohl der Allgemeinheit eine Enteignung erfordert, läßt sich nur aus dem Gesamtzusammenhang der geplanten Maßnahme und bei Beachtung aller wesentlichen Umstände richtig beantworten. Eine umfassende und einheitliche Betrachtung ist insbesondere bei umfangreichen Vorhaben notwendig, wenn also das Vorhaben nur im Zusammenhang gebaut werden kann und alle in Betracht kommenden Grundstücke zur Verfügung stehen müssen<sup>62</sup>.

Nach diesen Grundsätzen ist auch der Fall zu behandeln, daß für ein Vorhaben mehrere öffentlich-rechtliche Bedingungen erfüllt sein müssen. Bedarf es einer vorgängigen Planfeststellung, setzt die Enteignung deren Durchführung voraus. Unterliegt das Vorhaben daneben noch weiteren öffentlich-rechtlichen Anforderungen, genügt es, wenn das Vorhaben materiellrechtlich zulässig ist und die formellen Voraussetzungen erfüllt werden können. Nicht anders ist es, wenn das Vorhaben in einer zeitlichen Abhängigkeit von einem anderen Vorhaben steht. Hier wird es als ausreichend angesehen, wenn dessen Verwirklichung in naher Zukunft bevorsteht<sup>63</sup>.

Die Ausführung des Vorhabens darf somit nicht ungewiß sein und sie darf nicht in einer unbestimmten Zukunft liegen. Dementsprechend muß

<sup>60</sup> BVerfGE 24, 367/407; 38, 175/180.

<sup>61</sup> BGH EPlar V BGH 12. 68 S. 6; K. KODAL, Straßenrecht, 3. Aufl., 1978, S. 900; P. MOLODOVSKY, aaO., Art. 3, Anm. 3.1.3.3.

<sup>62</sup> BGH BRS 19 Nr. 53 S. 87; W. BIELENBERG, EPlar V BGH 12. 68 S. 7/10 ff.; P. MOLODOVSKY, aaO., Art. 3, Anm. 3.1.3.3.

<sup>63</sup> P. MOLODOVSKY, aaO., Art. 3, Anm. 3.1.2.1 und 3.1.3.3.

der Enteignungsbegünstigte nach einigen ausdrücklichen Regelungen für Administrativenteignungen glaubhaft machen, daß er das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwenden wird (vgl. § 87 Abs. 2 Satz 3 BBauG). Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 HambEnteignG fordert, daß der Enteignungsbegünstigte glaubhaft macht, er werde das Vorhaben innerhalb angemessener Frist ausführen. Mit dem allgemeinen enteignungsrechtlichen Erfordernis, das derartigen Regelungen zugrundeliegt, korrespondiert das unmittelbar aus Art. 14 GG entspringende Recht des Enteigneten, sein früheres Eigentum zurückzuerlangen, wenn der Enteignungsgrund wegfällt, weil der Begünstigte das Vorhaben nicht verwirklicht. Es ist Sache des Gesetzgebers, über Entstehungszeitpunkt und Frist zur Ausübung des Rücküberignungsanspruchs näheres zu bestimmen, da Art. 14 GG insoweit keine Fixierung enthält<sup>64</sup>.

So wie sich allerdings die Angemessenheit der Frist bei der administrativen Enteignung nur nach den Umständen des Einzelfalles ermitteln läßt, so kann die Zeitbestimmung der Verwendung für das dem Gemeinwohl dienende Vorhaben bei der abstrakten Zulassung der Enteignung durch eine gesetzliche Ermächtigung auch nur nach der Eigenart der Vorhaben erfolgen, für die eine Enteignung in Betracht kommen soll<sup>65</sup>. Das hat Bedeutung für Großvorhaben, deren Ausführung einen längeren Zeitraum beansprucht oder die nur sukzessiv und abschnittsweise verwirklicht werden können. Die Erforderlichkeit der Enteignung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht muß in Rücksicht auf das Vorhaben im ganzen gegeben sein, bemißt sich aber in zeitlicher Hinsicht nach den Besonderheiten und Erfordernissen des Vorhabens und seiner Planung. Es stellt sich dabei die

<sup>64</sup> BVerfGE 38, 175/185. – Das Gericht weist auf eine Anzahl von Vorschriften hin, wonach ein Vorhaben binnen fünf Jahren durchgeführt oder wenigstens begonnen sein muß.

<sup>65</sup> Bei der Beurteilung einer Enteignung aufgrund eines Bebauungsplanes für Zwecke des Bremischen Hafens hat es der Bundesgerichtshof für genügend gehalten, daß die „Verwendung“ der Grundstücke durch den Beginn der Ausführung des Vorhabens und stetige Förderung der Zweckverwirklichung in Erscheinung tritt. Die Darlegung gegenwärtiger Tatsachen genüge für die Glaubhaftmachung der zukünftigen Verwendung. Die Enteignung zum Zwecke der Vorbereitung der Nutzung (Aufschließung) setze voraus, daß nach Durchführung der Vorbereitung mit einer demnächstigen Nutzung der Grundstücke im Sinne der geplanten Zweckverwendung zu rechnen sei. Das Erfordernis der angemessenen Zweckverwirklichung erstreckte sich auch auf die eigentliche Zweckverwendung (beschränke sich also nicht auf die Vorbereitungsmaßnahme). Verzögerungen und Änderungen des Ablaufs spielten keine Rolle, wenn nur die Zweckverwirklichung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten in stetiger Förderung bleibe. Dabei komme es auf das Gesamtprojekt an (BGH WM 1967, 568/575).

weitere Frage, in welcher Weise in derartigen Fällen dem Gebot der Konkretisierung zu genügen ist, damit den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen ist<sup>66</sup>.

Bei Großvorhaben mit sukzessiver Planverwirklichung kann sich außerdem die Frage stellen, ob sogleich eine Vollenteignung zulässig ist, wenn für Einzelschritte ein geringerer Eingriff hinreichen könnte. Die sofortige Vollenteignung wird vom Bundesgerichtshof hier für erlaubt angesehen, wenn sich die Vollenteignung im Ergebnis doch nicht vermeiden läßt, der vorläufig geringere Eingriff im Ergebnis aber zu einer Entschädigungsbelastung führt, die unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen für die Allgemeinheit als nicht tragbar erscheint. Entscheidend sei dafür, ob die gesamten Kosten bei schrittweisem Vorgehen – zunächst Nutzungsinanspruchnahme, dann Enteignung – sich wesentlich höher stellen als bei sofortiger Vollenteignung. Das Gericht hebt einleuchtend hervor, daß auch zu berücksichtigen sei, daß der Träger des Vorhabens für den Hafenausbau einer gewissen Handlungsfreiheit bedürfe. Diese sei nur gewährleistet, wenn er sogleich das Eigentum zumindest an den Grundstücken erwerbe, die für Hafenbecken und Aufspülung vorgesehen seien. Vorbereitungsmaßnahmen und Nutzung gingen Hand in Hand<sup>67</sup>.

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Begründung von Enteignungsermächtigungen unterliegt somit verfassungsrechtlichen Bindungen durch die Eigentumsgarantie und die rechtsstaatlichen Grundsätze. Die Beurteilung des Gesetzgebers, ob ein Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient und zu seiner Durchführung die Enteignung erforderlich ist, ist richterlicher Nachprüfung nicht entzogen. Soweit dabei aber Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers von Bedeutung sind, kann sich das Gericht über sie nur dann hinwegsetzen, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sind oder der Wertordnung des Grundgesetzes widersprechen<sup>68</sup>.

##### *5. Enteignung nur für ein konkretes Vorhaben*

Eine bedeutsame Folgerung aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dahin, daß die Enteignung nur für konkrete Vorhaben zugelas-

<sup>66</sup> Dazu unten 4. Kapitel, II, 3.

<sup>67</sup> BGH WM 1967, 568/575 f.

<sup>68</sup> BVerfGE 24, 367/406 für die Legalenteignung.

sen und durchgeführt werden darf. Das gilt in sachlicher und in zeitlicher Hinsicht.

Das Opfer, das der Enteignete zu bringen hat, wird allein dadurch gerechtfertigt, daß seine Sache oder sein Recht zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe erforderlich ist. Von der Funktion der Enteignung her muß der Eingriff in das Eigentum mit dem erklärten Ziel erfolgen, das Objekt für eine konkrete, dem Wohl der Allgemeinheit dienende Aufgabe bereitzustellen<sup>69</sup>. In dem konkreten Vorhaben, das dem gemeinen Besten dient und zu dessen Verwirklichung die durch Enteignung zu beschaffenden Sachen oder Rechte notwendig ganz oder zum Teil in die Verfügung der öffentlichen Hand gebracht werden müssen, verkörpert sich das Wohl der Allgemeinheit in einer bestimmten öffentlichen Aufgabe<sup>70</sup>. Die Enteignung ist dadurch charakterisiert, daß eine Sache oder ein Recht unmittelbar zu Gunsten eines konkreten – zeitlich und örtlich genau bestimmbar – Zweckes in Anspruch genommen wird. Sie darf deshalb nicht zugelassen oder durchgeführt werden, wenn es an einer gegenwärtigen öffentlichen Aufgabe fehlt, und darf also nicht als eine vorsorgliche Enteignung im Zuge noch nicht festgelegter Planungen erfolgen<sup>71</sup>.

## II. Enteignung zum Zwecke von Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen der Hafenerweiterung

### 1. Konkrete Planung des Enteignungsunternehmens

Das konkrete Enteignungsunternehmen, das hier zu betrachten ist, ist ein durch einen bestimmten Gegenstand, durch bestimmte Flächen und durch einen bestimmten Zeitbedarf definiertes Vorhaben des Hafenausbaus im gesetzlich umschriebenen Hafenerweiterungsgebiet. Der Gegenstand des (enteignungsrechtlichen) Unternehmens und des (planungsrechtlichen) Vorhabens ist eine Vorbereitungsmaßnahme im Rahmen eines bestimmten Ausbauvorhabens. Den heutigen enteignungsrechtlichen Anforderungen würde es nicht genügen, lediglich allgemein den Hamburger Hafen oder die Hafenzwecke als Enteignungsgrund zu

<sup>69</sup> BVerfGE 38, 175/180.

<sup>70</sup> W. WEBER, aaO., S. 350, 381 f.; O. MEYER/F. THIEL/G. FROHBERG, Enteignung von Grundeigentum, 5. Aufl., 1959, § 1, Anm. 2.

<sup>71</sup> F. SCHACK, aaO., S. 76 unter Bezugnahme auf BayVerfGH VerwRspr. 5, 713.

bezeichnen<sup>72</sup>. Das konkrete Enteignungsunternehmen ist vielmehr nach der Leitlinie der Aufgabe, den Hamburger Hafen als Universalhafen leistungsfähig zu erhalten und den wirtschafts- und verkehrspolitischen Bedürfnissen anzupassen, aus den Hafenzwecken in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Konkretisierung zu entwickeln und bis zu dem Maße in seinen Grundzügen festzulegen, daß sichergestellt ist, daß die in Anspruch zu nehmenden Grundstücke nicht nur für beliebige, dem Hafen dienliche Ziele vorsorglich beschafft werden sollen. Das setzt ein Konzept der stufenweisen Hafenentwicklung und eine in greifbaren Gegebenheiten und Tendenzen begründete Ausarbeitung eines Projektes für den Ausbauabschnitt voraus, der nach sachgerechter Einschätzung nunmehr ansteht. Für die Zulässigkeit der Enteignung im Einzelfall kommt es demnach auf eine hinreichende Rechtfertigung und Abgewogenheit der zugrundeliegenden Planung der Hafenentwicklung insgesamt und des jeweils in Angriff genommenen Ausbauvorhabens an. Die planungsrechtliche Richtigkeit des Konzepts der Hafenentwicklung und des jeweiligen Ausbauvorhabens stellen somit eine aus den verfassungsrechtlichen Enteignungsanforderungen ableitbare Voraussetzung der hafenrechtlichen Enteignungsermächtigung und ihrer Anwendung im Einzelfall dar. Für die Kriterien dieser planungsrechtlichen Richtigkeit sind Eigenart, Zeitbedarf und notwendig zu wahrende Flexibilität der Hafenplanung und des Hafenausbaus zu berücksichtigen.

## *2. Hafenerweiterung einschließlich Bereitstellung von Flächen für die Hafenerweiterung als zulässiger Enteignungszweck*

Nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg und nach der hamburgischen Hafengesetzgebung ist die Bewirtschaftung und die Entwicklung des Hamburger Hafens eine öffentliche Aufgabe. Diese Aufgabe wird organisatorisch durch den als unselbständige öffentliche Anstalt in die Verwaltung Hamburgs eingefügten Hafen erfüllt. Da die Hafenentwicklung dem Wohl der Allgemeinheit dient, ist die Beschaffung von Grundstücken für Hafenzwecke ein verfassungsrechtlich zulässiger Enteignungszweck. Es darf daher durch Gesetz die Enteignung von Grundstücken für Hafenzwecke zugelassen werden.

<sup>72</sup> Das gilt auch planungsrechtlich, entsprechend dem Gebot der Konkretisierung. Siehe dazu unten 4. Kapitel, III, 3.

Es ist seit jeher anerkannt, daß die Inanspruchnahme von Grundstücken zur Anlegung, Erweiterung und Veränderung von Häfen, auch für öffentliche Anlagen zum Einladen und Ausladen von Waren, im Sinne des Enteignungsrechts dem Gemeinwohl dient<sup>73</sup>. Nach dem bayerischen Gesetz, die Zwangsabtretung von Grundeigentum für öffentliche Zwecke betr., vom 17. November 1837 (BayBS I S. 203), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 1973 (GVBl. S. 437), das erst am 1. März 1975 außer Kraft getreten ist<sup>74</sup>, war die Enteignung zulässig zur

„Herstellung oder Änderung öffentlicher Häfen, Umschlag- und Landeplätze sowie der dazu gehörenden Nebenanlagen; Erwerb des zur vollen wirtschaftlichen Ausnutzung der Hafenanlage erforderlichen Geländes für Industrie und Handel durch den Staat“ (Art. I Satz 2 A Nr. 10 in der Fassung des Gesetzes vom 13. 8. 1910, GVBl. S. 621).

Der Entwurf eines Hafentwicklungsgesetzes rechnet auf der Grundlage des Prinzips des Universalhafens auch die Hafenindustrie zu den Hafenzwecken und damit auch zu den zulässigen Enteignungszwecken<sup>75</sup>. Diese die bisherige Rechtslage und Praxis fortsetzende Regelung ist eine sachgerechte Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit. Der Gesetzgeber, der nach der Direktive des hamburgischen Verfassungsrechts die Leistungsfähigkeit des Hamburger Hafens sichern soll, darf bei Regelungen zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe den wirtschaftlichen Sachverhalt berücksichtigen, daß die Verkehrs- und Umschlagfunktion des Hafens notleidend werden müßten, wenn nicht auch der Industriefunktion des Hafens Rechnung getragen wird. Insofern bringt er ein wirtschaftliches Erfordernis zur Geltung<sup>76</sup>. Darüber hinaus fällt es in die wirtschafts- und verkehrspolitische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, unter

<sup>73</sup> Vgl. G. EGER, aaO., § 1, Anm. 9, betr. das preußische Recht, das dem Prinzip der Generalklausel folgte.

<sup>74</sup> Art. 54 Abs. 2 Nr. 1 des Bayerischen Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1978 (GVBl. S. 625).

<sup>75</sup> Siehe oben 3. Kapitel, II.

<sup>76</sup> Der bayerische Gesetzgeber, der nicht einen Seehafen vor Augen zu haben brauchte, ließ sich von der Vorstellung leiten, daß bei Hafenprojekten mangels einer Enteignungsmöglichkeit für Industriegelände zugunsten des Staates sonst die einsetzende Grundstückspekulation nicht verhindert werden könnte. Das so im Wege der Zonenenteignung für den Staat in Anspruch genommene Gelände werde dann durch Verpachtung, Bestellung von Erbbaurechten, äußerstenfalls durch Verkauf den interessierten Wirtschaftskreisen zugänglich. Siehe G. SEUFERT, Bayerisches Enteignungsrecht, 1957, Art. I, RNr. 63. – Für Hamburg vgl. den Beschluß des HambOVG vom 23. 10. 1974 aaO. (oben 3. Kapitel, II, 1). Einige Erwägungen zur „volkswirtschaftlichen Bauwürdigkeit“ eines Hafens „als Parameter für das ‚Wohl der Allgemeinheit‘“ mit einer nur abstrakten Kritik an der Ansiedlung von Hafenindustrie bei R. SUSSNER, Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen in der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 24 ff., 40 ff.

Beachtung der verfassungsrechtlichen Bindungen über Art und Maß der Hafententwicklung zu entscheiden und dabei auch das Gewicht der Industriefunktion des Hafens abzuschätzen und in Abwägung mit den anderen betroffenen Belangen der Hafententwicklung zu bestimmen.

Es bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Einwände dagegen, daß durch eine gesetzliche Enteignungsermächtigung auch die Hafenindustrie als Enteignungszweck zugelassen wird. Ob und in welcher Weise davon Gebrauch gemacht werden darf, ist im Einzelfall nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu entscheiden. Das gilt sowohl für den Fall, daß im Zeitpunkt der Enteignung die Verwendung für Zwecke der Hafenindustrie schon feststeht, als auch für den Fall, daß im Rahmen eines Ausbauvorhabens komplexen Zuschnitts im Zeitpunkt der Enteignung die parzellenscharfe Nutzungsbestimmung der zu enteignenden Flächen noch nicht endgültig festgelegt werden kann und eine Verwendung für die Hafenindustrie nur überhaupt vorgesehen ist. Die Behandlung dieses Falles folgt, wie die Planung und Durchführung derartiger Ausbauvorhaben insgesamt, dem Gebot der Konkretisierung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht.

Enteignungsrechtlich fordert das Gebot der Konkretisierung des Unternehmens, daß der Enteignungszweck sich in einem konkreten Vorhaben verkörpert und daß die Enteignung im Zeitpunkt der Inanspruchnahme erforderlich ist, um das Vorhaben durchführen zu können<sup>77</sup>. Bei umfangreichen, komplexen und nur stufenweise durchzuführenden Vorhaben ist eine umfassende und einheitliche Betrachtung angebracht und auch dann geboten, wenn Enteignungsgrund unmittelbar nur ein Abschnitt des Ausbauvorhabens ist, hier also die Vorbereitungsmaßnahmen im Hafenerweiterungsgebiet. Die Gesamtbetrachtung ist nötig, um die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in einer korrekten Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange wirksam werden zu lassen, aber auch um die Reihenfolge und die Art des Vorgehens bei mehreren betroffenen Grundeigentümern nach dem allgemeinen Gleichheitssatz sachgerecht zu gestalten<sup>78</sup>. Die Gesamtbetrachtung zwingt für ein sukzessiv durchzuführendes Vorhaben, das überdies durch seine Eigenart eine gleitende Planung und Durchführung bedingt<sup>79</sup>, zu einer Planung, die sowohl die langfristige Dimension der Hafententwicklung als auch die Einfügung des konkreteren Ausbauvorhabens in diese allgemeine Entwicklungsplanung als auch schließlich die stufenweise Abfolge der Durchfüh-

<sup>77</sup> Dazu oben 4. Kapitel, I, 4.

<sup>78</sup> P. MOLODOVSKY, aaO., Art. 3 Anm. 3.1.3.3.

<sup>79</sup> Siehe oben 3. Kapitel, I, 3.

zung des Ausbauvorhabens in sich aufnimmt und auf der Grundlage des jeweils erreichbaren Sachstandes so konkret wie möglich festlegt<sup>80</sup>.

Der Ausbauträger ist zwar angesichts der außerhalb seiner Verfügung liegenden Veränderungen der Hafenbedürfnisse, die sich in dem verhältnismäßig langfristigen Zeitbedarf des Ausbauvorhabens auf dessen Detaillierung auswirken müssen, nicht schon zu Beginn der Durchführung, also bei der Inangriffnahme der Vorbereitungsmaßnahme, zu einem endgültigen, die zukünftige Aufteilung und Nutzung des Geländes parzellenscharf fixierenden Ausbauplan gezwungen, um eine Enteignung zu ermöglichen. Er muß aber planmäßig und folgerichtig vorgehen, weil anders das notwendig konkrete Enteignungsunternehmen nicht faßbar wird und die notwendige Rechtfertigung des Eingriffs nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nicht aufgebracht werden kann. Das Maß der Konkretheit, Planmäßigkeit und Folgerichtigkeit des Hafenausbaus, das für die Ausgestaltung der gesetzlichen Enteignungsermächtigung und für die Zulässigkeit der Enteignungsakte zu fordern ist, hängt von dem jeweils durch Ermittlungen, durch Sachverstand, durch Erfahrung, durch Prüfung der greifbaren Gegebenheiten und durch Wertung und Abwägung erreichbaren Sachstand ab. Soweit es sich um vorhandene Gegebenheiten und erkennbare Umstände der Entwicklung handelt, liegt ein Sachverhalt vor, der vollständig und richtig zu ermitteln und in die Planung einzubringen ist. Soweit es sich dagegen um zukünftige und ungewisse Umstände und Entwicklungen handelt, ist eine sachgerechte Abwägung und Entscheidung nur auf der Grundlage einer Einschätzung nötig, die den Grundsätzen einer korrekten gesetzgeberischen – für die Ausweisung und Sicherung des Hafenerweiterungsgebiets und für die Gestaltung der Enteignungsermächtigung – und administrativen – für Planfeststellung und Enteignung – Prognose entspricht<sup>81</sup>. Hier interessiert nur die Prognose des Gesetzgebers in Rücksicht auf die Schaffung einer Ermächtigung für eine planakzessorische Enteignung zugunsten von Vorbereitungsmaßnahmen.

Die Verfassung weist dem Gesetzgeber die Aufgabe politischer Entscheidung und die Vollmacht politischer Gestaltungsfreiheit zu und statu-

<sup>80</sup> Siehe oben 4. Kapitel, II, 1.

<sup>81</sup> U. SEETZEN, Der Prognosespielraum des Gesetzgebers, NJW 1975, 429; F. OSSEN-BÜHL, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Festschrift für das Bundesverfassungsgericht, 1976, I. Bd., S. 458, bes. S. 496 ff.; R. BREUER, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Staat 16, 1977, S. 21; M. NIERHAUS, Zur gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung, DVBl. 1977, 19; P. BADURA, Richterliches Prüfungsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Festschrift für Ludwig Fröhler, 1980, S. 321.

iert Aufträge, Richtlinien und Grenzen der Gesetzgebung. Der Gesetzgeber ist danach, angesichts der Ungewißheit zukünftiger Verläufe, zu faktischen Einschätzungen über Gegebenheiten, zu erwartende Geschehensabläufe und anzunehmende Auswirkungen eines Gesetzes berufen. Die ihm damit abverlangte Prognose ist, soweit nicht verfassungsrechtliche Maßstäbe bestehen, seiner politischen Verantwortung anvertraut<sup>82</sup>.

Für Gerichte, also auch für das Bundesverfassungsgericht, stellt sich das Prognoseproblem unter dem praktischen Blickwinkel des gebotenen Maßes der gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen. Diese Frage und die Frage der vom Gesetzgeber zu beachtenden Kriterien einer verfassungsrechtlich korrekten Prognoseentscheidung werden in der Gerichtspraxis nicht genau getrennt. Auch in der Handhabung der unterschiedlichen Kontrolldichte gegenüber den nach Tragweite und Grundrechtsbetroffenheit differenzierbaren Gesetzen läßt sich eine hinreichend verlässliche Richtschnur nicht aufstellen. Soweit aus der bisherigen Gerichtspraxis ersichtlich, wird man bei wirtschaftlichen Gesetzen, die auch Auswirkungen auf wirtschaftliche Rechte einzelner haben, ohne aber unmittelbar die individuelle Persönlichkeitsentfaltung – etwa in der Berufsfreiheit – erheblicher zu tangieren, jedenfalls mit einer „Vertretbarkeitskontrolle“ zu rechnen haben. In dieser Vertretbarkeitskontrolle ist zugleich das dem Gesetzgeber abzuverlangende Prognosekriterium für die Gültigkeit (Validität) der vorausschauenden Einschätzung zukünftiger Umstände und Entwicklungen enthalten. Die verfassungsrechtliche Beurteilung wird hier vor allem auf den im Mitbestimmungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts dargelegten Grundsätzen fußen müssen<sup>83</sup>. Ausgehend von einer Skizzierung der Sachlage einer möglichen „Ungewißheit“ über die Auswirkungen eines Gesetzes entwickelt das Gericht folgende Erwägungen und Kriterien. Die Grundlagen des Wahrscheinlichkeitsurteils, das jede Prognose enthält, sind der Beurteilung des Richters nicht entzogen. Es besteht jedoch eine „Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers“. Für die Kontrolle der Ausübung dieser Einschätzungs-

<sup>82</sup> Die Gültigkeitskriterien der administrativen Prognose sind wegen der durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung anders bestimmten, nämlich beschränkten Handlungsbefugnis der Verwaltung von den Gültigkeitskriterien der legislativen Prognose verschieden. Vgl. P. BADURA, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift für den Bayer. Verfassungsgerichtshof, 1972, S. 157/162 ff.; M. NIERHAUS, aaO., S. 21; W. BLÜMEL, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, 695/699; W. HOPPE, Gerichtliche Kontrolldichte bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, in: Festgabe für das Bundesverwaltungsgericht, 1978, S. 295.

<sup>83</sup> BVerfGE 50, 290/332 ff. Dazu H.-J. PAPIER, ZGR 1979, S. 444/449 ff.

prärogative kommen je nach den für sie wesentlichen Faktoren – im besonderen die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter – „differenzierte Maßstäbe“ in Betracht. Diese reichen von einer Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle<sup>84</sup>. Der Maßstab der Vertretbarkeit verlangt, „daß der Gesetzgeber sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert hat. Er muß die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Es handelt sich also eher um Anforderungen des Verfahrens. Wird diesen Genüge getan, so erfüllen sie jedoch die Voraussetzungen inhaltlicher Vertretbarkeit; sie konstituieren insoweit die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, die das Bundesverfassungsgericht bei seiner Prüfung zu beachten hat“<sup>85</sup>.

Die vom Bundesverfassungsgericht zugestandene Einschätzungsprärogative bei prognostischen Urteilen und die bei ihrer Ausübung zu beachtenden Bindungen kommen für den hamburgischen Gesetzgeber zum Zuge, der Regelungen über die Ausweisung und Sicherung des Hafenerweiterungsgebiets und über die Zulässigkeit von Enteignungen für Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen von Ausbauvorhaben trifft. Die Ausweisung und Sicherung des Hafenerweiterungsgebiets mit den wieder gesondert geordneten Zonen I und II bildet eine erste und grundlegende Planungsentscheidung. Die einzelnen Ausbauvorhaben, die in diesem Rahmen in Betracht kommen und die Phasen der Hafententwicklung darstellen, sind nur insoweit Gegenstand des Gesetzes, als die Exekutive zu deren Planung und Durchführung ermächtigt wird, indem das Gesetz die Instrumente der Planfeststellung und ggf. der Enteignung zur Verfügung stellt. Eine Prognoseentscheidung ist hier insoweit zu treffen, als der Gesetzgeber an den Vollzug durch die Exekutive in dem Maße Anforderungen der Vorhaben- und Unternehmenskonkretisierung stellen muß,

<sup>84</sup> Die hinzugefügten Beispiele zeigen, daß wirtschaftspolitische Gesetze jeder dieser drei Kontrollstufen unterliegen können. Für die Stufe der Evidenzkontrolle wird auf BVerfGE 36, 1/17 (Grundvertrag), 37, 1/20 (Stabilisierungsfonds) und 40, 196/223 (Güterkraftverkehrsgesetz) verwiesen. Der Vertretbarkeitskontrolle werden BVerfGE 25, 1 (Mühlengesetz), 30, 250 (Absicherungsgesetz) und 39, 210 (Mühlenstrukturgesetz) zugeordnet. Eine intensivierte inhaltliche Kontrolle erfolgte in den Fällen BVerfGE 7, 377 (Apotheken-Urteil), 11, 30 (Kassenärzte), 17, 269 (Arzneimittelgesetz), 39, 1 (§ 218 StGB) und 45, 187 (lebenslange Freiheitsstrafe).

<sup>85</sup> BVerfGE 50, 290/333 f.

als es nach den voraussehbaren Faktoren der Hafenenwicklung möglich und notwendig ist. Dabei hat der Gesetzgeber außerdem zu berücksichtigen, ob und inwieweit der das Ausbavorhaben planenden und durchführenden Exekutive Prognosen über die für die Hafenenwicklung wesentlichen wirtschaftlichen, verkehrsmäßigen und technologischen Faktoren mit einer hinreichenden Zuverlässigkeit möglich sind. Das hängt wiederum von der Frage ab, wie leistungsfähig die Planung im Hinblick auf den Zeitpunkt des Zugriffs auf etwa zu enteignende Grundstücke sein kann und in welchem Maße sie – für ein bestimmtes Ausbavorhaben – schon zu diesem Zeitpunkt eine Festlegung von Einzelheiten des Endausbaus treffen kann. Die Planung ist auf Prognosen angewiesen, ist ihrerseits aber auch ein Instrument, um die zukünftigen Abläufe zu steuern.

Die enteignungsrechtlich gebotene Konkretisierung des Unternehmens ist bedingt durch die planungsrechtlich mögliche und gebotene Konkretisierung des Ausbavorhabens. Zur weiteren Klärung der hier aus dem Konkretisierungsgebot abzuleitenden Anforderungen an die gesetzliche Planungs- und Enteignungsermächtigung bedarf es einer näheren Betrachtung der Planung des Vorhabens als Vorstufe der Enteignung.

### III. Die Planung des Vorhabens als Vorstufe der Enteignung

#### 1. *Planung und Planfeststellung*

In einer Reihe von Fachplanungsgesetzen ist die Zulässigkeit der Enteignung von Grundstücken davon abhängig gemacht, daß zuvor der Plan des Vorhabens aufgrund eines förmlichen Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsakt „festgestellt“ wird. Der Planfeststellungsbeschluß läßt – ungeachtet möglicher eigentumsbeeinträchtigender Wirkungen und abgesehen von seiner enteignungsrechtlichen Vorwirkung – das Eigentum an den von dem Vorhaben erfaßten Grundstücken unberührt. Sollte sich die Enteignung als notwendig erweisen, ist der Planfeststellungsbeschluß dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend. Der Betroffene kann im Enteignungsverfahren keine Einwendungen gegen den festgestellten Plan des Vorhabens und damit gegen die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Vorhabens geltend machen<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Siehe beispielsweise §§ 28 ff. PBefG, §§ 8 ff., 28 LuftVG, §§ 17 ff. BFStrG, §§ 14 ff., 44 BWaStrG.

Das Planfeststellungsverfahren hat die verwaltungsrechtliche, fachplanerische Prüfung eines raumbezogenen Vorhabens zum Gegenstand mit dem Ziel, den „Plan“ , d. h. die Art, Beschaffenheit, Lage und Ausführung des Vorhabens unter Abwägung und Ausgleichung des Anspruchs des Unternehmers, des öffentlichen Interesses und der rechtlich geschützten Interessen der durch das Vorhaben betroffenen Dritten in Gestalt einer durch den Planfeststellungsbeschluß begründeten Berechtigung des Unternehmers „festzustellen“<sup>87</sup>. „Die Planfeststellung bezweckt, ein bestimmtes, sich aus einer Fachplanung herleitendes Vorhaben mit unmittelbarer Rechtswirkung gegenüber den Beteiligten in die – von ihm beeinflusste – Umwelt rechtlich einzuordnen“<sup>88</sup>.

Das Gesetz, das die Planungsaufgabe regelt und die Ermächtigung zur Planfeststellung begründet, unterliegt spezifischen verfassungsrechtlichen Bindungen. Wie bei jeder Planung wird man es bei der Planfeststellung zu dem rechtsstaatlichen Minimum, das durch das Gesetz einzuhalten ist, zu rechnen haben, daß das Planungssubjekt bestimmt wird (Zuständigkeit), daß das Planungsverfahren geordnet wird, daß die Planungsaufgabe definiert wird und daß die Richtlinien für die Ausübung des Planungsermessens (die für die planerische Abwägung maßstäblichen Grundsätze) angegeben werden. Eine rechtsstaatliche Anforderung an das die Planung regelnde Gesetz ist es, den Bereich der planerischen Gestaltungsfreiheit der Exekutive auf das für die Planungsaufgabe Unumgängliche zu beschränken, die Planungsaufgabe so bestimmt wie möglich zu definieren und die Richtlinien für die Ausübung des Planungsermessens so genau und ausführlich wie möglich zu fassen. Diese Bestimmtheitserfordernisse sind wegen der verfassungsrechtlichen Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) auch zur Sicherung einer hinlänglichen „Kontrolldichte“ angezeigt. Ein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnender und das Planungsermessens nachprüfbar bindender Grundsatz ist das Gebot, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen<sup>89</sup>. Dies vorausgesetzt, wird bei gesetzlichen Planungsregelungen zu bedenken sein, daß der

<sup>87</sup> P. BADURA, in: H.-U. ERICHSEN/ W. MARTENS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 1979, S. 267/328 f.; H. C. FICKERT, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, Nr. 1 PlafR, Erl. 10; C. H. ULE/H.-W. LAUBINGER, Verwaltungsverfahrenrecht, 2. Aufl., 1979, S. 179 ff.

<sup>88</sup> Entwurf des VwVfG, Begründung, Bundestag Drucksache 7/910, S. 87.

<sup>89</sup> P. BADURA, in: H.-U. ERICHSEN/W. MARTENS, aaO., S. 331; W. HOPPE, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: Festgabe für das Bundesverfassungsgericht, 1976, I. Bd., S. 663/710; R. MANNER, Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, Diss. München 1976, S. 94 ff.

Verwaltung die Möglichkeit gegeben werden muß, eine sachgerechte Planung durchzuführen<sup>90</sup>.

Zu den Kriterien einer sachgerechten Planung, die der zu Planungsentscheidungen der Exekutive ermächtigende Gesetzgeber zu berücksichtigen und die die planende Exekutive zu beachten hat, gehören die Gültigkeit der mit der Planung verbundenen Prognosen und der „Grundsatz der Problembewältigung“.

Prognose ist ein unvermeidbares Element der Planung. Denn Planung muß vorausschauend sein, um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Sie muß notgedrungen häufig lange Zeit im voraus erfolgen, ohne daß die Verwirklichung unmittelbar oder auch nur in nächster Zeit bevorsteht. Die Prognose muß auf Tatsachen aufbauen, ferner sachgerecht und vertretbar sein. Planerische Entscheidungen, die aufgrund einer prognostischen Einschätzung zukünftiger tatsächlicher Entwicklungen getroffen werden müssen, sind hinsichtlich ihrer Prognose rechtmäßig, wenn diese unter Berücksichtigung aller verfügbaren Daten in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden ist<sup>91</sup>. Die Verwirklichung der Hafenerweiterung erstreckt sich auf einen längeren Zeitraum und bedarf der Anpassung an die sich ständig ändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten<sup>92</sup>. Diese Besonderheit ist nur die Kehrseite der notwendig begrenzten Reichweite planerischer Prognose.

Der „Grundsatz der Problembewältigung“ gilt für jede hoheitliche Planung. Nach diesem Grundsatz sind in die Planung in umfassender Weise schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte einzubeziehen, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber ebenso auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind<sup>93</sup>. Der neuerdings vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich betonte Grundsatz der Problembewältigung hat zunächst die administrative Planung aufgrund Gesetzes vor Augen. Da er sich jedoch von der Planungsaufgabe und dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot ableitet, letztlich also in den Grundsätzen der Erforderlichkeit jeder Planung begründet ist, die private Rechte berührt, gilt er *ceteris paribus* auch für die

<sup>90</sup> Vgl. BVerfGE 24, 367/408.

<sup>91</sup> BVerfGE 56, 110/121; BGH WM 1967, 568/573; VGH Mannheim NJW 1977, 1465/1468 und Leitsatz 4; WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., 1978, § 158, RNr. 2. – Zur gesetzgeberischen Prognose siehe oben 4. Kapitel, II, 3.

<sup>92</sup> BGH WM 1967, 568/573.

<sup>93</sup> BVerwGE 56, 110/116; BVerwG DÖV 1979, 672; BVerwG DÖV 1979, 908; G. KORBMACHER, DÖV 1978, 589/595.

Planung durch Gesetz und für die gesetzliche Ausgestaltung von Planungsermächtigungen. Er läßt es zu und fordert sogar, daß der Gesetzgeber in seinen eine administrative Planung fundierenden Regelungen der Eigenart der jeweiligen Planungsaufgabe und der zur Aufgabenerfüllung in Betracht kommenden Vorhaben Rechnung trägt. Auch die Notwendigkeit einer sukzessiven Planung und Plandurchführung und der Zeitbedarf sind „planerische Gesichtspunkte“, die in die umfassende Beurteilung einzufließen haben.

Ein Beispiel für eine sukzessive Planung und Plandurchführung ist die dem Straßenrecht vertraute abschnittsweise Planfeststellung. Sie unterscheidet sich von dem hier zu betrachtenden Fall der Hafententwicklung darin, daß dort das gesamte Vorhaben planfeststellungspflichtig ist und nicht nur ein erster Abschnitt. Vergleichbar ist aber, daß dort auch ein Ausschnitt aus einem größeren Vorhaben für sich allein zum Gegenstand einer Planungsentscheidung gemacht wird. Eine abschnittsweise Planfeststellung ist zulässig, wenn eine umfassende Planungsmaßnahme streckenweise verwirklicht werden soll, sofern ihrer Natur nach abtrennbare Planungsentscheidungen möglich sind und einer ergänzenden Planfeststellung vorbehalten werden können. Der Planfeststellungsabschnitt darf nicht willkürlich ausgewählt und zugeschnitten und muß so bemessen sein, daß sich aus ihm heraus die maßgeblichen Beziehungen beurteilen lassen<sup>94</sup>.

## *2. Die gesetzliche Ermächtigung zur Fachplanung und die Einräumung von planerischer Gestaltungsfreiheit*

Das Gesetz, das für bestimmte Vorhaben die Planfeststellung vorschreibt, gibt der Exekutive eine Ermächtigung zur verbindlichen Fachplanung und räumt ihr planerische Gestaltungsfreiheit („Planungsermessen“) ein. Die planerische Gestaltungsfreiheit ist an die Planungsaufgabe, die gesetzlichen Planungsrichtlinien und die allgemeinen Grundsätze des Planungsrechts gebunden. Sie muß außerdem mit sonst bestehenden gesetzlichen Anforderungen und mit etwa bestehenden Befolgungspflichten gegenüber besonderen planerischen Vorentscheidungen der Fachplanung oder der Raumordnung und Landesplanung im Einklang stehen<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> BVerwG DÖV 1973, 785; H. C. FICKERT, aaO., Nr. 7 PlafR Erl. 24ff.; P. STELKENS/H. J. BONK/K. LEONHARDT, VwVfG, 1978, § 74, RNr. 10; R. MANNER, Diss. aaO., S. 65 ff.

<sup>95</sup> BVerwGE 48, 56; 52, 237/243; BVerwG DÖV 1978, 410/411; BVerwGE 56, 110/116 f.; BVerwG DÖV 1979, 672. – E. A. MARSCHALL/H. W. SCHROETER/F. KASTNER, Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl., 1977, § 17, Anm. 5.1 und 5.2; P. STELKENS/H. J.

Die eigentumsrechtliche Rechtfertigungsbedürftigkeit einer private Rechte berührenden Planungsentscheidung und das rechtsstaatliche Abwägungsgebot sind im Verfassungsrecht begründete Anforderungen, die nicht nur bei der gesetzessvollziehenden administrativen Planung, sondern auch bei der Schaffung von Planungsermächtigungen durch den Gesetzgeber und bei der Planung durch Gesetz zu beachten sind.

Die Planung bedarf im Hinblick darauf, daß sie rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und Grundlage der zur Ausführung des Planes etwa notwendigen Enteignungen ist<sup>96</sup>, einer – auch vor Art. 14 GG standhaltenden – Rechtfertigung. Die – materielle – Planungsbindung unter dem Gesichtspunkt der Planungsrechtfertigung ergibt sich als grundsätzliches Erfordernis aus der Erwägung, daß eine hoheitliche Planung ihre Rechtfertigung nicht etwa schon in sich selbst trägt, sondern im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter „für die jeweils konkrete Planungsmaßnahme rechtfertigungsbedürftig“ ist. In diesem Sinne findet eine bestimmte fachplanerische Entscheidung ihre Rechtfertigung darin, daß für das mit ihr beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der von dem Fachplanungsgesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis besteht, die mit ihr geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also „objektiv erforderlich“ ist. „Erforderlich ist sie dabei nicht erst bei Unausweichlichkeit, sondern wenn sie vernünftigerweise geboten ist“. Ist das geplante Vorhaben in diesem Sinne auf die Verwirklichung der gesetzlichen Planungsaufgabe ausgerichtet und – bezogen auf die konkrete Planungsmaßnahme – erforderlich, liegt die Ausführung des Vorhabens in der planerischen Gestaltungsfreiheit der Behörde und sind in dem dadurch gezogenen Rahmen Eingriffe in Rechte Dritter grundsätzlich zulässig<sup>97</sup>.

Die Planung muß dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot genügen und sie muß den allgemeinen planungsrechtlichen „Grundsatz der Problembewältigung“ beachten<sup>98</sup>. Die planerische Gestaltungsfreiheit bezieht sich auf eine spezifisch planerische Gestaltung von „Interessengeflechten“. Die Fachplanung unterscheidet sich zwar als Objektplanung von der

BONK/K. LEONHARDT, VwVfG, 1978, § 74, RNr. 19, 20 ff.; G. KORBMACHER, DÖV 1978, 589/594 ff.

<sup>96</sup> Zu beiden siehe unten 4. Kapitel, III, 3 und 4.

<sup>97</sup> BVerwGE 34, 301/305; 45, 309/312; 48, 56; 56, 110/118 f.

<sup>98</sup> BVerwGE 34, 301; 45, 309; 47, 144; 48, 56; 52, 237/245 ff.; 56, 110/122 f.; BVerwG DÖV 1979, 672; F. WEYREUTHER, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, 294. – Auch die Baulandgerichte haben den Bebauungsplan als Grundlage einer Enteignung der Nachprüfung anhand des Abwägungsgebots zu unterziehen: BGHZ 66, 322; 67, 320.

Gebietsplanung, muß aber doch als verselbständigter Ausschnitt umfassenderer Planungszusammenhänge begriffen werden<sup>99</sup>. Die planerische Gestaltungsfreiheit erstreckt sich ihrem Gegenstand nach in umfassender Weise auf schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte, die zur – möglichst optimalen – Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind<sup>100</sup>. Nach dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot sind bei der Planungsentscheidung die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die Anforderungen an die Abwägung beziehen sich sowohl auf den Abwägungsvorgang als auch auf das im Plan zum Ausdruck kommende Abwägungsergebnis, also ebenso auf das Abwägen bei der Planaufstellung an sich wie auf das inhaltliche Abgewogenheit des festgestellten Planes. Das Abwägungsgebot verlangt, daß – erstens – überhaupt eine Abwägung stattfindet, daß – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß, und daß – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Eine Planung, die diesen Anforderungen entspricht, entspricht damit auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem bei planerischen Entscheidungen gerade durch die Beachtung des Abwägungsgebots Rechnung getragen wird und dessen Einhaltung daneben keiner eigenen Prüfung bedarf<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> F. WEYREUTHER, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, 419/420, 421.

<sup>100</sup> BVerwG 52, 237/245; 56, 110/116. – Die für die Verwirklichung der Planungsaufgabe erheblichen „planerischen Gesichtspunkte“ sind mit den das „Abwägungsmaterial“ bildenden öffentlichen und privaten Belangen nicht gleichzusetzen. Die „planerischen Gesichtspunkte“ sind alle irgendwie für die rechtliche Richtigkeit der Planungsentscheidung ins Gewicht fallende Umstände – also auch die aus der Eigenart des Vorhabens entspringenden Planungsbesonderheiten – und es sind nicht notwendig „Belange“ im Sinne beachtlicher öffentlicher Interessen und geschützter privater Rechte und Interessen. Für die „nach Lage der Dinge“ in die Abwägung einzustellenden Belange bedarf es, ungeachtet des Grundsatzes umfassender Abwägung, einer sachgerechten Beschränkung: „Der Planer kann nicht ‚alles‘ berücksichtigen müssen“. Was die privaten Belange anbetrifft, sind alle die Belange berücksichtigungsbedürftig, „von denen bei der Entscheidung über den Plan mit hinreichender Wahrscheinlichkeit absehbar ist, daß sie als nicht geringwertige und auch schutzwürdige Interessen bestimmter Personen von dem Plan in mehr als geringfügiger Weise betroffen werden“ (BVerwG BayVBl. 1980, 88 – für die Bauleitplanung).

<sup>101</sup> BVerwGE 56, 110/122 f.

Die von der Planungsaufgabe und dem Abwägungsgebot geforderte umfassende „Problembewältigung“ muß auch die etwa eintretenden Folgewirkungen des Vorhabens berücksichtigen und ggf. die dadurch hervorgerufenen Folgemaßnahmen erfassen, sei es durch die Ausgestaltung des Vorhabens, sei es durch die Festlegung hinreichender Schutzvorkehrungen<sup>102</sup>. Dieses Erfordernis muß auch die gesetzliche Regelung der Planfeststellung vor Augen haben. Sie muß dementsprechend die Anordnung von Nebenbestimmungen und die Auskehr von Entschädigungen vorsehen, dies alles auf der Grundlage der Notwendigkeit, die aufgrund des Gesetzes planende Behörde dazu zu zwingen, eine umfassende und gerechte Abwägung vorzunehmen und zu einer vollständigen Bewältigung der Auswirkungen und „Probleme“ zu gelangen, die durch das Vorhaben aufgeworfen werden.

### *3. Rechtsstaatliche Anforderungen, insbesondere die hinreichende Bestimmtheit der Planungsermächtigung und das Gebot der Konkretisierung*

Die rechtsstaatlichen Anforderungen an Planungsentscheidungen, darunter das Gebot hinreichender Bestimmtheit der Planungsermächtigung und das Gebot der Konkretisierung des Planes, leiten sich von den Auswirkungen ab, die die Planungsentscheidung zu Lasten privater Rechte, insbesondere des betroffenen Grundeigentums und der geschützten Belange der „Nachbarn“ des Vorhabens hat. Vom Standpunkt des betroffenen Grundeigentums aus sind die eigentumsgestaltenden Wirkungen der Planung, die unter Umständen die Schwelle zur enteignenden Wirkung überschreiten können, und die Vorwirkungen im Hinblick auf eine etwa erforderliche Enteignung aufgrund des Planes zu beachten.

Die raumbezogene Planung gestaltet die „eigentumsrechtliche Situation“ der von ihr erfaßten Flächen und ist deshalb rücksichtlich des planbetroffenen Eigentums entsprechend der Garantie des Art. 14 GG rechtfertigungsbedürftig<sup>103</sup>. Darüber hinaus ist der Plan im Hinblick auf die für das Vorhaben benötigten Grundstücke eine abschließende Vorentscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung, soweit es sich um die Art und

<sup>102</sup> BVerwGE 52, 237/245 ff.; 56, 110/123 ff.; BVerwG DÖV 1979, 568. – G. KORBMACHER, DÖV 1978, 589/596.

<sup>103</sup> BVerwGE 45, 309/312; 47, 144/153 ff.; 48, 56. – F. WEYREUTHER, aaO., S. 421 ff.

die Notwendigkeit des Vorhabens handelt<sup>104</sup>. Diese eigentumsrechtliche Bedeutung der Planungsentscheidung hat notwendig zur Folge, daß das betroffene Grundeigentum Privater zu den abwägungserheblichen privaten Belangen gehört. Bis zur Grenze einer enteignenden Wirkung – die dann allerdings nur nach Maßgabe des Art. 14 Abs. 3 GG eintreten darf – ist das Eigentum gegenüber dem planerischen Zugriff gestaltungs- und abwägungsoffen. Die planungsrechtlich gültige Planungsentscheidung „überwindet“ die eigentumsrechtlichen Positionen und läßt für sie nur einen „Abwägungsschutz“ zu. In diesem Sinne ist die Planungsentscheidung zwar ein „Eingriffsakt“ zu Lasten der betroffenen privaten Rechte der Grundeigentümer und der Dritten, dennoch aber eine hinzunehmende Inhaltsbestimmung und Schrankenziehung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Nur soweit sie das Eigentum schwer und unerträglich trifft, also enteignend wirkt, löst sie eine Entschädigungsbedürftigkeit aus, zumindest in Gestalt eines Übernahmeanspruchs<sup>105</sup>.

Die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit finden danach bei der eigentumsgestaltenden Planung eine spezifische und mehrfache Ausprägung. Sie erzwingen die Rechtfertigungsbedürftigkeit der Planung. Sie steuern das rechtsstaatliche Abwägungsgebot. Im Falle der Enteignung aufgrund der Planung verlangen sie die Notwendigkeit des konkreten Eigentumseingriffs.

Die planungsrechtliche Besonderheit zeigt sich vor allem in der Einschmelzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in das rechtsstaatliche Abwägungsgebot. Die Interessenlage ist bei der ein „Interessengeflecht“ gestaltenden Planung wesentlich anders als bei der nachfolgenden Enteignung. Die Planungsentscheidung muß einen Ausgleich komplexer Interessenlagen leisten. Der Schutz privater Interessen im allgemeinen und des Privateigentums im besonderen muß sich bei der Aufstellung von Plänen nach Regeln vollziehen, die dem Wesen der Planung angemessen sind. Das betroffene Eigentum oder sonstige private Recht wird durch die gebo-

<sup>104</sup> G. KORBMACHER, DÖV 1978, 589/594; W. HOPPE, Eingriffe in Leitungsrechte durch Straßenbaumaßnahmen, 1979, S. 99 ff.

<sup>105</sup> BVerwGE 47, 144/153, 154 f.; 48, 56; BVerwG NJW 1978, 2308/2310; BVerwG DÖV 1979, 908/909; F. WEYREUTHER, aaO., S. 423 ff.; W. HOPPE, aaO., S. 114 ff. – In der Frage, wann die aus der Planungsentscheidung hervorgehenden Rechtsbeeinträchtigungen die enteignungsrechtliche Opfergrenze übersteigen, sind die Kriterien etwas zwispältig. Die Formel des BVerwG, daß das Eigentum schwer und unerträglich getroffen sein müsse, ist für das Problem der nachbarschaftlichen Rechtsbetroffenheit entwickelt. Für die Entschädigung des planbetroffenen Grundeigentümers in Gestalt des Übernahmeanspruches nach § 40 BBauG geht der BGH davon aus, es sei erforderlich, jedoch auch ausreichend, „daß eine fühlbare – nicht notwendig eine besonders schwere – Beeinträchtigung eines Vermögenswertes“ eintrete (BGHZ 63, 240/247 ff.).

tene Abwägung zur Geltung gebracht. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bindet in seinen auf die Planung bezogenen Elementen die planende Exekutive. Insofern ist seine Wahrung der gerichtlichen Planungskontrolle vorbehalten und für die spätere Enteignung vorab erledigt. Eine Planung, die den Anforderungen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots entspricht, entspricht damit auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem bei planerischen Entscheidungen gerade durch die Beachtung des Abwägungsgebots Rechnung getragen wird und dessen Einhaltung daneben keiner eigenen Prüfung bedarf<sup>106</sup>.

Auf der Ebene der Planrechtfertigung<sup>107</sup> kommen die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in ihrer selbständigen Kraft zur Geltung. Die Planung muß im richtigen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck und Erfolg stehen. Sie muß notwendig sein und darf zu keinem stärkeren Eingriff führen, als es der Zweck erheischt. Bei der Abwägung muß dem öffentlichen Interesse ein gewichtiger Vorrang gegenüber den betroffenen privaten Rechtspositionen zukommen. Die Planungsentscheidung muß ein sachgerechtes Mittel für die Lösung der Planungsaufgabe sein. Die Lösung darf nicht außer Verhältnis zu dem Planziel stehen und das den Betroffenen abverlangte Opfer muß überhaupt notwendig sein, um das Planziel zu erreichen<sup>108</sup>. Die das Planungsgeschehen in Anknüpfung an die Planungsaufgabe und an die betroffenen öffentlichen und privaten Belange steuernden Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit erzwingen, damit überhaupt die Planrechtfertigung beurteilt und die berührten Belange gerecht abgewogen werden können, eine hinreichende Bestimmtheit der Planungsermächtigung und eine hinreichende Konkretisierung des zum Gegenstand einer konkreten Planung gemachten Vorhabens. Die Planung muß wegen ihrer eigentumsgestalt-

<sup>106</sup> BVerwG DÖV 1970, 64; BVerwG DVBl. 1971, 186; BVerwGE 56, 110/123; W. BIELENBERG, EPlAR V BGH 12.68 S. 7/8 f.; F. WEYREUTHER, Bedeutung des Eigentums aaO., S. 419. – W. HOPPE, aaO., S. 99 ff. unterstreicht unter materiellrechtlichem Blickwinkel die Eigenschaft der Planungsentscheidung als des wesentlichen Eingriffsaktes. E. SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 216, lenkt die Aufmerksamkeit darauf, daß bes. bei der Entwicklungsplanung ein stärkeres Zusammenwachsen von Planung und Plandurchführung gegeben sei, was für eine „präventive Plankontrolle“ spreche. DERS., BBauG aaO., § 87 RNr. 66 meint weitergehend, daß dann, wenn die bei der Aufstellung des Bebauungsplanes anzustellende Prognose ergebe, daß die Enteignung mit Sicherheit zu erwarten sei, die enteignend vorwirkende Planaussage an den strengeren Maßstäben des § 87 BBauG zu messen sei. Diese Annahme widerspricht der Gerichtspraxis und gibt der auch in der Verfahrensgestaltung zum Ausdruck kommenden Selbständigkeit und Eigengesetzlichkeit der Planungsentscheidung keinen Raum insbes. im Falle der Planfeststellung.

<sup>107</sup> Siehe oben 4. Kapitel, III, 2.

<sup>108</sup> BVerwGE 28, 139/143; BVerwG DVBl. 1969, 360.

tenden Wirkung in einem Höchstmaß dessen, was sich erreichen und vertreten läßt, rechtlich gebunden und in dieser Bindung auch kontrollierbar sein<sup>109</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Gebot der Konkretisierung bei der Prüfung eines Bebauungsplanes in einer etwas diffusen Weise aus dem Sinn der Planung, aus dem Abwägungsgebot, aus der Regelung des Planungsverfahrens und daraus abgeleitet, daß der Bebauungsplan die Grundlage für weitere zum Vollzug des BBauG erforderliche Maßnahmen bilde<sup>110</sup>. Für die Vorhabenplanung wird vorauszusetzen sein, daß dann, wenn sich Planung und Durchführung des Vorhabens zu einem bestimmten Zeitpunkt rechtfertigen lassen, diese also nach dem Maßstab der Planungsaufgabe „vernünftigerweise geboten“ sind, das zu fordernde Maß der Konkretisierung sich nach den Gegebenheiten der Planung und den Möglichkeiten der Sachermittlung und Prognose in eben diesem Zeitpunkt bestimmt. Läßt man sich davon leiten, daß die Verwaltung zu einer sachgerechten Planung befähigt sein muß, und weiter, daß es zu jeder Planung gehört, daß sie anpassungsfähig und damit flexibel bleiben muß<sup>111</sup>, wird das Gebot der Konkretisierung nicht überspannt werden dürfen. So ist auch für die Qualität der Abwägung zu Recht betont worden, daß die Forderung nach einer vollständigen Abwägung der abwägungserheblichen Belange nicht besagt, daß die zu erfassenden Belange im Abwägungsvorgang notwendig auch schon individualisiert sein müssen; der Grad der im Abwägungsvorgang erforderlichen und angebrachten Individualisierung muß nur der Größenordnung des jeweiligen Planungsvorhabens angemessen sein<sup>112</sup>.

Die Besonderheiten der jeweiligen Planung, der in Angriff zu nehmenden Vorhaben und der Abwicklung in der Zeitdimension dürfen also in Rechnung gestellt werden. Andererseits bleiben der ermächtigende Gesetzgeber und die planende und plandurchführende Exekutive dazu gezwungen, Auswahl und Zuschnitt der Vorhaben in strenger Anlehnung an die sachlich und zeitlich gegebenen Erfordernisse zu bestimmen. Die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in ihrer pla-

<sup>109</sup> BVerwGE 45, 309/324. – Für Bebauungspläne ist in BVerwG Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 15 gesagt, daß ihre Festsetzungen grundsätzlich konkret-individuell zu treffen seien und daß Festsetzungen, die den Charakter (abstrakt-genereller) „Vorschriften“ hätten, in dieser Richtung einer zusätzlichen Rechtfertigung bedürften.

<sup>110</sup> BVerwGE 42, 5: Die nicht näher konkretisierte Festsetzung einer „öffentlichen Grünfläche“ im Bebauungsplan gestattet nicht die Errichtung eines Kinderspielplatzes. – Zum Gebot der Konkretisierung siehe F. WEYREUTHER, aaO., S. 421 Anm. 27.

<sup>111</sup> H. SENDLER, Zum Funktionswandel des Eigentums in der planenden Gesellschaft, GewArch 1975, 353/356 f.; W. HOPPE, Planung und Pläne aaO., S. 712.

<sup>112</sup> BVerwGE 56, 110/128.

nungsrechtlichen Ausprägung wie auch der Grundsatz der Problembewältigung im Sinne einer Gesamtbetrachtung und -beurteilung und das Gebot der Konkretisierung fordern eine danach sachgerechte Gegenstands- und Zeitbestimmtheit der gesetzlich zuzulassenden und der im Einzelfall in Angriff zu nehmenden Vorhaben.

#### 4. *Planfeststellung und Enteignung*

Die Enteignung auf der Grundlage von Planungsentscheidungen kommt zur Verwirklichung von Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§§ 85 ff. BBauG) und zur Durchführung eines in einem Planfeststellungsbeschuß zugelassenen und geregelten Vorhabens in Betracht. Die Fähigkeit des Planes, ein Enteignungsunternehmen vorab und bindend für die Enteignungsentscheidung festzulegen, bedingt Folgerungen für die Rechtmäßigkeitskriterien der Planungsentscheidung und für das Verhältnis des Planes zu der planakzessorischen Enteignung.

Für die Zulässigkeit der Enteignung auf der Grundlage eines Bebauungsplanes sind über den gesetzlich gebilligten Enteignungszweck hinaus weitere materielle Voraussetzungen gefordert; die Enteignung muß im einzelnen Fall vom Wohl der Allgemeinheit gefordert und sie muß verhältnismäßig sein (§§ 85, 87 BBauG). Die Abwägung der Belange bei der Planung bedeutet nur, daß bei einer sich auf das gesamte Plangebiet beziehenden Betrachtung die Gesamtbelange der Gemeinde in städtebaulicher Hinsicht gegenüber den Belangen der betroffenen Privatpersonen abgewogen werden müssen. Die Festsetzung des Bebauungsplanes bestimmt für die erfaßten Grundstücke die zulässige Nutzungsart und ggf. daß eine bestimmte Nutzungsart dem Wohl der Allgemeinheit dient. Damit steht noch nicht fest, daß das Wohl der Allgemeinheit es auch erfordert, ein bestimmtes Grundstück jetzt diesem Zweck zwangsweise durch Enteignung zuzuführen<sup>113</sup>. Bebauungsplan und Enteignung haben einen unterschiedlichen Entscheidungsgegenstand. Es muß über das öffentliche Interesse an der Planung hinaus ein Zurücktreten des Eigentümers hinter das Gemeinwohl erforderlich sein<sup>114</sup>.

Zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit einer planvollziehenden Enteignung gehört, daß es nötig ist, die Festsetzung des Bebauungsplanes im

<sup>113</sup> BGH DVBl. 1967, 376/378; BGH BRS 19 Nr. 53 S. 85; BGH BRS 19 Nr. 55; BGH BauR 1977, 191/192.

<sup>114</sup> BGH EPlar V BGH 12.68 S. 4 f.; BGHZ 68, 100/102; BVerwG DÖV 1970, 64.

jetzigen Zeitpunkt zu verwirklichen<sup>115</sup>. Die zeitliche Dimension der Planverwirklichung spielt aber auch schon für die Planfestsetzungen eine Rolle. Das Fehlen einer Verwirklichungsabsicht stellt die Gültigkeit eines Bebauungsplanes in Frage, der eine Gemeinbedarfsfläche ausweist<sup>116</sup>. Die Planung, wiewohl weitgehend unabhängig davon, wann sie verwirklicht wird, ist unzulässig, wenn mit einer Verwirklichung überhaupt nicht oder erst in einer noch nicht übersehbaren Zukunft vielleicht gerechnet werden kann<sup>117</sup>. Dies ist eine Folgerung aus dem Gebot der Konkretisierung, und zwar in zeitlicher Hinsicht. Eine private Rechte im öffentlichen Interesse und mit der allgemeinen Absicht der Verwirklichung erfassende Planung muß sich auf ein Vorhaben beziehen, das auch durchgeführt werden soll, ohne daß dabei allerdings die strengere enteignungsrechtliche Anforderung besteht, daß das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwendet werden wird.

Mit der sachlichen Komponente des Konkretisierungsgebots, die mit der zeitlichen Komponente in einem Zusammenhang steht, hat sich der Bundesgerichtshof aus Anlaß der Bremer Hafenplanung näher befaßt<sup>118</sup>. Der Bebauungsplan muß – so legt das Gericht dar – ein Vorhaben für den Gemeinbedarf ausreichend konkretisieren. Wenn der Verwendungszweck, der der Festlegung zugrundeliegt, nur alternativ oder lediglich vorsorglich für ein etwa in Zukunft eintretendes zur Zeit aber noch nicht erkennbares Bedürfnis festgelegt ist, ist der Bebauungsplan fehlerhaft. Denn es steht zwar nicht fest, ob eine Enteignung notwendig werden wird, aber die Grundstücke sollen doch für den Gemeinbedarfszweck gesichert werden. Wegen der damit verbundenen möglicherweise enteignenden Wirkungen (§§ 40 ff. BBauG) wirken die Enteignungsvoraussetzungen auch auf die Zulässigkeit der Planung zurück. Dieser Eingriff ist nur vertretbar, wenn er sich auf ein konkretes Vorhaben erstreckt. Es genügt, wenn das konkrete Vorhaben – hier: die Anlage neuer Häfen – in seinen Grundzügen ausgewiesen ist. Nach § 9 Abs. 1 BBauG brauchen Bebauungspläne noch keine abschließende baurechtliche Ordnung zu enthalten. Die einzelnen Ausweisungen brauchen noch nicht je nach dem Planungsobjekt in allen Fällen bis ins einzelne detailliert zu sein. Entscheidend ist

<sup>115</sup> BGH DVBl. 1967, 376/378; BGH BauR 1976, 274/275; BGHZ 68, 100/102; E. SCHMIDT-ASSMANN, BBauG aaO., 1979, § 87, Rnrn. 30, 31.

<sup>116</sup> BGH DVBl. 1967, 376/377.

<sup>117</sup> BGH WM 1967, 568/573 f.

<sup>118</sup> BGH WM 1967, 568/573 f. – Dazu E. SCHMIDT-ASSMANN, BBauG aaO., 1977, § 85, RNr. 20, der den „großzügigen Umgang“, den der BGH hier mit dem Bestimmtheitsgebot bei Gemeinbedarfsflächen übe, aus den „Besonderheiten des Sachverhalts“ rechtfertigt.

nur, daß im Verlaufe der Planung und Plananpassung die Zweckbestimmung für den Gemeinbedarf erhalten bleibt. Eine nähere Aufgliederung und Detaillierung der Bodennutzung im „Hafengebiet“ ist nicht nötig. Daß die Grundstücke innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwendet werden, ist nur Voraussetzung für die Zulässigkeit der Enteignung, nicht der der Enteignung vorausgehenden Planung. Denn Planung ist notwendig vorausschauend, antizipierend.

Die Planfeststellung hat, anders als im Regelfall der Bebauungsplan, ein auf Verwirklichung angelegtes Vorhaben zum Gegenstand. Die Planfeststellung ist – nicht nur, aber in einer wesentlichen Hinsicht – eine Vorwirkung der Enteignung; sie legt die für das Vorhaben benötigten Grundstücke fest<sup>119</sup>. Die generelle Bezeichnung bestimmter Arten von Maßnahmen als dem öffentlichen Wohl dienend macht zwar nicht die weitere Prüfung überflüssig, ob im konkreten Einzelfall eine Enteignung zu einem solchen Zweck zulässig ist<sup>120</sup>. Im Rahmen der Planfeststellung wird aber die grundlegende Entscheidung getroffen, welche konkreten Grundstücke und in welchem Umfang diese für das von der Verwaltung geplante und von ihr durchzuführende Vorhaben benötigt werden. Die durch die behördliche Planung festgelegte Auswahl der betroffenen Grundstücke determiniert damit etwa nachfolgende Enteignungen<sup>121</sup>.

Andererseits, und obwohl der Planfeststellungsbeschluß einzelne Entscheidungselemente der Enteignung vorwegnimmt, ist die Enteignung ein selbständiger Vorgang, der ein weiteres Verfahren neben der Planfeststellung voraussetzt. Nur im Enteignungsverfahren ist zu prüfen, ob die Heranziehung von Grundflächen nach festgestelltem Plan im einzelnen Fall unerlässlich ist. Die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung dagegen ist nicht davon abhängig, daß die nach Enteignungsrecht bestehenden Voraussetzungen erfüllt sind. Die Planfeststellung hat einen selbständigen und in dieser Planungsentscheidung abschließend erledigten Entscheidungsgegenstand. Im Planfeststellungsverfahren ist zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob die Planung notwendig ist und – unter Berücksichtigung der betroffenen privaten Rechtspositionen – in einem nicht unangemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck und Erfolg steht. Erst die tatsächliche Ausführung der Planfeststellung setzt dann voraus, daß die notwendig werdenden Eingriffe in private Rechte geregelt werden<sup>122</sup>.

<sup>119</sup> BVerfGE 45, 297/320; BGHZ 64, 382/385.

<sup>120</sup> BVerwGE 3, 332/334.

<sup>121</sup> BVerfGE 45, 297/327.

<sup>122</sup> BVerwG VkB1. 1963, 220; BVerwG DVBl. 1969, 360; BVerwG DVBl. 1971, 186/188; K. KODAL, aaO., S. 752 ff. – Zur Bedeutung der Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit siehe oben 4. Kapitel, III, 3.

## 5. Die Frage einer enteignungsrechtlichen Notwendigkeit vorgängiger Planfeststellung

Die Planfeststellung des Fachplanungsrechts und die in Enteignungsgesetzen teils fakultativ teils obligatorisch vorgesehene „enteignungsrechtliche“ Planfeststellung, wenn sich das Vorhaben auf mehrere Grundstücke erstreckt, sind wegen der zweckdienlichen Konzentrations- und Gestaltungswirkung der Planfeststellung eingeführt worden. Der Gesetzgeber statuiert den Planfeststellungsvorbehalt aus Gründen der Zweckmäßigkeit und im öffentlichen Interesse<sup>123</sup>. Auch aus eigentumsrechtlichen Gründen (Art. 14 GG) kann nicht ein Grundsatz des Inhalts abgeleitet werden, daß in bestimmten Fallgruppen dem Enteignungsverfahren ein Planfeststellungsverfahren vorgeschaltet werden müsse, daß also der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen zur Einführung eines Planfeststellungsvorbehalts verfassungsrechtlich verpflichtet wäre<sup>124</sup>.

Die eher beiläufigen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage sind nicht völlig eindeutig, dürften aber nur deskriptiv im Hinblick auf die gesetzlich gegebene Rechtslage gemeint sein. Das Gericht spricht an einer Stelle von der „regelmäßig notwendigen“ Planfeststellung und von dem „üblichen Verfahren“ in der Reihenfolge Planfeststellung, Erwerb der Flächen und Durchführung des Unternehmens<sup>125</sup>. An einer anderen Stelle werden Planfeststellung und Enteignung im PersBefG behandelt, wird der Sinn der Aufteilung in diese Verfahren erläutert und wird dann geäußert, beide Verfahren hätten unterschiedliche Aufgaben im Gesamtsystem, gehörten jedoch zusammen<sup>126</sup>.

Die Unterscheidung der „enteignungsrechtlichen“ von der fachplanerischen Planfeststellung<sup>127</sup> ist für die hier interessierende Frage wenig ergiebig, selbst wenn man der Annahme folgen wollte, beide seien in ihrem Rechtscharakter nicht miteinander vergleichbar<sup>128</sup>. Entscheidend ist die

<sup>123</sup> P. MOLODOVSKY, aaO., Art. 40 Anm. 3.1. – Eine andere Frage ist es, ob dann, wenn ein Planfeststellungsvorbehalt besteht, ein Anspruch auf Durchführung der Planfeststellung gegeben ist; vgl. BVerwG DÖV 1974, 209; BVerwG NJW 1977, 2367.

<sup>124</sup> BVerwG BayVBl. 1966, 22/23; WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., § 158, RNr. 31, 34. – In BayVGH BRS 19 Nr. 49 wird sogar gesagt, an sich sei für eine Enteignung die rechtliche Festlegung des Enteignungsunternehmens überhaupt nicht vorgeschrieben, sondern nur seine tatsächliche Festlegung, soweit diese erforderlich sei, um die Notwendigkeit der Enteignung zu beurteilen.

<sup>125</sup> BVerfGE 24, 367/407, 408.

<sup>126</sup> BVerfGE 45, 297/319 f.

<sup>127</sup> Vgl. etwa W. BLÜMEL, Die Bauplanfeststellung I, 1961; STELKENS/BONK/LEONHARDT, aaO., § 72, RNr. 18.

<sup>128</sup> H. C. FICKERT, aaO., Nr. 1 PlafE Erl. 11.

gesetzliche Ausgestaltung. Die planerische Gestaltungsfreiheit mit ihren Bindungen, einschließlich des Gebotes der Konkretisierung, muß in dieser wie in jeder verfahrensrechtlichen Ausgestaltung zur Geltung kommen<sup>129</sup>. Es ist allerdings zu beobachten, daß bei größeren Vorhaben, die unterschiedlichen Anforderungen fachgesetzlicher Art unterliegen und eine erhebliche Zahl von Betroffenen aufweisen, so daß jenes „Interessengeflecht“ vielgestaltiger öffentlicher und privater Belange zu „bewältigen“ ist, dem Rechtsinstitut der Planfeststellung zunehmend neue Anwendungsbereiche erschlossen werden. Im Falle Hamburgs ist noch hinzuzufügen, daß ein „enteignungsrechtliches“ Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, wenn sich das Vorhaben auf mehrere Grundstücke erstreckt (§ 6 HambEnteignG).

#### IV. Die Neuordnung der hafenrechtlichen Planung und Enteignung in dem Entwurf eines Hafenenwicklungsgesetzes

##### 1. Die Gesetzgebungszuständigkeit Hamburgs

Die Neuregelung der Enteignung für Hafenzwecke und die damit verbundene Einführung einer Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen in der Neufassung des Hafenerweiterungsgesetzes als Hafenenwicklungsgesetz streben eine stärkere Formalisierung der Hafenplanung und eine rechtsstaatliche Vervollkommnung der Ermächtigung für Enteignungen im Hafenerweiterungsgebiet an. Diese planungs- und enteignungsrechtlichen Vorschriften dienen der Verwirklichung der Staatsaufgabe Hafenenwicklung. Die Gesetzgebung Hamburgs auf diesem Gebiet setzt voraus, daß für die fraglichen Materien nicht Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes bestehen, die eine Landesgesetzgebung hindern. Einschlägig könnten nur Materien der konkurrierenden Gesetzgebung sein (Art. 72, 74 GG).

Die Einführung eines Planfeststellungsvorbehalts und die Regelung der Planfeststellung sind keine selbständigen Materien, sondern Materien des Fachplanungs- oder Enteignungsrechts, deren kompetenzrechtliche Zu-

<sup>129</sup> F. WEYREUTHER, Probleme der Rechtsprechung zum Enteignungsverfahren, DVBl. 1972, 93/97. L. HEIGL, Das Planfeststellungsverfahren, in: W. SCHMITT-GLAESER, (Hrsg.), Verwaltungsverfahren, 1977, S. 257/263, stellt nur darauf ab, daß es sich um die Zulassung eines „örtlichen flächenbezogenen Vorhabens (Bauvorhabens oder Enteignungsvorhabens)“ handelt.

ordnung dem jeweiligen Sachgebiet folgt. Für das Recht der Enteignung ist das in Art. 74 Nr. 14 GG ausdrücklich gesagt. Der Bund hat danach die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Art. 73 und 74 GG in Betracht kommt. Für das Fachplanungsrecht fehlt eine entsprechende Bestimmung. Demgemäß folgt die Kompetenz für das Recht der Planfeststellung, soweit es dem materiellen Verwaltungsrecht zuzuordnen ist und auch soweit es sich um das Verwaltungsverfahren handelt, der jeweils fachlich einschlägigen Materie<sup>130</sup>.

Das Recht der Seehäfen ist in dem Katalog des Art. 74 GG nicht ausdrücklich genannt. Es bildet eine komplexe Materie, die je nach dem Regelungsgegenstand verschiedenen Sachgebieten unterfällt. Hier interessiert nur die Hafententwicklung durch Planung und Ausbau. Insoweit sind die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nach Art. 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Nr. 18 (Bodenrecht) und Nr. 21 (die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, der Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen) in Betracht zu ziehen. Daß der Hamburger Hafen in Teilen auch die Bundeswasserstraße Elbe umfaßt (Art. 89 GG), die insoweit übrigens der Verwaltung Hamburgs untersteht, ergibt noch nichts für die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit<sup>131</sup>.

Die überörtliche Gesamtplanung gehört zum Sachgebiet der Raumordnung und Landesplanung (Art. 75 Nr. 2 GG)<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> BVerfGE 26, 338/368; STELKENS/BONK/LEONHARDT, aaO., § 72 RNr. 11 und § 75 RNr. 6.

<sup>131</sup> BVerfGE 21,312. – Die Wasserflächen des „Hamburger Hafens“ (ohne Randgebiete) im Sinne des § 1 Abs. 2 des Hafenverkehrs- und Schiffahrtsgesetzes vom 3. 7. 1979 (GVBl. S. 177) sind mit Ausnahme der Wasserfläche „Finkenwerder Dreieck“ und mit Ausnahme der Stichhäfen im Verlauf der Nordereibe, der Südereibe, des Reiherstiegs, der Rethe, des Köhlbrands und der Untereibe – von Oortkaten, km 607,5, bis Tinsdal, km 639 – Bestandteil der Bundeswasserstraße Elbe. Die Verwaltung und Unterhaltung dieser Teile der Bundeswasserstraße Elbe sind mit der Ausübung der Strom- und Schiffahrtspolizei gemäß den in § 45 Abs. 5 Bundeswasserstraßengesetz zitierten Bestimmungen und dem Nachtrag zum Zusatzvertrag mit Preußen vom 22. 12. 1928 (RGBl. 1929 II S. 1) in Verbindung mit dem Groß-Hamburg-Gesetz vom 26. 1. 1937 (RGBl. I S. 9) und der Verordnung vom 31. 12. 1938 (RGBl. I S. 3) vom Reich auf Hamburg übertragen („delegiert“) worden; vgl. H. P. IPSEN, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956, S. 423 ff.; A. FRIESECKE, Bundeswasserstraßengesetz, 1971, § 45, RNr. 7; G. HOOG, in: I. VON MÜNCH, Hrsg., Grundgesetz-Kommentar, 3. Bd., 1978, Art. 89, RNr. 8. Zu § 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und Satz 2, 3 BWaStrG vgl. K. MINTZEL, Bundeswasserstraßengesetz, 1969, § 1, Anm. 7 bis 10, 13, 14.

<sup>132</sup> Zu den Stadtstaatenklauseln des Raumordnungsgesetzes siehe oben 2. Kapitel, I, 3.

Die Materie „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Nr. 11 GG) ist in einem weiten Sinne zu verstehen; sie wird durch die in dem Klammerzusatz angegebenen Gegenstände nur beispielhaft erläutert. Es fallen darunter alle Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen, alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Weise auf die berufliche Tätigkeit oder die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs wie auch auf das Anbieten von Dienstleistungen beziehen<sup>133</sup>. Regelungen über die Hafenwirtschaft und den Hafenverkehr könnten bei wirtschaftspolitischer Zielsetzung dieser Materie zugeordnet werden. Zweifelhaft ist das jedoch für Bestimmungen, die zwar wirtschafts- und strukturpolitische Absichten und Wirkungen haben, sich aber unmittelbar nur mit der Planung und dem Ausbau eines Seehafens befassen. Ein Zuständigkeitshindernis für die Gesetzgebungsbefugnis Hamburgs scheidet jedoch in jedem Fall deshalb aus, weil entsprechende abschließende Regelungen des Bundes fehlen (Art. 72 Abs. 1 GG).

Die Materie „Bodenrecht“ (Art. 74 Nr. 18 GG) schließt auch das Recht der städtebaulichen Planung ein, soweit es Vorschriften trifft, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln. Soweit die städtebauliche Planung die rechtliche Qualität des Bodens in Rücksicht der Nutzung von Grundstücken bestimmt, gehört das Recht, das diese Planung vorsieht und ordnet, zum „Bodenrecht“. Das gilt auch für vorbereitende Pläne in der Ortsstufe, die zunächst einmal die Flächenaufteilung im großen vornehmen und die Bebauung im allgemeinen festlegen<sup>134</sup>. Die auf die Bodennutzung bezogene städtebauliche Planung kann auch die Regelung der Nutzung von Flächen für Hafenzwecke zum Gegenstand haben. Insoweit ist der Bund zur Gesetzgebung zuständig. Das Bundesbaugesetz führt deshalb unter den im Flächennutzungsplan zulässigen Darstellungen auf: „die Wasserflächen, Häfen und die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BBauG). Im Bebauungsplan sind die Flächen für den Gemeinbedarf, die Verkehrsflächen und die Wasserflächen sowie die Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses, soweit diese Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können,

<sup>133</sup> BVerfGE 4, 7/13 ff.; 5, 25/28 f.; 8, 143/148 f.; 26, 246; 28, 119; 37, 1/16 f.; 41, 344.

<sup>134</sup> BVerfGE 3, 407/423 ff.; 34, 139/144.

festzusetzen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5, 11, 16 BBauG). Als sonstige Sondergebiete im Sinne der Baunutzungsverordnung<sup>135</sup>, für die die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen sind, kommen u. a. „Hafengebiete“ in Betracht (§ 11 Abs. 2 BauNVO).

Wenn demnach die Ausweisung und Regelung der Bodennutzung für Hafenzwecke zum bundesrechtlich regelbaren und geregelten Städtebaurecht gehört, ist damit eine landesrechtliche Regelung der Hafenentwicklung und des Hafenausbaus nicht ausgeschlossen. Hafenentwicklung und Hafenausbau können im Falle von Häfen von überregionaler wirtschafts-, struktur- und verkehrspolitischer Bedeutung zum Gegenstand von Regelungen gemacht werden, die den Hafen unter allen in Frage kommenden Zielsetzungen und Gesichtspunkten als ein selbständiges Vorhaben behandeln. Die vorbereitende oder verbindliche Ausweisung der Bodennutzung ist bei einer derartigen Objektplanung nur ein Regelungsgegenstand unter anderen. Eine derart komplex angelegte Objektplanung überschreitet die Materie „Bodenrecht“ und ist deshalb durch die Vorschriften des bundesrechtlichen Städtebaurechts nicht ausgeschlossen. Eine „landesgesetzliche Sonderplanung für Häfen überregionaler Bedeutung“<sup>136</sup> bleibt deshalb daneben möglich. Dies war auch schon und gerade für das Hamb. Hafenerweiterungsgesetz anerkannt und zwar unter Einschluß der mit dem Hafengebiet verbundenen Industrie- und Gewerbeanlagen. Darin wurde eine „durch den Zweck der Planung aus dem Städtebaurecht herausgehobene Sonderplanung“ für Zwecke, die nicht oder jedenfalls nicht überwiegend städtebaulicher Art sind, gesehen. Derartige gesetzliche Sonderregelungen hätten zur Folge, daß Maßnahmen aufgrund des Bundesbaugesetzes nur noch zulässig seien, wenn Zwecke verfolgt werden sollten, die nicht zu den mit dem Sonderrecht erfaßten Tatbeständen gehörten<sup>137</sup>. Die Gerichtspraxis ist dieser Anschauung gefolgt und hat die kompetenzrechtliche Gültigkeit des Hafenerweiterungsgesetzes bestätigt<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> BauNVO in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Sept. 1977 (BGBl. I S. 1763).

<sup>136</sup> Entwurf der Zweiten Änderungsverordnung zur BauNVO, Begründung zu § 11, Bundesrat Drucksache 261/77, S. 35.

<sup>137</sup> W. ERNST/W. ZINKAHN/W. BIELENBERG, aaO., § 9 RNr. 4 (1971). – Dies erfaßt auch die hafenrechtliche Enteignungsermächtigung; denn gem. Art. 74 Nr. 14 GG sind die Länder befugt, Enteignungen auf allen Gebieten zu regeln, die ihrer Gesetzgebung offenstehen (BVerwG BayVBl. 1966, 22).

<sup>138</sup> HambOVG, Beschluß vom 23. 10. 1974 (OVG Bs II 51/74); HansOLG, Urteil vom 25. 11. 1977 (1 U 116/76); LG Hamburg, Urteil vom 23. 2. 1979 (Baul O 38-41/78); BGH Urteil vom 8. 3. 1979 (III ZR 7/78).

Die Landeskompetenz für derartige Gesetze auf dem Sachgebiet des Rechts der Seehäfen wird durch Art. 74 Nr. 21 GG bekräftigt. Diese Gesetzgebungsbefugnis des Bundes schließt das Recht der Seehäfen nicht ein. Die zunächst erwogene Aufnahme einer konkurrierenden Kompetenz des Bundes für die „Seehäfen“ in dem Entwurf dieser Vorschrift wurde unter Bezugnahme auf die überkommene Landeskompetenz in dieser Materie nach der Bismarckschen und der Weimarer Reichsverfassung im Zuständigkeitsausschuß wieder fallengelassen. Es wurde festgestellt, daß die Seehäfen im GG mit Absicht nicht erwähnt werden, „um damit klarzustellen, daß die Gesetzgebungsbefugnis und Verwaltung hinsichtlich der Seehäfen wie bisher Sache der betreffenden Länder ist“<sup>139</sup>. Bei der Ersten Lesung in der 7. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 23. 11. 1948, auf der die vorgeschlagene Fassung der Vorschrift ohne Erwähnung der Seehäfen angenommen wurde, erklärte Dr. Laforet:

„Ich möchte nur zu Protokoll geben und bitte die Herren, davon Kenntnis zu nehmen, daß die Seehäfen hier nicht aufgeführt sind. Das ist mit aller Absicht unterblieben. Wir werden später bei der Verwaltung noch einen gleichartigen Fall haben. Wir haben uns durch die Darlegungen der Herren Vertreter von Hamburg und Bremen überzeugen lassen, daß die Regelung für diese Seehäfen ausschließlich Sache der beiden Staaten Hamburg und Bremen ist“<sup>140</sup>.

Verfassungswandlungen, die diese entstehungszeitliche Auffassung und Auslegung hätten obsolet werden lassen, sind nicht ersichtlich<sup>141</sup>.

## 2. *Das Hafenenwicklungsgesetz als Planungsgesetz*

Das beabsichtigte Hafenenwicklungsgesetz trifft selbst eine Planungsentscheidung und gibt in dem so durch Gesetz festgelegten Rahmen der Exekutive eine Ermächtigung zur Einzelplanung von Ausbauvorhaben. Den jeweils konkretisierbaren Erfordernissen der Hafenerweiterung folgend soll die Exekutive durch die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen den ersten Schritt zur verbindlichen Planung eines Ausbauvorhabens tun und damit auch die notwendige, aber auch ausreichende Voraussetzung dafür schaffen, daß der Flächenbedarf für das Ausbauvorhaben

<sup>139</sup> JÖR 1, 1951, S. 548; H. VON MANGOLDT, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Art. 74, Erl. 1, Zu Z. 21, und 2, Zu Z. 21.

<sup>140</sup> Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 95.

<sup>141</sup> Auch die Binnenhäfen am Rhein unterstehen nicht der Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Nr. 21 GG (BVerfGE 2, 347/376).

notfalls im Wege der Enteignung beschafft werden kann. Die Enteignung erfolgt zwar nur auf der Grundlage der gegenständlich beschränkten Planfeststellung, dient aber dem Ausbauvorhaben im ganzen und ist für dessen Verwirklichung notwendig.

Das Gesetz nimmt die Ausweisung des Hafengebietes für Hafenzwecke vor und strebt auf der Grundlage der im Gesetz sachlich und flächenmäßig getroffenen Planungsentscheidung für die Hafenerweiterung eine längerfristige Flächensicherung für diesen Planungszweck an. In dem sachlich und zeitlich sich als notwendig erweisenden Maße zielt das Gesetz auf eine Inanspruchnahme aller für die Hafenerweiterung benötigten Grundstücke unter Übertragung des Eigentums auf den Aufgabenträger. Die für Hafenzwecke erworbenen Grundstücke werden der öffentlichen Aufgabe gewidmet, die Hafententwicklung durchzuführen und für Hafenzwecke nutzbare Flächen dauernd bereitzustellen. Um im Einzelfall den Flächenbedarf eines Ausbauvorhabens decken zu können, will das Gesetz planungs- und enteignungsrechtlich einwandfreie Rechtsgrundlagen für eine etwa notwendige Enteignung schaffen.

Im ganzen hat das Gesetz einen Vorgang abgestufter Verdichtung vor Augen, in dem die Planung und Durchführung der Hafenerweiterung abläuft, von der Ausweisung des Hafenerweiterungsgebietes durch Gesetz über die Flächenbindung durch die Planfeststellung für die Vorbereitungsmaßnahmen eines konkreten Ausbauvorhabens bis zu der Enteignung eines einzelnen Grundstücks. Jede Stufe dieser Planung und Durchführung muß in Rücksicht auf das Konzept der Hafententwicklung und nach den Erfordernissen der Hafententwicklung jeweils den Geboten der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit genügen und das jeweils mögliche Maß der Konkretisierung aufweisen.

Die im Gesetz getroffene Planungsentscheidung gibt mit der Charakterisierung des Hafens als „Universalhafen“ und mit der näheren Aufschlüsselung der Hafenzwecke eine Direktive für die administrative Planung und Durchführung. Diese sachliche Richtlinie steuert auch das Zeitmaß der Hafenerweiterung. Die Planungsaufgabe bedarf der sachgerecht zu bestimmenden und notwendigen Befugnisse zur Verwirklichung. Art und Konkretheit dieser Befugnisse müssen den Erfordernissen der Planung und Durchführung der durch Gesetz begründeten und inhaltlich umrissenen Planungsaufgabe entsprechen. Hierbei verfügt der Gesetzgeber über eine Einschätzungsprärogative bei der Beurteilung zukünftiger Verläufe und Umstände, von der er einen Gebrauch im Sinne der „Vertretbarkeit“ seiner Entscheidung machen muß.

Die damit gegebenen Anforderungen der Planmäßigkeit, Folgerichtigkeit und Sachgerechtigkeit der Hafententwicklung müssen für den gesam-

ten Verlauf der Hafenerweiterung erfüllt werden. Dabei ist zu bedenken, daß nicht nur die Hafenerweiterung im ganzen, sondern auch die einzelnen Ausbaivorhaben verhältnismäßig lange Zeiträume beanspruchen. Der Zeitbedarf der Planung und Durchführung, die erhebliche Änderungsanfälligkeit der wirtschaftlichen, verkehrsmäßigen und technologischen Planungsdaten und die nur einer Gesamtbetrachtung zugängliche Komplexität der Planungsgegenstände – Hafenerweiterung und einzelne Ausbaivorhaben – bedingen die sukzessive und gleitende Ausgestaltung der Hafenplanung. Das führt auf der einen Seite zu der Zulässigkeit einer flexiblen, der Anpassung im Zeitfortgang zugänglichen Planung mit der Folge, daß die am Anfang stehende Entscheidung über ein Ausbaivorhaben nicht schon die Einzelheiten der Flächenaufteilung und Nutzungsbestimmung festlegen kann, also nicht als fertige Planungsentscheidung, die nur noch plangetreu auszuführen wäre, ergehen muß. Auf der anderen Seite führt diese Eigenart der Hafenplanung dazu, daß auch zu jedem Zeitpunkt eine gültige, d. h. die erheblichen Umstände umfassend berücksichtigende und in den zugrundegelegten Prognosen vertretbare Hafententwicklungsplanung vorhanden sein muß, aus der die einzelnen Schritte der Planung, Durchführung und Anpassung ihre Rechtfertigung beziehen können. Eine derartige Hafententwicklungsplanung – die ja in Hamburg seit jeher erfolgt – füllt die Lücke, die zwischen der Globalplanung durch das Hafententwicklungsgesetz und der Einzelplanung der Ausbaivorhaben in sachlicher und zeitlicher Hinsicht besteht. Um eine hinreichende Gültigkeit des Hafententwicklungsplanes zu sichern, genügt eine periodische Überprüfung in angemessenen Zeiträumen.

Vom einzelnen Ausbaivorhaben und dessen flexibler Planung und Ausführung aus gesehen schafft der Hafententwicklungsplan den notwendigen Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept der Hafenerweiterung. Er fügt das Ausbaivorhaben mit dem möglichen Maß der Berechenbarkeit und Folgerichtigkeit in dieses Gesamtkonzept ein und versieht die gewünschte Flexibilität mit Kriterien für die gleitende Anpassung. Der Hafententwicklungsplan hat weiter auch die Bedeutung, daß er eine Richtlinie für die Auswahl und den Zuschnitt der Ausbaivorhaben gibt. Bei der abschnittsweisen Planung und Durchführung von Vorhaben, hier also der Planung und Durchführung der Hafenerweiterung in den Abschnitten der einzelnen Ausbaivorhaben, unterliegt die Auswahl und der Zuschnitt der einzelnen Abschnitte den Anforderungen der Sachgerechtigkeit und der Verhältnismäßigkeit. Diese Anforderungen können nur durch eine Gesamtbetrachtung gewonnen werden.

Nach den heutigen Annahmen über ein rechtsstaatliches Planungsrecht wird davon ausgegangen werden müssen, daß die im Hafententwicklungs-

gesetz vorgesehene Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen eines bestimmten Ausbauvorhabens im Einzelfall voraussetzt, daß die Planung des Ausbauvorhabens von einem Hafentwicklungsplan abgeleitet ist. Entscheidend ist, daß diese Voraussetzung jeweils gegeben ist. Es könnte allerdings zweckmäßig sein, in der Grundsatzbestimmung des Hafentwicklungsgesetzes die Verpflichtung der Exekutive – der nach hamburgischem Staatsrecht dafür berufenen Stelle – zur Aufstellung und Fortschreibung eines Hafentwicklungsplanes festzulegen.

### 3. *Planungsaufgabe und Leitgrundsätze der Planung*

Hoheitliche Planung, die private Rechte gestaltet oder beeinträchtigt, bedarf der gesetzlichen Grundlage und der gesetzlich bestimmten, hinreichenden rechtlichen Bindung. Die gesetzliche Fundierung und Bindung hoheitlicher Planungsentscheidungen ist ein rechtsstaatlicher Planungsgrundsatz<sup>142</sup>. Für die Planung und Durchführung der Hafenerweiterung in Hamburg soll die maßgebliche Planungsentscheidung im Hafentwicklungsgesetz getroffen werden. In den Grenzen der verfassungsrechtlichen Bindung durch die rechtsstaatlichen Grundsätze und die Grundrechte fällt es in die wirtschafts- und verkehrspolitische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, über Art und Maß der Hafentwicklung zu befinden und dabei auch die Befugnisse und Verfahren der Exekutive vorzusehen, die zur Zielverwirklichung erforderlich sind. In dieser gesetzlichen Regelung wird auch dem Auftrag der Präambel der Hamburgischen Verfassung Rechnung getragen.

Das Hafentwicklungsgesetz wird die Planungsaufgabe „Hafentwicklung“ und die wesentlichen Leitgrundsätze der Planung in der Grundsatzbestimmung des § 1 festlegen. Der Ausbau und die Entwicklung des Hafens für die Bedürfnisse der Hafenzwecke, einschließlich der dauernden Bereitstellung von für Hafenzwecke nutzbaren Flächen, ist im Rahmen der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung die zu verwirklichende Aufgabe, in der sich das Wohl der Allgemeinheit in fachlicher Spezialisierung verkörpert. Die vorausschauende Sicherung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Hafens ist eine komplexe Planungsaufgabe, deren gesetzgeberische und administrative Lösung einer umfassenden Berücksichtigung aller planerischen Gesichtspunkte bedarf, die

<sup>142</sup> Planungsrechtliche Grundsatzentscheidungen sind auch „grundlegende und wesentliche“ Entscheidungen im Sinne des demokratisch aufgefaßten Vorbehalts des Gesetzes; vgl. BVerfGE 49, 89/126 f.

für die Eigenart der Hafenplanung erheblich sind. Die rechtzeitige Bereitstellung geeigneter Flächen für die Hafenzwecke, ohne daß die parzellenscharfe Aufteilung der Flächen im Zeitpunkt der Bereitstellung oder gar schon im Zeitpunkt der Planung der Aufhöhung vorausgesagt werden könnte, ist eine wesentliche Bedingung der zu sichernden Leistungsfähigkeit des Hafens. Die Planungsaufgabe „Hafenentwicklung“ kann nur in einer sukzessiven und gleitenden Planung und Plandurchführung verwirklicht werden. Nach den Grundsätzen der legislatorischen Einschätzungsprerogative darf der Gesetzgeber die Planungsaufgabe und die planerischen Leitgrundsätze umreißen und die für erforderlich zu erachtenden Planungs- und Durchführungsbefugnisse der Exekutive schaffen. Er hat sich dabei im Hinblick auf den stufenweisen Ausbau des Hafens und die von der Exekutive vorzunehmende Auswahl der Ausbauvorhaben davon leiten zu lassen, daß eine administrative Planungsentscheidung mit Auswirkungen auf private Rechte nur erfolgen darf, wenn sie in der Sache, in ihrem Ausmaß und in ihrer zeitlichen Fixierung „vernünftigerweise geboten“ ist. Die gesetzliche Planungsermächtigung in § 15 des Entwurfs, wonach die Flächen für Vorbereitungsmaßnahmen durch Planfeststellung festgelegt werden, „soweit Teile der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) in Anspruch genommen werden sollen“, ist mit dieser Einschränkung durch den allgemeinen Planungsgrundsatz der Erforderlichkeit zu lesen.

Der wesentliche inhaltliche Leitgrundsatz der Hafenplanung kommt in der Kennzeichnung des Hafens als „Universalhafen“ und in der näheren Festlegung der daraus ableitbaren Hafenzwecke zum Ausdruck. Die im Fortgang der Hafenentwicklung in Betracht kommenden und nach Art und Flächenbedarf administrativ zu bestimmenden Ausbauvorhaben, die – in der Konkretisierung auf die Vorbereitungsmaßnahmen – als Gegenstand der Planfeststellung und damit als Grundlage von Enteignungen festzulegen sind, werden durch diese Zielsetzung und die ihr zu entnehmenden Planungserfordernisse auszuwählen und zu rechtfertigen sein. Der Leitgrundsatz der Hafenplanung steuert auch die Beurteilung der Erforderlichkeit und des möglichen Maßes der Konkretisierung für das einzelne Ausbauvorhaben, das als Stufe der Hafenerweiterung auszugestalten ist.

#### *4. Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen*

Die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen bedeutet die Entscheidung dafür, daß ein konkretes Ausbauvorhaben mit einem bestimm-

ten Flächenbedarf in Angriff genommen werden soll und daß auf der Grundlage der Planfeststellung notfalls eine Enteignung in Betracht kommt. Das Hafenerweiterungsgesetz will die Ermächtigung für diese fachplanerische Entscheidung schaffen. Die Einräumung der Planungsermächtigung eröffnet zugleich die planerische Gestaltungsfreiheit der Exekutive, deren Richtlinien und Bindungen sich nach den allgemeinen planungsrechtlichen Grundsätzen bemessen, soweit nicht das Gesetz eine – verfassungsrechtlich zulässige – ausdrückliche Regelung trifft.

Gegenstand der Planfeststellung ist die „vorbereitende Herrichtung“ von Teilen der Zone I des Hafenerweiterungsgebietes „für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung)“, sind also die „Vorbereitungsmaßnahmen“ für ein bestimmtes Ausbauprojekt. Das „Projekt“, dessen Plan festzustellen ist, ist im Rahmen einer übergreifenden Maßnahme des Hafenausbaus, eines Ausbauprojektes, nur ein Planungs- und Durchführungsabschnitt. Daß es sachgerecht ist, nur einen Abschnitt einer Ausbaustufe des Gesamtunternehmens Hafenerweiterung zum Gegenstand der – mögliche Enteignungen sachlich und zeitlich wesentlich präjudizierenden – Planfeststellung zu machen, den Hafenausbau also in dieser Weise sukzessiv zu gestalten, erklärt und rechtfertigt sich aus den Besonderheiten des Hafenausbaus und des Zeitbedarfs des dem eigentlichen Hafenbau vorangehenden Vorgangs der Vorbereitung der erforderlichen Flächen. Eine Endausbauplanung ist im Zeitpunkt der Planung und Durchführung der Vorbereitungsmaßnahme regelmäßig nicht möglich. Die Kompensation dieser relativen Konkretisiertheit der Planungsentscheidung liegt in dem Erfordernis einer sachgerechten Auswahl des Ausbauprojektes nach Flächenbedarf und Zeitmaß und in der den Planungsvorgang insgesamt fundierenden Hafenerweiterungsplanung.

Wenn auch Projekt der Planfeststellung nur die Vorbereitungsmaßnahme ist, so bemißt sich doch die planerische Richtigkeit dieser Planungsentscheidung nach dem Ausbauprojekt insgesamt, dessen Notwendigkeit und verhältnismäßige Ausgestaltung die Voraussetzung dafür ist, daß auch die Vorbereitungsmaßnahme erforderlich und verhältnismäßig ist. Das Gesetz darf also die Planfeststellung für eine Vorbereitungsmaßnahme nur unter der Voraussetzung zulassen, daß die planerische Entscheidung für das Ausbauprojekt selbst mit der Planfeststellung für die Vorbereitungsmaßnahme getroffen wird und – entsprechend den Planungsgrundsätzen – getroffen werden darf. An die Konkretisierung des Planes für das Ausbauprojekt können dabei nur die im Zeitpunkt der Planfeststellung nach den Regeln einer gültigen administrativen Prognose möglichen Anforderungen gestellt werden. In diesem Sinne muß jedenfalls der voraussichtliche Flächenbedarf korrekt bemessen sein, wenn-

gleich regelmäßig nicht auch die genaue Aufteilung der Flächen und die später vorzusehende Nutzung im einzelnen beschrieben werden müssen. In diesem Verständnis ist die Festlegung der „Grundzüge der Planung“ des Ausbauvorhabens eine Zulässigkeitsvoraussetzung der Planfeststellung für die Vorbereitungsmaßnahme. Die in § 15 Abs. 2 vorgesehene Verfahrensregel:

„In den Erläuterungen hat der Träger des Vorhabens darzulegen, warum Art und Umfang des zu erwartenden hafengewirtschaftlichen Flächenbedarfs sowie die Lage des Planungsgebiets die Vorbereitungsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich machen“

ist somit zugleich – und vor allem – eine materielle Voraussetzung einer rechtmäßigen Planfeststellung. Sie setzt das Vorhaben „Vorbereitungsmaßnahme“ in Bezug zu einem bestimmten Ausbauvorhaben und zu der projektierten Hafentwicklung insgesamt<sup>143</sup>.

Neben diesem Hauptpunkt sind noch einige Fragen der Ausgestaltung der Planfeststellung zu bedenken.

Die Reichweite der Konzentrationswirkung der Planfeststellung kann nach Zweckmäßigkeit entsprechend dem öffentlichen Interesse bestimmt werden. Sie wird danach auf diejenigen öffentlich-rechtlichen Anforderungen und Gestattungen zu erstrecken sein, die für die Vorbereitungsmaßnahme in Betracht kommen. Unberührt bleiben die Anforderungen und Verwaltungsverfahren, die für den weiteren Fortgang des Ausbauvorhabens einschlägig sind.

Dem gleitenden Charakter der Ausbauplanung entsprechend darf die nähere Festlegung der Einzelplanung für das Ausbauvorhaben im Rahmen der Konzeptentscheidung dem weiteren Fortgang der Planung und Durchführung überlassen bleiben. Das Gebot der Konkretisierung des Vorhabens in sachlicher und zeitlicher Hinsicht kann auf der Grundlage der in § 15 Abs. 2 des Entwurfs umschriebenen materiellen Zulässigkeitsvoraussetzung der Planfeststellung erfüllt werden. Dabei muß die gebotene umfassende Betrachtung und Berücksichtigung der einschlägigen planerischen Gesichtspunkte zum Zuge kommen. Das bedeutet praktisch, daß für die Planfeststellung eine überschlägige und den Zeitbedarf abschätzende Projektplanung des gesamten Ausbauvorhabens vorzunehmen ist. Dadurch kann gerechtfertigt werden, daß der Planungseingriff zeitlich sachgerecht bemessen ist. Diesem Gesichtspunkt trägt im übrigen

<sup>143</sup> Die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung hängt danach auch davon ab, daß diese übergreifende Planung den planungsrechtlichen Grundsätzen entspricht. Dieser Punkt kann also auch in einem Verwaltungsprozeß gegen die Planfeststellung geltend gemacht werden, soweit die rechtliche Betroffenheit des Klägers reicht.

auch die Vorschrift in § 15 Abs. 5 des Entwurfs Rechnung, daß die Planfeststellung außer Kraft tritt, wenn mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt begonnen wird, in dem das für seine Durchführung benötigte Gelände zur Verfügung steht.

Die Planfeststellung bedarf einer gesetzlich durch Planungsaufgabe und Leitgrundsätze der Planung bestimmten Planrechtfertigung und unterliegt dem Abwägungsgebot. Als allgemeine rechtsstaatliche Planungsanforderung bedarf das Abwägungsgebot keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Es müssen dem Gesetz jedoch die wesentlichen öffentlichen Belange entnommen werden können, die in der Planfeststellung zur Geltung kommen sollen. In § 15 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs ist die Formulierung etwas abweichend von der sonst üblichen Formel gewählt:

„Dabei (sc. bei der Entscheidung über die Planfeststellung) sind die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange, insbesondere die Belange der Wasserwirtschaft, der Landeskultur und des Umweltschutzes, so abzuwägen, daß das Ergebnis sachgerecht ist“.

Dies muß – wegen des vorgegebenen rechtsstaatlichen Abwägungsgebots – so gelesen werden, daß die berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander gerecht abzuwägen sind und daß auch der Abwägungsvorgang dem Abwägungsgebot entsprechen muß.

Die in der Planfeststellung zu leistende und von der Planungsaufgabe und dem Abwägungsgebot geforderte umfassende „Problembewältigung“ muß auch die etwa eintretenden Folgewirkungen des Vorhabens, auch zu Lasten privater Rechte außerhalb des Planungsgebietes, berücksichtigen. Das Gesetz muß vorsehen, daß die danach etwa nötigen Folgemaßnahmen in die Planfeststellung aufzunehmen sind, vor allem durch eine Regelung der entsprechenden Nebenbestimmungen für Schutzvorkehrungen und Entschädigungen, soweit Schutzvorkehrungen nicht ausreichen. Dies ist durch § 15 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs in Verbindung mit § 74 Abs. 2 Sätze 2 und 3 HambVwVfG sichergestellt. Da Gegenstand der Planfeststellung nur die Vorbereitungsmaßnahmen sind, beschränkt sich der vorzusehende Ausgleich der Folgewirkungen auf dieses Vorhaben. Die Auswirkungen des Ausbauvorhabens auf die privaten Rechte und Belange außerhalb des Plangebietes sind jeweils nach dem Fortgang des Ausbaus in den nachfolgenden Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Die „Problembewältigung“ kann insoweit also nicht durch stufenweise Durchführung zu kurz kommen.

Die Regelung des Planfeststellungsverfahrens erfolgt in ausreichender Weise durch § 15 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs in Verbindung mit den §§ 72 ff. HambVwVfG.

## 5. Enteignung auf der Grundlage der Planfeststellung

Durch die Planfeststellung wird über die Zulässigkeit des Vorhabens auch für die Enteignung entschieden. Die im Einzelfall erfolgende Enteignung bleibt jedoch ein selbständiges Verfahren, in dem zusätzliche enteignungsrechtliche Anforderungen, besonders nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten sind.

Die Enteignung muß für ein konkretes Unternehmen notwendig sein, mit dem ein erlaubter Enteignungszweck verwirklicht werden soll. Das Ausbauvorhaben, dessen erster Abschnitt Gegenstand der Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen ist, stellt einen auf Dauer angelegten Vorgang der Hafenerweiterung dar. In dieser Hinsicht ist der Enteignungszweck dadurch gekennzeichnet, daß die Hafententwicklung und die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen eine öffentliche Aufgabe des Hafenträgers ist, daß zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe das Eigentum an den Grundstücken des Hafengebiets von dem Hafenträger erworben werden soll und daß die dem Hafenträger gehörenden Grundstücke dieser öffentlichen Aufgabe gewidmet sind (§ 1 Abs. 5 des Entwurfs). Mit dem Eigentumserwerb tritt danach eine auf Dauer bewirkte öffentliche Zweckbindung der durch Enteignung oder freihändig erworbenen Grundstücke für die Hafenzwecke kraft Gesetzes ein. Die Grundstücke werden damit Bestandteile des sachlichen Substrats der öffentlichen Anstalt Hafen Hamburg; es kann über sie hinfort – vorbehaltlich anderweitiger Regelung – nur noch im Rahmen der Hafenzwecke verfügt werden.

Für eine etwa nötige Enteignung ist wiederum eine Konkretisierung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht geboten, die allerdings für das Vorhaben als solches bereits in der Planfeststellung vorweggenommen ist. Mit der planungsrechtlich gebotenen Konkretisierung und mit der planungsrechtlich vorgesehenen Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ist insoweit dem Genüge getan, was der Betroffene kraft seines Eigentums verlangen darf. Seine Rechtsposition schließt nicht auch eine Pflicht des Enteignungsbegünstigten ein, eine über die planungsrechtlichen Anforderungen hinausgehende Detaillierung der Aufteilung und der Nutzungsfestlegung der zu enteignenden Flächen vorzunehmen. Zusätzlich muß der Enteignungsgrund für das konkrete Grundstück dahin gegeben sein, daß die Enteignung im Zeitpunkt der Inanspruchnahme erforderlich ist, um das Vorhaben durchführen zu können.

Die Verwendung des zu enteignenden Grundstücks muß zum Enteignungszeitpunkt beabsichtigt und auch möglich sein. Soweit dieses Erfor-

dernis durch die Planfeststellung entschieden ist, hat es damit sein Bewenden. Soweit die Ausführung des Vorhabens, hier also der Vorbereitungsmaßnahmen, von weiteren öffentlich-rechtlichen Anforderungen und Gestaltungen abhängig ist, gehört auch das zu den Voraussetzungen der Enteignung. Allerdings bedarf es nicht notwendig der anderweitigen Entscheidungen. Soweit materiell damit zu rechnen ist, daß die außerhalb der haferechtlichen Planfeststellung bestehenden Anforderungen erfüllt sind oder erfüllt werden können, erwächst kein Hindernis für die Enteignung. Denn es liegt eine verbindliche Entscheidung über die haferechtliche Zulässigkeit des Vorhabens vor, in die jene anderweitigen öffentlichen Belange, z. B. der Wasserwirtschaft und des Umweltschutzes, nach dem Maße der Konkretisierbarkeit und Voraussehbarkeit einbezogen sind, und die Verwirklichung des Vorhabens ist danach möglich. Demnach kann für die Enteignung im Einzelfall nicht gefordert werden, daß vorher alle für das Ausbauprojekt in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Entscheidungen erledigt sind. So verstanden darf in § 15 Abs. 4 des Entwurfs angeordnet werden, daß „nach anderen Gesetzen erforderliche Fachplanungen“ nicht Voraussetzung für die Enteignung zur Durchführung eines festgestellten Planes für Vorbereitungsmaßnahmen sind. Sollte erkennbar sein, daß diese anderen Fachplanungen zu dem in Betracht kommenden Zeitpunkt nicht durchgeführt werden können, etwa weil unüberwindliche öffentliche Belange der Wasserwirtschaft entgegenstehen, kann auch § 15 Abs. 4 des Entwurfs die Zulässigkeit der Enteignung nicht begründen; die Enteignung wäre in diesem Falle nicht erforderlich, also unzulässig.

## 6. Ergebnisse

Die mit dem Gutachtauftrag gestellten Fragen sind wie folgt zu beantworten:

- a) Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, die Enteignung gemäß § 16 und § 1 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs für ein Hafentwicklungsgesetz nach dem Stand vom 24. 1. 1980 von einer vollziehbaren Planung des Endausbaus des Hafens abhängig zu machen.

Es ist dem Landesgesetzgeber im Hinblick auf Art. 14 GG verfassungsrechtlich möglich, die Vollenteignung nach den genannten Vorschriften des Entwurfs auf einen Plan zu stützen, der sich gemäß § 15 des Entwurfs auf die Vorbereitungsmaßnahmen für Hafenzwecke (insbesondere Aufhöhung des Geländes) beschränkt. Dies gilt vorbehaltlich des zu c) Gesagten.

- b) Das verfassungsrechtliche Abwägungsgebot zwingt nicht, die Endausbauplanung zur Voraussetzung der vorgenannten Enteignung zu machen, um nachbarrechtlichen Rechtsschutzinteressen gerecht zu werden. Auch dies gilt vorbehaltlich des zu c) Gesagten.
- c) Das Absehen von einem Endausbauplan ist möglich, wenn die unter Kapitel 4, IV, 2 bis 5 dieses Gutachtens zusammengefaßten und in dem Gutachten erläuterten Anforderungen berücksichtigt werden. Von diesen Anforderungen sind unter dem Blickwinkel der Fragestellung vor allem die Notwendigkeit einer Hafenenwicklungsplanung und die dargelegte materielle Auslegung des § 15 Abs. 2 des Entwurfs hervorzuheben.
- d) Die Gesetzgebungszuständigkeit Hamburgs für den Entwurf ist gegeben.  
Gelände für Hafenindustrie darf nach den allgemeinen planungs- und enteignungsrechtlichen Voraussetzungen in das dem Gemeinwohl dienende Enteignungsobjekt Hafen einbezogen werden.

München, am 29. Februar 1980

## KURZFASSUNG DES RECHTSGUTACHTENS

1. *Gegenstand des Gutachtens* ist die Frage, ob die Freie und Hansestadt Hamburg durch Gesetz die Enteignung von Grundstücken für Hafenzwecke vorsehen darf, wenn sich das Unternehmen, für das die Enteignung erfolgen soll, auf die vorbereitende Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) beschränkt, und wie das Gesetz eine derartige Ermächtigung auszugestalten hat. Die gutachtliche Beurteilung orientiert sich an den einschlägigen Vorschriften des Entwurfs für ein Hafenerweiterungsgesetz (Stand vom 24. Januar 1980), insbesondere der §§ 1, 15 und 16 des Entwurfs.

Als kennzeichnende Neuerung führen diese Vorschriften eine Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen ein (hafenrechtliche Planfeststellung). Die damit begründete Notwendigkeit einer Planfeststellung (Planfeststellungsvorbehalt) gilt grundsätzlich für alle Vorhaben der vorbereitenden Herrichtung von Grundstücken für Hafenzwecke in der Zone I des Hafenerweiterungsgebietes. Für den Fall, daß die Ausführung des planfestgestellten Vorhabens eine Enteignung erforderlich macht, ist das Ausbauunternehmen, für dessen Verwirklichung der Entzug privater Rechte notwendig wird, durch den Planfeststellungsbeschluß mit bindender Wirkung für das Enteignungsverfahren konkretisiert.

Das Gutachten prüft die in Aussicht genommenen gesetzlichen Vorschriften am Maßstab des Verfassungsrechts. Im Vordergrund stehen dabei die Anforderungen, die sich aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen und aus der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) für die beabsichtigten Planungs- und Enteignungsermächtigungen ergeben, sowie die Zuständigkeit des Landes für eine derartige Gesetzgebung. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß die zu regelnden Materien der Landesgesetzgebung offenstehen und daß der Gesetzentwurf den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen genügt. Für den Vollzug der vorgesehenen Ermächtigungen werden allerdings bestimmte Erfordernisse angenommen, die in dem Entwurf nicht ausdrücklich ausgesprochen sind. Insofern gibt die Fassung des Entwurfs zu weiteren Erwägungen Anlaß.

2. Ein Gesetz, das *eigentumsgestaltende Planungsermächtigungen* enthält und das die *Enteignung* zuläßt, muß sich im Einklang mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) halten und die rechtsstaatlichen Grundsätze beachten.

Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig; sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Art. 14 Abs. 3 GG). Das Gesetz darf die Enteignung nur zulassen, wenn der Rechtseingriff dem Wohle der Allgemeinheit dient und im Einzelfall erforderlich ist, um den Enteignungszweck zu verwirklichen. Es genügt nicht, daß irgendein vernünftiger Grund für die Enteignung vorliegt. Dem Wohle der Allgemeinheit dienen nur solche öffentlichen Interessen, die bei objektiver Betrachtung die betroffenen privaten Rechte überwiegen und deshalb die private Rechtsinbuße rechtfertigen können. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, daß nur solche privaten Rechte in eine Enteignung einbezogen werden, die für den öffentlichen Zweck benötigt werden, und daß es keine andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung zur Durchführung des Unternehmens geben darf als die Enteignung. Daraus folgt auch ein Gebot der Konkretisierung des Vorhabens in sachlicher und zeitlicher Hinsicht.

Die aus der Eigentumsgarantie abzuleitenden Anforderungen für Planungsermächtigungen und darauf beruhende Planungsakte gelten, soweit diese Regelungen oder Entscheidungen das Grundeigentum oder sonstige Rechte Privater berühren, auch wenn ein Planungsakt für sich allein noch nicht enteignend wirkt. Gesetzliche Eigentumsbindungen müssen vom geregelten Sachbereich her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht sein. Planungsrechtliche Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Alle Planungsakte, die Rechte Dritter berühren, unterliegen bestimmten rechtsstaatlichen Anforderungen der Planungsrichtigkeit. Sie müssen über eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung verfügen, erforderlich und verhältnismäßig sein, das Gebot der Konkretisierung und den Grundsatz der Problembewältigung beachten und dem Abwägungsgebot genügen.

3. Das Gesetz darf eine *Enteignung nur für konkrete Unternehmen* zulassen, die dem *Wohle der Allgemeinheit* dienen und die sachlich (nach Art und Ausmaß) und zeitlich (im Enteignungszeitpunkt gegebene und auf Dauer fortbestehende Notwendigkeit) ohne die Inanspruchnahme privater Rechte nicht ausgeführt werden könnten.

Das hier zu betrachtende planungsrechtliche Vorhaben und enteignungsrechtliche Unternehmen ist ein durch einen bestimmten Gegenstand, durch bestimmte Flächen und durch einen bestimmten Zeitbedarf definiertes Projekt des Hafenausbaus im gesetzlich umschriebenen Hafenerweiterungsgebiet. Es handelt sich um eine *Vorbereitungsmaßnahme*

*im Rahmen eines bestimmten Ausbauvorhabens*, um ein konkretes Enteignungsunternehmen für die dem Wohl der Allgemeinheit dienende Hafententwicklung. Indem der Gesetzentwurf das Prinzip des Universalhafens zugrundegelegt und damit neben der Hafenverkehrswirtschaft und dem hafengebundenen Handel auch die Hafenindustrie zu den Hafenzwecken rechnet, wird das Richtmaß des Wohls der Allgemeinheit sachgerecht konkretisiert. Der Industriefunktion des Hafens entspricht dessen wirtschaftliche Bedeutung als Standortfaktor für die Industrie. Der Gesetzgeber, der nach der Direktive des hamburgischen Verfassungsrechts die Leistungsfähigkeit des Hamburger Hafens sichern soll, darf bei Regelungen zur Erfüllung dieser Aufgabe den wirtschaftlichen Sachverhalt berücksichtigen, daß die Verkehrs- und Umschlagfunktion des Hafens notleidend werden müßten, wenn nicht auch der Industriefunktion des Hafens Rechnung getragen wird.

Die Enteignung im Einzelfall nur allgemein mit den Bedürfnissen des Hamburger Hafens oder mit den Hafenzwecken zu rechtfertigen, würde den rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht genügen. Das konkrete Enteignungsunternehmen – die Vorbereitungsmaßnahme als Teil eines Ausbauvorhabens – ist nach der Leitlinie der Aufgabe, den Hamburger Hafen als Universalhafen leistungsfähig zu erhalten und den wirtschafts- und verkehrspolitischen Bedürfnissen anzupassen, aus den Hafenzwecken *in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Konkretisierung* zu entwickeln und bis zu dem Maße in seinen Grundzügen festzulegen, daß sichergestellt ist, daß die in Anspruch zu nehmenden Grundstücke nicht für beliebige, dem Hafen dienliche Ziele vorsorglich beschafft werden sollen. Das setzt ein Konzept der stufenweisen Hafententwicklung und eine in greifbaren Gegebenheiten und Tendenzen begründete Ausarbeitung eines Projekts für den Ausbauabschnitt voraus, der nach sachgerechter Einschätzung (aufgrund einer vertretbaren Prognose) nunmehr ansteht. Für die Zulässigkeit der Enteignung im Einzelfall kommt es demnach auf eine hinreichende Rechtfertigung und Abgewogenheit der zugrundeliegenden Planung der Hafententwicklung insgesamt und des jeweils in Angriff genommenen Ausbauvorhabens an. Die *planungsrechtliche Richtigkeit des Konzepts der Hafententwicklung und des jeweiligen Ausbauvorhabens* stellen somit eine aus den verfassungsrechtlichen Enteignungsanforderungen ableitbare Voraussetzung der hafentrechtlichen Enteignungsermächtigung und ihrer Anwendung im Einzelfall dar. Für die Kriterien dieser planungsrechtlichen Richtigkeit sind Eigenart, Zeitbedarf und notwendig zu wahrende Flexibilität der Hafenplanung und des Hafenausbaus zu berücksichtigen.

4. Eine wesentliche Folgerung aus dem enteignungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist das *Gebot der Konkretisierung des Unternehmens in sachlicher und zeitlicher Hinsicht*. Der Enteignungszweck muß sich in einem konkreten, nach Art und Ausmaß notwendigen Vorhaben verkörpern und die Enteignung muß im Zeitpunkt der Inanspruchnahme und auf Dauer erforderlich sein, um das Vorhaben ausführen zu können. Dabei sind der Gesamtzuschnitt und die Komplexität des Vorhabens ebenso zu berücksichtigen wie die nach den Grundsätzen einer vertretbaren Prognose zu ermittelnden zukünftigen Entwicklungen.

Im Falle der Hafenerweiterung besteht die Besonderheit, daß dieses komplexe Großvorhaben, auch in der Konkretisierung auf ein einzelnes Ausbauvorhaben, eines längeren Zeitraumes bedarf und nur sukzessiv, abschnittsweise durchgeführt werden kann. Planfeststellung und Enteignung beziehen sich in sachgerechter Beschränkung nur auf den Abschnitt der Vorbereitungsmaßnahmen, schließen aber notwendig eine *Entscheidung über das Ausbauvorhaben im ganzen* ein, dessen Erforderlichkeit aufgrund einer vertretbaren Prognose gegeben sein muß. Diese Sachlage ist von Bedeutung für die Möglichkeit einer sofortigen Vollenteignung, für die Zulässigkeit einer gleitenden Planung und Plandurchführung und für die Ausgestaltung der Hafenerweiterung im Sinne einer stufenweisen Planung und Plandurchführung.

5. Die *sofortige Vollenteignung* eines Grundstückes, die für einen Abschnitt eines sukzessive auszuführenden Vorhabens nötig ist, ist zulässig, wenn sich die Vollenteignung ohnehin nicht vermeiden läßt, ein vorläufiger geringerer Eingriff aber im Ergebnis zu einer Entschädigungsbelastung führen würde, die unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen für die Allgemeinheit als nicht tragbar erscheint.

Die Durchführung des Unternehmens (hier der Vorbereitungsmaßnahmen) muß bevorstehen, das Ausbauvorhaben im ganzen muß erforderlich, im vorhersehbaren Maße geplant und gesichert und die Verwirklichung des Ausbauvorhabens muß möglich sein, d. h. es dürfen ihm keine erkennbaren rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse im Wege stehen. Bei diesen Voraussetzungen ist es nicht erforderlich, daß alle für das Ausbauvorhaben gesetzlich notwendigen Planfeststellungen, Genehmigungen etc. bereits im Zeitpunkt der Enteignung vorliegen (siehe § 15 Abs. 4 des Entwurfs).

6. Art und Maß der Konkretisierung des Vorhabens dürfen dem gleitenden Charakter des sich über einen langen Zeitraum erstreckenden und abschnittsweise realisierten Vorgangs der Planung und Durchführung

Rechnung tragen. Denn diese Eigentümlichkeit des Hafenausbaus ist ein Merkmal der Rechtfertigung des Eingriffs, zum Wohl der Allgemeinheit geboten zu sein. *Gleitende Planung und Plandurchführung* bedeutet, daß die Einzelheiten des Ausbauvorhabens bei der Planfeststellung und der Enteignung für Vorbereitungsmaßnahmen noch nicht festgelegt zu werden brauchen und daß in den Grenzen der allein festzulegenden Grundzüge der Planung des Ausbauvorhabens Veränderungen des Projektes möglich bleiben. Der Träger des Ausbauvorhabens ist angesichts der außerhalb seiner Verfügung liegenden Veränderungen der Hafenbedürfnisse, die sich in dem verhältnismäßig langfristigen Zeitbedarf des Ausbauvorhabens auf dessen Detaillierung auswirken müssen, nicht schon zu Beginn der Durchführung, also bei der Inangriffnahme der Vorbereitungsmaßnahme, zu einem endgültigen, die zukünftige Aufteilung und Nutzung des Geländes parzellenscharf fixierenden Ausbauplan gezwungen, um eine Enteignung zu ermöglichen. Er muß aber planmäßig und folgerichtig vorgehen, weil anders das notwendig konkrete Enteignungsunternehmen nicht faßbar wird und die notwendige Rechtfertigung des Eingriffs nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nicht aufgebracht werden kann. Das Maß der Konkretheit, Planmäßigkeit und Folgerichtigkeit des Hafenausbaus, das für die Ausgestaltung der gesetzlichen Enteignungsermächtigung und für die Zulässigkeit der Enteignungsakte zu fordern ist, hängt von dem jeweils durch Ermittlungen, durch Sachverstand, durch Erfahrung, durch Prüfung der greifbaren Gegebenheiten und durch Wertung und Abwägung erreichbaren Sachstand ab. Soweit es dabei um die Einschätzung zukünftiger Verläufe geht, muß die Beurteilung den Grundsätzen einer vertretbaren Prognose entsprechen.

In der Formulierung, daß Vorbereitungsmaßnahmen planfeststellungspflichtig sind, wenn die erfaßten Flächen zur vorbereitenden Herrichtung „in Anspruch genommen werden sollen“ (§ 15 Abs. 2 des Entwurfs), wird die *sachlich und zeitlich bestimmte Erforderlichkeit der Vorbereitungsmaßnahmen als Phase eines Ausbauvorhabens* ausgedrückt. Die rechtzeitige Beschaffung und Herrichtung ausreichenden Hafenerweiterungsgeländes ist eine notwendige Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Hamburger Hafens, dessen Ausbau und Entwicklung, einschließlich der Bereitstellung von Hafengrundstücken, eine öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg ist (siehe § 1 des Entwurfs). Der Hafen bedarf der Anpassungsfähigkeit, um auf Strukturveränderungen im Seeverkehr und in der Umschlagtechnik ohne vermeidbaren Zeitverlust reagieren zu können. Nur so kann seine Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit vorausschauend gesichert werden. Die für Planung von

Ausbauvorhaben, Grunderwerb und Vorbereitungsmaßnahmen, einschließlich der Verwaltungsverfahren, zu veranschlagenden Zeiträume sind so erheblich, daß damit nicht erst begonnen werden kann, wenn ein spezifischer, sonst nicht zu befriedigender Raumbedarf auftritt, z. B. die Errichtung einer neuen Umschlaganlage wegen Erschöpfung der vorhandenen Kapazität. Andererseits hat dieser Zeitbedarf zur Folge, daß im Zeitpunkt der Vorbereitungsmaßnahmen eine abschließende und parzellenscharfe Aufteilung und Nutzungsbestimmung für die in Anspruch zu nehmenden Flächen nicht möglich ist, daß vielmehr eine gleitende Planung und Plandurchführung erfolgen muß, die Flexibilität gegenüber neuen Daten, Umständen und Belangen zuläßt, damit das Vorhaben im Zeitpunkt der Fertigstellung den dann bestehenden technologischen, verkehrsmäßigen und wirtschaftlichen Erfordernissen und Gegebenheiten entspricht. Außerdem kann die Konzentrationswirkung der hafentrechtlichen Planfeststellung nicht auf die für den endgültigen Ausbau durchzuführenden Verwaltungsentscheidungen, z. B. die Planfeststellung für den Gewässerausbau, erstreckt werden, die ja den Vorbereitungsmaßnahmen erst lange Zeit später nachfolgen können (vgl. § 15 Abs. 4 des Entwurfs).

7. Das der hafentrechtlichen Planfeststellung unterliegende und gegebenenfalls mit Hilfe einer Enteignung zu verwirklichende Vorhaben der vorbereitenden Herrichtung von Flächen ist *ein Planungs- und Durchführungsabschnitt im Zusammenhang eines sachlich und zeitlich die Vorbereitungsmaßnahmen übergreifenden Projekts des Hafenausbaus*. Das ist für planungs- und enteignungsrechtliche Anforderungen erheblich, die der zu Planungs- und Enteignungsakten ermächtigende Gesetzgeber und die aufgrund dieser Ermächtigungen handelnde Exekutive zu beachten haben. Dementsprechend verweist die Vorschrift in § 15 Abs. 2 des Entwurfs im Gewande einer Verfahrensregel auf eine sachliche Voraussetzung für die Planfeststellung, soweit die Vorbereitungsmaßnahme Rechte Dritter berührt. Die Planfeststellung und damit ggf. die Enteignung beruhen somit schon auf einer nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot der Konkretisierung zu treffenden Entscheidung über das Ausbauvorhaben im ganzen.

Den besonderen Gegebenheiten und Erfordernissen der Hafenerweiterung folgend sind Planung und Plandurchführung in dem Gesetzentwurf im Sinne eines stufenweisen Vorgehens geordnet. Dieser *Vorgang abgestufter Verdichtung* wird auf den Ebenen der Planung und der Plandurchführung, einschließlich der Enteignung, durch die verfassungsrechtlichen Gebote der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Konkretisierung gesteuert. Das Gesetz trifft in Rücksicht auf die natürlichen Gegebenheiten

ten des für die Hafententwicklung in Frage kommenden Gebietes und auf die allgemeinen Erfordernisse des Hafenausbaus die grundlegende Planungsentscheidung, verbunden mit Regelungen der Sicherheit und Ordnung der Hafententwicklung und mit Ermächtigungen für sachlich und zeitlich konkretere Planungsentscheidungen für Teile des Hafenerweiterungsgebiets und für die Enteignung einzelner Grundstücke. Auf der Grundlage des Gesetzes, das die rechtsstaatlich gebotenen Leitsätze und sonstigen Bindungen der planerischen Gestaltungsfreiheit festzulegen hat (vgl. bes. §§ 1, 15 des Entwurfs), erfolgen dann nach Maßgabe der flächenbezogenen Bedürfnisse des Hafenausbaus die auf bestimmte Vorhaben (Vorbereitungsmaßnahmen als wesentlicher erster Schritt der Durchführung eines Ausbauvorhabens) gerichteten Planfeststellungen. Diese wiederum erlauben im Falle konkreter Erforderlichkeit der Inanspruchnahme einzelner Flächen die Enteignung von Grundstücken.

8. Planungsentscheidungen, die Rechte Dritter berühren, sind verfassungsrechtlich an *spezifische planungsrechtliche Grundsätze* gebunden, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus den einschlägigen Grundrechten (Eigentumsgarantie, Schutz von Leben und Gesundheit, u. a.) oder sonstigen Garantien ergeben. Diese Bindung betrifft zunächst den Gesetzgeber, der Planungsermächtigungen schafft, und weiter die Exekutive, die in Ausübung einer Planungsermächtigung handelt. Das Gesetz eröffnet der Exekutive planerische Gestaltungsfreiheit, muß aber die Planungsaufgabe und die planerischen Leitsätze mit hinreichender Bestimmtheit festlegen. Zu den Kriterien einer rechtmäßigen Planung gehört es, daß eine Beeinträchtigung von Rechten Dritter – sei sie enteignend oder eigentumsbindend – über eine hinreichende Rechtfertigung durch ein konkretes öffentliches Interesse verfügt, daß die mit der Planung verbundenen Prognosen gültig sind und daß die durch den Planungsakt aufgeworfenen „Probleme“ durch ausreichende Regelungen in der Planungsentscheidung (z. B. Auflagen zugunsten der durch das Vorhaben betroffenen Nachbarn) „bewältigt“ werden. Ein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnender und das Planungsermessen nachprüfbar bindender Grundsatz ist das Gebot, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs). Das rechtsstaatliche Abwägungsgebot gilt für den Planungsvorgang und für den Inhalt des Planungsaktes. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der die Gebote der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einschließt, liegt der Rechtfertigungsbedürftigkeit der Planung zugrunde und kommt außerdem in den Anforderungen des Abwägungsgebots in einer planungsspezifischen

Weise zum Ausdruck. Er erzwingt weiter eine hinreichende Bestimmtheit der Planungsermächtigung und eine hinreichende Konkretisierung des zum Gegenstand einer Planungsentscheidung gemachten Vorhabens, damit überhaupt die Planrechtfertigung beurteilt und die berührten Belange gerecht abgewogen werden können. Das Gebot der Konkretisierung gilt in sachlicher und in zeitlicher Hinsicht.

Der *Entwurf für ein Hafententwicklungsgesetz* trägt diesen planungsrechtlichen Anforderungen Rechnung, wenn man folgendes berücksichtigt. Das Gesetz hat die Planung und Durchführung der Hafenerweiterung als einen Vorgang abgestufter Verdichtung vor Augen, von der Ausweisung des Hafenerweiterungsgebietes durch Gesetz über die Flächenbindung durch die Planfeststellung für die Vorbereitungsmaßnahmen eines konkreten Ausbauvorhabens bis zu der Enteignung eines einzelnen Grundstückes. Jede Stufe dieser Planung und Durchführung muß in Rücksicht auf das Konzept der Hafententwicklung und nach den Erfordernissen der Hafententwicklung jeweils den Geboten der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit genügen und das jeweils mögliche Maß der Konkretisierung aufweisen. Die damit gegebenen *Anforderungen der Planmäßigkeit, Folgerichtigkeit und Sachgerechtigkeit der Hafententwicklung* müssen für den gesamten Verlauf der Hafenerweiterung erfüllt werden. Die als sachgerecht anzusehende sukzessive und gleitende Ausgestaltung der Hafenerweiterung (ihre Planung und Durchführung) setzt voraus, daß zu jedem Zeitpunkt eine gültige, d. h. die erheblichen Umstände umfassend berücksichtigende und in den zugrundegelegten Prognosen vertretbare *Hafententwicklungsplanung* vorhanden sein muß, aus der die einzelnen Schritte der Planung, Durchführung und Anpassung ihre Rechtfertigung beziehen können. Eine derartige Hafententwicklungsplanung – die ja in Hamburg seit jeher erfolgt – füllt die Lücke, die zwischen der Globalplanung durch das Hafententwicklungsgesetz und der Einzelplanung der Ausbauvorhaben in sachlicher und zeitlicher Hinsicht besteht. Die hafentrechtliche Planfeststellung setzt im Einzelfall voraus, daß die Planung des Ausbauvorhabens (siehe § 15 Abs. 2 des Entwurfs) von einem Hafententwicklungsplan abgeleitet ist. *Die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen* bedeutet die Entscheidung dafür, daß ein konkretes Ausbauvorhaben mit einem bestimmten Flächenbedarf in Angriff genommen werden soll und daß auf der Grundlage der Planfeststellung nötigenfalls eine Enteignung in Betracht kommt. Eine Endausbauplanung ist im Zeitpunkt der Planung und Durchführung der Vorbereitungsmaßnahme regelmäßig nicht möglich. Die Kompensation dieser relativen Konkretisiertheit der Planungsentscheidung liegt in dem Erfordernis einer sachgerechten Auswahl des Ausbauvorhabens nach Flächenbedarf und Zeitmaß und in der

den Planungsakt insgesamt fundierenden Hafenenwicklungsplanung. Eine administrative Planungsentscheidung mit Auswirkung auf private Rechte darf in diesem Rahmen nur erfolgen, wenn sie in der Sache, in ihrem Ausmaß und in ihrer zeitlichen Fixierung „vernünftigerweise geboten“ ist (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs). Der wesentliche *inhaltliche Leitgrundsatz der Hafenplanung* kommt in der Kennzeichnung des Hafens als „Universalhafen“ und in der näheren Festlegung der daraus ableitbaren Hafenzwecke zum Ausdruck (vgl. § 1 des Entwurfs).

Die in der Planfeststellung zu leistende „*Problembewältigung*“ muß die etwa eintretenden Folgewirkungen des Vorhabens, auch die Auswirkungen zu Lasten privater Rechte außerhalb des Plangebietes, im Wege inhaltlicher Gestaltung des Vorhabens und durch Nebenbestimmungen berücksichtigen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs in Verbindung mit § 74 Abs. 2 Sätze 2 und 3 HambVwVfG). Das in § 15 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs aufgenommene *Abwägungsgebot* darf nicht so gelesen werden, daß damit ausgeschlossen wäre, das Abwägungsgebot auch beim Abwägungsvorgang zu beachten.

9. Durch die Planfeststellung wird über die Zulässigkeit des Vorhabens auch für die *Enteignung* entschieden. Die im Einzelfall erfolgende Enteignung bleibt jedoch ein selbständiges Verfahren, in dem zusätzliche enteignungsrechtliche Anforderungen, besonders nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten sind. Der Enteignungsgrund muß für das konkrete Grundstück dahin gegeben sein, daß die Enteignung im Zeitpunkt der Inanspruchnahme erforderlich ist, um das planfestgestellte Vorhaben (die Vorbereitungsmaßnahme) durchführen zu können. Die Verwendung des zu enteignenden Grundstücks muß zum Enteignungszeitpunkt beabsichtigt und auch möglich sein.

Das *Ausbauvorhaben*, dessen erster Abschnitt Gegenstand der Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen ist, stellt einen auf Dauer angelegten Vorgang der Hafenerweiterung dar. In dieser Hinsicht ist der Enteignungszweck, der sich in dem konkreten Enteignungsunternehmen verkörpert, dadurch gekennzeichnet, daß die Hafenenwicklung und die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen eine öffentliche Aufgabe des Hafenträgers ist, daß zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe das Eigentum an den Grundstücken des gesetzlich ausgewiesenen Hafengebiets von dem Hafenträger erworben werden soll und daß die dem Hafenträger gehörenden Grundstücke dieser öffentlichen Aufgabe gewidmet sind (§ 1 Abs. 5 des Entwurfs). Mit dem Eigentumserwerb tritt danach eine auf Dauer bewirkte *öffentliche Zweckbindung* der durch Enteignung oder freihändig erworbenen Grundstücke für Hafenzwecke ein.

Bei Berücksichtigung der in dem Gutachten dargelegten Anforderungen, die vorstehend unter 1 bis 9 zusammengefaßt worden sind, ist es verfassungsrechtlich möglich, die *Vollenteignung nach den Vorschriften des Entwurfs für ein Hafentwicklungsgesetz* auf einen Plan zu stützen, der sich gemäß § 15 des Entwurfs auf die Vorbereitungsmaßnahmen für Hafenzwecke beschränkt. Gelände für Hafenindustrie darf nach den allgemeinen planungs- und enteignungsrechtlichen Voraussetzungen in das dem Gemeinwohl dienende Enteignungsprojekt Hafen einbezogen werden.

10. Die *Gesetzgebungszuständigkeit Hamburgs* für den Entwurf eines Hafentwicklungsgesetzes ist gegeben, soweit darin die Planung und der Ausbau des Hafens, die hafentrechtliche Planfeststellung und die Enteignung für Hafenzwecke geregelt sind.

Die Ausweisung von Flächen und die Regelung der Bodennutzung für Hafenzwecke gehören zwar zum bundesrechtlich regelbaren (Art. 74 Nr. 18 GG) und geregelten (§§ 5 Abs. 2 Nr. 7, 9 Abs. 1 Nr. 5, 11, 16 BBauG, § 11 Abs. 2 BauNVO) Städtebaurecht. Eine landesrechtliche Regelung der Hafentwicklung und des Hafenausbaus ist dadurch jedoch nicht ausgeschlossen. Hafentwicklung und Hafenausbau können im Falle von Häfen überregionaler wirtschafts-, struktur- und verkehrspolitischer Bedeutung zum Gegenstand von Regelungen gemacht werden, die den Hafen unter allen in Frage kommenden Zielsetzungen und Gesichtspunkten als ein selbständiges Vorhaben behandeln. Die vorbereitende oder verbindliche Ausweisung der Bodennutzung ist bei einer derartigen komplexen Objektplanung nur ein Regelungsgegenstand unter anderen, der hinter die prägende Zielsetzung und gesetzgeberische Entscheidung zurücktritt. Die Landeskompetenz für derartige Gesetze auf dem Sachgebiet des Rechts der Seehäfen wird durch Art. 74 Nr. 21 GG bekräftigt; denn in diese konkurrierende Bundeskompetenz ist die Materie des Rechts der Seehäfen bewußt nicht aufgenommen.

München, im April 1980

## ZUSATZ ZU DEM RECHTSGUTACHTEN

1. Es ist zunächst erwogen worden, in dem Hafententwicklungsgesetz auch den Sonderfall der Vorbereitungsmaßnahme zu regeln, die sich auf die Unterbringung anfallenden Baggergutes beschränkt. Dazu waren folgende Vorschriften in Betracht gezogen worden. In § 15 (Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen) sollte der Abs. 3 lauten:

(3) Beschränkt sich die Vorbereitungsmaßnahme auf die Unterbringung anfallenden Baggergutes, so genügt die Erläuterung, warum und in welcher Menge Baggergut untergebracht werden muß. Außerdem ist darzulegen, daß das Planungsgebiet zu dem Bereich gehört, der für die Fortführung der Aufhöhungs- und Hafenausbaumaßnahmen ansteht.

Außerdem sollten nach § 18 Abs. 1 Satz 2 die Fristen für das Rückerwerbsrecht bei im Hafengebiet enteigneten Grundstücken für den Fall der Enteignung zur Unterbringung anfallenden Baggergutes nicht gelten<sup>1</sup>.

2. Der Beurteilung sind die allgemeinen Anforderungen und Grundsätze des Planungsrechts und des Enteignungsrechts zugrunde zulegen, die im Gutachten dargestellt sind.

Die fraglichen Regelungen sehen auch für die Unterbringung von Baggergut, soweit nicht die allgemein in Betracht kommenden Ausnahmen gegeben sind, einen Planfeststellungsvorbehalt vor und erlauben die Enteignung auch hier nur auf der Grundlage der Planfeststellung. Das Vorhaben ist auch hier planungsrechtlich als ein solches der „vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke“ ausgestaltet. Die als Verfahrensregel gefaßte Vorschrift des § 15 Abs. 3 hätte eine materiellrechtliche Bedeutung dahin, daß das den Gegenstand der Planfeststellung bildende Vorhaben allgemein umschrieben wird und daß die Voraussetzungen der Planfeststellung für diesen Fall festgelegt werden.

Die erfolgte Planfeststellung würde dann nach den allgemein für die Enteignung auf der Grundlage der hafentrechtlichen Planfeststellung geltenden Bestimmungen die Möglichkeit der Enteignung im Einzelfall eröffnen.

<sup>1</sup> Entwurf für ein Hafententwicklungsgesetz, Stand vom 30. November 1979, ergänzt nach dem Stand vom 10. Dezember 1979.

3. Die Planfeststellung und Enteignung zum Zwecke der Unterbringung von Baggergut unterschiede sich von dem Grundfall der Planfeststellung und Enteignung für Vorbereitungsmaßnahmen hauptsächlich dadurch, daß in dem Zeitpunkt, zu dem die Unterbringung von Baggergut für erforderlich erachtet wird, ein Ausbauvorhaben für die fraglichen Flächen nicht beabsichtigt ist. Die Flächen sind lediglich durch die allgemeine gesetzliche Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets in einer unbestimmten Weise und ohne sachliche und zeitliche Faßbarkeit für die zukünftige Hafenerweiterung festgelegt. Die mit der Unterbringung des Baggergutes zustandekommende Aufhöhung dient keinem konkreten Ausbauvorhaben.

Die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Enteignung kann sich bei dieser Sachlage nur an Hand des Tatbestandes der Unterbringung des konkret anfallenden Baggergutes bemessen. Daß die Flächen im Hafenerweiterungsgebiet liegen, könnte nur insoweit erheblich sein als die Freie und Hansestadt Hamburg nicht gezwungen wäre, andere ihrer privatrechtlichen Verfügungsbefugnis unterliegende Grundstücke außerhalb des Hafenerweiterungsgebiets für die Ablagerung des Baggergutes vorrangig zu verwenden. Im Hafenerweiterungsgebiet dürften keine für die Unterbringung des Baggergutes in Betracht kommenden Grundstücke vorhanden sein, die für faßbare Ausbauvorhaben in Anspruch zu nehmen wären. Grundstücke der Freien und Hansestadt Hamburg im Hafenerweiterungsgebiet wären in jedem Fall vorrangig für die Unterbringung des Baggergutes zu verwenden.

4. Die Enteignung zum Zwecke der Unterbringung von Baggergut würde dem Wohl der Allgemeinheit dienen, weil die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Hafens eine die privaten Rechte überwiegende Notwendigkeit des öffentlichen Interesses ist. Sie müßte aber außerdem im Einzelfall auch erforderlich sein, d. h. der Zweck, dem sie dienen soll, müßte nur im Wege des dauernden Entzugs des Eigentums erreichbar sein können. Wenn es eine andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung gibt, wenn etwa der Zweck auch ohne Entziehung des Eigentums im Wege der Einräumung dinglicher oder obligatorischer Rechte erzielt werden könnte, wäre die (Voll-)Enteignung nicht zulässig.

Sofern also durch die zwangsweise Einräumung eines Nutzungsrechts, das sich auf die Ablagerung des Baggergutes beschränkt, die Unterbringung des Baggergutes ermöglicht und außerdem sichergestellt werden könnte, daß es an Ort und Stelle fortdauernd der Aufhöhung dienstbar bleibt, darf nur dieses Mittel angewandt werden. Dem könnte durch die Fassung der Enteignungsermächtigung Rechnung getragen werden.

Sofern weiter durch die Unterbringung des Baggergutes auf dem Grundstück eine bestehende oder sonst zulässige wirtschaftlich sinnvolle Nutzbarkeit oder Nutzung des Grundstücks mehr als nur vorübergehend gehindert werden würde, müßte schon für die Planfeststellung dem privaten Verfügungsberechtigten ein Übernahmeanspruch eingeräumt werden; denn die Planfeststellung würde in diesem Falle bereits enteignend wirken.

Die sofortige Vollenteignung im Hinblick auf die zukünftige Verwendung für ein Ausbauprojekt wäre mangels sachlicher und zeitlicher Konkretisierung nicht zulässig. Sie wäre nur erlaubt, wenn sie sich im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben im Ergebnis doch nicht vermeiden ließe, der vorläufige geringere Eingriff im Ergebnis aber zu einer Entschädigungsbelastung führte, die unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen für die Allgemeinheit nicht tragbar erschiene<sup>2</sup>.

Eine vorsorgliche Enteignung im Zuge noch nicht festgelegter Planungen ist nicht zulässig.

München, am 29. Februar 1980

<sup>2</sup> Vgl. BGH WM 1967, 568/575 f. Dazu siehe das Gutachten unter 4. Kapitel, I, 4 u. 5.

TEIL II

RECHTSGUTACHTEN  
ZU PLANUNGS- UND ENTEIGNUNGSFRAGEN  
DES ENTWURFS  
EINES HAFENENTWICKLUNGSGESETZES

von Eberhard Schmidt-Aßmann



## 1. KAPITEL

# DAS KONZEPT DER PLANUNGS- UND PLANDURCHFÜHRUNGSINSTRUMENTE IM ENTWURF DES HAFENENTWICKLUNGSGESETZES

Darstellung und Verständnis des Entwurfs des Hafentwicklungsgesetzes (E-HafenEG) haben sich daran auszurichten, daß es sich bei diesem Gesetzentwurf um einen Mischtypus eines Planungsgesetzes handelt, das teils selbst konkrete Planaussagen trifft (I), teils zu administrativen Planungen (II) und Plandurchführungsmaßnahmen ermächtigt (III).

### I. Die gesetzlichen Planaussagen

Eigene konkrete Planaussagen treffen §§ 1 und 2 E-HafenEG. In diesen Passagen weicht der Gesetzentwurf von den meisten raumbezogenen Planungsgesetzen, z. B. des Bau- oder Wasserrechts ab: Er stellt hier nicht nur einen Rahmen für sich wiederholende, serienmäßige administrative Planungen auf. Er gibt nicht nur Richtpunkte nach Art des § 1 des Bundesbaugesetzes – BBauG – i. d. F. vom 18. 8. 1976 (BGBl. I, S. 2257), sondern er ist selbst Planungsakt in Form einer Grobplanung. Insoweit weist der E-HafenEG Ähnlichkeiten mit einigen Landesentwicklungsgesetzen neuen Typs auf, die zunehmend die landesplanerische Praxis in den Flächenstaaten in der Bundesrepublik kennzeichnen. Gerade dieser Teil des Entwurfs stellt die besondere Aufgabe des E-HafenEG klar heraus, die ihrerseits bestimmt ist durch die Besonderheiten und Einmaligkeiten des Gesetzesobjekts: Es geht primär nicht um die rechtliche Formung routinemäßig vorkommender Planungsaufgaben, sondern um ein Projekt nationalen Ranges, dessen internationale Bezüge offen zutage liegen. Indem der Gesetzentwurf diese Sonderstellung unterstreicht, formuliert er zugleich das traditionelle und festgefügte Verständnis Hamburgs von seinen Aufgaben im Bereiche des Hafenwesens.

Inhaltlich gliedern sich die eigenständigen Planaussagen des Gesetzentwurfes nach sachlich-funktionalen (1), raumbezogenen (2) und organisatorisch-aufgabenbezogenen (3) Gesichtspunkten.

## 1. Sachlich-funktionale Planaussagen

Grundlage der sachbezogenen Planaussagen ist die Bestimmung des Gesetzesobjekts: der Hamburger Hafen, dem final die Aufgabe eines Universalhafens zugewiesen wird (§ 1 Abs. 1). Dieses Objekt wird sodann in mehrfacher Hinsicht weiter verdeutlicht:

- *sachlich-definitiv* durch Aufzählung der Hafenzwecke: Hafenverkehrswirtschaft, hafengebundener Handel, Hafenindustrie (§ 1 Abs. 4 Satz 1), und durch die Definition der Hafenindustrie (§ 1 Abs. 4 Satz 2);
- *funktional* durch den Hinweis, daß der Hafen nicht als statisches Gebilde, sondern als dauernd in Bewegung befindlicher Funktions- und Organisationszusammenhang zu verstehen ist, der ständige Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse verlangt, um seine Stellung als internationaler Hafen aufrechtzuerhalten und die aufwendige öffentliche Infrastruktur möglichst sinnvoll für Hafenzwecke zu nutzen (§ 1 Abs. 2 Satz 2). Aus dieser gesetzlichen Erkenntnis folgt die besondere Bedeutung einer zeitlichen Steuerung der Entwicklungsvorgänge.
- *maßnahmenbezogen* durch die Aussage, daß Hafenentwicklung durch Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens und Hafenerweiterung zu leisten ist (§ 1 Abs. 2 Satz 1).

## 2. Raumbezogene Planaussagen

In § 2 legt der E-HafenEG das Hafengebiet selbst fest. Die Grenzen des Gebiets ergeben sich aus dem Hafengebietsplan, der Bestandteil des Gesetzentwurfs ist (§ 2 Abs. 2 Satz 1). Die gesetzliche Festlegung dieser äußeren Grenze des Hafengebietes läßt nur marginale administrative Korrekturen nach Maßgabe des § 3 Nr. 1 zu. Selbstplanend ist der E-HafenEG auch insofern, als er die interne Gliederung des Hafengebietes entsprechend den in § 1 Abs. 2 genannten unterschiedlichen Entwicklungsaufgaben in ein Hafennutzungsgebiet und ein Hafenerweiterungsgebiet selbst vornimmt. Das Hafenerweiterungsgebiet seinerseits wird dann gesetzlich noch einmal untergliedert in die Zonen I und II, in denen entsprechend dem geplanten zeitlichen Ablauf der Hafenerweiterung verschiedene Arten von Sonderbestimmungen gelten (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Auch diese Festlegungen trifft der Entwurf selbst. Dagegen wird die Überführung von Flächen des Hafenerweiterungsgebiets in das Hafennutzungsgebiet und

aus der Zone II in die Zone I des Hafenerweiterungsgebiets der administrativen Planung überlassen (§ 3 Nr. 2 und 3).

Insgesamt wird das Hafengebiet aus dem System der normalen raumbestimmten Gesamtplanung, der Bauleitplanung, herausgenommen. Die vom E-HafenEG selbst getroffenen Aussagen, ergänzt um die administrativen Aussagen, stellen insofern eine sonderrechtliche Nutzungsregelung dar. Das Hafengebiet soll lediglich gemäß § 5 Abs. 6 BBauG nachrichtlich in den Flächennutzungsplan Hamburgs übernommen werden (§ 1 Abs. 3). Die Hafentwicklung ihrerseits erfolgt im Rahmen der hamburgischen Raumordnung (§ 1 Abs. 2 Satz 1).

### 3. Organisatorisch-aufgabenbezogene Planaussagen

Der E-HafenEG selbst trifft schließlich Aussagen über die Zuständigkeit zur Hafentwicklung und über das Steuerungskonzept: Die Hafentwicklung und die dauernde Bereitstellung der für Hafenzwecke nutzbaren Flächen obliegen der Freien und Hansestadt Hamburg als öffentliche Aufgabe (§ 1 Abs. 5 Satz 1). Zur Erfüllung dieser Aufgabe folgt das Gesetz dem bodenpolitischen *Konzept der mittelbaren Steuerung*, in dem die Stellung der Stadt Hamburg als Eigentümerin privaten Rechts der im Hafengebiet liegenden Grundstücke eine zentrale Rolle spielt. Die Stadt soll demzufolge die entsprechenden Grundstücke erwerben. Die ihr gehörenden Grundstücke sind der öffentlichen Aufgabe gewidmet (§ 1 Abs. 5 Satz 3).

Die Nutzung der Grundstücke zu Hafenzwecken selbst stellt ein vielfältiges Gefüge dar, in dem sich private und öffentliche Initiativen zu begegnen haben. Teilweise wird die Stadt die Nutzungen nicht nur vorbereiten, sondern auch dauerhaft selbst ausüben, z. B. bei der Vorhaltung von Hafenverkehrseinrichtungen. Teilweise werden private Nutzer im Rahmen vertraglicher Nutzungsrechte zur Nutzung zugelassen. Hierzu besteht eine seit langem eingefahrene Praxis. Der Gesetzentwurf sieht davon ab, diese Bezüge zu regeln. Er beschränkt sich darauf, die Überführung von Grundstücken in das Eigentum der Stadt Hamburg, die Plansicherung, die Nutzungsvorbereitung und die Nutzungssteuerung über planerisch-bodenrechtliche Nutzungsordnungen zu normieren. Zu diesem Zwecke wird ein Steuerungsinstrumentarium zur Verfügung gestellt, das der Verwaltung die Ausplanung und die Durchführung der gesetzlichen Vorgaben ermöglichen soll.

## II. Ermächtigungen zu administrativen Planungen

Das Zentralinstrument administrativer Planung nach dem E-HafenEG ist die Hafenplanungsverordnung.

### 1. Funktionen des Instituts

Hafenplanungsverordnungen dienen zum einen der Konkretisierung der durch den E-HafenEG selbst getroffenen räumlichen Planaussagen. § 3 sieht es als Aufgabe der Hafenplanungsverordnungen an, Flächen nach Abschluß der Vorarbeiten aus dem Hafenerweiterungsgebiet herauszunehmen und als Hafennutzungsgebiet auszuweisen, bzw. Flächen der Zone II in die Zone I des Hafenerweiterungsgebietes zu überführen. Die Hafenplanungsverordnung ist in dieser Funktion ein Mittel, um das zeitliche Fortschreiten der Hafenentwicklung phasenspezifisch einzufangen.

Zum anderen dient die Hafenplanungsverordnung dazu, innerhalb des Hafennutzungsgebiets Nutzungszonen auszuweisen. Die Verordnung rückt hier in die Funktion des im Städtebaurecht sonst die Bodennutzung unmittelbar regelnden Bebauungsplanes ein. Als Nutzungszonen sieht das Gesetz im § 7 Abs. 1 drei Gebietskategorien vor, die nach der jeweiligen Hauptnutzungsart benannt sind:

- Hafengewerbe (Umschlag, Lagerung, Hilfsbetriebe).
- Hafenindustrie und Hafengewerbe.
- Besondere Anlagen für Hafenzwecke.

Außer für Hafenzwecke können Flächen des Hafennutzungsgebiets für sonstige Verkehrs- und Hochwasserschutzanlagen, für Anlagen der Ver- und Entsorgung, als Schutzzonen und für Anlagen im Interesse des Umweltschutzes genutzt werden (§ 7 Abs. 2 Satz 1). Zur Regelung dieser externen Zwecke, aber auch zur Regelung der Hafenzwecke nach § 7 Abs. 1 können durch Hafenplanungsverordnungen innerhalb der Gebietskategorien Festsetzungen zur Freihaltung oder Nutzungsbeschränkung als eigene Planaussagen vorgesehen werden, insbesondere für die Infrastruktur, für den Hochwasserschutz, für Umstrukturierungen und als Radar-sektoren (§ 8 Abs. 1 Nr. 1).

Neben diesen spezifischen Nutzungsregelungen gestattet es § 8 Abs. 1 Nr. 2, Nutzungsbeschränkungen festzusetzen auch zur Rücksichtnahme auf die planerische Ausweisung außerhalb des Hafengebiets. Ganz nach Art der Ausweisungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans (§ 9 Abs. 1 BBauG) können durch Hafenplanungsverordnung auf diese Weise z. B.

das Maß der baulichen Nutzung oder Gebiete ausgewiesen werden, in denen bestimmte Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen (§ 8 Abs. 2). Die Festsetzungen der Hafенplanungsverordnungen stellen auch insofern die unmittelbar bodennutzungsregelnden planerischen Aussagen dar, die sonst vom Bebauungsplan formuliert werden. Die Nutzungsinteressen der privaten Nutzer und der öffentlichen Bedarfsträger müssen sich innerhalb dieser Vorgaben halten; denn als Rechtsverordnungen haben diese Vorgaben normativen Charakter, der sich steuernd sowohl in einzelnen Genehmigungsverfahren, z. B. im Baugenehmigungsverfahren, als auch in der Determination sonstiger Rechtsakte auswirkt. So sind die Vorgaben der Hafенplanungsverordnungen für privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Nutzungsverträge rahmensetzend.

## 2. Planungsverfahren

Die Zuständigkeit zum Erlaß der Hafенplanungsverordnungen liegt beim Senat (§ 3, § 8 Abs. 1). Für das Erlaßverfahren und Publikation gelten grundsätzlich die Vorschriften des Verfassungsrechts der Freien und Hansestadt Hamburg über den Erlaß von Rechtsverordnungen des Senats. Um dem besonderen planerischen Charakter der Hafенplanungsverordnung Rechnung zu tragen, ist die im Raumplanungsrecht auch sonst übliche Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen eines Auslegungsverfahrens vorgesehen, das es jedermann ermöglicht, Bedenken und Anregungen vorzubringen (§ 4 Abs. 2). Das Verfahren ist dem § 2a Abs. 6 BBauG nachgebildet. Über die Anregungen und Bedenken, ebenso wie über den Entwurf der Hafенplanungsverordnung insgesamt entscheidet der Senat. Der planerische Charakter des Instituts wird unterstrichen durch die aus dem Raumplanungsrecht bekannte Abwägungsklausel: Nach § 4 Abs. 1 E-HafенEG sind beim Erlaß von Hafенplanungsverordnungen die öffentlichen und privaten Belange so gegeneinander und untereinander abzuwägen, daß das Ergebnis sachgerecht ist.

### III. Instrumente der Plansicherung und Plandurchführung

#### 1. Sicherungsinstrumente

Ganz im Sinne einer eigenständigen Regelung verfügt der E-HafенEG über ein phasenspezifisch aufgebautes Sicherungsinstrumentarium.

Für das *Hafenerweiterungsgebiet* besteht seiner planerischen Ausweisung entsprechend ein gesetzliches Veränderungsverbot nach Maßgabe des § 6. Die Intensität dieses Verbotes ist für die Zone I und die Zone II unterschiedlich ausgestaltet. In der Zone II sind Veränderungen in größerem Umfange erlaubt, weil die Flächen dieser Zone erst in späterer Zukunft der Hafennutzung zugeführt werden sollen. Eine Verschärfung des Veränderungsverbotes ist dagegen für solche Flächen vorgesehen, die innerhalb von 5 Jahren umgestaltet werden sollen; hier kann durch Rechtsverordnung jede Veränderung für die Dauer dieser Frist untersagt werden.

Im *Hafennutzungsgebiet* sollen grundsätzlich die Hafenplanungsverordnungen eine dauerhafte Regelung zulässiger Nutzungen enthalten. Das Institut der Veränderungssperre wird hier nur eingesetzt, um die künftigen Festsetzungen einer Hafenplanungsverordnung zu sichern, also um den Planaufstellungszeitraum zu überbrücken. Das Gesetz spricht für diese Fälle selbst keine Veränderungssperre aus, sondern legt in § 9 nur die Basis dafür, daß der Senat durch Rechtsverordnungen eine Veränderungssperre mit einem dem Stande des Planfeststellungsverfahrens entsprechenden Inhalt beschließen kann. Veränderungssperren dieser Art treten nach Ablauf von 2 Jahren außer Kraft; sie können jedoch um 1 Jahr und in besonderen Fällen nochmals um ein Jahr verlängert werden (§ 10).

## 2. *Plandurchführung*

Für die Plandurchführung enthält der Entwurf keine erschöpfende Regelung. Nach dem Konzept der mittelbaren Steuerung der Nutzungsvorgänge über die Position des privaten Eigentümers (§ 1 Abs. 5 Satz 2) bleibt die Verwirklichung der plangemäßen Nutzung grundsätzlich der vertraglichen Vereinbarung überlassen. Privatautonomer Gestaltung sind auch die Grundstückserwerbsvorgänge vorbehalten, die notwendig sind, um der Stadt Hamburg das Eigentum an Grundstücken im Hafengebiet zu verschaffen. Der Entwurf bringt hierzu allerdings – wiederum nach dem Vorbild anderer bodenordnender Gesetze – eine Reihe von Instituten, die dort eingreifen, wo der private Erwerb der Flächen unmöglich ist.

### a) Vorkaufsrecht

In die Reihe dieser Institute gehört zum einen das gesetzliche Vorkaufsrecht, das der Stadt Hamburg an allen Flächen im Hafengebiet nach § 14

E-Hafen-EG zusteht. Das Vorkaufsrecht ist preislimitiert in der Orientierung am Entschädigungswert und im übrigen den Vorschriften der §§ 24 ff. BBauG nachgebildet.

## b) Übernahmeansprüche

Als Grunderwerbsinstrumente nicht unerhebliche Bedeutung haben ferner die Übernahmeansprüche nach § 12. Diese Ansprüche sind zwar primär ein Institut des öffentlichen Entschädigungsrechts; doch dienen sie zugleich dazu, der öffentlichen Hand den Grunderwerb dort zu ermöglichen, wo der Eigentümer wegen der maßnahmenbezogenen Belastung des Grundeigentums nicht mehr gewillt ist, die Grundstücke zu behalten.

## c) Enteignung

Für den Erwerb des Grundeigentums im Hafengebiet steht der Stadt Hamburg schließlich das Institut der Enteignung zur Verfügung. Verfahren, Voraussetzungen und Entschädigungen richten sich grundsätzlich nach dem hamburgischen Enteignungsgesetz vom 14. Juni 1963 (GVBl. S. 77) – jetzt i. d. F. vom 11. 11. 1980 (GVBl. S. 305). Notwendig ist danach an sich die Aufstellung eines Enteignungsplanes, der konkret über die Notwendigkeit des zwangsweisen Landerwerbs zu befinden hat (vgl. unten unter 3). Für alle Enteignungen von Grundstücken am Hafengebiet sieht § 16 E-HafenEG allerdings einige Besonderheiten vor. Unter ihnen sind bedeutsam:

- die Einschränkung der Entschädigung in Land nach Maßgabe des § 17 E-HafenEG;
- für Grundstücke im Hafentwicklungsbereich der Ausschluß bestimmter Wertänderungen aus der Enteignungsentuschädigung.

### 3. *Speziell: Planfeststellung und Enteignung für Vorbereitungsmaßnahmen*

Den Notwendigkeiten des Hafenausbaus entsprechend, die vorbereitende Herrichtung von Gelände für Hafenzwecke durch Aufhöhung oder Bodengewinnung frühzeitig sicherzustellen, sieht der Entwurf ein eigenständiges Planungsinstrument vor. Dieses Instrument ist ein zweiphasig ausgebildetes Institut; es besteht

- aus einer interimistischen Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen (§ 15)
- einer darauf bezogenen modifizierten Enteignungsmöglichkeit (§ 16 Nr. 1 und 2).

Das Verfahren ist vorgesehen für Grundstücke der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets, also für solche Flächen, die im zeitlichen Ablauf der Hafentwicklung als nächste zu einer Überführung in Hafennutzungsgebiet anstehen.

Das Planfeststellungsverfahren als *erste Stufe* dient dazu, die konkreten Grenzen des Aufhöhungs- bzw. Bodengewinnungsgebiets festzulegen. In den Erläuterungen des Planfeststellungsbeschlusses ist darzulegen, warum Art und Umfang des zu erwartenden hafenerwirtschaftlichen Flächenbedarfs sowie die Lage des Planungsgebiets die Vorbereitungsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich machen. Diese besondere Begründung ist vorgesehen, weil eine Endausbauplanung im Zeitpunkt der Planfeststellung nach § 15 regelmäßig noch nicht vorliegen wird. Das planerische Abwägungsgebot, das auch für diese Art der Planfeststellung besteht, wird in § 15 Abs. 1 Satz 2 dahingehend modifiziert, daß (nur) die „von den Vorbereitungsmaßnahmen“ berührten öffentlichen und privaten Belange, insbesondere die Belange der Wasserwirtschaft, der Landeskultur und des Umweltschutzes abzuwägen sind.

Auf der *zweiten Stufe* kann dann das Enteignungsverfahren eingeleitet werden, sobald der Planfeststellungsbeschluß vollziehbar ist, ohne daß es eines Enteignungsplans nach § 6 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes bedarf. Für die Enteignung ist der Beschluß nach § 15 als bindend zugrundezulegen (§ 16 Nr. 1). Nach anderen Gesetzen erforderliche Fachplanungen sind nicht Voraussetzung für diese Enteignung (§ 15 Abs. 4 S. 1). Die individuellen Enteignungsvoraussetzungen und die Fragen der Verwendungsfrist und der Rücküberweisung finden bei diesem Enteignungstyp eine später zu behandelnde besondere Regelung in § 16 Nr. 2, 3 und 6 E-HafenEG.

## 2. KAPITEL

### DIE PLANFESTSTELLUNG NACH § 15 E-HafenEG ALS TYPENKONFORMES INSTITUT DES RAUMPLANUNGSRECHTS

In der Abfolge der Hafentwicklungsmaßnahmen kommt dem in § 15 E-HafenEG normierten Planfeststellungsverfahren die Bedeutung einer „Schaltstelle“ zu. Die von diesem Verfahren rechtlich umgriffenen Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung von Gelände der Zone I des Hafenerweiterungsgebietes stellen einen Entwicklungsabschnitt dar, der technisch aufwendig und kompliziert ist und dem vielfältige Breiten- und Folgewirkungen zuzuordnen sind. Die planungssystematisch und verwaltungsrechtlich angemessene Ausgestaltung des entsprechenden Planungsinstrumentes ist für den E-HafenEG deshalb zentral wichtig. Ohne richtige Verfassung dieses Abschnitts bleiben nicht nur die nach § 16 Nr. 1 E-HafenEG durchzuführenden Vorgänge des Geländeerwerbs, sondern es bleiben auch die Belange der von den Vorbereitungs- und den Folgemaßnahmen betroffenen Nachbarschaft und der Umwelt überhaupt ohne die notwendige planerische Vorbereitung. Das Verfahren nach § 15 E-HafenEG muß den betroffenen Belangen ihre phasenspezifische Berücksichtigung und den anschließenden Verwaltungsvorgängen Überschaubarkeit und Stabilität gewähren.

Im vorliegenden 2. Kapitel wird daher zunächst untersucht, inwieweit das Planfeststellungsverfahren in der Ausgestaltung, die es durch § 15 E-HafenEG gefunden hat, diesen Anforderungen gerecht wird. Die speziell enteignungsrechtlichen Fragen, die ihrerseits ja nur einen Teil der planfeststellungsrechtlichen Folgewirkungen darstellen, werden alsdann im 3. Kapitel behandelt.

#### A. Die gesetzlichen Vorgaben der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG

Die Planung nach § 15 E-HafenEG ist Gesetzeskonkretisierung durch Verwaltungsentscheidung. Solche Verwaltungsentscheidungen bedürfen der gesetzlichen Vorzeichnung aus einem doppelten Grunde.

## I. Allgemeiner Gesetzesvorbehalt der Planung

Planende Verwaltungstätigkeit kann zum einen ohne Gesetzesbasis nicht auskommen, weil es in der Verfassungsordnung der parlamentarischen Demokratie der Gesetzgeber ist, der die grundlegenden Entscheidungen zu treffen hat<sup>1</sup>. Planung ist kein Reservat der Exekutive, sondern eine von Parlament und Exekutive nach Maßgabe der jeweiligen Verfassungsrechtslage gemeinsam zu erfüllende Aufgabe. Dieser allgemeine Gesetzesvorbehalt verpflichtet das Parlament allerdings nur dazu, die Leitlinien des Planungsprojekts vorzuzeichnen und Fixpunkte zu setzen.

Das Hafenenwicklungsgesetz wird ein Gesetz sein, das nicht nur planungsermächtigenden Charakter trägt, sondern selbst konkrete Planentscheidungen trifft und auf diese Weise die erforderlichen Leitlinien gibt. Bedeutsam sind hierbei die Gebietsfestlegungen, die in ihrer Aussagekraft erheblich über das hinausgehen, was für das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 galt. Die Untergliederung des Hafenerweiterungsgebietes in Zonen bringt zugleich die Verbindung zwischen räumlicher Komponente und Zeitbezug. Bedeutsam für die Anforderungen des allgemeinen Gesetzesvorbehalts sind ferner die Planungszielbestimmungen in § 1 E-HafenEG.

## II. Gesetzesvorbehalt speziell für Pläne mit Außenwirkung

Während die vorstehend genannten Voraussetzungen allgemein für administrative Pläne gelten, müssen für Pläne mit gestaltender und belastender Außenwirkung, wie sie Planfeststellungen typischerweise sind, zusätzliche Anforderungen beachtet werden. Für eingreifende Verwaltungshandlungen verlangt nämlich der Gesetzesvorbehalt in der Form des Eingriffsvorbehalts mehr als eine gesetzliche Grobstrukturierung. Die Verwaltungsentscheidungen müssen in diesem Bereich nach Inhalt, Maßnahmentypus und Zweck genauer vorgezeichnet sein<sup>2</sup>.

Freilich kann für komplexe Planungsentscheidungen nicht die Genauigkeit der konditional programmierten, streng gebundenen Verwaltungsbereiche verlangt werden. Eine solche Fassung der gesetzlichen Grundlagen

<sup>1</sup> Zur Wesentlichkeitslehre vgl. OSSENBÜHL, Gutachten zum 50. DJT, 1974, B 75 f., 157; KISKER, Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, 1313 ff.; SCHMIDT-ASSMANN, in: Festschrift für Ipsen, 1977, 333 ff., 345; KREBS, Zum aktuellen Stand der Lehre vom Gesetzesvorbehalt, Jura 1979, 304 ff. Speziell zur Stellung der Bürgerschaft vgl. IPSEN, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956, S. 258 ff., 304 f.

<sup>2</sup> Vgl. allgemein zum Eingriffsvorbehalt JESCH, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 167 f., 218; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5. August 1966, BVerfGE 20, 150 ff.

widersprüche dem der Planung immanenten Gestaltungsspielraum (Planungsermessens). Sie ließe sich auch gesetzestechisch nicht darstellen. Die – auch der eingreifenden – Planung eigene Form gesetzlicher Vorzeichnung ist die finale Programmierung, mindestens der mit finalen Faktoren durchsetzte Tatbestand<sup>3</sup>.

Speziell für Planfeststellungen hat sich ein in der Rechtsprechung wiederholt anerkannter Standard für die Fassung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen herausgebildet, der von einer anderen Tatbestandsstruktur ausgeht, als sie der klassischen Eingriffsverwaltung bekannt ist<sup>4</sup>. Gesetze, die zu Planfeststellungen ermächtigen, müssen nach diesen Grundsätzen Aussagen treffen zum Planungsverfahren, zur Bindung an höherstufige Vorgaben, zur planerischen Zielsetzung, zu Planungsleitsätzen, zum Abwägungsgebot. Mißt man den E-HafenEG an diesen Anforderungen, so kann die Planfeststellung nach § 15 als ordnungsgemäß normiert angesehen werden.

- Das *Planfeststellungsverfahren* hat durch den Verweis auf §§ 72 ff. des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes – HmbVwVfG – vom 9. November 1977 (GVBl. S. 334) eine gesetzlich ausgefeilte Regelung gefunden.
- Eine Einbindung in *höherstufige Planungsentscheidung* ist durch § 5 Abs. 4 des Raumordnungsgesetzes des Bundes (BROG) vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306), der unmittelbar geltendes Recht ist, schon bundesgesetzlich sichergestellt. Eine landesgesetzliche Raumordnungsklausel enthält § 1 Abs. 2 S. 1 E-HafenEG. Die Bindung an die eigenen Planentscheidungen des E-HafenEG folgt aus der Verbindlichkeit des Gesetzes selbst. Eine Endausbauplanung wird allerdings nicht verlangt.
- *Planerische Zielsetzungen* enthält § 1 Abs. 1, 2, 4, 5 E-HafenEG. Diese werden räumlich und instrumental durch § 15 Abs. 1 Satz 1 ausgeformt. Hinsichtlich des konkreten Umfangs und des Zeitpunktes der Inanspruchnahme beläßt das Gesetz der Exekutive allerdings einen erheblichen Gestaltungsspielraum, über dessen Ausfüllung sie jedoch einer Erläuterungspflicht unterliegt (§ 15 Abs. 2). Bei der

<sup>3</sup> Zur Unterscheidung konditionaler und finaler Steuerung WAHL, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, 1978, Bd. I, S. 33 ff.

<sup>4</sup> Vgl. zusammenfassend Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juli 1978, NJW 1979, 64 ff., 65; MANNER, Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, Diss. München 1976, S. 94 ff.; KODAL, Straßenrecht, 3. Auflage, 1978, S. 749 ff.; BADURA, in: Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des BayVerfGH, 1972, S. 157 ff.

Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Hafenerweiterungsflächen erhält das gesetzliche Programm außerdem natürliche Fixpunkte, die den administrativen Gestaltungsspielraum weiter eingrenzen.

- *Planungsleitsätze* enthalten vorrangig die Richtpunkte in § 15 Abs. 1 Satz 2. Zu ihrer Verdeutlichung kann des weiteren auf das im Städtebaurecht zu § 1 Abs. 6 BBauG und im Umweltrecht gespeicherte Material zurückgegriffen werden. Danach lassen sich im Blick auch auf die beabsichtigten Wirkungen der Planfeststellungen nach § 75 HmbVwVfG weitere Richtpunkte ermitteln. Wo Flächen nicht schon nach gesetzlicher Zuweisung, sondern erst durch Hafenplanungsverordnung nach § 3 Nr. 3 E-HafenEG in die Zone I des Hafenerweiterungsgebiets überführt werden, muß schon in dieser Verordnung etwas zum weiteren Ablauf der Erweiterungsmaßnahmen und zum aktuellen Flächenbedarf gesagt werden.
- Das *Abwägungsgebot* schließlich hat in § 15 Abs. 1 Satz 1 eine eigenständige Normierung erfahren. Inwieweit die Beschränkung der Abwägung auf Vorbereitungsmaßnahmen Anlaß zu Bedenken gibt, wird später (unter B I) untersucht.

### III. Ergebnis

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die gesetzliche Vorzeichnung der Planfeststellung in § 15 E-HafenEG jedenfalls den Anforderungen der Gesetzesvorbehaltslehre genügt.

#### B . D i e A n f o r d e r u n g e n a n d i e p l a n e r i s c h e A b w ä g u n g

Erzielt wird die Strukturierung der Hafenplanung im Rahmen des § 15 E-HafenEG nicht durch Zwischenschaltung einer beliebigen Planungsstufe, sondern speziell durch die Verwendung des Instituts der Planfeststellung. Der Gesetzgeber greift damit auf einen Planungstyp zurück, der dem Verwaltungsrecht auch sonst vertraut ist und dort eine besondere Ausprägung gefunden hat<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Zum folgenden BLÜMEL, Die Bauplanfeststellung I, 1961; BREUER, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 61 ff.; HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung von Stra-

## I. Allgemeine Lehren zur planfeststellungsrechtlichen Abwägung

Die seit Jahrzehnten ausgebildeten allgemeinen Lehren des Planfeststellungsrechts haben jüngst in §§ 72-78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) und in den diesen Vorschriften nachgebildeten Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder ihren gesetzesspositiven Niederschlag gefunden. Auch § 15 Abs. 1 Satz 4 E-HafenEG nimmt darauf Bezug. Nun sind diese allgemeinen Erkenntnisse des Planfeststellungsrechts gewiß nicht in allen Punkten dergestalt miteinander verwoben, daß Abweichungen von Verfassungen wegen unzulässig und das Institut überhaupt nur in einer ganz bestimmten planerischen Situation einsetzbar wäre. Auf der anderen Seite ist jedoch unmittelbar einsichtig, daß die charakteristischen Elemente dieses Institutes so eindeutig einer bestimmten Phase eines Planungsprozesses zugeordnet sind, daß weder sie noch die Planfeststellung als solche auf jeder beliebigen anderen Stufe eines Konkretisierungsverfahrens Verwendung finden können. Die Planfeststellung ist vielmehr, das lehrt vor allem das Straßenrecht, ein Instrument, um eine relativ späte Phase, in der es um eine genaue Ausplanung des Projekts geht, angemessen zu verfassen<sup>6</sup>.

Dementsprechend werden Konkretheit, Verbindlichkeit und Bestimmtheit als allgemeine Merkmale der Planfeststellung immer wieder betont<sup>7</sup>. Gerade auf diesen Faktoren beruhen die Gestattungs-, die Konzentrations- und die Gestaltungswirkung, die dem Planfeststellungsbeschluß nach § 75 HmbVwVfG zukommen. Diese Wirkungen setzen jedoch eine bestimmte Verfaßtheit des Planfeststellungsverfahrens voraus: Verfahrensausgestaltung, Leistungsfähigkeit des Verfahrens und Verfahrenswirkung müssen in einem funktionsgerechten Verhältnis stehen. Das ist nicht nur eine verwaltungspolitische Forderung, sondern ein Gebot rechtsstaatlicher Verfahrens- und Formenklarheit. Gerade in gestuften Verwaltungsverfahren sind Form- und Verfahrenselemente

ßen und anderen Verkehrsanlagen, 1971; KODAL, Straßenrecht, S. 696 ff.; FICKERT, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, S. 1 ff.

<sup>6</sup> Vgl. FICKERT, Planfeststellung, S. 66 ff.; MARSCHALL-KASTNER-SCHROETER, Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl. 1977, § 16 Rdnr. 4 ff., § 17 Rdnr. 1 ff.; KODAL, Straßenrecht, S. 697: „Die allgemeinen Festlegungen in der vorbereitenden Planung über Linienführung und charakteristische Merkmale einer neu zu bauenden oder durch Ausbau umzugestaltenden Straße bedürfen einer Konkretisierung durch Festlegung aller Einzelheiten . . .“. Vgl. ferner K.-D. BECKER, Das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung bis zur Planfeststellung, Diss. Göttingen 1977.

<sup>7</sup> BREUER, Raumgestaltende Planung, S. 61 ff., 63: Planfeststellung als endgültige, bis ins einzelne genaue und dem Bürger gegenüber wirksame Festlegung; ähnlich MANNER, Planfeststellungsverfahren, S. 8 f.

nicht beliebig gegeneinander austauschbar. So sehr die Zwischenschaltung einer eigenständigen Planungsstufe in § 15 E-HafenEG daher zu begrüßen ist, so hat es doch der Gesetzgeber des E-HafenEG nicht vollständig in der Hand, diese Stufe in die Rechtsform der Planfeststellung zu gießen und für sie die typischen Wirkungen der Planfeststellung zu vindizieren. § 15 E-HafenEG muß sich vielmehr daraufhin untersuchen lassen, ob die gewählte Planungsform zu den auf dieser Stufe zu treffenden Entscheidungen *funktionsadäquat* ist<sup>8</sup>.

Beachtung verdient dabei der Umstand, daß § 15 E-HafenEG die Planfeststellung zur Absicherung von *Vorbereitungsmaßnahmen* einsetzt, während dieses Institut üblicherweise den Typus einer letztverbindlichen Planung ausmacht. Einer besonderen Prüfung bedarf es daher, ob die gerade die Vorläufigkeit der Planfeststellung nach § 15 bestimmenden Elemente rechtsstaatlichen Anforderungen an eine verbindliche Planungsentscheidung genügen. Bedenken erwecken könnte insoweit gerade das Spezifikum der planfeststellungsrechtlichen Abwägung nach § 15 E-HafenEG, nämlich die Beschränkung auf die „von den Vorbereitungsmaßnahmen“ berührten Belange. Diese Beschränkung könnte mit den Vorstellungen einer zur Vollständigkeit verpflichteten Abwägung unvereinbar sein.

### 1. Funktionen planerischer Abwägung

Das Abwägungsgebot als solches ergibt sich aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein. Abwägen ist die rechtswissenschaftliche Chiffre für sozialrechtsstaatliches Planen schlechthin<sup>9</sup>. Diese zentrale Funktion des Abwägungsgebots verlangt nach einer Strukturierung der aus ihm folgenden Pflichten. Was in diesem Sinne zu den Maßstäben einer geordneten planerischen Abwägung gehört und heute die verwaltungsrechtliche Dogmatik des Abwägens ausmacht, hat das Bundesverwaltungsgericht in mehreren grundlegenden Entscheidungen herausgearbeitet<sup>10</sup>. Unter den Aspekten der *gerichtlichen Kon-*

<sup>8</sup> Vgl. zum Gedanken der dem planerischen Entscheidungsprozeß „adäquaten“ Fragestellung, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juli 1978, NJW 1979, 64 ff., 65; Urteil vom 2. Oktober 1979, DÖV 1980, 138 ff., 140.

<sup>9</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. April 1969, DVBl. 1969, 697 ff.; ferner Bundesgerichtshof, Urteil vom 30. Januar 1975, BauR 1975, 270 ff.; für Planfeststellungen vgl. MANNER, Planfeststellungsverfahren, S. 90 ff.

<sup>10</sup> Urteil vom 12. Dezember 1969, BVerwGE 34, 301 ff.; Urteil vom 1. November 1974, DVBl. 1975, 491 ff.; Urteil vom 14. Februar 1975, BVerwGE 48, 56 ff., 64; Urteil

trollierbarkeit haben diese Grundlinien insbesondere durch Hoppe und Weyreuther eine weitere Verdeutlichung erfahren<sup>11</sup>. Mit dem gleichen Ziel ist auch die Funktion des Abwägungsgebots speziell als *administratives* Handlungsprogramm weiterentwickelt worden<sup>12</sup>.

## 2. Umfang der Abwägung

Für den vorliegenden Untersuchungszusammenhang bedeutsam ist nun nicht die ganze Breite der Abwägungslehre, sondern speziell der Teil, der sich mit dem Umfang der zu berücksichtigenden Belange befaßt; denn gerade in diesem Punkte bringt § 15 Abs. 1 Satz 2 E-HafenEG eine Einschränkung. Planung ist eine hochkomplexer Entscheidungsprozeß, der dem Ausgleich einer Vielzahl von Belangen dient. Demgemäß muß auch eine Vielzahl von Belangen von der planenden Behörde wahrgenommen, verarbeitet und gewichtet werden. Im Urteil vom 5. Juli 1974<sup>13</sup> sagt das Bundesverwaltungsgericht dazu: „Allem Abwägen vorausgesetzt ist die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials. Dies umfaßt erstens die abstrakt-begriffliche (tatbestandliche) Abgrenzung der Gesichtspunkte, die abwägungserheblich sind und zweitens die Entscheidung darüber, welche konkret vorliegenden Umstände unter diese Begriffe subsumiert werden können“.

Allerdings dürfen diese Passagen nicht im Sinne einer schrankenlosen Informationsgewinnungspflicht des jeweiligen Planungsträgers mißdeutet werden. Eine solche Forderung würde weder bei Gesamtplanungen nach Art der Bauleitplanung noch auch nur bei komplizierten Fachplanungen

vom 7. Juli 1978, NJW 1979, 64 ff.; Urteil vom 20. Juni 1979, DÖV 1980, 132 ff.; ferner PAPIER, Die rechtlichen Grenzen der Bauleitplanung, DVBl. 1975, 461 ff.; MANNER, Planfeststellungsverfahren, S. 267 ff.; KORBMACHER, Straßenplanung und verwaltungsrechtliche Plankontrolle unter der Geltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Zweiten Fernstraßenänderungsgesetzes, DÖV 1976, 1 ff.

<sup>11</sup> HOPPE, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit, BauR 1970, 15 ff.; DERS., Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, 651 ff.; DERS., Die „Zusammenstellung des Abwägungsmaterials“ und die „Einstellung der Belange“ in die Abwägung „nach Lage der Dinge“ bei der Planung, DVBl. 1977, 136 ff.; WEYREUTHER, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, 293 ff.; DERS., Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, 419 ff.

<sup>12</sup> SCHMIDT-ASSMANN, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Bundesbaugesetz (Loseblatt, Stand Oktober 1979), § 1 Rdnr. 307-337; DERS., Grundsätze der Bauleitplanung, BauR 1978, 99 ff.; referierend ERNST-HOPPE, Bau- und Bodenrecht, 1978, Rdnr. 310.

<sup>13</sup> BVerwGE 45, 309 ff., 332.

den Planungsträger über das Anfangsstadium hinausgelangen lassen. Der Umfang der Berücksichtigungspflichten kann folglich nicht ein für allemal im Sinne eines Vollständigkeitsgebots festgelegt werden. Auch das Bundesverwaltungsgericht will erkennbar so weit nicht gehen, sondern sagt im Urteil vom 14. Februar 1975<sup>14</sup>: „Nach der zum Bundesbaugesetz entwickelten, auf die fernstraßenrechtliche Planung aber im Grundsatz ohne weiteres übertragbaren Rechtsprechung des erkennenden Senats verlangt das Abwägungsgebot, daß . . . in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, *was nach Lage der Dinge* in sie eingestellt werden muß“.

Inwieweit der Kreis der zu berücksichtigenden Belange „nach Lage der Dinge“ zu ziehen ist, richtet sich folglich nach den speziellen Funktionen, die die betreffende Planung innerhalb eines größeren Entscheidungszusammenhangs zu erfüllen hat, wird also mit anderen Worten durch den je besonderen Planungsauftrag dirigiert<sup>15</sup>. Die Pflicht zur Sammlung des Abwägungsmaterials und zur umfassenden Interessenberücksichtigung kann deshalb in zeitlicher oder sachlicher Hinsicht unterschiedlich zu bestimmen sein.

## II. Aufgaben der Planfeststellung des § 15 im Gesamtbezug des E-HafenEG

Die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG ist vorgesehen für Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung durch Aufhöhung oder Bodengewinnung. Maßnahmen dieser Art müssen mehrere Jahre vor dem eigentlichen Hafenausbau, vor der Erstellung der hafenbezogenen Infra- und Suprastruktur durchgeführt werden. Die zur vorbereitenden Herrichtung notwendige Bewegung großer Erdmassen von mehreren hunderttausend Kubikmetern ist schon für sich genommen zeitraubend und technisch kompliziert. Weitere Zeit wird dadurch beansprucht, daß immer wieder Konsolidierungsphasen eingelegt werden müssen, um das Erdreich zur Ruhe kommen und sich setzen zu lassen.

Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung sind folglich zeitlich und technisch selbständige Handlungsgefüge mit einem eigenen Belastungsgehalt für die Eigentümer der betroffenen Flächen, aber auch der angrenzenden Flächen und für die Umwelt überhaupt. Ihre Selbständigkeit läßt es insgesamt sachgerecht erscheinen, für die vorbereitende Herrichtung

<sup>14</sup> BVerwGE 48, 56 ff., 63.

<sup>15</sup> Vgl. dazu zutreffend HOPPE, DVBl. 1977, 141 f.

ein eigenes Planungsinstrument zur Verfügung zu stellen, in dessen Verfahren die Außenbezüge durch Beteiligungsrechte anderer Planungsträger und der Öffentlichkeit gemäß § 73 HmbVwVfG Berücksichtigung erfahren.

Trotz dieser Selbständigkeit bleibt das Planfeststellungsverfahren jedoch Glied eines größeren Planungszusammenhangs. Die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG ist folglich eigenständige Entscheidung und Teilentscheidung zugleich. Diese Doppelfunktion zeigt sich an drei Punkten:

### *1. Wiedergabe gesetzlicher Planaussagen*

Die Planaussagen des § 15 haben die gesetzlichen Vorgaben materiell planenden Gehalts aufzunehmen. Das betrifft vor allem die Aufnahme des Planungsziels (Hafenerweiterung) und des Planungsbereichs (Hafenerweiterungsgebiet, Zone I). Aufnahme bedeutet zunächst Wiedergabe des Rahmens ohne eigenen Entscheidungsgehalt.

### *2. Festlegung direkter eigener Aussagen*

Die Planaussagen des § 15 haben auf der Basis dieser Vorgaben aber auch eigene definitive Aussagen zu treffen. Hierin liegt ihre unmittelbare Konkretisierungsaufgabe. Diese bezieht sich auf den Teilaspekt der Maßnahmen zur vorbereitenden Herrichtung und findet ihren Ausdruck in den nach § 75 HmbVwVfG eintretenden Wirkungen der Planfeststellung.

### *3. Festlegungen indirekter Art*

Die direkten Festlegungen nach § 15 E-HafenEG sind jedoch nicht isoliert zu sehen. Sie stehen in einem Gesamtzusammenhang, den sie zu ihrem Teil mitgestalten, prägen und festschreiben. Nach Abschluß der vorbereitenden Herrichtung liegen zwar die eigentlichen Ausbaumaßnahmen noch in der Zukunft. Sie sind jedoch faktisch nicht mehr beliebig disponibel. Die Vorbereitungsmaßnahmen haben auf diese Weise neben ihrer direkten rechtlichen Bedeutung eine indirekte Folgenwirkung, die im Planungssystem ebenfalls berücksichtigt werden muß.

#### 4. Problemaufriß

Indem eine wichtige Teilentscheidung mittels der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG eigenständig organisiert wird, stößt man zu den Vorteilen, aber auch zu den Problemen der Teilentscheidungen in gestuften Planungsprozessen vor<sup>16</sup>. Die grundlegende Schwierigkeit aller Teilentscheidungsmodelle liegt darin, den Teilentscheidungsgehalt so zuzuschneiden, daß er einerseits vermittels seines eigenständigen Gehalts zur Stabilisierung des Gesamtprojekts beitragen kann, ohne in Festschreibungen zu verfallen, die sich im Augenblick der Teilentscheidung noch nicht abschließend beurteilen und folglich auch nicht verantworten lassen. Jeder Aufbau eines Teilentscheidungssystems ist folglich eine Gratwanderung.

§ 15 E-HafenEG spricht mit der Beschränkung des Abwägungsgebots diesen Sachverhalt deutlich aus. Die entscheidende Frage ist danach, ob das Gesetz angesichts der Begrenztheit der planerischen Abwägungsgrundlage die Wirkungen der Planfeststellung als einer Teilentscheidung zutreffend bestimmt. Entscheidungsbasis und Entscheidungswirkungen müssen korrespondieren. Erst wenn sich das herausgestellt hat, läßt sich davon sprechen, das Planfeststellungsverfahren des § 15 E-HafenEG sei ein funktionsadäquat und phasenspezifisch zutreffend ausgebildetes Institut. Das ist in dreierlei Hinsicht zu untersuchen.

- Von der begrenzten Abwägung getragen sein müssen zum einen die direkten Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses (Untersuchung zu III).
- Abgedeckt sein müssen zum zweiten die indirekten Folgewirkungen, die sich nicht aus der Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses, sondern aus dem faktischen Gewicht der von ihm in Vollzug gesetzten Herrichtungsmaßnahmen ergeben (Untersuchung zu IV).
- Abgedeckt sein müssen schließlich die speziellen enteignungsrechtlichen Konsequenzen, die der Planfeststellungsbeschluß nach Maßgabe besonderer Anordnung in § 16 Nr. 2 E-HafenEG auslöst (Untersuchung im 3. Kapitel unter D).

<sup>16</sup> Vgl. dazu WAHL, Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, 373 ff.; SCHMIDT-ASSMANN, Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, in: Festschrift für das Bundesverwaltungsgericht, 1978, S. 569 ff.; SELMER, Vorbescheid und Teilgenehmigung im Immissionschutzrecht, 1979.

### III. Grundlage und Ausgestaltung der direkten Wirkungen

Die direkten Wirkungen der nach § 15 zu treffenden Teilentscheidung bestehen vor allem in der Genehmigungs- und Gestaltungswirkung, die nach § 75 HmbVwVfG i. V. § 15 Abs. 1 S. 4 E-HafenEG dem Planfeststellungsbeschluß zukommen soll<sup>17</sup>. Damit ist nicht der Zugriff auf das Eigentum an den betroffenen Flächen gemeint, wohl aber die Genehmigung der Durchführung des Vorhabens aus öffentlich-rechtlicher Sicht und die gerade der Planfeststellung eigene Gestaltung der außerenteignungsrechtlichen Beziehungen aller Beteiligten untereinander. Eine besondere Rolle spielen dabei die Behandlung der Belange der Nachbarschaft und die Gewichtung der durch das Unternehmen betroffenen öffentlichen Belange, sowie die Möglichkeiten der Kompensation oder Milderung von Eingriffen durch entsprechende Auflagen. Da es sich hierbei um direkte Festlegungen der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG handelt, die den eigenständigen Wert der Teilentscheidung ausmachen, muß mindestens dieser Gehalt durch die planerische Abwägung gedeckt sein.

#### 1. *Gebot phasenspezifischer Vollständigkeit*

Entscheidungsbasis und Entscheidungswirkungen würden dann nicht korrespondieren, wenn die in § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG vorgesehene Abwägungsbegrenzung die direkt zu entscheidenden Fragen nicht gesichert beantworten ließe. Solchenfalles wäre von einem institutionalisierten Abwägungsdefizit zu sprechen, das jede einzelne Abwägung, aber auch die Abwägungsklausel des Gesetzes selbst rechtswidrig machen würde.

Ein solcher Vorwurf kann dem E-HafenEG jedoch nicht gemacht werden. § 15 Abs. 1 S. 2 enthält eine Begrenzung der zeitlichen Abwägungsdimensionen auf jene Vorbereitungsmaßnahmen, über die die direkten Aussagen des Planes verbindlich entscheiden. Nicht dagegen wird der phasenspezifisch bestimmte sachliche Abwägungsumfang beschränkt. Die Aufzählung einzelner abwägungserheblicher Belange soll, wie der Wortlaut („insbesondere“) klarstellt, nicht beschränkend wirken. So sind

<sup>17</sup> Vgl. zu den Wirkungen der Planfeststellung allgemein STELKENS-BONK-LEONHARDT, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1978, § 75 Rdnr. 5; KNACK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1976, § 75 Rdnr. 2; BADURA, in: ERICHSEN-MARTEMS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., 1979, S. 334 ff.

selbstverständlich z. B. auch die privaten Belange der Nachbarschaft, sofern sie durch die vorbereitende Herrichtung betroffen sind, abwägungsrelevant. Soweit die ihrerseits auf die Vorbereitungsmaßnahmen bezogenen direkten Aussagen über die Zulässigkeit des Vorhabens und die Gestaltung der außerenteignungsrechtlichen Rechtsbeziehungen betroffen sind, hält sich die Begrenzung der Abwägung an das Gebot phasenspezifischer Vollständigkeit und ist rechtlich deshalb nicht zu beanstanden.

## 2. Gebot planerischer Rechtfertigung

Genehmigungs- und Gestaltungswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses führen zu vielfältigen Interessengewichtungen: Belastungen und Begünstigungen. Selbst wenn die Belastungen regelmäßig nicht enteignend wirken, sondern sich im Vorfeld der Eigentumsinhaltsbestimmung bewegen, bedürfen sie einer planerischen Rechtfertigung. Planungen, die Außenrechtsbeziehungen gestalten, beruhen nicht auf einem unbegrenzten Mandat, sondern müssen sich legitimieren<sup>18</sup>. Das entspricht gefestigter Rechtsprechung. Als Teil der Planung verlangt diese Rechtfertigung zwar keinen so stringenten Begründungszusammenhang, wie es für das enteignungsrechtliche Erforderlichkeitsgebot verlangt wird<sup>19</sup>. Doch läßt sich die Rechtfertigung weder mit globalen Hinweisen noch mit einem Denken in den Grenzen phasenspezifisch beschränkter Abwägung gewinnen. Die Rechtfertigung hat vielmehr aus dem Gesamtzusammenhang des Entwicklungskonzepts heraus zu erfolgen. Sie gewährleistet die Verknüpfung der Teilentscheidung, die ja nicht um ihrer selbst willen getroffen wird, mit dem größeren Planungszusammenhang.

### a) Ungenügen globaler Klauseln

Die planerische Rechtfertigung läßt sich mit einem allgemeinen Hinweis auf die Bedeutung des Hamburger Hafens als eines national und international bedeutsamen Universalhafens (§ 1 Abs. 1 E-HafenEG) nicht dartun. Das Bundesverwaltungsgericht hat jüngst allen Versuchen, schon aus dem „Weltmaßstab“ – im konkreten Falle des Frankfurter Flughafens

<sup>18</sup> Dazu: WEYREUTHER, Die Bedeutung des Eigentums, DÖV 1977, 419 ff.; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. Februar 1975, BVerwGE 48, 56 ff., 59 f.

<sup>19</sup> Zu den Gründen für diese Differenzierung Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. April 1969, DVBl. 1969, 697 ff., 699.

– eine tragfähige Planungsrechtfertigung zu gewinnen, eine deutliche Absage erteilt<sup>20</sup>. So sehr das traditionelle Hamburger Selbstverständnis widersprechen mag, es erginge in einem gerichtlichen Verfahren einer so global begründeten Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG nicht anders.

## b) Notwendigkeit von Bedarfsprognosen

Um eine außenverbindliche Planung zu rechtfertigen, bedarf es genauer Darlegungen. § 15 Abs. 2 E-HafenEG will diesem Gedanken dadurch Rechnung tragen, daß in den Erläuterungen zum Planfeststellungsbeschluß darzutun ist, warum Art und Umfang des zu erwartenden hafengewirtschaftlichen Flächenbedarfs sowie die Lage des Planungsgebiets die Vorbereitungsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich machen. Der *gesetzliche* Rahmen für die planerische Rechtfertigung – und nur um diesen geht es hier – ist damit abgesteckt. Viel wird darauf ankommen, daß die Erläuterungspflicht von den zuständigen Behörden ernst genommen wird. Erst das garantiert eine Anwendung des Gesetzes, die von den Gerichten akzeptiert wird.

Die Erläuterungen nach § 15 Abs. 2 E-HafenEG müssen auf *Prognosen* aufbauen. Es besteht eine natürliche Abneigung der Planer dagegen, sich rechtsverbindlich in Prognosen auf Entwicklungen festzulegen, die oft erst mehrere Jahre später klarer erkennbar werden. Diese Abneigung darf jedoch nicht dazu verleiten, es bei den Erläuterungen mit einigen aussage-schwachen Andeutungen bewenden zu lassen. Die Rechtsprechung ist sich der Schwierigkeiten der planerischen Praxis in diesem Punkte sehr wohl bewußt und überzieht die Anforderungen an ex post beurteilte Richtigkeit der Prognosen nicht. Das mildert nicht die Erläuterungspflicht ex ante, wohl aber die Gefahr einer nachträglichen Korrektur durch die Gerichte. Auch hierfür ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Juli 1978 richtungsweisend<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Urteil vom 7. Juli 1978, NJW 1979, 64 ff., 67: Der Hinweis auf den Weltmaßstab „ist zwar in seinem tatsächlichen Ausgangspunkt offenkundig, unter den den Plan stützenden Belangen aber von begrenztem eigenen Gewicht“.

<sup>21</sup> NJW 1979, 67: „Dafür ist bei Entscheidungen, die – wie alle planerischen Entscheidungen – auf Grund einer prognostischen Einschätzung zukünftiger tatsächlicher Entwicklungen getroffen werden müssen, aber auch ausreichend, daß sie in einer der jeweiligen Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden ist. Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist daher die Frage, ob die der Planungsentscheidung zugrundeliegende Prognose den an sie zu stellenden Anforderungen genügt,

Nur bei extremen Abweichungen zwischen prognostizierter und tatsächlich eingetretener Entwicklung mag sich nach Ansicht des Gerichts die Frage stellen, „ob der Planfeststellungsbeschuß dadurch funktionslos und deshalb rechtswidrig geworden ist“.

### 3. *Kein Zwang zu weiterer Konzeptverfestigung*

Natürlich kann man überlegen, ob die planerische Rechtfertigung der Planfeststellung nicht durch einen eigenständigen Planungsrahmen unterfangen werden sollte. Zu diesem Zwecke könnten die Erläuterungen des § 15 Abs. 2 E-HafenEG zu einem eigenen Konzept ausgebaut und rechtlich verfestigt werden. Es würde solchenfalles ein weiteres Planungsinstrument in das Gefüge des E-HafenEG eingefügt: gleichsam eine Rahmenplanung für die Planfeststellung. Ein solches Instrument könnte zwar noch keine Endausbauplanung, wohl aber ein vorläufiges Entwicklungskonzept sein.

Den Vorzügen einer solchen Rahmensetzung für die vorbereitende Herrichtung stehen jedoch erhebliche Nachteile gegenüber. Jede zusätzliche Planungsstufe bringt die Gefahr weiteren Aufwandes, zusätzlicher Verfestigung und stärkerer Immobilität mit sich. Diesem Problem ist später nochmals gesondert nachzugehen, wenn untersucht wird, inwieweit speziell die planakzessorische Enteignung nach § 16 E-HafenEG das Vorliegen einer Endausbauplanung verlangt (3. Kapitel D I). An dieser Stelle genügt die Überlegung, daß jedwede über § 15 Abs. 2 E-HafenEG hinausgehende strengere Formalisierung angesichts ihrer deutlichen Nachteile nur dann gesetzlich fixiert werden sollte, wenn das zur planerischen Rechtfertigung der Planfeststellung als solcher, insbesondere wegen der Rücksichten auf nachbarrechtliche Belange unumgänglich wäre. Gerade letzteres ist jedoch nicht der Fall. Die allgemeine planerische Rechtfertigung, die auch die Gestaltung der nachbarrechtlichen Belange zu tragen hat, ist ein materielles Begründungsproblem, das durch eine förmliche Verfestigung keine zusätzliche Förderung erfährt. Entscheidend bleibt, daß das planfeststellungsrechtliche Vorhaben nach Ort, Zeit und Ausmaß einer bedarfsgerechten Hafenentwicklung entspricht. Das muß nach § 15 Abs. 2 E-HafenEG dargelegt werden. Ob sich die Verwaltung diese Darlegungslast durch interne Ablauf-, Bau-, Bedarfs- oder andere konzept-

nicht aber, ob die Prognose durch die spätere tatsächliche Entwicklung mehr oder weniger bestätigt oder widerlegt ist“.

tionelle Pläne erleichtert, kann und sollte ihr überlassen werden. Der Gesetzgeber ist jedenfalls verfassungsrechtlich nicht gezwungen, an dieser Stelle aus Gründen allgemeiner Planrechtfertigung eine Endausbauplanung oder eine über § 15 Abs. 2 hinausgehende andere Formalisierung vorzuschreiben.

#### IV. Die indirekten Folgewirkungen der Planfeststellung

Nunmehr ist der Frage nachzugehen, inwieweit auch die indirekten Folgewirkungen der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG dem beschränkten Umfang der planerischen Abwägung entsprechend verfahrensgerecht ausgestaltet sind. Zu behandeln sind dabei die Konzentrationswirkung (1) und die faktischen Folgewirkungen (2).

##### 1. Konzentrationswirkung

Zu den qualifizierten Wirkungen einer Planfeststellung gehört üblicherweise ihre Konzentrationswirkung<sup>22</sup>. Davon geht auch § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 HmbVwVfG aus, wenn dort bestimmt ist, daß neben der Planfeststellung „andere Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich sind“. Von ihrer Struktur her ist die Konzentrationswirkung ein Institut, das typischerweise auf überschaubare und deshalb umfassend regelbare Situationen bezogen ist, die durch den Planfeststellungsbeschluß dann auch eine abschließende Regelung erfahren. Bezeichnenderweise enthalten die Verwaltungsverfahrensgesetze in § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 Normierungen für das Zusammentreffen eines selbständigen mit einem unselbständigen Vorhaben und in § 78 Abs. 1 für das Zusammentreffen zweier selbständiger Vorhaben, also für zwei Fälle, die einen engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang voraussetzen<sup>23</sup>, während der Fall eines zwar veranlaßten (unselbständigen), gleichwohl aber erst später durchzuführenden Verfahrens nicht geregelt wird.

<sup>22</sup> Vgl. BREUER, Raumgestaltende Planung, S. 92 ff.; WOLFF-BACHOF, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 1978, § 158 III Rdnr. 24; KARWATH, Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem FStrG, 1968, S. 74 ff.; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr. 29 ff.; MANNER, Planfeststellungsverfahren, S. 45 ff.

<sup>23</sup> STELKENS-BONK-LEONHARDT, VwVfG, § 78 Rdnr. 4-6.

Wenn § 15 E-HafenEG dagegen das Planfeststellungsverfahren für eine Zwischenentscheidung einsetzt, die keine abschließende Beurteilung späterer Folgemaßnahmen gestattet, dann muß Sorge getragen werden, daß nicht über die Konzentrationswirkung eine verfahrensinadäquate „überschießende“ Regelung in einem Zeitpunkt getroffen wird, in dem Umfang und Wirkungen der Folgemaßnahmen noch gar nicht vorausgesehen werden können. Das Problem der zeitlichen Streckung eines Entscheidungsprozesses und die Schwierigkeiten einer klaren Umgrenzung des Entscheidungsgehalts der einzelnen Teilregelungen ist bei den immissschutzrechtlichen Vorbescheiden und Teilgenehmigungen bekannt geworden<sup>24</sup>.

Der E-HafenEG will diesen Schwierigkeiten durch eine Beschränkung der Konzentrationswirkung entgegenwirken. Der Ansatz ist zutreffend: Einer Beschränkung der Abwägung muß eine Beschränkung der Konzentrationswirkung entsprechen. Kompetenzrechtlich ist dagegen nichts einzuwenden: § 75 HmbVwVfG ist eine Norm, die durch die lex posterior wie durch die lex specialis (vgl. § 1 Abs. 1 HmbVwVfG) modifiziert werden kann. Da die Konzentrationswirkung im E-HafenEG gelockert, nicht verschärft wird, stellen sich auch die das Planfeststellungsrecht sonst belastenden bundesstaatlichen Probleme (vgl. § 78 Abs. 1, § 100 Nr. 2 BVwVfG) bei einer solchen Modifizierung nicht. Wichtig ist dagegen, daß die Lockerung der Konzentrationswirkung im richtigen Verhältnis zur beschränkten Abwägung nach § 15 Abs. 1 S. 2 steht.

#### a) Vorbehalt des § 19 Abs. 1 E-HafenEG

Die allgemeine Klausel zur Beschränkung der Konzentrationswirkung enthält § 19 Abs. 1 E-HafenEG. Bundes- und landesrechtliche Planfeststellungen bleiben danach von den Vorschriften des E-HafenEG unberührt. Gemeint ist damit, daß diese Verfahren von der Konzentrationswirkung des Beschlusses nach § 15 nicht erfaßt werden, sondern nach Maßgabe des ihnen eigenen formellen und materiellen Rechts abgewickelt werden müssen.

Eine Wiederholung dieses Vorbehalts findet sich in § 15 Abs. 4 S. 2. Allerdings wird hier nicht von Planfeststellungen, sondern von „nach anderen Gesetzen erforderlichen Fachplanungen“ gesprochen. Da jedoch überhaupt nur solche Fachplanungen, die ihrerseits mit einer Entschei-

<sup>24</sup> SCHMIDT-ASSMANN, in: Festschrift für das Bundesverwaltungsgericht, S. 569 ff.

derung in der Form eines Verwaltungsakts abschließen, Konzentrationswirkung entfalten können, sind auch hier ersichtlich nur Planfeststellungen gemeint.

## b) Verhältnis zur wasserrechtlichen Planfeststellung

Eine Besonderheit besteht allerdings im Verhältnis zur wasserrechtlichen Planfeststellung, der Ausbaumaßnahmen für den Hafen nach § 48 des Hamburgischen Wassergesetzes (HmbWG) vom 20. Juni 1960 (GVBl. S. 335) idF. vom 29. November 1977 (GVBl. S. 363) bedürfen<sup>25</sup>. Dem Rechte nach läuft dieses Verfahren gemäß § 19 Abs. 1 E-HafenEG selbstständig ab, wird also durch die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses nach § 15 E-HafenEG nicht erfaßt. Gleichwohl bestehen aus Sachgesetzlichkeiten der Materie zahlreiche Berührungspunkte gerade zwischen diesen beiden Verfahren. Schon bei der Planfeststellung nach § 15 dürfen die Augen nicht vor den wasserrechtlich bedeutsamen Implikationen der Aufhöhungsmaßnahmen verschlossen werden. Das gleiche gilt für die mit den wasserrechtlichen Fragen technisch zusammenhängenden Probleme der Bodenerhaltung und der Kleinklimaveränderung.

Der E-HafenEG fängt diese tatsächlichen Zusammenhänge rechtlich in ein Stufenmodell ein, in dem die erste Stufe allerdings nur die Funktion hat, eine Berücksichtigung der bereits in der Planfeststellung nach § 15 erkennbaren Wasser- und Umweltbelange sicherzustellen, ohne jetzt schon eine Verbindlichkeit dieser Entscheidung auch für die zweite Stufe zu beanspruchen. Diese Abkoppelung der materiellen Prüfungspflicht von der formellen Konzentrationswirkung des erststufigen Ergebnisses ist der Sinn der Nennung der „Belange der Wasserwirtschaft, der Landeskultur und des Umweltschutzes“ in § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG. Die Bedeutung dieser Belange schon für die Abwägung der ersten Stufe wird damit zutreffend herausgestellt, ohne das Abwägungsergebnis voreilig festzuschreiben. So kann das spätere wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren noch zu anderen Ergebnissen führen. Das gilt insbesondere für Auflagen, die solchenfalles nicht „nachträgliche Entscheidungen“ i. S. § 48 Abs. 8 HmbWG, sondern originäre Auflagen sind. Die Planfeststellung nach § 15 hat für ein nachfolgendes wasserrechtliches Verfahren nicht einmal eine vorbescheidsähnliche Wirkung.

<sup>25</sup> Vgl. amtliche Begründung des HmbWG, zu § 47 mit Verweis auf § 31 Wasserhaushaltsgesetz vom 27. Juli 1975 (BGBl. I S. 1110), jetzt idF. der Bekanntmachung vom 16. Oktober 1976 (BGBl. S. 3017); GIESEKE-WIEDEMANN-CZYCHOWSKI, Wasserhaushaltsgesetz, 3. Aufl., 1979, § 31 Rdnr. 4 ff.

## 2. Tatsächliche Folgewirkungen der Planfeststellung

Aber auch über die wasserrechtlichen Zusammenhänge hinaus ist zu untersuchen, inwieweit die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG und die darauf gestützten Vollzugsmaßnahmen tatsächliche Verhältnisse schaffen, die spätere Planungsstufen inadäquat präjudizieren.

### a) Problemstruktur

Das Problem ist unter dem Schlagwort von den „vollendeten Tatsachen durch Planung“ hinreichend geläufig. Allerdings stehen hinter diesem Thema ganz unterschiedliche Überlegungen: Bald geht es um Rechtsschutzfragen; befürchtet wird hier, daß Planungen, die wegen ihrer Rechtsform gerichtlich nur schwer angreifbar sind, ein *fait accompli* schaffen, gegen das die einzelfallorientierten Klagemöglichkeiten zu spät einsetzen. In verwaltungsprozessualer Einkleidung stellt sich das Thema auch dort, wo es um den einstweiligen Rechtsschutz gegen Pläne und um die Anforderungen des § 80 Abs. 5 VwGO geht<sup>26</sup>.

Ganz andere Überlegungen bestimmen das Feld dort, wo es nicht um Gerichtsschutz, sondern um die richtige Stufung des Planungsprozesses selbst geht. Auch hier ist das Problem der „vollendeten Tatsachen“ dann virulent, wenn durch Vorentscheidungen und das faktische Gewicht ihrer Folgen auf den weiteren Stufen des Entscheidungsprozesses kein Spielraum verbleibt. In den gleichen Zusammenhang gehören Befürchtungen, die Beteiligungsrechte Planbetroffener möchten um ihren Erfolg gebracht werden, wenn Entscheidungen auf vorgängigen Stufen getroffen werden, die einer solchen Partizipation nicht zugänglich sind<sup>27</sup>.

Die hier zu untersuchende Ausgestaltung der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG betrifft die aufgezeigte Problematik nur in einem Teilbereich, während andere Aspekte des allgemeinen Themas unbeachtet bleiben dürfen. So ist die Partizipationsfrage durch die Schaffung eines Planfest-

<sup>26</sup> Zu diesen Teilaspekten des gerichtlichen Rechtsschutzes BLÜMEL, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Forsthoff, 1967, S. 133 ff.; DERS., Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, 695 ff.; SCHOLZ und SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34, 145 ff. und 221 ff.; SCHNAPPAUF, Rechtsschutz und Zeitfaktor bei Planungen im staatlichen Bereich, Diss. Bonn 1977.

<sup>27</sup> Vgl. die Überlegungen des Landgerichts Hamburg, Urteil vom 23. Februar 1979 – sog. Schwartau-Urteil, AU S. 16 ff., bes. 23.

stellungsverfahrens, zu dem Anhörungsmöglichkeiten nach § 73 HmbVwVfG bestehen, förmlich beantwortet. Auch die Rechtsschutzprobleme lassen sich bei der direkten Angriffsmöglichkeit, die die Anfechtungsklage nach § 42 VwGO und der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 VwGO gegen Planfeststellungsbeschlüsse bieten, auf das auch sonst übliche Maß der Schwierigkeiten des Gerichtsschutzes gegenüber komplexen Verwaltungsmaßnahmen beschränken und stellen insofern kein Spezifikum des E-HafenEG dar. Problematisch dagegen bleibt die Vorwegnahme späterer Entscheidungen durch das faktische Gewicht der Vorbereitungsmaßnahmen, obwohl die Planfeststellung nur auf einer beschränkten Abwägung beruht – die Frage also nach der Adäquanz von Entscheidungsbasis und Entscheidungsfolgen.

## b) Grundlagen der Verfahrensgliederungen und Vorentscheidungen

Auch diese Frage muß allerdings auf ihren rechtsstaatlichen Gehalt zurückgeführt und darf nicht aus einem allgemeinen Mißbehagen an Unübersichtlichkeiten der Planung voreilig beantwortet werden. Deshalb ist die Ansicht, Planung müsse auf allen Stufen und in allen Phasen voraussetzungslos zu umfassender, nicht vorher gebundener Abwägung befähigen, zur Lösung des Problems ungeeignet, denn hinter ihr steht ein zwar landläufiges, gleichwohl aber falsches Verständnis planerischer Zusammenhänge. Planung ist ein geordneter Entscheidungsprozeß. Eine Gliederung in mehrere Phasen wäre gar nicht möglich, wenn man für jede Phase wieder die gleichen Aufgaben der Informationsverarbeitung und Entscheidung festlegte. Planung beruht gerade auf dem Gedanken fortschreitender Selektion von Handlungsalternativen, zunehmender Konkretisierung und Programmverdichtung<sup>28</sup>.

Das gilt besonders dort, wo das Recht eine Abfolge von Plänen konstituiert, wie es das Raumplanungsrecht tut, und wie es auch vom E-HafenEG beabsichtigt ist. Die Abfolge der Pläne führt zwangsläufig dazu, daß spätere Stufen in der Alternativenwahl beschränkt sind. Darin liegt nicht schon automatisch ein Abwägungsdefizit. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 5. Juli 1974 – „Flachglas“<sup>29</sup> – ausführlich dargetan, daß Abwägungen nicht auf „planerisch freiem Felde“ stattfinden müssen. Als grundsätzlich systemadäquate Vorgaben sieht das Bundesverwaltungsge-

<sup>28</sup> Dazu umfassend WAHL, Rechtsfragen, S. 78 ff.

<sup>29</sup> BVerwGE 45, 309 ff., bes. 316-324.

richt die Strukturen des Planungsraumes, die Vorgaben anderer Planungsträger und die eigenen früheren Bindungen des Planungsträgers an. Für die letztere Gruppe werden allerdings bestimmte einschränkende Kautele genannt, die sicherstellen sollen, daß die Planungszuständigkeit erhalten bleibt und die Vorgaben den späteren Prozeß sachlich in die richtige Richtung lenken.

Während das Bundesverwaltungsgericht das Problem der Verfahrensstufung und der phasenspezifischen Vorgaben am Beispiel der Bauleitplanung entwickelt hat, lassen sich die Anforderungen an eine sachgerechte Stufung am Beispiel der in Teilgenehmigungen üblichen sekundären Aussagen, die die indirekten Folgewirkungen betreffen, wie folgt umreißen<sup>29a</sup>: Es sind dies die aus der vorläufigen Prüfung hervorgegangenen Aussagen zum Gesamtprojekt. Unzutreffend wäre es, dieser Gruppe die Verbindlichkeit schlechthin abzuspochen. Vorläufigkeit der Prüfung bedeutet nicht Oberflächlichkeit oder Unverbindlichkeit, sondern Prüfung im Toleranzrahmen einer technischen oder sonstigen Entwicklung. Hier müssen für Verwaltung und Antragsteller zwar gewisse Margen der Flexibilität bleiben. Jenseits solcher Eckwerte aber sind auch diese Prüfungsaussagen verbindlich. Die rahmenmäßige Verbindlichkeit ist gerade das Spezifikum des abschnittswisen Entscheidens. Die sekundären Aussagen stellen die Verklammerungen dar, mit denen die Detailfrage der betreffenden Primäraussage in das Gesamtprojekt eingebunden ist.

Nicht die Vorwegnahme von Entscheidungselementen als solche ist rechtsstaatswidrig. Wohl aber treten Rechtsverstöße dort auf, wo eine Teilentscheidung Folgewirkungen zeitigt, die vom derzeitigen Informationsstand aus nicht verantwortet werden können und die nachfolgenden Verfahrensabschnitte dadurch in eine falsche, unüberschaubare Richtung lenkt.

### c) Abwägungsanforderungen an § 15 E-HafenEG

Knüpft man an diese Überlegungen an, so zeigt sich, daß es nicht die überschaubaren direkten Wirkungen der Planfeststellung, sondern daß es die faktischen Folgewirkungen mit ihrem Gewicht der real getroffenen Maßnahmen sind, die die Beschränkung der planerischen Abwägung (§ 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG) bedenklich erscheinen lassen. Denn natürlich

<sup>29a</sup> SCHMIDT-ASSMANN, in: Festschrift für das Bundesverwaltungsgericht, S. 569 ff., 578.

sind Folgeplanungen – sie mögen dem Rechte nach frei sein (§ 19 Abs. 1 E-HafenEG) – nach Durchführung der vorbereitenden Herrichtung nicht mehr zu gänzlich ungebundener Abwägung der Standortfragen in der Lage. Darin liegt kein Fehler des Planungssystems. Es muß nur sichergestellt sein, daß diese Fixpunkte schon bei der Planfeststellung des § 15 E-HafenEG mitbeachtet werden. Zergliederungen des Planungsverfahrens sind zulässig, aber sie dürfen nicht nach der Devise „divide et impera“ die Sachprobleme verkürzen<sup>30</sup>.

Das zwingt nicht dazu, die Beschränkung der Abwägung als solche aufzugeben. Der primäre Aussagegehalt der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG betrifft die vorbereitende Herrichtung. Folglich ist auf sie ein Schwergewicht bei der Abwägung zu legen. Hinsichtlich der Maßnahmen geht es um endgültige und detaillierte Entscheidungen, für die eine ebenso umfangreiche wie intensive Abwägung durch § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG vorgesehen ist<sup>31</sup>.

Um ihrer faktischen Wirkungen willen muß die Planfeststellung nach § 15 jedoch auch die Verklammerungen mit dem Gesamtprojekt im Auge behalten. Soweit Fixpunkte für das gesamte weitere Entwicklungskonzept gesetzt werden, dürfen die von ihnen betroffenen Belange nicht kategorisch aus der Abwägung ausgeklammert werden. Für den Jahre umgreifenden Zeitraum der Vorbereitung und endgültigen Herrichtung muß ein Plan zur Verfügung stehen, der den jeweiligen Entwicklungsbereich im Blick auf das Gesamtprojekt im Griff hat und sich nicht auf eine Teilabwägung beschränkt.

Bei der in vielen Einzelpunkten noch offenen, von ökonomischen und verkehrstechnischen Entwicklungen abhängigen Situation kann dieses kein Bebauungsplan sein, weil über eine parzellenscharfe, verbindliche Bodennutzungsregelung eine phaseninadäquate Statik in das Geschehen käme. Zutreffend will der E-HafenEG deshalb den vom Landgericht Hamburg im sog. Schwartau-Urteil aufgezeigten Weg einer Hafentwicklung mittels Bebauungsplans nicht gehen. Die Entflechtung der Statik, die der E-HafenEG mit der Stufenfolge seiner Planungsinstrumente anstrebt und durch den Zeitbezug der jeweiligen Planungsstufe (vgl. § 15 Abs. 2) unterstreicht, darf aber nicht dadurch erzielt werden, daß Fixpunkte späterer Phasen gänzlich ausgeblendet bleiben. Danach hat sich die gesetzliche Formulierung des Abwägungsgebots zu richten.

<sup>30</sup> Vgl. die zutreffend vorsichtigen Äußerungen zur Praxis der abschnittswisen Planfeststellung bei GIESEKE-WIEDEMANN-CZYCHOWSKI, WHG, § 31 Rdnr. 61.

<sup>31</sup> Vgl. unter III 1.

Freilich kann die Abwägung insoweit nur rahmenmäßigen Charakter haben, wie er ähnlich bei Vorbescheiden und Teilerrichtungsgenehmigungen hinsichtlich des Gesamtprojekts anzutreffen ist. Weder übertriebene Detaillierung noch planerische Unbeweglichkeit sind gefordert. Wohl aber muß, wenn ein institutionelles Abwägungsdefizit im System des E-HafenEG vermieden werden soll, sichergestellt sein, daß die Grundlinien der weiteren Hafenentwicklung schon bei der Abwägung nach § 15 Abs. 1 E-HafenEG in den Blick kommen.

Der Entwurf enthält dazu Ansätze. Auf den Versuch einer Stufung zwischen dem Verfahren nach § 15 und dem wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist bereits<sup>32</sup> hingewiesen worden. Weitere Ansätze gibt § 15 Abs. 2; denn die Erläuterungen zu den dort genannten Punkten sind ohne abwägende Berücksichtigung des Gesamtkonzepts in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht gar nicht möglich.

Nach alledem gibt sich § 15 Abs. 1 S. 2 in der Formulierung der beschränkten Abwägung schroffer, als er erkennbar gemeint ist. Ein Gesetzestext muß aber auch jeden Schein einer Abwägungsverkürzung vermeiden. Folglich muß das Stufenmodell stärker herausgearbeitet werden:

- detaillierte Abwägung der von den Vorbereitungsmaßnahmen betroffenen Belange,
- vorläufige, rahmenmäßige Abwägung der von den weiteren Ausbaumaßnahmen („Grundzüge der Planung“) betroffenen Interessen.

Die Ausformung der Rahmenüberlegungen zu einem eigenständigen Plan dagegen wird nicht verlangt und nicht empfohlen<sup>33</sup>.

## V. Ergebnis

Das Planfeststellungsverfahren nach § 15 E-HafenEG ist ein insgesamt verfahrensadäquates Institut, um den Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung eine eigenständige planerische Basis zu geben. Die Verfahrensfragen der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Rechtsschutzes erhalten dadurch klare Konturen. Auch die direkten Rechtswirkungen einer

<sup>32</sup> Oben unter IV 1 b.

<sup>33</sup> *Anregung*: Die Stufung könnte durch unterschiedliche Prädikate für die planerische Informationsverarbeitung textlich noch weiter herausgestellt werden, indem von „abwägen“ und „mitbedenken“ gesprochen wird.

solchen Planfeststellung sind zutreffend geregelt. Wegen der indirekten Folgewirkung darf die planerische Abwägung allerdings nicht auf die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten Belange beschränkt, sondern muß nach einem Stufenmodell ausgestaltet werden, das die von tatsächlichen Folgewirkungen erst später berührten Belange mitzubedenken gewährleistet.

### 3. KAPITEL

## RECHTSPROBLEME DER PLANAKZESSORISCHEN ENTEIGNUNG

Eine qualifizierte Folgewirkung der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG ist ihr Einfluß auf Enteignungsverfahren: Für die im übrigen nach dem HmbEnteigG ablaufenden Enteignungen für Hafenzwecke fungiert der Planfeststellungsbeschluß nach § 15 zugleich als Enteignungsplan (§ 16 Nr. 1 E-HafenEG). Der Planfeststellungsbeschluß ist im Enteignungsverfahren als verbindlich zugrundezulegen. Dadurch sind wesentliche Fragen der Zulässigkeit der Enteignung aus dem einzelnen Enteignungsverfahren herausverlagert; sie werden bereits auf der Stufe der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG verbindlich beantwortet. Das Zusammenspiel von § 15 und § 16 Nr. 1 E-HafenEG i. V. mit dem HmbEnteigG stellt sich als eine spezielle Art enteignungsrechtlicher Konkretisierungstechnik dar<sup>34</sup>.

#### A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Enteignung

Unter den Instrumenten der Bodenordnung ist es gerade die Enteignung, bei deren Ausgestaltung Gesetzgebung und Verwaltung besonders behutsam zu sein haben. Als der Eigentumsgarantie korrespondierendes Institut erhält die Enteignung von der Bedeutung dieser Garantie her ihre Ausprägungen und Grenzen<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Vgl. zu modalen, räumlichen, instrumentalischen und temporalen Aspekten der Gemeinwohlkonkretisierung SCHMIDT-ASSMANN, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 85 Rdnr. 1 ff.

<sup>35</sup> KIMMINICH, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 14 (Bearb. 1976), Rdnr. 119 ff., 267 ff.; W. WEBER, Eigentum und Enteignung, in: NEUMANN-NIPPERDEY-SCHUENER, Die Grundrechte, Bd. 2, 1954, S. 331 ff.; SCHÜTZ-FROHBERG, Kommentar zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl., 1970, vor § 85; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 211 ff.; FRENZEL, Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, 1978. Aus dem älteren Schrifttum nach wie vor beachtlich: LAYER, Principien des Enteignungsrechts, 1902; O. MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1923, Bd. 2, S. 1 ff.

Die Eigentumsgarantie der Verfassung ist ganz vorrangig eine Bestandsgewährleistung, keine bloße Wertgarantie. Um seiner persönlichen Freiheit willen ist dem einzelnen der Schutz seiner Eigentumspositionen vor staatlichem Entzug zugesichert. In diesem Bezug zur Freiheits-sphäre liegt der Sinn der individualrechtlichen Garantie ebenso wie der institutionellen Gewährleistung des Art. 14 GG: Freiheitsschutz zu allererst durch Wahrung der innegehabten Eigentumspositionen<sup>36</sup>. Folglich ist die Enteignung nur dann zulässig, wenn das Gemeinwohl die auf Bestand-erhaltung gerichteten Interessen des einzelnen Eigentümers überwiegt. Um diesen Vorrang darzutun, bedarf der enteignende Eingriff der Legiti-mation nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, insbeson- dere des Übermaßverbots und der über diese Prinzipien auf die Abwä- gungslage einwirkenden qualifizierten öffentlichen Zwecke<sup>37</sup>.

Die den konkreten Enteignungsvorgang rechtfertigende Abwägung stellt grundsätzlich strengere Anforderungen an Gewicht und Dringlich- keit der legitimierenden Gründe, als das für die allgemeine, regelmäßig nur eigentumsinhaltsbestimmende planerische Abwägung zu gelten hat<sup>38</sup>. Unter den möglichen Gestaltungs- und Steuerungsmitteln des Staates hat die Enteignung, um einen gebräuchlichen Begriff des Enteignungsrechts zu benutzen, die ultima ratio zu sein<sup>39</sup>. Das Zusammenwirken von legiti- mierendem Zweck und Erforderlichkeit umreißt das Bundesverfassungs- gericht in dem Rückenteignungs-Beschluß<sup>40</sup>: „Von der Funktion der Ent- eignung her muß der Eingriff in das Eigentum mit dem erklärten Ziel erfolgen, das Objekt für eine konkrete, dem Wohl der Allgemeinheit die- nende Aufgabe bereitzustellen. Darüber hinaus muß eine Notwendigkeit für den Eigentumserwerb vorliegen. Nur wenn es zur Erfüllung der öffent- lichen Aufgabe unumgänglich erforderlich ist, das Eigentum in die

<sup>36</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 12. November 1974 – Rückenteignung, BVerfGE 38, 175 ff., 181: „Die Enteignungsermächtigung aus Art. 14 Abs. 3 steht in einem komplementären Verhältnis zur Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG. Diese sichert den konkreten Bestand in der Hand des einzelnen Eigentümers”.

<sup>37</sup> Bundesverfassungsgericht, aaO., 179: „Zweck und Legitimation der Enteignung sind darin zu sehen, daß das enteignete Grundstück für die öffentliche Aufgabe, die mit dem Unternehmen erfüllt werden soll (z. B. wie hier für eine Straße), zur Verfügung steht”.

<sup>38</sup> Dazu anschaulich WEYREUTHER, DÖV 1977, 419 ff., 424; ferner Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. Dezember 1966, WM 1967, 568 ff., 573.

<sup>39</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Dezember 1968 – „Hbg. Deichurteil”, BVerfGE 24, 367 ff., 407; SCHMIDT-ASSMANN-FRENZEL, in: ERNST-ZINKAHN-BIELEN- BERG, BBauG § 87, Rdnr. 28; BREUER, Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 27 mit weiteren Nachweisen Fn. 66.

<sup>40</sup> BVerfGE 38, 175 ff., 180.

Hand des Staates zu bringen, ist auch die Eigentumszuweisung an die öffentliche Hand vom Gemeinwohl getragen". Zweckdefinition und Bestimmung der Zweck-Mittel-Relation sind folglich die beiden entscheidenden Aspekte der Zulässigkeit der Enteignung.

Wie freilich diese beiden Schritte für ein bestimmtes Enteignungsvorhaben auszusehen haben, läßt sich abstrakt nicht festlegen, sondern richtet sich wiederum nach den besonderen Anforderungen des jeweiligen Vorhabens, nach seiner sonstigen rechtlichen Verfaßtheit und nach seiner planerischen Vorbereitung. Um in dem solchermaßen variablen Abwägungsrahmen bestimmte typisierende Aussagen treffen zu können, hat sich die Differenzierung modaler, temporaler, instrumentaler und räumlicher Aspekte der Zulässigkeitsfrage als hilfreich erwiesen. Für die Planfeststellung des § 15 E-HafenEG zu untersuchen sind danach zwei Gesichtspunkte:

### (1) Modale Konkretisierung

Durch den im Enteignungsverfahren verbindlichen Planfeststellungsbeschluß festgelegt wird zum einen, daß die Enteignung der darin bezeichneten Flächen sachlich zulässig ist. Der Plan leistet insofern die räumliche Konkretisierung der im übrigen durch den E-HafenEG selbst abstrakt ausgesprochenen Verleihung des Enteignungsrechts an allen denjenigen Flächen, die für Hafenzwecke hergerichtet werden sollen. Die Besonderheit dieser Konkretisierung liegt darin, daß hier für Vorbereitungsmaßnahmen enteignungsrechtlich sogleich eine abschließende Regelung angestrebt wird, indem schon auf Grund der Planfeststellung nach § 15 der dauerhafte Vollrechtsentzug gestattet wird. Die Planfeststellung dient insofern dazu, die Zulässigkeit der Enteignung in *modaler* Hinsicht zu fixieren: Vollrechtsentzug statt Begründung eigentumsbeschränkender Nutzungsrechte; Dauerentzug statt transitorischer Enteignung.

### (2) Temporale Konkretisierung

Durch den verbindlichen Plan wird zum zweiten entschieden, daß die Enteignung der bezeichneten Flächen von diesem Zeitpunkt an zulässig ist. Im Enteignungsverfahren wird nur noch geprüft, ob ein freihändiger Erwerb möglich ist; weitere Voraussetzungen werden nicht gefordert (§ 16 Nr. 2). Andere projektbezogene Planungen, die für die endgültige Nutzung notwendig sind, werden als Voraussetzung für die Enteignung nicht verlangt (§ 15 Abs. 4). Wie sprechen hier von der Bestimmung der zeitlichen Zulässigkeit der Enteignung.

Die folgenden Untersuchungen beschäftigen sich modal mit der Frage der Vollenteignung und des Dauerrechtsentzugs (B, C) sowie temporal mit der Frage der Enteignung im Zeitpunkt der Planfeststellung (D).

## B. Zulässigkeit der Vollenteignung zur vorbereitenden Herrichtung des Geländes

Zu untersuchen ist zunächst, inwieweit die vom E-HafenEG vorgesehene und durch die Planfeststellung nach § 15 räumlich konkretisierte Vollenteignung die verfassungsrechtlichen Grenzen der Enteignung einhält. Aufhöhung und Bodengewinnung sind wichtige Maßnahmen der Hafententwicklung, aber sie sind nicht mehr als Vorbereitungsmaßnahmen. Als solche führen sie zwar unstreitig zu Eigentumseingriffen, für die, wenn eine Einigung mit dem Eigentümer nicht erzielt wird, nur im Enteignungsverfahren die notwendige rechtliche Basis gefunden werden kann. Betrachtet man diese Maßnahmen isoliert, so möchte es scheinen, zu ihrer gesetzlichen Absicherung bedürfe es nicht des vollständigen Eigentumsentzuges, sondern nur der zwangsweisen Begründung entsprechender Dienstbarkeiten. So kannte schon das preußische Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 (GS S. 221 ff.) die der Bodengewinnung vergleichbare zwangsweise Entnahme von Wegebbaumaterialien und konstituierte sie rechtlich in §§ 50 ff. als entschädigungspflichtige Legaldienstbarkeit, nicht aber als Vollenteignung<sup>41</sup>.

Einer nur auf den vorübergehenden Charakter der Herrichtungsarbeiten abstellenden Betrachtung müßte die Vollenteignung als nicht erforderlich und mithin durch das Gemeinwohl nicht gedeckte übermäßige Belastung erscheinen. Eine solche isolierende Wertung griffe jedoch zu kurz. Sie findet keine Stütze in dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, das Mittel der vollständigen Eigentumsentziehung sei nur bei auf Dauer angelegten Unternehmen gerechtfertigt<sup>42</sup>. Die vorbereitende Herrichtung ist zwar nur ein Durchgangsstadium. Doch steht sie in untrennbarem Zusammenhang mit dem weiteren Ausbau und der Nutzung des Geländes zu Hafenzwecken. Sie ist nach den örtlichen Gegebenheiten

<sup>41</sup> MEYER-THIEL-FROHBERG, Enteignung von Grundeigentum, 5. Aufl., 1959, S. 152 ff.

<sup>42</sup> BVerfGE 24, 367 ff., 407.

notwendig, um die zum großen Teil zu niedrig liegenden Flächen auf ein gegenüber Sturmfluten gesichertes, für Hafenanlagen geeignetes Niveau zu bringen. Auch die weiteren Entwicklungsarbeiten, die Anlage der Hafenbecken, Kaimauern und der Verkehrsinfrastruktur beziehen sich auf die Flächen. Die vorbereitende Herrichtung nach § 15 E-HafenEG ist folglich ein integraler Teil von Nutzungsvorbereitung. Diese wiederum ist ein über ein Jahrzehnt andauernder Prozeß, der sich mit bloßen Eigentumsbeschränkungen nicht angemessen steuern läßt. Selbst bei sehr viel einfacheren Nutzungsvorbereitungen, wie sie beim Vollzug eines Bebauungsplanes normalerweise anfallen, ist der Vollrechtsentzug eine anerkannte Enteignungsmaßnahme. Verwiesen sei auf die Enteignung nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 HS 2 BBauG. Zwar wird auch hier erwogen, ob das enteignungsrechtliche Erforderlichkeitsprinzip nicht dazu zwingt, es zunächst bei einer Kombination aus eigentumsbeschränkenden und umlegungsrechtlichen Maßnahmen bewenden zu lassen; doch ist von der herrschenden Meinung anerkannt, daß auf die Vollenteignung nur verzichtet werden muß, wenn die minder schweren Maßnahmen gleichwertig und administrativ zumutbar sind<sup>43</sup>.

Für die Konkurrenz der Enteignung mit den Plandurchführungsgeboten wird diese Auslegung durch 87 Abs. 4 BBauG unterstrichen. In noch größerem Umfange gestattet das Städtebauförderungsgesetz idF. vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2318) den Vollrechtsentzug, um eine zügige und einheitliche Durchführung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu ermöglichen<sup>44</sup>.

Die Hafententwicklung ist ein Prozeß, der die normalen Maßnahmen der Nutzungsvorbereitung an Kompliziertheit weit übertrifft. Aufhöhung und Absenkung sind nur ein Anfang. Ihre Fortsetzung müssen solche Handlungen in einer Neuzuschneidung der Grundstücksgrenzen finden. Daran haben sich abermals Maßnahmen tatsächlicher Umgestaltung (Einrichtung der Infrastruktur) zu knüpfen. Das alles muß nach einem Terminplan ablaufen. Die Maßnahmen sollen zeitlich und räumlich ineinandergreifen. Dabei geht es nicht entscheidend darum, der öffentlichen Hand dauernde Entschädigungslasten, wie sie mit der Begründung von Dienstbarkeiten verbunden sind, zu ersparen; denn dieser fiskalische Gesichts-

<sup>43</sup> POHL, in: Kohlhammer-Kommentar, Bundesbaugesetz (Stand: Oktober 1979), § 85 Anm. 2 d bb; STICH, in: SCHLICHTER-STICH-TITTEL, BBauG § 85 Rdnr. 11; SCHMIDT-ASSMANN, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 85 Rdnr. 24; Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. Dezember 1966, WM 1967, 538 ff., 575 f.

<sup>44</sup> BIELENBERG, Städtebauförderungsgesetz (Stand: 1979), § 57 Rdnr. 11 ff.; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 250 ff.

punkt könnte niemals für sich genommen, sondern nur als Nebenzweck die Enteignung rechtfertigen<sup>45</sup>.

Demgegenüber stellt der E-HafenEG auf den Gesichtspunkt der notwendigen und funktionsgerechten Durchführung der Hafenentwicklungsmaßnahmen ab. Erst die vollständige Einweisung der Stadt Hamburg in das Eigentum an diesen Flächen schafft hier den Rechtsboden, um die technisch und administrativ schwierigen Aufgaben in einer Weise durchzuführen, die einen deutlichen Vorrang vor einem mit Teilbeschränkungen arbeitenden Verfahrensmodell beanspruchen kann. Schon die vorbereitende Herrichtung rechtfertigt daher die Vollenteignung<sup>46</sup>.

### C. Die dauerhafte Enteignung aus Anlaß von Vorbereitungsmaßnahmen

Weit schwieriger zu beantworten ist dagegen die Frage, inwieweit Vorbereitungsmaßnahmen zum Anlaß genommen werden dürfen, um zu einer *dauerhaften* Änderung der Eigentumsverhältnisse zu gelangen. Diese Frage betrifft weniger die individualrechtliche als die institutionelle Seite der Eigentumsgarantie. In diesem Punkte weicht der E-HafenEG von dem bodenpolitischen Konzept des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes erheblich ab.

#### I. Problemaufriß und Lösungsansätze

##### 1. Konzeptionelle Unterschiede zwischen Städtebaurecht und E-HafenEG

Die Baugesetze gehen davon aus, daß die zur Nutzungsvorbereitung enteigneten Grundstücke nicht dauerhaft im Eigentum des Trägers öffentlicher Verwaltung verbleiben, sondern grundsätzlich wieder in Eigentum

<sup>45</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. Februar 1976, BauR 1976, 274 ff., 276: Die in diesem Punkte u. E. um Nuancen fiskalfreundlichere Tendenz der Urteile vom 19. Dezember 1966, aaO. und vom 23. Mai 1967, NJW 1967, 2305 f. ist „nicht dahin zu verstehen, daß eine Enteignung ausschließlich zu dem Zweck zugelassen sei, die Zahlung einer privatrechtlichen Nutzungsvergütung zu vermeiden“.

<sup>46</sup> So auch Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. Dezember 1966, aaO. 575; für die einheitliche Wertung bei Übernahmeansprüchen, ferner Urteil vom 8. März 1979, AU 6 f.

von Privatpersonen überführt werden (Privatisierung). Dabei können die Alteigentümer sogar einen gewissen Vorrang bei der Vergabe beanspruchen. Die einschlägigen Vorschriften der § 89 BBauG, §§ 25, 59 StBauFG stellen folglich eine wesentliche Entlastung der institutionellen Eigentumsbeeinträchtigung dar: die Enteignung wird zum Durchgangsinstitut (transitorische Enteignung), das wegen seines unbestreitbaren Eingriffs in eine individuelle Rechtsposition zwar nach wie vor dem Erforderlichkeitsgrundsatz entsprechen muß, das aber wegen der nur vorübergehenden Einschaltung der öffentlichen Hand aus institutioneller Sicht leichter zu tolerieren ist. Auf das kompensatorische Verhältnis von Nutzungsvorbereitender Enteignung und Privatisierung ist immer wieder hingewiesen worden<sup>47</sup>. Auf dem gleichen Gedanken beruhen die Ausführungen des Deich-Urteils<sup>48</sup> zur kompensatorischen Wirkung der Rückumwandlung nach § 7 des HmbDeichordnungG vom 29. April 1964 (GVBl. S. 79).

Dagegen kennt der E-HafenEG, von dem hier nicht einschlägigen Rückerwerbsrecht (§ 18) wegen fehlgeschlagener oder aufgegebener Hafententwicklung abgesehen, eine Privatisierung oder Reprivatisierung der einmal enteigneten Flächen nicht. Angestrebt ist vielmehr, wie sich aus § 1 Abs. 5 ergibt, dauerhaftes Eigentum der Stadt Hamburg an den zu Hafenzwecken erworbenen Grundstücken.

Nicht entlastet wird die institutionelle Problematik dadurch, daß es sich auch in den Händen der Stadt um Privateigentum und nicht um ein besonders ausgestaltetes öffentliches Eigentum handeln wird. Nicht wesentlich ist es auch, ob die öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft oder ein Träger privaten Rechts grundbuchmäßig Eigentümer wird. Entscheidend ist nicht die Rechtsform, sondern der Inhalt der unter dem Begriff des Eigentums zusammengefaßten Nutzungs- und Beherrschungsverhältnisse. In dieser Hinsicht bleiben die in das Eigentum Hamburgs übergegangenen, zu Hafenzwecken nutzbaren Flächen de facto vom Gedanken gestreuten Eigentums ausgenommen. Selbst wenn § 1 Abs. 5 E-HafenEG idF. Januar 1980 das nicht so eindeutig formuliert, wie es die Fassung vom Dezember 1979 (Abs. 4 S. 3) tat, ist dieses das bodenrechtliche Konzept des E-HafenEG, das auch hinter anderen Instrumenten steht, z. B. dem Vorkaufsrecht (§ 14) und den Übernahmeansprüchen (§ 12). Angesichts der institutio-

<sup>47</sup> SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 250: „Der in solcher Breite zulässige Eigentumsentzug darf kein endgültiger sein. Das Zwangsinstrumentarium darf nicht in die Begründung eines kommunalen oder staatlichen Dauereigentums einmünden. Die Enteignung ist Durchgangsenteignung“; zust. BIELENBERG, StBauFG, § 57 Rdnr. 18; vgl. STICH, in: SCHLICHTER-STICH-TITTEL, BBauG, § 89 Rdnr. 1.

<sup>48</sup> BVerfGE 24, 367 ff., bes. 407-409.

nellen Seite der Eigentumsgewährleistung und der Ausführungen des Deich-Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerade zu diesem Punkte bedarf dieser Befund besonderer Rechtfertigung<sup>49</sup>.

## 2. Ansätze einer Rechtfertigung des Dauererwerbs

### a) Geringer Umfang der Flächen

Man könnte versucht sein, die aufgezeigte Problematik schon deshalb für ungewichtig zu halten, weil die solcherweise in das Eigentum der Stadt Hamburg überführten Flächen, gemessen an der Fläche der Bundesrepublik oder auch nur der Gesamtfläche des Stadtstaates, geringen, mindestens aber nicht ausschlaggebenden Umfangs sind. Nicht einmal innerhalb des Hafengebietes wird es nach den auf §§ 15, 16 E-HafenEG gestützten Enteignungen flächendeckend zu Eigentum der Stadt Hamburg kommen. Betroffen ist nur das Hafenerweiterungsgebiet, akut sogar nur die Zone I, während an den überkommenen Strukturen der Eigentumsverteilung im Hafennutzungsgebiet durch das Verfahren nach §§ 15, 16 E-HafenEG nichts geändert wird. Gleichwohl blickt eine ausschließlich quantitative Betrachtung zu kurz. Der institutionellen Problematik wird durch den räumlich geringen Umfang zwar ein gewisser – u. E. kleiner – Teil ihrer Sprengkraft genommen: die Dinge sind weniger gewichtig, als wenn es im gesamten Städtebaurecht an einer Privatisierungsvorschrift fehlte. Es bleibt jedoch der exemplarische Charakter der geänderten Eigentums-konzeption, dessen qualitative Bedeutung im Lichte der Institutsgarantie nicht unterschätzt werden darf.

### b) Vergabe privater Nutzungsrechte

Die Stadt Hamburg wird das ihr im Hafenerweiterungsgebiet zufallende Eigentum allerdings nur zu einem Teil, als Wasserflächen oder für Zwecke der Hafenbahn und anderer Einrichtungen der hochtechnisierten Infrastruktur selbst nutzen. Für einen anderen Teil der Flächen dagegen ist die Einräumung vertraglicher Nutzungsrechte für Privatpersonen vorge-

<sup>49</sup> BVerfGE 24, 367 ff., bes. 388-390. Die Frage, ob ein von der Privatrechtsordnung abweichendes – im DOG als öffentliches Eigentum bezeichnetes – bodenrechtliches Konzept für andere Gegenstände (!) als Hochwasserschutzanlagen vor der Institutsgarantie des Art. 14 GG Bestand haben könnte, läßt das Gericht ausdrücklich offen (aaO., 390).

sehen, z. B. für Lagereinrichtungen und Anlagen der Hafenindustrie. Im Hafennutzungsgebiet wird, soweit dessen Flächen im Eigentum Hamburgs stehen, heute schon ähnlich verfahren. Diese Praxis stellt sicher, daß ein wesentlicher Teil der Flächen dem Privatrechtsverkehr wenigstens in den lockeren Formen obligatorischer Nutzungsrechte zugänglich und disponibel bleibt. Es tritt nicht die gegenüber einer Bodenbevorratung der öffentlichen Hand, insbesondere der Gemeinden sonst befürchtete Hor-tung ein. Die Stadt Hamburg selbst ist nicht an einem Ausschluß der privaten Nutzung interessiert, sondern wird im Gegenteil darauf sehen, daß ihre Hafengrundstücke genutzt werden. Erst das macht einen funktionierenden Hafen aus. Die andersartigen ökonomischen Interessen beugen also einem Mißbrauch der Bevorratung vor. Selbst die Privatisierungsvorschriften der Baugesetze, die diesem Mißbrauchsgedanken stärkere Beachtung schenken, kennen kompensatorische Vergabeformen, die sich vom Bilde des Alleineigentums entfernt haben und „entdinglicht“ sind (§ 89 Abs. 3 Nr. 4, 5 BBauG, § 25 Abs. 3, 5, § 59 Abs. 2 StBauFG).

Gleichwohl vermag eine solche verkappte Privatisierung, wie sie die Hamburger Praxis darstellt, das Problem der Institutsgarantie nur teilweise zu entschärfen, nicht aber auszuräumen. Anders als die Baugesetze macht der E-HafenEG die Privatisierung nicht zur Pflicht. Anders als die Baugesetze erkennt der E-HafenEG die Rückübertragung von Allein- oder Miteigentum nicht einmal als *eine* mögliche Art der Zulassung privater Nutzung an. Das Eigentum an den anliegenden Flächen bleibt in den Händen der Stadt Hamburg. Das ist mehr als ein formaler Unterschied. Denn nach wie vor stellt das zivilrechtlich ausgestaltete Privateigentum die umfassendste und sicherste Nutzungs- und Verfügungsmacht dar. Gerade um seines freiheitssichernden und dispositionsschützenden Gehalts willen kann dieses Eigentum nicht durch obligatorische Nutzungsrechte ersetzt werden.

### c) Vorbehalt für Gemeinbedarfsflächen

Zieht man noch ein weiteres Mal die Privatisierungsbestimmungen des Städtebaurechts zum Vergleich heran, so zeigt sich, daß auch das allgemeine Baurecht eine Rückgabe aller im Enteignungswege erlangten Grundstücke nicht anstrebt. Nach § 89 Abs. 1 S. 2 BBauG bleiben Grundstücke ausgenommen, die für öffentliche Zwecke benötigt werden. Deutlicher noch formuliert § 59 Abs. 1 S. 2 StBauFG den Vorbehalt: Flächen, „die als Grundstücke für den Gemeinbedarf in einem Bebauungsplan festgesetzt sind oder für sonstige öffentliche Zwecke . . . benötigt werden“.

Könnte man nicht, so läßt sich fragen, die für Hafenzwecke benötigten Flächen insgesamt als Flächen des Gemeinbedarfs oder für sonstige öffentliche Zwecke deklarieren und auf diese Weise die Zulässigkeit einer dauerhaften Verdrängung des Eigentums Privater mit einem Hinweis auf die parallele Vorbehaltsklausel des allgemeinen Städtebaurechts rechtfertigen? Dieser Frage soll im folgenden selbständig nachgegangen werden; denn hinter ihr steht das allgemeine enteignungsrechtliche Problem zulässiger gesetzlicher Zwecksetzung und Gemeinwohlkonkretisierung.

## II. Gemeinwohlkonkretisierung durch gesetzliche Definition der hafenbezogenen öffentlichen Aufgaben und der Hafenzwecke

Enteignungen sind nur in dem Umfange zulässig, in dem das Gemeinwohl sie erfordert. In diesem verfassungsrechtlichen Rahmen ist es Aufgabe des Gesetzgebers, bereichsspezifisch typisierend Gemeinwohlziele festzulegen und die Relation zwischen diesen Zielen und der Enteignung als dem zielbezogenen Mittel zu bestimmen. Das hat in einem zweistufigen Verfahren, wie es übrigens auch der Systematik des HmbEnteigG zugrundeliegt, zu geschehen<sup>50</sup>.

### 1. Festlegung des Gemeinwohlzieles

#### a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Auf der ersten Stufe geht es um die Ausfüllung des Gemeinwohlbegriffs. „Der abstrakte Rechtsbegriff des Gemeinwohls deckt eine Vielzahl von Sachverhalten und Zwecken; er bedarf der Konkretisierung im einzelnen Fall. Dem entspricht es, wenn in den Enteignungsgesetzen bestimmt wird, bei welchen Vorhaben und unter welchen Voraussetzungen eine Enteignung zulässig sein soll. Diese Gesetze fixieren den Gemeinwohlbegriff auf konkrete Sachbereiche“<sup>51</sup>.

Der Gesetzgeber ist recht frei darin, die sozialen und ökonomischen Anschauungen einzufangen oder den Kanon der öffentlichen Aufgaben

<sup>50</sup> Vgl. die Aufgliederung der Gemeinwohlbestimmung in § 2 S. 1 und § 3 Abs. 1 HmbEnteigG; ausführlich FRENZEL, Das öffentliche Interesse, S. 68 ff.; SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 87 Rdnr. 1 ff.

<sup>51</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Dezember 1968, BVerfGE 24, 367 ff., 403 f.

zu erweitern. Allerdings genügt nicht jedwedes Vorhaben, um als Gemeinwohl anerkannt zu werden. Verlangt wird schon auf dieser ersten Stufe ein qualifiziertes öffentliches Interesse<sup>52</sup>. So scheidet z. B. das in anderen Bereichen durchaus anerkannte Interesse des Staates an der Einnahmeerzielung als Gemeinwohlziel im Rahmen der Enteignung grundsätzlich aus, während die Enteignung zugunsten Privater nur unter besonderen, das Gemeinwohl sichernden Klauseln zulässig ist<sup>53</sup>.

Schon bei der Fixierung des Gemeinwohlzieles ist der Gesetzgeber folglich nicht völlig freigestellt. Art. 14 Abs. 3 GG beläßt ihm zwar einen Gestaltungsspielraum. Letzterer hat jedoch Grenzen, die die Enteignungsdogmatik verfassungsfest herausgearbeitet hat und die verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen.

## b) Maßstabgerechtigkeit des E-HafenEG

Der E-HafenEG kann sich an diesen Maßstäben messen lassen. Die Gemeinwohlfunktion des Hamburger Hafens kann ernstlich keinen Zweifeln unterliegen. Das gilt für den Betrieb des Hafens ebenso wie für den Hafenausbau.

- Daß der Hafen ein integraler Bestandteil im Kanon öffentlicher Aufgaben ist, entspricht dem überkommenen Selbstverständnis Hamburgs. Der E-HafenEG nimmt insofern nur eine gefestigte und ganz herrschende gesellschaftliche Anschauung auf<sup>54</sup>.
- Die hohe aktuelle Bedeutung des Hafens für alle Sektoren des wirtschaftlichen Lebens Hamburgs und damit für das Gemeinwesen insgesamt steht außer Frage.
- Der Gemeinwohlbezug des Hafens wird schließlich bestätigt durch seine Stellung in der regionalen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>55</sup>.

Indem § 1 Abs. 5 S. 1 E-HafenEG die Hafententwicklung als öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg bezeichnet, faßt er diese

<sup>52</sup> MAUNZ, in: MAUNZ-DÜRIG, Kommentar zum Grundgesetz (Stand: August 1979), Art. 14 Rdnr. 110; KIMMINICH, Bonner Kommentar, Art. 14, Rdnr. 273.

<sup>53</sup> Vgl. dazu SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, aaO. Rdnr. 14 ff., Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 12. November 1974, BVerfGE 38, 175 ff., 180.

<sup>54</sup> Vgl. IPSEN, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S. 418 ff.

<sup>55</sup> GRUBE, Hafententwicklung und Industrieansiedlungspolitik am Beispiel Bremerhavens, Diss. Bremen, 1978, S. 5 ff., 142 ff.; ferner BOLLE, Art. „See- und Binnenhäfen“, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl. 1970, Bd. 3, Sp. 2878 ff.

Wertungen und Entwicklungen zusammen und verleiht ihnen einen zutreffenden gesetzlichen Ausdruck.

Im Grundsatz zutreffend bestimmt wird auch der Umfang des Gemeinwohlauftrags in der Festlegung der Hafenzwecke: Hafenverkehrswirtschaft, hafengebundener Handel, Hafenindustrie (§ 1 Abs. 4 S. 1 E-HafenEG). Die beiden erstgenannten Zwecke stellen sozusagen die Grundfunktionen eines Hafens vom Typ des Hamburger Hafens dar. Die gesetzgeberische Definition kann insoweit, ohne sich auf wirtschaftswissenschaftliche Abgrenzungsstreitigkeiten einlassen zu müssen, für sich die Evidenz umgangssprachlich richtiger Bedeutungswiedergabe in Anspruch nehmen, in der die Gemeinwohlaufgabe des Hafens sichtbar wird. Für die Einbeziehung der Hafenindustrie und ihre gesetzliche Definition dagegen kann das nicht mit der gleichen Eindeutigkeit festgestellt werden. Inwieweit die Enteignung zur Deckung industriellen Flächenbedarfs im Hafen gemeinwohlorientiert ist, muß folglich gesondert<sup>56</sup> geprüft werden. Unabhängig vom Ausgang jener Untersuchung läßt sich jedoch festhalten, daß schon mit der Festlegung der ersten beiden Hafenzwecke ein so weiter und so erheblich raumbeanspruchender Gemeinwohlauftrag formuliert worden ist, daß das Instrumentarium des E-HafenEG auch dann sinnvoll bliebe, wenn von einer Industrieansiedlungspolitik mittels Enteignung aus Verfassungsgründen Abstriche gemacht werden müßten.

Keine entscheidende Bedeutung für die Frage zutreffender Gemeinwohlkonkretisierung hat dagegen die Wahl der Rechtsformen, in denen die Aufgaben erfüllt werden sollen. Öffentliche Aufgaben können in den Formen des öffentlichen wie des privaten Rechts erfüllt werden. Das gilt für die Handlungs- und für die Organisationsformen. Die Wahl der Organisationsform (einheitliche Trägerschaft oder zahlreiche beteiligte Stellen) erlangt jedoch eine gewisse Bedeutsamkeit für die Frage, inwieweit Hafenbau, Hafenbetrieb und Hafenunterhaltung als geschlossene Einheit verstanden werden können, der bestimmte Vorgänge aus Gründen des Sachzusammenhanges zugeordnet werden dürfen. Der E-HafenEG ist in seiner Grundanlage bestimmt, das Funktionsgefüge des Hafens bei aller Verschiedenheit der Verwaltungszuständigkeiten und Nutzungsverhältnisse als eine Einheit zu verstehen, der die Geschlossenheit einer Personal- und Sachgesamtheit zukommt und die damit – untechnisch gesprochen – anstattliche Züge gewinnt<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Vgl. unter III.

<sup>57</sup> Vgl. auch das Anschauungsmaterial zu Organisationsformen von Binnenhäfen bei SUSSNER, Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen in der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 49 ff.

## 2. Festlegung der Ziel-Mittel-Relation

### a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Inwieweit diese Gemeinwohldefinition dazu berechtigt, zur Zielverwirklichung gerade das Instrument der Enteignung einzusetzen, ist auf einer zweiten Stufe zu entscheiden. Der E-HafenEG sieht diese Verbindung, indem er unmittelbar an die Gemeinwohldefinition („Hafenentwicklung“) in § 1 Abs. 5 S. 1 die Bereitstellung der für Hafenzwecke nutzbaren Flächen ebenfalls zur öffentlichen Aufgabe erklärt und daran in S. 2 und 3 ein bodenrechtliches Konzept anschließt, das auf Dauerrechtserwerb seitens der Stadt Hamburg angelegt ist.

Ob eine solche Ziel-Mittel-Kombination vor der Enteignungsdogmatik Bestand hat, beantwortet sich nach Maßgabe des auf der zweiten Konkretisierungsstufe einschlägigen Erforderlichkeitsprinzips. Über die Gemeinwohldefinition hinaus gebietet „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß gerade das Mittel der Enteignung erforderlich sein muß, um das dem Wohl der Allgemeinheit dienende Vorhaben durchführen zu können“<sup>58</sup>. Das kann nur in einer Abwägung ermittelt werden, die im Streitfall verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt. „Soweit dabei Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers von Bedeutung sind, kann sich das Gericht über sie allerdings nur dann hinwegsetzen, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sind oder der Wertordnung des Grundgesetzes widersprechen“<sup>59</sup>.

### b) Maßstabgerechtigkeit des E-HafenEG

Speziell für Enteignungen nach §§ 15, 16 E-HafenEG stellt sich die Frage dahin, ob das bodenrechtliche Konzept eines enteignungsbedingten Dauerrechtserwerbs notwendig ist, um die legitime öffentliche Aufgabe der Hafenentwicklung erfüllen zu können. Für die erforderliche Abwägung sind dabei den aus Art. 14 Abs. 1 GG fließenden Eigentumsinteressen folgende Faktoren entgegenzusetzen.

<sup>58</sup> BVerfGE 24, 367 ff., 404; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. August 1964, BVerwGE 19, 171 ff., 172, std. Rspr.; KIMMINICH, Bonner Kommentar, Art. 1 Rdnr. 277 ff.; SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 87 Rdnr. 28 ff.

<sup>59</sup> BVerfG aaO., 406.

## aa) Konzept der mittelbaren Nutzungssteuerung

Der E-HafenEG verfolgt das Konzept der mittelbaren Nutzungssteuerung über die Stellung des Aufgabenträgers als Privateigentümer. Die Verwendung dieses Konzepts für ein hochkomplexes Gebilde wie den Hamburger Hafen wird durch eine Reihe von Gründen nahegelegt:

- Die Unterhaltung eines Hafens ist heute nicht denkbar, ohne dauerhaft die Entwicklungen der Wirtschaft und der Verkehrstechnik zu berücksichtigen. § 1 Abs. 2 S. 2 E-HafenEG spricht zutreffend von „ständiger Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse“. Die Entwicklungen können durch weltweit wirksame Vorgaben bestimmt sein, auf die Hamburg selbst keinen Einfluß hat. Ein Hafen von nationalem und internationalem Rang muß aber auch auf solche Entwicklungen reagieren können. Derzeit liefert die Energiekrise Anschauungsmaterial für diese Notwendigkeit: schon eine geringfügig andere Gewichtung der zu importierenden Energiequellen kann dazu zwingen, innerhalb eines Universalhafens die Rollen der Teilhäfen umzustellen. Nichts anderes gilt für Änderungen der Verkehrstechniken. Man denke nur an die Umstrukturierungen für den Containerverkehr<sup>60</sup>.
- Die Anpassungen betreffen regelmäßig Flächen erheblichen Ausmaßes. Änderungen der Verladeeinrichtungen bedingen Änderungen der Lagerflächen und der Verkehrsinfrastruktur. Sie wirken also u. U. tief in das räumliche Gesamtgefüge hinein. Eine kleinräumige Eigentumsstruktur müßte hier erhebliche Erschwerungen und Verzögerungen mit sich bringen. Zeit und administrativer Aufwand wären notwendig, um die erforderliche Einheitlichkeit zu gewährleisten. Auch solche Gründe der Verwaltungseffizienz dürfen bei der gesetzgeberischen Entscheidung für ein Regelungsmodell berücksichtigt werden<sup>61</sup>.
- Die Möglichkeit, auf neue Entwicklungen schnell reagieren zu können, kennzeichnet auch das Verhältnis des Hafens zur standortgebundenen Industrie. Hier sind es auch Anforderungen des Umweltschutzes, der umweltentlastenden Zuordnung der Anlagen und Schutzflächen, die Flexibilität verlangen. Der für den Hafen verantwortliche

<sup>60</sup> LAUCHT, Vorsorge für die Entwicklung des Hamburger Hafens früher und heute, in: Hansa, Sonderdruck 1978, Heft 11; KERN, Die deutschen Seehäfen, in: Seewirtschaft, 1974, 2011; GRUBE, Hafenentwicklung und Industrieansiedlungspolitik, S. 75 ff.

<sup>61</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in BVerfGE 24, 367 ff., 412.

Träger muß in der Lage sein, über Flächen schnell disponieren zu können.

- Nicht für sich genommen, wohl aber als ein Gesichtspunkt unter anderen vermag auch die internationale Konkurrenzfähigkeit Hamburgs ein rechtfertigender Grund zu sein. Die Probleme haben hier eine andere Dimension als in der oft kritisierten Industrieansiedlungspolitik konkurrierender Mittelstädte (Das sollte im Gesetzgebungsverfahren noch verdeutlicht werden). Eine nach Abschluß der Baumaßnahmen durchzuführende erneute Parzellierung der Flächen müßte diese Aufgabe erheblich erschweren.
- Das wird bestätigt durch einen Vergleich mit anderen internationalen Seehäfen. Eine mittelbare Nutzungssteuerung mittels dauerhaften Erwerbs des Eigentums wird z. B. in Le Havre, Rotterdam und New Orleans praktiziert. Übrigens hat sich nicht einmal für die weit weniger aufwendigen Binnenhäfen die Bewahrung oder Wiederherstellung eines parzellierten Privateigentums im Hafengebiet bewährt<sup>62</sup>.
- Das Konzept mittelbarer Nutzungssteuerung vermeidet Schwerfälligkeiten der Neu- und Umplanung sowie Entschädigungsfolgen aus Bodenwertverlusten. Daß das Konzept gleichwohl an planerisch exaktes Vorgehen gebunden bleibt, ist durch die öffentlich-rechtliche Parallelsteuerung mittels Hafenplanungsverordnung gewährleistet. Hierüber wird auch die Beteiligung der Öffentlichkeit sichergestellt (§ 4 E-HafenEG).

#### bb) Vorerwerb für Vorbereitungsmaßnahmen

Zu berücksichtigen ist ferner, daß es im vorliegenden Untersuchungszusammenhang nicht darum geht, inwiefern das unter aa) dargestellte bodenrechtliche Konzept für sich allein die Enteignung rechtfertigen könnte. Für die von vorbereitenden Herrichtungsarbeiten i. S. § 15 E-HafenEG betroffenen Flächen ist die nachhaltige Auflösung der alten Eigentumsstrukturen und die Begründung von Volleigentum in der Hand eines Verwaltungsträgers schon durch die Herrichtungsmaßnahmen gerechtfertigt. Das ist oben (unter B) dargelegt worden. Das Problem des dauerhaften Behaltendürfens, um das es jetzt geht, stellt sich daher anders als das des originären Enteignungseingriffs. Die Stringenz des Erforderlichkeitsurteils darf gemildert werden. Art. 14 Abs. 1 GG ist im jetzigen

<sup>62</sup> SUSSNER, Verwaltungsrecht der Binnenhäfen, S. 72 ff.; in zahlreichen Häfen, u. a. in den wichtigen Häfen Düsseldorf und Duisburg-Ruhrort, werden keine Teilgrundstücke verkauft, Nachweise bei SUSSNER, Anm. 374.

Zusammenhang nicht als individuelles Abwehrrecht, sondern als Institutsgarantie im Spiele.

#### cc) Weitere Kompensationsmöglichkeiten

Schließlich erlangen hier als Abwägungsfaktoren auch die oben genannten Überlegungen Bedeutung: Neben dem insgesamt geringen Umfang der betroffenen Flächen wirkt vor allem die Tatsache kompensierend, daß private Nutzungsrechte auch nach dem vom E-HafenEG verfolgten Konzept begründet werden sollen, die Privatnützigkeit der Flächen also letztlich gewahrt bleibt.

#### c) Ergebnis

Werden die komplexen Aspekte zusammengefaßt, so läßt sich die Erforderlichkeit der dauerhaften Enteignung nach Abwägungsgesichtspunkten begründen. Das Ergebnis bleibt jedoch eben ein Abwägungsergebnis mit dem Risiko verfassungsgerichtlicher Korrektur. Der Bundesgerichtshof hat in den wiederholt zitierten Urteilen vom 19. Dezember 1966 und vom 8. März 1979 den zwangsweisen Landerwerb für Hafenzwecke für zulässig angesehen. Die Argumentation der Urteile legt das Schwergewicht auf die Erfordernisse von Planung, Vorbereitung und Bau der Hafenanlagen, gehört also in den Untersuchungszusammenhang zu B), während die Fragen des dauerhaften Verbleibs der Grundstücke hierdurch jedenfalls direkt nicht als entschieden gelten können. Das Bundesverfassungsgericht hat in den Entscheidungen vom 18. Dezember 1968 und vom 12. November 1974 einen deutlich die institutionelle Seite des Art. 14 GG betonenden Standpunkt eingenommen. Von hieraus ist es geboten, gerade die Erforderlichkeit der Enteignung von dem geregelten Sachbereich her darzulegen.

### III. Die Einbeziehung der Hafenindustrie

Ein besonderes Problem stellt die Hafenindustrie dar. § 1 Abs. 4 bezieht die Hafenindustrie in die Hafenzwecke ein. Zur Hafenindustrie sollen nach der Legaldefinition in Abs. 4 S. 2 gehören:

1. industrielle Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen sowie
2. Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit Unternehmen im Sinne der Nr. 1 räumlich verbunden zu sein.

Die Relevanz dieser Einbeziehung für den vorliegenden Untersuchungszusammenhang ist bereits oben (unter II 2 b) aufgezeigt worden: Bei der Gemeinwohlkonkretisierung i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG ist es Aufgabe des Gesetzgebers, diejenigen Vorhaben zu bezeichnen, für die die Enteignung zulässig sein soll. Dieser Zieldefinition ist zwar ein erheblicher Gestaltungsspielraum, nicht jedoch die Freiheit eingeräumt, beliebige Unternehmen als gemeinwohlkonform zu deklarieren. Nun unterliegt es keinem Zweifel, daß Bau und Unterhaltung eines Seehafens in der Art des Hamburger Hafens als öffentliche Aufgaben gemeinwohlorientiert sind, weil Verkehrs- und Handelsfunktion des Hafens wichtige Leistungen für die Allgemeinheit erbringen. Ist aber das Tatbestandsmerkmal „Hafen“ solchermaßen zum Schlüsselbegriff für ein verfassungsrechtliches Institut wie die Enteignung geworden, so darf es begriffsintern nicht verbildet werden. Auch eine Legaldefinition darf in das Instrumentarium eines Gesetzes nichts einschleusen, was von dem Systemgedanken der Begriffsbildung nicht gedeckt ist.

Der vorliegende Untersuchungsauftrag ist folglich von vornherein begrenzt. Es geht nicht darum, ob es eine ökonomisch aussonderbare Industrieart der Hafenindustrie gibt<sup>63</sup>. Es ist auch nicht danach gefragt, in welchem Umfang Häfen des Inlands oder Auslands Industriebesatz kennen oder sich sogar ein wirtschaftswissenschaftlicher Begriff des Industriehafens herausgebildet hat. Schließlich geht es nicht darum, was unter planungs-, finanz- oder organisationsrechtlichen Aspekten in den Kreis der Hafenzwecke gesetzlich einbezogen werden kann.

Zu fragen ist ausschließlich danach, ob und inwieweit Bedürfnisse einer industriellen Nutzung des Hafengebiets von Verfassungen wegen legitimiert sind, jene enteignungsrechtlichen Konsequenzen auszulösen, die für die originären Hafenzwecke selbstverständlich sind und die der E-HafenEG über die Definitionen des § 1 Abs. 4 auch der Hafenindustrie vindizieren möchte.

Die Verknüpfung der Hafenzwecke mit dem Enteignungsrecht, wie sie der E-HafenEG anstrebt, zwingt – wiederum unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten – zur Strukturgleichheit unter den verschiedenen Hafenzwecken. Das aber läßt sich auf den ersten Blick nur bei einem kleinen Teil industrieller Nutzungen konstatieren, nämlich bei denjenigen, auf die die anderen Hafenzwecke notwendigerweise angewiesen sind oder

<sup>63</sup> Vgl. dazu KRAFFT, Der Einfluß eines Hafens auf die Wirtschaftsstruktur und die Wirtschaftskraft seiner Hafenstadt, 1966; krit. GRUBE, Hafenentwicklung und Industrieansiedlungspolitik, S. 17 ff.

die, wie Fischindustrie und Werften, technisch und traditionell mit dem Hafenbetrieb fest verflochten sind<sup>64</sup>. Eine vage oder zeitweilige Standortaffinität dagegen macht ein Unternehmen noch nicht zu einem enteignungslegitimierten Gemeinwohlrepräsentanten, der Anspruch gerade auf Hafengelände erheben könnte. Daran ändert weder die Etikettierung als Hafenindustrie als solche noch die Tatsache etwas, daß sich für bestimmte Industriearten eine transportkostenorientierte Bevorzugung von Hafenstandorten statistisch nachweisen läßt.

Andererseits kennt die Rechtsordnung sehr wohl Enteignungen zugunsten Privater, auch privater Industrieanlagen. Die Einbeziehung der vorrangig um der Transportkosten willen hafenorientierten Industrie in das Enteignungsinstrumentarium des E-HafenEG ist folglich primär kein Problem der Enteignung gerade zu Hafenzwecken, sondern findet ihre rechtliche Bewertung nach Maßgabe der an die Enteignung zugunsten Privater zu stellenden Anforderungen.

## 1. Zulässigkeit von Enteignungen zugunsten Privater

### a) Historische Situation

Beispiele für die Enteignung zugunsten Privater lassen sich in der jüngeren Geschichte des Enteignungsrechts in beträchtlicher Zahl finden. „Man kann sogar sagen, daß überhaupt erst das Interesse der aufstrebenden bürgerlichen Gesellschaft an einer Enteignung zu ihren Gunsten, zugunsten privater Unternehmen, dazu geführt hat, daß die zwangsweise Wegnahme privaten Eigentums durch staatliche Gewalt aus einem widerwillig geduldeten Eingriff des absoluten Monarchen zu einem anerkannten Institut des liberalen Rechtsstaates wurde“<sup>65</sup>. Die Beispiele sind durchaus nicht auf den Kreis der Verkehrs- und Versorgungsunternehmen beschränkt, bei denen man das Enteignungsrecht ohnehin nicht als systemwidrige „Privatsache“, sondern als Korrelat der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgabe zu qualifizieren hat<sup>66</sup>. Sie lassen sich vielmehr auch für solche Unternehmen nachweisen, die keineswegs im Sinne einer

<sup>64</sup> Vgl. GRUBE, *Hafenentwicklung und Industrieansiedlungspolitik*, S. 19 f.; KRAFFT, *Einfluß des Hafens*, S. 55 ff.

<sup>65</sup> BULLINGER, *Die Enteignung zugunsten Privater*, in: *Der Staat*, Bd. 1 (1962), 449 ff., 460 f. mit zahlreichen Materialangaben.

<sup>66</sup> Vgl. zum Enteignungsrecht der öffentlichen Unternehmen ausführlich FRENZEL, *Das öffentliche Interesse*, S. 77-96.

greifbaren Gemeinwirtschaftlichkeit qualifiziert werden können, wie z. B. für Werke der chemischen und der metallverarbeitenden Industrie<sup>67</sup>.

Auch zur Industrieansiedlung in Hafengebieten ist die Enteignung schon vor dem 1. Weltkrieg in Preußen, in den Hansestädten und in Bayern eingesetzt worden. Gesetzlicher Ausdruck dieser Entwicklung sind § 16 des preußischen Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905 (GS S. 179) und der durch Novelle vom 13. August 1910 (GVBl. S. 621) insoweit neu gefaßte Art. I A Nr. 10 des bayerischen Zwangsabtretungsgesetzes von 1837. Daß Kriegs- und Notzeiten und die Phase der Aufbaugesetze diese Entwicklung noch verstärkten, bedarf nicht der Betonung<sup>68</sup>.

Trotz dieses reichen Materials und trotz der unbestreitbaren historischen Komponente des Art. 14 GG darf diese Entwicklung in ihrer Aussagefähigkeit für die aktuelle Problematik jedoch nicht überbewertet werden. Ein *argumentum a fortiori* des Sinnes, es müsse heute mindestens das erlaubt sein, was im Enteignungsrecht der liberalen Periode zulässig war, würde die in einer Rechtsentwicklung angelegten Gegenläufigkeiten verkennen. So kann gerade der ungebrochene Optimismus, den man der Wirtschaftsentwicklung um die Jahrhundertwende entgegenbrachte, für eine zeitgenössische Bestimmung der Gemeinwohlklausel des Art. 14 Abs. 3 GG kein Maßstab mehr sein.

Daß Industriebetriebe für das örtliche und bei entsprechender Größe sogar für das regionale Wirtschaftsleben bedeutsam sind, ist eine so allgemeine Erkenntnis, daß ihr keine enteignungslegitimierende Kraft zukommt. Das Gleiche hat für die Fragen der unternehmensbestimmten Standortwahl und der Kapazitätsausweitung zu gelten<sup>69</sup>. Könnte schon ein unternehmerisch-kalkulatorisches Interesse die Enteignung legitimieren, so würde dadurch, nähme man noch ähnlich unverbindliche Anleihen beim Sozialstaatsprinzip und bei Belangen des Umweltschutzes auf, die Enteignung von der *ultima ratio* zum Standardinstitut umgebogen. Ein solches Verständnis des Instituts ist verfassungsrechtlich unhaltbar. Nach dem Deich-Urteil und dem Rückenteignungs-Beschluß scheint es uns ausgeschlossen, daß es die Billigung des Bundesverfassungsgerichts erhalte.

<sup>67</sup> Vgl. dazu STENGEL, Die Grundstücksenteignung zugunsten privater Wirtschaftsunternehmer, Diss. Heidelberg 1967, S. 31 ff.; ferner bei BULLINGER, aaO. S. 466 f. aufgeführte Beispiele aus der preußischen Praxis.

<sup>68</sup> Nachweise zur Enteignung für die Hafenindustrie bei STENGEL, Grundstücksenteignung, S. 75-84; zur Rechtsentwicklung der letzten sechzig Jahre allgemein die Angaben bei E. R. HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., 1954, Bd. 2, S. 61 ff.

<sup>69</sup> Die – nicht ganz eindeutig – großzügigere Einstellung HUBERS aus dem Jahre 1954, aaO., S. 60 gibt die aktuellen Wertungen u. E. nicht mehr zutreffend wieder.

Die verfassungsgerichtliche Entscheidung vom 12. Juni 1979 bestätigt die Abhängigkeit eigentumsrechtlicher Wertungen von der zeitlichen Situation<sup>70</sup>.

Gerade wegen der vielfachen Aktivitäten sozialstaatlicher Verwaltung ist auch die Bedeutung des Art. 14 GG als Abwehrrecht gewachsen. Speziell für die Enteignung zugunsten Privater gehen jüngere Stellungnahmen daher von einer restriktiven Handhabung aus und verlangen einen qualifizierten Nachweis der Erforderlichkeit aus Gründen des öffentlichen Wohles und eine dauerhafte Sicherung dieses die Enteignung allein legitimierenden Grundes<sup>71</sup>.

## b) Parallele Wertungen im Bundesbaugesetz

Bedeutsamer als ältere Entwicklungen ist die Regelung, die die Enteignung zugunsten Privater in dem die öffentliche Bodenordnung heute umfassend repräsentierenden Bundesbaugesetz gefunden hat. Die hier getroffenen gesetzgeberischen Wertungen geben Leitlinien auch für die industriebegünstigende Enteignung im Hafengebiet und ihre verfassungsgemäße Regelung durch den E-HafenEG.

### aa) Grundlagen

Der wichtigste Enteignungstatbestand des BBauG ist § 85 Abs. 1 Nr. 1. Die Enteignung kann danach verfügt werden, um „entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten“. Während die Enteignung zur Nutzungsvorbereitung nur zugunsten der Gemeinde erfolgen darf (§ 87 Abs. 3), kennt das Gesetz eine solche Einschränkung bei der Enteignung zur Nutzung selbst nicht. Antragsteller im Enteignungsverfahren kann jedermann sein<sup>72</sup>.

Entscheidend ist der aus den Festsetzungen eines Bebauungsplanes zu ermittelnde Nutzungszweck. Als enteignungsbegründende Festsetzungen kommen nicht nur Ausweisungen für Gemeinbedarfs-, Verkehrs- oder Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5, 11, 15), sondern auch Festsetzungen der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1-4, 6-8) in Betracht. In diesen Bestim-

<sup>70</sup> BVerfGE 52, 1 ff.

<sup>71</sup> BULLINGER, aaO., 475 ff.; FRENZEL, Das öffentliche Interesse, S. 109 ff.; speziell für Enteignungen zugunsten der Hafenindustrie STENGEL, Grundstücksenteignung, S. 84, allgemein S. 46; vgl. ferner KIMMINICH, Bonner Kommentar, Art. 14, Rdnr. 270.

<sup>72</sup> POHL, in: Kohlhammer-Kommentar, BBauG, § 85 Anm. 1 h; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 217.

mungen gründet z. B. die Enteignung von Wohnbauflächen zugunsten privater Nutzungswiliger. Das BBauG führt die Praxis des Baulandbeschaffungsgesetzes – BaulBG – vom 3. August 1953 (BGBl. I S. 720) fort, das entscheidend auf die Bauwilligkeit des Enteignungsbegünstigten abstellte (§ 6 Abs. 1)<sup>73</sup>.

Das BBauG hat diese Tendenz aufgenommen und über die Begrenzung auf Wohnbauflächen hinausgeführt. Auch Gewerbe- und Industrieflächen, die ebenfalls nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 i. V. §§ 8, 9 der Baunutzungsverordnung – BNVO – idF. vom 15. September 1977 (BGBl. I S. 1763) auszuweisen sind, unterliegen der Enteignung zugunsten privater Nutzungswiliger. Bestätigt wird diese Auslegung durch den § 106 BBauG idF. von 1960, der die Enteignung eines Grundstücks für industrielle Anlagen ausdrücklich nannte<sup>74</sup>.

Zur Gemeinwohlkonkretisierung sieht das BBauG ein mehrstufiges Verfahren vor, innerhalb dessen die Gemeinde durch Bebauungsplan im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des § 9 Abs. 1 die Vorhaben sachlich und räumlich festlegt, während es wiederum der Gesetzgeber ist, der mit der Anerkennung der Enteignungsmöglichkeit in § 85 Abs. 1 Nr. 1 die Zulässigkeit des zwangsweisen Zugriffs sanktioniert. Hinter dieser generellen Zuerkennung des Enteignungsrechts stehen Überlegungen der Gemeindestruktur: Beplante Gebiete einer Gemeinde sollen der Verwirklichung der vorgesehenen Nutzung zugeführt werden, um i. S. des Entwicklungsgedankens (§ 1 Abs. 1 BBauG) ein geordnetes und gesteuertes Wachstum im kommunalen Raum zu sichern. Diese Umsetzung eines Bebauungsplanes ist zwar primär der Initiative der bisherigen Eigentümer überlassen. Sie soll aber dort nicht scheitern, wo eine solche Initiative ausbleibt. In dieser Situation räumt das BBauG jedem Dritten die Möglichkeit ein, im Wege der Enteignung an die Stelle des Alteigentümers zu treten und die plangemäße Nutzung zu verwirklichen. Im eigentlichen Enteignungsverfahren nach §§ 104 ff. wird dann nur noch geprüft, ob und inwieweit die konkret-individuellen Voraussetzungen des Zugriffs (§§ 87,

<sup>73</sup> Dazu: DITTUS-ZINKAHN, Baulandbeschaffungsgesetz, Kommentar, 1954, Vorbem. vor § 1 Anm. IV 5; § 6 Anm. I 1: „Die Besonderheit der BaulBG liegt darin, daß es die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater fördern will“. HAAS, Das Enteignungsrecht des Bundesbaugesetzes, DVBl. 1961, 257 ff., 258.

<sup>74</sup> POHL, aaO., § 106 Anm. 1-3; SCHÜTZ-FROHBERG, BBauG, § 106 Anm. 1; DYONG, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 106 Rdnr. 3; STENGEL, Grundstücksenteignung, S. 95 ff.

88, 92) vorliegen, während die Frage der planerisch-städtebaulichen Rechtfertigung im Bebauungsplan vorentschieden ist<sup>75</sup>.

## bb) Einschränkungen

Trotz der weiten Fassung des § 85 Abs. 1 gestattet das BBauG die Enteignung zugunsten Privater jedoch nicht in großem Stil. Wichtige Beschränkungen ergeben sich vielmehr an folgenden Punkten:

- Der Alteigentümer hat es in der Hand, die Enteignung dadurch abzuwenden, daß er seinerseits die plangemäße Verwendung in Angriff nimmt. Das BBauG regelt dieses Abwendungsrecht – anders als § 7 BaulBG – zwar nicht ausdrücklich, doch folgt es aus dem Erforderlichkeitsprinzip und muß im Enteignungsverfahren respektiert werden<sup>76</sup>.
- Der Antragsteller hat glaubhaft zu machen, daß er das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwenden wird (§ 87 Abs. 2 S. 2). Die Enteignungsbehörde legt die Verwendungsfrist im Enteignungsbeschluß fest (§ 113 Abs. 2 Nr. 3). Eine Fristversäumung löst einen Rückenteignungsanspruch aus (§ 102 Abs. 1 Nr. 1).
- Speziell für die Enteignung zugunsten industrieller Anlagen sah § 106 BBauG idF. 1960 zudem einen Zustimmungsvorbehalt für die oberste Landesbehörde vor. Dieser Vorbehalt sollte in besonderem Maße sicherstellen, daß „Enteignungen für industrielle Anlagen Ausnahmefälle bleiben“<sup>77</sup>. § 106 ist durch die Baugesetznovelle von 1976 zwar gestrichen worden. Doch sollte dadurch keiner ausgreifenderen Enteignungspraxis Vorschub geleistet werden. Die Streichung erklärt sich vielmehr aus raumordnerischen Gründen<sup>78</sup>.

## cc) Städtebauliche Bindungen

Auch unter diesen Beschränkungen bleibt die Enteignung für Industrieanlagen freilich ein eigentumsrechtliches Problem. Das gilt vor allem, weil

<sup>75</sup> POHL, aaO., § 85 Anm. 1 c; SCHMIDT-ASSMANN, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 85 Rdnr. 2-5.

<sup>76</sup> POHL, aaO., § 85 Anm. 1 c; SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, aaO., § 87 Rdnr. 20; STENGEL, Grundstücksenteignung, S. 97 f.

<sup>77</sup> Bericht des 15. Bundestagsausschusses, Bundestags-Drucks. III/1974, Begründung zu § 118 a.

<sup>78</sup> Begründung des Regierungsentwurfs einer Baugesetz-Novelle, Bundestags-Drucks. 7/2496, zu Nr. 48.

die auf normale Nutzungsausweisungen (Wohnbau- und u. U. Gewerbeflächen) zugeschnittene Abwendungsmöglichkeit des Alteigentümers gegenüber industriellen Flächenausweisungen kaum je real gegeben sein wird, weil die Objekte zu groß oder zu speziell sind. Hier muß einer Ausuferung der Enteignung bereits auf der Ebene der Planung begegnet werden, indem solche Flächen entsprechend dem Gedanken des § 9 Abs. 1 Nr. 9 BBauG nur ausgewiesen werden, wenn ein besonderes städtebauliches Bedürfnis dieses erfordert. Für spezialisierte Standorte stark emitierender Industriebetriebe, für Garagenhochhäuser und andere spezialisierte private Nutzungen wird diese städtebaulich qualifizierte Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 9 BBauG ohnehin verlangt<sup>79</sup>.

Jedenfalls im Enteignungsfall müssen auch andere Industrieflächen einer besonderen städtebaulichen Erforderlichkeit entsprechen. Die Enteignung soll eine strukturgerechte Stadtentwicklung zu verwirklichen helfen. Als ultima ratio bleibt sie an dieses Ziel gebunden. Das muß bei der Gemeinwohlkonkretisierung immer wieder nachgewiesen werden. Wegen des komplexen Wirkungszusammenhangs zwischen Wirtschaftsstruktur und Städtebau (§ 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG) sind dabei Gesichtspunkte einer kommunal wirksamen Wirtschaftsstrukturverbesserung nicht ausgeschlossen<sup>80</sup>.

## 2. *Hafenindustrie und Gemeinwohlerfordernis*

Orientiert man sich an diesen das Städtebaurecht bestimmenden, verfassungsrechtlich vielfach durchleuchteten Strukturen einer Enteignung zugunsten Privater, so wird deutlich, daß eine solche Enteignung auch dem E-HafenEG und seiner projektbezogenen Aufgabe, der Hafenentwicklung, grundsätzlich nicht verwehrt sein kann. Der wirtschafts- und sozialgestaltende Staat, wie ihn Art. 91 a, 104 a, 109 GG sehr deutlich zeichnen, darf auch das Institut der Enteignung zur Erfüllung seiner Aufgaben einsetzen. Die in diesen Rahmen gehörende Aufgabe der Entwicklung und Anpassung eines national und international bedeutenden Seehafens bildet dabei sicher keine Ausnahme. Für die Ausgestaltung und Begrenzung der Enteignung sind jedoch hier ebenso wie im Städtebaurecht einige Punkte beachtlich.

<sup>79</sup> SCHLICHTER, in: SCHLICHTER-STICH-TITTEL, BBauG, § 9 Rdnr. 13.

<sup>80</sup> SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, aaO., § 87 Rdnr. 20.

## a) Konkretheit der Gemeinwohlbelange

Enteignungslegitimierend wirken nur öffentliche Interessen. Nur soweit Privatinteressen sich mit ihnen decken, gelangen sie in den Genuß des Enteignungsrechts. Kapazitätsausweitung und Standortaffinität sind niemals als solche geeignet, die Enteignung zu begründen. Ansatzpunkte aller Überlegungen sind folglich die öffentlichen Aufgaben der Strukturverbesserung, der Sicherung der Arbeitsplätze und des Erhalts der lokalen und regionalen Wirtschaftskraft<sup>81</sup>. Das muß bei entsprechendem Enteignungsvorhaben dargetan werden. Dabei ist es wichtig, die Angewiesenheit der Sachaufgabe gerade auf den in Anspruch genommenen Raum überzeugend zu belegen. Erst das Junktum von Aufgabe und Raum rechtfertigt die Enteignung; denn die Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG ist ein raumbezogenes, kein personenbezogenes Steuerungsmittel.

## b) Speziell hafenbezogene Ausrichtung

In Hafengebieten erfahren die genannten öffentlichen Interessen eine besondere Akzentuierung.

- Zum einen geht es darum, durch den Industriebesatz im Hafengebiet eine optimale Auslastung der aufwendigen Hafeninfrastruktur zu gewährleisten. Hierin ist kein unzulässiges fiskalisches Interesse zu sehen, sondern ein Gesichtspunkt, dessen eingriffslegitimierende Kraft z. B. beim Benutzungszwang für kommunale Einrichtungen seit langem anerkannt und im Rahmen des E-HafenEG jedenfalls als Nebenzweck der Enteignung beachtlich ist.
- Zum anderen kann die Industrieansiedlung in Hafengebieten dazu beitragen, Strukturkrisen vorzubeugen, indem dem Hafen ein festes „Einzugsgebiet“ gesichert wird. Auch der dauerhafte Erhalt der Funktionsfähigkeit des Hafens ist ein Anliegen, das bei Enteignungen zulässigerweise berücksichtigt werden darf.

Beide Gesichtspunkte gestatten eine Industrieansiedlungspolitik nicht à tout prix, sondern beziehen sich auf je besondere Industriearten. Darin liegt eine hafenspezifische Ausrichtung, wie sie für städtebauliche Enteignungen vergleichbar mit dem Hinweis auf besondere städtebauliche Gründe i. S. § 9 Abs. 1 Nr. 9 BBauG gefordert wird. Nur soweit Betriebe

<sup>81</sup> Dazu allgemein FRENZEL, Das öffentliche Interesse, S. 113 ff.

diesen hafenspezifischen Ausprägungen wirtschafts- und sozialgestaltender öffentlicher Aufgaben gerecht werden, kann für ihre Ansiedlung im Hafengebiet die Enteignung in Betracht gezogen werden.

### c) Mittelbare Bedeutung für Planungen nach § 15 E-HafenEG

Speziell für Planungen nach § 15 E-HafenEG hat die Frage, inwieweit Gelände im Hafengebiet auch für industrielle Zwecke enteignet werden darf, freilich nur mittelbare Bedeutung; denn direkt geht es bei Planungen nach § 15 nicht um die Nutzung selbst, sondern um ein frühes Stadium der Nutzungsvorbereitung. Gleichwohl ist die abstrakte Zulässigkeit der Enteignung zu Industriezwecken hier mehr als eine *cura posterior*. Soweit nämlich eine solche Enteignung zulässig ist, ist schon im Planungsstadium des § 15 ein größerer Flächenbedarf zu berücksichtigen, als wenn Enteignungen (später) nur zu den originären Zwecken des Hafenverkehrs und des hafengebundenen Handels ausgesprochen werden dürften. Für welche Arten von Industriebetrieben und in welchem ungefähren Umfang Flächen enteignet werden dürfen, ist für die Planfeststellung des § 15 daher eine Frage, die sowohl die Voraussetzungen wie die Folgen, nämlich die Frage der Privatisierung, betrifft. Speziell auf der Ebene des Folgeproblems ist dabei eine eigentümliche Gegenläufigkeit zweier von Art. 14 GG ausgehender Schutzüberlegungen festzustellen:

- Zum einen ist gerade die Begünstigung des einen Privatinteresses auf Kosten eines anderen, wie die Behandlung der Enteignung zugunsten Privater allgemein gezeigt hat, ein eigentumsrechtlich nur behutsam zu rechtfertigendes Unterfangen. Diese Überlegung möchte dazu geeignet scheinen, das Vorhalten enteigneter Flächen als Industriegebiete zu diskreditieren, wenn der Eigentumseingriff nicht besonders begründet und der damit verfolgte Gemeinwohlaspekt nicht dauerhaft gesichert wird.
- Zum anderen drängt die Bedeutung des Eigentums als eines Rechtsinstituts des Privatrechtsverkehrs darauf, enteignete Flächen nach Abschluß der Nutzungsvorbereitung zu privatisieren, um eine Hor tung durch die öffentliche Hand zu vermeiden.
- Zieht man beide Überlegungen zusammen, so neutralisieren sich ihre Impulse nahezu. Gerade die Zwecksicherung bei der Enteignung zugunsten Privater weist dem eingreifenden Staat eine Art Garantstellung zu, enteignete Flächen nicht beliebiger privater Disposition zu überantworten, sondern sie für Gemeinwohlzwecke, d. h. für eine

hafenorientierte Strukturpolitik dauerhaft vorzuhalten. Die Praxis der Stadt Hamburg, solche Fläche nur im Rahmen obligatorischer Nutzungsrechte auf Zeit zu vergeben, erfährt von hieraus eine zusätzliche Rechtfertigung.

### *3. Ergebnisse für die Definition der Hafenindustrie*

§ 1 Abs. 4 Satz 2 E-HafenEG gibt eine für den Gesamtbereich des Gesetzes zu verwendende Definition der Hafenindustrie. Soweit sich diese Definition auf planerische Sachverhalte, z. B. solche nach §§ 7, 8 E-HafenEG bezieht, ist dagegen nichts zu erinnern; auch andere Kataloge von Planungsrichtpunkten nennen die Belange der Wirtschaft, wie § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG beweist, ohne spezifische Einschränkungen zu formulieren.

Soweit der Begriff dagegen in einem enteignungslegitimierenden Zusammenhang gebracht wird, muß sichergestellt sein, daß die Industrie nicht schon um ihrer Standortabsichten willen die privilegierte Stellung erlangt. Entscheidend ist, daß administrative Strukturbelange die Einbeziehung bestimmter Industriezweige in das Gefüge des Hafens rechtfertigen.

Diesen enteignungsrechtlichen Anforderungen genügt § 1 Abs. 4 Satz 2 E-HafenEG nicht, weil er den Begriff der Hafenindustrie vom Entscheidungsverhalten des Unternehmers her definiert. Daß es für ein Unternehmen „einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen“ (Nr. 1), sagt nichts über seine enteignungsrechtliche Position. Das gilt erst recht für die nur mittelbar hafenstandortbezogenen Unternehmen (Nr. 2). Obwohl es im Rahmen des Verfahrens nach §§ 15, 16 E-HafenEG (noch) nicht direkt um eine Enteignung zugunsten der Hafenindustrie geht, muß doch durch eine gesetzliche Klausel abgesichert werden, daß Vorplanungen und Herrichtungsarbeiten nur in einem solchen Umfange industrielle Bedarfsflächen umgreifen, wie die Ansiedlung durch besondere Gründe der Hafenstruktur gefordert wird. Eine solche Klausel bringt für den enteignungsrelevanten Bereich des gesetzlichen Instrumentariums die notwendige Beschränkung der für eine Verwendung im Enteignungsrecht sonst zu weitgefaßten Legaldefinition des § 1 Abs. 4 Satz 2 E-HafenEG.

## D. Die Zulässigkeit der Enteignung vom Zeitpunkt der vollziehbaren Planfeststellung an

Einer besonderen Untersuchung bedarf schließlich die Frage, inwieweit die auf eine Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG gestützte Enteignung unter zeitlichen Gesichtspunkten zulässig ist. Maßstab ist dabei die temporale Ausprägung des enteignungsrechtlichen Erforderlichkeitsprinzips: Der Eingriff muß zum Zeitpunkt, in dem er durch den Enteignungsbeschluß verbindlich ausgesprochen wird, notwendig sein<sup>82</sup>.

### I. Die Abweichung des § 16 Nr. 2 E-HafenEG vom üblichen enteignungsrechtlichen Konzept

Diese Frage wird üblicherweise im konkreten Enteignungsverfahren, nicht schon auf der Ebene der Planung entschieden, denn die meisten Pläne sind noch nicht auf unmittelbaren Vollzug angelegt. Erst wenn die planakzessorischen Vollzugsmaßnahmen begonnen haben, ist es regelmäßig gerechtfertigt, nunmehr auch an den zwangsweisen Erwerb des benötigten Landes zu denken. Einem solchen Aufspaltungs-Konzept (Blümel) folgt § 87 BBauG<sup>83</sup>. Ebenso wird bei Enteignungen im Anschluß an straßenrechtliche Planfeststellungen der zeitliche Aspekt der Erforderlichkeit in den jeweiligen Enteignungsverfahren eigenständig geprüft<sup>84</sup>.

Auch das HmbEnteigG folgt dieser Aufgliederung, indem der Enteignungsplan nach § 6 Abs. 1 S. 2 für das anschließende Verfahren verbindlich entscheidet (§ 17 Abs. 2), ob das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient, während die aktuelle Inanspruchnahme erst im Verfahren nach

<sup>82</sup> Zu dem temporalen Aspekt des Erforderlichkeitsgrundsatzes FRENZEL, Öffentliches Interesse, S. 148; POHL, in: Kohlhammer-Kommentar, BBauG, § 87 Anm. I, 1 g cc; Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. Februar 1976, BauR 1976, 274 ff., 275.

<sup>83</sup> POHL, in: Kohlhammer-Kommentar, aaO.; SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 87 Rdnr. 30; Bundesgerichtshof, Urteil vom 27. Januar 1977, BauR 1977, 191 ff.

<sup>84</sup> MARSCHALL-KASTNER-SCHROETER, Bundesfernstraßengesetz, § 19 Rdnr. 4.4; KODAL, Straßenrecht, S. 905; HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung, Rdnr. 41 ff., 78, 190 ff.; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. April 1969, DVBl. 1969, 697 ff., 698: „Davon etwa, daß die in Verwirklichung eines Planes durchgeführte Enteignung überhaupt nur entscheidungsloser Vollzug des Planes wäre, kann keine Rede sein“; WEYREUTHER, Probleme der Rechtsprechung zum Enteignungsverfahren, DVBl. 1972, 93 ff., 97.

§ 17 beschlossen und mit einer Fristsetzung (§ 17 Abs. 4 HmbEnteigG iVm. § 113 Abs. 2 Nr. 3 BBauG) sanktioniert wird.

Von diesem Konzept nun wird bei Enteignungen nach § 16 i. V. § 15 E-HafenEG wesentlich abgewichen: Während § 16 Nr. 1 zunächst nur die auch sonst im Planfeststellungsrecht übliche Verbindlichkeit des Planes für das Enteignungsverfahren vorschreibt, gestaltet § 16 Nr. 2 diese Wirkung des Planes zu einer nahezu vollständigen Vorabentscheidung aus. Es heißt dort:

Zur Durchführung der in Nr. 1 genannten Pläne ist in der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets die Enteignung zulässig, wenn ein freihändiger Erwerb der betroffenen Grundstücke zu angemessenen Bedingungen nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist; weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

Der letzte Halbsatz macht unmißverständlich klar, daß von allen Aspekten der enteignungsrechtlichen Erforderlichkeit nur noch der – instrumentale – Gesichtspunkt des privaten Ersatzgeschäfts im Enteignungsverfahren zu prüfen ist. Dagegen soll die Frage, inwieweit die Enteignung nach dem Stand der Vorbereitungs- und Ausbaumaßnahmen jetzt schon notwendig ist, bereits durch den Planfeststellungsbeschluß verbindlich entschieden sein. Der Ausklammerung der zeitlichen Dimension aus dem einzelnen Enteignungsverfahren korrespondiert der Verzicht auf die Festlegung einer Verwendungsfrist (§ 16 Nr. 3) und die Einschränkung der Rückenteignung (§ 16 Nr. 6 i. V. § 18).

## II. Die materiellen Anforderungen der zeitlichen Erforderlichkeit

Diese generelle Vorverlagerung der enteignungsrechtlichen Erforderlichkeitsprüfung in das Planfeststellungsverfahren könnte in materieller Hinsicht vom Gemeinwohl nicht gedeckt sein. Die Enteignung wird durch die Vorverlegung nämlich schon von einem sehr frühen Stadium des Verfahrens an generell für zulässig erklärt, ohne daß diese generelle Fixierung im einzelnen Enteignungsverfahren noch eine konkret phasenbezogene Korrektur erführe.

### 1. *Zeitliche Dauer der Entwicklungsmaßnahmen*

Die enteignungsrechtliche Gemeinwohlklausel rechtfertigt den Eingriff nur, wenn das privilegierte Vorhaben auch alsbald ausgeführt wird. „Der

zeitliche Abstand zwischen Enteignung und nachfolgendem Beginn der Ausführung des Unternehmens darf nicht unangemessen groß sein<sup>85</sup>. Die Bestandsschutzfunktion des Art. 14 Abs. 1 GG nötigt dazu, die Eigentumsverhältnisse auch bei einem sachlich unstreitig enteignungsnotwendigen Grundstück solange unangetastet zu lassen, bis ein maßnahmebezogener realer Bedarf vorhanden ist. Wie eng Enteignung und Beginn des Vorhabens zusammenrücken müssen, um diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, hängt von den Besonderheiten des Gesamtprojekts ab. Technisch komplizierte und mit einer Vielzahl von Beteiligten arbeitende Verfahren dürfen hier sicher eine mehrjährige Phase zwischen die Flächeninanspruchnahme und den Projektbeginn legen. Die Erörterungen zur Dauer von Veränderungssperren können für das einzelne Verwaltungsverfahren als Anhaltspunkte herangezogen werden; auch in ihnen sind die Anforderungen technisch komplizierter Verfahren als sachgerechte Kriterien anerkannt worden<sup>86</sup>.

#### a) Phase der Vorarbeiten

Soweit es um die Zeit geht, die für die Vorarbeiten der vorbereitenden Herrichtung benötigt wird, dürften Rechtsprobleme selten auftreten. Ein Teil dieser Vorarbeiten (Vermessungen, Bodenproben) läßt sich schon während des Erwerbsvorganges durchführen. Das Betretungsrecht des § 5 E-HafenEG bietet dazu ein Mittel. Die gleichfalls zu den Vorarbeiten zählenden Ausschreibungen und Vergaben dagegen werden in ihr entscheidendes Stadium erst eintreten können, wenn die dinglichen Zugriffsrechte gesichert, d. h. die Erwerbsvorgänge abgeschlossen sind. Bei komplexen Maßnahmen zwingt das Erforderlichkeitsprinzip nicht dazu, schlagartig von heute auf morgen mit der vorbereitenden Herrichtung zu beginnen. Andererseits ist aber auch aus § 18 Abs. 1 Nr. 1 E-HafenEG kein fester Orientierungsmaßstab zu gewinnen; denn wenn danach ein Rückerwerbsrecht entsteht, wenn fünf Jahre nachdem die Grundstücke verfügbar sind, mit der vorbereitenden Herrichtung noch nicht begonnen ist, so ist diese Fünfjahresfrist als auslösendes Kriterium für ein Enteignungsgegenrecht, nicht aber als Maßstab für eine ordnungsgemäße Plandurchführung anzusehen.

<sup>85</sup> So zutreffend KODAL, Straßenrecht, S. 905.

<sup>86</sup> SCHLICHTER, in: SCHLICHTER-STICH-TITTEL, BBauG, § 18 Rdnr. 1; ausführlich BREUER, Bodennutzung im Konflikt, S. 223 ff.; ferner SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 235 f. zu § 15 StBauFG; Bundesgerichtshof, Urteil vom 14. Dezember 1978, DVBl. 1980, 164 ff.

## b) Phase des Grunderwerbs

Ein Aufschub in der Durchführung des Vorhabens kann dadurch eintreten, daß sich ein einzelner Erwerbsvorgang hinausgezögert, weil er über Jahre hin streitig ist. Die eigentliche Verschlechterung, die die Stellung des einzelnen Enteignungsbetroffenen insofern durch den generalisierenden Maßstab der §§ 15, 16 Nr. 2 E-HafenEG erfährt, besteht darin, daß diese Verzögerungen im Wege einer „kollektiven Zurechnung“ mittelbar ihm zur Last fallen. Indem nämlich bereits vom Zeitpunkt der Planfeststellung an die Enteignung für zulässig erklärt wird, nimmt es das Gesetz in Kauf, daß alle Eigentümer nunmehr der Enteignung ausgesetzt sind, obwohl sich der Beginn der Vorarbeiten noch um Jahre verzögern kann, weil einzelne Eigentümer nur nach langen Verhandlungen oder Prozessen zu weichen geneigt sind.

Diese kollektivierende Wirkung der generellen enteignungsrechtlichen Entscheidung der Zulässigkeitsfrage auf der Planungsebene ist jedoch insgesamt sachgerecht. Sachgerecht ist es, daß sich der Gesetzgeber auf Verzögerungen durch ausgedehnte Rechtsschutzmöglichkeiten einstellt<sup>87</sup>. Des weiteren ist die Verfahrensgestaltung sachgerecht, weil es sich bei Enteignungen nach §§ 15, 16 Nr. 2 E-HafenEG regelmäßig um Verfahren mit einer Vielzahl von Betroffenen handelt. Hier muß aus technisch-verfahrensmäßigen Rücksichten nach dem Scheitern eines privaten Erwerbs mit der Enteignung jedes einzelnen begonnen werden können, ohne daß der Einwand gestattet ist, mit der alsbaldigen Aufspülung oder Absenkung sei nicht zu rechnen, weil andere Eigentümer die Maßnahme zu torpedieren angetreten seien. Im einzelnen Planungsverfahren muß allerdings auf einen Zuschnitt des räumlichen Planbereichs geachtet werden, der eine technisch sinnvolle und zeitlich greifbare Durchführung der vorbereitenden Herrichtung sicherstellt.

### 2. *Hindernis unsicherer Verwirklichungschancen:* *Fehlende Endausbauplanung*

Die frühe Fixierung der enteignungsrechtlichen Zulässigkeit durch § 15 E-HafenEG könnte aber deswegen bedenklich sein, weil in diesem frühen Zeitpunkt die Verwirklichung des Gesamtprojekts noch aus mancherlei

<sup>87</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. März 1967, in: BONATH, Entscheidungen zum Planungsrecht V, BVerwG 3.67/4, mit zustimmender Anm. von HUSSLA dort S. 5-7.

Gründen ungewiß erscheint. So ist ein Eingriff nach anerkannten enteignungsrechtlichen Grundsätzen (noch) nicht erforderlich und damit unzulässig, wenn die Realisierung des Vorhabens zeitlich noch gar nicht absehbar ist<sup>88</sup>. Bedenken in dieser Hinsicht könnte es auslösen, daß nach dem planerisch–instrumentellen Konzept des E-HafenEG im Zeitpunkt der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG ein Endausbauplan regelmäßig noch nicht vorliegen wird. Das Fehlen eines solchen definitiven Planes könnte als Indiz für eine noch nicht greifbare Verwirklichung verstanden werden.

#### a) Gebot planerischer Flexibilität

Nun kann Planung, weil sie Prognose und Steuerung künftiger Entwicklungen ist, immer nur bestimmte Abschnitte der Zukunft einfangen. Planungen, die den Anspruch auf Ernsthaftigkeit erheben, dürfen ihren zeitlichen Geltungsrahmen nicht überspannen. Sie werden daher alle Festlegungen vermeiden, über die sich Aussagen auch bei großzügiger Handhabung von Prognosen nur als Leerformeln treffen lassen. Zwischen der Mitberücksichtigung auch der weiteren, noch unsicheren Entwicklung<sup>89</sup> und einer verbindlichen Festlegung für einen solchen Entwicklungsabschnitt in Form eines Endausbauplans besteht ein wesentlicher Unterschied.

Das Maß sachgerechter Genauigkeit wiederum richtet sich nach den Eigenheiten des Planungsvorhabens. Projekte, die ihrerseits vom schnellen technischen Fortschritt oder von häufigen Änderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen bestimmt sind, gestatten allenfalls mittelfristige Einzelfestlegungen. Hohe Genauigkeit in Einzelpunkten ist hier durchaus keine planerische Tugend, sondern führt zu allseits unbefriedigenden Festschreibungen. So zeigt die Praxis der Teilgenehmigungen von Industrieanlagen, daß es oft Gesichtspunkte des Umweltschutzes sind, die einer voreiligen Festschreibung widerstreiten, weil der „Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren“ (§ 3 Abs. 6 BImSchG) in Entscheidungsprozessen von längerer Dauer nur mittels Flexibilität eingebracht werden kann. Wie bei solchen Teilentscheidungen im Rahmen gestufter Verfahren in den frühen Stadien nur über die Grundlinien des Standorts oder des Konzepts entschieden zu werden pflegt, so radiziert § 15 Abs. 2

<sup>88</sup> SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 87 Rdnr. 31.

<sup>89</sup> Vgl. zu diesem Gedanken bei Ausweisungen von Gemeinschaftsanlagen BIELENBERG, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 9 Rdnr. 79.

E-HafenEG planungsstrukturell durchaus vergleichbar das Erfordernis der Endausbauplanung auf Angaben zu einigen Fixpunkten des Gesamtkonzepts.

Hafenentwicklungen sind Maßnahmesequenzen, die sich über einen Zeitraum von über einem Jahrzehnt hinziehen. Ein Ablaufplan hätte die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG in einem sehr frühen Stadium (1.-2. Jahr) anzusetzen, während der Endausbauplan mit seinen konkreten Angaben zur genauen Lage der Hafenbecken, der Wendekreise, Verladeanlagen und der Größe der Lagerflächen allenfalls in der zweiten Hälfte des Planungszeitraumes aufgestellt werden kann. Die Endausbauplanung muß versuchen, die im Zeitpunkt der Inbetriebnahme modernen und konkurrenzfähigen Verkehrsmittel und Verladetechniken in ihrem räumlichen Zuschnitt exakt zu fixieren. Das aber bedingt, daß zwischen Erstellung der Endausbauplanung und Inbetriebnahme keine allzu große Spanne liegt. In dem weit früheren Stadium der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG kann und sollte diese Fixierung nicht begonnen werden.

#### b) Parallele in §§ 53 ff. StBauFG

Die fehlende Endausbauplanung hindert folglich die Enteignung nicht. Das bestätigt auch ein Blick auf das allgemeine Städtebaurecht: Hier muß normalerweise darauf geachtet werden, daß enteignend wirkende Planaussagen oder planbedingte Enteignungen nicht getroffen werden, bevor nicht die Realisierung des Vorhabens sichergestellt ist. Das ist notwendig, weil die Privatinitiative, der üblicherweise der Planvollzug überlassen ist, auf sich warten lassen oder ganz ausbleiben kann<sup>89</sup>. Wo dagegen die öffentliche Verwaltung in den Planvollzug dominierend eingeschaltet ist, verliert dieser Sicherungsgedanke an Gewicht. Der Staat plant und handelt aus einer auch haushaltsrechtlich begründeten „Garantenstellung“ heraus, die eine strenge Formalisierung der Realisierungschancen nicht geboten erscheinen läßt.

Daß eine der Endausbauplanung entsprechende Konkrettheit der Pläne solchenfalls auch sonst bei komplexen Entwicklungsmaßnahmen nicht verlangt wird, um die enteignungsrechtliche Erforderlichkeit darzutun, zeigen die §§ 53-57 StBauFG. Konstituierender Planungsakt ist hier die Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs durch Rechtsverordnung. Bereits vom Zeitpunkt dieser Festlegung an ist die Enteignung von Grundstücken im Entwicklungsbereich zulässig. Eines Bebauungsplanes, der dem Endausbauplan vergleichbar wäre, bedarf es dazu nicht (§ 57 Abs. 3 StBauFG). Erst parallel zu solchen Erwerbsakten erwächst

der Gemeinde die Pflicht, Bebauungspläne aufzustellen (§ 54 Abs. 1). Das StBauFG geht davon aus, daß die Realisierung des Vorhabens, das die Enteignung bedingt, unter öffentlicher Verantwortung im Regelfalle gesichert ist. Das gleiche darf für Maßnahmen nach dem E-HafenEG angenommen werden. Für die Ausnahmefälle gleichwohl abgebrochener öffentlicher Entwicklungsmaßnahmen räumen § 18 E-HafenEG und § 52 StBauFG – auch insofern vergleichbar – Rückübertragungsansprüche ein<sup>90</sup>.

Nach alledem ist es enteignungsrechtlich nicht zwingend geboten und planungssystematisch nicht einmal sinnvoll, die Zulässigkeit der Enteignung durch eine Endausbauplanung dartun zu wollen.

### 3. *Fehlen anderer Planfeststellungen und Genehmigungen*

§ 15 Abs. 4 S. 1 E-HafenEG bestimmt, daß nach anderen Gesetzen erforderliche Fachplanungen nicht Voraussetzung für die Enteignung zur Durchführung der Planfeststellung nach Abs. 1 sind. Die Vorschrift regelt einen Teilbereich der zeitlichen Erforderlichkeit der Enteignung. Für den Enteignungsbetroffenen sind nicht eigentlich die für das Vorhaben sonst noch erforderlichen Fachplanungen bedeutsam; denn planerisch sind seine Belange umfassend im Verfahren nach § 15 zu berücksichtigen gewesen und damit entschieden. Wenn die Enteignung zur Nutzungsvorbereitung von Flächen für Hafenzwecke allgemein zulässig ist, besteht für ihn kein Interesse, auf die spätere konkrete Ausgestaltung des Projekts Einfluß zu nehmen. Das Ausstehen weiterer projektnotwendiger Fachplanungen hat für den Enteignungsbetroffenen nur die Funktion eines Indizes dafür, daß die Enteignung (noch) nicht erforderlich ist, weil mit der Realisierung des Vorhabens einstweilen nicht zu rechnen ist. Gesetzssystematisch gehört die Regelung des § 15 Abs. 4 S. 1 in § 16, weil es ihr um eine Enteignungsvoraussetzung geht, die mit der planungssystematischen Vorschrift des § 15 Abs. 4 S. 2 E-HafenEG nur locker verknüpft ist.

Inhaltlich reagiert der § 15 Abs. 4 S. 1 auf die im sog. Schwartau-Urteil des Landgerichts Hamburg vertretene Ansicht, eine Enteignung nach § 6 des HafenerweiterungsG von 1961 entbinde nicht davon, „die nach anderen Spezialgesetzen erforderlichen Enteignungsvoraussetzungen, insbesondere Planfeststellungsverfahren, herbeizuführen“ (AU S. 17). Das

<sup>90</sup> Vgl. zur analogen Anwendung des für das Sanierungsgebiet geltenden § 52 StBauFG auf Entwicklungsbereiche BIELENBERG, StBauFG, § 63 Rdnr. 2.

Landgericht macht nicht recht deutlich, ob es diese Forderung aus der (mangelhaften) Systematik des HafenerweiterungsG von 1961 oder aber aus einer verfassungsfesten Ausprägung des enteignungsrechtlichen Erforderlichkeitsprinzips ableitet. Da das neue E-HafenEG ein die Enteignung planerisch vorbereitendes Planfeststellungsverfahren schafft und damit auf der Ebene des einfachen Rechts bisherige Lücken des Planungssystems schließt, ist an dem vom Landgericht geforderten Vorliegen anderer Planfeststellungsbeschlüsse nur dann festzuhalten, wenn die enteignungsrechtliche Dogmatik dieses von Verfassungen wegen verlangt. Das ist jedoch nicht der Fall.

Nicht alle denkbaren Ausprägungen des enteignungsrechtlichen Erforderlichkeitsprinzips genießen Verfassungsrang. Selbst Klauseln, die jahrelanger Übung entsprechen, erwachsen nicht notwendig zu verfassungsfesten Absicherungen. Das ist z. B. bei der Aufhebung des § 87 Abs. 2 S. 1 a. F. BBauG deutlich geworden<sup>91</sup>.

Daß die Enteignung erst erfolgen dürfe, wenn für das Vorhaben alle sonstigen Genehmigungen vorliegen, ist schon im bisherigen Enteignungsrecht nicht verlangt worden. Weder die Baugenehmigung noch eine Genehmigung nach §§ 4 ff. BImSchG müssen bereits erteilt sein. Bei der Verunsicherung, die solche Projekte zur Zeit durch Nachbarklagen erfahren, wäre das bloße Vorliegen einer Genehmigung nur ein formales Indiz für die Realisierung. Für das enteignungsrechtliche Erforderlichkeitsprinzip aber ist eine materielle Betrachtung der Chancen alsbaldiger Realisierung notwendig, die an einzelne formale Punkte nicht gebunden werden kann. § 15 Abs. 4 S. 1 E-HafenEG verstößt daher nicht gegen Verfassungsrecht.

### III. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen der zeitlichen Erforderlichkeit

Art. 14 GG gewährleistet das Eigentum nicht nur in seinem materiellen Bestand, sondern sichert dem von eigentumsprägenden und enteignenden Maßnahmen betroffenen Eigentümer auch ein faires Verfahren<sup>92</sup>. Das gilt für das dazugehörige administrative Verfahren ebenso wie für ein gerichtliches Verfahren.

<sup>91</sup> Dazu SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 214, 250 f.

<sup>92</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 7. Dezember 1977, BVerfGE 46, 325 ff., 334; ferner FRENZEL, Herkunft und Entwicklung des rechtsstaatlichen Verfahrensgedankens am Beispiel der Enteignung, in: Der Staat 1979, 592 ff.

## 1. *Sachgerechtigkeit des administrativen Verfahrens*

Aus diesen Überlegungen heraus könnte es gegen die Sachgerechtigkeit des Enteignungsverfahrens sprechen, daß auch über die zeitliche Erforderlichkeit zu wesentlichen Teilen schon auf der Ebene Planung entschieden wird. Nach dem im Enteignungsrecht sonst üblichen Aufspaltungsmodell dagegen bleiben diese Fragen dem individuellen Enteignungsverfahren vorbehalten. Eine sachwidrige Neuerung könnte in der Lösung des E-HafenEG jedoch nur gesehen werden, wenn sich gerade die Beurteilung der zeitlichen Erforderlichkeit der generalisierenden Betrachtungsweise eines Planverfahrens entzöge<sup>93</sup>. Das läßt sich jedoch nicht feststellen. Eine Beurteilung, ob die Enteignung zum gegebenen Augenblick notwendig ist, setzt sich aus projektbezogenen und einzelfallorientierten Elementen zusammen. In die letztere Gruppe gehört die Frage, ob der freihändige Erwerb möglich und zumutbar ist. Hierüber läßt sich in der Tat nur im einzelnen Enteignungsverfahren befinden, so daß eine globale Beantwortung im Rahmen der Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG sachwidrig wäre.

Daran rüttelt der E-HafenEG jedoch gar nicht. Auch Enteignungen auf Grund des § 15 werden im förmlichen Enteignungsverfahren gem. §§ 17 ff. HmbEnteigG ausgesprochen, in dem die Frage des freihändigen Ersatzgeschäfts eigenständig geprüft wird (arg. § 16 Nr. 2 E-HafenEG). Im Planfeststellungsverfahren werden dagegen nur die projektbezogenen Teile der Erforderlichkeitsprüfung entschieden. Diese wiederum sind nicht individuell bestimmt, sondern richten sich nach dem Stand der Planungsarbeiten und des erkennbaren Flächenbedarfs. Da die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG kein isoliertes Verfahren ist, sondern einzubinden ist in ein umgreifendes Hafenentwicklungskonzept, das den zeitlichen Rahmen der Maßnahmen erkennen lassen muß (arg. § 15 Abs. 2 E-HafenEG), kann die Frage der zeitlichen Erforderlichkeit verfassungsadäquat schon bei der Planfeststellung mitentschieden werden.

Ein besonderes Problem stellt insofern allerdings der Exaktheitsgrad der Erforderlichkeitsprüfung dar. Muß, so lautet die entscheidende Frage, wenn auf der Ebene der Planung „vorwirkend“ über die Enteignung in wesentlichen Punkten entschieden wird, die Erforderlichkeit z. B. des Standortes, des Ausmaßes der Inanspruchnahme und der Zeit konkret

<sup>93</sup> Vgl. zu diesem Problem im Rahmen der Bebauungsplanung und beim Umlegungsplan SCHMIDT-ASSMANN, *Gemeinschaftsanlagen und Gemeinschaftsrechtsverhältnisse im Städtebau*, in: *Festschrift für W. ERNST*, 1980, S. 365 ff., 381.

eingriffsrechtlich oder darf sie, den Strukturen der Planung entsprechend, nach Abwägungsgesichtspunkten bestimmt werden?

Das Bundesverwaltungsgericht hatte zunächst ausgesprochen, daß die strenge ultima-ratio-Klausel sich nicht auf die der förmlichen Enteignung voraufgehende Planung übertragen lasse<sup>94</sup>. Gegen diese Konsequenzen der Verfahrensaufspaltung sind jedoch verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht worden<sup>95</sup>.

Das Problem läßt sich nicht dadurch lösen, daß die Prüfungsmaßstäbe eines individuell vorgehenden Verfahrens auf einen deutlich anders strukturierten Entscheidungsprozeß global übertragen werden. Das wollen auch die kritischen Stimmen in der Literatur nicht. Wohl aber muß sichergestellt sein, daß der Schutz des Art. 14 GG nicht gerade gegenüber dem stärksten Eingriff, der Eigentumsentziehung, praktisch leerläuft, weil die wichtigsten Entscheidungen auf einer rechtlich weniger strikt gebundenen Planungsstufe fallen. Das führt dazu, an die Begründung der Erforderlichkeit des Eingriffs schon bei der Planfeststellung besondere Anforderungen zu stellen<sup>96</sup>.

In der Tendenz scheint uns auch das Bundesverwaltungsgericht die Bedeutung des Art. 14 GG angesichts enteignender Wirkungen der Planung neuerdings stärker aktualisieren zu wollen<sup>97</sup>. Freilich kann das bei einer vom Endausbau noch so entfernten Planung wie der nach § 15 E-HafenEG nicht zu denselben Konkretheitsanforderungen wie beim Bebauungsplan führen. Auch hier aber hängen der Bestand des Gesetzes und der darauf beruhenden Verwaltungsentscheidungen davon ab, daß die Erläuterungspflicht des § 15 Abs. 2 E-HafenEG mit ihren Konkretisierungen ernst genommen wird.

<sup>94</sup> Urteil vom 30. April 1969, DVBl. 1969, 697 ff., 699; vgl. auch schon Beschluß vom 15. November 1962 BayVBl. 1963, 213 f.; ebenso b.-w. VGH, Beschluß vom 13. November 1975, BauR 1976, 180 f.; weitere Nachweise bei HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung, Rdnr. 41 ff., 190 ff.

<sup>95</sup> BLÜMEL, Zur inhaltlichen Überprüfung des Bebauungsplanes im nachfolgenden Enteignungsverfahren, DÖV 1965, 297 ff.; HOPPE, aaO.; FRENZEL, Öffentliches Interesse, S. 234 f.

<sup>96</sup> SCHMIDT-ASSMANN/FRENZEL, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 87 Rdnr. 65 f.

<sup>97</sup> Vgl. dazu Urteil vom 14. November 1979, BVerwGE 47, 144 ff., 154; WEYREUTHER, DÖV 1977, 419 ff., 424.

## 2. *Sachgerechtigkeit im Blick auf den gerichtlichen Rechtsschutz*

Die Bedeutung der Rechtsschutzeffektivität für die Gewährleistung des Eigentums ist bekannt<sup>98</sup>. Das von §§ 15, 16 E-HafenEG bestimmte Zusammenspiel von Planung und planakzessorischer Enteignung stellt keine Erschwerung der Kontrollzugänglichkeit dar. Gerade dieser kritische Punkt, der gegenüber Planungsvorgängen oft zu Bedenken führt, wird durch das E-HafenEG geklärt: Die wichtigen enteignungsbestimmenden Entscheidungen ergehen als Planfeststellungsbeschluß in der klassischen Rechtsform des Verwaltungsakts, dessen Kontrollierbarkeit außer Zweifel steht. Daß die Möglichkeit der Kontrolle für den Betroffenen solchenfalls eine Anfechtungslast und die Beachtung von Anfechtungsfristen mit sich bringt, bedeutet keine unzumutbare Einbuße an Rechtsschutzeffektivität<sup>99</sup>. Der Planfeststellungsbeschluß muß allerdings für jeden Enteignungsbetroffenen textlich klar zum Ausdruck bringen, welche Entscheidungen verbindlich getroffen sind und in Bestandskraft erwachsen.

### IV. Ergebnis

Gegen die verbindliche Bestimmung der zeitlichen Erforderlichkeit der Enteignung bereits im Planfeststellungsbeschluß nach § 15 E-HafenEG lassen sich weder aus materieller noch aus verfahrensrechtlicher Sicht durchgreifende verfassungsrechtliche Zweifel begründen. Das gleiche gilt für die Klausel des § 15 Abs. 4 S. 1 E-HafenEG, derzufolge nach anderen Gesetzen erforderliche Fachplanungen nicht Voraussetzung für eine Enteignung nach §§ 15, 16 Nr. 1 E-HafenEG sind.

<sup>98</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Dezember 1968, BVerfGE 24, 367 ff., 401; Beschluß vom 23. April 1974, BVerfGE 37, 132 ff., 148, std. Rspr.

<sup>99</sup> Zum Verhältnis von Anfechtungsbefugnis und Anfechtungslast in Enteignungsverfahren WEYREUTHER, DVBl. 1972, 93 ff., 99 f.

# E. Die enteignende Inanspruchnahme von Flächen zur Lagerung von Baggergut

## I. Die Ausgangslage

Die Fassung des E-HafenEG vom Januar 1980 kennt eine besondere Planfeststellung und Enteignung zur Lagerung von Baggergut nicht. Demgegenüber sah die Fassung vom November 1979 für die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG eine Sondervorschrift folgenden Inhalts vor:

„Beschränkt sich die Vorbereitungsmaßnahme auf die Unterbringung anfallenden Baggerguts, so genügt die Erläuterung, warum und in welcher Menge Baggergut untergebracht werden muß. Außerdem ist darzulegen, daß das Planungsgebiet zu dem Bereich gehört, der für die Fortführung der Aufhöhungs- und Hafenausbaumaßnahmen ansteht“.

Für Enteignungen dieser Art sollte das Rückerwerbsrecht auch dann ausgeschlossen sein, wenn mit der endgültigen Herrichtung für Hafenzwecke 10 Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das Gelände baureif zur Verfügung stand, noch nicht begonnen worden war (§ 18 Abs. 1 Satz 2 a. F.).

Die Enteignung zur Aufbringung von Baggergut ist zwar in den Gesetzesberatungen aufgegeben worden. Gleichwohl hat die Stadt Hamburg den Unterzeichneten gebeten, auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Vollenteignung nach § 16 E-HafenEG aufgrund eines Planes dieses Inhalts zulässig sei.

Von den bisher behandelten Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung weicht die hier ins Auge gefaßte Lagerung von Baggergut dadurch ab, daß sie noch nicht eingebunden ist in ein weiterführendes Entwicklungskonzept. Mit späteren Maßnahmen eines gezielten Ausbaus hat die Lagerung noch wenig zu tun. Deshalb muß die Erläuterungspflicht nach § 15 Abs. 3 Satz 2 a. F. unverbindlich bleiben. Die Aufbringung des Baggerguts erfolgt isoliert an irgendeiner Stelle des sich hierfür gerade anbietenden Teils des Hafenerweiterungsgebietes, nicht beschränkt auf die Zone I. Die eigentliche Inanspruchnahme hat folglich in dieser isolierten Sicht nur vorübergehenden Charakter. Die gleichwohl schon jetzt angestrebte Vollenteignung soll dazu dienen, der Stadt Hamburg Flächen für spätere Zeiten vorzuhalten, auf die sie zurückgreifen kann, sobald ein z. Zt. noch nicht voraussehbarer konkreter Bedarf entsteht. Der Eingriff bei der Aufbringung des Baggergutes wird solchermaßen zum Anlaß genommen, um im Sinne einer vorgreifenden Lösung sogleich diejenigen bodenrechtlichen Verhältnisse herzustellen, die nach den Vorstellungen des Gesetzes

im Hafenerweiterungsgebiet auf Dauer ohnehin angestrebt werden sollen, nämlich das dauerhafte Volleigentum der Stadt Hamburg.

Die unterschiedlichen Strukturen, die diesen Vorgang vom Typus der bisher behandelten Enteignung zur vorbereitenden Herrichtung trennen, führen zu einer anderen Beurteilung der rechtlichen Anforderungen an die planerische Grundlage und an die Fassung des Enteignungstatbestandes.

## II. Die planungsrechtlichen Anforderungen

Auch für die Lagerung des Baggergutes ist eine planerische Basis im Planfeststellungsverfahren vorgesehen. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist sachgerecht, weil es sich bei solchen Maßnahmen, sofern sie größere Ausmaße annehmen, um nicht unerhebliche Eingriffe in die Landschaft und die Umwelt handelt. Die Vielzahl der betroffenen Belange läßt es geboten erscheinen, über ihren Rang und ihren Schutz durch Auflagen vorab zusammenhängend zu entscheiden. Die Wahl des Planfeststellungsverfahrens kann diese umfassende Beurteilung im Grundsatz gewährleisten. Sie stellt zugleich sicher, daß andere beteiligte Behörden und die Öffentlichkeit förmlich am Planungsverfahren teilnehmen (§ 73 HmbVwVfG) und daß die Rechtsschutzfragen nach eingespieltem Modell beantwortet werden.

Die planerische Abwägung darf sich auf die von der Lagerung des Baggergutes berührten Belange beschränken. Die isolierte Inanspruchnahme, die noch nicht in ein bestimmtes Projekt der Hafenentwicklung eingebunden ist, bewirkt eine Entlastung der Darlegungspflicht; denn da der aktuelle Zweck der Maßnahme ganz vorrangig in der Lagerung des Baggergutes besteht, dieser Zweck aber mit der Aufbringung erreicht ist und Folgemaßnahmen einer weiteren Herrichtung in der Ferne liegen, ist die Gefahr, daß künftige Maßnahmen durch das bloße Aufbringen des Baggergutes präjudiziert werden, gering. Die oben<sup>100</sup> entwickelten Anforderungen einer ausgreifenden Abwägung bei Vorbereitungsmaßnahmen, die mit dem antizipierenden Charakter dieser Maßnahmen begründet worden sind, brauchen folglich bei der Lagerung von Baggergut nicht eingehalten zu werden. Auf diesen Unterschied hat schon das Landgericht Hamburg im sogenannten Schwartau-Urteil (AU S. 21) zutreffend hingewiesen. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß die planerische Abwägung

<sup>100</sup> 2. Kapitel, B II 2.

desto eingeschränkter gehalten werden darf, je isolierter die Lagerung des Baggergutes verstanden wird. Auf der planerischen Ebene führt die Abkoppelung der Maßnahme von weiteren Entwicklungsvorstellungen demnach zu einem Abbau der Probleme.

### III. Die enteignungsrechtlichen Anforderungen

Für die enteignungsrechtlichen Fragen dagegen bedeutet die Isolierung der Maßnahmen eine entscheidende Veränderung. Isoliert betrachtet handelt es sich um eine vorübergehende Inanspruchnahme von Grundstücken, für die nach den Grundsätzen der enteignungsrechtlichen Dogmatik eine partielle Eigentumsbeschränkung ausreichen müßte. „Das Mittel der vollständigen Eigentumsentziehung ist nur bei einem Unternehmen gerechtfertigt, das auf Dauer ausgerichtet ist“<sup>101</sup>. Will man die Vollenteignung gleichwohl rechtfertigen, so muß der vorübergehende Eingriff in einem Zusammenhang gestellt werden, der ihn als Dauermaßnahme erscheinen und folglich eine dauerhafte Änderung der Eigentumsverhältnisse geboten sein läßt.

#### 1. *Tatsächliche Veränderung des Grundstücks*

Ein solcher Zusammenhang ist eventuell dadurch zu konstruieren, daß die Lagerung des Baggergutes als eine grundlegende Umgestaltung des Geländes gewertet wird, die das Grundstück rechtlich aus den alten Eigentumsverhältnissen herauslöst und in ein Übergangsstadium versetzt. Daß das Enteignungsrecht an anderer Stelle auf eine grundlegende Umgestaltung durchaus Rücksicht nimmt und daraus eine Lockerung der alten Rechtsverhältnisse herleitet, zeigt z. B. § 102 Abs. 4 BBauG. Nach dieser Bestimmung kann die Rückenteignung trotz Vorliegens aller sonstigen Voraussetzungen dann abgelehnt werden, wenn das Grundstück erheblich verändert worden ist. Als Veränderung im Sinne dieser Vorschrift gelten rechtliche und tatsächliche Umgestaltungen<sup>102</sup>. Gleichwohl läßt sich aus dem Gedanken des § 102 Abs. 4 BBauG für das vorliegende Problem nichts gewinnen. Die Einschränkung bezieht sich nämlich auf eine schon

<sup>101</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1968, BVerfGE 24, 367 ff., 407.

<sup>102</sup> SCHMIDT-ASSMANN, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 102 Rdnr. 32; SCHÜTZ-FROHBERG, BBauG, § 102 Anm. IV 3; DITTUS-ZINKAHN, BauLBG, § 51 Anm. 8.

vorher legal umgestaltete Eigentumssituation. Es geht folglich um eine Begrenzung der sekundären Phase der Rückabwicklung, während es im vorliegenden Falle darum gehen müßte, für die primäre Phase des Eingriffs eine höhere Intensität desselben zu rechtfertigen. Begrenzungen in der Rückabwicklung fehlgeschlagener Rechtsvorgänge sind der Rechtsordnung auch sonst nicht fremd. Sie folgen dem statischen Gedanken der Besitzstandswahrung. Das vorliegende Problem dagegen zielt auf den dynamischen Aspekt der Ausdehnung einer bisher in dieser Form nicht bestehenden Eingriffsbefugnis. Das sind unvergleichbare Fallgestaltungen. Für eine Vollenteignung gibt der Gedanke der grundlegenden tatsächlichen Veränderung folglich nichts her. Hier bleibt es bei der Grundentscheidung des Zivilrechts, die das von Art. 14 GG geschützte Rechtstitel des Eigentums prägt und der zufolge die Verbindung beweglicher Sachen mit einem Grundstück die Eigentumslage an letzterem nicht verändert.

Die grundlegende tatsächliche Umgestaltung berechtigt den Staat auch nicht, aus einem „wohlverstandenen“ Interesse des Betroffenen selbst sogleich zur Vollendung zu schreiten. Es mag sein, daß das Aufbringen des Baggergutes für den Betroffenen neben der vorübergehenden Belastung eine dauernde Nutzungsbeeinträchtigung darstellt, weil er das Grundstück wegen veränderter Bodenverhältnisse künftig z. B. landwirtschaftlich schlechter nutzen kann. Ein solcher Tatbestand berechtigt jedoch den Enteignungsbegünstigten nicht, sogleich auf das Ganze zu gehen. Die angemessene Regelung ist solchenfalles vielmehr die Normierung eines Übernahmeanspruchs, der dem Enteignungsbetroffenen die Wahl beläßt, die Beeinträchtigung hinzunehmen oder sich seinerseits von dem Eigentum insgesamt zu trennen (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 3 i. V. § 11 E-HafenEG).

## *2. Lockerung der Rechtsverhältnisse*

Wird die Ablagerung des Baggergutes rechtlich durch die Belastung des Grundeigentums mit einem beschränkten dinglichen Recht abgesichert, so stellt auch dieser Eingriff allerdings schon eine Lockerung der bisherigen Rechtsverhältnisse dar. Man könnte daher überlegen, ob nicht dieser Umstand geeignet ist, die Erforderlichkeit auch der Vollenteignung schon für die Lagerung zu begründen.

Nun ist der Gedanke, eine ohnehin eintretende Änderung der Rechtsverhältnisse zum Anknüpfungspunkt für weiterreichende Anforderungen zu machen, dem öffentlichen Bodenrecht nicht fremd. Auf dieser Über-

legung beruhen etwa die gesetzlichen Vorkaufsrechte der öffentlichen Hand, die die Veräußerungsbereitschaft des Alteigentümers zum Anlaß nehmen, um ein Eingriffsinstrument anzusetzen<sup>103</sup>.

Bei näherem Zusehen ist jedoch auch dieser Gedanke nicht in der Lage, die Vollenteignung anlässlich der Lagerung von Baggergut tragfähig zu begründen. Bei den Vorkaufsrechten ist es nämlich der Eigentümer selbst, der die Änderung der Verhältnisse anstrebt. An den von ihm geschaffenen Tatbestand erst knüpft die Rechtsordnung an und leitet daraus eine insgesamt zumutbare Auswechslung des Grunderwerbers ab. Die Rechtsbeeinträchtigung anlässlich der Lagerung von Baggergut dagegen ist ein Tatbestand, an dem der Alteigentümer nur passiv beteiligt ist. Nicht er ist es, der die ohnehin eintretende Lockerung der Rechtsverhältnisse veranlaßt. In einem solchen Falle von dem geringeren Eingriff auf die Zulässigkeit des stärkeren Eingriffs schließen zu wollen, wäre ein grober Verstoß gegen das Erforderlichkeitsprinzip. Gesichtspunkte einer administrativen Verfahrenserleichterung durch schlagartige Schaffung einer umfassenden Lösung vermögen die Notwendigkeit des Eingriffs in diesen Fällen nicht darzutun.

### *3. Bedürfnisse einer extensiven Bodenvorratspolitik*

Ist die Ablagerung von Baggergut nach alledem ein isolierter Eingriff, der die Vollenteignung nicht rechtfertigt, so bleibt nur übrig, eine gleichwohl angestrebte Vollenteignung mit den Bedürfnissen einer extensiven Bodenvorratspolitik direkt zu begründen. Die Lagerung von Baggergut wird dann zum bloßen Akzidentale des Vorgangs.

Für eine extensive Bodenvorratspolitik lassen sich eine Reihe beachtlicher Gründe aufführen:

- der geringe Bestand an Vorratsflächen, den Hamburg im Vergleich zu anderen Hafenstädten im Hafengebiet besitzt;
- die Notwendigkeit, auf die Wünsche ansiedlungswilliger Unternehmen – oft solcher mit internationalen Alternativen der Standortwahl – schnell reagieren zu können;
- der Ausgleich von Lagenachteilen, die aus der Randlage zu anderen Wirtschaftszentren resultieren.

Trotz dieser Gründe läßt sich eine Vollenteignung aus Anlaß der isolierten Lagerung von Baggergut nicht begründen. Es werden solchenfalls

<sup>103</sup> Vgl. SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 204 ff., 206.

nämlich zwei Vorgänge miteinander verknüpft, deren Strukturen so deutlich voneinander abweichen, daß ein sachlich gerechtfertigtes Junktim zwischen ihnen nicht konstruiert werden kann: Die isolierte Ablagerung von Baggergut – und nur um diese geht es im vorliegenden Untersuchungszusammenhang! – hat sich in der Auswahl der Lagerflächen an den technischen Notwendigkeiten des Transports der Erdmassen zu orientieren. Die Lagerflächen werden folglich nach Gesichtspunkten auszuwählen sein, die von einer systematischen Hafenerweiterung und der durch sie bestimmten Reihenfolge der Inanspruchnahme nicht berührt werden. § 15 Abs. 3 Satz 2 E-HafenEG idF. November 1979 sieht für die Ablagerung denn auch nur eine Darlegungspflicht dahingehend vor, „daß das Planungsgebiet zu dem Bereich gehört, der für die Fortführung der Aufhöhungs- und Hafenausbaumaßnahmen ansteht“. Eine solche Darlegung aber ist praktisch nicht mehr als eine Wiederholung der gesetzlichen Zwecke, denen das Hafenerweiterungsgebiet ohnehin dient. Eine Verbindung gerade zu den in Anspruch genommenen Teilen des Hafenerweiterungsgebiets einerseits und den künftigen Maßnahmen einer systematischen Hafenerweiterung läßt sich daraus nicht konstruieren. Wollte man gleichwohl an die Ablagerung von Baggergut die Vollenteignung knüpfen, so müßte das dazu führen, daß Grundeigentümer, deren Flächen für eine systematische Hafenerweiterung erst wesentlich später gebraucht werden, ihr Eigentum früher verlören als solche Eigentümer, deren für die Lagerung des Baggergutes weniger geeignete Flächen für eine systematische Hafenerweiterung früher anstehen.

Mit dem enteignungsrechtlichen Erforderlichkeitsprinzip läßt sich die Vollenteignung folglich nicht vereinbaren. Die „makroökonomischen“ Gründe für eine extensive Bodenvorratspolitik zeigen hier eine Schwäche in ihrer Fähigkeit, individuelle Rechtspositionen im Schutzbereich des Art. 14 GG zu überwinden. Von den Maßstäben, die das Bundesverwaltungsgericht an die sachliche Rechtfertigung von Planfeststellungen und die das Bundesverfassungsgericht an die Erforderlichkeit von enteignenden Maßnahmen der öffentlichen Hand legt, weicht die Vollenteignung für die isolierte Lagerung von Baggergut so stark ab, daß eine gleichwohl vorgenommene gesetzliche Normierung mit erheblichen Risiken einer verfassungsgerichtlichen Korrektur belastet ist. Von ihrer Einführung wird daher nachhaltig abgeraten.

#### 4. KAPITEL

### DIE GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit das untersuchte Planungs- und Enteignungsinstrumentarium landesgesetzlich normiert werden kann, ohne mit Bundeszuständigkeiten in Kollision zu geraten. Nicht Gegenstand der Untersuchungen ist es dagegen, ob und inwieweit auch alle anderen Vorschriften des E-HafenEG kompetenzgerecht sind. Ein solches allumfassendes Urteil ließe sich nämlich nur auf Grund einer Kette von Einzelaussagen treffen, die ihrerseits ins Detail gehende Analysen der Wirkungszusammenhänge der einzelnen anderen Gesetzesvorschriften voraussetzen und damit den Rahmen des vorliegenden Gutachtens sprengen würden.

#### A. Das Problem der Seehäfen in den Kompetenzkatalogen des Bundes ( Art. 74 Nr. 21 GG )

##### I. Die Grundlage des Kompetenzgefüges

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verliehen hat. Die Art der Verleihung und die davon ausgehende Sperrwirkung sind unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob es sich um die ausschließliche oder die konkurrierende Bundeskompetenz handelt. Da die vom E-HafenEG geregelte Materie sich auch bei weitester Ausdeutung keiner der in Art. 73 GG aufgeführten Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zuordnen läßt, können Probleme nur aus den Materien der konkurrierenden Bundeszuständigkeiten (Art. 74 GG) erwachsen. Für diesen Kompetenztyp haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Eine Sperre für die Landesgesetzgebung wird hier also nur unter zwei kumula-

tiven Voraussetzungen ausgelöst, nämlich soweit der Bund seinerseits eine Gesetzgebungskompetenz besitzt *und* von ihr Gebrauch gemacht hat<sup>104</sup>.

Zu überlegen ist, inwieweit für die bezeichneten Materien des E-Hafen-EG durch Art. 74 Nr. 21 GG in Verbindung mit dem hierauf gestützten Bundeswasserstraßengesetz – WaStrG – vom 2. April 1968 (BGBl. II S. 173) eine Regelungssperre für den Landesgesetzgeber errichtet worden ist<sup>105</sup>. Nach Art. 74 Nr. 21 hat der Bund die Gesetzgebungsbefugnis für: „die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“.

Das WaStrG münzt diese Befugnis aus und stellt für den Ausbau von Bundeswasserstraßen in §§ 14 ff. ein Planfeststellungsverfahren zur Verfügung, an das sich eine ihrerseits auf Art. 74 Nr. 14 GG gestützte Enteignungsregelung anschließt.

## II. Die Ausklammerung der Seehäfen aus Art. 74 Nr. 21 GG

Trotz der sachlich zwischen dem E-HafenEG und dem WaStrG bestehenden Parallelen wird der Stadt Hamburg die Gesetzgebungszuständigkeit jedoch nicht versperrt. Für den *Seehafen* Hamburg kann dieses festgestellt werden, ohne daß der Streit um die wasserwegerechtlich und die wasserwirtschaftlich bestimmten Planfeststellungsverfahren hier dargelegt werden muß<sup>106</sup>, und ohne daß die gesetzgebungsrechtlichen Konsequenzen des § 45 Abs. 5 WaStrG und der darin vorbehaltenen anderen Rechtsvorschriften zu erörtern sind. Es fehlt nämlich, um der Stadt Hamburg gegenüber eine Kompetenzsperre auszulösen, bereits an der ersten Voraussetzung des Art. 72 Abs. 1 GG, einer für den Bund bestehenden Zuständigkeitsnorm. Zwar ist es in der Kommentarliteratur anerkannt, daß die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. 74 Nr. 21 weit auszulegen sind<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Vgl. ausführlich v. MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. 2, 1966, Art. 72 Anm. III 1.

<sup>105</sup> Vgl. zur Basierung des WaStrG auf Art. 74 Nr. 21 GG FRIESECKE, Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 1971, Einleitung Rdnr. 7; allgemein Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Oktober 1962, BVerfGE 15, 1 ff., besonders 9-16.

<sup>106</sup> Vgl. zu diesem Streit BREUER, Die Bundeswasserstraßen im Spannungsfeld der Wasserwege- und Wasserwirtschaftskompetenzen von Bund und Ländern, DVBl. 1974, 268 ff.

<sup>107</sup> v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 74, Anm. XLI 1; v. MÜNCH, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 1978, Art. 7, Rdnr. 101.

*Seehäfen* sollen jedoch von einer Einbeziehung in die Tatbestandsmerkmale ausgeklammert bleiben<sup>108</sup>. Die Ausnahme der Seehäfen läßt sich eindeutig aus der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Nr. 21 GG belegen. In den Beratungen des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzungen des Parlamentarischen Rates ist nämlich erörtert worden, ob man nicht auch die Seehäfen in Art. 74 Nr. 21 aufnehmen sollte. Dieses ist jedoch ausdrücklich abgelehnt worden, weil man zur Überzeugung gelangte, daß die gesetzliche Regelung der Seehäfen ausschließlich Landessache sei. Im Kurzprotokoll der 7. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates vom 23. November 1948 (S. 11) heißt es zu einem entsprechenden Bericht des Abgeordneten Dr. Laforet: „Der Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung habe ‚die Seehäfen‘ absichtlich im Kompetenzkatalog nicht aufgeführt, da er auf Grund von Darlegungen der Vertreter der Hansestädte Hamburg und Bremen zu der Überzeugung gekommen sei, daß die gesetzliche Regelung der Seehäfen ausschließlich Landessache sei“<sup>109</sup>. In den weiteren Beratungen ist – soweit ersichtlich – dieser Punkt dann nicht noch einmal aufgenommen worden. Die Ausklammerung der Seehäfen war vielmehr beschlossene Sache und ist es geblieben.

Nun ist die historische Interpretation zwar *ein* Mittel des rechtswissenschaftlichen Auslegungskanons. Doch besteht auch nach anderen Gesichtspunkten, insbesondere denen der teleologischen Interpretation kein Grund, Art. 74 Nr. 21 GG künftig anders auszulegen, als es bei seiner Schaffung vorgesehen war. Vielmehr streiten gerade *für* die Ausklammerung der Seehäfen aus der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach wie vor wichtige Gründe: Die Belange der großen deutschen Seehäfen Bremen und Hamburg, die dem Parlamentarischen Rat erkennbar als Repräsentanten und Leitbilder für die Kompetenzbegrenzung des Bundes galten, sind so individuelle Phänomene, daß sie sich einer bundeseinheitlichen Regelung entziehen. Im verminderten Maße gilt das auch für die Seehäfen der Küstenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In den Fällen der beiden Hansestädte ist das jedoch besonders deutlich, weil hier die Stadtstaatsituation, die den Hafen ganz anders als in den Flächenländern in den Mittelpunkt rückt, die Sonderstellung unterstreicht. Eine gesetzliche Regelung des Hafens als Gesamtgefüge und Entwicklungsaufgabe ist daher ein Vorgang, der vielfach und sehr intensiv durch die be-

<sup>108</sup> So ausdrücklich v. MANGOLDT-KLEIN, aaO.; MODEL, Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1952, S. 90.

<sup>109</sup> Vgl. ferner die Darstellung bei DOEMMING-FÜSSLEIN-MATZ, Entscheidungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR N. F. Bd. 1, 1951, S. 545-552, bes. 548.

sonderen Züge der beiden Hansestädte bestimmt ist. Wären die Seehäfen nicht schon aus den Katalogbestimmungen des Art. 74 Nr. 21 GG ausgenommen, so müßte eine bundesgesetzliche Regelung mindestens in den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 scheitern. Art. 72 Abs. 2 GG hat in der bisherigen verfassungsgerichtlichen Judikatur zwar keine klare Begrenzungswirkung entfalten können. Der dem Bundesgesetzgeber eingeräumte Spielraum wird jedoch eindeutig dann überschritten, wenn eine bundeseinheitliche Lösung merklich mehr stören als nützen würde, wie das für ein konkret landesbezogenes Objektgesetz angenommen werden müßte<sup>110</sup>. Nach alledem kann der Planungs- und Enteignungsregelung des WaStrG schon aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Sperrwirkung gegenüber einer landesgesetzlichen Projektplanung des Seehafens Hamburg entnommen werden.

## B. Die städtebauliche Kompetenzproblematik (Art. 74 Nr. 14 und 18 GG)

### I. Die Bundeskompetenz für das Städtebaurecht

Nach Art. 74 Nr. 18 besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz unter anderem für das Bodenrecht. Auf dieser Basis ist nach Maßgabe des verfassungsgerichtlichen Baurechtsgutachtens<sup>111</sup> in den letzten beiden Jahrzehnten ein modernes Städtebaurecht geschaffen worden, das ein ausgefeiltes Planungsinstrumentarium und gemäß Art. 74 Nr. 14 GG Regelungen der städtebaulichen Enteignung einschließt<sup>112</sup>. Niedergelegt ist dieses Recht im Bundesbaugesetz und im Städtebauförderungsgesetz, die selbst und in den zu ihnen ergangenen Verordnungen, insbesondere in

<sup>110</sup> Vgl. zur Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 2 bei der Ausgestaltung des Planungsrechts allgemein SCHMIDT-ASSMANN, Die Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1977, S. 29 f.

<sup>111</sup> Bundesverfassungsgericht, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407 ff.

<sup>112</sup> Zu den Bundeskompetenzen für die gesetzliche Regelung der städtebaulichen Planung und der Stadtentwicklungsplanung SCHMIDT-ASSMANN, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, in: Raumplanung – Entwicklungsplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1972, S. 101 ff., besonders 109-118.

der Baunutzungsverordnung – BNVO – idF. der Bekanntmachung vom 15. September 1977 (BGBl. I S. 1763) Regelungen vorhalten, die für Hafentwicklungsmaßnahmen bedeutsam sein können.

## II. Vergleich mit dem Entwurf des Hafentwicklungsgesetzes

Vergleicht man diese Vorschriften des allgemeinen Städtebaurechts mit dem E-HafenEG, so zeigt sich jedoch, daß auch das Städtebaurecht die Stadt Hamburg nicht daran hindert, die vorgesehenen Regelungen in einem Hafentwicklungsgesetz zu treffen. Trotz gewisser Ähnlichkeiten der äußeren Erscheinungsform weichen die Regelungsmaterien so sehr voneinander ab, daß von einer erschöpfenden bundesgesetzlichen Kodifikation nicht gesprochen werden kann und folglich die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG nicht ausgelöst wird<sup>113</sup>. Auch hier ist es der durch die Individualität des Objekts geprägte Charakter des E-HafenEG als eines fachlichen Sonderplanungsgesetzes, der eine zulässige Konkurrenz zum allgemeinen Städtebaurecht nicht eintreten läßt. Das zeigt ein Vergleich mit den Regelungen des StBauFG und des BBauG.

### 1. *Kein Ausschluß durch das StBauFG*

Das StBauFG stellt in den §§ 53-63 speziell für Entwicklungsmaßnahmen ein eigenständiges bodenordnendes Instrumentarium zur Verfügung. Diese Vorschriften enthalten jedoch keine Basis, um Hafentwicklungsmaßnahmen in der Art des E-HafenEG durchzuführen. Die vom StBauFG vorgesehenen Entwicklungsmaßnahmen beziehen sich nämlich auf die Schaffung neuer Orte und den Ausbau vorhandener Orte durch eine gezielte Siedlungsentwicklung. Es geht also, wie § 1 Abs. 3 deutlich zeigt, um normale städtebauliche Sachverhalte mit der bei ihnen üblichen Mischung von Wohn- und Arbeitsstätten, nicht aber um den großflächigen gezielten und allein dieses Objekt in den Vordergrund rückenden Ausbau eines Seehafens. Das StBauFG stellt mit seinen Entwicklungsmaßnahmen auf typische Vorgänge der Siedlungsentwicklung ab, während es für die Entwicklung des Hamburger Hafens wichtig ist, die öffentliche Aufgabe,

<sup>113</sup> Vgl. v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 72 Anm. III 2 d: „Selbst daraus, daß der Bundesgesetzgeber eine Materie in kodifizierter Form regelt, ist nicht mit Sicherheit zu schließen, daß er eine erschöpfende Regelung beabsichtigt hatte“.

den anstaltlichen Charakter und überhaupt das Objekt Hafen in den Mittelpunkt zu rücken.

## 2. Kein Ausschluß durch das BBauG

Auch das Planungs- und Plandurchführungsinstrumentarium des BBauG stellt hinsichtlich der vom E-HafenEG vorgesehenen Hafentwicklung keine erschöpfende Regelung dar.

### a) Planungsinstrumentarium

Zwar kennt auch das Städtebaurecht eine planerische Ausweisung von Häfen. Im Flächennutzungsplan können sie nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BBauG dargestellt werden. Verbindliche Festlegungen im Bebauungsplan sind nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 möglich. Die BNVO nennt Hafengebiete in § 11 Abs. 2 ausdrücklich und reiht sie in die Kategorie der sonstigen Sondergebiete ein. Diese Vorschriften sollen jedoch die sondergesetzliche Planung von Häfen überregionaler Bedeutung nicht ausschließen. Das ist in der amtlichen Begründung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Bau-nutzungsverordnung von 1977 durch die Bundesregierung ausdrücklich bestätigt worden<sup>114</sup>. Durch die Aufnahme einer Ausweisung für Wasserflächen in den Katalog des § 9 Abs. 1 BBauG durch die Baugesetz-novelle von 1976 hat sich also nichts an der Tatsache geändert, daß das Städtebau-recht insoweit keine erschöpfende, sondern eine subsidiäre Regelung vor-hält. Die Neufassung des § 9 Abs. 1 Nr. 16 hat den Nachrang der städte-baulichen Regelung vor spezialgesetzlichen Normierungen noch einmal bestätigt<sup>115</sup>. Der vom Bundesverwaltungsgericht<sup>116</sup> schon vor der Baugesetz-novelle von 1976 herausgearbeitete subsidiäre Charakter wasserrecht-licher Festsetzungen in einem Bebauungsplan gegenüber spezialgesetzlicher Ausweisung ist durch den Vorbehalt eines Vorrangs anderweitiger Regelung in § 9 Abs. 1 Nr. 16 n. F. besonders unterstrichen worden<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Bundesrats-Drucks. 261/77 zu § 11, S. 35.

<sup>115</sup> SCHLICHTER, in: SCHLICHTER-STICH-TITTEL, BBauG, § 9 Rdnr. 20.

<sup>116</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. August 1973, DÖV 1974, 200 f.; Urteil vom 5. Juli 1974, DÖV 1974, 814 ff., 815.

<sup>117</sup> GRAUVOGEL, in: Kohlhammer-Kommentar, BBauG, § 9 Anm. II 16 d; BIELENBERG-DYONG, Die Novellen zum Bundesbaugesetz, 2. Aufl. 1977, Rdnr. 42, S. 255.

Nach wie vor können also die Ausführungen Bielenbergs, der sich speziell mit der Konkurrenz zwischen dem Hamburger Hafenerweiterungsgesetz von 1961 und den bauplanerischen Ausweisungen nach §§ 5, 9 BBauG a. F. beschäftigt, als zutreffend gelten<sup>118</sup>.

Nachdem auch der Bundesgerichtshof<sup>119</sup> diese Auffassung bestätigt hat, ist mit der ganz herrschenden Ansicht davon auszugehen, daß das Städtebaurecht eine sondergesetzliche Planung nach Maßgabe des E-HafenEG nicht ausschließt.

## b) Regelungen über die Enteignung

Ebenso sperren die Regelungen des Bundesbaugesetzes über die Enteignung die im E-HafenEG vorgesehenen Vorschriften nicht. Kraft des ausdrücklichen Vorbehalts in § 85 Abs. 2 Nr. 1 bleiben nämlich Vorschriften über die Enteignung zu anderen als den in Abs. 1 genannten Zwecken unberührt. Das gilt sowohl für ältere Bundesgesetze wie für Landesgesetze. Nicht ausgeschlossen werden folglich Enteignungen, die Zwecken des Verkehrs, der Energiewirtschaft oder dem Wasserbau dienen, selbst wenn die entsprechenden Gesetze einen direkten Bezug zum Städtebau haben und ebensogut als ein Sektor des Städtebaus verstanden werden könnten<sup>120</sup>. Speziell für das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 hat der Bundesgerichtshof diese Auffassung jüngst bestätigt<sup>121</sup>.

Nach alledem ist für den aufgezeichneten Untersuchungsbereich festzustellen, daß es der Stadt Hamburg nicht verwehrt ist, die vorgesehenen Regelungen durch Landesgesetz zu treffen.

<sup>118</sup> ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 9 Rdnr. 4: „Schließlich stellt sich die Frage, ob für Zwecke, die nicht oder jedenfalls nicht überwiegend städtebaulicher Art sind, landesrechtliche Regelungen mit besonderen Vorschriften über Planung, aber auch über Vorkaufsrechte und Veränderungssperren sowie über das Enteignungsverfahren zulässig sind. Die Frage ist zu bejahen“.

<sup>119</sup> Urteil vom 8. März 1979, AU S. 4; früher schon HansOLG, Urteil vom 25. 11. 1977, AU S. 9; OVG Hamburg, Beschluß vom 23. Oktober 1974, AU S. 20 f.

<sup>120</sup> SCHMIDT-ASSMANN, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 85 Rdnr. 6; BREUER, in: SCHRÖDTER, Bundesbaugesetz, 4. Aufl., 1980, § 85 Rdnr. 14; HAAS, DVBl. 1961. 257 ff., 258 f.; vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Februar 1978, BauR 1978. 378 ff., 381; STICH, in: SCHLICHTER-STICH-TITTEL, BBauG, § 85, Rdnr. 27, 28; Bundesgerichtshof, Urteil vom 1. Juni 1978, BauR 1979, 146 ff., 147 f.

<sup>121</sup> Bundesgerichtshof, Beschluß vom 8. November 1979, AU S. 5; ferner BIELENBERG, in: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, § 9 Rdnr. 4.

# KURZFASSUNG DES RECHTSGUTACHTENS

## I.

### Konzept des E-HafenEG und Gesetzeskompetenzen

1. Der Entwurf des Hafentwicklungsgesetzes – im folgenden abgekürzt E-HafenEG – weist das Gesetz als ein teils selbstplanendes, teils zu administrativer Planung ermächtigendes projektbezogenes Fachgesetz aus, das zur zeitlichen Abstimmung der Entwicklungsmaßnahmen ein eigenständiges planerisches Instrumentarium und zur dauerhaften Sicherung der Hafenzwecke ein eigenständiges bodenrechtliches Konzept enthält.

2. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nicht gehindert, ein solches Landesgesetz zu erlassen:

a) Bei Schaffung des Art. 74 Nr. 21 GG ist bewußt darauf verzichtet worden, dem Bund die Gesetzesbefugnis für die Materie „Seehäfen“ zu geben.

b) Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG) und für die städtebauliche Enteignung (Art. 74 Nr. 14 GG) und die darauf gestützten Kodifikationen (Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz) sperren den Erlaß des E-HafenEG nicht, weil sie allgemeines Städtebaurecht enthalten, nicht aber Regelungen einer auf ein bestimmtes Objekt bezogenen Fachplanung. Das gilt für die planerische Ausweisung des Hafengebiets (§ 9 Abs. 1 BBauG) ebenso wie für diesbezügliche Enteignungen (§ 85 Abs. 2 Nr. 1 BBauG).

3. Für das Entwicklungsinstrumentarium des E-HafenEG ist eine planungsorganisatorisch sinnvolle und verfassungsrechtlich unbedenkliche Verzahnung der zur Verfügung gestellten Rechtsinstitute wichtig. Im Ablauf der Entwicklungsmaßnahmen kommt dabei der vorbereitenden Herrichtung des Geländes besondere Bedeutung zu. Das planungsrechtlich dafür vorgesehene Planfeststellungsverfahren (§ 15 E-HafenEG) und

die darauf gestützte Enteignungsbefugnis (§16 Nr. 1, 2 E-HafenEG) sind daher Schaltstellen des Instrumentariums.

## II.

### Außer-enteignungsrechtliche Wirkungen der Planfeststellung

4. Das für Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung vorgesehene Planfeststellungsverfahren (§ 15 E-HafenEG) ist bedeutsam zum einen wegen seiner *außer-enteignungsrechtlichen* Wirkungen. Seine Bedeutung liegt darin, daß es über die Zulässigkeit der vorbereitenden Herrichtung unter den Aspekten der Umwelt einschließlich der Belange der Nachbarschaft zusammenfassend und abwägend zu entscheiden hat.

5. Die gesetzliche Vorzeichnung, die die Planfeststellung nach § 15 im E-HafenEG erfährt, genügt den Anforderungen, die die Lehre vom Gesetzgebungsvorbehalt an die gesetzliche Begründung administrativer Planungsbefugnisse stellt.

6. Aus rechtsstaatlichen Überlegungen ist die planerische Einbindung dieses Entwicklungsabschnitts in ein Planfeststellungsverfahren zu begrüßen, weil dadurch das administrative Verfahren und der gerichtliche Rechtsschutz klare Konturen erhalten, insbesondere die Beteiligung anderer Planungsträger und der Öffentlichkeit gesichert wird (§ 73 HmbVwVfG).

7. Obwohl Planfeststellungen üblicherweise abschließende Verfahrensstufen darstellen, ist die in § 15 E-HafenEG entwickelte Lösung nicht schon wegen der Rechtsform (Verwaltungsakt) ungeeignet, die vorbereitende Herrichtung phasenangemessen zu erfassen.

8. Die allgemeinen Lehren zum Umfang einer planerischen Abwägung verbieten die in § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG vorgesehene Begrenzung der Abwägung auf die „von den Vorbereitungsmaßnahmen“ berührten Belange nicht schlechthin. Entscheidend ist, daß auf Grund einer begrenzten Abwägung nur solche Punkte verbindlich festgelegt werden, die von dem verarbeiteten Abwägungsmaterial sachlich getragen werden.

9. Die *direkten* Folgewirkungen der Planfeststellung (Gestattung des Vorhabens, Gestaltung der nachbarrechtlichen Beziehungen) sind durch

die nach § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG begrenzte Abwägung umfangmäßig gedeckt.

10. Die mit diesen Wirkungen verbundenen Eingriffe finden ihre planerische Rechtfertigung in den Erläuterungen nach § 15 Abs. 2 E-HafenEG. Bei der Anwendung des Gesetzes ist darauf zu achten, daß diese Erläuterungspflicht strikt erfüllt wird.

11. Die Erfüllung der Erläuterungspflicht wird nicht ohne Bedarfsprognosen auskommen können. Das Risiko einer nachträglich gerichtlichen Korrektur von Prognosen sollte nicht überschätzt werden. Keinesfalls darf die Furcht vor diesem Risiko dazu führen, die Erläuterungen nach § 15 Abs. 2 E-HafenEG in vagen und globalen Sentenzen verschwimmen zu lassen.

12. Wegen der begrenzten Abwägung kann das Verfahren nach § 15 keine Konzentrationswirkung für die nach anderen Gesetzen notwendigen Fachplanungen (Planfeststellungen) entfalten. Die in § 15 Abs. 4 S. 2, § 19 Abs. 1 E-HafenEG vorgesehene Begrenzung der sonst üblichen Konzentrationswirkung einer Planfeststellung (§ 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 HmbVwVfG) ist planungsrechtlich daher unbedingt notwendig.

13. Die nicht bindende Vorberücksichtigung von Belangen der Wasserwirtschaft und der Landeskultur, die in einem späteren wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren nochmals zu gewichten sind, ist planungssystematisch sinnvoll und rechtlich nicht zu beanstanden.

14. Bedenken gegen die begrenzte Abwägung nach § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG ergeben sich daher nicht wegen der direkten (LS 9), wohl aber wegen der *indirekten* tatsächlichen Folgewirkungen der Planfeststellung. Wird nämlich die vorbereitende Herrichtung in einer bestimmten Weise durchgeführt, so entfalten die getätigten Maßnahmen ein faktisches Gewicht, das sachgebotene Korrekturen und Änderungen des Projekts in späteren Verfahrensabschnitten erheblich beschränkt.

15. Nach den zu Teilgenehmigungen und Vorbescheiden im Immissionsschutzrecht gesammelten Erkenntnissen zwingt dieser Umstand dazu, die *Grundlinien* des Endausbaues (Grundzüge der Planung für die vorgesehene Nutzung) schon bei der Abwägung nach § 15 E-HafenEG mit zu bedenken. Die Abwägungsbegrenzung in § 15 Abs. 1 S. 2 E-HafenEG ist aus diesem Grund zu rigoros formuliert.

16. Eine Endausbauplanung dagegen braucht – was die außer-enteignungsrechtlichen Wirkungen der Planfeststellung betrifft (vgl. LS 25) – im Zeitpunkt der Abwägung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht vorzuliegen. Planungswissenschaftlich muß von ihrer vorzeitigen Aufstellung sogar nachdrücklich abgeraten werden.

### III.

#### Enteignungsrechtliche Wirkung der Planfeststellung und Fassung des Enteignungstatbestandes

17. Die Planfeststellung nach § 15 entfaltet neben den bisher behandelten Wirkungen speziell enteignungsrechtliche Wirkungen: Sie ersetzt einen Enteignungsplan, ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen (§ 16 Nr. 1 E-HafenEG) und entscheidet über die zeitliche Erforderlichkeit der Enteignung (§ 16 Nr. 2 E-HafenEG).

18. Obwohl es sich bei der vorbereitenden Herrichtung zunächst nur um vorübergehende Maßnahmen handelt, ist wegen der Komplexität der Entwicklungsvorgänge die Vollenteignung der Grundstücke verfassungsrechtlich zulässig, weil eine Durchführung dieser Maßnahmen auf der Grundlage beschränkter dinglicher Zugriffsrechte keine verfahrensadäquate Alternative darstellt.

19. Es ist im Ergebnis eigentumsrechtlich auch nicht zu beanstanden, daß das E-HafenEG dauerhaftes Eigentum der öffentlichen Hand anstrebt und eine Privatisierung der Flächen nach der Nutzungsvorbereitung grundsätzlich nicht kennt. Dieses bodenrechtliche Konzept einer mittelbaren Nutzungssteuerung über die Einräumung zeitlich befristeter obligatorischer Nutzungsrechte ist mit Rücksicht auf den institutionellen Gehalt des Art. 14 GG zwar nicht unbedenklich. Es läßt sich aber in dem vorgesehenen Umfang rechtfertigen, weil die Entwicklung und Unterhaltung eines Welthafens eine öffentliche Aufgabe ist, die schnell auf Änderungen der ökonomischen oder verkehrstechnischen Rahmenbedingungen reagieren muß. Eine private Eigentumsstruktur dagegen kann die notwendige Anpassungsfähigkeit nicht dauerhaft sichern.

20. Die Enteignung von Flächen für Hafenindustrie bestimmt sich nach den Grundsätzen über die Enteignung zugunsten Privater. Solche Enteignung

nungen sind in der Geschichte des Enteignungsrechts seit langem bekannt und werden auch vom derzeitigen Recht, z. B. dem Städtebaurecht anerkannt. Entscheidend ist jedoch auch in diesen Fällen, daß die Enteignung aus Gründen des *öffentlichen* Wohles erfolgt. Nur das angestrebte öffentliche Wohl, nicht dagegen privatunternehmerische Präferenzen der Standortwahl rechtfertigen den Eigentumsentzug.

21. Zum Zwecke industrieller Nutzung darf danach im Hafengebiet enteignet werden, wenn dadurch speziell hafenzweckbezogene Zwecke (originäre Hafenzwecke, Auslastung der Infrastruktur, Sicherung eines festen Einzugsgebiets) verfolgt werden. Die Definition der Hafenindustrie in § 1 Abs. 4 S. 2 E-HafenEG genügt unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten diesen Anforderungen nicht, weil sie auf unternehmerische Standortpräferenzen abstellt.

22. Außerdem muß gesichert sein, daß das für Hafenzwecke enteignete Gelände diesen Zwecken dauerhaft nutzbar erhalten bleibt. Das bodenrechtliche Konzept mittelbarer Nutzungssteuerung durch Vergabe beschränkter Nutzungsrechte (LS 19) findet hierin eine zusätzliche Rechtfertigung.

23. Bereits die Planfeststellung nach § 15 E-HafenEG entscheidet auch über die *zeitliche* Notwendigkeit der Enteignung (§ 16 Nr. 2 E-HafenEG). Das ist bei außer-enteignungsrechtlichen Planfeststellungen zwar unüblich, widerspricht aber nicht dem verfassungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot.

24. Die bei Maßnahmen der vorbereitenden Herrichtung zu erwartenden Schwierigkeiten der Geländebeschaffung gestatten es, mit der Durchführung der Enteignung sogleich zu beginnen, wenn ein bestandskräftiger oder mindestens ein vollziehbarer Planfeststellungsbeschluß vorliegt.

25. Auch das enteignungsrechtliche Erforderlichkeitsgebot verlangt nicht, im Zeitpunkt der Enteignung bereits eine Endausbauplanung zur Hand zu haben, um die Verwirklichungschancen der Entwicklungsmaßnahmen darzutun (vgl. LS 16).

26. Desgleichen verbietet das Fehlen anderer Planfeststellungen und Genehmigungen (§ 15 Abs. 4 S. 1 E-HafenEG) die Enteignung nicht. Entscheidend für die zeitliche Erforderlichkeit ist vielmehr, daß die Verwirklichung des Projekts materiell gesichert ist. Die Erläuterungspflicht nach

§ 15 Abs. 2, die Kenntnis der Grundzüge der weiteren Planung (vgl. LS 15) und die Projektdurchführung in öffentlicher Verantwortung vermögen im Regelfalle hinreichende Verwirklichungsaussichten zu gewährleisten.

27. Die Entscheidung über die zeitliche Erforderlichkeit der Enteignung im Planfeststellungsverfahren nach § 15 ist auch aus dem Gesichtspunkt einer phasenadäquaten Entscheidungsstrukturierung und aus Rechtsschutzrücksichten nicht zu beanstanden.

#### I V .

#### E n t e i g n u n g z u r L a g e r u n g v o n B a g g e r g u t

28. Eine Vollenteignung von Flächen im Hafenerweiterungsgebiet zum Zwecke der isolierten Lagerung von Baggergut läßt sich trotz einiger beachtlicher Gründe vor dem verfassungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot nicht rechtfertigen. Eine entsprechende Regelung unterläge einem erheblichen Risiko verfassungsgerichtlicher Korrektur. Von ihrer Einführung wird daher nachhaltig abgeraten.

Heidelberg, im April 1980



TEIL III

RECHTLICHE PROBLEME DER HAFENPLANUNG  
UND DER HAFENENTWICKLUNG.  
DAS BEISPIEL DES HAMBURGER HAFENS

Von Peter Badura



## 1. KAPITEL

# DIE FREIE UND HANSESTADT HAMBURG UND IHR HAFEN

### 1. *Allgemeine Beschreibung der Lage und Bedeutung des Hamburger Hafens*

Der Hamburger Hafen hat seit Jahrhunderten die Stadt und den Staat Hamburg geprägt. Er hatte und hat eine tragende Bedeutung für das Wirtschaftsleben der Hansestadt und ist auch ein ausschlaggebendes Moment für die staatliche und politische Stellung und Entwicklung Hamburgs. Darüber hinaus hat der Hamburger Hafen eine wichtige Funktion für den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik Deutschland und Europas. Durch die innerdeutsche Grenzziehung nach dem Zweiten Weltkrieg hat Hamburg einen großen Teil seines Hinterlandes verloren. Dennoch ist es der größte deutsche Seehafen und einer der größten deutschen Binnenhäfen.

Der Hamburger Hafen liegt am Unterlauf der Elbe, über 100 km vor der Mündung der Elbe in die Nordsee. Die Zufahrt wird nicht durch Schleusen behindert. Hamburg ist ein „offener Tide-Hafen“. Der Tidehub im Hafen ist 3 m. Das Fahrwasser der Elbe beträgt 13,5 m bei Niedrigwasser und rd. 16,5 m bei Hochwasser. Durch den Nord-Ostsee-Kanal zwischen der Elbe und Kiel sowie den Elbe-Lübeck-Kanal ist Hamburg auch mit der Ostsee verbunden.

Das Hafengebiet umfaßt 75 qkm und damit 10 % des hamburgischen Staatsgebiets von 755 qkm. 45 qkm sind Landflächen, 30 qkm sind Wasserflächen. Der Hafen hat 63 Hafenbecken. Im Hafengebiet liegt der Freihafen, ein 15 qkm großes Zollausschlußgebiet. Charakteristisch ist, daß die Elbe sich im Hamburger Gebiet in zwei Arme spaltet: Die Norderelbe, an deren Nordufer die Innenstadt liegt, und die Süderelbe mit der Fortsetzung im Köhlbrand.

Der Hamburger Hafen ist vielfältig mit dem deutschen Verkehrsnetz verbunden. Zwei Autobahnen durchqueren das Hafengebiet im Osten und im Westen. Die Hafenbahn hat Anschluß an die Strecken der Bundesbahn, die im Süden des Hafens den größten Rangierbahnhof Europas errichtet hat. Durch den neuen Elbe-Seiten-Kanal besitzt Hamburg seit 1976 einen leistungsfähigen Anschluß an die deutschen Binnenwasserstraßen.

## 2. *Hamburg als Bundesland*

Der Hamburger Hafen liegt auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg und wird von dieser verwaltet. Der Name „Freie und Hansestadt Hamburg“ besteht seit 1819 und ist eine Übersetzung von „ville libre et anséatique“, unter welcher Bezeichnung Hamburg seit 1810 zeitweise Teil des Kaiserreichs Frankreich war<sup>1</sup>.

Als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland ist Hamburg ein Staat mit allen staatlichen Aufgaben und Befugnissen, soweit nicht nach dem Grundgesetz Zuständigkeiten des Bundes bestehen. Grundlage der hamburgischen Staatstätigkeit ist die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952. Staatliche und kommunale Tätigkeit werden nicht getrennt. Das heutige Staatsgebiet Hamburgs geht im wesentlichen auf das Reichsgesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen vom 26. Januar 1937 zurück<sup>2</sup>.

Die fortdauernde eigene staatliche Existenz Hamburgs beruht auf seiner Geschichte und auf seinem Hafen. Hamburg, das sich schon in seinem Stadtrecht von 1270 als „Freie Stadt“ bezeichnet hatte, wurde im Urteil des Reichskammergerichts vom 6. 7. 1618 endgültig als reichsunmittelbare Stadt anerkannt. Auch nach Gründung der Bundesrepublik blieb der Standpunkt erfolgreich, daß die große wirtschaftspolitische Aufgabe Hamburgs am zweckmäßigsten von einem staatlich selbständigen Stadtstaat gelöst wird. Die Aufgaben Hamburgs als Welthafen und seine hauptsächlich auf Seefahrt und Seehandel gerichtete Wirtschaft lassen einen Zusammenschluß mit den Nachbarländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein als unzweckmäßig erscheinen<sup>3</sup>.

## 3. *Zuständigkeit Hamburgs für die Verwaltung und Planung des Hafens*

Die Elbe ist aufgrund der Art. 97, 171 WeimRVerf und des Staatsvertrages, betr. den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich von 1921 (Gesetz vom 29. Juli 1921, RGBl. S. 961) seit dem 1. April 1921 eine Reichswasserstraße und seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes eine Bundeswasserstraße (Art. 89 GG). Die Bundeswasserstraßen

<sup>1</sup> H. P. IPSEN, Juristische Hamburgensien, in: Festschrift für Walter Reimers, 1979, S. 249/261.

<sup>2</sup> H. P. IPSEN, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956.

<sup>3</sup> Die Neugliederung des Bundesgebiets, Gutachten der Luther-Kommission, 1955, S. 69, 71, 106.

stehen im Eigentum des Bundes und werden vom Bund durch eigene Behörden verwaltet, soweit sie dem Verkehr dienen<sup>4</sup>. Dementsprechend sind die Wasserflächen des Hamburger Hafens, soweit sie zur Elbe gehören, und die Zufahrt von der Nordsee durch die Unterelbe Bestandteil der Bundeswasserstraße Elbe. Aufgrund besonderer Vereinbarungen und Regelungen hatte schon das Reich die Verwaltung und Unterhaltung der zum Hamburger Hafen gehörenden Teile der Elbe Hamburg übertragen. Diese Rechtslage wird als „Delegation“ der Bundeswasserstraße im Bereich der Hafanelbe bezeichnet<sup>5</sup>. Außerdem haben sich das Reich, jetzt der Bund zu bestimmten Ausbauzielen zur Herstellung der erforderlichen Wassertiefen der Unterelbe verpflichtet, insbes. zu der Sorge dafür, „daß in der Regel die größten Seeschiffe Hamburg unter Ausnutzung des Hochwassers erreichen können“<sup>6</sup>. Die Verwaltung des Hamburger Hafens fällt somit in die alleinige Zuständigkeit Hamburgs, auch soweit die Bundeswasserstraße Elbe betroffen ist.

Die Verwaltung des Hamburger Hafens wird durch die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft ausgeführt. In dieser Behörde besteht eine Hafendirektion und der Strom- und Hafenbau als Stelle der Planung und des Hafenausbaus – zusammen der Funktion nach die port authority. Für die Liegenschaftsangelegenheiten der im Eigentum Hamburgs stehenden Hafengrundstücke ist die Finanzbehörde zuständig<sup>7</sup>. Der Hamburger Hafen wird somit durch Behörden der Landesverwaltung Hamburgs und nicht durch eine rechtlich selbständige port authority verwaltet.

Auch die Gesetzgebung Hamburgs auf dem Gebiet der Hafenentwicklung durch Planung und Ausbau ist nicht durch eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes beschränkt oder verdrängt. Zwar gehören die Ausweisung von Flächen und die Regelung der Bodennutzung für Hafenzwecke zum bundesrechtlich regelbaren und geregelten Städtebaurecht<sup>8</sup>. Eine landesrechtliche Regelung der Hafenentwicklung durch Planung und Ausbau ist dadurch jedoch nicht ausgeschlossen. Denn diese Materien

<sup>4</sup> Bundeswasserstraßengesetz vom 9. 4. 1968 (BGBl. II S. 173).

<sup>5</sup> § 45 Abs. 5 Bundeswasserstraßengesetz; § 1 Abs. 2 Hamburgisches Hafenverkehrs- und Schiffahrtsgesetz vom 3. 7. 1979 (GVBl. S. 177).

<sup>6</sup> Zusatzvertrag mit Hamburg vom 18. 2. 1922.

<sup>7</sup> R. RICHERT, Leistungs-, Organisations- und Finanzierungsstrukturen der deutschen Seehäfen, 1977, S. 65 ff.

<sup>8</sup> Art. 74 Nr. 18 GG; Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2256, ber. S. 3617), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. 7. 1979 (BGBl. I S. 949); Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 9. 1977 (BGBl. I S. 1763).

betreffen bei Häfen überregionaler wirtschafts-, struktur- und verkehrspolitischer Bedeutung den Hafen als ein selbständiges Vorhaben komplexer Art, der unter allen in Betracht kommenden Zielsetzungen und Gesichtspunkten zum Gegenstand gesetzgeberischer Entscheidung wird. Dementsprechend nimmt Hamburg die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über die Entwicklung, die Planung und den Ausbau des Hafens, einschließlich der Enteignung, zu Recht in Anspruch.

#### 4. *Hafenrechtliche Gesetzgebung in Hamburg*

Für die Planung der Hafententwicklung und den Ausbau des Hafens war bis zum Inkrafttreten des Hafententwicklungsgesetzes – HafenEG – vom 25. Januar 1982 (GVBl. S. 19) das Gesetz über die Erweiterung des Hamburger Hafens (Hafentenerweiterungsgesetz) vom 30. Oktober 1961 (GVBl. S. 339) in der Fassung der Änderungsgesetze vom 10. Dezember 1963 (GVBl. S. 229) und vom 21. Januar 1974 (GVBl. S. 12) maßgebend. Dieses Gesetz wies bestimmte Flächen als „Hafentenerweiterungsgebiet“ aus. In diesem Gebiet wurden zur Sicherstellung des Ausbaus des Hafens Beschränkungen festgelegt, nämlich ein Bauverbot und ein Vorkaufsrecht, und ausführliche Regelungen über die Enteignung für Hafentzwecke getroffen. Die erfaßten Flächen lagen hauptsächlich südlich der Unterelbe und westlich von Köhlbrand und Süderelbe.

In Rücksicht auf neue und sich abzeichnende Bedürfnisse der Hafententwicklung und zur Anpassung an die heutigen Vorstellungen und Grundsätze des Planungsrechts ist eine durchgreifende Novellierung und Neufassung des Gesetzes als „Hafententwicklungsgesetz“ erfolgt. Der Entwurf für dieses Gesetz ist von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft vorbereitet worden. Das Hafententwicklungsgesetz vom 25. Januar 1982 ist am 4. Februar 1982 in Kraft getreten.

Das Gesetz zielt darauf ab, das gesamte Hafengebiet planungsrechtlich für Hafentzwecke verbindlich auszuweisen, unterschieden in Hafentnutzungsgebiet und Hafentenerweiterungsgebiet, ein förmliches Verfahren für die verbindliche Planung einzelner Ausbauvorhaben zu schaffen und damit für etwa notwendige Enteignungen eine spezielle Grundlage vorzusehen. Der Hamburger Hafen wird gesetzlich als Universalhafen charakterisiert und als Hafentzwecke werden neben dem Hafentverkehr der hafengebundene Handel und die Hafentindustrie ausdrücklich benannt.

## 5. Leistung des Hamburger Hafens

Der Hamburger Hafen ist ein Umschlagplatz des Seegüterverkehrs mit einem weit überwiegenden Anteil des Empfangs und ein bedeutender Industriestandort. Ein erheblicher Anteil des Umschlags entfällt auf den Transitverkehr der DDR, der Tschechoslowakei, Österreichs, Dänemarks und Ungarns. In Hamburg umgeschlagene Importgüter sind vor allem Getreide, Ölfrüchte, Futtermittel, Kohlen, Erze, Düngemittel, Rohöl, Mineralöl, Holz, Südfrüchte. Mit dem Umschlagbetrieb verbunden ist die Lagerung von Gütern, auch bei besonderen Anforderungen, wie durch Silos, Kühlhäuser und Tanklager. Größere Betriebe der Hafenindustrie sind Mineralöl-Raffinerien, Öl- und Getreidemühlen, Stahl-, Kupfer- und Aluminiumwerke.

Der Gesamtumschlag im Jahre 1981 belief sich auf rd. 61 Mio t, davon knapp 42 Mio t Massengutumschlag und nicht ganz 20 Mio t Stückgutumschlag. Der Massengutumschlag setzte sich zusammen aus 12 Mio t Sauggut, 13 Mio t Greifergut und 17 Mio t Flüssigladung. Der Stückgutumschlag hat einen Containeranteil von mehr als 40 %.

## 2. KAPITEL

### PROBLEME DER HAFENPLANUNG UND HAFENENTWICKLUNG

#### 1. *Bedeutung und Funktion eines Seehafens*

Die Bedingungen der Leistungsfähigkeit eines Seehafens ergeben sich allgemein daraus, daß der Hafen ein Glied in der Transportkette der Güter und außerdem ein Dienstleistungsunternehmen für die Verkehrsvorgänge und die weiteren hafengebundenen und hafensorientierten Wirtschaftstätigkeiten ist. Die Hafenpolitik muß bei ihren Planungs- und Investitionsentscheidungen das gesamte Geflecht der seewärtigen und binneländischen Beziehungen des Hafens in der Verkehrswirtschaft, in der nationalen Wirtschaftspolitik und in der Weltwirtschaft beachten. Ein besonderes Gewicht hat die moderne Veränderung der Hafenfunktionen, die dem Hafen regionalpolitisch eine Rolle auch als Industriestandort und Wachstumszentrum zuweist<sup>9</sup>. Die Hafenpolitik ist dadurch vor neue Aufgaben der Wirtschaftspolitik und der Raumplanung gestellt. Der Hafen ist ein Instrument der Wirtschaftsförderung und auch der Wirtschaftslenkung. Als Gegenstand der Raumplanung tritt der Hafen in zwei Zusammenhänge. Er ist einmal ein Leitfaktor der regionalen und der nationalen Strukturpolitik. Zum anderen muß der Flächenbedarf des Hafens zur Befriedigung der Umschlags- und der Industriefunktion weitsichtig gesichert werden. Die Beschaffung und Erschließung der Flächen muß so erfolgen, daß faktisch und rechtlich ein möglichst hohes Maß an Flexibilität für mögliche Nutzungen erhalten bleibt, damit die Anpassungsfähigkeit des Hafens gegenüber dem Strukturwandel des Seeverkehrs, der Umschlagstechnologien und der Wirtschaftsentwicklung gesichert ist.

Ein Hafen, der allen Hafenfunktionen gerecht wird, wird als „Universalhafen“ bezeichnet. Dadurch daß in das Hamburgische Hafenentwicklungsgesetz eine Bestimmung aufgenommen worden ist, wonach dieses Gesetz die Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen regelt,

<sup>9</sup> K.-E. NAUMANN, Die neuere Entwicklung im Hamburger Hafen, Schiff und Hafen 1974, 267; R. REGUL, Die Zukunft der Seehäfen Europas, 1971, S. 11, 20, 135; L. L. V. JOLMES, Die Seehäfen an der deutschen Nordseeküste, Handbuch der europ. Seehäfen, Bd. III, 1980, S. 14 ff.

erhält die Hafenpolitik eine rechtliche Direktive. Die im Fortgang der Hafenentwicklung in Betracht kommenden und flächenmäßig zu bestimmenden Ausbauprojekte, die mit Hilfe von Planungsverfahren und notfalls im Wege der Enteignung zu verwirklichen sind, werden durch die Zielsetzung des Universalhafens und die daraus ableitbaren Planungserfordernisse auszuwählen und zu rechtfertigen sein.

## 2. Die Verkehrsfunktion des Seehafens

Die im Hafen bereitzustellenden Fazilitäten müssen der Art der umzuschlagenden Güter und den geforderten Umschlagstechnologien angepaßt sein. Wirtschaftlich ist dabei das beherrschende Ziel, die Liegezeit des Schiffes möglichst zu verkürzen. Die Rationalisierungsbestrebungen haben zu einer „Industrialisierung des Verkehrs“ geführt, wie sie anschaulich im Ansteigen des Containerverkehrs zu beobachten ist. Nach einer Hamburger Berechnung aus dem Jahre 1975 können im Containerumschlag 209 t je Mann und Schicht (9 Mann in 7½ Stunden) gelöscht werden; das ist die 44fache Leistung gegenüber dem konventionellen Verkehr. Die Entladung von 7000 t, für die beim konventionellen Schiff 175 Stunden benötigt werden, kann beim Containerschiff im günstigsten Fall in 10 Stunden erledigt werden<sup>10</sup>.

Die Einführung der modernen Umschlagstechnologien setzt hohe Investitionen des Hafens voraus und erfordert erheblich größere Landflächen im Verhältnis zur Kailänge des Liegeplatzes. Hatte ein traditioneller Liegeplatz für Umschlag und Lagerung eine Flächentiefe von 80 bis 100 m beansprucht, so benötigt ein Vollcontainerschiff der 3. Generation bei einer Ladefläche von 3000 Containern eine Flächentiefe von 350 bis 400 m. Nicht die Kailänge, sondern die verfügbare Landfläche wird ausschlaggebend. Dementsprechend ist der Anteil der Wasserflächen im Hamburger Hafen zurückgegangen<sup>11</sup>. Die rechtzeitige und ausreichende Beschaffung geeigneter Flächen ist somit eine Lebensfrage für den Hafen.

<sup>10</sup> W. SCHRÖDER, Zur Marktleistungsfähigkeit von Seehäfen, Schiff und Hafen 1975, 65.

<sup>11</sup> K.-E. NAUMANN, Die neuere Entwicklung, S. 269.

### 3. Die Hafenindustrie

Bei der Betrachtung eines Hafens als Industriestandort wird an die hafengebundene Industrie, wie Werften und Reparaturbetriebe, vor allem aber an die hafenorientierte Industrie gedacht, für die der Hafen betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich ein günstiger Standortfaktor ist. Als Endpunkt des Seeverkehrs ist der Hafen vor allem für importierte Massengüter ein optimaler Standort der Verarbeitung und Veredlung. Spezifische Seehafenindustrien sind solche Unternehmen, deren Standortwahl durch die Rohstoffabhängigkeit bestimmt ist, wie bei Mineralöl, Erzen, Gummi, Tabak, Kaffee und Fisch<sup>12</sup>. Die Hafenindustrie steht in Wechselwirkung mit dem Hafenumschlag und ist ein zunehmend bedeutender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit eines Hafens im Seeverkehr. Der dafür benötigte Flächenbedarf muß von der Hafenpolitik ausreichend gesichert werden. Es entspricht deshalb den heutigen Erfordernissen, wenn das neue Hamburgische Hafenentwicklungsgesetz die Hafenindustrie zu den Hafenzwecken rechnet und damit den Landbedarf der Hafenindustrie in die Ziele der Planung und des Ausbaus des Hafens einbezieht. Das Gesetz bestimmt als Hafenindustrie die industriellen Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen, sowie andere Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit solchen industriellen Unternehmen räumlich verbunden zu sein (§ 1 Abs. 4 Satz 2 HafenEG).

### 4. Infrastruktur und Suprastruktur des Hafens

Im Hinblick auf Eigentum, Bewirtschaftung, Finanzierung und Unterhaltung von Flächen und Einrichtungen eines Hafens ist es üblich, zwischen Infrastruktur und Suprastruktur zu unterscheiden. Zur Infrastruktur werden gerechnet die Seezufahrt, die Einrichtungen zur Lenkung und Sicherung des Schiffsverkehrs, wie Leuchtfeuer und Schleusen, die Hafenbecken und Uferbauwerke mit dem anschließenden Gelände, das Gelände für den Hafenausbau und das hafeninterne Verkehrssystem, wie

<sup>12</sup> D. KRAFFT, Der Einfluß eines Hafens auf die Wirtschaftsstruktur und die Wirtschaftskraft seiner Hafenstadt, 1966; D. HASEKE, Die Strukturwandlungen im Gütertransport über See in ihren Wirkungen auf die Investitionspolitik der Seehäfen, Diss. München 1971, S. 210 ff.; R. REGUL, Zukunft der Seehäfen, S. 142.

Hafenbecken, Kanäle, Straßen und Brücken. Alle anderen Hafenanlagen und Einrichtungen, wie Kaischuppen, Speicher, Kräne, gehören zur Suprastruktur<sup>13</sup>.

In Hamburg wird unter der „Neuen Hafenordnung“ seit 1970 eine verfeinerte Unterscheidung angewandt<sup>14</sup>:

- „Äußere Infrastruktur“: die Verbindungen des Hafens mit der See und mit dem Hinterland.
- „Allgemeine Infrastruktur“: die Hafenbecken und Wasserwege im Hafen sowie das hafeninterne Verkehrssystem.
- „Spezielle Infrastruktur“: der Schiffs Liegeplatz, die zugehörige Kai-mauer, die daran anschließende Landfläche für das Umschlagunternehmen, Verkehrsanschlüsse für Straße und Schiene.
- „Suprastruktur“: alles was zusätzlich für den Umschlag benötigt wird, wie Kaischuppen, Speicher, Krane, Kaigleise, Betriebsstraßen.

Spezielle Infrastruktur und Suprastruktur bilden jeweils eine Umschlaganlage. Beim Bau neuer und bei der Modernisierung älterer Umschlaganlagen leistet Hamburg als Hafeneigentümer die Investitionen in die Infrastruktur, der Umschlagunternehmer dagegen die Investitionen in die Suprastruktur. Die Umschlaganlagen, Silos, Lagerhallen etc. bleiben in privater Hand.

##### 5. Staatsaufgaben und Privatwirtschaft im Hafen

Um die Organisation und Arbeitsweise eines Hafens zu kennzeichnen, kommt es auf zwei Fragenkreise an:

- Wie werden die Aufgaben der öffentlichen Hand und der privaten Unternehmen gegeneinander abgegrenzt? Wird der Hafen insgesamt in Verwaltung, Finanzierung und Ertrag als öffentliches Unternehmen geführt? Oder wird der Hafen zwar aus strukturpolitischen Gründen öffentlich finanziert und verwaltet, aber im Bereich der Suprastruktur und des Umschlags privaten Unternehmen überlassen?
- In welcher Rechtsform wird der Hafensektor der öffentlichen Hand geführt? Als Behörde oder als selbständiges öffentliches Unternehmen öffentlichen oder privaten Rechts?<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Arbeitsgruppe „Seehäfen“ in Ausführung des Auftrags, der ihr vom Plenum der wichtigsten Seehäfen der Gemeinschaft am 9. und 10. Juni 1977 erteilt wurde, 1980, S. 15.

<sup>14</sup> K.-E. NAUMANN, Die neuere Entwicklung, S. 267.

<sup>15</sup> H. SANMANN, Die Seehäfen in der Weltwirtschaft, in: DERS. (Hrsg.), Handbuch

In Hamburg sind die Hafententwicklung und die dafür erforderliche Beschaffung und Erschließung nutzbarer Flächen jedenfalls nach dem Hafententwicklungsgesetz eine öffentliche Aufgabe des Staates. Die im Hafengebiet belegenden Grundstücke werden vom Staat erworben und bleiben in dessen Eigentum. Sie sind auf Dauer den Hafenzwecken gewidmet und werden den privaten Umschlag- und Industrieunternehmen vermietet, soweit sie nicht für die öffentliche Infrastruktur benötigt werden. Die Dienstleistungen im Hafen, der Umschlag, die Lagerung, überhaupt die hafentmäßige Nutzung der Infrastruktur und die Schaffung und Unterhaltung der Suprastruktur sowie die Hafentwirtschaft liegen in der Hand privater Unternehmen. Die Preise für die meisten Leistungen können also marktwirtschaftlich ausgehandelt werden<sup>16</sup>. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß das größte Umschlagunternehmen im Hamburger Hafen, die Hamburger Hafent- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft (HHLA), den Staat Hamburg als alleinigen Gesellschafter hat, also ein öffentliches Unternehmen in privatrechtlicher Form ist und nicht ein privates Unternehmen.

Verwaltung, Planung und Entwicklung des Hamburger Hafens werden von den Behörden der Landesverwaltung geführt. Verwaltungsrechtlich ist der Hamburger Hafen eine unselbständige öffentliche Anstalt des Staates Hamburg. Die Benutzung des Hafens, insbes. der Schiffsverkehr im Hafen sind durch das Hafentverkehrs- und Schifffahrtsgesetz vom 3. Juli 1979 (GVBl. S. 177) und die Hafentverkehrsordnung vom 12. Juli 1979 (GVBl. S. 227) geregelt.

## 6. *Der Hafen als Gegenstand der raumbezogenen Planung*

Das Recht der raumbezogenen Planung unterscheidet in der Bundesrepublik Deutschland die Gesamtplanungen von den Fachplanungen. Die Gesamtplanungen sind dem Grundsatz nach überfachlich und bringen für ein bestimmtes Planungsgebiet alle für die Bodennutzung erheblichen öffentlichen und privaten Belange zum Ausgleich. Die überörtliche Gesamtplanung ist Gegenstand der Raumordnung und Landesplanung. Sie erfolgt hauptsächlich durch Planungsakte der Länder und ist im Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) und in den

der europäischen Seehäfen, Bd. I: Grundlagen der Seeverkehrswirtschaft, 1967, S. 207/242; EG-Bericht, S. 16 f.

<sup>16</sup> R. RICHERT, S. 65 ff.; EG-Bericht, S. 34.

Landesplanungsgesetzen der Länder geregelt. Die örtliche Gesamtplanung erfolgt durch die kommunale Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz. Die Fachplanung betrifft einzelne Vorhaben, z. B. Verkehrswege oder Flughäfen. Sie erfolgt aufgrund des jeweiligen Fachplanungsgesetzes und im Wege von Planfeststellungsverfahren oder Genehmigungsverfahren und durch Verwaltungsakte. Die Planfeststellung entscheidet über die Zulassung eines raumbezogenen Vorhabens in einem einzigen Verfahren vor einer Behörde und mit einer einheitlichen und umfassenden Entscheidung, die allen Auswirkungen des Vorhabens und allen planerischen Gesichtspunkten umfassend Rechnung trägt. Die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten. Der Planfeststellungsbeschluß begründet die Berechtigung des Unternehmers, das Vorhaben auszuführen, verbunden mit Nebenbestimmungen zur Sicherung der öffentlichen Belange, z. B. des Umweltschutzes, und zum Schutz der betroffenen Dritten. Die Befugnis, private Rechte, insbes. das von dem Vorhaben erfaßte Grundeigentum in Anspruch zu nehmen, gibt die Planfeststellung nicht. Der Planfeststellungsbeschluß ist jedoch etwa notwendigen Enteignungen als bindend zugrunde zu legen.

Der Hafenausbau in Hamburg ist durch besondere gesetzliche Vorschriften als eine Mischform von Gesamtplanung und Fachplanung ausgestaltet. Landesplanerische Grundlage ist der Flächennutzungsplan nach dem Bundesbaugesetz, der in den Stadtstaaten die Programme und Pläne der Raumordnung ersetzt (§ 5 Abs. 1 ROG). Das neue Hafenentwicklungsgesetz führt für das erste Teilstück einer Ausbaumaßnahme, die Vorbereitung der Erweiterungsflächen, eine hafenrechtliche Planfeststellung ein, die den Weg für etwa notwendige Enteignungen öffnet, ohne schon endgültige Nutzungsbestimmungen zu treffen. Das Gesetz stellt die Richtlinie auf, daß die Hafenentwicklung durch Hafenerweiterung und Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens erfolgt, und gibt dazu folgende Grundsätze an: Die Hafenentwicklung ist zur ständigen Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse notwendig, um die Konkurrenzfähigkeit des Hamburger Hafens als internationaler Universalhafen aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gründen aufrechtzuerhalten, dem Hafen aus strukturpolitischen Gründen ein festes Ladungsaufkommen zu sichern und die aufwendige öffentliche Infrastruktur möglichst wirkungsvoll für Hafenzwecke zu nutzen (§ 1 Abs. 2 HafenEG).

In diesen Grundlinien stimmt die Hamburger Hafenplanung mit den allgemein vertretenen Vorstellungen über die Hafenentwicklung durch Planung und Ausbau überein. „Raumplanung ist vorsorgliche Bereitstellung von Wasser- und Bodenflächen für den Gütertransport und Güterumschlag, für die Erschließung von industriell nutzbarem Gelände, voraus-

schauende Rückstellung für künftig beanspruchte Gelände für die Infrastruktur, worunter wir zunächst die Verkehrswege im Hafengebiet und die Verbindungen zum Hinterland verstehen wollen. . . . Die Grundfrage für alle europäischen Länder besteht darin, Gelände und Hafeneinrichtungen für eine langfristig steigende Gesamtnachfrage bereitzustellen. Dies ist es, was man als Hafenplanung bezeichnen kann. Ihr empfindlichster Punkt liegt in der ‚lead-time‘, dem Zeitabstand zwischen Projektion einer Hafenerweiterung, dem Entschluß, aufwendige Kapitalinvestitionen durchzuführen, und dem Zeitpunkt, in dem die Investitionen operationell ertragsfähig werden. Ob sie dann tatsächlich Erträge abwerfen, ist im Vorhinein nicht auszumachen. Jede Hafenverwaltung muß auf eine speziell noch nicht detaillierte Nachfrage hin planen“<sup>17</sup>.

Die Planungsaufgabe „Hafenentwicklung“ kann nur in einer gleitenden, entwicklungs- und anpassungsoffenen, flexiblen Planung und Plandurchführung verwirklicht werden. Der Hafen bedarf der Anpassungsfähigkeit, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Auf Strukturveränderungen im Seeverkehr und in der Umschlagtechnik muß der Hafen möglichst verzögerungslos reagieren können. Industriegelände kann nur angeboten werden, wenn es in der nötigen Qualität verfügbar ist. Auch müssen Umstrukturierungen innerhalb des Hafens durchführbar bleiben. Die sich ändernde Wirtschaftslage und Energiestruktur kann Umplanungen während des Planungsverlaufs erzwingen. Überall stößt die erforderliche Hafenentwicklung auf das Bedürfnis nach hinreichenden und geeigneten Flächen. Die vorausschauende Sicherung der Leistungsfähigkeit des Hafens ist auf Flächen angewiesen, die verfügbar sind, ohne verfrüht in ihrer Nutzung und Aufteilung gebunden zu sein.

## *7. Grundsätze des Planungsrechts*

Eine sachgerechte, effektive und den rechtsstaatlichen Grundsätzen genügende Planung bedarf eines geordneten Verfahrens und bestimmter materieller Maßstäbe. Diese Erfordernisse müssen durch das Gesetz erfüllt werden, das die Planungsermächtigung ausspricht und die Planungsaufgabe umreißt.

Planungsverfahren, die zur Entscheidung über die Zulassung eines raumbezogenen Vorhabens führen sollen, sind als förmliche Verwaltungsverfahren auszugestalten. Allen von dem Vorhaben Betroffenen muß hin-

<sup>17</sup> R. REGUL, Zukunft der Seehäfen, S. 143, 159.

reichende Gelegenheit gegeben werden, Einwendungen in Kenntnis des geplanten Vorhabens zu erheben. Es muß eine Möglichkeit zur Erörterung der Einwendungen eröffnet sein. Durch Verfahrensregeln über die Heranziehung von Sachverständigen und die Mitwirkung fachlich spezialisierter Behörden muß gesichert werden, daß die Entscheidung auf einem zutreffenden Sachverhalt beruht und dem Stand der Wissenschaft und Technik entspricht. Soweit es auf die vorausschauende Einschätzung zukünftiger Verläufe ankommt, muß die Behörde eine vertretbare Prognose angestellt haben. Zu den Gültigkeitsbedingungen einer Prognose gehört es, daß auf Tatsachen aufgebaut und die Vorausschau unter Berücksichtigung aller verfügbaren Daten in einer methodisch einwandfreien Weise erarbeitet wird<sup>18</sup>.

Materielle Entscheidungskriterien, die durch das Planungsgesetz festzulegen sind, werden vor allem durch die Planungsaufgabe und die Planungsgrundsätze bestimmt. Soweit private Rechte und Belange durch das Vorhaben berührt werden, muß die Planungsentscheidung nach Art, Ausmaß und Zeitpunkt – gemessen an der Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung – gerechtfertigt sein und dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot genügen. Das Abwägungsgebot verlangt, daß die berührten öffentlichen und privaten Belange gerecht und umfassend abgewogen werden, so daß die Auswirkungen des Vorhabens in der Planungsentscheidung hinreichend geregelt werden.

## 8. Grundsätze des Enteignungsrechts

Die Beschaffung der zur Ausführung eines Vorhabens erforderlichen Grundstücke kann im Wege der Enteignung bewirkt werden, wenn dafür eine gesetzliche Ermächtigung besteht und im Einzelfall die Entziehung des Eigentums unumgänglich ist, um ein vorrangiges öffentliches Interesse zu befriedigen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Enteignungsgesetzgebung und die Durchführung der Enteignung sind Bestandteil des Grundrechts der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG). Die Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig und nur wenn und soweit die Inanspruchnahme privaten Eigentums sachlich und zeitlich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Das Unternehmen, zu dessen Ausführung enteignet wird, muß konkret und im Zeitpunkt der

<sup>18</sup> P. BADURA, Die gegenwärtige Diskussion über das Verwaltungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Juristische Arbeitsblätter 1981, 33.

Eigentumsentziehung erforderlich sein und den Rechtsentzug auf Dauer voraussetzen. Es darf nicht ohne ein konkretes Enteignungsunternehmen, nicht auf Vorrat und nicht aus fiskalischen Gründen<sup>19</sup> enteignet werden. Eine Enteignungsermächtigung ist nur wirksam, wenn zugleich eine gesetzliche Regelung von Art und Ausmaß der Entschädigung vorhanden ist oder geschaffen wird.

Die Enteignung erfolgt im Einzelfall aufgrund eines förmlichen Verfahrens, in dem auch über die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, also des auszuführenden Vorhabens zu entscheiden ist. Abweichend ist die Rechtslage, wenn die Zulassung des Vorhabens Gegenstand eines eigenen Planungs- oder Genehmigungsverfahrens ist, wie bei der hafendrehtlichen Planfeststellung des Hamburgischen Hafentreuungsgesetzes. Dann wird in diesem Verfahren über die rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens insgesamt befunden und wird diese Entscheidung einem späteren Enteignungsverfahren als bindend zugrunde gelegt. Der Betroffene kann dann in dem Enteignungsverfahren keine Einwendungen mehr gegen die rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens erheben, zu dessen Ausführung die Enteignung erfolgen soll.

<sup>19</sup> Eine Berücksichtigung „fiskalischer“ Erwägungen läßt BGH VerwRspr. 18, 699/710 wegen des Zeitpunktes einer Enteignung für Zwecke der Vorbereitung des Hafengebietes unter dem Blickwinkel sparsamer und wirtschaftlicher Verwaltung zu.

### 3. KAPITEL

## DER AUSBAU DES HAMBURGER HAFENS

### 1. *Planung der Entwicklung und Planungsschritte*

Hamburg hat die Planungsaufgabe „Hafenentwicklung“ seit Jahrzehnten in einer Reihe von aufeinanderfolgenden Gesamtplanungen und in zahlreichen Einzelplanungen verfolgt<sup>20</sup>. Nach dem Kriege wurde mit dem General-Bebauungsplan des Hamburger Hafens von 1947 ein neuer Ausgangspunkt gefunden. Der Generalplan von 1960 orientierte sich an den Grundfaktoren der Anpassung an das große Schiff, der Anpassung an die Erfordernisse des Massengutumschlags und der Bereitstellung von Industriegelände am seeschifftiefen Wasser. Auf der Grundlage der Denkschrift „Grundlagen für den künftigen Ausbau des Hafens Hamburg“ legte das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 das Entwicklungskonzept im großen durch Ausweisung und Sicherung von Flächen rechtlich verbindlich fest. Im Jahre 1973 entschied der Senat, mit Vorrang Altenwerder und Moorburg zu erschließen („Hafenerweiterungsgebiet Ost“) und im „Hafenerweiterungsgebiet West“ vorbereitende Geländeaufhöhungen in Angriff zu nehmen. Der Flächennutzungsplan von 1973 änderte die Abgrenzung des Hafenerweiterungsgebiets; er enthält zugleich die maßgebliche Darstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Hamburg. Die weiterentwickelten Planungsvorstellungen, besonders wegen des zunehmenden Container-Umschlags, wurden in der Novelle 1974 zum Hafenerweiterungsgesetz hafenrechtlich berücksichtigt. Der Hafenentwicklungsplan von 1976<sup>21</sup> erläutert die mittelfristigen und teils auch die langfristigen Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens, begründet die Vorstellungen zu ihrer Realisierung einschließlich der Schwerpunkte künftiger Hafeninvestitionen und schildert die Möglichkeiten und Notwendigkeiten des weiteren Ausbaus des Hafens. Als erste Zielsetzung wird die Erschließung des östlichen Hafenerweiterungsgebiets in Altenwerder und Moorburg für die Errichtung neuer Umschlag-

<sup>20</sup> A. BOLLE, Die Entwicklung des Hamburger Hafenplans, Hansa 1953, S. 1771; H. LAUCHT, Vorsorge für die Entwicklung des Hamburger Hafens früher und heute, Hansa 1978, Heft 11.

<sup>21</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 8/1425.

anlagen und die Ansiedlung von Hafen-Industrie und -Gewerbe bezeichnet. Auch im weiteren Fortgang der Planungen tritt als Grundtendenz hervor, daß die Bemühungen, neues Hafengelände zu erschließen, der Ansiedlung von Umschlagbetrieben und anderen hafenbezogenen Unternehmen dienen. Ein wesentliches Planungsdatum ist, daß Containerumschlaganlagen sehr große Flächen und günstige Anbindungen an die landseitigen Verkehrsträger benötigen.

Im Oktober 1977 wurde die Ausbauplanung Altenwerder vorgelegt<sup>22</sup>. Es wird prognostiziert, daß neue Stückgut-, insbes. Containerumschlagkapazitäten in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zur Verfügung stehen müssen, die in dem schon weitgehend geräumten und rund 226 ha umfassenden Ortsteil Altenwerder unterzubringen sind. Die vorhandenen Flächenreserven von rund 80 ha werden in der Zwischenzeit in Anspruch genommen worden sein; diese Flächen sind zum Teil nur eingeschränkt verwendungsfähig. Ende Februar 1981 hat der Senat die Vorlage des Hafententwicklungsgesetzes beschlossen<sup>23</sup>. Im November 1981 ist endgültig entschieden worden, daß mit der Räumung von Moorburg-Mitte (250 ha) zu beginnen ist, um etwa ab 1995 im Osten der Bundesautobahn zusammen mit bereits aufgehöhtem Erweiterungsgebiet Gelände von rund 500 ha für den Hafen verwenden zu können<sup>24</sup>.

## 2. Technische Bedingungen und Zeitbedarf des Hafenausbaus

Die im Hafenerweiterungsgebiet für den Ausbau in Aussicht genommenen Flächen können erst nach zeitraubenden Vorbereitungsmaßnahmen verwendet werden. Sie müssen „aufgehöht“ werden.

Die Flächen liegen auf einer Höhe von etwa +1 m NN. Ohne Schutzmaßnahmen würden sie bei mittlerem Hochwasser (+1,80 m NN) und erst recht bei Sturmflut überschwemmt werden. Da die Hafenanlagen vor der Deichlinie liegen müssen, kann ihre Nutzbarkeit nur dadurch gesichert werden, daß eine Aufhöhung erfolgt. Nach den Erfahrungen der Sturmflut von 1976 muß eine Höhe von +7,2 m NN angestrebt werden. Die Aufhöhung der Flächen ist auch unumgänglich, um die für eine Bebauung erforderliche Belastbarkeit des Bodens zu erreichen; denn in dem eiszeit-

<sup>22</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 8/2931.

<sup>23</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 9/3205.

<sup>24</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 9/3077 vom 20. 1. 1981. — Ein Dorf verschwindet. Moorburg im Südwesten Hamburgs muß dem Hafen weichen, FAZ 21. 1. 1981.

lich geprägten Untergrund der Elbniederungen wechseln weiche Schichten häufig mit tragfähigen Schichten ab.

Die Aufhöhung läßt sich in wirtschaftlich vertretbarer Weise nur so durchführen, daß der Boden, der bei Unterhaltung, Herstellung und Vertiefung der Wasserstrecken und Hafenbecken durch Ausbaggerung gewonnen wird, auf die Erweiterungsflächen gebracht wird. Wegen der notwendigen Konsolidierung des Bodens ist je Meter Aufhöhung ein Zeitbedarf von etwa einem Jahr zu veranschlagen. Die Vorbereitung der Flächen durch Aufhöhung beansprucht also mindestens fünf Jahre. Bevor mit der Vorbereitungsmaßnahme begonnen werden kann, müssen Umsiedlung und Grunderwerb abgeschlossen sein, wofür mindestens fünf Jahre nötig sind. Die nach der Aufhöhung folgende Herstellung der Hafenanlagen und der sonstigen Infrastruktur und dann die Herstellung der Suprastruktur durch die Umschlag- oder Industrieunternehmen erfordern weitere drei bis fünf Jahre.

Diese Umstände zeigen, daß die Planung der Hafenentwicklung und der einzelnen Ausbauvorhaben mit verhältnismäßig langen Zeiträumen rechnen muß. Andererseits muß die endgültige Entscheidung über die Aufteilung und Nutzung der Flächen möglichst spät erfolgen, um dem aktuellen Bedarf gerecht werden zu können. Die Planung muß also flexibel bleiben, gleitend ausgestaltet werden und großräumig disponieren können. Das hat Auswirkungen auch für den schon verhältnismäßig früh, nämlich vor Beginn der Vorbereitungsmaßnahme notwendigen Grunderwerb. Im Zeitpunkt des Grunderwerbs, also auch einer etwa erforderlichen Enteignung, kann zwar das Ausbauvorhaben im ganzen, nicht aber die endgültige Nutzung der einzelnen Flächen festgelegt werden.

### *3. Das Gebot der Konkretisierung im Enteignungsrecht und im Planungsrecht*

Entscheidungen der öffentlichen Gewalt, die private Rechte entziehen oder sonst beeinträchtigen, bedürfen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen einer gesetzlichen Grundlage, in der die Maßstäbe bestimmt sind, nach denen der Eingriff gerechtfertigt werden kann. Die Bindung der Exekutive an diese Maßstäbe und die Nachprüfung dieser Bindung durch die Gerichte sind hinreichend nur wirksam, wenn der Rechtseingriff mit einem konkreten öffentlichen Interesse begründet ist und danach gerechtfertigt werden kann. Aus diesem Leitgedanken ergibt sich ein Gebot der Konkretisierung für das Enteignungsrecht und für das Planungsrecht. Dieses Gebot gilt in sachlicher und in zeitlicher Hinsicht.

Die Enteignung muß für ein nach Art und Ausmaß notwendiges Vorhaben unumgänglich sein und sie muß im Zeitpunkt der Inanspruchnahme und auf Dauer erforderlich sein, um das Vorhaben ausführen zu können. Die Konkretheitsanforderungen sind am Gesamtzuschnitt und an der Eigenart des Vorhabens auszurichten.

Wird ein Vorhaben durch eine Planungsentscheidung zugelassen, das die Rechte Dritter nachteilig berührt, muß das Vorhaben hinreichend konkretisiert sein, um die Planrechtfertigung beurteilen und die berührten Belange gerecht abwägen zu können. Betroffene Rechte Dritter sind einmal das Eigentum an den Grundstücken, die entsprechend dem räumlichen Zuschnitt für das Vorhaben benötigt werden, und weiter die Rechte außerhalb des Plangebiets, die durch die Auswirkungen des Vorhabens, z. B. Immissionen, beeinträchtigt werden.

Im Rahmen des Ausbaus von Altenwerder hat das Landgericht Hamburg in dem Urteil vom 23. Februar 1979<sup>25</sup> aus dem Gebot der Konkretisierung die Auffassung abgeleitet, eine Enteignungsmaßnahme für Hafenzwecke sei ohne vorgängige und konkretisierte Planungsentscheidung über das Ausbauvorhaben, sei es nach dem Städtebaurecht, sei es nach Fachplanungsrecht, nicht zulässig. Das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 lege eine derartige Objektplanung für den Hafen selbst nicht fest und enthalte auch keine ausreichende Ermächtigung für eine solche Objektplanung durch die Exekutive. Diese Entscheidung war einer der Gründe dafür, jetzt in dem neuen Hafenentwicklungsgesetz eine hafentrechtliche Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen vorzusehen.

Die Eigenart der Hafenplanung kommt in diesem Urteil zu kurz. Vor allem wird das Gebot der Konkretisierung überspannt. In einem anderen Prozeß über die Enteignungsregelungen des Hafenerweiterungsgesetzes hat der Bundesgerichtshof in dem Urteil vom 8. März 1979 (III ZR z/78) die Besonderheiten der Hafenplanung und Hafenentwicklung unterstrichen. Der Bundesgerichtshof gesteht zu, daß die Einschätzung des Raumbedarfs bei einem Seehafen von der Bedeutung Hamburgs und bei den naturgegebenen Verhältnissen des Hafengebiets über einen Spielraum verfügen muß.

#### 4. *Die hafentrechtliche Planfeststellung nach dem Hafenentwicklungsgesetz*

Nach dem neuen Gesetz ist über Ausbauvorhaben im Hafenerweiterungsgebiet ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Gegenstand

<sup>25</sup> BaulO 38-41/78, DVBl. 1979, 321.

der Planfeststellung ist allerdings nur ein Abschnitt des Planungsvorhabens, nämlich die Vorbereitung der Flächen. Die Planfeststellung ist durchzuführen, wenn Flächen zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke in Anspruch genommen werden sollen. Die Planfeststellung bildet dann die Grundlage für eine etwa erforderliche Enteignung. Obwohl sich Planfeststellung und Enteignung auf die Vorbereitungsmaßnahmen beschränken, schließen sie notwendig eine Entscheidung über das Ausbaivorhaben im ganzen ein, soweit es zu diesem Zeitpunkt konkretisierbar ist. Denn die Vorbereitungsmaßnahme ist nur als Teil und Abschnitt eines bestimmten Ausbaivorhabens gerechtfertigt. Nicht geboten ist jedoch, für die Planfeststellung schon die Aufteilung und Nutzung des Geländes im einzelnen festzulegen. Es darf nicht offen bleiben, ob die Flächen für Industrie oder Umschlag bestimmt werden, wohl aber welche Art von Umschlagsanlage oder Industriebetrieb errichtet wird (vgl § 14 Abs. 2 und 3 HafenEG). Diese Entscheidung erfolgt erst nach Planfeststellung, Grunderwerb und Durchführung der Vorbereitungsmaßnahme. Dann wird durch eine Hafenplanungsverordnung aufgrund des Hafenentwicklungsgesetzes das Gelände vom Hafenerweiterungsgebiet in das Hafennutzungsgebiet umgewidmet und die Nutzbarkeit für den Hafen ausgewiesen. Die weiteren für den Endausbau nötigen Verwaltungsverfahren und der Endausbau selbst schließen sich an.

Dieser Einfügung der Planfeststellung in den Planungs- und Ausbauvorgang im ganzen entsprechen die sachlichen Voraussetzungen der Entscheidung über die Planfeststellung. Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn die Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen einer „umfassenden Planung der Entwicklung des Hafens“ nach Art und Umfang des zu erwartenden hafengewirtschaftlichen Flächenbedarfs und im Hinblick auf die Lage des Planungsgebiets zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort geboten sind. Die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange sind gerecht abzuwägen. In die Abwägung sind die Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets und die durch diese Planung betroffenen Belange einzubeziehen.

Die Ausgestaltung der hafentrechtlichen Planfeststellung trägt der Hafenplanung als einer fortschreitenden Ausbauplanung mit stufenweiser Verdichtung der Planungsbestimmtheit Rechnung. Die Ausweisung von Flächen im Hafenerweiterungsgebiet, die umfassende Entwicklungsplanung, die Planung einzelner Ausbaivorhaben, die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen und die detaillierte Ausbauplanung folgen aufeinander. Dadurch steht ein rechtliches Instrumentarium bereit, das der Eigenart gerecht wird, die die Hafenentwicklung durch Planung und Ausbau auszeichnet.



TEIL IV  
ANLAGEN



## ANLAGE 1

# GESETZ ÜBER DIE ERWEITERUNG DES HAMBURGER HAFENS (HAFENERWEITERUNGSGESETZ)

Vom 30. Oktober 1961

(Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 339, mit den Änderungen durch Gesetz vom 10. 12. 1963, GVBl. S. 229, und durch Gesetz vom 21. 1. 1974, GVBl. S. 12)

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft beschlossene Gesetz:

### I. Einleitende Bestimmungen

#### § 1 Hafenerweiterungsgebiet

(1) Der Ausbau des Hamburger Hafens im Hafenerweiterungsgebiet wird nach den Bestimmungen dieses Gesetzes sichergestellt.

(2) Das Hafenerweiterungsgebiet umfaßt die in Anlage 1\* schwarz umrandeten Flächen der Ortsteile Neuland, Heimfeld, Moorburg, Altenwerder, Waltershof, Finkenwerder, Neuenfelde und Francop. Die genauen Grenzen des Hafenerweiterungsgebietes ergeben sich aus Anlage 2.

### II. Sicherung der Hafenerweiterung

#### § 2 Veränderungssperre

(1) Im Hafenerweiterungsgebiet dürfen die Grundstücke nicht wesentlich verändert, insbesondere nicht bebaut werden. Ebenso dürfen weder bauliche Anlagen verändert noch gewerbliche oder industrielle Betriebe errichtet oder verändert werden.

(2) Zulässig bleiben

- a) Maßnahmen der Wasser- und Bodenverbände, der Deichverbände und anderer Deichunterhaltungspflichtiger, soweit sie nicht durch Maßnahmen der Hafenerweiterung entbehrlich werden;

\* Anlage 1 nicht abgedruckt.

b) Maßnahmen, die sich im Rahmen der bisher ausgeübten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung halten oder der Erhaltung bestehender Anlagen dienen, sofern nicht neue Bauanlagen errichtet werden sollen.

(3) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Teile des Hafenerweiterungsgebietes, die innerhalb von fünf Jahren nach deren Inkrafttreten umgestaltet werden sollen, jegliche Veränderung zu untersagen.

(4) Ausnahmen von den Verboten nach Absatz 1 und nach den auf Absatz 3 gestützten Rechtsverordnungen können von der zuständigen Behörde bewilligt werden. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

(5) Vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilte Baugenehmigungen können zurückgenommen werden, wenn mit den Bauarbeiten noch nicht begonnen worden ist. Werden sie zurückgenommen, so ist der Betroffene für die entstandenen notwendigen Aufwendungen in Geld zu entschädigen. Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so entscheidet die zuständige Behörde. Vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören. Für das weitere Verfahren gilt § 14 entsprechend.

### § 3

#### Wasserrechtliche Benutzungen

In den Fällen des § 15 Absatz 4 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110) und der §§ 111 und 112 des Hamburgischen Wassergesetzes vom 20. Juni 1960 (GVBl. S. 335) ist eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit insbesondere dann gegeben, wenn die Fortsetzung wasserrechtlicher Benutzungen der Erweiterung des Hafens entgegensteht.

### § 4

#### Übernahme und Ablösung

(1) Auf Verlangen des Berechtigten ist die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet, ein Grundstück gegen Entschädigung in Geld zu übernehmen oder Rechte im Sinne des § 6 Absatz 2 Buchstaben b und c abzulösen,

- a) wenn und sobald anzunehmen ist, daß das Grundstück ohne die Beschränkungen dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zulässigerweise neu oder anderweitig bebaut werden würde;
- b) wenn die Fortsetzung der bisherigen Nutzungen oder die Ausübung der Rechte durch die Beschränkungen dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen für die Berechtigten wirtschaftlich unzumutbar wird.

(2) Ist die Freie und Hansestadt Hamburg zur Übernahme nicht bereit oder kommt eine Einigung über den Entschädigungsbetrag oder den Ablösungsbetrag nicht zustande, so entscheidet auf Antrag des Berechtigten die Enteignungsbehörde. Hält diese den Anspruch für begründet, so ordnet sie die Übernahme oder die Ablösung an. Im Falle der Übernahme ist zugleich die Entschädigung, im Falle der Ablösung ist der Ablösungsbetrag festzusetzen.

(3) Für die Übernahme und die Ablösung, sowie für die Festsetzung der Entschädigung und des Ablösungsbetrages gelten die §§ 6 bis 9 und 13 bis 15 entsprechend; am Verfahren sind jedoch nur der Antragsteller und die Freie und Hansestadt Hamburg beteiligt. Der Berechtigte kann seinen Antrag bis zum Schluß der mündlichen Verhandlung vor der Enteignungsbehörde zurücknehmen.

### § 5

#### Vorkaufsrecht

(1) Der Freien und Hansestadt Hamburg steht an allen Flächen im Hafenerweite-

rungsgebiet ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu. Es hat den Rang vor allen anderen Vorkaufsrechten und bedarf nicht der Eintragung in das Grundbuch.

(2) Das Vorkaufsrecht kann nur bis zum Ablauf eines Monats nach der Mitteilung des Kaufvertrages ausgeübt werden. Auf das Vorkaufsrecht finden die Bestimmungen der §§ 504 bis 508, 510 Absatz 1, 512, 1098 Absatz 2 und 1099 bis 1102 des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung.

(3) Kaufverträgen stehen gemischte Verträge gleich.

(4) Das Vorkaufsrecht ist nicht übertragbar. Die zuständige Behörde kann, wenn es im Interesse der Hafenerweiterung liegt, einen Dritten bezeichnen, an den das Grundstück aufzulassen ist.

### III.

## Enteignung

### § 6

#### Zulässigkeit und Gegenstand der Enteignung

(1) Flächen des Hafenerweiterungsgebietes können zugunsten der Freien und Hansestadt Hamburg enteignet werden, wenn ein freihändiger Erwerb zu angemessenen Bedingungen nicht oder nicht rechtzeitig möglich war.

(2) Durch Enteignung können insbesondere entzogen werden

- a) das Eigentum an Grundstücken oder Grundstücksteilen, soweit sie nicht Bundeswasserstraßen sind;
- b) andere Rechte an Grundstücken sowie Rechte, die zum Erwerb, zum Besitz oder zur Nutzung von Grundstücken oder Gebäuden berechtigen oder die Benutzung von Grundstücken beschränken;
- c) Rechte, die eine Nutzung oder Benutzung von Gewässern zum Gegenstand haben und die nicht durch Widerruf oder Zurücknahme aufgehoben werden können.

(3) Soll ein Grundstück oder ein räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängender Grundbesitz nur zu einem Teil enteignet werden, so kann der Eigentümer bis zum Schluß der mündlichen Verhandlung vor der Enteignungsbehörde die Ausdehnung der Enteignung auf das Restgrundstück oder den Restbesitz insoweit verlangen, als der Rest in der bisherigen Art und Weise nicht mehr zweckmäßig verwendet oder genutzt werden kann.

(4) Der Eigentümer kann verlangen, daß die Enteignung auf das Zubehör des Grundstücks sowie auf Sachen, die nur zu einem vorübergehenden Zwecke mit dem Grundstück verbunden oder in ein Gebäude eingefügt sind, ausgedehnt wird, wenn und soweit er sie infolge der Enteignung nicht mehr wirtschaftlich nutzen oder in anderer Weise angemessen verwerten kann.

(5) Die für das Eigentum an Grundstücken geltenden Vorschriften der §§ 7 bis 15 gelten sinngemäß für die in Absatz 2 Buchstaben b und c bezeichneten Rechte.

### § 7

#### Entschädigungsgrundsätze

(1) Für die Enteignung ist Entschädigung zu leisten. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten festzusetzen. Sie umfaßt nach Maßgabe der §§ 8 bis 11 die Entschädigung für

- a) den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust (§ 8);
- b) andere durch die Enteignung eintretende Vermögensnachteile (§ 9).

(2) Entschädigung kann verlangen, wer in seinem Recht durch die Enteignung beeinträchtigt wird und dadurch einen Vermögensnachteil erleidet.

(3) Vermögensvorteile, die dem Entschädigungsberechtigten infolge der Enteignung entstehen, sind bei der Festsetzung der Entschädigung zu berücksichtigen. Hat bei der Entstehung eines Vermögensnachteiles ein Verschulden des Entschädigungsberechtigten mitgewirkt, so gilt § 254 des Bürgerlichen Gesetzbuches sinngemäß.

(4) Für die Bemessung der Entschädigung ist der Zustand des Grundstücks in dem Zeitpunkt maßgebend, in dem die Enteignungsbehörde den Enteignungsbeschluß erläßt. Bei vorzeitiger Besitzeinweisung ist der Zustand in dem Zeitpunkt maßgebend, in dem sie wirksam wird.

## § 8

### Entschädigung für den Rechtsverlust

(1) Der Rechtsverlust ist in Höhe des im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu erzielenden Preises (Verkehrswert) zu entschädigen. Maßgebend ist der Zeitpunkt, in dem die Enteignungsbehörde den Enteignungsbeschluß erläßt.

(2) Die Entschädigung ist nach der Nutzung festzulegen, welche vor der Einleitung des Enteignungsverfahrens rechtmäßig ausgeübt worden ist oder ohne Inanspruchnahme von Ausnahmen oder Befreiungen zulässig gewesen wäre. Wertveränderungen, die sich aus der Erwartung einer Nutzungsveränderung oder einer Enteignung ergeben, bleiben außer Betracht.

(3) Bei der Festsetzung der Entschädigung sind nicht zu berücksichtigen:

- a) Werterhöhungen, die nach dem Zeitpunkt eingetreten sind, in dem der Eigentümer zur Vermeidung der Enteignung ein angemessenes Kaufangebot der Freien und Hansestadt Hamburg hätte annehmen können, soweit die Werterhöhung nicht darauf beruht, daß der Eigentümer Kapital oder Arbeit aufgewandt hat;
- b) wertsteigernde Veränderungen, die unter Verstoß gegen § 2 dieses Gesetzes vorgenommen worden sind;
- c) wertsteigernde Veränderungen, die nach Einleitung des Enteignungsverfahrens ohne behördliche Anordnung oder ohne Zustimmung der Enteignungsbehörde vorgenommen worden sind.

(4) Eine Entschädigung für Bauwerke, deren entschädigungsloser Abbruch nach dem jeweils geltenden Recht gefordert werden kann, wird nur bei besonderer Härte gewährt. Ist bei befristet zugelassenen Bauwerken, deren Abbruch nach Ablauf der Frist verlangt werden kann, die Frist noch nicht abgelaufen, so ist die Entschädigung für das Bauwerk nach dem Verhältnis der restlichen Frist zu der gesamten Frist zu bemessen.

(5) Wird der Wert des Eigentums an dem Grundstück durch Rechte Dritter gemindert, die aufrechterhalten oder gesondert entschädigt werden, so ist dies bei der Festsetzung der Entschädigung für den Rechtsverlust zu berücksichtigen.

## § 9

### Entschädigung für andere Vermögensnachteile

Wegen anderer durch die Enteignung eintretender Vermögensnachteile (§ 7 Absatz 1 Buchstabe b) sind Entschädigungen festzusetzen für

- a) den vorübergehenden oder dauernden Verlust, den der Betroffene durch die Enteignung in seinem bisherigen Erwerb erleidet, jedoch nur bis zu dem Betrag des Aufwandes, der erforderlich ist, um ein anderes Grundstück in der gleichen Weise wie das zu enteignende Grundstück zu gebrauchen;
- b) die Wertminderung, die durch Enteignung eines Grundstücksteiles oder eines räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängenden Grundbesitzes bei dem anderen Teil entsteht, soweit die Wertminderung nicht schon bei der Festsetzung der Entschädigung nach Buchstabe a) berücksichtigt ist;

- c) die notwendigen Aufwendungen für einen durch die Enteignung erforderlich werdenden Umzug.

## § 10

### Behandlung der Rechte der Nebenberechtigten

(1) Rechte an dem zu enteignenden Grundstück sowie persönliche Rechte, die zum Besitz oder zur Nutzung des Grundstücks berechtigen oder den Verpflichteten in der Benutzung des Grundstücks beschränken, können aufrechterhalten werden, soweit dies mit dem Enteignungszweck vereinbar ist.

(2) Soweit Rechte nicht aufrechterhalten werden, sind bei der Enteignung eines Grundstücks gesondert zu entschädigen:

- a) Altenteilsberechtigte sowie Inhaber von Dienstbarkeiten und Erwerbsrechten an dem Grundstück;
- b) Inhaber von persönlichen Rechten, die zum Besitz oder zur Nutzung des Grundstücks berechtigen, wenn der Berechtigte im Besitz des Grundstücks ist;
- c) Inhaber von persönlichen Rechten, die zum Erwerb des Grundstücks berechtigen oder den Verpflichteten in der Nutzung des Grundstücks beschränken.

(3) Berechtigte, deren Rechte nicht aufrechterhalten und nicht gesondert entschädigt werden, haben bei der Enteignung eines Grundstücks Anspruch auf Ersatz des Wertes ihres Rechtes aus der Geldentschädigung für das Eigentum an dem Grundstück, soweit sich ihr Recht auf dieses erstreckt. Das gilt entsprechend für die Geldentschädigungen, die für den durch Enteignung eintretenden Rechtsverlust in anderen Fällen oder nach § 9 Buchstabe b) festgesetzt werden.

## § 11

### Art der Entschädigung

(1) Die Entschädigung ist in Geld zu leisten. Als Entschädigung ist auch die Bereitstellung von angemessenem Ersatzraum zulässig.

(2) Einmalige Entschädigungsbeträge sind mit zwei vom Hundert über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich von dem Zeitpunkt an zu verzinsen, in dem die Enteignungsbehörde über den Enteignungsantrag entscheidet. Im Falle der vorzeitigen Besitzeinweisung ist der Zeitpunkt maßgebend, in dem diese wirksam wird.

## § 12

### Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Ist die sofortige Ausführung von Maßnahmen zur vorbereitenden oder endgültigen Herrichtung von Gelände für Hafenzwecke geboten, so kann die Enteignungsbehörde die Freie und Hansestadt Hamburg durch Beschluß in den Besitz der von dem Enteignungsverfahren betroffenen Flächen einweisen. Die Besitzeinweisung ist nur zulässig, wenn eine mündliche Verhandlung vorausgegangen ist. Der Beschluß ist der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Eigentümer und dem unmittelbaren Besitzer zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Auf Antrag des unmittelbaren Besitzers ist dieser Zeitpunkt auf mindestens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an ihn festzustellen.

(2) Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und die Freie und Hansestadt Hamburg Besitzer. Sie darf damit auf dem Grundstück die von ihr im Enteignungsantrag bezeichneten Maßnahmen ausführen.

(3) Die Freie und Hansestadt Hamburg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile

nicht durch Verzinsung der Geldentschädigungen (§ 11 Absatz 2) ausgeglichen werden. Die Entschädigung wird durch die Enteignungsbehörde spätestens in dem das Verfahren abschließenden Enteignungsbeschluß festgesetzt. Wird der Beschluß über die Entschädigung vorher erlassen, so ist er den in Absatz 1 Satz 3 bezeichneten Beteiligten zuzustellen. Die Entschädigung für die Besitzeinweisung ist ohne Rücksicht darauf, ob ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung gestellt wird, zu dem in Absatz 1 Satz 4 bezeichneten Zeitpunkt fällig.

(4) Auf Antrag eines der in Absatz 1 Satz 3 bezeichneten Beteiligten hat die Enteignungsbehörde den Zustand des Grundstücks vor der Besitzeinweisung in einer Niederschrift feststellen zu lassen, soweit es für die Besitzeinweisungs- und Enteignungsent-schädigung von Bedeutung ist. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift zu übersenden.

(5) Wird der Enteignungsantrag abgewiesen, so ist die vorzeitige Besitzeinweisung aufzuheben und der vorherige unmittelbare Besitzer wieder in den Besitz einzuweisen. Der Eingewiesene hat für alle durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstandenen besonderen Nachteile Entschädigung zu leisten. Absatz 3 Satz 2 gilt entsprechend.

### § 13

#### Verfahren vor der Enteignungsbehörde

(1) Die Enteignung wird von der Enteignungsbehörde auf Antrag durchgeführt.

(2) Für das Verfahren gelten die §§ 107, 108 Absatz 1, 109 bis 111, 112 Absatz 1 und Absatz 2 Ziffern 1 und 2, 113 mit Ausnahme des Absatzes 2 Ziffer 3, 117 bis 121, 145, 150, 152 und 153 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) sinngemäß.

### § 14

#### Verfahren vor den Gerichten

(1) Die Entscheidungen der Enteignungsbehörde können innerhalb eines Monats nach Zustellung durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung angefochten werden. Über den Antrag entscheidet das Landgericht, Kammer für Baulandsachen.

(2) Für das gerichtliche Verfahren gelten die §§ 157 Absätze 2 bis 4, 158, 160 bis 168 und 171 des Bundesbaugesetzes sinngemäß.

(3) Gegen die Endurteile des Landgerichts findet die Revision an das Oberlandesgericht, Senat für Baulandsachen, statt.

### § 15

#### Vollstreckung

Beschlüsse der Enteignungsbehörde, mit denen die Freie und Hansestadt Hamburg in den Besitz eines Grundstücks eingewiesen wird, werden im Verwaltungswege vollstreckt. Das gleiche gilt für Ausführungsanordnungen nach § 117 Absatz 4 des Bundesbaugesetzes, soweit sie Besitzeinweisungen einschließen. Im übrigen gilt § 122 des Bundesbaugesetzes sinngemäß.

## IV.

### Allgemeine Vorschriften

### § 16

#### Vorarbeiten auf Grundstücken

(1) Beauftragte der zuständigen Behörden sind befugt, im Hafenerweiterungsgebiet Grundstücke zu betreten, um Vermessungen, Untergrunduntersuchungen und Wert-

schätzungen vorzunehmen. Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist dem Eigentümer oder Besitzer vorher mitzuteilen. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden.

(2) Entstehen durch Maßnahmen nach Absatz 1 dem Eigentümer oder Besitzer eines Grundstücks unmittelbare Vermögensnachteile, so sind sie angemessen in Geld zu entschädigen. Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so entscheidet die zuständige Behörde. Vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören. Für das weitere Verfahren gilt § 14 entsprechend.

## § 17

### Grunderwerbsteuerbefreiung

Rechtsvorgänge, die der Durchführung dieses Gesetzes dienen und an denen die Freie und Hansestadt Hamburg beteiligt ist, sind von der Besteuerung nach § 1 des Grunderwerbsteuergesetzes vom 29. März 1940 (RGBl. I S. 585) ausgenommen. Der Erwerber, der die Grunderwerbsteuerbefreiung in Anspruch nimmt, hat dem Finanzamt eine schriftliche Bestätigung der zuständigen Behörde darüber vorzulegen, daß die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nach Satz 1 vorliegen.

## Anlage 2

### Beschreibung der Grenzen des Hafenerweiterungsgebietes

#### Hafenerweiterungsgebiet westlich des Köhlbrandes und der Süderelbe

Die Ostgrenze des Hafenerweiterungsgebietes verläuft in der Strommitte des Köhlbrandes und der Süderelbe von Strom-km 622,53 (*Köhlbrandfähre*) bis Strom-km 617,535 (*Abzweigung der Alten Süderelbe*) und wendet sich hier, etwa rechtwinklig in südwestlicher Richtung abknickend, der Nordspitze des Flurstücks 3007 der Gemarkung Harburg zu, folgt dann dessen Westgrenze und der des Flurstücks 6 der Gemarkung Harburg (Firma Esso AG) in südlicher Richtung (entlang der Moorburger Straße) bis zum Schnittpunkt mit der östlichen Verlängerung der Oberkante der Böschung, die die nördliche Begrenzung des westlich der Moorburger Straße liegenden aufgehöhten Industriegeländes der Firma Esso AG bildet. Von hier überquert die Grenze des Hafenerweiterungsgebietes die Moorburger Straße in westlicher Richtung im Zuge der östlichen Verlängerung der genannten Böschungsoberkante, folgt dieser zunächst nach Westen, sodann nach Süden und im weiteren Verlauf der Böschungsoberkante des Bahngeländes (Flurstück 1973 der Gemarkung Heimfeld und Flurstück 25 der Gemarkung Harburg) zunächst in südlicher, dann in östlicher Richtung bis zur Moorburger Straße. Auf deren Westgrenze verläuft sie in Südostrichtung bis zum Weg „Am Radeland“ und folgt dann der Nordgrenze der Flurstücke 176 der Gemarkung Harburg und 476 der Gemarkung Heimfeld (Am Radeland) in westlicher Richtung bis zur Südwestecke des Flurstücks 545 der Gemarkung Heimfeld, wendet sich hier nach Nordosten, um über die Westgrenze dieses Flurstücks dessen Nordwestecke zu erreichen. Von hier bildet sie die geradlinige Verbindung zur am Ellernweg gelegenen Südwestecke des Flurstücks 52 der Gemarkung Heimfeld. Sie verläuft dann weiter über die Nordgrenze des Flurstücks 246 der Gemarkung Heimfeld (Ellernweg) bis zur Südwestecke des Flurstücks 41 der Gemarkung Heimfeld, wendet sich hier nach Norden und erreicht über dessen Westgrenze und ihrer nördlichen Verlängerung die nördliche Begrenzung des Flurstücks „40 halb“ der Gemarkung Heimfeld (Mitte der Landscheide). Auf der Nordgrenze dieses Flurstücks zunächst

nach Osten führend, wendet sie sich an der Südwest-Ecke des Flurstücks 1021 der Gemarkung Moorburg nach Norden und verläuft über die Westgrenze der Flurstücke 1021, 251, 250 und 249 der Gemarkung Moorburg bis an die südliche Begrenzung des Flurstückes 199 der Gemarkung Moorburg (Obenburger Querweg). Von hier aus folgt sie der Südgrenze dieses Flurstücks in östlicher Richtung bis zur Nordostecke des Flurstücks 248 der Gemarkung Moorburg, wendet sich hier nach Norden und verläuft, den Obenburger Querweg in der südlichen Verlängerung der Westgrenze des Flurstücks 137 der Gemarkung Moorburg kreuzend, über die Westgrenzen der Flurstücke 137, 1213 und 135 (teilweise) der Gemarkung Moorburg bis zur binnenseitigen (südlichen) Böschungsoberkante des Moorburger Elbdeiches (westlich Haus Nr. 119). Die Grenze verläuft dann elbawärts entlang der binnenseitigen (südlichen) Böschungsoberkante des Deiches, kreuzt die Straße Moorburger Elbdeich vor dem Haus Nr. 141 (Flurstück 165 der Gemarkung Moorburg) und folgt in gleicher Richtung weiter der binnenseitigen (südlichen) Böschungsoberkante des Deiches bis zur Waltershofer Straße. Diese und die Waltershofer Bahn kreuzt sie gradlinig weiterverlaufend und folgt dann auch hier in westlicher Richtung der binnenseitigen Deichoberkante bis zur westlichen Grenze der Gemarkung Moorburg. Von dieser Stelle an, dem Beginn des Bereiches des Deichverbandes „Dritte Meile“ (Ostgrenze des Flurstücks 306 der Gemarkung Francop), deckt sie sich mit dem binnenseitigen Deichfuß und folgt diesem elbawärts über die Gemarkungen Francop, Nincop und Hasselwerder bis zum Schnittpunkt mit der südlichen Verlängerung der westlichen Grenze des Flurstücks 218 (Graben) der Gemarkung Hasselwerder (vor dem Hause Hasselwerder Straße Nr. 108). Hier wendet sie sich nach Norden, kreuzt den Deich in der südlichen Verlängerung der westlichen Begrenzung des Flurstücks 218 und verläuft über dessen Westgrenze bis zu seinem nordwestlichen Eckpunkt. Sie folgt weiter einer Linie, deren paralleler Abstand vom Rosengartendeich der Entfernung des nordwestlichen Eckpunktes des Flurstücks 218 vom Deichfuß entspricht, bis querab (nordwestlich) des in der Deichkrone liegenden Vermessungspunktes (Polygonpunkt) 216 der Gemarkung Hasselwerder. Anschließend überquert sie in nordöstlicher Richtung geradlinig das Vorland und die *Mündung der Alten Süderelbe* parallel zur Startbahnachse der Firma *Hamburger Flugzeugbau G.m.b.H.* bis zur Uferlinie vor Finkenwerder-Neß. Sie folgt der Uferlinie zunächst in Nordnordost-, dann in Ostrichtung bis zum Schnittpunkt mit der Grenze des Flurstückes 953 der Gemarkung Finkenwerder-Nord (Gelände der *Hamburger Flugzeugbau G.m.b.H.*). Dann der Südgrenze dieses Flurstückes folgend, verläuft sie weiter nach Osten bis an die Nordwestecke des Flurstückes 1642 der Gemarkung Finkenwerder-Nord, dann in südlicher Richtung über dessen Westgrenze und die westlichen Begrenzungen der Flurstücke 1662 (Straße Neßdeich) und 1878 der Gemarkung Finkenwerder-Nord (entspricht der Ostgrenze des ehemaligen Finkenwerder Westerdeiches) bis an die Südwestecke des Flurstückes 1878 der Gemarkung Finkenwerder-Nord. Von hier aus kreuzt sie geradlinig das Flurstück 1879 der Gemarkung Finkenwerder-Nord bis an die Nordwestecke des Flurstückes 101 der Gemarkung Finkenwerder-Süd und folgt weiter in südlicher Richtung der Westgrenze des Flurstücks 101 (ehemaliger Finkenwerder Westerdeich) bis zur Südostecke des Flurstückes 45 der Gemarkung Finkenwerder-Süd. Sie verläuft nun in etwa südöstlicher Richtung auf der Verbindungslinie zur Nordostecke des Bauernhauses Wiet 41 (Flurstück 244 der Gemarkung Finkenwerder-Süd) bis zur binnenseitigen Böschungsoberkante des Finkenwerder Westerdeiches und entlang der binnenseitigen Böschungsoberkante des Finkenwerder Westerdeiches und des Finkenwerder Süderdeiches bis an die Nordwestecke des Flurstückes 139 der Gemarkung Finkenwerder-Süd (Finkenwerder Süderdeich). Über die Nordgrenze des Flurstückes 139 folgt sie dem weiteren Verlauf der binnenseitigen Oberkante des Osterfeldeiches und wendet sich entlang der Westseite des Flurstückes 527 der Gemarkung Finkenwerder-Süd (binnenseitige Oberkante des ehemaligen Auedeiches) nach Norden bis zur Gemarkungsgrenze, von dort

geradlinig zur Südostecke des Flurstückes 916 der Gemarkung Finkenwerder-Nord. Sie führt dann nach Westen entlang der Südgrenze des Flurstückes 916 (ehemalige Finkenwerder Bahn) bis zum Schnittpunkt mit der geradlinigen Verbindung zwischen der Nordostecke des Flurstückes 666 der Gemarkung Finkenwerder-Süd (Köterdamm) und der Nordwestecke des Hauses Auedeich 107 (Flurstück 19 der Gemarkung Finkenwerder-Nord) und folgt dieser Verbindungslinie nach Nordosten bis zu ihrem Endpunkt am Hause Auedeich 107. Von hier aus wird sie durch eine geradlinige Verbindung bis zur Nordwestecke des Flurstückes 102 der Gemarkung Finkenwerder-Nord dargestellt und folgt dessen Nordgrenze bis zur Aue (Flurstück 12 der Gemarkung Finkenwerder-Nord). Sie kreuzt nun geradlinig die Aue und das Köhlfleet bis zur Südecke des Flurstückes 535 der Gemarkung Waltershof, folgt der Südostgrenze dieses Flurstücks und kreuzt in deren geradliniger Verlängerung den Weg „Am Köhlfleet“ (Flurstück 709 der Gemarkung Waltershof) bis zur Grenze des Zollausschlußgebietes Waltershof (Freihafen). Von hier aus deckt sie sich mit der südlichen und östlichen Grenze dieses Freihafenbereiches bis zu dem im Gebiet der Fährnischen der *Köhlbrandfähre* liegenden Punkt, an dem die Freihafengrenze sich nach Westen wendet. Sie läuft von diesem Punkt geradlinig über die nördliche Fährnische bis zur Strommitte des Köhlbrandes bei km 622,53.

## Hafenerweiterungsgebiet in der Gemarkung Neuland

Die Grenze des Hafenerweiterungsgebietes in der Gemarkung Neuland verläuft vom Schnittpunkt der nördlichen Verlängerung der Westgrenze des Flurstücks 456 mit der binnenseitigen (südlichen) Böschungsoberkante des Neuländer Elbdeiches entlang dieser Böschungsoberkante nach Osten bis zum Schnittpunkt mit der südlichen Verlängerung der Ostgrenze des Flurstückes 21 (vor dem Hause Neuländer Elbdeich 72). Hier kreuzt sie den Deich etwa rechtwinklig entlang der südlichen Verlängerung der Ostgrenze des Flurstücks 21 (Zuwegung zur Fährinsel) und verläuft weiter auf der Ostgrenze dieses Flurstücks sowie entlang der nördlichen Verlängerung dieser Ostgrenze über den Promenadenweg (Flurstück 41) bis in die östliche Uferlinie der Fährinsel. Dieser folgt sie in nordwestlicher und an der Süderelbe in westlicher Richtung bis zum Schnittpunkt mit der Geraden, die die Linie der Strommitte (Süderelbe) bei km 614,25 rechtwinklig kreuzt, und verläuft weiter entlang dieser Geraden bis zur Strommitte. Von hier aus folgt sie der Strommitte in östlicher Richtung bis Strom-km 613,59, verläuft dann geradlinig in südwestlicher Richtung über den Promenadenweg hinweg bis zur Nordwestecke des Flurstücks 27 und dann weiter in südlicher Richtung auf der Westgrenze des Flurstücks 27 (Wendtweg) sowie auf deren Verlängerung bis zur südlichen Deichoberkante des Neuländer Elbdeiches (zwischen Haus-Nr. 100 und 102). Von hier wendet sie sich wieder nach Osten entlang der binnenseitigen (südlichen) Deichoberkante bis zu deren Schnittpunkt mit der westlichen Grenze des Flurstücks 278 (Bundesautobahn). Sie folgt dann in südlicher Richtung der Westgrenze (Autobahnböschungsfuß) dieses Flurstücks, verläuft weiter auf deren Verlängerung bis zur westlichen Begrenzung des Flurstücks 255, folgt dieser bis zum nördlichen Begrenzungspunkt des Flurstücks 257 (Autobahnauffahrt) und von hier weiter auf dessen Westgrenze bis an die Nordgrenze des Flurstücks 417 (Neuländer Straße). Dieser folgt sie nach Westen bis zur Nordwestecke des Flurstücks 417, verläuft von hier geradlinig bis zur Südwestecke des Flurstücks 514 und weiter auf der Westgrenze dieses Flurstücks sowie auf der Süd- und Westgrenze des Flurstücks 456 (westlicher Deichfuß der Moorwettern) bis zum Schnittpunkt der nördlichen Verlängerung der Westgrenze des zuletzt genannten Flurstücks mit der binnenseitigen (südlichen) Böschungsoberkante des Neuländer Elbdeiches.

## ANLAGE 2

# HAFENENTWICKLUNGSGESETZ (HafenEG)

Vom 25. Januar 1982

(Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I S. 19)

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft beschlossene Gesetz:

### Inhaltsübersicht

#### I. Allgemeine Bestimmungen

- § 1 Hafentwicklung
- § 2 Gebietsbeschreibungen

#### II. Sicherung und Ordnung der Hafentwicklung

- § 3 Zulässige Nutzungen im Hafenerweiterungsgebiet
- § 4 Vorschriften über Hafenplanungsverordnungen
- § 5 Änderung der planungsrechtlichen Ausweisung
- § 6 Zulässige Nutzungen im Hafennutzungsgebiet
- § 7 Nutzungsbeschränkungen durch Hafenplanungsverordnungen
- § 8 Veränderungssperre
- § 9 Geltungsdauer der Veränderungssperre
- § 10 Duldungspflicht
- § 11 Übernahme und Ablösung
- § 12 Entschädigung in Geld
- § 13 Vorkaufsrecht

#### III. Planfeststellung und Enteignung

- § 14 Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen
- § 15 Enteignung
- § 16 Entschädigung in Land
- § 17 Rükckerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet

#### IV. Schlußvorschriften

- § 18 Vorarbeiten auf Grundstücken
- § 19 Verhältnis zu anderen Vorschriften
- § 20 Verfahren vor den Gerichten
- § 21 Grunderwerbsteuerbefreiung
- § 22 Übergangsvorschrift
- § 23 Aufhebung des Hafenerweiterungsgesetzes

# I.

## Allgemeine Bestimmungen

### § 1 Hafenentwicklung

(1) Dieses Gesetz regelt die Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen.

(2) Die Hafenentwicklung erfolgt durch Hafenerweiterung und Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens im Rahmen der hamburgischen Raumordnung. Sie ist zur ständigen Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse notwendig, um

1. die Konkurrenzfähigkeit des Hamburger Hafens als internationaler Universalhafen aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gründen aufrechtzuerhalten,
2. dem Hafen aus strukturpolitischen Gründen ein festes Ladungsaufkommen zu sichern und
3. die aufwendige öffentliche Infrastruktur möglichst wirkungsvoll für Hafenzwecke zu nutzen.

(3) Das Hafengebiet ist für Hafenzwecke bestimmt und damit Gegenstand einer Sonderplanung im Sinne des § 5 Absatz 6 des Bundesbaugesetzes.

(4) Die Hafenzwecke des Hamburger Universalhafens umfassen den Hafenverkehr, den hafengebundenen Handel und die Hafenindustrie. Zur Hafenindustrie gehören

1. industrielle Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen, sowie
2. Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit Unternehmen im Sinne der Nummer 1 räumlich verbunden zu sein.

(5) Die Hafenentwicklung und die dafür erforderliche dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen obliegen als öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg. Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll sie das Eigentum an den Grundstücken des Hafengebiets erwerben und behält sie die ihr im Hafengebiet gehörenden Grundstücke in ihrem Eigentum.

### § 2 Gebietsbeschreibungen

(1) Das Hafengebiet gliedert sich in das bereits in Nutzung genommene oder für Hafennutzung vorbereitete Gebiet (Hafennutzungsgebiet) und das Hafenerweiterungsgebiet.

(2) Die Grenzen des Hafengebiets, des Hafennutzungsgebiets sowie des Hafenerweiterungsgebiets sind in dem Hafengebietsplan (Anlage 1) dargestellt. Die genauen Grenzen ergeben sich aus der Grenzbeschreibung (Anlage 2). Der Hafengebietsplan kann im Maßstab 1:1000 beim Staatsarchiv, bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, der Baubehörde sowie bei den Bezirksämtern Altona, Bergedorf, Hamburg-Mitte und Harburg kostenfrei eingesehen werden.

# II.

## Sicherung und Ordnung der Hafenentwicklung

### § 3 Zulässige Nutzungen im Hafenerweiterungsgebiet

(1) Im Hafenerweiterungsgebiet dürfen die Grundstücke nicht wesentlich verändert, insbesondere nicht bebaut werden. Ebenso dürfen weder bauliche Anlagen verändert

noch Betriebe errichtet oder verändert werden. Soweit nicht neue Bauanlagen errichtet werden sollen, bleiben zulässig:

1. Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Anlagen,
2. Maßnahmen, die sich im Rahmen einer bisher ausgeübten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung halten.

(2) Ferner bleiben zulässig:

1. staatliche Maßnahmen zur Hafenerweiterung sowie zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft,
2. Maßnahmen der Wasser- und Bodenverbände im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben, soweit sie nicht durch Maßnahmen der Hafenerweiterung entbehrlich werden, sowie Maßnahmen der Wasserwirtschaftsverwaltung und des öffentlichen Hochwasserschutzes.

(3) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Teile des Hafenerweiterungsgebiets, die innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung umgestaltet werden sollen, jede Veränderung zu untersagen.

(4) Die zuständige Behörde kann für das Hafenerweiterungsgebiet Ausnahmen von den Verboten nach Absatz 1 und von den Verboten der auf Absatz 3 gestützten Rechtsverordnungen zulassen. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

#### § 4

##### Vorschriften über Hafenplanungsverordnungen

(1) Der Senat beschließt die in diesem Gesetz vorgesehenen Hafenplanungsverordnungen als Rechtsverordnungen. Bei ihrem Erlaß sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen.

(2) Die zuständige Behörde hat den Entwurf einer Hafenplanungsverordnung mit der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Zeit der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher im Amtlichen Anzeiger bekanntzumachen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist bei einer zu bezeichnenden Stelle vorgebracht werden können.

(3) Die zuständige Behörde legt dem Senat den Entwurf der Hafenplanungsverordnung mit einer Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen vor.

(4) Nach der Beschlußfassung durch den Senat teilt die zuständige Behörde den Einwendenden das Ergebnis der Prüfung der fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen mit, soweit diese nicht berücksichtigt worden sind. Haben mehr als einhundert Personen Bedenken und Anregungen vorgebracht, so kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, daß diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird. Im Amtlichen Anzeiger ist bekanntzugeben, bei welcher Stelle das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann.

#### § 5

##### Änderung der planungsrechtlichen Ausweisung

Der Senat wird ermächtigt, durch Hafenplanungsverordnung

1. Flächen nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen aus dem Hafenerweiterungsgebiet herauszunehmen und gemäß § 6 Absatz 1 als Nutzungszonen des Hafennutzungsgebiets auszuweisen;
2. die Grenzen des Hafennutzungsgebiets oder des Hafenerweiterungsgebiets unwesentlich zu ändern, wenn Rechte anderer dadurch nicht beeinträchtigt werden.

## § 6

### Zulässige Nutzungen im Hafennutzungsgebiet

(1) Im Hafennutzungsgebiet werden durch Hafenplanungsverordnung folgende Nutzungszonen ausgewiesen:

1. Hafenzwecke;
2. Hafenzwecke mit Ausnahme erheblich belästigender Gewerbebetriebe; zulässig sind alle Nutzungen für Hafenzwecke, soweit sie für die Umgebung keine erheblichen Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben können;
3. Besondere Anlagen für Hafenzwecke.

(2) Auch soweit damit keine Hafenzwecke verfolgt werden, können Flächen des Hafennutzungsgebiets für den Verkehr und Hochwasserschutz, für die Ver- und Entsorgung, zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie für Naturschutz und Landschaftspflege genutzt werden. Für Wassersportanlagen kann die zuständige Behörde Ausnahmen zulassen.

(3) Im Hafennutzungsgebiet darf die Nutzung oder Bebauung der Grundstücke nur dann wesentlich verändert oder erweitert werden, wenn die Maßnahmen

1. weder den Regelungen des § 1 noch den Festsetzungen einer Hafenplanungsverordnung widersprechen oder
2. durch Absatz 2 gedeckt sind.

Die zuständige Behörde darf Ausnahmen zulassen, wenn es im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung einer offenbar nicht beabsichtigten Härte erforderlich ist.

(4) Das Verbot des Absatzes 3 gilt nicht für Maßnahmen, die der Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung dienen. Hafenplanungsverordnungen nach § 7 sind aber auch in diesem Fall anzuwenden.

## § 7

### Nutzungsbeschränkungen durch Hafenplanungsverordnungen

(1) Der Senat wird ermächtigt, durch Hafenplanungsverordnung für Teile des Hafennutzungsgebiets

1. im Rahmen des § 1 und des § 6 Absätze 1 und 2 Festsetzungen zur Freihaltung von Flächen vorzunehmen, insbesondere für die Infrastruktur oder den Hochwasserschutz;
2. Nutzungsbeschränkungen festzusetzen, soweit es erforderlich ist, insbesondere zur Rücksichtnahme auf die planerische Ausweisung außerhalb des Hafengebiets und um Radarsektoren offenzuhalten.

(2) Im Rahmen der Nutzungsbeschränkungen nach Absatz 1 Nummer 2 können festgesetzt werden

1. das Maß der baulichen Nutzung im Sinne des Zweiten und Dritten Abschnitts der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 15. September 1977 (Bundesgesetzblatt I Seite 1764);
2. die Gebiete, in denen bestimmte Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen;
3. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden Vorkehrungen;
4. Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft.

## § 8

### Veränderungssperre

(1) Wenn eine Hafenplanungsverordnung nach § 6 Absatz 1 oder § 7 Absatz 1 Nummern 1 oder 2 erlassen werden soll, kann der Senat zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich durch Rechtsverordnung eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, daß

1. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen der Grundstücke nicht vorgenommen werden dürfen;
2. nicht genehmigungsbedürftige, aber wertsteigernde bauliche Anlagen nicht errichtet oder wertsteigernde Änderungen solcher Anlagen nicht vorgenommen werden dürfen;
3. genehmigungsbedürftige bauliche Anlagen nicht errichtet, geändert oder beseitigt werden dürfen.

(2) Wenn Belange der Hafentwicklung und andere öffentliche Belange nicht entgegenstehen, kann die zuständige Behörde Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

(3) Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden von der Veränderungssperre nicht berührt.

## § 9

### Geltungsdauer der Veränderungssperre

(1) Die Veränderungssperre tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft. Der Senat kann die Frist um ein Jahr verlängern. Wenn besondere Umstände es erfordern kann er die Frist bis zu einem weiteren Jahr nochmals verlängern.

(2) Ist die Veränderungssperre außer Kraft getreten, so kann sie der Senat, soweit die Voraussetzungen für ihren Erlaß fortbestehen, erneut beschließen.

(3) Die Veränderungssperre ist vor Fristablauf ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, sobald die Voraussetzungen für ihren Erlaß weggefallen sind. Sie tritt in jedem Fall mit dem Inkrafttreten einer Hafenplanungsverordnung nach §§ 6 oder 7 außer Kraft.

## § 10

### Duldungspflicht

Soweit eine Duldungspflicht nicht bereits nach anderen Vorschriften besteht, haben Eigentümer von Grundstücken im Hafenerweiterungsgebiet Einwirkungen auf ihre Grundstücke, die sich aus rechtmäßigen Maßnahmen der Hafentwicklung oder aus rechtmäßigen Nutzungen des Hafengebiets ergeben, zu dulden. Dies gilt sinngemäß für Nutzungsberechtigte.

## § 11

### Übernahme und Ablösung

(1) Auf Verlangen des Eigentümers ist die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet, Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet gegen Entschädigung zu übernehmen, wenn und soweit

1. anzunehmen ist, daß das Grundstück ohne die Beschränkungen, die dieses Gesetz oder die auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen enthalten, zulässigerweise neu oder anderweitig bebaut werden würde;
2. es dem Eigentümer infolge einer Duldungspflicht gemäß § 10 oder infolge der Beschränkungen, die dieses Gesetz oder die auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen enthalten, wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder wie bisher zu nutzen.

(2) Ist die Freie und Hansestadt Hamburg zur Übernahme nicht bereit oder kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so kann der Eigentümer die Entziehung des Eigentums bei der Enteignungsbehörde beantragen.

(3) Für die Übernahme und für die Entschädigung gelten die §§ 15 und 16 entsprechend. Hat der Eigentümer die Übernahme verlangt und die Freie und Hansestadt Hamburg daraufhin ein Angebot auf Übernahme zu angemessenen Bedingungen gemacht, so bleiben Werterhöhungen, die nach dem Angebot eingetreten sind, bei der Bemessung der Entschädigung außer Betracht; dies gilt nicht für Werterhöhungen, die der Eigentümer in zulässiger Weise durch Aufwendung von Vermögen oder Arbeit herbeigeführt hat.

(4) Nutzungsberechtigte können unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 die Ablösung ihrer Rechte verlangen. Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend. An die Stelle der Entschädigung tritt der Ablösungsbetrag.

## § 12 Entschädigung in Geld

(1) Wird im Hafennutzungsgebiet die zulässige Nutzung eines Grundstücks, dessen Erschließung gesichert ist, durch § 1 Absatz 3 oder durch eine auf § 6 Absatz 1 oder § 7 gestützte Hafenplanungsverordnung aufgehoben oder geändert und stellt dies eine Enteignung dar, so kann der Betroffene für die eingetretenen Vermögensnachteile von der Freien und Hansestadt Hamburg angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(2) Die Entschädigung nach Absatz 1 kann auch für Vermögensnachteile verlangt werden, die dadurch entstehen, daß eine Veränderungssperre nach den §§ 8 und 9 länger als vier Jahre dauert.

(3) Die für die Enteignung geltenden Entschädigungsvorschriften des § 15 gelten sinngemäß. Die Entschädigung ist ab Eingang des Entschädigungsantrags bei der zuständigen Behörde mit 2 vom Hundert über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen. Der Anspruch erlischt, wenn der Entschädigungsberechtigte die Leistung der Entschädigung nicht innerhalb von drei Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Vermögensnachteil eingetreten ist, schriftlich beantragt.

(4) Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, entscheidet die zuständige Behörde.

(5) Abweichend von Absatz 1 kann der Eigentümer nur die Übernahme des Grundstücks und der Nutzungsberechtigte nur die Ablösung seines Rechts nach Maßgabe des § 11 verlangen, soweit

1. das Grundstück durch eine Hafenplanungsverordnung nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 für öffentliche Zwecke freigehalten wird;
2. das Grundstück im Falle des Absatzes 2 nach dem Stand der Planungen durch eine Hafenplanungsverordnung nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 für öffentliche Zwecke freigehalten werden soll.

## § 13 Vorkaufsrecht

(1) Der Freien und Hansestadt Hamburg steht an allen Flächen im Hafengebiet ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu. Es hat den Rang vor allen anderen Vorkaufsrechten und bedarf nicht der Eintragung in das Grundbuch. § 24 Absätze 4 und 5 des Bundesbaugesetzes gelten sinngemäß.

(2) Übersteigt der vereinbarte Kaufpreis die im Falle einer Enteignung des Grundstücks zu zahlende Entschädigung, so ist die Freie und Hansestadt Hamburg berechtigt, bei der Ausübung des Vorkaufsrechts den von ihr zu zahlenden Betrag auf den Entschä-

digungswert herabzusetzen. Die Vertragsparteien sind hierzu vor der Ausübung des Vorkaufsrechts zu hören. Auf Verlangen einer der Vertragsparteien hat die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gutachten des Gutachterausschusses für Grundstückswerte einzuholen. Durch das Verlangen wird die Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts bis zum Eingang des Gutachtens unterbrochen; das gilt entsprechend, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg von sich aus ein Gutachten des Gutachterausschusses einholt und dies den Parteien vor Ablauf der Frist mitteilt.

(3) Der Verkäufer ist berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Bescheids über die Herabsetzung des Kaufpreises (Absatz 2) vom Vertrag zurückzutreten. Das Rücktrittsrecht ist ausgeschlossen, soweit

1. das veräußerte Grundstück im Geltungsbereich eines Planes nach § 14 liegt oder
2. die Enteignung des Grundstücks nach den Festsetzungen eines Enteignungsplanes oder eines Planes nach anderen gesetzlichen Vorschriften zulässig wäre.

Besteht das Rücktrittsrecht nur für einen Teil des Grundstücks, so kann in dem Bescheid nach Absatz 2 der Entschädigungswert für den anderen Teil gesondert festgesetzt werden.

(4) Der Rücktritt (Absatz 3) ist sowohl gegenüber dem Käufer als auch gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg zu erklären. Im übrigen gelten die §§ 346 bis 348, 350 bis 354 und 356 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend. Im Falle des Rücktritts trägt die Freie und Hansestadt Hamburg die Kosten des Vertrags auf der Grundlage des festgesetzten Entschädigungswerts.

(5) Das Eigentum an dem Grundstück geht auf die Freie und Hansestadt Hamburg über, wenn der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechts unanfechtbar geworden ist oder ein Urteil nach § 20 Absatz 1 Satz 2 rechtskräftig festgestellt hat, daß das Vorkaufsrecht ausgeübt werden durfte, und wenn der Übergang des Eigentums in das Grundbuch eingetragen worden ist. Die Eintragung in das Grundbuch erfolgt auf Ersuchen der zuständigen Behörde.

(6) Wer ein vertragliches Recht zum Erwerb des Grundstücks hatte, bevor das Vorkaufsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg nach diesem Gesetz oder anderen gesetzlichen Vorschriften, insbesondere nach dem Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 mit den Änderungen vom 10. Dezember 1963 und 21. Januar 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1961 Seite 339, 1963 Seite 229, 1974 Seite 12), begründet worden ist, kann für die ihm durch die Ausübung des Vorkaufsrechts entstandenen Vermögensnachteile von der Freien und Hansestadt Hamburg Entschädigung verlangen. Kommt eine Einigung über die Höhe der Entschädigung nicht zustande, entscheidet die zuständige Behörde.

### III.

#### Planfeststellung und Enteignung

##### § 14

##### Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen

(1) Soweit Teile des Hafenerweiterungsgebiets zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) in Anspruch genommen werden sollen, legt die zuständige Behörde die Grenzen dieses Gebiets durch Planfeststellungsbeschluß fest.

(2) Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn die Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen einer umfassenden Planung der Entwicklung des Hafens

1. nach Art und Umfang des zu erwartenden hafenwirtschaftlichen Flächenbedarfs und
  2. im Hinblick auf die Lage des Planungsgebiets
- zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohle der Allgemeinheit geboten sind.

(3) Bei der Planfeststellung sind die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. In die Abwägung sind die Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets und die durch diese Planung betroffenen Belange einzubeziehen.

(4) In die Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets darf Gelände für Hafenindustrie im Sinne des § 1 Absatz 4 Satz 2 nur einbezogen werden, wenn damit einer der Zwecke des § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummern 1 bis 3 verfolgt wird.

(5) Bei Vorbereitungsmaßnahmen von unwesentlicher Bedeutung kann von der Planfeststellung abgesehen werden.

(6) Vorbereitungsmaßnahmen können ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist. Absätze 1 und 2 gelten entsprechend. In dem Verfahren sind dem Träger des Vorhabens Auflagen zu machen, die im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind, sowie der Ausgleich von Schäden anzuordnen.

(7) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt begonnen, in dem das für seine Durchführung benötigte Gelände zur Verfügung steht, so tritt er außer Kraft.

## § 15

### Enteignung

Für die Enteignung gelten im Hafengebiet die Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in der Fassung vom 11. November 1980 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 305) in seiner jeweiligen Fassung mit folgenden Abweichungen:

1. Eines Enteignungsplanes (§ 6 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes) bedarf es nicht, wenn dem Vorhaben ein Plan nach § 14 oder nach anderen gesetzlichen Vorschriften zugrunde liegt. Das Enteignungsverfahren kann erst eingeleitet werden, wenn der den Enteignungsplan ersetzende Plan vollziehbar ist; dieser Plan ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen.
2. Zur Durchführung eines Planes nach § 14 ist die Entziehung des Eigentums an den Grundstücken des Planungsgebiets zugunsten der Freien und Hansestadt Hamburg zulässig. Die Enteignung setzt voraus, daß sich die Freie und Hansestadt Hamburg um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat. Weitere Voraussetzungen, insbesondere nach anderen Gesetzen vorgeschriebene Planfeststellungen für die endgültige Herrichtung von Gelände für Hafenzwecke, sind nicht erforderlich.
3. Bei der Enteignung von Grundstücken des Hafenerweiterungsgebiets ist eine Verwendungsfrist nicht festzusetzen.
4. Bei der Bemessung der Entschädigung für Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet bleiben auch außer Betracht:
  - a) Wertänderungen, die infolge der Hafenerweiterung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes – für die vom Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 erfaßten Grundstücke nach dessen Inkrafttreten – eingetreten sind;
  - b) Wertsteigernde Veränderungen, die unter Verstoß gegen § 3 dieses Gesetzes oder eine auf Grund dieser Vorschrift erlassenen Rechtsverordnung vorgenommen worden sind.

5. Entschädigung in Land kann nur nach Maßgabe des § 16 beantragt werden.
6. Für Grundstücke des Hafenerweiterungsgebiets, die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes enteignet werden, kann die Rückübereignung nur nach Maßgabe des § 17 gefordert werden.

## § 16

### Entschädigung in Land

(1) Die Entschädigung ist auf Antrag des Eigentümers anstatt in Geld in geeignetem Ersatzland festzusetzen, wenn

1. a) er zur Sicherung seiner Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland angewiesen ist oder  
b) das Grundstück mit einem Eigenheim oder einer Kleinsiedlung bebaut ist, der Eigentümer dort wohnt und
2. die Freie und Hansestadt Hamburg außerhalb des Hafengebiets  
a) über als Ersatzland geeignete Grundstücke verfügt, die nicht zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben benötigt werden, oder  
b) geeignetes Ersatzland freihändig zu angemessenen Bedingungen beschaffen kann.

(2) Ist die Entschädigung für ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück nach einem höheren als dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert zu bemessen, so gilt Absatz 1 nur, wenn die Entschädigung in Land bei gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen dennoch geboten ist. Dabei sind die begrenzten Möglichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg, geeignetes Ersatzland zu stellen, zu berücksichtigen, insbesondere auch im Hinblick auf den Landbedarf der Stadt zur Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben.

(3) Die Beschränkung des Ersatzlandanspruchs nach Absatz 1 Nummer 2 auf Grundstücke außerhalb des Hafengebiets entfällt, wenn der Eigentümer zur Sicherung seiner Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland im Hafengebiet angewiesen ist.

(4) Im übrigen bleibt es bei den Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes mit Ausnahme der in § 5 Absatz 2 dieser Bestimmungen für anwendbar erklärten § 100 Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 101 des Bundesbaugesetzes.

## § 17

### Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet

(1) Soweit das Eigentum an Grundstücken des Hafenerweiterungsgebiets durch Enteignung entzogen worden ist, kann der frühere Eigentümer die Rückübereignung verlangen, wenn

1. die Vorbereitungsmaßnahmen fünf Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das für die Durchführung des Planes nach § 14 benötigte Gelände zur Verfügung steht, oder
2. die Maßnahmen zur endgültigen Herrichtung des Geländes für Hafenzwecke zehn Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem es der Freien und Hansestadt Hamburg nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen zur Verfügung steht,

noch nicht begonnen worden sind.

(2) Die Rückübereignung kann auch dann verlangt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg die Absicht aufgegeben hat, das Grundstück für Hafenzwecke herzurichten.

(3) Im übrigen bleibt es bei den Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes mit Ausnahme des in § 5 Absatz 2 dieser Bestimmungen für anwendbar erklärten § 102 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesbaugesetzes.

## IV. Schlußvorschriften

### § 18 Vorarbeiten auf Grundstücken

(1) Beauftragte der zuständigen Behörden sind befugt, im Hafengebiet Grundstücke zu betreten, um Vermessungen, Untergrunduntersuchungen und Wertschätzungen vorzunehmen. Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist den Verfügungsberechtigten vorher mitzuteilen. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden.

(2) Entstehen durch Maßnahmen nach Absatz 1 dem Eigentümer oder Besitzer eines Grundstücks unmittelbare Vermögensnachteile, so sind sie angemessen in Geld zu entschädigen. Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so entscheidet die zuständige Behörde.

### § 19 Verhältnis zu anderen Vorschriften

(1) Bundes- und Landesgesetze, in denen Planfeststellungen geregelt sind, bleiben von den Vorschriften dieses Gesetzes unberührt.

(2) Soweit in diesem Gesetz Bestimmungen des Bundesbaugesetzes für anwendbar erklärt werden, ist die Fassung vom 18. August 1976 mit den Änderungen vom 3. Dezember 1976 und 6. Juli 1979 (Bundesgesetzblatt I 1976 Seiten 2257, 3281, 3617, 1979 Seite 949) maßgebend.

(3) Das Veränderungsverbot nach der Verordnung zur Durchführung des Hafenerweiterungsgesetzes vom 9. Juli 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 237) gilt weiter, bis die Vorbereitungsmaßnahmen (§ 14 dieses Gesetzes) im betroffenen Gebiet abgeschlossen sind. Der Senat bleibt ermächtigt, die Verordnung aufzuheben.

### § 20 Verfahren vor den Gerichten

(1) Für die Anfechtung von Entscheidungen nach § 12 Absatz 4, § 13 Absätze 2 und 6 sowie nach § 18 Absatz 2 gilt § 9 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung entsprechend. In den Fällen des § 13 Absatz 2, in denen kein Rücktrittsrecht nach § 13 Absatz 3 besteht, hat das Gericht auf Antrag eines der Beteiligten vorab über die Wirksamkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zu entscheiden.

(2) Für die Einhaltung des Abwägungsgebots bei der Aufstellung von Hafenplanungsverordnungen (§ 4 Absatz 1) oder Plänen für Vorbereitungsmaßnahmen (§ 14 Absätze 2 und 3) ist maßgebend, ob die Abwägung sachgerecht ist. Verletzungen von Verfahrens- oder Formvorschriften oder Mängel im Abwägungsvorgang sind nur beachtlich, wenn sie offensichtlich sind und das Abwägungsergebnis beeinflusst haben.

### § 21\* Grunderwerbsteuerbefreiung

Rechtsvorgänge, die der Durchführung dieses Gesetzes dienen und an denen die Freie und Hansestadt Hamburg beteiligt ist, sind von der Besteuerung nach § 1 des Grunderwerbsteuergesetzes in der Fassung vom 26. April 1966 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts II 61-1) ausgenommen. Der Erwerber, der die Grunderwerbsteuerbefreiung in Anspruch nimmt, hat dem Finanzamt eine schriftliche Bestätigung der zuständigen Behörde darüber vorzulegen, daß die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nach Satz 1 vorliegen.

\* Die Bestimmung ist inzwischen durch § 25 Abs. 5 Nr. 10 Grunderwerbsteuergesetz vom 17. 12. 1982 (BGBl. I S. 1777) aufgehoben.

## § 22

### Übergangsvorschrift

Bebauungspläne gelten im Hafengebiet weiter, bis sie im Verfahren nach dem Bundesbaugesetz aufgehoben werden.

## § 23

### Aufhebung des Hafenerweiterungsgesetzes

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes tritt das Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 mit den Änderungen vom 10. Dezember 1963 und 21. Januar 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1961 Seite 339, 196: Seite 229, 1974 Seite 12) außer Kraft.

Ausgefertigt Hamburg, den 25. Januar 1982.

Der Senat

### Anlage 1:

.....

### Anlage 2

zu § 2 Absatz 2 des Hafententwicklungsgesetzes vom 25. Januar 1982

## Grenzbeschreibung

### 1. Grenze des Hafengebiets

#### 1.1 Äußere Grenze

Beginn an der Landesgrenze bei Tinsdal.

Nordgrenze der Wassergrundstücke am rechten Ufer der Elbe (Flurstück Nr. 4069 der Gemarkung Rissen, Nr. 1896 der Gemarkung Blankenese, Nr. 4123 der Gemarkung Dockenhuden, Nr. 886 der Gemarkung Nienstedten, Nr. 315 der Gemarkung Klein Flottbek, Nr. 1287 der Gemarkung Othmarschen) bis zum Schnittpunkt mit der Grenze des räumlichen Geltungsbereiches des Bebauungsplanes Ottensen 1/Othmarschen 26 vom 19. September 1972 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 161), Grenze des Bebauungsplanes bis zum Schnittpunkt mit der Westgrenze des Flurstücks Nr. 893 der Gemarkung Ottensen, Ost- und Nordgrenze des Wassergrundstücks Flurstück Nr. 894 bis 585 m östlich der Südwestecke des Flurstücks Nr. 893.

Gerade Verbindungslinie zur Nordwestecke des Flurstücks Nr. 3266 der Gemarkung Ottensen, südliche Begrenzung des Straßengrundstücks Kaistraße (Flurstück Nr. 3265), westliche, südliche und östliche Begrenzung des Straßengrundstücks Elbberg (Flurstück Nr. 1087 der Gemarkung Altona Südwest), südliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 1086, West- und Nordgrenze des Flurstücks Nr. 1093, Verbindungslinie zur Nordwestecke des Flurstücks Nr. 1109, Nordgrenze des Flurstücks Nr. 1109, Überquerung des Flurstücks Nr. 1112 entlang der Bordsteinkante, Nordgrenze des Flurstücks Nr. 1114, Überquerung des Flurstücks Nr. 1121 entlang der Bordsteinkante, Vorderkante der Stützwand hinter der Packhalle 11 und deren Verlängerung bis zum Schnitt mit der Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 1148, gerade Verbindungslinie zur Nordwestecke des Flurstücks Nr. 1226 (Wassergrundstück), Nordgrenze des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 1226) bis zum Schnittpunkt mit der Grenze des räumlichen Geltungsbereiches des Bebauungsplanes Altona-Altstadt 27/St. Pauli 21 vom 15. November 1976 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 209), Grenze des Bebauungsplanes bis

zum Schnittpunkt mit der Nordgrenze des Wassergrundstücks Flurstück Nr. 826 der Gemarkung St. Pauli-Süd, Nordgrenze des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 826) bis zur Hochwasserschutzanlage.

Wasserseitige Grundstücksgrenze der Hochwasserschutzanlage entlang des Nordufers der Norderelbe im Bereich der Straße Bei den St.-Pauli-Landungsbrücken, im Bereich des Niederhafens, des Binnenhafens, des Zollkanals, des Oberhafens, des Billhafens, des Oberhafenkanals, das Nordost- und das Südostufer des Hakens entlang bis zur Straße Hakenufer. Südwestgrenze des Wassergrundstücks Haken (Flurstück Nr. 578 der Gemarkung Billwerder Ausschlag), Unterkante der Böschung am Ende der Landzunge Hakenufer (Entenwerder Halbinsel), wasserseitige Begrenzung des Flurstücks Nr. 524 bis Sperrwerk Billwerder Bucht.

Begrenzung des Wassergrundstücks am Nordufer der Billwerder Bucht (Flurstück Nr. 200 und 2064), Vorderkante der Schleusenanlage der Tiefstackschleuse, Gemarkungsgrenze der Gemarkungen Billwerder Ausschlag und Billbrook das Ufer entlang, Begrenzung des Wassergrundstücks der Billwerder Bucht das Ufer entlang (Flurstück Nr. 671 der Gemarkung Billbrook), Begrenzung des Wassergrundstücks des Moorfleeter Kanals (Flurstück Nr. 670), des Tidekanals (Flurstücke Nr. 182, 775 und 182), des Industriekanals (Flurstück Nr. 765), des Tidekanals (Flurstück Nr. 182), des Moorfleeter Kanals (Flurstück Nr. 670), Gemarkungsgrenze der Gemarkungen Billbrook und Moorfleet das Ufer entlang, Begrenzung des Wassergrundstücks Billwerder Bucht (Flurstücke Nr. 579 und 626), Begrenzung des Wassergrundstücks Billwerder Bucht parallel zur Straße Holzhafenufer, Begrenzung des Wassergrundstücks Billwerder Bucht das Ufer entlang (Flurstücke Nr. 413, 1101 und 200 der Gemarkung Billwerder Ausschlag) bis zur Südostecke des Flurstücks Nr. 2090, Süd-, Südwest- und Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 2090, West-, Südwest-, Süd-, Südost- und Südwestgrenze des Flurstücks Nr. 2089, Südwest- und Westgrenze des Flurstücks Nr. 2087. Südliche Begrenzung des Wassergrundstücks Billwerder Bucht (Flurstück Nr. 200 der Gemarkung Billwerder Ausschlag), Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 2075) am rechten Ufer der Norderelbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 1030) am rechten Ufer der Dove Elbe, Oberkante der Böschung am rechten Ufer der Dove Elbe auf dem Flurstück Nr. 1372 der Gemarkung Moorfleet, Nordseite der Schleusenanlagen der Tatenberger Schleuse, Westgrenze der Straße Tatenberger Weg, Gemarkungsgrenze, Westgrenze des Flurstücks Nr. 644 der Gemarkung Tatenberg, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 647) am linken Ufer der Dove Elbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 657 der Gemarkung Spadenland) am linken Ufer der Dove Elbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 76) am rechten Ufer der Norderelbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 2880 der Gemarkung Ochsenwerder) am rechten Ufer der Norderelbe, außenseitige Deichgründgrenze des Overwerder Hauptdeichs im Bereich des Hafens Oortkaten, Unterkante der Böschung des rechten Ufers der Elbe im Bereich des Hafens Oortkaten bis querab Strom-km 607,5, Verbindungslinie zur Landesgrenze bei Strom-km 607,5. Landesgrenze bis zur Südostecke des Flurstücks Nr. 109 der Gemarkung Neuland, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 109) am linken Ufer der Süderelbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 90) am linken Ufer der Süderelbe bis zur Abknickung (etwa 110 m hinter Flurstück Nr. 109), Oberkante der ausgebauten Uferböschung bzw. Ausbaulinie am linken Ufer der Süderelbe bis zur Westgrenze des Flurstücks Nr. 1 (Wassergrundstück).

Südliche Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 1) am linken Ufer der Süderelbe, südliche Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 920 der Gemarkung Harburg) am linken Ufer der Süderelbe.

Westliche Begrenzung der Flurstücke Nr. 3396 der Hannoverschen Straße und 2999 der Nartenstraße in der Gemarkung Harburg bis zur Südostecke des Flurstücks Nr. 880,

in Aussicht genommene Straßenlinie der Nartenstraße gemäß Teilbebauungsplan TB 241 vom 29. März 1955 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 155), Überquerung des Treidelweges (Flurstück Nr. 882), in Aussicht genommene Straßenlinie gemäß TB 241, Nordseite der Brücke über den östlichen Bahnhofskanal, westliche, südliche und östliche Begrenzung des Wassergrundstücks Verkehrshafen (Flurstück Nr. 865), Nordseite der Brücke über den westlichen Bahnhofskanal, nördliche Straßenbegrenzung Kanalplatz, Südgrenze des Flurstücks Nr. 889, Südgrenze des Flurstücks Nr. 887, Nordgrenze des Flurstücks Nr. 815, Überquerung der Blohmstraße, westliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 810 der Blohmstraße bis zum Schnittpunkt mit der Grenze des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplanes Harburg 25/Heimfeld 18 vom 14. November 1967 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 311), Grenze des Bebauungsplanes bis zum Schnittpunkt mit der südlichen Begrenzung des Flurstücks Nr. 166 der Seehafenstraße, südliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 166 der Seehafenstraße bis zur Hochwasserschutzanlage, außenseitige Deichgrundgrenze des Bostelbeker Hauptdeichs bis zur Moorburger Straße, nördliche Begrenzung der Flurstücke Nr. 176 und 476 der Straße Am Radeland der Gemarkung Heimfeld bis zur Südwestecke des Flurstücks Nr. 545, Westgrenze des Flurstücks Nr. 545 bis zur Nordwestecke, Verbindungslinie zur Südwestecke des Flurstücks Nr. 2177, Nordgrenze des Flurstücks Nr. 246 des Ellernweges bis 80 m vor der Südwestecke des Flurstücks Nr. 2178, gerade Verbindungslinie in Richtung Norden, im Abstand von 80 m parallel zum Schnittpunkt mit der südlichen Begrenzungslinie der Straßenverkehrsfläche des Bebauungsplans Heimfeld 27/Moorburg 3, Blatt 2, Begrenzungslinie der Straßenverkehrsfläche in Richtung Osten, Süden und Westen bis zur nördlichen Begrenzung des Flurstücks Nr. 71 des Ellernweges, nördliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 71 in Richtung Osten bis zum Schnittpunkt mit der Grenze des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplanes, Ost- und Nordgrenze des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplanes Heimfeld 27/Moorburg 3, Blatt 2 und 1, bis zur Kreuzung mit der HEW-Leitungstrasse, Verbindungslinie in der Flucht der HEW-Leitungstrasse bis zum Schnittpunkt mit der Ostgrenze des Flurstücks Nr. 1681 der Gemarkung Moorburg 16 m südlich der Nordspitze des Flurstücks Nr. 1681, östliche Begrenzung der Flurstücke Nr. 1681, 1685, 1697, 1701, 1705 und 1709 (Autobahngrundstücke) bis zur Nordspitze des Flurstücks Nr. 1709, Verbindungslinie zur Nordwestecke des Flurstücks Nr. 540, Westgrenze des Straßengrundstücks der Waltershofer Straße (Flurstück Nr. 540) bis zum Punkt A.

Nördliche Begrenzung der geplanten Bundesautobahn A 26, die festgelegt wird durch die gradlinige Verbindung der Punkte A, B, C, D, E, F und G, wobei Punkt A auf der Westgrenze des Flurstücks Nr. 540 der Waltershofer Straße in einer Entfernung von 105 m von der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 540 in Richtung Süden, Punkt B auf der Ostgrenze des Flurstücks Nr. 584 in einer Entfernung von 100 m von der Südostecke des Flurstücks Nr. 584 in Richtung Norden, Punkt C auf der Westgrenze des Flurstücks Nr. 650 in einer Entfernung von 75 m von der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 650 in Richtung Süden, Punkt D auf der Westgrenze des Flurstücks Nr. 680 in einer Entfernung von 35 m von der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 680 in Richtung Süden, Punkt E auf der Ostgrenze des Flurstücks Nr. 50 der Gemarkung Neugraben in einer Entfernung von 35 m von der Südostecke des Flurstücks Nr. 50 in Richtung Norden, Punkt F auf der Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 71 in einer Entfernung von 15 m von der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 71 in Richtung Südosten und Punkt G auf der Westgrenze des Flurstücks Nr. 32 in einer Entfernung von 90 m von der Südwestecke des Flurstücks Nr. 32 in Richtung Norden liegt.

Östliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 31 der Francoper Straße der Gemarkung Neugraben, östliche Begrenzung der Flurstücke Nr. 464, 1223 und 1441 der Straße Hinterdeich der Gemarkung Francop und deren Verlängerung nach Norden bis zur außenseitigen Deichgrundgrenze des Flurstücks Nr. 306, außenseitige Deichgrundgrenze

(Flurstück Nr. 306) entlang der Hohenwischer Straße bis zur Südwestecke des Flurstücks Nr. 351, Westgrenze des Flurstücks Nr. 351, Ostgrenze des Flurstücks Nr. 65, Ostgrenze des Flurstücks Nr. 64, gerade Verbindungslinie zwischen der Nordostecke des Flurstücks Nr. 64 und dem Schnittpunkt mit der Nordgrenze des Flurstücks Nr. 1237 der Gemarkung Finkenwerder-Süd im Abstand von 54 m von der Südwestecke des Flurstücks Nr. 578, Nordgrenze des Flurstücks Nr. 1237, gerade Verbindungslinie zwischen der Nordostecke des Flurstücks Nr. 1237 und der Südwestecke des Flurstücks Nr. 1337, Westgrenze des Flurstücks Nr. 1337, Südgrenze der Straße Osterfeldeich (Flurstücke Nr. 1343, 1330, 1321 und 1272) bis zur binnenseitigen Deichgrundgrenze des Aue-Hauptdeiches.

Binnenseitige Deichgrundgrenze des Aue-Hauptdeiches bis 10 m östlich der Nordostecke des Flurstücks Nr. 1139, gerade Verbindungslinie bis zum Schnittpunkt mit der binnenseitigen Deichgrundgrenze des Köhlfleet-Hauptdeiches im Abstand von 10 m südlich der Südostecke des Flurstücks Nr. 3249 der Gemarkung Finkenwerder-Nord, binnenseitige Deichgrundgrenze des Köhlfleet-Hauptdeiches bis zur Grenze des räumlichen Geltungsbereiches des Bebauungsplanes Finkenwerder 12 vom 6. Januar 1970 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 5), Grenze des Bebauungsplans bis zum Schnittpunkt mit der binnenseitigen Deichgrundgrenze des Köhlfleet-Hauptdeiches, binnenseitige Deichgrundgrenze des Köhlfleet-Hauptdeiches bis zur Südostgrenze des Flurstücks Nr. 3229 (Stackmeisterei Finkenwerder), Südost-, Südwest- und Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 3229, binnenseitige Deichgrundgrenze des Köhlfleet-Hauptdeiches bis zur Nordecke des Flurstücks Nr. 3283, Oberkante der Böschung der Landzunge Gorch-Fock-Park entlang des Köhlfleets und des Steendiekkkanals bis zum Finkenwerder Hauptdeich, binnenseitige Deichgrundgrenze des Finkenwerder Hauptdeiches bis zur Straße Neßpiel, Nordwestgrenze des Straßenflurstücks Nr. 1911 bis zur Oberkante der Böschung am Rüschanal, Oberkante der Böschung entlang des Rüschanals, der Elbe und des Neßkanals bis zum Südostende des Neßkanals, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 1402 der Gemarkung Finkenwerder-Nord) am Südostende des Neßkanals und entlang des Südwestufers, Begrenzung des Wassergrundstücks am linken Ufer der Elbe (Flurstück Nr. 791) bis zur Gemarkungsgrenze, gerade Verbindungslinie zum Schnittpunkt auf der Gemarkungsgrenze der Gemarkung Finkenwerder-Süd im Abstand von 260 m von der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 1 in Richtung Südwesten, gerade Verbindungslinie zum Schnittpunkt auf der Landesgrenze im Abstand von 145 m von der Südwestecke des Flurstücks Nr. 1192 in Richtung Norden, Landesgrenze bis zur Nordwestecke des Flurstücks Nr. 4069 der Gemarkung Rissen.

## 1.2 Innere Grenze im Bereich von Wilhelmsburg

Beginn an der Brücke über die Süderelbe (Alte Harburger Elbbrücke).

Wasserseitige Deichgrundgrenze des Buschwerder Hauptdeiches und des Pollhorner Hauptdeiches bis zur Straßenkehre des Pollhornweges, teilweise Überquerung der Hochwasserschutzanlage bis zum Schnittpunkt mit der nach Süden verlängerten östlichen Begrenzung des Flurstücks Nr. 5688 der Gemarkung Wilhelmsburg, Verbindungslinie zur Südostecke des Flurstücks Nr. 5688, östliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 5688, Überquerung der Trettastraße, östliche Begrenzung der Flurstücke Nr. 2533 und 5299 und deren Verlängerung bis zum Schnittpunkt mit der Grenze des räumlichen Geltungsbereiches des Bebauungsplans Wilhelmsburg 5 vom 9. Juli 1980 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 115), Grenze des Bebauungsplanes Wilhelmsburg 5 bis zum Veringkanal, südöstliche Begrenzung des Veringkanals, Binnenhaupt der Schleuse und nordwestliche Begrenzung des Veringkanals bis zur Grenze des Bebauungsplanes Wilhelmsburg 5, Grenze des Bebauungsplanes Wilhelmsburg 5 bis zur Straße Alte Schleuse, Grenze des räumlichen Geltungsbereiches des Bebauungsplanes Wilhelmsburg 65 vom 9. Juli 1980 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 116)

bis zur außenseitigen Deichgrundgrenze des Reiherstieg-Hauptdeiches, außenseitige Deichgrundgrenze des Reiherstieg-Hauptdeiches, Binnenhaupt der Ernst-August-Schleuse, Zollgrenze entlang des Klütjenfelder Hauptdeiches bis zur Müggenburger Durchfahrt, Südgrenze des Wassergrundstücks Müggenburger Durchfahrt (Flurstück Nr. 216 der Gemarkung Kleiner Grasbrook und Flurstück Nr. 492 der Gemarkung Veddel), außenseitige Deichgrundgrenze der Hochwasserschutzanlage entlang des Müggenburger Zollhafens und der Packersweide bis zum Flurstück Nr. 200, West- und Nordgrenze des Flurstücks Nr. 200 (Packersweide) der Gemarkung Veddel, Nordgrenze des Flurstücks Nr. 178, Nord- und Ostgrenze des Flurstücks Nr. 814, Überquerung des Flurstücks Nr. 178 zur Nordostecke des Flurstücks Nr. 635, Ostgrenze des Flurstücks Nr. 635, Ost- und Südgrenze des Flurstücks Nr. 698, Nordostgrenze des Flurstücks Nr. 704 (Autobahn), Nordostgrenze des Flurstücks Nr. 691, Gemarkungsgrenze bis zum Flurstück Nr. 753, Nordost- bzw. Nordgrenze des Flurstücks Nr. 753, Gemarkungsgrenze bis zum Flurstück Nr. 6895 der Gemarkung Wilhelmsburg, Begrenzung des Wassergrundstücks Flurstück Nr. 6895 der Gemarkung Wilhelmsburg am linken Ufer der Norderelbe, Begrenzung des Wassergrundstücks Flurstück Nr. 946 der Gemarkung Moorwerder am linken Ufer der Norderelbe bis 65 m vor der Abzweigung der Flurstücksgrenze des Flurstücks Nr. 471, Verbindungslinie zur Südostecke des Flurstücks Nr. 826, Südgrenze des Flurstücks Nr. 826, Südostgrenze des Flurstücks Nr. 4, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 2) am rechten Ufer der Süderelbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 109 und 90 der Gemarkung Neuland) am rechten Ufer der Süderelbe, Oberkante der ausgebauten Uferböschung am rechten Ufer der Süderelbe von der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 90 der Gemarkung Neuland bis zur Nordostecke des Flurstücks Nr. 457 der Gemarkung Moorwerder, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 457) am rechten Ufer der Süderelbe, Begrenzung des Wassergrundstücks (Flurstück Nr. 4581 der Gemarkung Wilhelmsburg) am rechten Ufer der Süderelbe, westliche Begrenzung des Flurstücks Nr. 4442.

### 1.3 Innere Grenze im Bereich der Veddel

Beginn an der Brücke über die Norderelbe.

Wasserseitige Deichgrundgrenze der Hochwasserschutzanlage bis zum Sperrwerk Marktkanal, westliche Begrenzung des Wassergrundstücks Marktkanal (Flurstück Nr. 806 der Gemarkung Veddel) bis zum Flurstück Nr. 451, Nord- und Westgrenze des Flurstücks Nr. 451, Teilüberquerung (18 m) des Wegeflurstücks Nr. 374, Westgrenze des Neuhäuser Dammes bzw. Ostgrenze der Autobahnabfahrt bis Flurstück Nr. 518, Ostgrenze des Flurstücks Nr. 518 (Autobahn) und Ost-, Süd- und Westgrenze des Flurstücks Nr. 716 (Fundament Autobahnbrücke), Nordbegrenzung des Wassergrundstücks Müggenburger Zollhafen (Flurstück Nr. 505) und Müggenburger Durchfahrt (Flurstück Nr. 492), Ostgrenze des Flurstücks Nr. 673, Überquerung des Flurstücks Nr. 563, Westgrenze des Flurstücks Nr. 425, Überquerung des Flurstücks Nr. 607, Westgrenze des Flurstücks Nr. 107 bis zum Flurstück Nr. 703, Südgrenze des Flurstücks Nr. 703, West-, Süd- und Ostgrenze des Flurstücks Nr. 784 (Zollamt Veddel) bis zur Nordostecke des Flurstücks, Überquerung der Prielstraße, Ostseite der von der Prielstraße nach Norden abzweigenden Stichstraße bis zur wasserseitigen Deichgrundgrenze der Hochwasserschutzanlage.

## 2. Grenze zwischen dem Hafenerweiterungsgebiet und dem Hafennutzungsgebiet

Beginn an der Einmündung der Straße Osterfelddeich in den Aue-Hauptdeich.

Binnenseitige Deichgrundgrenze des Aue-Hauptdeiches bis zum Schnittpunkt mit der

nach Nordosten verlängerten Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 1370 der Gemarkung Altenwerder, nach Nordosten verlängerte Nordwestgrenze, Nordwestgrenze und nach Südwesten verlängerte Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 1370 bis zum Schnittpunkt mit der nach Nordwesten verlängerten Südwestgrenze des Flurstücks Nr. 1370, nach Nordwesten verlängerte Südwestgrenze des Flurstücks Nr. 1370, Südwestgrenze des Flurstücks Nr. 1370 bis zur Südostecke, gerade Verbindungslinie von der Südostecke des Flurstücks Nr. 1370 zum Schnittpunkt mit der Westseite des Flurstücks Nr. 1569 der Gemarkung Moorburg 22 m südlich der Nordwestecke des Flurstücks Nr. 1569, Westseite der Straßengrundstücke der Waltershofer Straße bis zum Schnittpunkt mit der binnenseitigen Deichgrundgrenze des Altenwerder Hauptdeiches, binnenseitige Deichgrundgrenze des Altenwerder Hauptdeiches bis zum Schnittpunkt mit der verlängerten Sielachse des Bullerrinnensieles, Sielachse des Bullerrinnensieles und ihre östliche Verlängerung bis zum Schnittpunkt mit der Westgrenze des Wassergrundstücks Süderelbe (Flurstück Nr. 1577 der Gemarkung Altenwerder), Westgrenze des Wassergrundstücks am linken Ufer der Süderelbe (Flurstück Nr. 1577 und 1666) bis zur Kattwykbrücke, Nordwestseite der Kattwykbrücke, Nordost- und Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 1381, Nordwestgrenze des Flurstücks Nr. 1379, Nordwestgrenze des Hafengebäudegrundstücks (Flurstück Nr. 1376 und 1371 der Gemarkung Altenwerder und Flurstücke Nr. 1618, 1601, 1596 und 1590 der Gemarkung Moorburg), nördliche Straßengrenzung des Moorburger Elbdeiches bis zum Straßengrundstück Nr. 12, Westgrenze des Straßengrundstücks Nr. 12, Westgrenze der Flurstücke Nr. 1655 und 1557 (Esso-Grundstück), Nordgrenze des Flurstücks Nr. 1426 (Esso-Grundstück), Westgrenze der Flurstücke Nr. 1426 (Esso-Grundstück), 1425, 2471 und 2472 und deren südliche Verlängerung bis zum Schnittpunkt mit der binnenseitigen Deichgrundgrenze des Bostelbeker Hauptdeiches, binnenseitige Deichgrundgrenze des Bostelbeker Hauptdeiches bis zur Moorburger Straße.

## ANLAGE 3

# MITTEILUNG DES SENATS AN DIE BÜRGERSCHAFT

## HAFENENTWICKLUNGSGESETZ

(Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/3209, 24. 2. 1981)

1. Hamburg hat seinem Hafen, wie es auch in der Landesverfassung zum Ausdruck kommt, stets einen besonderen Rang eingeräumt. Von ihm gehen wesentliche Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung in Stadt und Region aus. Seit jeher hat die Stadt es als ihre vornehmliche Aufgabe angesehen, rechtzeitig die Bereitstellung der für eine Hafenerweiterung notwendigen Flächen sicherzustellen. Mit dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961 hat Hamburg auch ein eigenes rechtliches Instrument für die Hafenerweiterung geschaffen. Dieses Instrument hat sich bei der Räumung Altenwerders infolge Wandels der Rechtsanschauung als unzureichend erwiesen. Eine grundlegende Neufassung des Hafenerweiterungsgesetzes ist damit unvermeidlich geworden.

Beim Hafen handelt es sich um ein planerisches Sonderobjekt von überregionaler Bedeutung, dessen Entwicklung in flexibler Anpassung an die weltwirtschaftlichen Prozesse erfolgen muß. Hierfür ist das Bundesbaugesetz ungeeignet. Es bietet keine Möglichkeit, ohne konkretere Definition der Bauabsichten Flächen langfristig für die Hafenerweiterung zu sichern und die erforderliche Flexibilität der Planung zu gewährleisten.

Ausgehend vom Hafenerweiterungsgesetz von 1961 muß daher für den Hafen ein eigenes rechtliches Instrumentarium fortentwickelt werden. Durch den vorliegenden Entwurf eines Hafentwärtigungsgesetzes sollen die rechtsförmlichen Verfahren so ausgestaltet werden, daß einerseits eine Abwägung aller Interessen unter Beteiligung der Bürger erfolgt, andererseits eine sachgerechte und flexible Hafentwärtigung möglich bleibt.

2. Das Hafentwärtigungsgesetz geht von dem Grundsatz aus, daß die Hafentwärtigung eine öffentliche Aufgabe ist. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sieht das Gesetz vor, daß die Grundstücke des Hafens für Hafenzwecke ausgewiesen werden und nach dem Erwerb durch Hamburg im Eigentum der Stadt bleiben. Der räumliche Bereich, in dem die öffentliche Aufgabe erfüllt werden soll, muß also für das gesamte Hafengebiet gesetzlich festgelegt werden, d. h. sowohl für das bereits in Nutzung befindliche Gebiet (Hafennutzungsgebiet) als auch für das Hafenerweiterungsgebiet (vergleiche den Hafengebietsplan als Anlage 1 zum Gesetzentwurf).

Das neue Planungsrecht für das Hafengebiet besteht in einem hafentwärtigunglichen Planfeststellungsverfahren und Hafenplanungsverordnungen.

Mit Hilfe der Planungsverordnungen sollen im Hafennutzungsgebiet Nutzungszonen und Nutzungsbeschränkungen festgelegt werden. Die Beschränkungen sollen vor allem der Rücksichtnahme auf die außerhalb des Hafengebiets vorgesehene Nutzung dienen. Auf Grund der Ausweisung der Hafenzwecke, die für die einzelnen Nutzungszonen durch die Hafenplanungsverordnungen festgelegt werden, kann das Baugeschehen im

Hafennutzungsgebiet zum ersten Mal hafengerecht gelenkt werden, ohne es an zu detaillierte Vorschriften zu binden.

Das hafenrechtliche Planfeststellungsverfahren soll der Vorbereitung von Flächen im Hafenerweiterungsgebiet dienen und gleichzeitig Grundlage für Enteignungen sein. Die hafenrechtliche Planfeststellung darf nur auf Grund einer Prognose des hafenplanerischen Bedarfs für die in Frage stehende Fläche und im Rahmen einer umfassenden Hafenerweiterungsplanung erfolgen.

Die gesetzliche Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets, die Durchführung eines hafenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens und die Übernahme in das Hafennutzungsgebiet mittels einer Hafenplanungsverordnung stellen drei Planungsstufen dar. Sie treten an die Stelle der Festlegungen, die im Bebauungsplanverfahren in einem Akt erfolgen. Jede Stufe schafft die Möglichkeit und die Pflicht, alle betroffenen Interessen abzuwägen. Dabei bleibt auch der notwendige Raum für eine flexible Anpassung der Planungen an die weiteren Entwicklungen bis zur abschließenden Festlegung der Details des Endausbaus des Hafens durch die dafür erforderlichen fachlichen Planfeststellungsbeschlüsse und die Genehmigungen nach Bau- und Immissionschutzrecht (vierte Planungsstufe).

Im Rahmen des neuen Planungsinstrumentariums wird eine formelle Beteiligung der Bürger und der Bezirksämter an der Hafenplanung eingeführt. Hafenplanungsverordnungen und festzustellende Pläne für Vorbereitungsmaßnahmen werden nach dem Entwurf öffentlich ausgelegt, um den Bürgern Kritik und Anregungen zu ermöglichen. Die örtlich berührten Bezirke werden im Rahmen der Behördenabstimmung beteiligt, und die Bezirksversammlungen der besonders betroffenen Bezirke erhalten gemäß § 14 Absatz 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Überlegungen, die dem Hafenerweiterungsgesetz zugrunde liegen, sind in der Allgemeinen Begründung und in der Einzelbegründung des Gesetzes ausführlich dargestellt.

3. Im Hafengebiet sollen diejenigen Grundstücke zusammengefaßt werden, die das Wesen des Hamburger Hafens prägen oder für die Hafenerweiterung vorgesehen sind. Die beabsichtigte Grenzziehung geht im wesentlichen von den im Hafenerweiterungsgesetz von 1961, im Flächennutzungsplan von 1973 sowie im Hafenerweiterungsplan von 1976 getroffenen grundsätzlichen Entscheidungen aus.

Das Hafenerweiterungsgebiet soll gegenüber dem nach dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961 ausgewiesenen Erweiterungsgebiet erheblich verändert werden. Um die Umklammerung Finkenwerders durch das Hafengebiet aufzugeben und den Raum der Alten Süderelbe als Grüngebiet zu erhalten, sind die Flächen westlich und südlich Finkenwerders aus dem Hafenerweiterungsgebiet herausgenommen worden. Andererseits sind die bereits im Flächennutzungsplan von 1973 ausgewiesenen Hafenflächen in Moorburg und Francop-Ost – soweit sie bisher noch nicht zum Erweiterungsgebiet gehörten – in das Hafenerweiterungsgebiet einbezogen worden.

Die einzelnen Gesichtspunkte für die räumliche Abgrenzung des Hafengebiets ergeben sich aus Abschnitt III der Allgemeinen Begründung.

4. Die betroffenen Bezirksversammlungen haben Gelegenheit erhalten, nach § 14 Absatz 1 BezVG Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen sind dieser Mitteilung als Anlagen 1 bis 3 beigelegt.

4.1 Die *Bezirksversammlung Bergedorf* hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

4.2 Die *Bezirksversammlung Altona* fordert die Herauslösung des Altonaer Fischeihafens aus dem Hafengebiet (Anlage 1).

Dieser Forderung ist der Senat nicht gefolgt, soweit der Kernbereich des Fischereihafens betroffen ist, der durch den Steilhang oberhalb der Großen Elbstraße deutlich vom kommunalen Interessengebiet abgegrenzt ist. Da eine derartige Abgrenzung für den westlichen Teil des Fischereihafens nicht vorliegt, ist für diesen Teil eine Ausklammerung aus dem Hafengebiet vorgesehen. Der Senat ist jedoch der Auffassung, daß der Kernbereich des Altonaer Fischereihafens als Schwerpunkt fischwirtschaftlicher Aktivitäten Hafenzwecken dient und auf lange Sicht den gleichen Umstrukturierungs- und Anpassungsnotwendigkeiten wie das übrige Hafengebiet unterliegt. Daher muß auch hier das flexible hafendrehtliche Planungsinstrumentarium des Hafentwicklungsgesetzes Anwendung finden. Berechtigte kommunale Interessen können in Abstimmung mit den bezirklichen Gremien durch detaillierte Festlegungen in Hafenplanungsverordnungen in vollem Umfang gesichert werden.

### 4.3 Forderungen der *Bezirksversammlung Hamburg-Mitte* (Anlage 2):

a) Die Bezirksversammlung Hamburg-Mitte fordert eine ausdrückliche Festlegung der Beteiligung der Bezirksversammlungen im Gesetz, bei Hafenplanungsverordnungen zur Veränderung der Ausweisung des Hafengebiets oder zur Überweisung in das Hafennutzungsgebiet, bei Planfeststellungsverfahren nach dem Hafentwicklungsgesetz und anderen Fachgesetzen sowie bei Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und der Hamburger Bauordnung.

Hinsichtlich der Planfeststellungsverfahren nach dem Hafentwicklungsgesetz hat der Senat daraufhin in die amtliche Begründung einen Hinweis aufgenommen.

Von einer Aufnahme in den Text des Hafentwicklungsgesetzes hat der Senat abgesehen, weil der Gesetzgeber das Hamburgische Verwaltungsverfahrensgesetz von 1977 (HmbVwVfG) erklärtermaßen mit dem Ziel erlassen hat, die Wiederholung entsprechender Verfahrensvorschriften in den einzelnen Fachgesetzen überflüssig zu machen. Außerdem würde ein Hinweis im Hafentwicklungsgesetz, § 73 Absatz 2 HmbVwVfG sei anwendbar und die Bezirksämter gehörten zu den Behörden im Sinne dieser Gesetzesbestimmung, Verwirrung über die Anwendbarkeit der anderen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes stiften. Ebenso würde darüber Verwirrung gestiftet, wo die Bezirksämter im Sinne derjenigen Gesetze als Behörde zu behandeln sind, in denen die – an sich überflüssige – „Klarstellung“ der Behördeneigenschaft der Bezirksämter fehlt. Bei den Planfeststellungen nach anderen Fachgesetzen als dem Hafentwicklungsgesetz handelt es sich um Verfahren, an denen die Bezirksämter in ganz Hamburg in gleicher Weise gemäß § 73 Absatz 2 HmbVwVfG beteiligt werden, so daß kein Grund für eine Sonderbehandlung der Verfahren im Hafengebiet zu ersehen ist.

Zur Frage der Beteiligung der Bezirke an Hafenplanungsverordnungen hat der Senat ebenfalls einen Hinweis in die amtliche Begründung aufgenommen. Die betroffenen Bezirksämter sind nach der Geschäftsordnung des Senats an der Abstimmung entsprechender Senatsdrucksachen über die Behörde für Bezirksangelegenheiten, Naturschutz und Umweltgestaltung zu beteiligen und, falls ein Bezirk besonders betroffen ist, müssen die Bezirksversammlungen gemäß § 14 BezVG Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Eine zusätzliche Zuständigkeitsregelung, für die das Gesetz nicht der richtige Ort wäre, hätte der Senat kraft seiner verfassungsrechtlichen Organisationsgewalt nach Artikel 57 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg zu treffen.

Eine besondere Regelung der Beteiligung der Bezirke nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und der Hamburgischen Bauordnung ist nicht erforderlich, da die Bezirksämter für diese Genehmigungsverfahren ohnehin heute schon im Hafengebiet die gleichen Verwaltungszuständigkeiten haben wie im übrigen Stadtgebiet.

- b) Gemäß der Stellungnahme der Bezirksversammlung Mitte hat der Senat
- die Grenze östlich der Norderelbbrücken auf das Nordufer des Hakens zurückgenommen und
  - das Gebiet südlich des Müggenburger Zollhafens aus dem Hafengebiet herausgenommen.
- c) Für das ehemalige HDW-Gebiet in Finkenwerder und die Peute hat die Bezirksversammlung eine Nutzungsbeschränkung durch Hafenplanungsverordnung mit dem Ziel gefordert, nur nicht störendes Gewerbe vorzusehen und die Umweltbelastung zu mindern.

Der Senat wird dem von der Bezirksverwaltung vorgetragenen Anliegen dadurch Rechnung tragen, daß er für das ehemalige HDW-Gelände und die Peute Nutzungsbeschränkungen durch Hafenplanungsverordnung vorsehen wird.

#### 4.4 Forderungen der *Bezirksversammlung Harburg* (Anlage 3):

- a) Ergänzung des § 1 HafeneG zur besonderen Erwähnung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Dieser Forderung ist der Senat nicht gefolgt, denn § 1 HafeneG nimmt bereits auf die Raumordnung Bezug und damit auch auf § 2 des Raumordnungsgesetzes, wo der „Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft“ usw. und die Reinhaltung von Wasser und Luft sowie der Schutz vor Lärmbelastigungen vorgeschrieben sind.

Der Senat hält es nicht für richtig, aus den neun nach § 2 des Raumordnungsgesetzes zu beachtenden Grundsatzgruppen der Raumordnung einige Gesichtspunkte der Gruppe 7 durch Wiederholung im Hafenentwicklungsgesetz hervorzuheben, während andere Gesichtspunkte – etwa sozialer oder kultureller Art, die Förderung der Landeskultur, die Versorgung der Bevölkerung, die Sicherung der Wasserversorgung usw. – nicht wiederholt werden.

Außerdem schreibt § 3 Absatz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes allen Behörden vor, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen und die dafür zuständigen Behörden bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen frühzeitig zu beteiligen. Weiterhin verlangt § 11 des Entwurfs eines Hamburgischen Naturschutzgesetzes als Bestandteil jedes öffentlichen Fachplanes einen landschaftspflegerischen Begleitplan.

- b) In § 1 ist der Begriff der Hafenzwecke genauer und einengender zu definieren.

Der Senat ist dem nicht gefolgt. Wie sich aus der Einzelbegründung des Gesetzes zu § 1 Absatz 4 ergibt, entspricht die Definition der Hafenzwecke den international anerkannten Wesensmerkmalen eines Universalhafens. Das gilt auch für die Definition der Hafenindustrie durch den Standortvorteil, am Wasserweg zu liegen. Hier nimmt das Gesetz durch die Bedingung, daß der Standortvorteil „wirtschaftlich erheblich“ sein müsse, bereits eine wesentliche Einschränkung vor. Die entsprechende Einschränkung für die sekundären Hafenbetriebe (Zulieferungs- und Verarbeitungsbetriebe) nimmt § 1 HafeneG durch die Voraussetzung vor, daß der Verbund mit der primären Hafenindustrie nach dem Gegenstand der Tätigkeit „aus wirtschaftlichen Gründen geboten“ sein muß. Hamburg muß sich in diesen Fragen internationalen Standards anpassen, wenn die Stadt die Konkurrenzfähigkeit des Hamburger Hafens als Universalhafen aufrechterhalten will.

- c) Im Bereich von Neuland ist auf Hafenerweiterungsflächen zu verzichten.

Dieser Forderung ist der Senat mit der Maßgabe gefolgt, daß in Abstimmung mit dem Bezirksamt Harburg und den betroffenen Fachbehörden ein programmplanerisches Nutzungskonzept für Neuland erarbeitet und dabei der Ostteil des bisherigen Hafenerweiterungsgebiets als Grüngelände ausgewiesen wird.

d) Die Bezirksversammlung hat vorgeschlagen, § 5 Nummer 3 HafenEG ersatzlos zu streichen und damit die Umwandlung von Zone II in Zone I des Hafenerweiterungsgebiets einem Gesetzgebungsakt zu unterstellen.

Diese Forderung ist gegenstandslos, weil Zone II entfällt.

e) Im § 14 HafenEG sind die Absätze 5 und 6 zu streichen.

Dieser Forderung ist der Senat nicht gefolgt. Aus der Einzelbegründung zu § 14 ist ersichtlich, daß die fraglichen Vorschriften Vorbilder in Bundes- und Landesgesetzen haben. Nach § 6 Absatz 2 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes von 1980 kann bei Vorhaben von unwesentlicher Bedeutung sogar im Enteignungsverfahren von einer Planfeststellung abgesehen werden. Die Aussage des § 14 Absatz 5 HafenEG bezieht sich allerdings auf die Wesentlichkeit der Vorbereitungsmaßnahme als solcher, die in jedem Fall als gegeben angesehen werden muß, wenn die Vorbereitungsmaßnahme zu einer Enteignung führt. In diesem Fall ist ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß nur ein förmlicher Planfeststellungsbeschuß nach § 14 Absatz 1 HafenEG die sogenannte Ausschlußwirkung des § 75 Absatz 2 (HmbVwVfG) zur Folge hat, nämlich die Wirkung, Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche gegen die Vorbereitungsmaßnahmen auszuschließen. In allen Fällen, in denen mit widerstreitenden Interessen zu rechnen ist, hat die zuständige Behörde also ein ausgesprochenes Interesse daran, die Ausschlußwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses herbeizuführen. Im übrigen kann ein Betroffener die sachgerechte Anwendung des § 14 Absätze 5 und 6 gerichtlich überprüfen lassen.

Die Fälle des § 14 Absätze 5 und 6 HafenEG schließen die Anwendung des § 14 Absatz 1 BezVG begrifflich aus, weil es nicht denkbar erscheint, daß eine unter die genannten Vorschriften des Hafentwicklungsgesetzes fallende Vorbereitungsmaßnahme einen Bezirk besonders betreffen könnte.

f) Abstimmung der Grenzen des Hafenerweiterungsgebiets mit dem Bebauungsplanentwurf Heimfeld 27/Moorburg 3.

Der Senat wird eine entsprechende Grenzabstimmung sicherstellen.

g) Forderung, alle Planfeststellungen nach HafenEG als Angelegenheiten gemäß § 14 BezVG anzusehen und dabei den Bezirksversammlungen angemessene Fristen zur Stellungnahme und gegebenenfalls zur Durchführung einer Bürgerbeteiligung einzuräumen.

Der Senat hat einen Hinweis zur Beteiligung der Bezirke und Bezirksversammlungen in die amtliche Begründung aufgenommen.

Als angemessene Frist für die Stellungnahme betrachtet der Senat einen Zeitraum von zwei bis drei Monaten.

Planfeststellungsverfahren werden nach dem Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetz durchgeführt.

h) Berücksichtigung der Baulichkeiten und Reste des Harburger Schlosses.

Der Senat erklärt sich bereit, die Fläche von rund 6500 m<sup>2</sup>, auf der sich die Reste des ehemaligen Harburger Schlosses befinden, weiterhin von Hafennutzungen freizuhalten. Ein entsprechender Hinweis ist in die allgemeine Begründung zum HafenEG aufgenommen worden (Nr. 7.4).

i) Zuweisung des westlich der Bundesautobahn A 7 gelegenen Hafenerweiterungsgebiets zu einer Zone II des Hafenerweiterungsgebiets, in der erst nach gesetzlicher Umwandlung in eine Zone I Planfeststellungen und Enteignungen nach den §§ 14 ff. HafenEG stattfinden könnten.

Dieser Forderung liegt das Anliegen der Bezirksversammlung Harburg zugrunde, über die Inanspruchnahme der Flächen westlich der Bundesautobahn A 7 unter Beteiligung der Bezirksversammlung später zu entscheiden als über die Inanspruchnahme von

Moorburg-Mitte. Den Vorstellungen der Bezirksversammlung entspricht der Senat insoweit, daß er Planfeststellungsverfahren nach § 14 HafeneG zunächst nur für das Gebiet östlich der Bundesautobahn A 7 durchzuführen beabsichtigt. An diesen Planfeststellungsverfahren ist die Beteiligung der Bezirksversammlung gewährleistet. Der Forderung auf Zuweisung des westlich der Bundesautobahn A 7 gelegenen Hafenerweiterungsgebiets zu einer Zone II des Hafenerweiterungsgebiets stimmt der Senat nicht zu. In den Abstimmungen über die Räumung Moorburgs und über das vorliegende Hafenerwicklungsgesetz hat der Senat dem Wunsch der Bezirksversammlungen Hamburg-Mitte und Harburg entsprochen und westlich und südlich von Finkenwerder ca. 750 ha aus dem Hafenerweiterungsgebiet herausgenommen, das bereits von der Hamburgisch-Preußischen Hafengemeinschaft seit 1929 als Hafenerweiterungsgebiet ausgewiesen war. Voraussetzung für die Zurücknahme der Hafenerweiterungsgebietsgrenze war für den Senat die endgültige gesetzliche Festlegung der nunmehr vorgesehenen Westgrenze des Hafenerweiterungsgebiets im Raum von Moorburg/Francop. Die Einbeziehung von Moorburg-West und Francop-Ost in das Hafengebiet nach dem Flächennutzungsplan 1973 und in den Hafenerwicklungsgesetz 1976 haben Unruhe in die Bevölkerung dieses Gebietes gebracht und ihre Lebensbedingungen durch verminderte bauliche und gewerbliche Aktivitäten beeinträchtigt. Dem Wunsche der Bezirksversammlung Harburg folgend hat der Senat daher den Einwohnern von Moorburg-West und Francop-Ost die gleichen Räumungskonditionen angeboten wie den Einwohnern von Moorburg-Mitte. Die dadurch herbeigeführte, von den betroffenen Bürgern seit langem geforderte Klärung der Verhältnisse und damit die Berechtigung von Vorzugskonditionen bei der Räumungsschädigung würde gleichzeitig wieder aufgehoben, wenn der Senat Moorburg-West und Francop-Ost zur Zone II erklären und damit den Bürgern das Gefühl geben würde, es sei ja noch gar nicht endgültig entschieden, ob das fragliche Gebiet überhaupt zur Hafenerweiterung herangezogen werde. Nach der Herausnahme Neulands aus dem Hafenerweiterungsgebiet sieht das Hafenerwicklungsgesetz daher eine Unterteilung in verschiedene Zonen nicht mehr vor.

5. Die Handelskammer, die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr sowie der Unternehmensverband Hafen Hamburg e. V. haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

5.1 *Der Unternehmensverband* befürchtet, daß das Hafenerwicklungsgesetz zu einem wesentlich erhöhten Zeitbedarf für künftige Planungen und Entscheidungen führen wird und damit zu einer negativen Auswirkung auf die Fähigkeit zur frühzeitigen Realisierung von Marktchancen. Im Hinblick auf die Notwendigkeit, die gesetzliche Neuregelung an die neuere Rechtsprechung anzupassen, und unter der Voraussetzung, daß Hafenplanung und -entwicklung zentral wachzunehmende Landesaufgaben bleiben, ist der Verband aber bereit, das Gesetz mitzutragen.

5.2 *Die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr* stimmt dem Gesetzentwurf zu und betont die Notwendigkeit einer zügigen Hafenerweiterung zur Neuan siedlung von Unternehmen und Erweiterung vorhandener Firmen. In der Konkurrenzsituation mit anderen deutschen oder westeuropäischen Seehäfen sei im Interesse der Arbeitsplatzsicherheit sowie der Schaffung neuer Arbeitsplätze sicherzustellen, daß schnelle und kurze Entscheidungen und Entscheidungswege möglich blieben. Bei allen verständlichen Forderungen nach Beteiligung der Bezirke an der Hafenplanung dürfe der Senat das Recht zur Entscheidung in Ansiedlungsfragen nicht aus der Hand geben. Die Gewerkschaft begrüßt das Festhalten an dem Grundsatz, daß Flächen im Hafen von der Stadt nur verpachtet werden, wodurch der staatliche Einfluß auf die Hafenerwicklung erhalten bleibe.

5.3 Die Handelskammer hält das Hafententwicklungsgesetz in seiner Grundidee für gut und die landesrechtliche Sonderregelung unter Ausschluß der städtebaulichen Planung nach dem Bundesbaugesetz für unabdingbar, um im Hinblick auf den starken externen Wettbewerb ein flexibles Planungsinstrument zu haben. Sie hofft, daß die hafentrechtliche Planfeststellung nach § 14 HafenEG den notwendigen Handlungsspielraum gewährleistet. Sie begrüßt die Möglichkeit Hamburgs, den Hafen der Tradition gemäß auf Hamburg gehörendem Gelände zu betreiben und auszubauen.

Die Kammer hat erhebliche Bedenken gegen die vielen Anhörungsverfahren, insbesondere gegen die zusätzliche Anhörungsvorschrift des § 4 Absatz 2 HafenEG für Hafenplanungsverordnungen. Nachdrücklich wird gefordert, von dem unbegrenzten Ausschluß des Bestandsschutzes bei Nutzungsbeschränkungen für nicht planungskonforme Betriebe (§ 6 Absatz 4 Satz 2 HafenEG) abzusehen, um die wirtschaftliche Existenz der betroffenen Betriebe zu sichern. Überhaupt seien die Ermächtigungen für Nutzungsbeschränkungen in § 7 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 HafenEG zu weit gefaßt. Insbesondere sei zu fragen, ob die weitreichende Einbeziehung der Umweltschutzelange durch § 7 Absatz 2 Nummer 4 HafenEG nicht die gegebenen ökonomischen Grundtatbestände des im scharfen internationalen Wettbewerb stehenden Hafens verletzle.

Bezüglich der Hafengebietsgrenzen begrüßt die Handelskammer unter dem Vorbehalt des Bestandsschutzes für vorhandene Unternehmen die Einbeziehung der Peute und des Altonaer Fischereihafens in das Hafengebiet. Im übrigen sei mit dem Ausschluß der Flächen westlich und südlich von Finkenwerder aus dem Hafenerweiterungsgebiet das Minimum dessen erreicht, was dem Hafen in dieser Region als Nutzungs- oder Erweiterungsgebiet zur Verfügung stehen müsse.

Der Senat weist zu dem Änderungswunsch der Handelskammer darauf hin, daß Nutzungsbeschränkungsverordnungen wegen ihrer Rechtsform als Planungsverordnungen gegenüber allen vorhandenen Betrieben erst dann angewendet werden können, wenn dort baurechtlich genehmigungspflichtige Änderungen vorgenommen werden sollen. Im übrigen entbindet die Ermächtigung durch § 7 Absatz 1 Nummer 2 HafenEG nicht von der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, vielmehr sind das private und das öffentliche ökonomische Interesse in die Abwägung nach § 4 Absatz 1 Satz 2 HafenEG einzubeziehen und beim Erlaß von Nutzungsbeschränkungsverordnungen gebührend zu berücksichtigen.

6. Auf Grund von § 10 Absatz 1 der Landeshauhaltsordnung unterrichtet der Senat die Bürgerschaft über die finanziellen Auswirkungen des Hafententwicklungsgesetzes wie folgt:

Die Auswirkungen des Gesetzes auf den Personalhaushalt lassen sich zur Zeit noch nicht genau ermitteln. 1981 sollen für die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft zunächst drei bis vier Stellen aus dem Bestand geschaffen werden. Nach augenblicklichem Kenntnisstand wird das Gesetz insgesamt bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft einen Mehrbedarf von ca. 15 Stellen, bei der Baubehörde von zwei Stellen und bei der Finanzbehörde von bis zu drei Stellen auslösen. Das sind bei einem Durchschnittswert von 43900 DM (VergGr. IV b BAT nach dem Stand der Netto-Personalkostentabelle vom Dezember 1980) für 20 Stellen 878000 DM. Das Senatsamt für den Verwaltungsdienst und die Finanzbehörde müssen diesen Stellenbedarf noch überprüfen. Der Senat wird der Bürgerschaft über den Personalbedarf eine gesonderte Drucksache zuleiten, sofern der Stellenbedarf nicht im Rahmen des jährlichen Stellenplanverfahrens behandelt werden kann. Es ist vorgesehen, die Stellen im Rahmen eines Stufenplanes bereitzustellen.

Der Stellenbedarf beruht bei der Wirtschaftsbehörde und bei der Finanzbehörde auf

dem neuen Arbeitsanfall aus der Beteiligung (Durchführung bzw. Mitwirkung) vor allem an den

- planungsrechtlichen Verfahren (z. B. Planfeststellungen, Aufhebung von Bebauungsplänen, Erlaß und Änderung von Hafenplanungsverordnungen),
- Übernahme- und Entschädigungsverfahren,
- Enteignungsverfahren,
- Genehmigungen für Bauvorhaben in Hinblick auf das neue Planungsrecht

im Hafennutzungs- und Hafenerweiterungsgebiet. Die Baubehörde macht Mehrbelastungen bei der Umstellung der Oberflächenentwässerung außerhalb des Hafengebiets geltend, die sich aus der stufenweisen Vorbereitung (Aufhöhung) des Hafenerweiterungsgebiets ergeben.

Die neuen planerischen Ausweisungen des Gesetzes und der vorgesehenen Hafenplanungsverordnungen können zu Entschädigungsansprüchen führen, die sich aber nicht im voraus beziffern lassen. Die Kosten werden zu gegebener Zeit im Haushalt eingeworben.

Die Kosten der Hafenerweiterung und Hafenentwicklung, wie z. B. die Kosten der Räumung von Moorburg, beruhen nicht unmittelbar auf dem Erlaß des Gesetzes und werden für die jeweiligen Maßnahmen gesondert eingeworben. Bezüglich der Räumung von Moorburg und Francop-Ost liegt der Bürgerschaft bereits eine entsprechende Mitteilung des Senats (Drucksache Nr. 9/3077) vor.

7. Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle das nachstehende Gesetz beschließen.

#### Anlage 1

zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft betreffend Hafenentwicklungsgesetz

### Stellungnahme der Bezirksversammlung Altona vom 27. November 1980 zum Entwurf eines Hafenentwicklungsgesetzes

Die Bezirksversammlung Altona stimmt dem Hafenentwicklungsgesetz im Grundsatz zu.

Sie lehnt aber den Hafengebietsplan ab, soweit er Landflächen im Bezirk Altona in den Geltungsbereich einbezieht.

Zwar begrüßt die Bezirksversammlung, daß das Hafengebiet am Nordufer weiter reduziert worden ist; sie hält aber auch den Fischereihafen wegen seiner exponierten Lage am Geesthang und der Verknüpfung zu den benachbarten Flächen (Gleisanlagen Neumühlen, östliche Große Elbstraße) nicht für geeignet, als Hafengebietsfläche abgegrenzt und mit einem anderen Planungsinstrumentarium als dem des Bundesbaugesetzes weiterentwickelt zu werden. Das ist auch nicht erforderlich, denn das Wesen des Hafens wird nicht vom Nordufer und seiner Nutzung geprägt.

Eine Erweiterung des Fischereihafens ist ohnehin nicht vorgesehen und wäre geographisch unmöglich, Enteignungen sind nicht geboten, da sämtliche Flächen sowieso der Freien und Hansestadt Hamburg gehören. Schließlich würden sowohl bei der Bürgerbeteiligung als auch bei der Einschaltung bezirklicher Gremien am Nordufer der Elbe zweierlei Standards gelten, obwohl es sich um eine Einheit von Wohnflächen, Gewerbebereichen und Grünflächen handelt.

## Anlage 2

zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft betreffend Hafententwicklungsgesetz

### Stellungnahme der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte vom 20. Januar 1981 zum Entwurf eines Hafententwicklungsgesetzes

Die Bezirksversammlung begrüßt im Grundsatz den Gesetzesvorschlag der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (Stand Juni/Okttober 1980). Sie fordert jedoch Senat und Bürgerschaft auf, in dem Gesetz *eine ausdrückliche* Beteiligung der zuständigen Bezirke und ihrer Bezirksversammlung bei folgenden Maßnahmen vorzusehen:

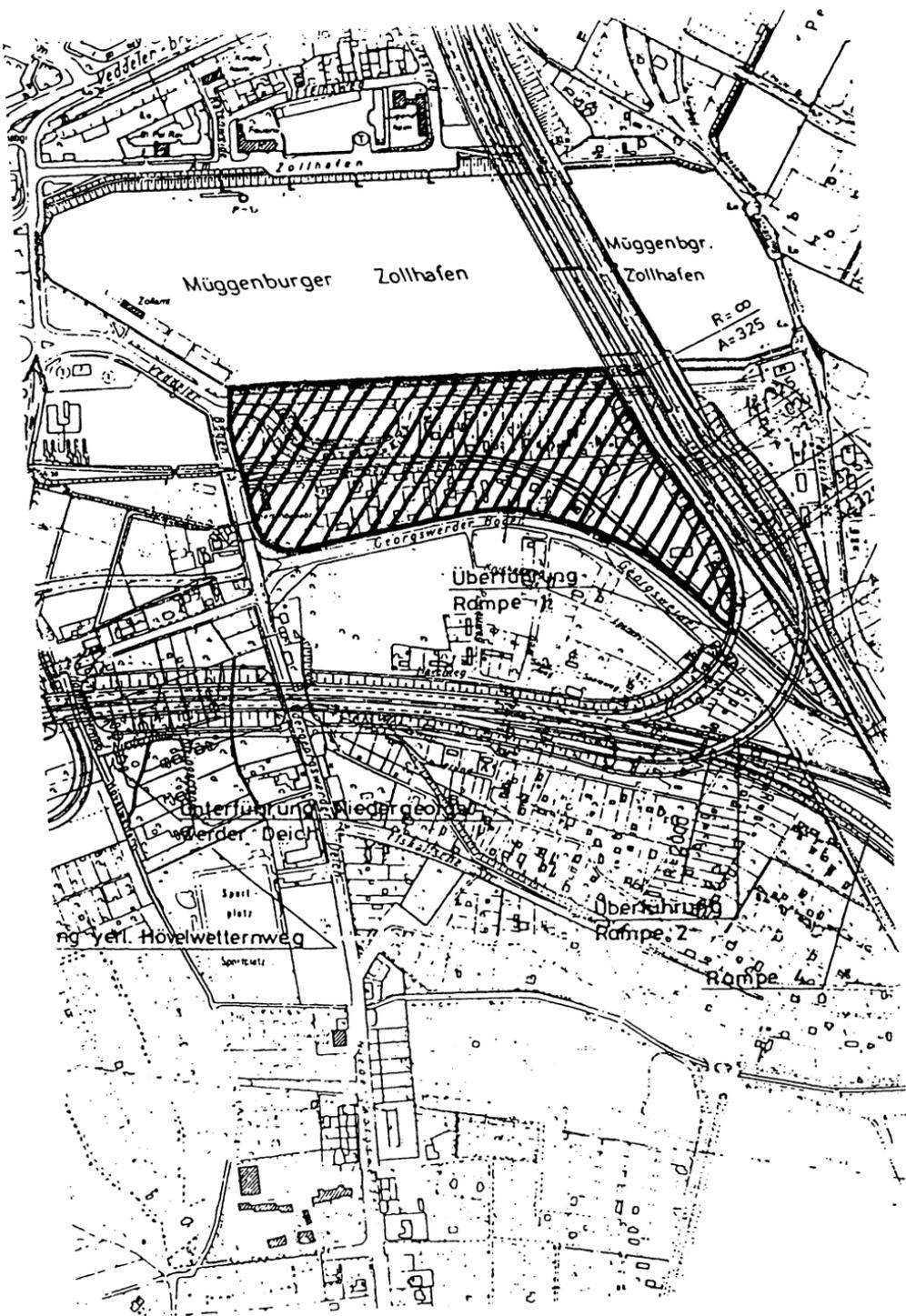
- Veränderung der Ausweisung des Hafengebietes
- Planfeststellung nach dem Hafententwicklungsgesetz (für Hafenerweiterungsgebiet) (Die Planentwürfe sind zwischen Behörden und Bezirksverwaltung abzustimmen, es hat eine öffentliche Auslegung und Erörterung mit einem abschließenden Planfeststellungsbeschluß stattzufinden.)
- Hafenplanungsverordnung zur Überweisung in das Hafennutzungsgebiet (Vor dem zu fassenden Beschluß des Senats müssen die Entwürfe mit Behörden und Bezirken abgestimmt werden, ferner hat zuvor ein öffentlicher Aushang zu erfolgen.)
- Planfeststellung nach Fachgesetzen (Beteiligung wie bei Planfeststellung nach dem Hafententwicklungsgesetz.)
- Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und der Hamburger Bauordnung.

Die Bezirksversammlung stimmt der Gebietsbeschreibung nach Anlage 2 zu § 2 des Entwurfs für den Bereich westlich der Elbbrücken zu.

Für den Bereich östlich der Norderelbbrücken wird vorgeschlagen, den Gewerberiegel zwischen Haken und Billwerder Neuer Deich herauszunehmen und die Grenze unter Einbeziehung der reinen Wasserfläche des Hakens in das Hafengebiet entsprechend zu korrigieren. Außerdem ist die Restfläche zwischen dem Südufer des Müggenburger Zollhafens und der Hochwasserschutzanlage – westlich der Bundesautobahn und der zukünftigen Teilortsumgehung Veddel – aus dem Hafengebiet herauszunehmen. (Siehe Anlage)

Für das ehemalige HDW-Gelände in Finkenwerder und für die Peute fordert die Bezirksversammlung eine Nutzungsbeschränkung durch Hafenplanungsverordnung mit dem Ziel, nur „nicht störendes“ Gewerbe vorzusehen und die Umweltbelastung zu mindern.

Das Bezirksamt schließt sich dieser Stellungnahme an.



### Anlage 3

zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft betreffend Hafententwicklungsgesetz

## Stellungnahme der Bezirksversammlung Harburg vom 27. Januar 1981 zum Entwurf eines Hafententwicklungsgesetzes (Stand vom 1. Oktober 1980)

1. § 1 Absatz 2 Satz 1 des Hafententwicklungsgesetzes erhält folgenden Wortlaut:

„Die Hafententwicklung erfolgt durch Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens und durch Hafenerweiterung unter Beachtung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung und unter Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege“.

2. In § 1 Absatz 4 ist der Begriff der Hafenzwecke genauer und einengender zu definieren.

3. Die im Bereich Neuland nach dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961 vorgesehenen Hafenerweiterungsflächen werden nicht in das Hafententwicklungsgesetz aufgenommen.

4. Den Betroffenen in den Gebieten westlich der A 7 sollen – wenn sie es wünschen – für die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes vorhandenen Bauten und Betriebe die gleichen Konditionen angeboten werden wie den Einwohnern des Räumungsgebietes Moorburg.

5. Obwohl sie es grundsätzlich nicht als ihre Aufgabe betrachtet, sich zu den rechtlichen Details zu äußern, schlägt die Bezirksversammlung vor, § 5 Ziffer 3 und § 14 Absätze 5 und 6 des Gesetzentwurfes ersatzlos zu streichen.

6. Im Bereich des Bebauungsplanentwurfes Heimfeld 27/Moorburg 3 decken sich die Grenzen des Bebauungsplangebietes nicht mit den Grenzen des Hafententwicklungsgebietes. Die Bezirksversammlung geht davon aus, daß die Grenzen des Hafententwicklungsgebietes im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens den noch endgültig festzulegenden, von ihr zu beschließenden Grenzen des Bebauungsplangebietes angepaßt werden.

7. In die amtliche Begründung zum Hafententwicklungsgesetz ist der Hinweis aufzunehmen, daß alle Planfeststellungen nach diesem Gesetz die örtlich zuständigen Bezirke besonders betreffende Angelegenheiten sind und daß daher den Bezirksversammlungen gemäß § 14 Absatz 1 BezVG Gelegenheit zur Stellungnahme unter Einhaltung einer angemessenen Frist, die auch ausreicht, um erforderlichenfalls eine Bürgerbeteiligung durchzuführen, gegeben wird.

8. Im Bereich der Harburger Schloßinsel wird die Herausnahme einer 6500 m<sup>2</sup> großen Fläche im Zentrum, auf der sich Baulichkeiten und Reste des Harburger Schlosses befinden, gefordert.

Falls dieser Forderung nicht gefolgt wird, ist zumindest in der amtlichen Begründung zum Gesetz verbindlich zu erklären, daß die bezeichnete Fläche von Hafennutzungen freigehalten wird.

9. Die westlich der Bundesautobahn A 7 gelegenen Teile des Hafenerweiterungsgebietes sind der Zone II zuzuweisen.

# Hafenentwicklungsgesetz (HafenEG)

Vom .....

## Inhaltsübersicht

### I. Allgemeine Bestimmungen

- § 1 Hafenentwicklung
- § 2 Gebietsbeschreibungen

### II. Sicherung und Ordnung der Hafenentwicklung

- § 3 Zulässige Nutzungen im Hafenerweiterungsgebiet
- § 4 Vorschriften über Hafenplanungsverordnungen
- § 5 Änderung der planungsrechtlichen Ausweisung
- § 6 Zulässige Nutzungen im Hafennutzungsgebiet
- § 7 Nutzungsbeschränkungen durch Hafenplanungsverordnungen
- § 8 Veränderungssperre
- § 9 Geltungsdauer der Veränderungssperre
- § 10 Duldungspflicht
- § 11 Übernahme und Ablösung
- § 12 Entschädigung in Geld
- § 13 Vorkaufsrecht

### III. Planfeststellung und Enteignung

- § 14 Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen
- § 15 Enteignung
- § 16 Entschädigung in Land
- § 17 Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet

### IV. Schlußvorschriften

- § 18 Vorarbeiten auf Grundstücken
- § 19 Verhältnis zu anderen Vorschriften
- § 20 Verfahren vor den Gerichten
- § 21 Grunderwerbsteuerbefreiung
- § 22 Übergangsvorschrift
- § 23 Aufhebung des Hafenerweiterungsgesetzes

## I.

### Allgemeine Bestimmungen

#### § 1

#### Hafenentwicklung

- (1) Dieses Gesetz regelt die Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen.
- (2) Die Hafenentwicklung erfolgt durch Hafenerweiterung und Weiterentwicklung

des vorhandenen Hafens im Rahmen der hamburgischen Raumordnung. Sie ist zur ständigen Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse notwendig, um

1. die Konkurrenzfähigkeit des Hamburger Hafens als internationaler Universalhafen aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gründen aufrechtzuerhalten,
2. dem Hafen aus strukturpolitischen Gründen ein festes Ladungsaufkommen zu sichern und
3. die aufwendige öffentliche Infrastruktur möglichst wirkungsvoll für Hafenzwecke zu nutzen.

(3) Das Hafengebiet ist für Hafenzwecke bestimmt und damit Gegenstand einer Sonderplanung im Sinne des § 5 Absatz 6 des Bundesbaugesetzes.

(4) Die Hafenzwecke des Hamburger Universalhafens umfassen den Hafenverkehr, den hafengebundenen Handel und die Hafenindustrie. Zur Hafenindustrie gehören

1. industrielle Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen, sowie
2. Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit Unternehmen im Sinne der Nummer 1 räumlich verbunden zu sein.

(5) Die Hafentwicklung und die dafür erforderliche dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen obliegen als öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg. Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll sie das Eigentum an den Grundstücken des Hafengebiets erwerben und behält sie die ihr im Hafengebiet gehörenden Grundstücke in ihrem Eigentum.

## § 2

### Gebietsbeschreibungen

(1) Das Hafengebiet gliedert sich in das bereits in Nutzung genommene oder für Hafennutzung vorbereitete Gebiet (Hafennutzungsgebiet) und das Hafenerweiterungsgebiet.

(2) Die Grenzen des Hafengebiets, des Hafennutzungsgebiets sowie des Hafenerweiterungsgebiets sind in dem Hafengebietsplan (Anlage 1)\* dargestellt. Die genauen Grenzen ergeben sich aus der Grenzbeschreibung (Anlage 2)\*. Der Hafengebietsplan kann im Maßstab 1:1000 beim Staatsarchiv, bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, der Baubehörde sowie bei den Bezirksämtern Altona, Bergedorf, Hamburg-Mitte und Harburg kostenfrei eingesehen werden.

## II.

### Sicherung und Ordnung der Hafentwicklung

## § 3

### Zulässige Nutzungen im Hafenerweiterungsgebiet

(1) Im Hafenerweiterungsgebiet dürfen die Grundstücke nicht wesentlich verändert, insbesondere nicht bebaut werden. Ebenso dürfen weder bauliche Anlagen verändert

\* Anlage 1 (Hafengebietsplan) und Anlage 2 (Grenzbeschreibung) nicht abgedruckt, da mit den Anlagen 1 und 2 zu § 2 Abs. 2 des HafenEG übereinstimmend.

noch Betriebe errichtet oder verändert werden. Soweit nicht neue Bauanlagen errichtet werden sollen, bleiben zulässig:

1. Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Anlagen,
2. Maßnahmen, die sich im Rahmen einer bisher ausgeübten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung halten.

(2) Ferner bleiben zulässig:

1. staatliche Maßnahmen zur Hafenerweiterung sowie zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft,
2. Maßnahmen der Wasser- und Bodenverbände im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben, soweit sie nicht durch Maßnahmen der Hafenerweiterung entbehrlich werden, sowie Maßnahmen der Wasserwirtschaftsverwaltung und des öffentlichen Hochwasserschutzes.

(3) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Teile des Hafenerweiterungsgebiets, die innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung umgestaltet werden sollen, jede Veränderung zu untersagen.

(4) Die zuständige Behörde kann für das Hafenerweiterungsgebiet Ausnahmen von den Verboten nach Absatz 1 und von den Verboten der auf Absatz 3 gestützten Rechtsverordnungen zulassen. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

#### § 4

##### Vorschriften über Hafenplanungsverordnungen

(1) Der Senat beschließt die in diesem Gesetz vorgesehenen Hafenplanungsverordnungen als Rechtsverordnungen. Bei ihrem Erlass sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen.

(2) Die zuständige Behörde hat den Entwurf einer Hafenplanungsverordnung mit der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Zeit der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher im Amtlichen Anzeiger bekanntzumachen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist bei einer zu bezeichnenden Stelle vorgebracht werden können.

(3) Die zuständige Behörde legt dem Senat den Entwurf der Hafenplanungsverordnung mit einer Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen vor.

(4) Nach der Beschlußfassung durch den Senat teilt die zuständige Behörde den Einwendenden das Ergebnis der Prüfung der fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen mit, soweit diese nicht berücksichtigt worden sind. Haben mehr als einhundert Personen Bedenken und Anregungen vorgebracht, so kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, daß diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird. Im Amtlichen Anzeiger ist bekanntzugeben, bei welcher Stelle das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann.

#### § 5

##### Änderung der planungsrechtlichen Ausweisung

Der Senat wird ermächtigt, durch Hafenplanungsverordnung

1. Flächen nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen aus dem Hafenerweiterungsgebiet herauszunehmen und gemäß § 6 Absatz 1 als Nutzungszonen des Hafennutzungsgebiets auszuweisen;
2. die Grenzen des Hafennutzungsgebiets oder des Hafenerweiterungsgebiets unwesentlich zu ändern, wenn Rechte anderer dadurch nicht beeinträchtigt werden.

## § 6

### Zulässige Nutzungen im Hafennutzungsgebiet

(1) Im Hafennutzungsgebiet werden durch Hafenplanungsverordnung folgende Nutzungszonen ausgewiesen:

1. Hafenzwecke;
2. Hafenzwecke mit Ausnahme erheblich belästigender Gewerbebetriebe; zulässig sind alle Nutzungen für Hafenzwecke, soweit sie für die Umgebung keine erheblichen Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben können;
3. Besondere Anlagen für Hafenzwecke.

(2) Auch soweit damit keine Hafenzwecke verfolgt werden, können Flächen des Hafennutzungsgebiets für den Verkehr und Hochwasserschutz, für die Ver- und Entsorgung, zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie für Naturschutz und Landschaftspflege genutzt werden. Für Wassersportanlagen kann die zuständige Behörde Ausnahmen zulassen.

(3) Im Hafennutzungsgebiet darf die Nutzung oder Bebauung der Grundstücke nur dann wesentlich verändert oder erweitert werden, wenn die Maßnahmen

1. weder den Regelungen des § 1 noch den Festsetzungen einer Hafenplanungsverordnung widersprechen oder
2. durch Absatz 2 gedeckt sind.

Die zuständige Behörde darf Ausnahmen zulassen, wenn es im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung einer offenbar nicht beabsichtigten Härte erforderlich ist.

(4) Das Verbot des Absatzes 3 gilt nicht für Maßnahmen, die der Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung dienen. Hafenplanungsverordnungen nach § 7 sind aber auch in diesem Fall anzuwenden.

## § 7

### Nutzungsbeschränkungen durch Hafenplanungsverordnungen

(1) Der Senat wird ermächtigt, durch Hafenplanungsverordnung für Teile des Hafennutzungsgebiets

1. im Rahmen des § 1 und des § 6 Absätze 1 und 2 Festsetzungen zur Freihaltung von Flächen vorzunehmen, insbesondere für die Infrastruktur oder den Hochwasserschutz;
2. Nutzungsbeschränkungen festzusetzen, soweit es erforderlich ist, insbesondere zur Rücksichtnahme auf die planerische Ausweisung außerhalb des Hafengebiets und um Radarsektoren offenzuhalten.

(2) Im Rahmen der Nutzungsbeschränkungen nach Absatz 1 Nummer 2 können festgesetzt werden

1. das Maß der baulichen Nutzung im Sinne des Zweiten und Dritten Abschnitts der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 15. September 1977 (Bundesgesetzblatt I Seite 1764);
2. die Gebiete, in denen bestimmte Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen;
3. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden Vorkehrungen;
4. Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft.

## § 8

### Veränderungssperre

(1) Wenn eine Hafenplanungsverordnung nach § 6 Absatz 1 oder § 7 Absatz 1 Nummern 1 oder 2 erlassen werden soll, kann der Senat zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich durch Rechtsverordnung eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, daß

1. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen der Grundstücke nicht vorgenommen werden dürfen;
2. nicht genehmigungsbedürftige, aber wertsteigernde bauliche Anlagen nicht errichtet oder wertsteigernde Änderungen solcher Anlagen nicht vorgenommen werden dürfen;
3. genehmigungsbedürftige bauliche Anlagen nicht errichtet, geändert oder beseitigt werden dürfen.

(2) Wenn Belange der Hafenentwicklung und andere öffentliche Belange nicht entgegenstehen, kann die zuständige Behörde Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

(3) Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden von der Veränderungssperre nicht berührt.

## § 9

### Geltungsdauer der Veränderungssperre

(1) Die Veränderungssperre tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft. Der Senat kann die Frist um ein Jahr verlängern. Wenn besondere Umstände es erfordern kann er die Frist bis zu einem weiteren Jahr nochmals verlängern.

(2) Ist die Veränderungssperre außer Kraft getreten, so kann sie der Senat, soweit die Voraussetzungen für ihren Erlaß fortbestehen, erneut beschließen.

(3) Die Veränderungssperre ist vor Fristablauf ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, sobald die Voraussetzungen für ihren Erlaß weggefallen sind. Sie tritt in jedem Fall mit dem Inkrafttreten einer Hafenplanungsverordnung nach §§ 6 oder 7 außer Kraft.

## § 10

### Duldungspflicht

Soweit eine Duldungspflicht nicht bereits nach anderen Vorschriften besteht, haben Eigentümer von Grundstücken im Hafenerweiterungsgebiet Einwirkungen auf ihre Grundstücke, die sich aus rechtmäßigen Maßnahmen der Hafenentwicklung oder aus rechtmäßigen Nutzungen des Hafengebiets ergeben, zu dulden. Dies gilt sinngemäß für Nutzungsberechtigte.

## § 11

### Übernahme und Ablösung

(1) Auf Verlangen des Eigentümers ist die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet, Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet gegen Entschädigung zu übernehmen, wenn und soweit

1. anzunehmen ist, daß das Grundstück ohne die Beschränkungen, die dieses Gesetz oder die auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen enthalten, zulässigerweise neu oder anderweitig bebaut werden würde;
2. es dem Eigentümer infolge einer Duldungspflicht gemäß § 10 oder infolge der Beschränkungen, die dieses Gesetz oder die auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen enthalten, wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder wie bisher zu nutzen.

(2) Ist die Freie und Hansestadt Hamburg zur Übernahme nicht bereit oder kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so kann der Eigentümer die Entziehung des Eigentums bei der Enteignungsbehörde beantragen.

(3) Für die Übernahme und für die Entschädigung gelten die §§ 15 und 16 entsprechend. Hat der Eigentümer die Übernahme verlangt und die Freie und Hansestadt Hamburg daraufhin ein Angebot auf Übernahme zu angemessenen Bedingungen gemacht, so bleiben Werterhöhungen, die nach dem Angebot eingetreten sind, bei der Bemessung der Entschädigung außer Betracht; dies gilt nicht für Werterhöhungen, die der Eigentümer in zulässiger Weise durch Aufwendung von Vermögen oder Arbeit herbeigeführt hat.

(4) Nutzungsberechtigte können unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 die Ablösung ihrer Rechte verlangen. Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend. An die Stelle der Entschädigung tritt der Ablösungsbetrag.

## § 12

### Entschädigung in Geld

(1) Soweit Bestimmungen dieses Gesetzes oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung im Hafennutzungsgebiet eine Enteignung darstellen, kann der Betroffene für die eingetretenen Vermögensnachteile von der Freien und Hansestadt Hamburg angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(2) Die Entschädigung nach Absatz 1 kann auch für Vermögensnachteile verlangt werden, die dadurch entstehen, daß eine Veränderungssperre nach den §§ 8 und 9 länger als vier Jahre dauert.

(3) Die für die Enteignung geltenden Entschädigungsvorschriften des § 15 gelten sinngemäß. Die Entschädigung ist ab Eingang des Entschädigungsantrags bei der zuständigen Behörde mit 2 vom Hundert über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen. Der Anspruch erlischt, wenn der Entschädigungsberechtigte die Leistung der Entschädigung nicht innerhalb von drei Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Vermögensnachteil eingetreten ist, schriftlich beantragt.

(4) Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, entscheidet die zuständige Behörde.

(5) Abweichend von Absatz 1 kann der Eigentümer nur die Übernahme des Grundstücks und der Nutzungsberechtigte nur die Ablösung seines Rechts nach Maßgabe des § 11 verlangen, soweit

1. das Grundstück durch eine Hafenplanungsverordnung nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 für öffentliche Zwecke freigehalten wird;
2. das Grundstück im Falle des Absatzes 2 nach dem Stand der Planungen durch eine Hafenplanungsverordnung nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 für öffentliche Zwecke freigehalten werden soll.

## § 13

### Vorkaufsrecht

(1) Der Freien und Hansestadt Hamburg steht an allen Flächen im Hafengebiet ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu. Es hat den Rang vor allen anderen Vorkaufsrechten und bedarf nicht der Eintragung in das Grundbuch. § 24 Absätze 4 und 5 des Bundesbaugesetzes gelten sinngemäß.

(2) Übersteigt der vereinbarte Kaufpreis die im Falle einer Enteignung des Grundstücks zu zahlende Entschädigung, so ist die Freie und Hansestadt Hamburg berechtigt, bei der Ausübung des Vorkaufsrechts den von ihr zu zahlenden Betrag auf den Entschä-

dingungswert herabzusetzen. Die Vertragsparteien sind hierzu vor der Ausübung des Vorkaufsrechts zu hören. Auf Verlangen einer der Vertragsparteien hat die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gutachten des Gutachterausschusses für Grundstückswerte einzuholen. Durch das Verlangen wird die Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts bis zum Eingang des Gutachtens unterbrochen; das gilt entsprechend, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg von sich aus ein Gutachten des Gutachterausschusses einholt und dies den Parteien vor Ablauf der Frist mitteilt.

(3) Der Verkäufer ist berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Bescheids über die Herabsetzung des Kaufpreises (Absatz 2) vom Vertrag zurückzutreten. Das Rücktrittsrecht ist ausgeschlossen, soweit

1. das veräußerte Grundstück im Geltungsbereich eines Planes nach § 14 liegt oder
2. die Enteignung des Grundstücks nach den Festsetzungen eines Enteignungsplanes oder eines Planes nach anderen gesetzlichen Vorschriften zulässig wäre.

Besteht das Rücktrittsrecht nur für einen Teil des Grundstücks, so kann in dem Bescheid nach Absatz 2 der Entschädigungswert für den anderen Teil gesondert festgesetzt werden.

(4) Der Rücktritt (Absatz 3) ist sowohl gegenüber dem Käufer als auch gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg zu erklären. Im übrigen gelten die §§ 346 bis 348, 350 bis 354 und 356 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend. Im Falle des Rücktritts trägt die Freie und Hansestadt Hamburg die Kosten des Vertrags auf der Grundlage des festgesetzten Entschädigungswerts.

(5) Das Eigentum an dem Grundstück geht auf die Freie und Hansestadt Hamburg über, wenn der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechts unanfechtbar geworden ist oder ein Urteil nach § 20 Absatz 1 Satz 2 rechtskräftig festgestellt hat, daß das Vorkaufsrecht ausgeübt werden durfte, und wenn der Übergang des Eigentums in das Grundbuch eingetragen worden ist. Die Eintragung in das Grundbuch erfolgt auf Ersuchen der zuständigen Behörde.

(6) Wer ein vertragliches Recht zum Erwerb des Grundstücks hatte, bevor das Vorkaufsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg nach diesem Gesetz oder anderen gesetzlichen Vorschriften, insbesondere nach dem Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 mit den Änderungen vom 10. Dezember 1963 und 21. Januar 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1961 Seite 339, 1963 Seite 229, 1974 Seite 12), begründet worden ist, kann für die ihm durch die Ausübung des Vorkaufsrechts entstandenen Vermögensnachteile von der Freien und Hansestadt Hamburg Entschädigung verlangen. Kommt eine Einigung über die Höhe der Entschädigung nicht zustande, entscheidet die zuständige Behörde.

### III.

#### Planfeststellung und Enteignung

##### § 14

##### Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen

(1) Soweit Teile des Hafenerweiterungsgebiets zur vorbereitenden Herrichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) in Anspruch genommen werden sollen, legt die zuständige Behörde die Grenzen dieses Gebiets durch Planfeststellungsbeschluß fest.

(2) Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn die Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen einer umfassenden Planung der Entwicklung des Hafens

1. nach Art und Umfang des zu erwartenden hafenwirtschaftlichen Flächenbedarfs und  
2. im Hinblick auf die Lage des Planungsgebiets  
zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohle der Allgemeinheit geboten sind.

(3) Bei der Planfeststellung sind die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. In die Abwägung sind die Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets und die durch diese Planung betroffenen Belange einzubeziehen.

(4) In die Grundzüge der Planung für die endgültige Nutzung des Plangebiets darf Gelände für Hafenindustrie im Sinne des § 1 Absatz 4 Satz 2 nur einbezogen werden, wenn damit einer der Zwecke des § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummern 1 bis 3 verfolgt wird.

(5) Bei Vorbereitungsmaßnahmen von unwesentlicher Bedeutung kann von der Planfeststellung abgesehen werden.

(6) Vorbereitungsmaßnahmen können ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist. Absätze 1 und 2 gelten entsprechend. In dem Verfahren sind dem Träger des Vorhabens Auflagen zu machen, die im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind, sowie der Ausgleich von Schäden anzuordnen.

(7) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt begonnen, in dem das für seine Durchführung benötigte Gelände zur Verfügung steht, so tritt er außer Kraft.

## § 15

### Enteignung

Für die Enteignung gelten im Hafengebiet die Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in der Fassung vom 11. November 1980 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 305) in seiner jeweiligen Fassung mit folgenden Abweichungen:

1. Eines Enteignungsplanes (§ 6 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes) bedarf es nicht, wenn dem Vorhaben ein Plan nach § 14 oder nach anderen gesetzlichen Vorschriften zugrunde liegt. Das Enteignungsverfahren kann erst eingeleitet werden, wenn der den Enteignungsplan ersetzende Plan vollziehbar ist; dieser Plan ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen.
2. Zur Durchführung eines Planes nach § 14 ist die Entziehung des Eigentums an den Grundstücken des Planungsgebiets zugunsten der Freien und Hansestadt Hamburg zulässig. Die Enteignung setzt voraus, daß sich die Freie und Hansestadt Hamburg um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat. Weitere Voraussetzungen, insbesondere nach anderen Gesetzen vorgeschriebene Planfeststellungen für die endgültige Herrichtung von Gelände für Hafenzwecke, sind nicht erforderlich.
3. Bei der Enteignung von Grundstücken des Hafenerweiterungsgebiets ist eine Verwendungsfrist nicht festzusetzen.
4. Bei der Bemessung der Entschädigung für Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet bleiben auch außer Betracht:
  - a) Wertänderungen, die infolge der Hafenerweiterung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes – für die vom Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 erfaßten Grundstücke nach dessen Inkrafttreten – eingetreten sind;
  - b) Wertsteigernde Veränderungen, die unter Verstoß gegen § 3 dieses Gesetzes oder eine auf Grund dieser Vorschrift erlassenen Rechtsverordnung vorgenommen worden sind.

5. Entschädigung in Land kann nur nach Maßgabe des § 16 beantragt werden.
6. Für Grundstücke des Hafenerweiterungsgebiets, die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes enteignet werden, kann die Rückübereignung nur nach Maßgabe des § 17 gefordert werden.

## § 16

### Entschädigung in Land

(1) Die Entschädigung ist auf Antrag des Eigentümers anstatt in Geld in geeignetem Ersatzland festzusetzen, wenn

1. a) er zur Sicherung seiner Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland angewiesen ist oder  
b) das Grundstück mit einem Eigenheim oder einer Kleinsiedlung bebaut ist, der Eigentümer dort wohnt und
2. die Freie und Hansestadt Hamburg außerhalb des Hafengebiets
  - a) über als Ersatzland geeignete Grundstücke verfügt, die nicht zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben benötigt werden, oder
  - b) geeignetes Ersatzland freihändig zu angemessenen Bedingungen beschaffen kann.

(2) Ist die Entschädigung für ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück nach einem höheren als dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert zu bemessen, so gilt Absatz 1 nur, wenn die Entschädigung in Land bei gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen dennoch geboten ist. Dabei sind die begrenzten Möglichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg, geeignetes Ersatzland zu stellen, zu berücksichtigen, insbesondere auch im Hinblick auf den Landbedarf der Stadt zur Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben.

(3) Die Beschränkung des Ersatzlandanspruchs nach Absatz 1 Nummer 2 auf Grundstücke außerhalb des Hafengebiets entfällt, wenn der Eigentümer zur Sicherung seiner Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland im Hafengebiet angewiesen ist.

(4) Im übrigen bleibt es bei den Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes mit Ausnahme der in § 5 Absatz 2 dieser Bestimmungen für anwendbar erklärten § 100 Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 101 des Bundesbaugesetzes.

## § 17

### Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet

(1) Soweit das Eigentum an Grundstücken des Hafenerweiterungsgebiets durch Enteignung entzogen worden ist, kann der frühere Eigentümer die Rückübereignung verlangen, wenn

1. die Vorbereitungsmaßnahmen fünf Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das für die Durchführung des Planes nach § 14 benötigte Gelände zur Verfügung steht, oder
2. die Maßnahmen zur endgültigen Herrichtung des Geländes für Hafenzwecke zehn Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem es der Freien und Hansestadt Hamburg nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen zur Verfügung steht,

noch nicht begonnen worden sind.

(2) Die Rückübereignung kann auch dann verlangt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg die Absicht aufgegeben hat, das Grundstück für Hafenzwecke herzurichten.

(3) Im übrigen bleibt es bei den Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes mit Ausnahme des in § 5 Absatz 2 dieser Bestimmungen für anwendbar erklärten § 102 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesbaugesetzes.

## IV. Schlußvorschriften

### § 18

#### Vorarbeiten auf Grundstücken

(1) Beauftragte der zuständigen Behörden sind befugt, im Hafengebiet Grundstücke zu betreten, um Vermessungen, Untergrunduntersuchungen und Wertschätzungen vorzunehmen. Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist den Verfügungsberechtigten vorher mitzuteilen. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden.

(2) Entstehen durch Maßnahmen nach Absatz 1 dem Eigentümer oder Besitzer eines Grundstücks unmittelbare Vermögensnachteile, so sind sie angemessen in Geld zu entschädigen. Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so entscheidet die zuständige Behörde.

### § 19

#### Verhältnis zu anderen Vorschriften

(1) Bundes- und Landesgesetze, in denen Planfeststellungen geregelt sind, bleiben von den Vorschriften dieses Gesetzes unberührt.

(2) Soweit in diesem Gesetz Bestimmungen des Bundesbaugesetzes für anwendbar erklärt werden, ist die Fassung vom 18. August 1976 mit den Änderungen vom 3. Dezember 1976 und 6. Juli 1979 (Bundesgesetzblatt I 1976 Seiten 2257, 3281, 3617, 1979 Seite 949) maßgebend.

(3) Das Veränderungsverbot nach der Verordnung zur Durchführung des Hafenerweiterungsgesetzes vom 9. Juli 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 237) gilt weiter, bis die Vorbereitungsmaßnahmen (§ 14 dieses Gesetzes) im betroffenen Gebiet abgeschlossen sind. Der Senat bleibt ermächtigt, die Verordnung aufzuheben.

### § 20

#### Verfahren vor den Gerichten

(1) Für die Anfechtung von Entscheidungen nach § 12 Absatz 4, § 13 Absätze 2 und 6 sowie nach § 18 Absatz 2 gilt § 9 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung entsprechend. In den Fällen des § 13 Absatz 2, in denen kein Rücktrittsrecht nach § 13 Absatz 3 besteht, hat das Gericht auf Antrag eines der Beteiligten vorab über die Wirksamkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zu entscheiden.

(2) Für die Einhaltung des Abwägungsgebots bei der Aufstellung von Hafenplanungsverordnungen (§ 4 Absatz 1) oder Plänen für Vorbereitungsmaßnahmen (§ 14 Absätze 2 und 3) ist maßgebend, ob die Abwägung sachgerecht ist. Verletzungen von Verfahrens- oder Formvorschriften oder Mängel im Abwägungsvorgang sind nur beachtlich, wenn sie offensichtlich sind und das Abwägungsergebnis beeinflusst haben.

### § 21

#### Grunderwerbsteuerbefreiung

Rechtsvorgänge, die der Durchführung dieses Gesetzes dienen und an denen die Freie und Hansestadt Hamburg beteiligt ist, sind von der Besteuerung nach § 1 des Grunderwerbsteuergesetzes in der Fassung vom 26. April 1966 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts II 61-1) ausgenommen. Der Erwerber, der die Grunderwerbsteuerbefreiung in Anspruch nimmt, hat dem Finanzamt eine schriftliche Bestätigung der zuständigen Behörde darüber vorzulegen, daß die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nach Satz 1 vorliegen.

## § 22

### Übergangsvorschrift

Bebauungspläne gelten im Hafengebiet weiter, bis sie im Verfahren nach dem Bundesbaugesetz aufgehoben werden.

## § 23

### Aufhebung des Hafenerweiterungsgesetzes

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes tritt das Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 mit den Änderungen vom 10. Dezember 1963 und 21. Januar 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1961 Seite 339, 1963 Seite 229, 1974 Seite 12) außer Kraft.

## Hafenentwicklungsgesetz

### Begründung

#### A. Allgemeines

Das Hafenentwicklungsgesetz (HafenEG) soll die Absichten, die der Gesetzgeber mit dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961 (HEG 1961) verfolgt hat, deutlicher formulieren und dem Wandel der Rechtsanschauung durch neue planungs- und enteignungsrechtliche Vorschriften Rechnung tragen. Da sich das Gesetz in diesem Rahmen nicht mehr auf das Hafenerweiterungsgebiet beschränken kann, sondern auch die rechtliche Qualifizierung und die Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens regeln muß, wird anstelle einer Änderung des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961 – das durch § 23 HafenEG aufgehoben wird – ein neues Hafenentwicklungsgesetz vorgelegt.

#### I.

#### Die Notwendigkeit einer landesrechtlichen Regelung der Hafenerweiterung

##### 1. Die Bedingungen für die Erweiterung des Hamburger Hafens.

1.1 Bei den Standortüberlegungen der Betriebe, die aus der Lage am Wasserweg wirtschaftliche Vorteile ziehen, steht Hamburg in einem harten Wettbewerb mit anderen Häfen an der Küste Nordwesteuropas, von denen die meisten – im Gegensatz zu Hamburg – große Ansiedlungsflächen anbieten. Gelände für künftige Seehafenanlagen kommt im Hamburger Staatsgebiet angesichts der Stadt am nördlichen Elbufer, der Elbbrücken sowie der dichten Bebauung Wilhelmsburgs im Osten und des Stadtteils Hamburg im Süden nur noch westlich des Köhlbrands im Raum der Alten Süderelbe in Frage, insbesondere in Altenwerder und Moorburg.

1.2 Eines der erklärten Ziele des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961 war es, den Bedarf an Flächen für die Ansiedlung von Hafenindustrie zu decken. Für neue Umschlaganlagen stand im Jahr 1961 noch fast das ganze Gelände am Waltershofer und Griesenwerder Hafen zur Verfügung. Inzwischen sind diese Flächen an Umschlagbetriebe vergeben und voll in Nutzung genommen worden.

Die Bemühungen, neues Hafengebiet zu erschließen, dienen heute gleichrangig der Ansiedlung von Umschlagbetrieben und Hafenindustrie. Dabei ist neben der Neuansiedlung auch an die Erweiterung vorhandener Betriebe zu denken, die oft zur nachhaltigen Absicherung vorhandener Arbeitsplätze erforderlich ist.

Die Vorsorge für die Hafenerweiterung hat dadurch seit einiger Zeit besondere Bedeutung erlangt, daß die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu einem vorrangigen Ziel der Wirtschaftspolitik geworden ist. In den Leitlinien '75 der Hamburger Wirtschaftspolitik (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 8/1245 vom 23. Dezember 1975 unter Nr. 7000 am Ende) heißt es dazu:

Vom Hafen gehen „so wesentliche Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Quantität und Qualität des Angebots an Arbeitsplätzen in Stadt und Region aus, daß die Hafenpolitik zu einem besonders wichtigen Element hamburgischer Wirtschaftspolitik wird.“

Für die im Rahmen der Wirtschaftsförderung gebotene Ansiedlung neuer Betriebe müssen die Standortvorteile genutzt werden, die der Hamburger Hafen zu bieten hat.

1.3 Der größte Teil des im Hafenerweiterungsgesetz ausgewiesenen Hafenerweiterungsgebiets liegt als Elbmarsch auf einer Höhe von etwa +1,00m NN und würde daher bei mittlerem Hochwasser (+1,80 m NN), insbesondere aber bei Sturmfluten überschwemmt werden, wenn es nicht eingedeicht wäre. Hamburg hat mit Rücksicht auf eine jederzeit freie Zufahrt für Seeschiffe und eine rasche Schiffsabfertigung stets auf einen tideoffenen Hafen Wert gelegt. Dementsprechend müssen die tiefliegenden Flächen zunächst zum Schutz gegen Sturmfluten aufgehöhht werden, ehe sie nach den erforderlichen Ablagerungszeiten mit Anlagen der Infra- und Suprastruktur des Hafens bebaut werden können. Nach den Erfahrungen der Sturmflut von 1976 kommen Aufhöhungen auf eine Höhe von weniger als +6,00 m NN nicht mehr in Betracht. Es werden daher Aufhöhungen bis etwa +7,20 m NN angestrebt.

Darüber hinaus ist eine Aufhöhung der Flächen unumgänglich, um die für eine Bebauung erforderliche Belastbarkeit des Bodens zu erreichen. Infolge der eiszeitlich geprägten Bodenstruktur der Elbniederungen wechseln nämlich Weichschichten häufig mit tragfähigen Schichten ab, so daß nur zusätzlich aufgebrauchte Bodenschichten eine ausreichende Belastbarkeit bewirken können.

Die Geländeaufhöhung kann in wirtschaftlich vertretbarer Weise nur durch Aufspülung von Boden ausgeführt werden, der bei Unterhaltung, Herstellung und Vertiefung von Hafenbecken und Wasserwegen anfällt. Dabei muß das anfallende Baggergut sofort auf diejenigen Flächen aufgebracht werden, auf denen es zum Zwecke der Aufhöhung endgültig bleiben soll. Die Aufspülung des Bodens auf Spülfelder sowie die erforderlichen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Entwässerung und zur Ableitung des Spülwassers lassen sich nur auf großen zusammenhängenden Flächen durchführen, wenn man langwierige und unwirtschaftliche Arbeiten vermeiden will.

Bei Hafenerweiterungsmaßnahmen in einem Gebiet wie dem Wohnbereich Altenwerder kommt hinzu, daß die Umsiedlungs- und Enteignungsverfahren keine frühzeitige, vorsorgliche Aufhöhung zulassen, so daß der aus den üblichen laufenden Baggerungen anfallende Baggerboden für eine projektgebundene, großräumige Aufhöhung nicht ausreicht. Es muß daher unter Umständen im Bereich künftiger Hafenbecken im Hafenerweiterungsgebiet selbst Boden für die Aufhöhung gewonnen werden. Bei solchen Maßnahmen ist ebenso wie bei Unterhaltungsbaggerungen mit sogenanntem

Mischboden aus Sand und Schlick zu rechnen, der sich nur als Zwischenschicht zwischen Sandschichten für die Aufhöhung eignet und zusätzliche Ablagerungszeiten benötigt.

1.4 Angesichts der Konsolidierungsdauer kann man nach den Erfahrungen davon ausgehen, daß die Aufhöhung eines größeren Geländes bei Verwendung von Sand- und Mischboden pro Meter bis zu einem Jahr in Anspruch nimmt. Für die Aufhöhungsphase einer Erweiterungsmaßnahme wie z. B. des Hafenerweiterungsprojektes Altenwerder werden einschließlich der Einrichtung der Spülfelder mindestens fünf Jahre benötigt.

Auch wenn man berücksichtigt, daß die Herstellung der Infra- und Superstrukturanlagen des Hafens zum Teil schon in der Aufhöhungsphase begonnen werden kann, dauert es im Anschluß an die Aufhöhung mindestens noch zwei Jahre, bis ein erster Teil der Hafenanlagen in Betrieb genommen werden kann. Vor der Aufhöhungsphase liegt aber bei einem Projekt mit Umsiedlung von Wohnbevölkerung und Enteignungsverfahren eine Grunderwerbsphase von mindestens fünf Jahren, so daß zwischen dem Beginn der Hafenerweiterungsmaßnahme und dem Anfang der Inbetriebnahme bei einem Hafenerweiterungsprojekt der Größenordnung von Altenwerder (ca. 250 ha) mindestens zwölf Jahre verstreichen.

1.5 Aus dem dargelegten Zeitbedarf ergibt sich, daß ein Hafenausbauvorhaben frühzeitig geplant werden muß, wenn der Bedarf für einen bestimmten Zeitpunkt erkennbar wird, und daß zur Zeit dieser Planung nicht vorhergesehen werden kann, wie die endgültige Hafenanlage im einzelnen beschaffen sein muß. Die Planung des endgültigen Hafens muß – zum Teil rasch wechselnden – internationalen Vorgaben der Verkehrs-, Umschlags- und Produktionstechnik sowie weltwirtschaftlichen Entwicklungen gerecht werden, wenn der Hafen im Wettbewerb um das Verkehrsaufkommen und um ansiedlungswillige Unternehmen konkurrenzfähig bleiben soll. Dabei muß Hamburg Wert darauf legen, Standortnachteile auszugleichen, die sich aus der Randlage zu den Wirtschaftszentren und aus der langen Zufahrt auf der Unterelbe ergeben. Bei der Ansiedlung neuer Unternehmen sind deren Wünsche in Rechnung zu stellen. Der künftige Hafenernehmer möchte Einfluß auf Lage und Zuschnitt seines Betriebsgrundstücks nehmen und bemüht sich erfahrungsgemäß, planerische Festlegungen möglichst lange offenzuhalten, um seine Investitionen auf den neuesten Stand der technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten abstellen zu können. Die Hafenplanung muß also einerseits langfristig angelegt werden, andererseits aber möglichst weitgehend so flexibel bleiben, daß kurzfristig disponiert werden kann.

## 2. Die Anknüpfung an die Entscheidungen des Gesetzgebers von 1961

2.1 Bereits in der Allgemeinen Begründung zum Hafenerweiterungsgesetz von 1961 ist ausgeführt worden, daß das Bundesbaugesetz für Einzelmaßnahmen zum Ausbau des Hamburger Hafens und zu ihrer Vorbereitung keine Handhabe biete.

Insbesondere ließe sich durch Bebauungspläne weder ein Hafenerweiterungsgebiet im Sinne des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961 ausweisen noch die Grundlage dafür schaffen, Flächen im Hafenerweiterungsgebiet für alle in § 1 Absatz 4 des Entwurfs genannten Hafenzwecke zugunsten der Freien und Hansestadt Hamburg zu enteignen, ohne sie nach den Vorbereitungsmaßnahmen reprivatisieren zu müssen. Im übrigen würde die Enteignungspraxis an Hand von Bebauungsplänen dazu zwingen, den Endausbau so detailliert auszuweisen, wie es mindestens zehn Jahre vor Inbetriebnahme eines neuen Hafenteils planerisch nicht verantwortet werden kann.

2.2 Die für die Hafenentwicklung erforderlichen rechtlichen Grundlagen lassen sich durch ein Landesgesetz schaffen. Die vom Gesetzgeber des Hafenerweiterungsgesetzes

von 1961 für Hamburg in Anspruch genommene Gesetzgebungszuständigkeit ist inzwischen von Wissenschaft und Rechtsprechung bestätigt und vom Bund anerkannt worden. In der amtlichen Begründung zu § 11 der Novelle zur Baunutzungsverordnung vom 15. September 1977 (Bundesgesetzblatt I Seite 1757, vergleiche Bundesratsdrucksache 261/77) heißt es, die Möglichkeit, in Bebauungsplänen Hafengebiete festzusetzen, schließe eine landesgesetzliche Sonderplanung für Häfen überregionaler Bedeutung nicht aus. Der Bundesgerichtshof hat diese Ansicht in seinem Urteil vom 8. März 1979 (III ZR 7/78) für das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 bestätigt und erklärt, als notwendiger Annex der Sonderplanung für den Hamburger Hafen gehörten dazu auch die mit der Entwicklung des Seehafens verknüpften Fragen des Vorkaufsrechts, der Veränderungssperre und der Enteignung. Sie könnten deshalb grundsätzlich auch in einer vom Bundesbaugesetz abweichenden Weise geregelt werden.

2.3 Obwohl die Gesetzesmaterialien den Willen des Gesetzgebers von 1961 belegen, daß der Ausbau des Hamburger Hafens nicht nur für Zwecke des Verkehrs und des Handels, sondern auch für Zwecke der Hafenindustrie erfolgen sollte, hat das Fehlen einer entsprechenden gesetzlichen Definition des Hafenausbaus Anlaß zur Kritik gegeben. § 1 Absatz 4 des Entwurfs enthält nunmehr eine planungsrechtliche Definition der Hafenzwecke und speziell der dazugehörenden Hafenindustrie.

2.4 Das Konzept des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961 ging davon aus, daß die landesgesetzliche Sonderobjektplanung frühere Baustufenpläne, Bebauungspläne usw. außer Kraft setzen würde. Die Ausweisung des bisherigen Hafenerweiterungsgebiets und des neuen Hafengebiets machte und macht aber in einigen Fällen nur Teile der fraglichen älteren Pläne gegenstandslos. Um die weitergeltenden Teile alter Pläne abzugrenzen und zu vermeiden, daß den Betroffenen die Beteiligungsrechte nach dem Bundesbaugesetz genommen werden, sollen die das Hafengebiet betreffenden Teile der älteren Pläne im Verfahren zur Aufhebung von Bebauungsplänen außer Kraft gesetzt werden (§ 22 HafeneG).

## II.

### Die Weiterentwicklung des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961

Das vorliegende Hafenenwicklungsgesetz zieht die Konsequenz aus den Erfahrungen, die seit 1961 bei der Anwendung des Hafenerweiterungsgesetzes gesammelt worden sind.

#### 3. Das neue Planungsrecht im Hafennutzungsgebiet

3.1 Das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 hatte die rechtliche Sicherung der erstmaligen Herrichtung von Hafentflächen im Auge. Inzwischen hat sich ergeben, daß die Vorschriften über die Veränderungssperre und die Genehmigung von Ausnahmen von der Veränderungssperre (§ 2 HEG 1961) bereits in der Phase des Aufbaus von Hafenbetrieben nicht mehr passen und daß auch nach der ersten Einrichtung von Hafenbetrieben hafentrechtliche Vorschriften über die Nutzung des Hafengebiets erforderlich sind.

Nach dem bisherigen Recht kam nur eine gesetzliche und ersatzlose Entlassung von Gelände aus dem Hafenerweiterungsgebiet in Betracht, und zwar erst, nachdem die Ersteinrichtung für Hafenzwecke in einem größeren, zusammenhängenden Gelände beendet war. Deshalb konnten die Baugenehmigungen für die Errichtung von Hafent-

betrieben nur als Ausnahmegenehmigungen nach § 2 Absatz 4 HEG 1961 erteilt werden, was dem Sinn dieser Ausnahmebestimmung zuwiderlief. Sie war ja gerade dafür gedacht, die bisherige, nicht hafenkongforme Nutzung des Hafenerweiterungsgebiets für die Übergangszeit bis zur Umgestaltung für Hafenzwecke in bestimmten Grenzen aufrechtzuerhalten – und nur zu diesem Zweck soll die Ausnahmebestimmung vom Veränderungsverbot für das Hafenerweiterungsgebiet bestehen bleiben (§ 3 Absatz 4 HafenEG).

3.2 Sobald das Gelände durch Aufhöhungs- und Bodengewinnungsmaßnahmen umgestaltet worden ist und die Fortsetzung der bisherigen nicht hafenkongformen Nutzung nicht mehr in Frage kommt, kann der entsprechende Teil des Hafenerweiterungsgebiets für den Hafenausbau freigegeben werden. § 5 Nummer 1 HafenEG ermächtigt daher dazu, Flächen nach ihrer Aufhöhung aus dem Hafenerweiterungsgebiet mit seinem Veränderungsverbot herauszunehmen und dem Hafennutzungsgebiet zuzuweisen.

Dabei muß Hamburg eine öffentlich-rechtliche Handhabe behalten, den Hafenausbau planungsrechtlich zu steuern und – nicht zuletzt zur Erhaltung hochwertiger Arbeitsplätze – eine den Hafenzwecken nicht entsprechende Verwendung von Hafengelände zu verhindern. Im Hafennutzungsgebiet wird deshalb unter anderem die Errichtung von baulichen Anlagen durch § 6 Absatz 3 HafenEG davon abhängig gemacht, daß die planerische Ausweisung für Hafenzwecke (§ 1 Absatz 3 HafenEG) und die durch Hafenplanungsverordnungen vorgenommenen Festsetzungen beachtet werden. Wie in § 30 des Bundesbaugesetzes (BBauG) geht es darum, eine bauaufsichtliche Genehmigung für die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen aus planungsrechtlichen Gründen versagen zu können. Diese Regelung soll im Hafennutzungsgebiet nicht nur für das ehemalige Hafenerweiterungsgebiet gelten, sondern auch für den bereits vorhandenen Hafen, um auch hier die planerischen Interessen im bauaufsichtlichen Verfahren wahren zu können.

Die im Hafennutzungsgebiet gewachsenen Strukturen sollen nur langfristig im Sinne des § 1 HafenEG verändert werden. § 6 Absatz 4 HafenEG gestattet daher Bauvorhaben, die der Fortführung einer nicht mehr zulässigen Nutzung dienen (vergleiche Teil B, zu § 6 Absatz 4).

3.3 Die Übernahme aufgehöhten Geländes aus dem Hafenerweiterungsgebiet in das Hafennutzungsgebiet geschieht durch Hafenplanungsverordnungen, in denen zugleich Nutzungszonen ausgewiesen werden (§ 5 Nr. 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 1 HafenEG). Auch für das im Hafenerweiterungsgesetz von vornherein als Hafennutzungsgebiet bezeichnete Gebiet sind nach § 6 Absatz 1 HafenEG durch Hafenplanungsverordnungen Nutzungszonen auszuweisen. Das wird alsbald nach Inkrafttreten des Hafenerweiterungsgesetzes geschehen.

Da ein so großer Komplex wie das Hamburger Hafengebiet auch für nicht hafengebundene Zwecke des Verkehrs, des Hochwasserschutzes, der Ver- und Entsorgung und des Umweltschutzes zur Verfügung stehen muß, sind diese Ausnahmen gesetzlich (§ 6 Absatz 2 HafenEG) und andere Ausnahmen im öffentlichen Interesse und zur Vermeidung unbilliger Härten kraft Entscheidung der zuständigen Behörde zugelassen (letzte Sätze von § 6 Absatz 2 und Absatz 3).

3.4 § 7 Absatz 1 HafenEG ermächtigt zu zwei verschiedenen Arten spezieller Hafenplanungsverordnungen, nämlich zwecks

- Freihaltung von Flächen für geplante Maßnahmen wie z. B. für Straßen- und Eisenbahnbau und
- Festsetzung von Nutzungsbeschränkungen, insbesondere zur Rücksichtnahme auf die planerische Ausweisung außerhalb des Hafengebiets.

Während die Nutzungszonenverordnungen nach § 6 Absatz 1 HafenEG flächendeckend das ganze Hafennutzungsgebiet erfassen sollen, sind die Hafenplanungsverordnungen nach § 7 dafür gedacht, örtlich begrenzten Anforderungen gerecht zu werden, ohne die planerische Flexibilität stärker einzuengen als unbedingt notwendig ist.

3.5 Zwecks Erweiterung der Bürgerbeteiligung am Planungsprozeß im Hafen sollen die als Rechtsverordnungen ergehenden Hafenplanungsverordnungen vom Senat erst erlassen werden, nachdem auf Grund einer öffentlichen Auslegung die Möglichkeit gegeben worden ist, Bedenken und Anregungen vorzubringen.

#### 4. Vier Planungsstufen im Hafenerweiterungsgebiet

4.1 Die Grundlage ist entsprechend dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961 die mit der Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets getroffene grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers, daß es sich um einen Teil der letzten Raumreserve für den Hafen handelt. Es geht also in den folgenden Planungsstufen nicht mehr um die Frage, ob das Gelände generell für die Hafenerweiterung zur Verfügung steht, sondern um den Zeitpunkt, den Ort und die Modalitäten der im Hafenerweiterungsgebiet fortschreitenden Umwandlung. Dabei bleibt der Anspruch des Enteigneten auf Rückübereignung als Ausgleich, wenn sich das Vorhaben nicht wie geplant durchführen läßt (§ 17 HafenEG).

4.2 Die zweite Planungsstufe besteht in der hafenrechtlichen Planfeststellung gemäß § 14 HafenEG. Vorbereitungsmaßnahmen bedürfen danach

- einer Prognose des hafenwirtschaftlichen Bedarfs,
- der Abwägung der räumlichen und zeitlichen Planungsinteressen mit den sonstigen öffentlichen und privaten Interessen, insbesondere
- der Abwägung, ob sich die Vorbereitungsmaßnahme als solche und der prognostizierte Hafenausbau in die Umwelt einpassen lassen.

Dazu gehört die Abwägung der Interessen derjenigen, die das Planungsgebiet – notfalls im Wege der Enteignung – verlassen müssen oder den Auswirkungen der Vorbereitungsmaßnahmen außerhalb des Planungsgebiets ausgesetzt sind.

Als Bindeglied zwischen der Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets im Hafenerweiterungsgesetz und der Prognose des konkreten örtlichen und zeitlichen Bedarfs für den Hafenausbau im Plangebiet schreibt § 14 Absatz 2 HafenEG eine „umfassende Planung der Entwicklung des Hafens“ vor. Der Senat hat seine Vorstellungen über die Hafenerweiterung durch

- die Denkschrift „Grundlagen für den künftigen Ausbau des Hafens Hamburg“ (Anlage 2 zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 158 vom 8. August 1961 betreffend Hafenerweiterungsgesetz),
- den „Bericht über die Lage und Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens“ vom April 1967 (Bürgerschaftsdrucksache Nr. VI/571),
- die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Maßnahmen zur Hafenerweiterung“ vom 30. Oktober 1973 (Bürgerschaftsdrucksache Nr. VII/3278) und
- den am 24. November 1976 von der Bürgerschaft zur Kenntnis genommenen Hafenerweiterungsplan vom 30. März 1976 (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 8/1425 vom 30. März 1976)

bekanntgegeben. Als Grundlage für das Fortschreiten der Hafenerweiterung wird der Senat in Zukunft in Abständen von etwa fünf Jahren darlegen, wie er die Tendenzen der

Hafenentwicklung beurteilt und welcher Flächenbedarf jeweils nur durch Maßnahmen im Hafenerweiterungsgebiet gedeckt werden kann.

Da die hafenrechtliche Planfeststellung des § 14 HafenEG den Vorschriften des Teiles V Abschnitt 2 des hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HmbVwVfG) unterliegt, richten sich die Vorkehrungen und Anlagen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind, nach § 74 HmbVwVfG. Infolge der Konzentrationswirkung des § 75 Absatz 1 HmbVwVfG wird das für die Vorbereitungsmaßnahmen erforderliche wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren zur Beseitigung und Neuanlegung von Wassergräben usw. in die hafenrechtliche Planfeststellung nach § 14 HafenEG einbezogen.

4.3 Nach der Durchführung der Vorbereitungsmaßnahmen folgt als dritte Planungsstufe die Hafenplanungsverordnung, durch die das vorbereitete Gebiet unter Ausweisung von Nutzungszonen in das Hafennutzungsgebiet übernommen wird. In die vierte Planungsstufe fallen die für den Endausbau des Hafens erforderlichen Planfeststellungen für die Hafenbecken und die Hafenanlagen sowie die Genehmigungen nach dem Baurecht, dem Immissionsschutzrecht, dem Wasserrecht (für Einleitungen und Wasserentnahmen) usw.

#### 4a. Beteiligung der Bezirke und Bezirksversammlungen

Die Rechte der Bezirke und Bezirksversammlungen nach dem hamburgischen Bezirksverwaltungsgesetz von 1978 werden durch das Hafenentwicklungsgesetz nicht berührt.

### 5. Eigentumserwerb der Freien und Hansestadt Hamburg

5.1 Es ist hamburgische Tradition, den Seehafen auf Hamburg gehörendem Gelände auszubauen und betreiben zu lassen, d. h. die Grundstücke im Eigentum zu behalten und an private Hafenernehmer zu vermieten, soweit sie nicht für die öffentliche Infrastruktur benötigt werden. Das gilt nicht nur für Umschlagbetriebe, sondern auch für die Hafenindustrie. Der dauernde Eigentumserwerb, gerade auch um den öffentlichen Häfen vermietbares Hafendruckgelände zu beschaffen, ist im Ausland ebenfalls an vielen Orten üblich. Das französische Gesetz „sur les ports maritimes autonomes“ vom 29. Juni 1965 erklärt die autonomen französischen Seehäfen, zu denen Le Havre, Marseille, Bordeaux, Dünkirchen und Nantes/Saint Nazaire gehören, zu öffentlichen Betrieben des Staates, denen unter anderem die Verwaltung der staatlichen Hafendruckgelände obliegt.

Le Havre, Rotterdam, Antwerpen und New Orleans haben auf Anfrage bestätigt, daß Gelände zwecks Vermietung an Hafendruckbetriebe enteignet werden könne. Für 50 von 61 untersuchten See- und Binnenhäfen der Vereinigten Staaten von Amerika ist die Befugnis festgestellt worden, Land zur Entwicklung des Hafens zu enteignen. 45 dieser Hafenbehörden üben die Befugnis aus, Gelände zur Errichtung von Industrie zu erwerben, zu erschließen und zu vermieten. Dazu gehören außer New Orleans Los Angeles, New York und San Francisco.

5.2 Der hamburgische Gesetzgeber ist bereits bei Erlaß des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961 davon ausgegangen, daß die Enteignung für den Ausbau des Hamburger Hafens zulässig sei (vergleiche §§ 1 und 6 HEG 1961 und die Allgemeine Begründung zum Gesetz). In der Einzelbegründung zu § 1 Absatz 2 HEG 1961 ist wiederholt davon die Rede, daß das Hafenerweiterungsgebiet auch für Hafenindustrie benötigt werde.

Die Erweiterung, Unterhaltung und Weiterentwicklung des Hamburger Hafens ist nach dem traditionellen Verhältnis der Hamburger zu ihrem Hafen eine öffentliche Angelegenheit (§ 1 Absatz 5 Satz 1 HafenEG). Daß die Hafenerweiterung vom Wohl der Allgemeinheit gefordert wird, ist in Hamburg allgemeine Überzeugung. Sie kommt im ersten Satz der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg zum Ausdruck, in dem die besondere Aufgabe Hamburgs als Welthafenstadt betont wird. Dabei geht es mit dem Hafen um das Rückgrat der hamburgischen Wirtschaft, um einen erheblichen Teil des Bruttosozialproduktes und die Erhaltung von mehr als 100000 Arbeitsplätzen, die direkt oder indirekt vom Hafen abhängen.

Auch außerhalb des Hafengebietes gibt es nämlich in Hamburg eine große Zahl wirtschaftlicher Unternehmen der Dienstleistung und der Warenproduktion, die über ein mehr oder weniger engmaschiges Leistungsnetz mit dem Hafen verbunden sind. In ihrer Gesamtheit erbringen sie zusammen mit den Hafenbetrieben erhebliche Beiträge zur Wirtschaftskraft Hamburgs und der Region. Die wirtschaftliche Bedeutung des Hamburger Hafens geht im übrigen weit über Stadt und Region hinaus. Ein großer Teil der seewärtigen Im- und Exporte der Wirtschaftsgebiete der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Nachbarländer – vor allem im Südosten, Osten und Norden – verläuft über Hamburg, das nach wie vor weltweit einen der größten Seegüter-Umschlagsplätze darstellt. Dem Seeverkehr von bzw. nach Hamburg sind breite Verkehrsströme auf Straße, Schiene und Binnenwasserstraße vor- und nachgelagert, die es ermöglichen, auch Transportvorgänge, die nicht hafenbezogen sind, wirtschaftlicher zu gestalten. Die Hafenaktivitäten kommen daher indirekt auch den Teilen der Hamburger und regionalen Wirtschaft zugute, die nicht mit dem Hafen verbunden sind.

§ 1 Absatz 3 HafenEG bestimmt das Hafengebiet für Hafenzwecke. Dadurch, daß das Hafenerweiterungsgesetz in diesem Rahmen auch das Hafennutzungsgebiet ausweist, wird der vorhandene Hafen, dem das Hafenerweiterungsgebiet dienen soll und für den Enteignungen vorgesehen werden, zum ersten Mal planungsrechtlich festgelegt. Mit dem ausdrücklichen Ausspruch, daß die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen eine öffentliche Aufgabe ist, sichert § 1 Absatz 5 HafenEG eine Voraussetzung für die Enteignung zugunsten dieser Aufgabe. Die gesetzliche Vorschrift, Hamburg gehörende Hafengrundstücke für die vorstehende öffentliche Aufgabe im Eigentum Hamburgs zu behalten (§ 1 Absatz 5 Satz 2 HafenEG), dient der weiteren Enteignungsvoraussetzung, daß die dauernde Verwendung der enteigneten Grundstücke im öffentlichen Interesse gewährleistet sein muß.

Die dauernde Übernahme der Hafengrundstücke in hamburgisches Eigentum, wie sie § 15 Nr. 2 in Verbindung mit § 1 Absatz 5 Satz 2 HafenEG vorsieht, ist der einzige Weg, um sicherzustellen, daß die mit der Hafenerweiterung verfolgten Zwecke (vergleiche § 1 Absatz 2 Satz 2 HafenEG) erreicht werden. Wie in Nr. 1.5 dargelegt worden ist, kann der Hamburger Hafen nur konkurrenzfähig bleiben, wenn er sich den wirtschaftlichen und technischen Erfordernissen ständig anpaßt (§ 1 Absatz 2 Satz 2 HafenEG). Die Entwicklungen können durch internationale, ja weltweit wirksame Vorgaben bestimmt werden, auf die Hamburg selbst keinen Einfluß hat. Ein Hafen von nationalem und internationalem Rang muß auf solche Vorgaben nicht nur überhaupt, sondern auch schnell reagieren können, und zwar so rechtzeitig, daß ein Teil der neuen Entwicklung bereits diesem Hafen selbst zugute kommt. Ein Beispiel aus der Verkehrstechnik ist die Umstellung auf den Containerverkehr. Die Notwendigkeit, in sehr kurzer Zeit sehr große Ladungsmengen aufnehmen zu müssen, verlangt für ein Containerschiff der 3. Generation etwa 12 ha Fläche pro Liegeplatz, im Gegensatz zu etwa 4 ha für eine Mehrzweckanlage und etwa 1,5 ha für eine herkömmliche Umschlaganlage. Zur Zeit zeigt die Energiekrise mit der Suche nach neuen Energiequellen wie schnell neue wirtschaftliche Entwicklungen, wie z. B. verstärkte Kohleimporte, zu Umstellungen innerhalb eines Universalhafens zwingen können.

Die Anpassungen betreffen regelmäßig Flächen erheblichen Ausmaßes, verlangen die Zusammenlegung von Grundstücken, die Umwandlung von Wasser in Land und umgekehrt sowie die Veränderung der Verkehrsinfrastruktur. Sie wirken also vielfach tief in das räumliche Gesamtgefüge hinein. Eine kleinräumige private Eigentumsstruktur würde hier nicht vertretbare Erschwerungen und Verzögerungen mit sich bringen, die manche Umstrukturierung von vornherein sinnlos machen würde, weil sie in der erforderlichen Zeit nicht durchführbar wäre. Ist aber ein neuer Verkehr erst einmal in einen anderen Hafen abgewandert, dann zieht er schnell andere Aktivitäten der beteiligten Wirtschaftskreise nach sich. Gegen eine Zersplitterung des Grundeigentums im Hafen spricht auch, daß dadurch Hafenbetriebe bei Umstrukturierungen und Neuanordnungen mit höheren Bodenpreisen belastet werden könnten. Die Seehäfen liegen in ständigem Wettbewerb um die Ansiedlung hafenwirtschaftlicher Betriebe. Will Hamburg in diesem Wettbewerb mithalten, muß es zeitgerecht angemessene Flächen am seeschiffstiefen Wasser anbieten können. Ein Mangel an solchen Flächen bedeutet verminderte Chancen für die Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung sowie eine Einschränkung der Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit des Hafengeschehens in seiner Gesamtheit zu stärken.

Das dargestellte, international anerkannte Modell erreicht durch die Vermietung der im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Hafengrundstücke an private Hafenternehmer, daß die Hafenverwaltung für eine optimale Erweiterung, Weiterentwicklung und Ausnutzung des Hafens sorgen kann. Dabei bleiben die Vorteile erhalten, die privates Unternehmertum für wirkungsvolle wirtschaftliche Hafenaktivitäten mit sich bringt.

5.3 Die Notwendigkeit, Hamburg das Grundeigentum zu verschaffen, trifft insbesondere auch für die Hafenindustriebetriebsgrundstücke zu. Auch hier gilt es, schnell über Flächen disponieren und neuen Anforderungen gerecht werden zu können. In zunehmendem Maße sind es Gesichtspunkte des Umweltschutzes, die planerische Flexibilität verlangen, um Hafengrundstücken umweltentlastende Anlagen und Schutzflächen zuzuordnen zu können. Die Einbeziehung der Hafenindustrie in das dem Allgemeinwohl dienende öffentliche Vorhaben „Hamburger Hafen“ hat eine andere Dimension als die oft kritisierte Industrieansiedlungspolitik konkurrierender Mittelstädte.

Seehäfen sind hervorragende, in vielen Fällen die optimalen – wenn nicht sogar die einzig möglichen – Standorte für viele industrielle Aktivitäten, bei denen importierte Roh- oder Betriebsstoffe in größeren Mengen über See bezogen bzw. Produkte über See versandt werden. In Ausnutzung der damit verbundenen Standortvorteile haben sich viele Industriebetriebe in Seehäfen niedergelassen oder beabsichtigen, dies zu tun. Die Gütermengen, die von diesen Betrieben im sogenannten Loco-Verkehr empfangen oder versandt werden, verschaffen den Seehäfen ein festes, relativ krisensicheres Ladungs- und Umschlagsaufkommen, das dazu beiträgt, kostspielige Infrastrukturinvestitionen besser auszunutzen. Die in aller Welt in den großen Seehäfen betriebene Industrieansiedlungspolitik beweist den hohen Stellenwert, der allorts dem festen Ladungsaufkommen aus der Hafenindustrie beigemessen wird.

5.4 Die Freie und Hansestadt Hamburg ist nach dem Vorstehenden berechtigt, das Eigentum an den Hafengrundstücken zur dauernden Verwendung für Hafenzwecke zu erwerben – notfalls im Wege der Enteignung. Unter Beachtung der im folgenden (unter Nr. 5.5) zu behandelnden neuen gesetzlichen Vorschriften bestehen aber auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, das Eigentum schon zur Nutzungsvorbereitung zu entziehen. Die entsprechenden Regelungen im Bundesbaugesetz und im Städtebauförderungsgesetz sind bereits für weniger komplizierte Vorbereitungsmaßnahmen als verfassungsrechtlich unbedenklich anerkannt, insbesondere für Fälle, in denen sich die

Vollenteignung für den endgültigen Nutzungszweck – wie im vorliegenden Fall – doch nicht vermeiden ließe.

5.5 Besondere hafenenrechtliche Enteignungsvorschriften enthält § 15 HafenEG im wesentlichen nur für das Hafenerweiterungsgebiet, wobei die Erfordernisse der Hafenerweiterung wie bisher berücksichtigt werden. Um dem Bedürfnis der Bürger nach mehr Information und Partizipation Rechnung zu tragen, wird durch die Verweisung auf das Hamburgische Enteignungsgesetz (§ 15 Satz 1 HafenEG) grundsätzlich ein vollziehbarer Enteignungsplan Voraussetzung aller Enteignungen im Hafengebiet. Die vorbereitende Herrichtung von Hafenerweiterungsgelände für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) wird von einer besonderen hafenenrechtlichen „Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen“ (vergleiche die Erläuterungen unter 4.2) abhängig gemacht, die bei Enteignungen an die Stelle eines Enteignungsplanes tritt (§ 15 Nummer 1 in Verbindung mit § 14 HafenEG). Wegen der enteignungsrechtlichen Bedeutung der hafenenrechtlichen Planfeststellung schreibt § 14 Absatz 4 HafenEG ausdrücklich vor, daß Gelände für Hafenerweiterung im Sinne des § 1 Absatz 4 Satz 2 in die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen nur einbezogen werden darf, wenn die zu Grunde liegenden Pläne für die endgültige Hafennutzung die unter der Nummer 5.3 erläuterten, in § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummern 1 bis 3 HafenEG aufgezählten öffentlichen Interessen verfolgen.

Die Ausgestaltung der Planung und Enteignung für Vorbereitungsmaßnahmen soll aber auch den speziellen Erfordernissen einer langfristigen Hafenplanung gerecht werden. Diese geht in ständiger Anpassung an kurzfristige Bedürfnisse in Planungs- und Entwicklungsstufen vor sich, die nach Jahren bemessen werden (vergleiche oben unter Nummern 1.4 und 1.5). Dementsprechend setzt die Enteignung zur Durchführung von Vorbereitungsmaßnahmen nach § 15 Nummer 2 Satz 3 HafenEG nicht voraus, daß bereits diejenigen Fachpläne vorliegen, die für den Endausbau des Hafens nötig sind. Diese lassen sich wie gesagt vor Beginn der Vorbereitungsphase planerisch noch nicht verantworten, weil sich die Auswirkungen künftiger Transporttechniken und Güterströme über die in Frage stehenden langen Zeiträume hinweg nicht genau genug abschätzen lassen.

### III.

#### Die Grenzen des Hafengebiets

Im Hafengebiet sollen diejenigen Grundstücke zusammengefaßt werden, die das Wesen des Hamburger Hafens prägen oder für die Hafenerweiterung vorgesehen sind.

Die Grenzziehung, die in der Anlage 1 des HafenEG kartographisch dargestellt und in der Anlage 2 beschrieben wird, geht im wesentlichen von den mit dem Hafenerweiterungsgesetz von 1961, dem Flächennutzungsplan von 1973 sowie dem Hafenerweiterungsplan von 1976 getroffenen grundsätzlichen Entscheidungen aus.

#### 6. Wasserflächen, Vorländereien

Die Wasserläufe Unterelbe, Köhlbrand, Norderelbe, Süderelbe und Oberelbe sowie die übrigen Gewässer des Hafens sind als Träger des See- und Binnenschiffsverkehrs und wegen ihrer unmittelbaren Nutzung als Liegeplätze und für Umschlag- und Industriebetriebe integraler Bestandteil des Hafengebiets. Diesem Gedanken ist bereits im Rahmen

des Wasserstraßenstaatsvertrages von 1921 gefolgt worden, in dem Hamburg und Preußen (als Rechtsvorgänger Hamburgs) zur Wahrnehmung der Hafeninteressen Verwaltung und Unterhaltung der heutigen Bundeswasserstraße Elbe im Bereich des Hamburger Hafens übertragen wurden. Dieses sogenannte Delegationsgebiet der Elbe, das der Bundesgesetzgeber verschiedentlich als „Hamburger Hafen“ bezeichnet hat und das in vollem Umfang Bestandteil des „Hamburger Hafens“ im Sinne des Hafenverkehrs- und Schifffahrtsgesetzes vom 3. Juli 1979 ist, wird im Hafentwicklungsgesetz als Kernstück des Hafens in das Hafengebiet einbezogen. Der nach der Sturmflut von 1962 geschaffene Hafen Oortkaten, dessen Einfahrt nur 200 m oberhalb der historischen Hafengrenze liegt, gehört mit seiner Schiffswerft und als Binnenschiffs-Liegeplatz hafenwirtschaftlich zum Hamburger Hafen.

Außerhalb des Hafengebiets bleiben die Vorländereien am Nordufer der Unterelbe sowie an den Strombereichen der Norder- und Süderelbe oberhalb der Elbbrücken. Damit soll deutlich werden, daß diese Flächen in ihrem natürlichen Zustand erhalten bleiben und nicht für Hafenzwecke in Anspruch genommen werden sollen. Auf diese Weise wird zum Beispiel die Einbeziehung des Naturschutzgebietes Heuckenlock vermieden.

## 7. Landflächen

Das Hafengebiet entspricht grundsätzlich dem im Flächennutzungsplan 1973 als „Hafen“ ausgewiesenen Gebiet. Die wesentlichen Abweichungen werden im folgenden besonders behandelt.

### 7.1 Moorburg

Südlich des bisherigen Hafenerweiterungsgebiets sollen die Flächen Moorburg-Mitte – zwischen Süderelbe und Autobahn – (etwa 250 ha) und Moorburg-West/Francop-Ost – westlich der Autobahn – (etwa 160 ha) im Sinne des Flächennutzungsplans 1973 neu für Hafenzwecke in Anspruch genommen werden. Die südliche Grenze orientiert sich in Moorburg-West an der Trasse der geplanten Autobahn A 26, in Moorburg-Mitte an einer HEW-Freileitungstrasse. Sie entspricht den in der vorbereitenden Untersuchung über den Zeit- und Kostenaufwand für eine Räumung Moorburgs vorgelegten Grenzen. Hafenrechtliche Planfeststellungsverfahren nach § 14 HafenEG beabsichtigt der Senat zunächst nur für das Gebiet östlich der Bundesautobahn A 7 durchzuführen.

### 7.2 Flächen westlich und südlich Finkenwerders

Die Entwicklung der Flugzeugindustrie im Westen Finkenwerders sowie der politische Entschluß, bei der Begrenzung des Hafenerweiterungsgebiets auf die Lebensinteressen Finkenwerders Rücksicht zu nehmen und eine Insellage möglichst zu vermeiden, erfordern im Westen und Süden Finkenwerders die Rücknahme der Grenze des Hafenerweiterungsgebiets auf eine Linie, die etwa 800 m westlich parallel zur westlichen Grundstücksgrenze des Betriebsgeländes der Hamburger Aluminium-Werke GmbH verläuft.

### 7.3 Gewerbe- und Industriegebiet der Peute

Dieses Gebiet verfügt durch sein verzweigtes Kanalsystem, das direkt mit der Norderelbe und dem übrigen Hafen verbunden ist, über zahlreiche Grundstücke mit Wasserbelegenheit. Es wird überwiegend von Unternehmen der Hafenwirtschaft genutzt und muß daher, auch soweit es nicht im Flächennutzungsplan von 1973 als Hafen ausgewiesen ist, im Sinne des Hafentwicklungsplanes in das Hafengebiet einbezogen werden. Darüber hinaus sind in diesem Gebiet Erweiterungsmöglichkeiten für die Binnenschifffahrt vorgesehen.

#### 7.4 Harburger Schloßinsel

Im Bereich der Harburger Schloßinsel sind auf einem rund 6500 m<sup>2</sup> großen Gelände Baulichkeiten und Reste des Harburger Schlosses zu finden. Dieses Gelände wird von Hafennutzungen freigehalten bis über die Erhaltung und weitere Verwendung dieser Anlagen entschieden worden ist.

#### 7.5 Altonaer Fischereihafen, sonstige Randhäfen

Die Hafententwicklung läßt erkennen, daß eine direkte Hafennutzung – vornehmlich für fischwirtschaftliche Zwecke – weiterhin hauptsächlich im Gebiet um den Altonaer Fischereihafen zu erwarten ist. Damit unterliegt dessen Kernbereich den Anpassungsnotwendigkeiten von Hafenanlagen, so daß eine Einbeziehung in den Geltungsbereich des Hafententwicklungsgesetzes unumgänglich ist.

Die gleichen Aspekte gelten für den Finkenwerder Kutterhafen. Einbezogen werden auch die Anlagen der Stackmeisterei Finkenwerder am Westufer des Köhlfleets, da hier Einrichtungen zum Betrieb und zur Unterhaltung des Hamburger Hafens in enger Anpassung an die Hafententwicklung vorgehalten werden müssen.

#### 7.6 Entenwerder Halbinsel

Die Entenwerder Halbinsel war bisher Teil des Hafengebiets. Angesichts der Konzentration gewerblicher und industrieller Aktivitäten auf der Peute ist die Herausnahme dieses Gebietes aus dem Hafengebiet zweckmäßig, um durch die Schaffung einer Pufferzone zu einer Entlastung der nördlicher gelegenen Wohngebiete in Rothenburgsort beizutragen. Es muß allerdings auch dafür Sorge getragen werden, daß diese Funktion nicht zu Nutzungen ausgeweitet wird, welche die Hafennutzung einschränken.

#### 7.7 Flächen im Westen Wilhelmsburgs

Im Gebiet östlich der Hochwasserschutzlinie haben Unternehmen ihren Sitz, die keinen unmittelbaren Hafenbezug mehr haben. Da auf diesen Flächen planerische Möglichkeiten der Stadtteilentwicklung gesehen werden und gleichzeitig Maßnahmen zur Abschirmung gegen das westlich angrenzende Hafengebiet getroffen werden können, sind diese Flächen aus dem Hafengebiet ausgegliedert worden. Auch hier muß künftig dafür Sorge getragen werden, daß diese Funktion nicht durch anderweitige Nutzungen gefährdet und damit die Entwicklung des angrenzenden Hafengebiets eingeschränkt wird.

## B. Einzelbegründung

### Zu § 1

#### Hafententwicklung

§ 1 legt die Zwecke des Gesetzes fest und gibt den Rahmen, innerhalb dessen das Gesetz die Mittel zur Erreichung dieser Zwecke einsetzt.

Die in Absatz 1 angesprochene Entwicklung des Hamburger Hafens ist in Absatz 2 in die Hafenerweiterung und die Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens unterteilt. Absatz 2 Satz 2 erläutert die Beweggründe für die Hafententwicklung (vergleiche dazu Teil A Nr. 5.2 ab Absatz 4 bis Nr. 5.4, auch Nr. 1.2 Absatz 3 und Nr. 1.5). Sie erlangen

durch § 14 Absatz 4 eine besondere Bedeutung für die Einbeziehung der Hafenindustrie in die hafenrechtliche Planfeststellung.

Selbstverständlich muß sich die Hafenplanung in die hamburgische Raum- und Landesplanung einordnen, worauf in Absatz 2 Satz 1 hingewiesen wird. Deshalb sind die Grundsätze des § 2 des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (Bundesgesetzblatt I Seite 306) zuletzt geändert am 1. Juni 1980 (Bundesgesetzblatt I Seite 649) in seiner jeweiligen Fassung zu beachten.

Absatz 3 enthält die rechtsverbindliche planerische Festlegung des Hafengebiets für Hafenzwecke, die in § 6 näher ausgestaltet ist. Mit der Bezeichnung der Hafenplanung als Sonderplanung stellt der Gesetzgeber klar, daß diese Planung die städtebauliche Planung nach dem Bundesbaugesetz ausschließt. Die Ausweisungen des Hafengebietsplanes bedeuten eine rechtsverbindliche Gebietsplanung, die die gleiche planungsrechtliche Bedeutung hat wie Bebauungspläne nach dem Bundesbaugesetz. Vergleiche auch die Einzelbegründung zu § 19 Absatz 1.

Absatz 4 definiert die Hafenzwecke als Wesensmerkmale des Universalhafens, der nach allgemeiner Ansicht die Funktion des Verkehrs-, Handels- und Industriebhafens in sich vereinigt. Das Gesetz setzt voraus, daß sich die Einrichtungen und Unternehmen, die zum Hafenverkehr und zum hafengebundenen Handel gehören, nach internationalen Gepflogenheiten bestimmen lassen und daß in diesem Rahmen für Entwicklungen Raum bleiben muß. Dagegen erscheint eine gesetzliche Definition der Hafenindustrie aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich, weil über die Art der zur Hafenindustrie gehörenden Unternehmen in der internationalen Praxis noch Unsicherheiten bestehen.

#### Zum Hafenverkehr zählen

1. die Verkehrsanlagen für den einkommenden und ausgehenden Hafenverkehr zu Wasser und zu Lande, für den ruhenden Verkehr und für den Verkehr innerhalb des Hafens sowie
2. die Verkehrswirtschaft, die die Verbindung des wasserseitigen mit dem landseitigen Verkehr herstellt, den unter 1 bezeichneten Verkehr durchführt und diesen Verkehr betreut.

Zum Hafenverkehr gehört sowohl der Personen- als auch der Güterverkehr. Beispiele aus der Verkehrswirtschaft sind Umschlagbetriebe, Speditionen, Seeschiffahrtsassistenz, Festmacher, Erwerführer- und Bugsierbetriebe sowie Personenbeförderungsbetriebe.

Der hafengebundene Handel umfaßt die Unternehmen der Lagerhaltung und Warenverteilung, für die der räumliche Zusammenhang mit Unternehmen des Hafenverkehrs und der Hafenindustrie einen wirtschaftlichen Standortvorteil bedeutet.

Hafenzwecke verfolgen auch die Hilfsbetriebe, die z. B. der seemäßigen Verpackung, der Warenpflege, der Instandhaltung, der Instandsetzung, der Zulieferung und der Weiterverarbeitung dienen, soweit sie nicht bereits unter den Begriff der Hafenindustrie fallen. Voraussetzung für die Anerkennung als Hilfsbetrieb ist der wirtschaftlich erhebliche Vorteil des räumlichen Zusammenhangs mit Unternehmen des Hafenverkehrs und des hafengebundenen Handels. Als Beispiele sind die Tank- und Schiffsreiniger, Motoreninstandsetzung, Containerreparatur und andere Spezialreparaturbetriebe, Wasser- und Hafenbaubetriebe, Betriebe für das Packen von Containern, Schiffsausrüster und Bunkerbetriebe sowie Kaffee-, Tee- und Tabakverarbeitung zu nennen.

Die vorstehenden Unternehmen sind gemäß § 6 Absatz 1 Nummern 1 und 2 sowohl in der Nutzungszone „Hafenzwecke“ als auch in der Nutzungszone „Hafenzwecke mit Ausnahme erheblich belästigender Gewerbebetriebe“ zulässig.

Daß die Industrieansiedlung am seeschiffhafen Wasser seit dem Zweiten Weltkrieg, vor allem aber seit 1960, an allen großen Hafenplätzen der Welt wachsende Bedeutung erlangt hat, ist heute allgemein anerkannt. § 1 Absatz 4 Satz 2 gibt die Hauptmerkmale

der Hafenindustrie an, ohne eine abschließende Definition zu liefern. Die wichtigsten Standortvorteile beruhen entweder auf technischen Bedingungen (Werftindustrie) oder auf der Bedeutung niedriger Transportkosten für die Anfuhr von Roh- oder Betriebsstoffen oder für die Abfuhr von Produkten auf dem Seewege. Bei den in Satz 2 Nummer 2 bezeichneten Betrieben ist an Zulieferungs- und Verarbeitungsbetriebe gedacht, ohne daß es auf die rechtliche Unterscheidung zwischen Handwerksbetrieben und Industriebetrieben ankommen soll.

Zu den traditionellen Seehafenindustrien gehören die Holz-, Kautschuk-, Ölsorten-, Fisch- und Getreideverarbeitung, Lebens-, Futter- und Düngemittelproduktion, Betriebe der Industrie Steine und Erden, Papiererzeugung, Maschinen- und Fahrzeugbau, NE-Metallindustrie sowie die nicht hüttenwerksgebundene Eisen- und Stahlverarbeitung. In jüngster Zeit sind die Mineralölverarbeitung, chemische Industrie, Tonerde- und Aluminiumproduktion sowie die Energiewirtschaft hinzugekommen. Für fast alle diese Industriezweige ist auch die Lage am binnenschiffstiefen Wasserweg ein wirtschaftlich erheblicher Standortvorteil.

Zu Absatz 5 vergleiche Teil A Nummern 5.1 bis 5.3. Der letzte Satz des Absatzes 5 enthält die Zweckbestimmung der Hamburg im Hafengebiet gehörenden Grundstücke für die öffentliche Aufgabe der Hafentwicklung und für die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke. Ebenso wie diese Zweckbestimmung in den räumlichen Rahmen der planerischen Ausweisung des Hafengebiets eingefügt ist, wird sie auch durch die sachlichen Einschränkungen der planerischen Ausweisung eingegrenzt, die sich aus § 6 ergeben. Zeitliche Grenzen enthält das Rückerwerbsrecht nach § 17 HafenEG.

Zu § 2

Gebietsbeschreibungen

Der vorhandene Hafen und das bereits für die Hafennutzung vorbereitete Gebiet werden als Hafennutzungsgebiet ausgewiesen. Das Hafenerweiterungsgebiet umfaßt das Gelände, in dem der Hafen erweitert werden soll. Im Hafenerweiterungsgebiet gelten die Veränderungsbeschränkungen des § 3 Absatz 1, die Planfeststellungsvorschriften des § 14 und die besonderen Enteignungsvorschriften des § 15 Nummern 2, 3 und 6.

Gemäß Absatz 2 werden die Grenzen des Hafengebiets, des Hafennutzungsgebiets sowie des Hafenerweiterungsgebiets kartographisch in einem Übersichtsplan (Anlage 1) dargestellt. Die maßgebliche genaue Grenzbeschreibung erfolgt wie nach § 1 Absatz 2 HEG in einer wörtlichen Darstellung (Anlage 2), die sich auf einen Hafengebietsplan im Maßstab 1:1000 stützt. Ein solcher Plan in numerierten Einzelblättern und mit einem Übersichtsplan, welcher die Lage der numerierten Ausschnitte angibt, wird beim Stadtarchiv und in den angegebenen Dienststellen zur Einsicht ausgelegt.

Zu § 3

Zulässige Nutzungen im Hafenerweiterungsgebiet

Absatz 1 Sätze 1 und 2 tritt an die Stelle des § 2 Absatz 1 HEG 1961 mit der Änderung vom 21. Januar 1974. In Satz 2 ist nur noch von „Betrieben“ die Rede, weil auch die Errichtung oder Änderung landwirtschaftlicher Betriebe verboten sein soll. Das ergab sich bisher schon aus § 2 Absatz 1 Satz 1 HEG 1961. Absatz 1 Satz 3 entspricht dem § 2 Absatz 2 Buchstabe b HEG 1961. Zu den zulässigen Maßnahmen zur Erhaltung bestehender baulicher Anlagen gehört z. B. der Ersatz einzelner Bauteile. Dabei dürfen die Aufwendungen zum Wert der vorhandenen Bausubstanz nicht außer Verhältnis stehen. Der Errichtung neuer baulicher Anlagen steht es deshalb gleich, wenn die Baukosten etwa den Wert des alten Gebäudes erreichen oder wenn erheblich in die tragende Kon-

struktion der vorhandenen baulichen Anlagen eingegriffen wird. Die Ersetzung eines Dachstuhls ohne Änderung seiner Konstruktion gilt als Erhaltungsmaßnahme. Die Modernisierung bestehender baulicher Anlagen durch Um- oder Einbauten ist keine Erhaltungsmaßnahme und fällt daher unter das Veränderungsverbot des Absatzes 1 Sätze 1 und 2.

Das Veränderungsverbot des Absatzes 1 ist ein unbefristetes Bauverbot und damit Bestandteil der rechtsverbindlichen planerischen Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets. Mit der befristeten Veränderungssperre nach § 14 des Bundesbaugesetzes (BBauG), die grundsätzlich nur die Aufgabe hat, die Zeit bis zum Abschluß der Bebauungsplanung zu überbrücken, ist es nicht vergleichbar. Es sichert vielmehr die *Durchführung* der Hafenerweiterungsplanung, indem es Veränderungen der Grundstücke verhindert, welche die künftige Verwendung des Hafenerweiterungsgebiets für Hafenzwecke erschweren, d. h. den Erwerb des Eigentums an den Grundstücken durch Hamburg und die Räumung des Gebiets.

Die Absätze 2 bis 4 entsprechen im wesentlichen dem § 2 Absätze 2 Buchstabe a, 3 und 4 HEG 1961.

Absatz 2 Nummer 1 drückt im Sinne der bisherigen Vorschrift aus, daß es nicht der Zweck des Veränderungsverbots zur Sicherung der Hafenerweiterung sein kann, staatliche Maßnahmen zur Hafenerweiterung zu unterbinden. Ebenso wie im Hafennutzungsgebiet (vergleiche § 6 Absatz 2) müssen außerdem auch im Hafenerweiterungsgebiet Maßnahmen zum Naturschutz und zur Landschaftspflege zulässig sein.

Die Ausnahmebestimmung des Absatzes 4 dient zur Vermeidung von Härten, vor allem der Zulassung von Modernisierungen der Heizungsanlagen und hygienischen Einrichtungen, soweit Nutzungsart und Nutzungsvolumen nicht geändert werden. Im übrigen dient die befristete oder widerrufliche Ausnahme der Anpassung des Veränderungsverbots an den im konkreten Fall bestehenden Terminplan der Umgestaltung des Geländes für Hafenzwecke.

§ 2 Absatz 5 HEG 1961 konnte entfallen, weil § 105 Absatz 1 Nummer 3 in Verbindung mit Absatz 2 der Hamburgischen Bauordnung vom 10. Dezember 1969 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 249) eine entsprechende Regelung vorsieht und die Betroffenen besserstellt als bisher. Die Bauordnung gewährt demjenigen, dessen noch nicht ausgenutzte Baugenehmigung wegen einer Änderung der Rechtslage zurückgenommen wird, statt des Ersatzes „der notwendigen Aufwendungen“ eine „angemessene Entschädigung“ in Geld.

§ 3 HEG 1961 wird ersatzlos gestrichen, weil es im Hafenerweiterungsgebiet alte wasserrechtliche Rechte oder Befugnisse nicht gibt, deren Aufhebung besondere Schwierigkeiten machen könnte.

#### Zu § 4

##### Vorschriften über Hafenplanungsverordnungen

Absatz 1 Satz 2 entspricht § 1 Absatz 7 BBauG, wobei das Adverb „gerecht“ fortgelassen worden ist. Daß eine vom Gesetzgeber vorgeschriebene Abwägung verschiedener Belange gerecht vorgenommen werden muß, sollte selbstverständlich sein. Vergleiche im übrigen § 20 Absatz 2.

Absatz 2 entspricht den Sätzen 1 und 2 des § 2 a Absatz 6 BBauG.

Die Absätze 3 und 4 entsprechen den Absätzen 2 und 5 des § 4 des Entwurfs des Hamburgischen Naturschutzgesetzes (Bürgerschaftsdrucksache 9/1737 vom 11. Dezember 1979) mit dem Unterschied, daß es sich im vorliegenden Fall um Rechtsverordnungen handelt, über die der Senat (und nicht die Bürgerschaft) abschließend entscheidet.

Hafenplanungsverordnungen sind in § 5, § 6 Absatz 1 und § 7 Absatz 1 vorgesehen.

## Zu § 5

### Änderung der planungsrechtlichen Ausweisung

Zu Nummer 1 vergleiche Teil A Nummern 3.1 und 3.2 Absatz 1. Bei den „Vorbereitungsmaßnahmen“ handelt es sich um die in § 14 Absatz 1 bezeichnete vorbereitende Herrichtung für Hafenzwecke in Form der Aufhöhung und Bodengewinnung.

Nummer 2 entspricht § 3 Absatz 3 des Gesetzes über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung in der Fassung vom 4. April 1978, wo der Zusatz „wenn Rechte anderer dadurch nicht beeinträchtigt werden“ fehlt. Wegen der Bedeutung der hier fraglichen Gebietsgrenzen erscheint der Zusatz aber aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich.

## Zu § 6

### Zulässige Nutzungen im Hafennutzungsgebiet

Vergleiche zunächst Teil A Nummer 3.3. Die flächendeckenden Nutzungszonenverordnungen des Absatzes 1 lassen gemäß Nummer 1 alle Hafenzwecke des § 1 Absatz 4 zu, gemäß Nummer 2 alle Hafenzwecke mit Ausnahme derjenigen Nutzungen, welche erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Umgebung zur Folge haben können. Die Nummer 2 ist dem § 8 Absätze 1 und 2 der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 15. September 1977 (Bundesgesetzblatt I Seite 1764) nachgebildet worden. Bei den „Besonderen Anlagen für Hafenzwecke“ (Absatz 1 Nummer 3) ist zum Beispiel an den Fischereihafen Altona, an die St. Pauli-Landungsbrücken und an die Speicherstadt am Zollkanal gedacht.

Absatz 2 trägt der Tatsache Rechnung, daß in einem so großen Gebiet wie dem Hafengebiet üblicherweise auch Anlagen für andere öffentliche Interessen als für Hafenzwecke vorhanden sein müssen. Mit den hier genannten Verkehrs- und Hochwasserschutzanlagen sind diejenigen Anlagen gemeint, die nicht bereits deshalb ins Hafengebiet gehören, weil sie Hafenzwecken dienen (wie Hafenverkehrsanlagen bzw. Hochwasserschutzanlagen zum Schutz von Einrichtungen, die ihrerseits Hafenzwecke verfolgen). Wassersportanlagen sind für den Hamburger Hafen so typisch, daß sie ausdrücklich genannt werden mußten; wobei die Voraussetzung der Ausnahmegenehmigung sicherstellt, daß sie nur dort zugelassen werden, wo sie die Verfolgung von Hafenzwecken nicht behindern.

Auf Grund des Absatzes 3 soll entsprechend den §§ 30 und 36 BBauG im bauaufsichtlichen Verfahren nach § 99 Absatz 1 der Hamburgischen Bauordnung geprüft werden, ob die bauaufsichtliche Genehmigung aus den genannten hafенplanerischen Gründen versagt werden muß. Als stärkste Form der wesentlichen Veränderung oder Erweiterung der Nutzung oder Bebauung von Grundstücken ist der Beginn einer neuen Nutzung oder die Errichtung neuer Bauten nicht besonders erwähnt. Die Zulässigkeit von Ausnahmen im öffentlichen Interesse soll die erforderliche Elastizität sichern, um unvorhergesehenen Bedürfnissen Rechnung tragen und zum Beispiel Restflächen ausnutzen zu können, die für Hafenzwecke nicht mehr verwendbar sind. Die Härteklausele entspricht § 31 Absatz 2 Nummer 3 BBauG.

Absatz 4 ermöglicht es, die nach Absatz 3 verbotenen Maßnahmen durchzuführen, wenn sie der Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung dienen. Dieser Fall tritt nur dann ein, wenn die Maßnahmen einer Nutzung dienen, die weder durch Absatz 2 gedeckt ist noch der örtlich geltenden planerischen Ausweisung entspricht. Im letzteren Fall kann es sein, daß es sich sogar um eine hafенfremde Nutzung handelt. Die Vorschrift dient dem Bestandsschutz. Da die Verordnungen nach § 7 vorrangige öffentliche Interessen durchsetzen sollen, müssen sie auch gegenüber planungswidrigen Nutzungen gelten.

## Zu § 7

### Nutzungsbeschränkungen durch Hafenplanungsverordnungen

Absatz 1 Nummer 1 soll Flächen für Planungen freihalten, die noch nicht unmittelbar durchgeführt werden sollen oder können. Zu der hier genannten Infrastruktur gehören alle Verkehrsanlagen zu Wasser (Häfen und Wasserwege) und zu Land (Wege und Hafenbahnanlagen) mit den Anlagen für den ruhenden Verkehr, außerdem Leitungstrassen für die Ver- und Entsorgung. Die Festsetzungen geben den geplanten Zustand wieder und verhindern nach § 6 Absatz 3 eine davon abweichende bauaufsichtliche Genehmigung für eine Veränderung des baulichen Zustandes oder der Nutzung. Einem Planungsgeschädigten steht gemäß § 12 Absatz 5 Nummer 1 ein Anspruch auf Übernahme seines Grundstücks durch Hamburg zu, wenn das Grundstück für öffentliche Zwecke freigehalten wird. Nach Durchführung der Maßnahme, für die die Freihaltungsverordnung erlassen worden ist, hat sie ihren Zweck erfüllt und kann zur Rechtsbereinigung aufgehoben werden.

Absatz 1 Nummer 2 ermöglicht zusammen mit Absatz 2, Nutzungsbeschränkungen festzusetzen, soweit es erforderlich ist. Richtlinien dafür ergeben sich aus den Grundsätzen des § 2 des Raumordnungsgesetzes, soweit sie sich auf Arbeitsstätten beziehen, und insbesondere aus der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die planerische Ausweisung außerhalb des Hafengebiets, zum Beispiel auf Wohngebiet oder Außengebiet.

## Zu § 8

### Veränderungssperre

Die Vorschrift entspricht im wesentlichen dem § 14 BBauG. Absatz 2 Satz 2 hat den gleichen Wortlaut wie § 3 Absatz 4 Satz 2. Wie im dortigen Zusammenhang (vergleiche den vorletzten Absatz der Einzelbegründung zu § 3) gilt auch im vorliegenden Fall § 105 Absatz 1 Nummer 3 mit Absatz 2 der Hamburgischen Bauordnung. Im Umkehrschluß ergibt sich aus dieser Vorschrift, daß Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre baurechtlich genehmigt worden sind, von § 3 Absatz 1 HafenEG unberührt bleiben, wenn von der Genehmigung bereits Gebrauch gemacht worden ist.

## Zu § 9

### Geltungsdauer der Veränderungssperre

Die Vorschrift entspricht dem § 17 BBauG. Dabei ist berücksichtigt worden, daß das Hafenenwicklungsgesetz eine Zurückstellung von Baugesuchen im Sinne des § 15 BBauG nicht kennt.

## Zu § 10

### Duldungspflicht

Die planungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz Hamburgs für den § 10 trifft mit der Landeskompetenz nach Artikel 124 in Verbindung mit Artikel 3 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch zusammen.

Die Vorschrift soll verhindern, daß Eigentümer und Benutzer von Grundstücken des Hafenerweiterungsgebiets, die noch nicht in die Umgestaltung des Geländes einbezogen worden sind, die Hafenenwicklung im Hafenerweiterungsgebiet und im angrenzenden Hafennutzungsgebiet sowie planungsrechtlich zulässige Nutzungen im gleichen Bereich durch die Geltendmachung nachbarrechtlicher Ansprüche unterbinden.

Soweit die Duldungspflicht nach § 10 eine Enteignung darstellt, ist durch § 11 Absatz 1 Nummer 2 der Anspruch des Betroffenen gesichert, daß die Freie und Hansestadt Hamburg sein Grundstück gegen Entschädigung übernimmt. Die Voraussetzungen des § 10 Hafenerweiterungsgebietes treffen einen Fall von Grundstücksbeeinträchtigungen im Hafenerweiterungsgebiet, für den die Übernahme des Grundstücks durch Hamburg eine Lösung ist, die beiden Seiten gerecht wird. Hamburg muß die Grundstücke des Hafenerweiterungsgebiets so oder so zur Vorbereitung und Durchführung der Hafenerweiterung erwerben (vergleiche Teil A Nummern 5.1 bis 5.4).

#### Zu § 11

##### Übernahme und Ablösung

Absatz 1 Nummern 1 und 2 entsprechen § 4 Absatz 1 Buchstaben a und b HEG 1961. In Nummer 2 ist der Fall unzumutbarer Nutzungsfortsetzung berücksichtigt worden, der darin besteht, daß es der bevorstehende Verlust des Grundeigentums unzumutbar macht, das Grundstück zu behalten. Neu ist auch die Einbeziehung der Duldungspflicht nach § 10 in die Nummer 2 (vergleiche dazu die Einzelbegründung zu § 10). In allen Fällen des Absatzes 1 sind weitere Entschädigungsansprüche ausgeschlossen, weil die Verwirklichung der Planung, welche die fraglichen Beeinträchtigungen auslöst, die Übertragung des Eigentums an die Freie und Hansestadt Hamburg erfordert (vergleiche Teil A Nummern 5 bis 5.4 und § 15 Nr. 2 in Verbindung mit § 1 Absatz 5 Satz 2 Hafenerweiterungsgebietes, auch § 40 Absatz 2 und Absatz 3 Satz 2 BBauG).

Absatz 2 entspricht dem § 4 Absatz 2 HEG 1961. Dessen Sätze 2 und 3 sind wegen der Verweisung des Absatzes 3 auf das Hamburgische Enteignungsgesetz entbehrlich.

Absatz 3 Satz 1 entspricht § 4 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz HEG 1961. Der Rest des § 4 Absatz 3 HEG ist teils unnötig teils ohnehin rechtens. Absatz 3 Satz 2 ist § 44 b Absatz 5 Satz 2 BBauG nachgebildet.

#### Zu § 12

##### Entschädigung in Geld

Absatz 1 enthält eine Generalklausel für die Entschädigung von enteignenden Eingriffen im Hafennutzungsgebiet, die § 75 Satz 2 des Hamburgischen Wassergesetzes entspricht.

Absatz 2 ist § 18 Absatz 1 Satz 1 BBauG nachgebildet, stellt aber klarer heraus, daß nur die Zeit der Veränderungssperre bei der Entschädigung berücksichtigt wird, die über vier Jahre hinausgeht.

Absatz 3 Sätze 2 und 3 ist den entsprechenden Vorschriften des § 44 c Absätze 2 und 3 BBauG nachgebildet. Absatz 4 entspricht § 44 b Absatz 2 Satz 1 BBauG.

Absatz 5 überträgt den Grundgedanken des § 40 Absatz 3 Satz 2 BBauG auf die besondere Situation im Hafennutzungsgebiet. In den Fällen der Nummern 1 und 2 erweisen sich eine Hafenerweiterungsplanung oder eine Veränderungssperre als Vorwirkung einer Vollernte, soweit die Ausweisungen öffentlichen Zwecken dienen. Die Situation gleicht dann derjenigen von Grundstücken im Hafenerweiterungsgebiet, wo sich der Erwerb durch Hamburg auch nicht vermeiden läßt. Es ist daher gerechtfertigt, die Entschädigungen den Voraussetzungen und Modalitäten des § 11 zu unterwerfen.

#### Zu § 13

##### Vorkaufsrecht

Entsprechend dem Gebot des Eigentumserwerbs (§ 1 Absatz 5 Satz 2) ist das nach § 5 HEG 1961 auf das Hafenerweiterungsgebiet beschränkte Vorkaufsrecht auf das

Hafennutzungsgebiet ausgedehnt worden und gilt nunmehr für das gesamte Hafengebiet. Im übrigen ist das Vorkaufsrecht entsprechend § 28 a BBauG zu einem „Vorkaufsrecht zum Verkehrswert“ weiterentwickelt worden.

Die Absätze 2 bis 5 sind den Absätzen 2, 3 und 5 des § 28 a BBauG und Absatz 6 ist dem § 28 BBauG nachgebildet.

## Zu § 14

### Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen

Das Planfeststellungsverfahren richtet sich nach Teil V Abschnitt 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HmbVwVfG).

§ 14 HafeneG zieht aus den in Teil A Nummer 1 dargelegten Bedingungen für die Erweiterung des Hamburger Hafens die Konsequenz, daß sachlich nur eine stufenweise Plankonkretisierung vertretbar ist. Auf die planerische Grundentscheidung, die in der Ausweisung des Hafenerweiterungsgebiets liegt, folgt im Rahmen der Hafenerwicklungsplanung die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen nach § 14, die in Verbindung mit § 15 Nummer 1 Grundlage für die Enteignung ist (vergleiche Teil A Nr. 4.2 und 5.5). Die Konkretisierung des Endausbaues des Hafens in die Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen einbeziehen zu wollen, wäre sachlich nicht vertretbar, weil die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens nach § 14 mindestens zehn Jahre vor Inbetriebnahme des ersten Teils der geplanten Hafenanlagen liegt. Die Festlegung der für den Endausbau erforderlichen Details wäre eine für jeden Fachmann leicht durchschaubare Spekulation, für die kein zwingender Grund ersichtlich ist.

Nachbarrechtliche Belange können in den der Konkretisierung des Endausbaues des Hafens dienenden Verfahren ausreichend – gegebenenfalls durch Auflagen – berücksichtigt werden. Man wird auch nicht sagen können, daß die Nachbarn durch die Aufhöhungsmaßnahme als solche präjudiziert würden. Das Hafenerweiterungsgelände ist so knapp, daß seine Verwendung für Hafenzwecke nicht von der Ansiedlung eines bestimmten Objektes abhängt. Den Bedenken gegen ein bestimmtes Industrie- oder Umschlagunternehmen kann also im Laufe des Ausbauverfahrens Rechnung getragen werden, ohne damit die Hafenerwicklung für Industrie- oder Umschlagzwecke als solche in Frage stellen zu müssen. Andererseits werden die technischen Möglichkeiten für umweltschützende Auflagen in Zukunft ohne Zweifel zunehmen. Eine Vorabentscheidung über die konkrete endgültige Nutzung des Hafengeländes zur Zeit der Planfeststellung nach § 14 ist also weder sachlich gerechtfertigt noch letzten Endes im Interesse der Nachbarn.

Für die Zulässigkeit der Enteignung ist es andererseits im Hinblick auf den zu Enteignenden – auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs – nicht erheblich, ob auf seinem Grundstück ein Industriebetrieb, ein Lagerschuppen oder ein Hafenbecken entstehen wird, solange nur feststeht, daß es für die Erweiterung des Hafens benötigt wird. Sollte die Hafenerweiterungsplanung bezüglich seines Grundstücks endgültig scheitern, so würde er sein Grundstück über das Rückerwerbsrecht nach § 17 zurückerhalten. Es genügt also in seinem Interesse die Prüfung, ob die planerische Prognose für die Hafenerweiterung (Absätze 2 und 3) nach dem gegenwärtigen Stand der verfügbaren Kenntnisse sachgerecht und vertretbar ist und ob die Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange die Vorbereitungsmaßnahmen als vorrangig erweist. Dann ist der Plan im Sinne des Absatzes 2 vernünftigerweise geboten. Zum Abwägungsgebot vergleiche auch die Einzelbegründung zu § 20 Absatz 2.

Absatz 4 legt fest, daß gewichtige öffentliche Interessen im Sinne des § 1 Absatz 2 Satz 2 vorliegen müssen, um Hafenerweiterungsgrundstücke in die enteignungsrechtlich relevante Prognose des endgültigen Hafenausbaus (Absatz 3 Satz 2) einbeziehen zu können.

Absatz 5 betrifft einen Fall, in dem auch nach § 6 Absatz 2 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes von der Planfeststellung abgesehen werden kann. In diesem Fall wird nur die wasserrechtliche Planfeststellung für die Veränderung des Entwässerungssystems usw. durchgeführt, falls § 31 Absatz 1 Satz 3 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht eingreift.

Absatz 6 entspricht dem auch für das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren geltenden § 31 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes und § 49 in Verbindung mit § 48 Absatz 4 des Hamburgischen Wassergesetzes. Satz 3 ist erforderlich, weil Rechte Dritter auch dann betroffen sein können, wenn nur deshalb nicht mit Einwendungen zu rechnen ist, weil die Rücksichtnahme auf Rechte Dritter zugesagt worden ist oder die Betroffenen aus anderen Gründen keine Ansprüche geltend machen.

Absatz 7 entspricht § 75 Absatz 4 HmbVwVfG, berücksichtigt aber, daß nach der Unanfechtbarkeit des Planes noch Zeit vergehen kann, bis etwa erforderliche Enteignungsverfahren zur Besitzübernahme durch Hamburg geführt haben.

## Zu § 15

### Enteignung

Das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 hatte seine Enteignungsvorschriften dem Aufbaugesetz und dem Bundesbaugesetz nachgebildet oder auf Enteignungsvorschriften des Bundesbaugesetzes verwiesen. Der Praxis des hamburgischen Gesetzgebers folgend (vergleiche z. B. § 17 Absatz 2 des Landeseisenbahngesetzes vom 4. November 1963 und § 24 des Denkmalschutzgesetzes vom 3. Dezember 1973) verweist § 15 auf das Hamburgische Enteignungsgesetz. Dieses verweist seinerseits in wesentlichen Punkten auf die bewährten Vorschriften des Bundesbaugesetzes. Die vom Bundesbaugesetz abweichenden Vorschriften des Hafenerweiterungsgesetzes von 1961 werden weitgehend durch die Sondervorschriften in den Nummern 2 bis 6 aufrechterhalten.

Nummer 1 Satz 2 überträgt die Vorschriften des § 6 Absatz 1 Satz 1 und des § 7 Absatz 2 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes auf den Planfeststellungsbeschluß nach § 14.

Die Nummern 2 und 3 treten an die Stelle der Regelungen in § 6 Absatz 1 und § 13 Absatz 2 HEG 1961.

Nummer 2 tritt bei der Enteignung auf Grund eines Planes nach § 14 an die Stelle des § 2 Satz 1 und des § 3 Absatz 1 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes. Insbesondere ist die zeitliche Erforderlichkeit der Enteignung schon durch die Feststellung nach § 14 Absatz 2 dargetan, daß die Vorbereitungsmaßnahmen „zum geplanten Zeitpunkt . . . geboten sind“. Diese Feststellung kann nach den genannten Vorschriften nur getroffen werden, wenn ein Hafenenwicklungskonzept dargelegt ist, das den Bedarf für den Endausbau des Hafens im Plangebiet zeitlich und örtlich als vernünftigerweise zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich ausweist.

Nummer 4 ergänzt die nach § 5 Absatz 2 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in Verbindung mit § 95 Absatz 2 BBauG geltenden Entschädigungsausschlußklauseln im Sinne des § 8 Absätze 2 und 3 HEG 1961. Nummer 4 Buchstabe a entspricht dem im Enteignungsrecht allgemein geltenden Rechtsgedanken, daß Wertänderungen unbeachtlich sind, die durch das Vorhaben entstehen, für das enteignet wird (vergleiche z. B. § 95 Absatz 2 Nummer 2 BBauG). Die Bestimmung erfaßt Werterhöhungen, die sich nach der gesetzlichen Ausweisung als Hafenerweiterungsgebiet aus der Erwartung einer höherwertigen Nutzungsmöglichkeit infolge dieser Ausweisung oder infolge der Durchführung von Maßnahmen zur Hafenerweiterung ergeben bzw. ergeben haben.

Bezüglich der Nummern 5 und 6 vergleiche die Begründungen zu den §§ 16 und 17.

## Zu § 16

### Entschädigung in Land

§ 11 Absatz 1 HEG 1961 hat Ansprüche auf Entschädigung in Land wegen der Geländeknappheit in Hamburg generell ausgeschlossen. Tatsächlich sind jedoch – einem Ersuchen der Bürgerschaft vom 25. Oktober 1961 folgend – berechnete Ersatzlandwünsche befriedigt worden. Diese Praxis soll nunmehr unter Berücksichtigung der hafenspezifischen Besonderheiten gesetzlich geregelt werden.

Absatz 1 lehnt sich an die in § 100 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 1 BBauG getroffene Regelung an. Im Hinblick auf die in § 1 Absatz 5 niedergelegten Grundsätze muß der Ersatzlandanspruch jedoch auf Grundstücke außerhalb des Hafengebiets beschränkt werden. Eigentümern von Eigenheimen und Kleinsiedlungen (§§ 9, 10 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in der Fassung vom 30. Juli 1980 – Bundesgesetzblatt I Seite 1085) wird ein Ersatzlandanspruch nicht gegeben, wenn das Gebäude nicht ihrem Wohnbedürfnis, sondern als Kapitalanlage dient. Das Merkmal der Eigennutzung soll wie bisher nicht eng verstanden werden. So soll die Überlassung des Gebäudes an nahe Familienangehörige der Ersatzlandgewährung nicht entgegenstehen. Einen Eigentümer, dem mehrere Einzelhausgrundstücke im Räumungsgebiet gehören, soll insgesamt nur *ein* Ersatzobjekt zustehen.

In Absatz 2 ist „landwirtschaftlich“ als Oberbegriff zu verstehen, der den Gartenbau und die Forstwirtschaft umfaßt.

Der in Absatz 2 verwendete Begriff „innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert“ ist in § 22 Absatz 5 der Wertermittlungsverordnung in der Fassung vom 15. August 1972 (Bundesgesetzblatt I Seite 1416) wie folgt definiert:

„Der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zwischen Landwirten nach den Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse im Hinblick auf eine dauernde landwirtschaftliche Nutzung zu erzielen wäre. Dieser darf nicht durch die Erwartung einer anderweitigen Nutzung beeinflusst sein“.

Absatz 2 geht von der Erwägung aus, daß ein höherer Wert nur im Hinblick auf andere landwirtschaftliche Nutzungen oder Nutzungserwartungen (Bauerwartung) zustande kommen kann. Ist der Entschädigungsbemessung ein solcher höherer Verkehrswert zugrunde zu legen, wird das Grundstück nicht mehr als landwirtschaftliches Grundstück behandelt. Daher sieht Absatz 2 angesichts der Knappheit an geeigneten landwirtschaftlich nutzbaren Ersatzgrundstücken Hamburgs eine besondere Interessenabwägung vor, wenn die Entschädigung dennoch in Land erfolgen soll.

Absatz 3 ermöglicht unter den dort genannten Voraussetzungen den Austausch eines für Hafenzwecke enteigneten Grundstücks gegen ein anderes Hafengrundstück.

Absatz 4 stellt klar, welche Vorschriften des Bundesbaugesetzes durch die Absätze 1 bis 3 ersetzt worden sind.

## Zu § 17

### Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet

Der über § 15 HafenEG geltende § 5 Absatz 2 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes gibt in Verbindung mit § 102 Absatz 1 Nummer 1 BBauG dem enteigneten Eigentümer einen Anspruch auf „Rückenteignung“, wenn das enteignete Grundstück nicht innerhalb der im Enteignungsbeschluß festgesetzten Frist zu dem Enteignungszweck verwendet worden ist. Weil bei Enteignungen im Hafenerweiterungsgebiet Verwendungsfristen nicht festzusetzen sind (§ 15 Nummer 3), treten die Absätze 1 und 2 nach

§ 15 Nummer 6 für Grundstücke, die im Hafenerweiterungsgebiet enteignet werden, an die Stelle des § 102 Absatz 1 Nummer 1 BBauG. Im übrigen gelten § 5 Absatz 2 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes und die dort für anwendbar erklärten Vorschriften des Bundesbaugesetzes im Rahmen des Absatzes 3 ergänzend.

Absatz 1 sieht unter Berücksichtigung des in Teil A Nummer 1.4 dargestellten Zeitbedarfs und möglicher Verzögerungen durch Rechtsbehelfsverfahren bei der Enteignung und bei den für den Hafenausbau erforderlichen Planfeststellungen und Genehmigungen Fristen vor, innerhalb deren die Vorbereitungsmaßnahmen bzw. die endgültige Herrichtung des Geländes für Hafenzwecke begonnen sein müssen. In beiden Fällen wird an den Zeitpunkt angeknüpft, in dem das ganze Plangebiet nach § 14 für die Vorbereitung oder den Hafenausbau zur Verfügung steht, weil die gesamte Maßnahme blockiert werden kann, wenn in einem einzigen Fall die Durchführung einer Planfeststellung oder die Besitzübernahme eines Grundstücks durch Hamburg oder die Ausnutzung einer Genehmigung gehemmt ist.

Nach Absatz 2 ist die Rückübereignung ohne Rücksicht auf die Fristen nach Absatz 1 für den Fall vorgesehen, daß Hamburg die Absicht aufgegeben hat, das Grundstück für Hafenzwecke herzurichten.

Zu § 18

Vorarbeiten auf Grundstücken

Diese Vorschrift entspricht § 16 HEG 1961, gilt aber jetzt für das ganze Hafengebiet. § 16 HEG 1961 war dem § 151 BBauG nachgebildet worden. Das Verfahren vor den Gerichten ist nunmehr in § 20 Absatz 1 geregelt.

Zu § 19

Verhältnis zu anderen Vorschriften

Wie in der Begründung zu § 1 im vierten Absatz dargelegt worden ist, schließt die flächendeckende Ausweisung des Hafengebiets mit dem Hafennutzungsgebiet und dem Hafenerweiterungsgebiet die städtebauliche Planung nach dem Bundesbaugesetz aus. Da Fachplanungen nach anderen Gesetzen speziellen Interessen dienen, die von der flächendeckenden Hafengebietsplanung nicht erfaßt werden können, müssen sie der Hafenplanung auch insoweit vorgehen, wie sie der Gesetzgebungsbefugnis Hamburgs unterliegen (vergleiche § 38 BBauG). Absatz 1 enthält hinsichtlich des Bundesrechts nur eine Klarstellung.

Absatz 2 bezeichnet diejenige Fassung des Bundesbaugesetzes, die mit den Verweisungen des vorliegenden Gesetzes gemeint ist. Absatz 3 enthält eine Überleitungsvorschrift bezüglich der Verordnung vom 9. Juli 1974, mit der Altenwerder dem Bauverbot des § 2 Absatz 3 Satz 1 HEG 1961 unterstellt wurde.

Zu § 20

Verfahren vor den Gerichten

Absatz 1 entspricht mit seiner Verweisung auf § 9 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes dem § 14 HEG 1961. Da § 15 für das Enteignungsverfahren bereits ganz allgemein auf das Hamburgische Enteignungsgesetz verweist, bedarf es in § 20 nur noch der Regelung für die hier aufgeführten Entscheidungen nach dem Hafenenwicklungsgesetz. Absatz 1 Satz 2 entspricht dem § 28 a Absatz 4 BBauG.

Absatz 2 Satz 2 schränkt wie § 155 b Absatz 2 Satz 2 BBauG die Geltendmachung von Mängeln des von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Abwägungsvorganges bei der

Planfeststellung ein. Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften werden in gleicher Weise behandelt. Satz 1 enthält die Regel, von der Satz 2 eine Ausnahme macht: Grundsätzlich kommt es auf das gerechte Abwägungsergebnis an. Ist das Abwägungsergebnis also sachlich nicht zu beanstanden, so sollen die erwähnten Verletzungen und Mängel nur dann beachtet werden, wenn sie ohne weiteres feststellbar sind und feststeht, daß sie das Abwägungsergebnis tatsächlich beeinflußt haben.

Zu § 21

Grunderwerbsteuerbefreiung

Die Vorschrift entspricht inhaltlich dem § 17 HEG 1961 in der Fassung vom 10. Dezember 1963.

Zu § 22

Übergangsvorschrift

Vergleiche Teil A Nr. 2.4 dieser Begründung.

Zu § 23

Aufhebung des Hafenerweiterungsgesetzes

Das Gesetz tritt gemäß Artikel 54 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem Tage in Kraft, der auf die Ausgabe des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblattes folgt, in dem das Gesetz verkündet worden ist. Zugleich soll das Hafenerweiterungsgesetz von 1961 außer Kraft treten.

## ANLAGE 4

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft

# ENTWURF EINES HAFENENTWICKLUNGSGESETZES

Stand vom 24. Januar 1980

## I.

### Allgemeine Bestimmungen

#### § 1

#### Hafenentwicklung

(1) Dieses Gesetz dient der Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen.

(2) Die Hafenentwicklung erfolgt durch Hafenerweiterung und Weiterentwicklung des vorhandenen Hafens im Rahmen der hamburgischen Raumordnung. Sie ist zur ständigen Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Erfordernisse notwendig, um

1. die Stellung des Hamburger Hafens als internationaler Universalhafen aufrechtzuerhalten und
2. die aufwendige öffentliche Infrastruktur möglichst wirkungsvoll für Hafenzwecke zu nutzen.

(3) Das Hafengebiet ist für Hafenzwecke bestimmt. Es soll gemäß § 5 Absatz 6 des Bundesbaugesetzes nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen werden.

(4) Die Hafenzwecke umfassen die Hafenverkehrswirtschaft, den hafengebundenen Handel und die Hafenindustrie. Zur Hafenindustrie gehören

1. industrielle Unternehmen, für die es einen wirtschaftlich erheblichen Standortvorteil bedeutet, am Wasserweg zu liegen sowie
2. Unternehmen, für die es nach dem Gegenstand ihrer Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, mit Unternehmen im Sinne der Nummer 1 räumlich verbunden zu sein.

(5) Die Hafenentwicklung sowie die dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen obliegen als öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg. Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll die Freie und Hansestadt Hamburg das Eigentum an den Grundstücken des Hafengebiets erwerben. Die ihr gehörenden Grundstücke sind dieser Aufgabe gewidmet.

#### § 2

#### Gebietsbeschreibungen

(1) Das Hafengebiet gliedert sich in das Hafennutzungsgebiet und das Hafenerweiterungsgebiet. Innerhalb des Hafenerweiterungsgebiets werden die Zonen I und II ausge-

wiesen, in denen entsprechend dem geplanten zeitlichen Ablauf der Hafenerweiterung verschiedene Arten von Sonderbestimmungen gelten.

(2) Die Grenzen des Hafengebiets, des Hafennutzungsgebiets sowie der Zonen I und II des Hafenerweiterungsgebiets ergeben sich aus dem Hafengebietsplan (Übersichtsplan in Anlage 1). Der Hafengebietsplan ist Bestandteil dieses Gesetzes. Sein maßgebliches Stück ist beim Staatsarchiv zur kostenfreien Einsicht durch jedermann niedergelegt; je ein Abdruck kann bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, der Baubehörde sowie den Bezirksämtern Altona, Hamburg-Mitte und Harburg kostenfrei eingesehen werden.

### § 3

#### Änderung von Gebietsgrenzen

Der Senat wird ermächtigt, durch Hafenplanungsverordnung

1. die Grenzen des Hafennutzungsgebiets oder des Hafenerweiterungsgebiets unwesentlich zu ändern, wenn Rechte anderer dadurch nicht beeinträchtigt werden;
2. Flächen nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen aus dem Hafenerweiterungsgebiet herauszunehmen und gemäß § 7 Absatz 1 als Nutzungszonen des Hafennutzungsgebiets auszuweisen;
3. Flächen der Zone II in die Zone I des Hafenerweiterungsgebiets zu übernehmen.

### § 4

#### Allgemeine Vorschriften über Hafenplanungsverordnungen

(1) Beim Erlaß von Hafenplanungsverordnungen sind die öffentlichen und privaten Belange so gegeneinander und untereinander abzuwägen, daß das Ergebnis sachgerecht ist.

(2) Die zuständige Behörde hat den Entwurf einer in diesem Gesetz vorgesehenen Hafenplanungsverordnung mit der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Zeit der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher im Amtlichen Anzeiger bekanntzumachen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist bei einer zu bezeichnenden Stelle vorgebracht werden können.

(3) Die zuständige Behörde legt dem Senat den Entwurf der Hafenplanungsverordnung mit einer Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen vor.

(4) Nach der Beschlußfassung durch den Senat teilt die zuständige Behörde den Einwendenden das Ergebnis der Prüfung der fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen mit, soweit diese nicht berücksichtigt worden sind. Haben mehr als einhundert Personen Bedenken und Anregungen vorgebracht, so kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, daß diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird. Im Amtlichen Anzeiger ist bekanntzumachen, bei welcher Stelle das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann.

### § 5

#### Vorarbeiten auf Grundstücken

(1) Beauftragte der zuständigen Behörden sind befugt, im Hafengebiet Grundstücke zu betreten, um Vermessungen, Untergrunduntersuchungen und Wertschätzungen vor-

zunehmen. Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist dem Eigentümer oder Besitzer vorher mitzuteilen. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden.

(2) Entstehen durch Maßnahmen nach Absatz 1 dem Eigentümer oder Besitzer eines Grundstücks unmittelbare Vermögensnachteile, so sind sie angemessen in Geld zu entschädigen. Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so entscheidet die zuständige Behörde.

## II.

### Sicherung und Ordnung der Hafenerwicklung

#### § 6

##### Zulässige Nutzungen im Hafenerweiterungsgebiet

(1) Im Hafenerweiterungsgebiet dürfen die Grundstücke nicht wesentlich verändert, insbesondere nicht bebaut werden. Ebenso dürfen weder bauliche Anlagen verändert noch gewerbliche oder industrielle Betriebe errichtet oder verändert werden. Die Verbote der Sätze 1 und 2 gelten in der Zone II des Hafenerweiterungsgebiets nur für die Errichtung neuer gewerblicher und industrieller Betriebe sowie neuer Wohn-, Gewerbe- und Industriebauten einschließlich An- und Ausbauten.

(2) Zulässig bleiben:

1. staatliche Maßnahmen zur Hafenerweiterung;
2. Maßnahmen der Wasser- und Bodenverbände im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben, soweit sie nicht durch Maßnahmen der Hafenerweiterung entbehrlich werden, sowie Maßnahmen der Wasserwirtschaftsverwaltung und des öffentlichen Hochwasserschutzes;
3. Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Anlagen, soweit nicht neue Bauanlagen errichtet werden sollen, und Maßnahmen, die sich im Rahmen einer bisher ausgeübten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung halten.

(3) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Teile des Hafenerweiterungsgebiets, die innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung umgestaltet werden sollen, jede Veränderung zu untersagen.

(4) Die zuständige Behörde kann für das Hafenerweiterungsgebiet Ausnahmen von den Verboten nach Absatz 1 und von den Verboten der auf Absatz 3 gestützten Rechtsverordnungen zulassen. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

#### § 7

##### Zulässige Nutzungen im Hafennutzungsgebiet

(1) Im Hafennutzungsgebiet werden durch Hafenplanungsverordnung folgende Nutzungszonen ausgewiesen:

1. Hafengewerbe (Umschlag, Lagerung, Hilfsbetriebe),
2. Hafendindustrie und Hafengewerbe,
3. Besondere Anlagen für Hafenzwecke.

Weder in Nummer 1 noch in Nummer 2 genannte Nutzungen bleiben zulässig, soweit sie Hafenzwecken (§ 1 Absatz 4) dienen.

(2) Außer für Hafenzwecke können Flächen des Hafennutzungsgebiets für sonstige Verkehrs- und Hochwasserschutzanlagen, für Anlagen der Ver- und Entsorgung, als Schutzzonen und für Anlagen im Interesse des Umweltschutzes genutzt werden. Für Wassersportanlagen können Ausnahmen zugelassen werden.

(3) Im Hafennutzungsgebiet darf die Nutzung oder Bebauung der Grundstücke nur dann wesentlich verändert oder erweitert werden, wenn die Maßnahmen

- a) weder den Regelungen des § 1 noch den Festsetzungen einer Hafenplanungsverordnung widersprechen noch
- b) durch Absatz 2 gedeckt sind.

Die zuständige Behörde darf Ausnahmen zulassen, wenn es im öffentlichen Interesse erforderlich ist.

(4) Das Verbot des Absatzes 3 gilt nicht für Maßnahmen, die der Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung dienen. Hafenplanungsverordnungen nach § 8 sind aber auch in diesem Fall anzuwenden.

## § 8

### Nutzungsbeschränkung durch Hafenplanungsverordnungen

(1) Der Senat wird ermächtigt, durch Hafenplanungsverordnung für Teile des Hafennutzungsgebiets

1. im Rahmen der § 1 und § 7 Absätze 1 und 2 Festsetzungen zur Freihaltung oder Nutzungsbeschränkung von Flächen vorzunehmen, insbesondere für die Infrastruktur, für den Hochwasserschutz, für Umstrukturierungen und als Radarsektoren;
2. Nutzungsbeschränkungen festzusetzen, soweit es erforderlich ist, insbesondere zur Rücksichtnahme auf die planerische Ausweisung außerhalb des Hafengebiets.

(2) Im Rahmen der Nutzungsbeschränkungen nach Absatz 1 Nummer 2 können festgesetzt werden

1. das Maß der baulichen Nutzung im Sinne des Zweiten und Dritten Abschnitts der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 15. September 1977 (Bundesgesetzblatt I Seite 1764),
2. die Gebiete, in denen bestimmte Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen,
3. die von der Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden Vorkehrungen.

## § 9

### Veränderungssperre bei Verordnungen nach § 8

(1) Wenn eine Verordnung nach § 8 erlassen werden soll, kann der Senat zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich durch Rechtsverordnung eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, daß

1. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen der Grundstücke nicht vorgenommen werden dürfen;

2. nicht genehmigungsbedürftige, aber wertsteigernde bauliche Anlagen nicht errichtet oder wertsteigernde Änderungen solcher Anlagen nicht vorgenommen werden dürfen;
3. genehmigungsbedürftige bauliche Anlagen nicht errichtet, geändert oder beseitigt werden dürfen.

(2) Wenn Belange der Hafententwicklung nicht entgegenstehen, kann die zuständige Behörde Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen. War die Ausnahme befristet oder war der Widerruf vorbehalten worden, so sind nach Ablauf der Frist oder bei Widerruf Entschädigungsansprüche ausgeschlossen.

(3) Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden von der Veränderungssperre nicht berührt.

## § 10

### Geltungsdauer der Veränderungssperre

(1) Die Veränderungssperre tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft. Der Senat kann die Frist um ein Jahr verlängern. Wenn besondere Umstände es erfordern, kann er die Frist bis zu einem weiteren Jahr nochmals verlängern.

(2) Ist die Veränderungssperre außer Kraft getreten, so kann sie der Senat, soweit die Voraussetzungen für ihren Erlaß fortbestehen, erneut beschließen.

(3) Die Veränderungssperre ist vor Fristablauf ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, sobald die Voraussetzungen für ihren Erlaß weggefallen sind. Sie tritt in jedem Fall mit dem Inkrafttreten der Verordnung nach § 8 außer Kraft.

## § 11

### Duldungspflicht

Soweit eine Duldungspflicht nicht bereits nach anderen Vorschriften besteht, haben Eigentümer von Grundstücken im Hafenerweiterungsgebiet Einwirkungen auf ihre Grundstücke, die sich aus rechtmäßigen Maßnahmen der Hafententwicklung oder aus rechtmäßigen Nutzungen des Hafengebiets ergeben, zu dulden. Dies gilt sinngemäß für Nutzungsberechtigte.

## § 12

### Übernahme und Ablösung

(1) Auf Verlangen des Berechtigten ist die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet, im Hafengebiet Grundstücke gegen Entschädigung zu übernehmen oder Rechte im Sinne des § 4 Absatz 1 Nummern 2 und 3 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes vom 14. Juni 1963 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 77) in seiner jeweiligen Fassung abzulösen,

1. wenn und sobald anzunehmen ist, daß das Grundstück ohne die Beschränkungen dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zulässigerweise neu oder anderweitig bebaut werden würde;
2. wenn die Fortsetzung der bisherigen Nutzungen oder die Ausübung der Rechte infolge der Beschränkungen dieses Gesetzes oder der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen für die Berechtigten wirtschaftlich unzumutbar wird;
3. wenn gemäß § 11 eine Duldungspflicht besteht.

Weitere Entschädigungsansprüche gegen die Freie und Hansestadt Hamburg sind unbeschadet der Ansprüche nach § 13 nicht gegeben.

(2) Ist die Freie und Hansestadt Hamburg zur Übernahme nicht bereit oder kommt eine Einigung über die Entschädigung oder den Ablösungsbetrag nicht zustande, so entscheidet auf Antrag des Berechtigten die Enteignungsbehörde. Hält diese den Anspruch für begründet, so ordnet sie die Übernahme oder die Ablösung an. Im Falle der Übernahme ist zugleich die Entschädigung, im Falle der Ablösung der Ablösungsbetrag festzusetzen.

(3) Für die Übernahme und die Ablösung, sowie für die Festsetzung der Entschädigung und des Ablösungsbetrages gelten die §§ 16 und 17 entsprechend. Hat der Entschädigungsberechtigte den Antrag auf Übernahme oder Ablösung gestellt und die Freie und Hansestadt Hamburg daraufhin ein Angebot auf Übernahme oder Ablösung zu angemessenen Bedingungen gemacht, so bleiben Werterhöhungen, die nach dem Angebot eingetreten sind, bei der Bemessung der Entschädigung außer Betracht; dies gilt nicht für Werterhöhungen, die der Eigentümer in zulässiger Weise durch Aufwendung von Vermögen oder Arbeit herbeigeführt hat.

### § 13 Entschädigung

(1) Anstelle der Entschädigung nach § 12 kann der Betroffene eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen

1. für Nutzungsbeschränkungen im Sinne des § 12 Absatz 1 Nummern 1 und 2, die auf einer Rechtsverordnung nach § 8 Absatz 1 Nummer 2 beruhen,
2. für Vermögensnachteile, die dadurch entstehen, daß eine Veränderungssperre nach den §§ 9 und 10 länger als vier Jahre dauert.

(2) Die für die Enteignung geltenden Entschädigungsvorschriften gelten sinngemäß. Die Entschädigung ist vom Eingang des Entschädigungsantrags mit 2 vom Hundert über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen.

(3) Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, entscheidet die zuständige Behörde. Der Anspruch erlischt, wenn der Entschädigungsberechtigte die Leistung der Entschädigung nicht innerhalb von drei Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Vermögensnachteil eingetreten ist, schriftlich beantragt.

### § 14 Vorkaufsrecht

(1) Der Freien und Hansestadt Hamburg steht an allen Flächen im Hafengebiet ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu. Es hat den Rang vor allen anderen Vorkaufsrechten und bedarf nicht der Eintragung in das Grundbuch. § 24 Absätze 4 und 5 des Bundesbaugesetzes gelten sinngemäß.

(2) Übersteigt der vereinbarte Kaufpreis die im Falle einer Enteignung des Grundstücks zu zahlende Entschädigung, so ist die Freie und Hansestadt Hamburg berechtigt, bei der Ausübung des Vorkaufsrechts den von ihr zu zahlenden Betrag auf den Entschädigungswert herabzusetzen. Die Vertragsparteien sind hierzu vor der Ausübung des Vorkaufsrechts zu hören. Auf Verlangen einer der Vertragsparteien hat die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gutachten des Gutachterausschusses für Grundstückswerte einzuholen. Durch das Verlangen wird die Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts

bis zum Eingang des Gutachtens unterbrochen; das gilt entsprechend, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg von sich aus ein Gutachten des Gutachterausschusses einholt und dies den Parteien vor Ablauf der Frist mitteilt.

(3) Der Verkäufer ist berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Bescheids über die Herabsetzung des Kaufpreises (Absatz 2) vom Vertrag zurückzutreten, soweit das veräußerte Grundstück außerhalb des Geltungsbereichs eines Plans nach § 15 liegt. Das Rücktrittsrecht ist ausgeschlossen, soweit nach den Festsetzungen eines Enteignungsplans die Enteignung des Grundstücks zulässig wäre. Besteht das Rücktrittsrecht nur für einen Teil des Grundstücks, kann in dem Bescheid nach Absatz 2 der Entschädigungswert für den anderen Teil gesondert festgesetzt werden.

(4) Der Rücktritt (Absatz 3) ist sowohl gegenüber dem Käufer als auch gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg zu erklären. Im übrigen gelten die §§ 346 bis 348, 350 bis 354 und 356 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend. Im Falle des Rücktritts trägt die Freie und Hansestadt Hamburg die Kosten des Vertrags auf der Grundlage des festgesetzten Entschädigungswerts.

(5) Das Eigentum an dem Grundstück geht auf die Freie und Hansestadt Hamburg über, wenn

- der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechts unanfechtbar geworden ist oder ein Urteil nach § 20 rechtskräftig festgestellt hat, daß das Vorkaufsrecht ausgeübt werden durfte, und
- der Übergang des Eigentums in das Grundbuch eingetragen worden ist.

Die Eintragung in das Grundbuch erfolgt auf Ersuchen der zuständigen Behörde.

(6) Wer ein vertragliches Recht zum Erwerb des Grundstücks hatte, bevor das Vorkaufsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg nach diesem Gesetz oder anderen gesetzlichen Vorschriften, insbesondere dem Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961, begründet worden ist, kann für die ihm durch die Ausübung des Vorkaufsrechts entstandenen Vermögensnachteile von der Freien und Hansestadt Hamburg Entschädigung verlangen. Kommt eine Einigung über die Höhe der Entschädigung nicht zustande, entscheidet die zuständige Behörde.

### III.

#### Planfeststellung und Enteignung

##### § 15

##### Planfeststellung für Vorbereitungsmaßnahmen

(1) Soweit Teile der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets zur vorbereitenden Herichtung für Hafenzwecke (Aufhöhung und Bodengewinnung) in Anspruch genommen werden sollen, legt die zuständige Behörde die Grenzen dieses Gebiets durch Planfeststellungsbeschluß fest. Dabei sind die von den Vorbereitungsmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange, insbesondere die Belange der Wasserwirtschaft, der Landeskultur und des Umweltschutzes, so abzuwägen, daß das Ergebnis sachgerecht ist. Der Planfeststellungsbescheid ist dem Antragsteller und dem Betroffenen zuzustellen. Im übrigen gilt das Hamburgische Verwaltungsverfahrensgesetz – HmbVwVfG – vom 9. November 1977 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 333, 402) in der jeweils geltenden Fassung mit Ausnahme seines § 73 Absatz 3 Satz 2.

(2) In den Erläuterungen hat der Träger des Vorhabens darzulegen, warum Art und Umfang des zu erwartenden hafengewirtschaftlichen Flächenbedarfs sowie die Lage des Planungsgebiets die Vorbereitungsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt und am geplanten Ort zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich machen.

(3) Bei Vorbereitungsmaßnahmen von unwesentlicher Bedeutung kann von der Planfeststellung abgesehen werden. Vorbereitungsmaßnahmen können ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist.

(4) Nach anderen Gesetzen erforderliche Fachplanungen sind nicht Voraussetzung für die Enteignung zur Durchführung des Planes nach Absatz 1. Die durch sie zu regelnden öffentlich-rechtlichen Beziehungen werden von der Konzentrationswirkung des Planes nach Absatz 1 (§ 75 HmbVwVfG) nicht erfaßt.

(5) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt begonnen, in dem das für seine Durchführung benötigte Gelände zur Verfügung steht, so tritt er außer Kraft.

## § 16 Enteignung

Für die Enteignung gelten im Hafengebiet die Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung mit folgenden Abweichungen:

1. Eines Enteignungsplanes (§ 6 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes) bedarf es nicht, wenn dem Vorhaben ein Plan nach § 15 oder nach anderen gesetzlichen Vorschriften zugrunde liegt. Das Enteignungsverfahren kann erst eingeleitet werden, wenn der den Enteignungsplan ersetzende Plan vollziehbar ist; dieser Plan ist dem Enteignungsverfahren als bindend zugrunde zu legen.
2. Zur Durchführung der in Nr. 1 genannten Pläne ist in der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets die Enteignung zulässig, wenn ein freihändiger Erwerb der betroffenen Grundstücke zu angemessenen Bedingungen nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist; weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
3. Bei der Enteignung von Grundstücken der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets ist eine Verwendungsfrist nicht festzusetzen.
4. Bei der Bemessung der Entschädigung für Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet bleiben auch außer Betracht:
  - a) Wertänderungen, die infolge der Hafenerweiterung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes – für die vom Hafenerweiterungsgesetz vom 30. Oktober 1961 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 339) erfaßten Grundstücke nach dessen Inkrafttreten – eingetreten sind;
  - b) wertsteigernde Veränderungen, die unter Verstoß gegen § 6 dieses Gesetzes oder eine aufgrund dieser Vorschrift erlassene Rechtsverordnung vorgenommen worden sind.
5. Entschädigung in Land kann nur nach Maßgabe des § 17 beantragt werden.
6. Für Grundstücke der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets, die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes enteignet werden, kann die Rücküberweisung nur nach Maßgabe des § 18 gefordert werden.

§ 17  
Entschädigung in Land

(1) Die Entschädigung ist auf Antrag des Eigentümers in geeignetem Ersatzland festzusetzen, wenn

1. a) er zur Sicherung seiner Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland angewiesen ist oder  
b) das Grundstück mit einem Eigenheim oder einer Kleinsiedlung bebaut ist, der Eigentümer dort wohnt und
2. die Freie und Hansestadt Hamburg außerhalb des Hafengebiets über als Ersatzland geeignete Grundstücke verfügt, die nicht zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben benötigt werden, oder geeignetes Ersatzland freihändig zu angemessenen Bedingungen beschaffen kann.

(2) Wird die Entschädigung für ein landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutztes Grundstück nach einem höheren als dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert bemessen, so gilt Absatz 1 nur, wenn die Entschädigung in Land bei gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen dennoch geboten ist. Dabei sind die begrenzten Möglichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg, geeignetes Ersatzland zu stellen, zu berücksichtigen, insbesondere auch im Hinblick auf den Landbedarf der Stadt zur Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben.

(3) Im übrigen bleibt es bei den Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes mit Ausnahme der durch § 5 Absatz 2 dieser Bestimmungen für anwendbar erklärten § 100 Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 101 des Bundesbaugesetzes.

§ 18  
Rückerwerbsrecht für enteignete Grundstücke im Hafenerweiterungsgebiet

(1) Soweit das Eigentum an Grundstücken der Zone I des Hafenerweiterungsgebiets durch Enteignung entzogen worden ist, kann der frühere Eigentümer die Rückübereignung verlangen, wenn

1. die Vorbereitungsmaßnahme fünf Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das für die Durchführung eines Planes nach § 15 benötigte Gelände zur Verfügung steht, oder
2. die endgültige Herrichtung des Geländes für Hafenzwecke zehn Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem es der Freien und Hansestadt Hamburg nach Abschluß der Vorbereitungsmaßnahmen zur Verfügung steht,

noch nicht begonnen worden ist.

(2) Die Rückübereignung kann auch dann verlangt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg die Absicht aufgegeben hat, das Grundstück für Hafenzwecke herzurichten.

(3) Im übrigen bleibt es bei den Bestimmungen des Hamburgischen Enteignungsgesetzes mit Ausnahme des in § 5 Absatz 2 dieser Bestimmungen für anwendbar erklärten § 102 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesbaugesetzes.

## IV. Schlußvorschriften

### § 19

#### Verhältnis zu anderen Vorschriften

(1) Bundes- und Landesgesetze, in denen Planfeststellungen geregelt sind, bleiben von den Vorschriften dieses Gesetzes unberührt.

(2) Soweit in diesem Gesetz Bestimmungen des Bundesbaugesetzes für anwendbar erklärt werden, ist die Fassung vom 18. August 1976 (Bundesgesetzblatt I Seiten 2257, 3617) mit den Änderungen vom 3. Dezember 1976 und 6. Juli 1979 (Bundesgesetzblatt I 1976 Seite 3281, 1979 Seite 949) maßgebend.

### § 20

#### Verfahren vor den Gerichten

Für die Anfechtung von Entscheidungen nach § 5 Absatz 2, § 12 Absatz 2, § 13 Absatz 3 sowie § 14 Absätze 2 und 6 gilt § 20 des Hamburgischen Enteignungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung entsprechend. In den Fällen des § 14 Absatz 2, in denen kein Rücktrittsrecht nach § 14 Absatz 3 besteht, hat das Gericht auf Antrag eines der Beteiligten vorab über die Wirksamkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zu entscheiden.

### § 21

#### Grunderwerbsteuerbefreiung

Rechtsvorgänge, die der Durchführung dieses Gesetzes dienen und an denen die Freie und Hansestadt Hamburg beteiligt ist, sind von der Besteuerung nach § 1 des Grunderwerbsteuergesetzes in der Fassung vom 26. April 1966 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts II 61-1) ausgenommen. Der Erwerber, der die Grunderwerbsteuerbefreiung in Anspruch nimmt, hat dem Finanzamt eine schriftliche Bestätigung der zuständigen Behörde darüber vorzulegen, daß die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nach Satz 1 vorliegen.

### § 22

#### Inkrafttreten, Aufhebung des Hafenerweiterungsgesetzes

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Gleichzeitig tritt das Gesetz über die Erweiterung des Hamburger Hafens (Hafenerweiterungsgesetz) vom 30. Oktober 1961 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 339) mit den Änderungen vom 10. Dezember 1963 und 21. Januar 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1963 Seite 229; 1974 Seite 12) außer Kraft.

## AUSGEWÄHLTE LITERATUR

- Bolle, A.: Die Entwicklung des Hamburger Hafenplans, Hansa 1953, S. 1771.  
– Art. „See- und Binnenhäfen“, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., 1970, Bd. 3, Sp. 2878.
- Glatz, C. H./Haas, D.: Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, JöR 6, 1957, S. 223.
- Grube, L.: Hafenenwicklung und Industrieansiedlungspolitik am Beispiel Bremerhavens, Diss. Bremen 1978.
- Haseke, D.: Die Strukturwandlungen im Gütertransport über See in ihren Wirkungen auf die Investitionspolitik der Seehäfen, Diss. München, 1971.
- Ipsen, H. P.: Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956.  
– Juristische Hamburgensien, in: Festschrift für Walter Reimers, 1979, S. 249.
- Jolmes, L. L. V.: Die Seehäfen an der deutschen Nordseeküste, Handbuch der europäischen Seehäfen, Bd. III, 1980.
- Kern, H.: Die deutschen Seehäfen, Hansa 1974, S. 2011.
- Krafft, D.: Der Einfluß eines Hafens auf die Wirtschaftsstruktur und die Wirtschaftskraft seiner Hafenstadt, 1966.
- Laucht, H.: Vorsorge für die Entwicklung des Hamburger Hafens früher und heute, Hansa, 1978, Heft 11.
- Naumann, K.-E.: Die neuere Entwicklung im Hamburger Hafen, Schiff und Hafen 1974, S. 267.
- Oldewege, R.: Die Nordseehäfen im EWG-Raum, 1963.
- Regul, R.: Die Zukunft der Seehäfen Europas, 1971.
- Richert, R.: Leistungs-, Organisations- und Finanzierungsstrukturen der deutschen Seehäfen, 1977.
- Sanmann, H. (Hrsg.): Handbuch der europäischen Seehäfen, Bd. I: Grundfragen der Seeverkehrswirtschaft, 1967.
- Schröder, W.: Zur Marktleistungsfähigkeit der Seehäfen, Schiff und Hafen 1975, S. 65.
- Sußner, R.: Das Verwaltungsrecht der Binnenhäfen in der Bundesrepublik Deutschland, 1975.
- Takel, R. E.: Industrial Port Development, 1974.
- Vleugels: Die Industrialisierung der Seehäfen, Jb. der Hafenbautechnischen Gesellschaft, XXXI. Bd., 1969, S. 176.
- Die Neugliederung des Bundesgebietes, Gutachten der Lutherkommission, 1955.
- Hafen Hamburg. Entwicklungsplan, hrsg. von der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, April 1976.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Arbeitsgruppe „Seehäfen“ in Ausführung des Auftrags, der ihr vom Plenum der wichtigsten Seehäfen der Gemeinschaft am 9. und 10. Juni 1977 erteilt wurde, 1980.

## SACHREGISTER

- Abwägungsgebot 54, 57 ff., 60 f., 78, 108, 108 ff., 123 ff., 166
- Aufhöhung 8 f., 12 f., 23, 34 ff., 112, 131 f., 202 f., 256 f.
- Ausbauvorhaben 6, 14, 19 f., 22 f., 30, 35, 46 f., 49, 52 f., 71 ff., 75 ff., 79, 131 ff., 193
- Baggergut,  
Unterbringung von 92 ff., 165 ff.
- Bodenvorratspolitik 169 f.
- Bundeswasserstraße Elbe 68, 188 f.
- Eigentum,  
Institutsgarantie 133, 135 ff., 142 f.
- Enteignung  
– Bundesbaugesetz 147 ff., 177  
– auf Dauer 43, 79, 133 ff., 140, 142 f., 167  
– für Hafenzwecke 5 f., 13, 18 f., 33, 37 f., 47, 47 ff., 79, 93, 103, 130, 131 ff., 135 ff., 144, 261 ff., 274  
– und Planung 15 f., 38 f., 53 ff., 63 ff., 79 f., 130  
– Städtebauförderungsgesetz 159 f.  
– transitorische 134  
– Verfahren 161 ff.  
– verfassungsrechtliche Anforderungen 37 ff., 66 f., 128 ff.  
– zugunsten Privater 34, 40 f., 138, 145 ff.
- Fachplanung(en) 20, 56 ff., 80, 120 f., 160 f.
- Gesetzesvorbehalt 106 ff.
- Gesetzgebungskompetenz 10, 12, 14, 67 ff., 171 ff., 189 f., 257 f.
- Hafen  
– Hafenfunktionen-, -zwecke 31 ff., 98, 139, 192 f.  
– Hamburg 7, 17, 22, 23 ff., 47, 97, 116, 138, 187 ff., 191, 195, 201 f., 234  
– Infra- und Suprastruktur 194 f.  
– öffentliche Anstalt 17, 32, 34, 47, 79, 139, 196  
– Wettbewerbsposition 24, 29, 31, 32, 98, 142, 255, 262
- Hafenbenutzung 17, 24, 99, 100 f., 102, 134, 135 f., 141 f., 152 f., 196, 261
- Hafenentwicklung siehe Hafenplanung
- Hafenerweiterungsgesetz 3, 7 ff., 31, 70, 177, 190, 201, 209 ff., 255 ff.
- Hafengebiet 16, 23 ff., 52, 70, 72, 98 f., 102, 190, 235, 264 ff., 268
- Hafenindustrie 31 ff., 48 f., 98, 139, 143 ff., 194, 263, 267 f.
- Hafenplanung 8, 11, 12 f., 13 f., 16 f., 19 f., 22 ff., 35 f., 46 f., 70, 71 ff., 97 ff., 108, 118, 132, 157 ff., 192, 196 ff., 201, 258 ff., 266 ff.
- Hafenplanungsverordnung 100 f., 108, 142, 259 ff.
- Hafenverkehr 17, 196, 267
- Konkretisierung, Grundsatz der 23, 39, 45, 45 f., 49, 53, 59 ff., 64, 77, 130, 151, 203 f.
- Landesplanung 10, 27, 99, 107, 197
- Planfeststellung  
– und Enteignung 6, 18, 37 ff., 53 ff., 59 f., 63 ff., 79 f., 104, 128 ff., 154 f., 162 f.  
– Folgewirkungen 59, 78, 80, 113, 119 ff.  
– Konzentrationswirkung 20 f., 77, 119 ff.  
– planerische Gestaltungsfreiheit siehe Planungsermessen, auch Abwägungsgebot  
– Planrechtfertigung 54, 57, 60, 61, 116  
– Planungsermessen 54, 56 ff., 107  
– Problembewältigung 55, 57, 58 f., 78  
– Regelungsgehalt 54, 109, 113, 115, 125  
– Verfahren 6, 107  
– für Vorbereitungsmaßnahmen 4 ff., 18 ff., 72 ff., 75 ff., 103 f., 105 ff., 204 f., 260, 273 f.

## Planung

- eigentumsgestaltende Wirkung 38 f., 53, 57, 59 ff., 129
  - gestufte (Verwaltungs-)Verfahren 109, 114, 122, 123 f., 158 f.
  - gleitende 29, 49, 55, 73, 77, 198, 203
  - phasenspezifische 105, 115 f.
  - sukzessive 20, 22 f., 45, 49 f., 56, 72 f., 75, 76, 205
  - vollendete Tatsachen 122
- Planungsermächtigung 53 ff., 59 ff., 74 f., 97, 100 ff., 106 ff.  
Planungsgesetz 71 f., 97 ff.  
Port Authority 189  
Prognose 27, 50 ff., 55 f., 117 f.

## Raumordnung siehe Landesplanung

- Rückwerbsrecht 36, 38, 44, 136, 156, 167, 275 f.

Seehafen 17, 68, 71, 144, 150, 171 ff., 192 f., 263

Teilentscheidung 114, 116, 120, 124

Umschlag, Umschlaganlagen 11, 17, 24 ff., 27 f., 30 f., 32 f., 141, 193

Universalhafen 30, 31 f., 48, 72, 75, 98, 192 f.

Veränderungsverbot 102

Verhältnismäßigkeit, Grundsatz der 39, 41 ff., 58, 60 f., 129, 140 ff., 147, 154, 155 ff.

Wasserrecht 21, 121

Wohl der Allgemeinheit 39, 39 ff., 69, 137 f., 144, 150 ff.