

Sachgebiete: Verwaltungsverfahrensrecht, Naturschutzrecht

ID: Lfd. Nr. 17/97

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 05.03.1997

Aktenzeichen: 11 A 14.96

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§ 42 Abs. 2 VwGO, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO, § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO,

§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG,

§ 51 a SchIHLNatSchG,

Stichworte:

Mitwirkungsrecht von Naturschutzverbänden; Verbandsklage;

Leitsatz:

Die durch Landesrecht zugelassene Verbandsklage eröffnet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht das Recht, gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden zu klagen.

Urteil

- BVerwG 11 A 14.96 -

In der Verwaltungsstreitsache _ _ _ _ hat der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 19. Februar 1997 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Diefenbach und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bonk, Dr. Storost, Dr. Kugele und Dr. Rubel

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Gründe:

I.

Der Kläger, ein nach § 29 BNatSchG in Verbindung mit § 51 des schleswig-holsteinischen Landesnaturschutzgesetzes in der Fassung vom 16. Juni 1993 (GVOB1 Schl.-H. S. 215)

- LNatSchG - anerkannter Naturschutzverband, wendet sich gegen einen Planfeststellungsbeschluß, durch den die Beklagte den Plan für den Ausbau des

Schienenweges Hamburg - Büchen - Berlin im Abschnitt VI a von km 251,85 bis km 259 auf dem Gebiet des Gutsbezirks Sa.wald festgestellt hat. Dem liegt im wesentlichen folgender Sachverhalt zugrunde:

Mit Schreiben vom 27. Juni 1994 reichte die Beigeladene unter Vorlage der entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens dem Eisenbahn-Bundesamt den Plan für den Ausbau des Schienenweges im genannten Abschnitt zur Durchführung des Planfeststellungsverfahrens ein. Danach war vorgesehen, die beiden vorhandenen Bahngleise im betreffenden Bereich zu elektrifizieren, unter Verbreiterung des Bahndamms bzw. -einschnitts nach Süden ein Überholungsgleis neu zu erstellen, die Linienführung am westlichen Ende durch Änderung der Gleisbogenradien zu verbessern und zwei höhengleiche Bahnübergänge aufzuheben. Das Eisenbahn-Bundesamt leitete die Pläne unter dem 29. Juni 1994 dem schleswig-holsteinischen Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zu und bat dabei, die entsprechende Beteiligung der nach § 29 Abs. 2 und 3 BNatSchG anerkannten Verbände in geeigneter Weise sicherzustellen. Auf Veranlassung der Anhörungsbehörde wurden der Plan und die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen in der Stadt Sch. sowie in den Ämtern Au.-Wo. und Sch.-Land vom 12. August bis zum 12. September 1994 zur Einsicht ausgelegt.

Mit Schreiben vom 26. September 1994, das am selben Tag bei der Anhörungsbehörde einging, nahm der Kläger zu dem Vorhaben Stellung. Er vertrat die Auffassung, die Berechnung der Eingriffs- und Ausgleichsflächen, insbesondere die Berücksichtigung neugeschaffener Böschungsflächen als Ausgleich, sei fehlerhaft, beanstandete die Lage des geplanten Überholungsgleises und begrüßte die Aufhebung der beiden Bahnübergänge.

In der Zeit von Dezember 1994 bis November 1995 wurden die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden und Verbände zu dem Plan von der Anhörungsbehörde mit der Beigeladenen, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben hatten, erörtert. Bei dieser Erörterung, an der auch der Kläger teilnahm, erklärte die Beigeladene, daß der Bau des Überholungsgleises im Sa.wald nicht mehr vorgesehen sei, und legte ein Konzept vor, nach dem als Ersatz für die Schließung des öffentlichen Bahnübergangs Ra. am östlichen Ende des Planfeststellungsabschnitts ein Wegeausbau vorgesehen sei, der außerhalb des Planfeststellungsverfahrens durch den Kreis Herzogtum L.burg vorgenommen werden solle.

Hiernach sollten mehrere Fahrwege westlich des Bahnübergangs mit einer Schwarzdecke versehen werden. Der Kläger lehnte diesen Ausbau aus Naturschutzsicht ab, da es sich um einen erheblichen Eingriff in Natur und Landschaft handele, und beanstandete die Abtrennung der Wegeausbaumaßnahmen vom Planfeststellungsverfahren. Bei einer außerhalb des Anhörungsverfahrens durchgeführten Besprechung vom 3. Februar 1995 vereinbarten die Beigeladene und die Kreisverwaltung daraufhin, die Befestigungsarten und Fahrbahnbreiten der vorhandenen Wege bei dem vorgesehenen Ausbau nicht zu verändern und die hiernach noch erforderlichen umweltrelevanten Maßnahmen nach Abstimmung mit dem Umweltamt des Kreises in die Planfeststellungsunterlagen einzuarbeiten. Das Ergebnis dieser Besprechung wurde am 16. Februar 1995 in Anwesenheit eines Vertreters des Klägers in die laufende Erörterung einbezogen.

Durch Beschluß vom 13. Februar 1996 stellte das Eisenbahn- Bundesamt den Plan für das Vorhaben fest. Darin wurde auf den Bau des Überholungsgleises und die dafür erforderliche Verschwenkung des südlichen Richtungsgleises verzichtet, wodurch auch die auf den neuen

Damm- und Einschnittsböschungen für dieses Gleis vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen entfielen. Unter Verweisung darauf wurden die Einwendungen des Klägers zurückgewiesen. Bei dem vorgesehenen, in den Planfeststellungsunterlagen im einzelnen beschriebenen Wegeausbau handele es sich nur um eine einmalige Instandsetzung der vorhandenen Wege, wofür kein Eingriff in Natur und Landschaft stattfinde. Der Landkreis werde verpflichtet, diese Feststellungen und Festsetzungen außerhalb des Verfahrens zu treffen.

Nach Erhebung der vorliegenden Klage änderte das Eisenbahn- Bundesamt den Planfeststellungsbeschluß durch Bescheid vom 3. Januar 1997 dahin gehend ab, daß die Genehmigung der Schließung des Bahnübergangs Ra. zurückgenommen wurde und der im Zuge dieser Schließung vorgesehene Wegeausbau entfiel.

Gegen den ihm am 15. Februar 1996 zugestellten Planfeststellungsbeschluß hat der Kläger am 14. März 1996 Klage erhoben und diese am 24. April 1996 im wesentlichen wie folgt begründet: Seine Klagebefugnis folge aus § 51 c Abs. 1 LNatSchG, da die dort zugelassene Verbandsklage auch gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden zulässig sei. Der Planfeststellungsbeschluß verletze das objektive Naturschutzrecht durch nicht sachgerechte Abwägung der Belange von Natur und Landschaft. Die geplante Maßnahme führe zu einer weiteren Schädigung des Sa.waldes, bei dem es sich um das letzte zusammenhängende Waldgebiet in Schleswig-Holstein handele. Insoweit habe die Beklagte die Auswirkungen des Vorhabens während der Bau- und Betriebsphase unzutreffend bewertet. Die von der Beigeladenen vorgelegte Umweltverträglichkeitsuntersuchung sei unverwertbar. Die Aufhebung des Bahnübergangs Ra. sei in der Sache rechtswidrig. An der Besprechung vom 3. Februar 1995 sei der Kläger nicht als Träger öffentlicher Belange beteiligt worden. Auch seien die Grundstücksfragen mit dem Kläger als Träger öffentlicher Belange nicht geklärt worden. Die Verpflichtung des Landkreises, Ausbau bzw. Ertüchtigung des Wegenetzes außerhalb des Planfeststellungsverfahrens zu treffen, sei rechtswidrig. Ein Bedarf für das Vorhaben sei nicht vorhanden. Die Beklagte habe es außerdem versäumt, ein Raumordnungsverfahren und ein Linienbestimmungsverfahren durchzuführen. Die Alternativenprüfung sei ebenfalls unzureichend. Die Auswahl des Eingriffs-Ausgleichs-Verhältnisses von 1:4 für den Freischnitt der Trasse innerhalb des aus Gründen der Verkehrssicherheit gehölzfrei zu haltenden 6-m-Streifens entlang der Gleismittelachse sei formal fehlerhaft; sie hätte nicht nur mit der Beigeladenen, sondern auch mit dem Kläger getroffen werden müssen. Die vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der Schwarzen Au sollten ebenfalls ohne Beteiligung des Klägers erfolgen. Der landschaftspflegerische Begleitplan entspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Nach einem gerichtlichen Hinweis auf den bundesrechtlichen Ausschluß einer Verbandsklage gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden hat der Kläger seine Klagebefugnis auch darauf gestützt, daß sein Beteiligungsrecht aus § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG im Planfeststellungsverfahren verletzt worden sei. Die Beklagte habe nämlich die in seinen Stellungnahmen erhobenen Einwendungen gegen das Vorhaben nicht in Erwägung gezogen. Sie habe weder die vom Kläger im Rahmen seiner Stellungnahmen vorgeschlagenen Trassenalternativen ernsthaft geprüft noch sich ernsthaft mit den Bedenken des Klägers hinsichtlich der Auswirkungen der Planungen für den "Transrapid" auf den Bedarf für das Vorhaben auseinandergesetzt. Auch sei die vom Kläger eingeforderte Überprüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vollständig unterblieben. Die vom Kläger bemängelten Auswirkungen des Vorhabens während der Bauphase seien gänzlich ignoriert worden. Die Verletzung seines Beteiligungsrechts folge zudem daraus, daß die Beamten der

Planfeststellungsbehörde nicht über ausreichende Fachkompetenz verfügten, um den Inhalt der Einwendungen fachlich nachvollziehen zu können.

Der Kläger beantragt,

den Planfeststellungsbeschuß vom 13. Februar 1996 aufzuheben,

hilfsweise,

1. die Beklagte zu verpflichten, im Wege einer Planergänzung festzusetzen, daß den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes angemessen Rechnung getragen wird, insbesondere die, Eingriffs- und Ausgleichsberechnung nach den Gesetzen vorgenommen wird, insbesondere der Freischnitt der Trasse innerhalb des 6-m-Streifens, das Errichten der Masten, der neugeschaffenen Böschungflächen angemessen ausgeglichen wird,
2. durch Festsetzung geeigneter Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes dafür Sorge zu tragen, daß durch die vom Bau und Betrieb der Bahnanlage ausgehenden Verkehrsgeräusche folgende Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden: tags 59 dB (A), nachts 49 dB (A),
3. dafür Sorge zu tragen, daß die Tiere des Waldes durch die von den Bahnanlagen ausgehenden Gefahren nicht geschädigt werden,
4. dafür Sorge zu tragen, daß die Böden und Pflanzen durch die von dem Bau und Betrieb der Bahnanlage ausgehenden Beeinträchtigungen nicht geschädigt werden.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, der Kläger sei am Planfeststellungsverfahren beteiligt gewesen; sie habe sich mit seinen Einwendungen auch auseinandergesetzt und abgewogen. Ein weiteres Beteiligungsrecht stehe dem Kläger nicht zu. Jedenfalls fehle es an einem erheblichen Abwägungsmangel. Ein Freischneiden der Bahnstrecke entlang der Gleisachsen sei unabhängig von dem Vorhaben notwendig, um die Sicherheit des Bahnbetriebs zu gewährleisten.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls (Schriftsatz vom 24. Mai 1996), die Klage abzuweisen.

Sie verteidigt den Planfeststellungsbeschuß in der Sache.

II.

1. Die Klage kann nur insoweit zu einer rechtlichen Überprüfung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses führen, als der Kläger geltend macht, durch diesen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Dies ist nur der Fall, soweit er eine Verletzung seines Rechts zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG i.V.m. § 51 a des schleswig-holsteinischen Gesetzes zum Schutz der Natur (Landesnaturenschutzgesetz - LNatSchG -) vom 16. Juni 1993 (GVOB1 Schl.-H. S. 215) rügt. Dagegen kann er sich zur Begründung seiner Klagebefugnis nicht mit Erfolg auf ein Verbandsklagerecht aus § 51 c Abs. 1 LNatSchG berufen. Die durch Landesrecht zugelassene Verbandsklage eröffnet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht das Recht, gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden zu klagen (vgl. BVerwGE 92, 263 <265 f.>; 101, 73 <76 ff.>; Beschluß vom 28. November 1995 - BVerwG 11 VR 38.95 - Buchholz 316 § 78 VwVfG Nr. 5 S. 3 f.). Auch

aus Art. 20 a GG läßt sich entgegen der Ansicht des Klägers keine andere Rechtsfolge herleiten.

2. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß ist nicht infolge eines Verstoßes gegen das Beteiligungsrecht des Klägers rechtswidrig.

Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG ist einem nach Abs. dieser Vorschrift anerkannten Naturschutzverband in Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 BNatSchG verbunden sind, Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, soweit nicht in anderen Rechtsvorschriften eine inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung vorgesehen ist. Ergänzend dazu schreibt § 51 a Abs. 1 Satz 1 LNatSchG vor, daß dem Verband die Planauslegung unter Beifügung sämtlicher Unterlagen rechtzeitig mitzuteilen ist. Ob hier eine solche gesonderte Mitteilung an den Kläger erfolgte, ist zwar den vorgelegten Verwaltungsvorgängen nicht zu entnehmen. Etwa insoweit bestehende Mängel werden aber auch nicht gerügt und wären im übrigen durch die Äußerung des Klägers vom 26. September 1994 und die darin enthaltene Auseinandersetzung mit dem landschaftspflegerischen Begleitplan geheilt.

In der Klagebegründung vertritt der Kläger sinngemäß die Auffassung, er hätte an der Besprechung vom 3. Februar 1995, an der Klärung von Grundstücksfragen, an der Auswahl des Eingriffs-Ausgleichs-Verhältnisses und an den vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der Schw. Au beteiligt werden müssen, und leitet hieraus die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses her. Diese Auffassung findet in § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG keine Grundlage. Die dort normierte Verpflichtung, im Planfeststellungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung und Einsichtnahme zu geben, wurde hier dadurch erfüllt, daß der Kläger in dem über ein Jahr lang durchgeführten Anhörungsverfahren ausreichend Gelegenheit hatte, zu den angesprochenen Fragen Stellung zu nehmen und Einsicht in die entscheidungserheblichen Unterlagen zu erhalten. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung zur Herstellung des Benehmens oder gar Einvernehmens enthält § 29 Abs. 1 BNatSchG nicht.

Auch dem sonstigen Vorbringen des Klägers kann nicht entnommen werden, daß dieser durch die Anhörungs- oder Planfeststellungsbehörde an einer sachgerechten Wahrnehmung der ihm als Naturschutzverband eingeräumten Mitwirkungsrechte behindert wurde. Insbesondere kann ein anerkannter Naturschutzverband im gerichtlichen Verfahren als Verletzung seines Beteiligungsrechts nicht geltend machen, die behördliche Ermittlungstätigkeit im Planfeststellungsverfahren sei unzureichend gewesen und darauf beruhe eine nicht sachgerecht vorgenommene Abwägung (BVerwG, Urteil vom 24. Mai 1996 - BVerwG 4 A 16.95 - Buchholz 406.401 § 29 BNatSchG Nr. 10 S. 18 f.). Das diesbezügliche Vorbringen des Klägers ist deshalb bereits unschlüssig. Davon abgesehen kann in tatsächlicher Hinsicht keine Rede davon sein, daß die Beklagte die in den Stellungnahmen des Klägers erhobenen Einwendungen gegen das Vorhaben nicht in Erwägung gezogen hat. Vielmehr wurde diesen Einwendungen durch den Verzicht auf den Bau des Überholungsgleises und der damit verbundenen neuen Damm- und Einschnittsböschungen sowie durch die Beibehaltung der Befestigungsarten und Fahrbahnbreiten der Waldwege westlich des Bahnübergangs Ra. weitgehend Rechnung getragen. Soweit der Kläger nun behauptet, er habe im vorliegenden Planfeststellungsverfahren auch unberücksichtigt gebliebene Vorschläge zu Trassenalternativen gemacht, Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des "Transrapid" geäußert, eine Überprüfung anhand der Vogelschutzrichtlinie gefordert und die Auswirkungen während der Bauphase bemängelt, ist dies aus den Verwaltungsakten nicht nachvollziehbar und wird vom Kläger auch nicht schlüssig belegt. Seine Rüge, die Beamten der

Planfeststellungsbehörde hätten nicht über ausreichende Fachkompetenz zur Beurteilung seiner Einwendungen verfügt, entbehrt schon von daher jeder Grundlage. Daß seine Stellungnahme vom 26. September 1994 die pauschale Feststellung enthielt, den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege werde seitens der Beigeladenen nicht der notwendige Stellenwert eingeräumt, konnte allenfalls die Erwartung einer ebenso pauschalen Prüfung im Planfeststellungsverfahren rechtfertigen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Diefenbach, Prof. Dr. Bonk, Dr. Storost, Dr. Kugele, Dr. Rubel.

Beschluß

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 50 000 DM festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG; vgl. BVerwG, Beschluß vom 25. Januar 1994 - BVerwG 4 A 9.93 -).

Dr. Diefenbach, Dr. Storost, Dr. Kugele.