

Sachgebiete: Verwaltungsverfahrensrecht, Planfeststellungsrecht

ID: Lfd. Nr. 20/97

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 12.02.1997

Aktenzeichen: 11 A 62.95

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§ 73 Abs. 2 VwVfG , § 73 Abs. 4 VwVfG, § 20 Abs. 2 AEG,
Art. 36 BayGO, Art. 38 Abs. 1 BayGO,

Stichworte:

Planfeststellung ; Eisenbahn-Ausbaustrecke Zapfendorf - Ebensfeld; Einwendungen im
Verwaltungsverfahren; Erhebung der Einwendungen durch eine Gemeinde „bei sich selbst“;
Insichgeschäft; Schriftformerfordernis; eigenhändige Unterschrift des Ersten Bürgermeisters;
Präklusion

Leitsätze:

Eine Gemeinde kann gemäß § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG Einwendungen nicht nur bei der
Anhörungsbehörde, sondern auch bei sich selbst erheben. Die Einwendungen müssen in einer
innerhalb der Einwendungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift abgegebenen Erklärung des
gesetzlichen Vertreters der Gemeinde enthalten sein.

Urteil

- BVerwG 11 A 62.95 - vom 12. Februar 1997

In der Verwaltungsstreitsache des Marktes . . . , vertreten durch den Ersten Bürgermeister,
Klägers, _ _ _ _ hat der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche
Verhandlung vom 12. Februar 1997 durch den Vorsitzenden Richter am
Bundesverwaltungsgericht Dr. Diefenbach und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr.
Kugele, Kipp, Vallendar 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 wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluß für die Eisenbahnaus- und -neubaustrecke Nürnberg - Ebensfeld - Erfurt im Abschnitt Staffelstein, Baukilometer 15,1 bis Baukilometer 20,4 + 80 (Ausbau) und Baukilometer 0,0 bis Baukilometer 18,0 + 30 (Neubau). Die Strecke gehört zu den Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit".

Markt Za. liegt im Landkreis Bamberg zwischen Bamberg und Coburg. Am westlichen Rand der Ortsteile Za. und Un. östlich des Mains verläuft die Eisenbahnbestandsstrecke Nürnberg - Lichtenfels - Saalfeld - Jena. Durch beide Ortsteile zieht sich die Staatsstraße 2197. Im Abstand von knapp 1 km östlich verläuft die autobahnähnlich ausgebaute Bundesstraße 173. Der Flächennutzungsplan für den Ortsteil Za. sieht für das nördliche Ende dieses Ortsteiles die Nutzung als allgemeines Wohngebiet vor. Zur Umsetzung dieser Planungsabsicht wurde der Bebauungsplan Za. Nord I entwickelt, der rechtswirksam ist. Für das Gebiet knapp nördlich davon ist der Bebauungsplan Za. Nord II in Vorbereitung, der entsprechend dem Flächennutzungsplan ein allgemeines Wohngebiet ausweisen soll. Das Gewerbegebiet des Klägers befindet sich knapp westlich der Eisenbahnbestandsstrecke im Ortsteil Za. noch östlich des Mains. Im Ortsteil Za. existieren zur Zeit zwei höhengleiche, beschränkte Bahnübergänge, die die Staatsstraße 2197 mit dem Gewerbegebiet verbinden.

Der Planfeststellungsabschnitt beginnt im Süden am nördlichen Ende des Ortsteiles Za. des Klägers bei Baukilometer 15,1 der Eisenbahnbestandsstrecke. Nördlich von Ebensfeld, bei Baukilometer 20,4 der Bestandsstrecke, soll die Abzweigung des Neubauabschnitts in nördlicher Richtung erfolgen. Der Plan sieht im Ausbaustreckenabschnitt den westseitigen Anbau zweier Gleise an die bestehende zweigleisige Strecke vor.

Anfang 1992 wurde die Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH (PBDE) mit der Vorbereitung der Ausbau- und Neubaustrecke Nürnberg - Erfurt beauftragt. Im Dezember 1993 erfolgte auf Antrag der Beigeladenen die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens. Nach Auslegung der Planunterlagen und Ablauf der Einwendungsfrist übersandte der Erste Bürgermeister des Klägers mit Schreiben vom 15. März 1994 der Regierung von Oberfranken die bei dem Kläger eingegangenen Einwendungen. Dabei teilte er mit, der Markt Za. füge seine Bedenken/Einwendungen mit beiliegender Stellungnahme bei. Diese Stellungnahme wurde nach ihrem Kopf am 10. März 1994 vom Marktgemeinderat beschlossen und ist ihrerseits nicht unterzeichnet.

Inhaltlich rügte der Kläger eine fehlerhafte Abschnittsbildung, die für das Gesamtprojekt fehlende Planrechtfertigung, die Mißachtung der angespannten Verkehrssituation im Ortsteil Za., die Mißachtung der einschlägigen Überschwemmungsgebietsverordnung, unzulässige Eingriffe in seine Planungs- und Finanzhoheit sowie eine ungenügende Berücksichtigung seiner Belange als Eigentümer des Sportgeländes in Un..

Nach Erörterung der Einwendungen erließ die Beklagte am 18. Mai 1995 den Planfeststellungsbeschluß mit zahlreichen Nebenbestimmungen. Gegen diese Verwaltungsentscheidung richtet sich die Klage, mit der der Kläger die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, hilfsweise seine Ergänzung, begehrt.

Er macht geltend, seine Einwendungen im Verwaltungsverfahren fristgerecht erhoben zu haben. Die Einwendungen seien auf der Sitzung des Marktgemeinderates am 10. März 1994

beschlossen worden. Der Erste Bürgermeister habe das Protokoll über die Sitzung am 11. März 1994 unterzeichnet. Die Stellungnahme sei am selben Tage von dem zuständigen Verwaltungsbeamten zu den anderen beim Kläger eingegangenen Einwendungen gegen das Projekt genommen und dann am 15. März 1994 mit diesen zusammen an die Regierung von Oberfranken abgesandt worden.

Inhaltlich beruft der Kläger sich darauf, der Planfeststellungsbeschuß sei verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Die Abschnittsbildung sei unvertretbar. Indem der Planfeststellungsabschnitt am nördlichen Ende des Ortsteiles Za. beginne, blieben Verkehrskonflikte im Zusammenhang mit den beschränkten Bahnübergängen ungelöst. Auch werde er - so meint der Kläger - unzulässig in verschiedene Planfeststellungsverfahren hineingezogen. Der angefochtene Beschluß verstoße weiterhin gegen zwingendes Recht, weil er sich über die Überschwemmungsgebietsverordnung für das Maintal im Landkreis Lichtenfels hinwegsetze.

Der Kläger beruft sich auf sein Eigentum an Teilen des Sportgeländes im Ortsteil Un.. Er rügt in diesem Zusammenhang, daß die Planung für die Westseite der beiden Neubaugleise keine Lärmschutzwand vorsehe. Die Lärmschutzwände, die zwischen den Neubau- und den Bestandsstreckengleisen sowie an der Ostseite der Trasse vorgesehen seien, könnten nicht als ausreichend angesehen werden. Ein vernünftiger Spiel- und Trainingsbetrieb auf den Sportplätzen werde unmöglich gemacht. Schließlich werde seine Finanz- und Planungshoheit nicht ausreichend beachtet. Bei einer Realisierung der Planung könne auf Teilen des Gebietes für den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan Za. Nord II kein allgemeines Wohngebiet mehr vorgesehen werden. Bereits der wirksame Flächennutzungsplan weise aber eine solche Nutzung aus. Dies habe beachtet werden müssen. Zudem werde das Vorhaben bei seiner Verwirklichung zu untragbaren Finanzaufwendungen für die Gemeinde führen.

Der Kläger beantragt,

den Planfeststellungsbeschuß der Beklagten für den Planfeststellungsabschnitt Staffelstein vom 18. Mai 1995 aufzuheben,

hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, notwendige Schutzauflagen bezüglich des geplanten Baugebietes Nord II in der Gemarkung Za. und bezüglich des Sport- und Freizeitgeländes in der Gemarkung Un. vorzunehmen, so daß der Lärmgrenzwert für ein Wohngebiet erreicht werde.

Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

Sie verteidigen den angefochtenen Beschluß und meinen, der Kläger sei mit seinen Einwendungen präkludiert, weil das Einwendungsschreiben erst nach Ablauf der Einwendungsfrist, nämlich am 18. März 1994, bei der Anhörungsbehörde eingegangen sei. Die Beklagte macht darüber hinaus geltend, daß der Einwendungsschriftsatz nicht unterzeichnet sei.

Aufgrund Beweisbeschlusses vom 11. Juni 1996 hat der Berichterstatter die Sache am 29. Juli 1996 vor Ort mit den Beteiligten erörtert.

II.

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Kläger kann die Aufhebung oder Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses nicht beanspruchen, weil er mit allen Einwendungen, die er gegen die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung anführt, gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 AEG ausgeschlossen ist. Die Einwendungen sind nicht ordnungsgemäß innerhalb der gesetzlichen Einwendungsfrist des § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG erhoben worden.

Die allen 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. 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. Eine Stellungnahme im Rahmen der Behördenbeteiligung reicht dazu jedenfalls dann nicht aus, wenn diese Stellungnahme erst nach Ablauf der Einwendungsfrist bei der Behörde eingeht (vgl. BVerwG, Gerichtsbescheid vom 27. Dezember 1995 - BVerwG 11 A 24.95 - Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 4 = UPR 1996, 226).

Danach mußte der Kläger zur Wahrung einer klagefähigen Rechtsposition seine Einwendungen gegen den Plan gemäß § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde erheben. Dies ist nicht geschehen.

Nachdem die Auslegungsfrist nach § 73 Abs. 3 VwVfG am 28. Februar 1994 abgelaufen war, begann die zweiwöchige Einwendungsfrist am 1. März 1994 um Null Uhr (§ 31 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 187 Abs. 2 Satz 1 BGB) und endete mit dem 14. März (Montag) 1994 (§ 31 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 188 Abs. 2 Alt. 2 BGB). Innerhalb dieser Frist hat der Kläger bei der Anhörungsbehörde keine Einwendungen vorgebracht. Die "Stellungnahme des Marktes Za., beschlossen vom Marktgemeinderat in seiner Sitzung am 10.3.1994" ist - mit einem Anschreiben des Ersten Bürgermeisters des Klägers vom 15. März 1994 - erst am 18. März 1994 bei der Anhörungsbehörde eingegangen.

Der Kläger hat aber auch versäumt, bei der Gemeinde, also bei sich selbst, innerhalb der Frist Einwendungen formgerecht zu erheben. Nach der Darstellung des Klägers, an der zu zweifeln für den Senat kein Anlaß besteht, ist die vom Gemeinderat beschlossene Stellungnahme am 11. März 1994 - also vor Ablauf der Einwendungsfrist - zu den anderen Einwendungen genommen worden, die bei dem Kläger bis dahin eingereicht worden waren. Die Erhebung gemeindlicher Einwendungen bei der Gemeinde selbst ist von § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG gedeckt. Da die Vorschrift ohne Einschränkung bestimmt, daß Einwendungen auch bei der Gemeinde erhoben werden können, gilt dies für alle Einwendungsberechtigten einschließlich der Gemeinde. Dem steht nicht entgegen, daß die Erhebung gemeindlicher Einwendungen bei der Gemeinde selbst ein "Insichgeschäft" darstellt; denn der Gesetzgeber ist nicht gehindert, Insichgeschäfte zu gestatten.

Die Einwendungen des Klägers sind jedoch nicht, wie § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG verlangt, "schriftlich oder zur Niederschrift" eingelegt worden. Zur Schriftform gehört nämlich

grundsätzlich die eigenhändige Unterschrift (vgl. z.B. BVerwGE 81, 32 <33>); diese fehlt auf der Stellungnahme des Klägers. Dem Schriftformerfordernis ist auch, nicht dadurch genügt worden, daß der Erste Bürgermeister - nach seiner Darstellung in der mündlichen Verhandlung - am 11. März 1994 das Protokoll über die Sitzung des Marktgemeinderates vom 10. März 1994 unterzeichnet hat. Mit der Beschlußfassung in der Sitzung des Rates und mit ihrer Protokollierung war zwar der interne Willensbildungsprozeß beim Kläger abgeschlossen, eine Einwendung aber noch nicht erhoben. Wie bei jeder Willenserklärung im Namen der Gemeinde bedurfte es hierzu noch des Vollzuges durch den Ersten Bürgermeister als dazu nach Art. 36, 38 Abs. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung vom 6. Januar 1993 (BayGVBl S. 65) berufenen Vertreter, wobei das Formerfordernis des § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG zu beachten war. Eine solche Umsetzung des Beschlusses durch eine vom Ersten Bürgermeister (bzw. von einem für ihn zeichnungsberechtigten Bediensteten) eigenhändig unterschriebene oder zur Niederschrift abgegebene Erklärung ist innerhalb der Einwendungsfrist nicht erfolgt.

Sie war hier auch nicht ausnahmsweise verzichtbar (vgl. dazu BVerwGE 58, 359 <365 ff.>; 81, 32 <34 ff.>). Das vom Rat am 10. März 1994 beschlossene, nicht unterzeichnete Stellungnahmeschreiben ließ nicht etwa aufgrund sonstiger Anhaltspunkte erkennen, daß es vom Ersten Bürgermeister als dem gesetzlichen Vertreter der Gemeinde herrührte und mit dessen Willen innerhalb der Frist zu den gesammelten Einwendungen gelangt war. Bei dieser Beurteilung ist auch zu berücksichtigen, daß die Erhebung gemeindlicher Einwendungen bei der Gemeinde selbst ein Insichgeschäft ist und daß insoweit - wie allgemein bei derartigen Geschäften (vgl. dazu z.B. BGH, NJW 1980, 932 <933>; 1991, 1730) - im Interesse der Rechtssicherheit gewisse Anforderungen an die Publizität gestellt werden müssen. Damit wäre es nicht vereinbar, bei den Gegebenheiten des vorliegenden Falles die Unterschrift des gesetzlichen Vertreters des Klägers für entbehrlich zu halten.

Sind die Einwendungen demnach innerhalb der Frist nicht formgerecht erhoben worden, so bedarf keiner Entscheidung, ob ein ordnungsgemäß unterzeichnetes Einwendungsschreiben zusätzlich mit einem Eingangsstempel oder Eingangsvermerk des Klägers zu versehen gewesen wäre, um den fristgerechten Eingang eindeutig zu dokumentieren.

Gründe für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32 Abs. 1 VwVfG) sind vom Kläger nicht geltend gemacht worden. Sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Der Kläger wußte durch seine eigene Bekanntmachung von dem Formerfordernis und hatte keinen Grund für die Annahme, hierauf verzichten zu können, wenn er bei sich selbst Einwendungen fristwährend erheben wollte.

Die Versäumung der Frist des § 73 Abs. 4 VwVfG hat zur Folge, daß die Einwendungen, auf die der Kläger sich zur Begründung seiner Klageanträge bezieht, gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 AEG ausgeschlossen sind. Mit der dort vorgesehenen materiellen Präklusion sind die Einwendungen in der Sache verwirkt, so daß der Kläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine klagefähige Rechtsposition hat (vgl. BVerwG, Beschluß vom 12. Februar 1996 - BVerwG 4 A 38.95 - UPR 1996, 236).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Diefenbach, Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kugele ist wegen Urlaubs verhindert, seine Unterschrift beizufügen, Dr. Diefenbach, Kipp, Vallendar, Dr. Rubel

Beschluß

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 100 000 DM festgesetzt (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG i.V.m. Ziff. 33.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Fassung 1996 <NVwZ 1996, 563>).

Dr. Diefenbach, Kipp, Vallendar.