

Sachgebiete: Verwaltungsverfahrensrecht, Planfeststellungsrecht

ID: Lfd. Nr. 15/99

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 09.06.1999

Aktenzeichen: 11 A 8.98

Rechtsquellen:

§ 20 Abs. 2 AEG (a.F.), § 42 Abs. 2 VwGO, § 73 Abs. 2 VwVfG, § 73 Abs. 4 VwVfG

Stichworte:

Behördenanhörung; Betroffenenanhörung; Einwendungsausschluss; Gebietskörperschaft; Gemeinde, Träger öffentlicher Belange;

Leitsätze:

1. Die allen durch ein planfestzustellendes Vorhaben Betroffenen mit dem Einwendungsausschluss auferlegte Mitwirkungslast gilt uneingeschränkt auch für eine Gebietskörperschaft, die im Planfeststellungsverfahren als Behörde und damit als Trägerin öffentlicher Belange gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG zur Stellungnahme aufgefordert worden ist.
2. Soweit ein Träger öffentlicher Belange durch das Vorhaben zugleich in eigenen Rechten betroffen ist und sich die Möglichkeit offenhalten will, diese Rechte notfalls im Klagewege geltend zu machen, muss er deshalb im Rahmen der Betroffenenbeteiligung frist- und formgerecht Einwendungen erheben.

**Urteil:**

-11 A 8.98- BVerwG

In der Verwaltungsstreitsache . . . . . hat der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 9. Juni 1999 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht und die Richter am Bundesverwaltungsgericht für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

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

**Entscheidungsgründe:**

I. Der Kläger, das Land B., vertreten durch das Bezirksamt C. von B., wendet sich gegen einen Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes für das Vorhaben "B. Innenring (Nördlicher Abschnitt)" im Abschnitt B.-W. (Gbf C./R.) –B.- J., soweit darin die ersatzlose Schließung des Bahnüberganges R. vorgesehen ist.

Der R.weg verbindet R. im Westen mit der S.stadt und den ausgedehnten Industrie- und Gewerbeflächen im Nordosten. Er stellt dabei den tangentialen Anschluss zwischen der C.

Chaussee bzw. dem S.-Damm und dem F.-Weg bzw. dem R.-damm her. Zugleich erschließt er die beidseits der Bahnlinie gelegenen Kleingartenanlagen.

Mit Schreiben vom 29. Oktober 1996 beantragte die D. Pr. GmbH im Auftrag der Beigeladenen beim Eisenbahn-Bundesamt den Plan für das von der Beigeladenen als Trägerin des Vorhabens beabsichtigte Ausbauprojekt "B.-Innenring (Nördlicher Abschnitt) - Planfeststellungsabschnitt 23" festzustellen. Die vorgesehene Auflassung des "letzten in B. vorhandenen wärterbedienten" Bahnübergangs R.weg wurde damit begründet, dass auf der Grundlage des veränderten Betriebsprogramms der Beigeladenen für eine künftige zugbediente Schrankenanlage nur eine maximal zwölfminütige, in fünf bis sechs Zeittakte von ein bis vier Minuten aufgeteilte Öffnungszeit je Stunde bestünde, die sowohl für Fahrzeuge wie Fußgänger unzumutbar sei. Die erforderlichen verkehrsorganisatorischen Maßnahmen seien im Zuge der weiteren Abstimmung mit der örtlichen Verkehrsbehörde festzulegen.

Am 10. Januar 1997 veranlasste die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr als Anhörungsbehörde die ortsübliche Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung der das Vorhaben darstellenden Planunterlagen im Amtsblatt für B. sowie in drei Tageszeitungen. Im Text der öffentlichen Bekanntmachung wurde darauf hingewiesen, dass etwaige Einwendungen bis spätestens zwei Wochen nach Auslegung - mithin bis zum 6. März 1997 - zu erheben seien; Einwendungen, die nach Ablauf der Einwendungsfrist erhoben würden, seien ausgeschlossen. Die Planunterlagen wurden sodann vom 20. Januar bis 20. Februar 1997 beim Bezirksamt C. von B. - Stadtplanungsamt - zu jedermanns Einsicht ausgelegt.

Bereits mit Schreiben vom 13. Januar 1997 hatte die Anhörungsbehörde außerdem den vom Planvorhaben berührten Trägern öffentlicher Belange die Planunterlagen zur Stellungnahme - ebenfalls bis spätestens 06. März 1997 - übersandt. Hierbei hatte sie darauf hingewiesen, dass nach einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. September 1995 - BVerwG 11 VR 7.95 - ein Träger öffentlicher Belange, der sich die Möglichkeit offenhalten möchte, der Planung zuwiderlaufende Belange notfalls im Klagewege geltend zu machen, sich im Rahmen der Betroffenenanhörung fristgerecht mit Einwendungen beteiligen müsse; eine ausschließliche Beteiligung im Rahmen der Behördenanhörung sei nicht ausreichend. Unter Bezugnahme auf dieses Schreiben äußerte der Polizeipräsident in B. - Straßenverkehrsbehörde - unter dem 19. Februar 1997, wegen der bestehenden Verkehrsbedürfnisse müsse als Ersatzmaßnahme für die Auflassung des Bahnübergangs die Errichtung einer Fußgänger- und Radfahrerbrücke mit Rampen im Planfeststellungsverfahren gesichert werden. Für die entstehenden Sackgassen müssten in jedem Fall Wendekehren angelegt werden, um die Ver- und Entsorgung sicherzustellen.

Mit Schreiben vom 28. Februar 1997, eingegangen bei der Anhörungsbehörde am 4. März 1997, nahm das Stadtplanungsamt des Bezirks C. von B. auf das Anschreiben vom 13. Januar 1997 im wesentlichen dahin Stellung, dass bei der angestrebten Auflassung des Bahnüberganges und der Errichtung eines Sperrgitters eine Durchwegung der Bahngleise für Fußgänger und Radfahrer in jedem Fall gewährleistet sein müsse; der R.weg sei die einzig real vorhandene Fuß- und Radwegeverbindung zur S. und den nördlich der Bahngleise liegenden Kleingärten. Der Arbeitsbericht der Bereichsentwicklungsplanung sehe daher an dieser Stelle eine Fußgängerüberführung vor. Ferner teilte das Stadtplanungsamt mit, dass im Bereich zwischen km 32,5 und 33,5 in der Bereichsentwicklungsplanung C.Nord und in der angrenzenden Bereichsentwicklungsplanung C. 1 (Arbeitsbericht) langfristig die Herstellung einer übergeordneten Grün- und Wegeverbindung zur besseren Vernetzung der Kleingartenkolonien und des S.parks vorgesehen sei; detaillierte Aussagen lägen hierzu

freilich noch nicht vor.

Mit Schreiben vom 10. März 1997 teilte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie mit, dass aus ihrer Sicht gegen das Planvorhaben grundsätzlich keine Bedenken bestünden. Vielmehr sei die Maßnahme aus Sicht der Stadtentwicklung zu begrüßen; erkennbare Konflikte für stadtplanerische Belange bestünden nicht.

Mit Schreiben vom 19. März 1997 teilte die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr der Anhörungsbehörde u.a. mit, dass dem Abbau des beschränkten Bahnübergangs Kuhwaldweg nicht zugestimmt werde. Bei der gegebenenfalls durchzuführenden Modernisierung handelte es sich um eine reine Rationalisierungsmaßnahme, für die dem Kläger, dem Land B., keine Kosten entstünden.

Die Beigeladene erklärte sich in ihren Gegenäußerungen bereit, die vom Polizeipräsidenten in B. geforderten Wendekehren als notwendige Folgemaßnahmen des Vorhabens anzulegen; die von der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr erhobene Forderung, den Bahnübergang zu erhalten, ohne dass dem Kläger Kosten entstünden, wurde indessen zurückgewiesen.

Die Gegenäußerungen der Beigeladenen wurden den Trägern öffentlicher Belange, die Stellungnahmen abgegeben hatten, bzw. privaten Einwendern mit Schreiben der Anhörungsbehörde vom 13. August 1997 übersandt. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, dass von einem Erörterungstermin gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 4 AEG abgesehen werde. Es werde deshalb Gelegenheit zu einer abschließenden schriftlichen Äußerung bis zum 3. September 1997 gegeben.

Mit Schreiben vom 8. September 1997 teilte das Tiefbauamt des Bezirks C. abschließend mit, dass die bezirkliche Forderung nach Aufrechterhaltung einer Fuß- bzw. Radwegverbindung am bisherigen Bahnübergang R.weg nach wie vor Bestand habe.

Am 10. Dezember 1997 erließ das Eisenbahn-Bundesamt den streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss. Die vom Bezirksamt C. geäußerten Bedenken gegen die ersatzlose Auflassung des Bahnübergangs R.weg wurden zurückgewiesen. Der Bahnübergang R.weg werde geschlossen, wobei an beiden Seiten Wendehämmer angeordnet würden. Die Schließung des Bahnübergangs finde ihre Rechtfertigung in der Zielsetzung des Vorhabens, die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und die sichere Abwicklung des Eisenbahnbetriebes unter besonderer Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung auf der Bahnlinie zu verbessern. Darüber hinaus stellten Bahnübergänge trotz bestmöglicher technischer Sicherung Gefahrenpunkte im Verkehr dar, so dass es auch einer verkehrspolitischen Zielsetzung entspreche, Bahnübergänge möglichst zu beseitigen. Eine Ersatzmaßnahme in Form einer Überführung für Fußgänger und Radfahrer sei nicht vorgesehen worden, da der R.weg kein wichtiger Verkehrsweg sei, durch dessen Schließung die Funktionsfähigkeit des vorhandenen Wegenetzes nachhaltig gestört werde. Die Umwegebeziehungen für Pkw, Fahrradfahrer und Fußgänger seien nicht so erheblich, dass von einer schweren Störung gesprochen werden könne. Das Interesse einiger weniger Anlieger an einer kurzen fußläufigen Verbindung habe daher im Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Relation zurücktreten müssen.

Die übrigen Verkehrsteilnehmer seien in ihren Interessen noch weniger berührt, da Fahrrad- bzw. Autofahrer ohne weiteres andere Übergangsmöglichkeiten nutzen könnten. Nach

allem habe der Bahnübergang ersatzlos aufgelassen werden können.

Gegen den dem Bezirksamt C. am 6. Januar 1998 übersandten Planfeststellungsbeschluss hat dieses namens des Klägers am 5. Februar 1998 Klage zum Bundesverwaltungsgericht erhoben und diese am 19. März 1998 im Wesentlichen wie folgt begründet:

Mit der Klage werde beanstandet, dass eine Unter- oder Überführung des R.weges für Fahrräder, Fußgänger und Behindertenfahrzeuge nicht vorgesehen sei. Insofern greife das Vorhaben nicht nur in ein vorhandenes, sondern auch in ein planungsrechtlich festgelegtes Wegenetz ein. Der R.weg gehöre zu einem überörtlichen System von Wander- und Fahrradwegen, das durch die Schließung des Bahnübergangs nachhaltig gestört werde. Gleichzeitig sei dieses Wegenetz Bestandteil von Planungen, die als Ziele der Landes- und Bezirksplanung die innerstädtische Verbindung von Grün- und Erholungsflächen in dem außerordentlich dicht besiedelten Bereich im Nordwesten B. vorsähen. So sei die Nutzung des R.weges durch Fahrradfahrer und Fußgänger im Landschaftsplan M.berg vorgesehen, dessen Aufstellung das Bezirksamt am 8. September 1992 beschlossen habe. Mit diesem werde die bereits im Flächennutzungsplan 1994 zwischen den Waldgebieten um den Gr. M.see und L.see im Osten über B.-Mitte und T. nach S. im Westen festgelegte Grünverbindung an den Ufern der S. und des L.kanals nach Südwesten in die Waldgebiete des G.walds fortgeführt. Die bislang bestehende Radwegeverbindung Ti. bzw. S.garten – S. – R.park – M.teich werde mit der Schließung des Bahnübergangs unterbrochen. Die dadurch erforderlichen Umwege seien unzumutbar.

Der Kläger meint, die im Rahmen der Behördenbeteiligung vor Ablauf der Einwendungsfrist abgegebenen Stellungnahmen des Stadtplanungsamts C. vom 28. Februar 1997 und der Straßenverkehrsbehörde vom 19. Februar 1997 seien Einwendungen im Rahmen der Betroffenenanhörung gleichzusetzen. Er sei deshalb mit seinen Einwendungen gegen die ersatzlose Schließung des Bahnübergangs R.weg nicht präkludiert.

Er ist der Ansicht, seine Klagebefugnis folge aus seinen in der Klagebegründungsschrift vorgetragene Landschafts-, Flächennutzungs- und Radverkehrsplanungen, die durch die ersatzlose Schließung des Bahnübergangs beeinträchtigt würden. Zusätzlich verweist er auf einen in seinem Auftrag von zwei privaten Gutachterbüros erarbeiteten, bereits in der genannten Stellungnahme des Stadtplanungsamts erwähnten Arbeitsbericht der Bereichsentwicklungsplanung vom Mai 1991, in dem u.a. der Rückbau des R.weges zur Anliegerstraße für die Kleingärten und in diesem Zusammenhang die Aufhebung des höhengleichen Bahnübergangs und seine Ersetzung durch eine Über- oder Unterführung für Fußgänger und Radfahrer vorgeschlagen wird.

Darüber hinaus ergebe sich seine Klagebefugnis bereits aus einem Eingriff der Beklagten in die dem Kläger zustehenden Rechte zur Ausübung der Straßenbaulast und Straßenaufsicht. Durch den Planfeststellungsbeschluss würden ihm Maßnahmen auferlegt, die er so niemals hätte treffen wollen. Auch seine zur Straßenbaulast gehörenden Rechte zur Bestimmung von Inhalt und Umfang der Verkehrsfunktion seiner Straßen werde durch den Planfeststellungsbeschluss berührt, da er den Ruhwaldweg gerade nicht zu einer Sackgasse für alle Verkehrsteilnehmer werden lassen möchte.

Der Kläger beantragt, die Beklagte zu verpflichten, an der Kreuzung zwischen dem planfestgestellten Vorhaben und dem R.weg eine Straßenunterführung bzw. Straßenüberbrückung für Fußgänger und Fahrradfahrer festzusetzen.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie äußert Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage unter den Gesichtspunkten der Klagebefugnis und des Rechtsschutzbedürfnisses. Jedenfalls sei die Klage unbegründet, weil der Kläger mit seinem Vorbringen nach § 20 Abs. 2 Satz 1 AEG ausgeschlossen sei. Unabhängig davon habe der Kläger keinen Anspruch auf die von ihm begehrte Planergänzung, weil die gewünschte Fuß- und Radwegeüberführung keine notwendige Folgemaßnahme des Vorhabens sei. Keinesfalls wäre der Kläger durch ein Unterbleiben dieser Maßnahme in eigenen Rechten verletzt.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls, die Klage abzuweisen.

Auch sie bezweifelt die Klagebefugnis des Klägers und hält die Klage für jedenfalls unbegründet, da der Kläger mit seinen Einwendungen ausgeschlossen und die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde zudem inhaltlich nicht zu beanstanden sei.

II. Die Klage ist zulässig.

Insbesondere ist der Kläger im Hinblick auf die der Sache nach auch geltend gemachte Beeinträchtigung seiner Rechte als Straßenbaulastträger gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.

Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Kläger ist mit seinen Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der Ablehnung der von ihm gewünschten Festsetzung einer Über- oder Unterführung für Fußgänger und Radfahrer an Stelle der bisherigen höhengleichen Kreuzung des R.weges gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 AEG ausgeschlossen. Denn er hat innerhalb der am 6. März 1997 abgelaufenen Einwendungsfrist keine Einwendungen im Sinne dieser Vorschrift erhoben.

Wie der erkennende Senat bereits mehrfach entschieden hat, gilt die allen durch ein planfestzustellendes Vorhaben Betroffenen mit dem Einwendungsausschluss auferlegte Mitwirkungslast uneingeschränkt auch für eine Gebietskörperschaft, die im Planfeststellungsverfahren als Behörde und damit als Trägerin öffentlicher Belange gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG zur Stellungnahme aufgefordert worden ist.

Die Betroffenenanhörung nach § 73 Abs. 4 VwVfG mit der Präklusion nach § 20 Abs. 2 Satz 1 AEG und die Behördenanhörung nach § 73 Abs. 2 VwVfG mit der Präklusionsmöglichkeit nach § 20 Abs. 2 Satz 3 AEG sind besondere Verfahrensschritte. Soweit ein Träger öffentlicher Belange durch das Vorhaben zugleich in eigenen Rechten betroffen ist und sich die Möglichkeit offenhalten will, diese Rechte notfalls im Klagewege geltend zu machen, muss er deshalb im Rahmen der Betroffenenbeteiligung frist- und formgerecht Einwendungen erheben (vgl. BVerwGE 104, 79 <81>; Beschlüsse vom 13. März 1995 - BVerwG 11 VR 5.95 - Buchholz 445.5 § 14 WaStrG Nr. 3 S. 9, vom 18. September 1995 - BVerwG 11 VR 7.95 - Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 13 S. 9 f. und vom 9. Februar 1996 - BVerwG 11 VR 45.95 - NVwZ 1996, S. 1021 <1022>; Gerichtsbescheid vom 27. Dezember 1995 - BVerwG 11 A 24.95 - Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 4). Die vor Ablauf der Einwendungsfrist bei der Anhörungsbehörde eingegangenen Stellungnahmen des Klägers erfüllten nicht die Anforderungen, die danach an die Einwendung einer Gebietskörperschaft zu stellen sind.

Das Schreiben vom 28. Februar 1997 war erkennbar nicht als Betroffeneneinwendung des Landes B. formuliert, sondern beschränkte sich auf die Erklärung des Stadtplanungsamts C., als fachlich betroffene Stelle zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen, also auf eine bloße

Beteiligung im Rahmen der Behördenanhörung. Diese Beschränkung ergibt sich daraus, dass die Stellungnahme in ihrem Betreff ausdrücklich als "Stellungnahme der fachlich betroffenen Stellen" bezeichnet war und außerdem ebenso ausdrücklich auf das Schreiben der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr vom 13. Januar 1997 Bezug nahm; in diesem Schreiben war das Stadtplanungsamt wiederum ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass nach dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. September 1995 (a.a.O.) ein Träger öffentlicher Belange, der sich die Möglichkeit offenhalten möchte, der Planung zuwiderlaufende Belange notfalls im Klagewege geltend zu machen, sich im Rahmen der Betroffenenanhörung fristgerecht mit Einwendungen beteiligen müsse und dass die ausschließliche Beteiligung im Rahmen der Behördenanhörung nicht ausreichend sei. Unter diesen Umständen ist es ausgeschlossen, die ausdrücklich im Rahmen der Behördenanhörung abgegebene Stellungnahme des Stadtplanungsamts gleichwohl als Einwendung auszulegen. Dies gilt umso mehr, als andere Behörden des Klägers im Rahmen derselben Anhörung gänzlich abweichende teilweise auch zustimmende Stellungnahmen abgaben. Dementsprechend wurde die Stellungnahme des Stadtplanungsamts C. auch im Planfeststellungsbeschluss zutreffend nur als Stellungnahme eines Trägers öffentlicher Belange behandelt.

Auf die vom Polizeipräsidenten in B. in seiner Funktion als Straßenverkehrsbehörde abgegebene Stellungnahme vom 19. Februar 1997 kann schließlich schon deshalb nicht abgestellt werden, weil dieser keine eigenen Angelegenheiten der Stadt B., sondern lediglich die staatliche Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde wahrzunehmen hatte (vgl. hierzu BVerwG, Urteile vom 19. März 1976 - BVerwG VII C 71.72 - Buchholz 442.151 § 44 StVO Nr. 1 S. 3 und vom 29. Juni 1983 - BVerwG 7 C 102.82 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 13 S: 12).

Eine Beeinträchtigung der dem Kläger als Bundesland im Bereich des Straßenverkehrsrechts eingeräumten Vollzugshoheit (vgl. BVerwGE 92, 258 <259 f.>) hat dieser aber zu keiner Zeit geltend gemacht. Hierfür wäre im Übrigen das Bezirksamt C. von B. auch nicht vertretungsbefugt.

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

Hien Dr. Storost Vallendar  
Prof. Dr. Rubel Dr. Gerhardt

### **Beschluß**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 100 000 DM festgesetzt (5 13 Abs. 1 Satz 1 GKG; vgl. TZ. II. 33.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 1996, S. 563).

Hien Dr. Storost Vallendar