

## Beteiligungs- und Klagerechte in der Planfeststellung

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück und  
Oberregierungsrat *Willi E. Probstfeld*, Koblenz

*Århus-Konvention zahlreiche Vorgaben für die Beteiligungserfordernisse und die Klagerechte der Öffentlichkeit und der Verbände in der Planfeststellung. Vor dem Hintergrund der europarechtlichen und deutschen Regelungen behandelt Beitrag die Frage, wie in der Praxis mit der Beteiligung und den Klagerechten verfahren werden kann.*

In fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren,<sup>1</sup> bei Plangenehmigungen,<sup>2</sup> und in Fällen von unwesentlicher Bedeutung<sup>3</sup> stellen sich oft Beteiligungsfragen. Derartige Ansprüche auf rechtliches Gehör ergeben sich im privaten Bereich nicht nur aus Anliegerrechten. Auch unterhalb der Schwelle von möglichen Rechtsbeeinträchtigungen können Belange berührt sein und Beteiligungserfordernisse ausgelöst werden. Im öffentlichen Bereich ist die Ermittlung und Zuordnung der berührten öffentlichen Belange von Bedeutung. Eine gesonderte Betrachtung ist bei den anerkannten Naturschutzvereinen und weiteren Vereinen erforderlich.

### I. Vorgaben aus der Århus-Konvention und aus dem Europarecht

Vorgaben für die Beteiligung der Öffentlichkeit ergeben sich auch aus dem UN ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten (**Århus-Konvention**). Diese wurde im Jahre 1998 in der dänischen Kleinstadt Århus von allen EG-Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet und ist am 30.10.2001 in Kraft getreten.

Die Konvention hat weit reichende Folgen für das Umweltrecht und beruht auf einem Dreisäulenmodell: Die Vertragsparteien verpflichten sich darin, das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen (Säule 1), auf Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren (Säule 2) und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Säule 3) zu gewährleisten.

Die Århus-Konvention wird durch drei EU-Richtlinien und eine Verordnung umgesetzt: Die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG, Die Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Entwurf) und die Verordnung über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Konvention auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft (Entwurf). Die Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Plänen und Programmen und zur Änderung der UVP- und der IVU-Richtlinie sind bereits in Kraft getreten. Die Umweltinformationsrichtlinie wurde durch die Novellierung des Umweltinformationsgesetzes umgesetzt. Durch das Umweltinformationsgesetz 2005 werden alle Stellen der öffentlichen Verwaltung zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichtet. Die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Plänen und Programmen war bis Juni 2005 in nationales Recht umzusetzen. Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ist es, das Recht auf Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten sowie den Zugang zu Gerichten in den umweltrechtlichen Verfahren zu eröffnen, in denen Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit vorgesehen sind. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sieht zu diesem Zweck eine eingeschränkte Verbandsklage für Umweltverbände vor. Die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie erfolgt durch das Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) und das Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Zudem liegen die Vorschläge der Kommission für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und für eine Verordnung über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Konvention auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft vor. Mit dem Richtlinien- und dem Verordnungsvorschlag der Kommission soll das Verbandsklagerecht für Umweltverbände eingeführt werden. Das Verbandsklagerecht soll auf alle wichtigen Bereiche des Umweltrechts ausgeweitet werden.

Durch die weitere Änderung der UVP-Richtlinie mit Inkrafttreten der Richtlinie 2003/35/EG im Jahre 2003 sind die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bei UVP-pflichtigen Verfahren erweitert worden.<sup>4</sup> Nach Art. 6 II UVP-Richtlinie wird die Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeignetem Wege, wie durch elektronische Medien, soweit diese zur Verfügung stehen, frühzeitig im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren, spätestens jedoch, sobald die Informationen nach vernünftigem Ermessen zur Verfügung gestellt werden können, über den Inhalt des Genehmigungsantrags und weitere sachdienliche Angaben informiert (Art. 6 II UVP-Richtlinie). Zugleich sind der betroffenen

---

<sup>1</sup> *Stüer* ist im Nebenamt Richter am Amtsgericht für das Land NRW und lehrt an den Universitäten Münster und Osnabrück das Bau- und Fachplanungsrecht sowie Umweltrecht und Kommunalrecht. *Probstfeld* ist in der Abteilung Planfeststellung beim Landesbetrieb für Straße und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz tätig. Er hat zu dem Thema des Beitrags am 30.11.2004 einen Vortrag beim VSVI-Seminar in Emmelshausen/Hunsrück gehalten.

<sup>2</sup> § 17 Ia FStrG.

<sup>3</sup> § 17 II FStrG.

<sup>4</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.5.2003 die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. vom 25.6.2003, Nr. L 156, S. 17.

Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens weitere Informationen über das Projekt zur Verfügung zu stellen. Die betroffene Öffentlichkeit erhält frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungen zu beteiligen. Es müssen zum Zeitpunkt der Beteiligung die Optionen noch offen sein (Art. 6 IV UVP-Richtlinie). Die Öffentlichkeitsbeteiligung muss durch Information und Stellungnahmemöglichkeit (beispielsweise durch eine Anhörung) effektiv gestaltet werden (Art. 6 V UVP-Richtlinie). Dabei muss der Öffentlichkeit ein ausreichender Zeitraum für die Beteiligung eingeräumt werden (Art. 6 VI UVP-Richtlinie). Hat ein Projekt voraussichtlich Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat, ist dieser mit den entsprechenden Informationen in einem Konsultationsverfahren zu beteiligen (Art. 7 UVP-Richtlinie). Die Einzelheiten der Beteiligung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt. Die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 8 UVP-Richtlinie). Die von der Behörde getroffene Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist der Öffentlichkeit mit Angaben über (1) den Inhalt der Entscheidung und ggf. die mit der Entscheidung verbundenen Bedingungen, (2) der wesentlichen Entscheidungsbegründung und (3) erforderlichenfalls einer Beschreibung der Vermeidungs-, Minderungs- oder Kompensationsmaßnahmen bekannt zu geben (Art. 9 UVP-Richtlinie).

Zudem werden in der Tendenz die Klagerechte der Öffentlichkeit und der Verbände erweitert. Nach Art. 10a UVP-Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Die Mitgliedstaaten haben hier einen gewissen Entscheidungsspielraum. Sie legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können. Auch können sie in einem gewissen Rahmen bestimmen, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt. Allerdings sind die Mitgliedstaaten zugleich auf das Ziel eines weiten Zugangs der Öffentlichkeit zu Gericht verpflichtet. Das Interesse der anerkannten Verbände gilt dabei als ausreichendes Interesse, das zur einer gerichtlichen Prüfung berechtigt. Die Verfahren müssen fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten müssen der Öffentlichkeit im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung stellen.

## II. Umsetzung durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Der Umsetzung der zweiten und dritten Säule der Århus-Konvention dient das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz<sup>5</sup> und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.<sup>6</sup> Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ändert das UVPG und das BImSchG mit dem Ziel einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung. Zudem wird der Sprachgebrauch an die Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie angepasst. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz besteht aus den Änderungen des UVPG, des BImSchG, der 9. BImSchV, der AtVfV, des DüngMG, des FlurbG und des BauGB sowie des Gesetzes über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Batterieprogrammen. Die Beteiligungsvorschriften betreffen Pläne und Programme, die nicht bereits einer Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen, sowie Verfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen nach der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie. Die gerichtliche Kontrolle eines Vorprüfungsverfahrens soll darauf beschränkt werden, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben des § 3c UVPG durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist (§ 3a S. 4 UVPG-E). Hierdurch wird eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle ermöglicht. Die Regelung berücksichtigt zugleich das Urteil des *EuGH*<sup>7</sup>, wonach „eine Entscheidung der zuständigen nationalen Behörde, nach der ein Projekt aufgrund seiner Merkmale keiner UVP unterzogen zu werden braucht, alle Angaben enthalten muss, die erforderlich sind, um kontrollieren zu können, dass sie auf eine angemessene, den Anforderungen der UVP-Richtlinie entsprechende Vorprüfung gestützt ist. Zudem sind die Durchführung und das Ergebnis der Vorprüfung zu dokumentieren (§ 3c I UVPG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 UVPG findet auf der Grundlage einer Bekanntmachung statt, die entsprechende Informationen enthalten muss (§ 9 Ia UVPG). Die Unterlagen nach § 6 UVPG sowie die wichtigsten Berichte und Empfehlungen der Behörden sind offen zu legen (§ 9 Ib UVPG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung im vorgelagerten Verfahren wird entsprechend angepasst (§ 9 III UVPG). Dasselbe gilt für die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 9a, 9b UVPG). Zudem wird durch eine Ergänzung klargestellt, dass die Linienbestimmung nach § 16 I BFStrG<sup>8</sup> und nach § 13 I WaStrG sowie das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden kann (§§ 15 V, 16 VI UVPG-E). Weitere Änderungen betreffen das BImSchG. Hier wird das Offenlageverfahren im Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG entsprechend erweitert. Auch bei einer Änderung der Genehmigung für Anlagen nach § 10 BImSchG soll eine Offenlage der Unterlagen erfolgen, wenn durch den Erlass einer nachträglichen Anordnung Grenzwerte für Emissionen neu festgelegt werden sollen (§ 17 Ia BImSchG). Bei der Aufstellung oder Ände-

<sup>5</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), Referentenentwurf vom 21.2.2005.

<sup>6</sup> Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umweltrechtsbehelfsgesetz), Referentenentwurf v. 21.2.2005.

<sup>7</sup> *EuGH*, Urt. v. 10.6.2004 – C 87/02 – Kommission gegen Italien.

<sup>8</sup> Zur Linienbestimmung Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005 Rdn. 2765, 3014, 3494, 3949.

rung der Luftreinhaltepläne<sup>9</sup> findet ebenfalls eine Öffentlichkeitsbeteiligung statt (§ 47 Va BImSchG). Ist eine Umweltprüfung durchzuführen, erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung. Bei einer Bauleitplanung mit grenzüberschreitenden Auswirkungen ist auf die grenzüberschreitende Beteiligung bei der Bekanntmachung hinzuweisen (§ 4a V 3 BauGB-E. Der unterlassene Hinweis hat für die Wirksamkeit des Bauleitplans entsprechende Auswirkungen (§ 214 I 1 Nr. 2 BauGB-E).

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (URG) dient der Umsetzung der Århus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie vor allem im Hinblick auf den Zugang zu Gerichten. Das Gesetz bezieht sich auf Vorhaben, die nach dem UVPG, dem BBergG oder landesrechtlichen Vorschriften UVP-pflichtig sind, dem großen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach der 4. BImSchV unterliegen oder nach dem §§ 2, 7 I WHG bzw. § 31 KrW-AbfG (für Deponien) einer Planfeststellung bedürfen. Ein anerkannter Naturschutzverein oder ein anderer Verein, der nicht nur vorübergehend vorwiegend Ziele des Umweltschutzes fördert, kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben (§ 1 I 1 URG-E) oder deren Unterlassen einlegen. Der Verein muss geltend machen, dass die ergangene oder unterlassene Entscheidung Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, widerspricht, der Verein in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt wird, zur Mitwirkung im Verfahren berechtigt war und sich in der Sache geäußert hat oder daran gehindert worden ist. Mit nicht vorgetragenen Einwendungen ist der Verein im Gerichtsverfahren ausgeschlossen (§ 2 IV URG-E). Der Rechtsbehelf ist begründet, wenn die Entscheidung oder deren Unterlassen gegen dem Umweltschutz dienende Rechtsvorschriften verstößt und dadurch der Verein in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt wird. Bei Bebauungsplänen für UVP-pflichtige Vorhaben ist der Rechtsbehelf unter den gleichen Voraussetzungen begründet (§ 2 VI URG-E). Für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte, die sich auf UVP-pflichtige Vorhaben nach § 1 I URG-E beziehen, soll es in bestimmten Fällen im Gegensatz zu § 46 VwVfG auf die Kausalität des Verfahrensfehlers für das Ergebnis nicht mehr ankommen. Vielmehr kann der in seinen Rechten Betroffene auch dann erfolgreich rügen, dass wesentliche Verfahrensfehler verletzt worden sind, wenn der Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Wesentlich ist ein Verfahrensfehler, wenn eine nach den gesetzlichen Vorschriften erforderliche UVP nicht durchgeführt worden ist oder eine erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit unterblieben ist. Auch ist danach wesentlich, wenn einer oder mehrere Verfahrensschritte der UVP nicht durchgeführt worden ist. Hierzu gehören die Vorlage der entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (§ 6 UVPG), die Beteiligung anderer Behörden (§ 7 UVPG), die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 8, 9a UVPG), die Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 9 UVPG), oder die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG. Entsprechendes gilt für bergrechtliche Verfahren oder Verfahren auf entsprechender landesrechtlicher Grundlage. Für UVP-pflichtige und planfeststellungsersetzende Bebauungspläne verbleibt es bei den Regelungen in §§ 214, 215 BauGB.

### III. Die Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und deren Rechtsschutzmöglichkeiten ist vor dem Hintergrund unterschiedlicher Betroffenheiten zu sehen. So wird bereits im europäischen Richtlinienrecht zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit unterschieden. In ihren Rechten Betroffene haben ggf. qualifizierte Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten.

Auf Privatpersonen bezogen gibt es auch in den fachgesetzlichen Grundlagen innerhalb des Betroffenenbegriffs die Bezeichnungen: „Belange berührt“, „Rechte beeinflusst“ oder „Rechte beeinträchtigt.“ Der erste Begriff umfasst dabei im weiteren Sinne schon einfache Interessen und betrifft einen sehr weiten Personenkreis, der allerdings von so genannten „Jederman-Einwendungen“ abzugrenzen ist. Belange im engeren Sinne sind dagegen abwägungsrelevanter. In beiden Fällen kann es im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten, einen Betroffenenkreis exakt zu bestimmen. Anders verhält es sich bei „Rechtsbeeinflussungen“ oder „Rechtsbeeinträchtigungen“. Dieser Kreis ist enger und in aller Regel auch klarer bestimmbar. Die stärkste Form von Rechtsbeeinträchtigungen sind Grundstücksinanspruchnahmen. Aber auch unterhalb dieser Schwelle können sich Rechtsbeeinträchtigungen ergeben.

Die Beteiligungserfordernisse im privaten Bereich werden deutlicher, wenn Klarheit über die Rechtsposition der Anlieger besteht. Diese Fragen sind aber auch schon bei der Planaufstellung von Bedeutung. Dies gilt nicht nur in Planfeststellungsverfahren, sondern auch im Rahmen von Plangenehmigungen und Fällen von unwesentlicher Bedeutung, in denen auf das Einvernehmen mit Privatbetroffenen hingearbeitet wird. Die Kenntnis über die Stellung, d. h. die Rechte und Belange der Anlieger, deren Zuordnung und richtige Einschätzung ihrer Tragweite ermöglicht zutreffende Schlussfolgerungen mit entsprechenden planerischen Konsequenzen. Zur weiteren Beurteilung ist zunächst die von dem Verfasser Stüer konzipierte Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide hilfreich<sup>10</sup>.

#### a) Einfache Belange

An der Basis stehen einfache Belange, also von der jeweiligen Planungsentscheidung betroffene einfache Interessen. Sie vermitteln keine Klagebefugnis gegenüber einem Planfeststellungsbeschluss oder einer Plangenehmigung. Als Beispiel sind

<sup>9</sup> S. Rdn. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2003, Rdn. 1098, 2779, 2898.

<sup>10</sup> Stüer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 2002, Rdn. 719 ff

Bewohner eines Ortes zu nennen, die sich allgemein dagegen wenden, dass sie infolge der Schließung einer Einmündung geringe Umwege fahren müssen.

### b) Abwägungserhebliche Belange

Auf einer darüber liegenden Stufe stehen die abwägungserheblichen Belange<sup>11</sup>. Die Planung hat alle mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange in die Abwägung einzustellen. Insofern besteht ein Recht auf Abwägung der eigenen abwägungserheblichen Belange. Fehlgewichtungen führen nur dann zur Rechtswidrigkeit der Planung, wenn sie offensichtlich sind und sie sich auf das Abwägungsergebnis ausgewirkt haben. Ein Anfechtungsantrag in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren kann nur dann erfolgreich sein, wenn durch die Fehlgewichtung der abwägungserheblichen Belange die gesamte Rechtsschutzpyramide einstürzt. Beispiele: Ein Hauseigentümer beklagt, dass ein Straßendamm in seiner Nähe zu einem Verlust an Fernsicht führt und damit sein Anwesen an Wert verliert. Es handelt sich hierbei nicht um eine Rechtsbeeinträchtigung, da es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kein Recht auf die Beibehaltung einer Fernsicht gibt und Eigentümer stets mit Veränderungen ihrer Umgebung rechnen müssen.<sup>12</sup> Tankstellen oder Gaststättenbetriebe im innerörtlichen Bereich müssen Umsatzeinbußen etwa infolge eines geringeren Verkehrsaufkommens durch den Bau einer Umgehungsstraße hinnehmen. Hierbei handelt es sich um die klassischen von der Rechtsprechung schon sehr früh klargestellten Fälle, nach denen kein Recht auf die Beibehaltung eines günstigen Verkehrsaufkommens besteht. Gleichwohl sind derartige Beeinträchtigungen in Planungsverfahren abwägungserheblich. Oft beklagen Landwirte infolge eines Straßenbauvorhabens Verschlechterungen im landwirtschaftlichen Wegenetz und tragen damit verbundene Betriebsnachteile vor, oder Anlieger einer Ortsdurchfahrt wenden sich gegen Lärmauswirkungen, die jedoch unterhalb der einschlägigen Immissionsgrenzwerte liegen. In all diesen Fällen ist eine verwaltungsgerichtliche Klagebefugnis und damit ein Einstieg in eine mögliche verwaltungsgerichtliche Prüfung nicht ausgeschlossen, wenngleich es sich eher um schwache Rechtspositionen handelt.

### c) Betroffene Rechte

Auf einer weiteren Stufe darüber stehen die rechtlich geschützten Belange, also solche Betroffenheiten, die wehrfähig sind und ebenfalls eine Klagebefugnis i.S. des § 42 II VWGO begründen.<sup>13</sup> In Rechte darf die Planung nur eingreifen, wenn der Eingriff durch Schutzaufgaben ausgeglichen wird. Ist dies unzulässig oder mit dem Vorhaben nicht vereinbar, besteht ein Entschädigungsanspruch. Dies gilt etwa bei Zufahrtsbeeinträchtigungen. Der sogenannte „Kontakt nach außen“ ist ein rechtlich geschützter Belang. Dies gilt sowohl innerorts als auch außerorts. Außerhalb der Ortsdurchfahrtsgrenzen sind gfs. Sondernutzungsrechte zu beachten. Wenn straßenbaubedingte Änderungen oder gar Schließungen notwendig sind, muss ein angemessener Ersatz hergestellt werden und notfalls eine Entschädigung erfolgen. Zu den rechtlich geschützten Belangen gehört auch der Schutz vor Lärmauswirkungen, die die in der 16. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes festgelegten Immissionsgrenzwerte überschreiten. Das Bundesimmissionsschutzgesetz sieht in diesen Fällen eine abgestufte Vorgehensweise vor. Zunächst gilt der Grundsatz der Lärmvermeidung durch Planung, d. h. durch Linienführung oder Trassierung,<sup>14</sup> danach ist vorrangig aktiver Schutz zu prüfen und erst auf der dritten Stufe sind ggf. passive Schutzvorkehrungen durchzuführen<sup>15</sup>.

### d) Enteignungsgleiche Betroffenheiten

Darüber erheben sich die enteignungsgleichen schweren Betroffenheiten. Soll ein Eigentümer zwar nicht im Sinne des Übergangs von Eigentumspositionen unmittelbar zu Gunsten des Vorhabens in Anspruch genommen werden, wirkt sich das Vorhaben aber schwer und unerträglich für ihn aus, hat er einen Rechtsanspruch darauf, dass seine Belange mit dem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Derartige Beeinträchtigungen sind zwar keine Enteignung im Sinne des Art 14 III GG, da das Eigentum in der Hand des Betroffenen verbleibt und weder das Eigentum noch einzelne Eigentumspositionen nach dem Bilde der klassischen Enteignung auf einen anderen Rechtsträger übergehen.<sup>16</sup> Gleichwohl erfolgt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung,<sup>17</sup> die enteignende Wirkung hat und daher gegebenenfalls nur bei einer entsprechenden Kompensation verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Planung hat hier drei Möglichkeiten: Sie muss die Beeinträchtigungen auf ein zumutbares Maß reduzieren, durch eine Änderung der Planung die Voraussetzungen für eine unmittelbare Eigentumsinanspruchnahme schaffen oder zumindest einen entsprechenden Ausgleich gewähren, der eine Kompensation für die Beeinträchtigungen darstellt. Dies gilt etwa dann, wenn eine Zufahrt zu einem Grundstück unterbunden werden soll.

### e) Enteignungen

Auf der obersten Stufe steht die Enteignung mit einer unmittelbaren Eigentumsinanspruchnahme, die zu einer Entschädigung führt.<sup>18</sup> Hierunter fallen sowohl Grundstücksinanspruchnahmen für die eigentliche Straßenbaumaßnahme, als auch für

<sup>11</sup> BVerwG, Urt. v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87.

<sup>12</sup> BVerwG, BRS 40, Nr. 192; OVG Lüneburg, BRS 47, Nr. 13, VGH Mannheim, BRS 38, Nr. 49.

<sup>13</sup> BVerwG, Urt v. 14.2.1975 - 4 C 21.74 – BVerwGE 48, 56 – B 42.

<sup>14</sup> § 50 BImSchG.

<sup>15</sup> §§ 41, 42 BImSchG.

<sup>16</sup> BVerfG, B. v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 – BVerwGE 58, 300.

<sup>17</sup> Art. 14 II 2 GG.

<sup>18</sup> Art. 14 III GG.

landespflegerische Kompensationsmaßnahmen. Dieser in der Rechtssystematik schwerste Eingriff erfordert in jedem Einzelfall, also bei jedem Grundstück eine besondere Rechtfertigung dem Grunde und der Höhe nach. Grundstückseigentümer haben in verwaltungsgerichtlichen Verfahren die stärksten Rechte. Sie können nicht nur eine Fehlgewichtung ihrer eigenen Belange rügen, sondern ggf. auch vortragen, andere z.B. landespflegerische Belange seien nicht rechtmäßig in die Planung eingestellt worden.

#### **IV. Die unterschiedlichen Formen der Fachplanungsentscheidung**

Die vorgenannten Vorgaben wirken auch in die Fachplanung ein.

##### **1. Planfeststellung**

Im klassischen Planfeststellungsverfahren werden die Planunterlagen nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung bei den Gemeinden für die Dauer eines Monats offen gelegt und es müssen grundsätzlich keine Privatpersonen einzeln beteiligt werden. Die nicht ortsansässigen Betroffenen sind jedoch zu ermitteln und zu informieren<sup>19</sup>. Darüber hinaus sind die Behörden, deren Aufgabenbereich berührt wird, zur Stellungnahme aufzufordern.<sup>20</sup>

##### **2. Planänderung**

Wenn ein ausgelegter Plan vor Abschluss eines Planfeststellungsverfahrens geändert wird und dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt werden, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb einer Frist von zwei Wochen zu geben.<sup>21</sup>

##### **3. Vereinfachtes Verfahren**

Im vereinfachten Planfeststellungsverfahren kann auf eine Planauslegung verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.<sup>22</sup>

##### **4. Plangenehmigung**

Bei der Plangenehmigung müssen sowohl die Privatbetroffenen wie auch die Behörden/Träger öffentlicher Belange ermittelt werden.

##### **5. Unterbleiben der Planfeststellung**

Der Kreis der zu beteiligenden Privatpersonen und Behörden sowie sonstigen Trägern öffentlicher Belange ist ferner beim Unterbleiben der Planfeststellung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung<sup>23</sup> relevant.

##### **6. Planänderung nach Abschluss des Verfahrens**

Nicht zuletzt spielen Beteiligungserfordernisse bei Planänderungen nach Abschluss eines Planfeststellungsverfahrens, jedoch vor Fertigstellung des Vorhabens<sup>24</sup> eine Rolle.

#### **V. Beteiligung der Öffentlichkeit**

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben lässt sich zu der Beteiligung der Öffentlichkeit in den verschiedenen Verfahrensvarianten feststellen:

##### **1. Ausmärker**

Bei der Ermittlung der nicht ortsansässigen Betroffenen im klassischen Planfeststellungsverfahren orientiert sich die Praxis in aller Regel nur an den Grundstücksbetroffenen<sup>25</sup>. Die gesetzliche Formulierung beinhaltet eine solche Einschränkung jedoch nicht. Allerdings wäre jede andere Verfahrensweise letztlich unpraktikabel. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine Betroffenheit bei objektiver Betrachtung nicht aus den Planunterlagen zu entnehmen ist, die der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde zur Verfügung stehen<sup>26</sup>. Wenn ein vermietetes Wohnhaus stark Lärm betroffen ist und der Eigentümer außerhalb des Planauslegungsgebietes wohnt, ist dies regelmäßig aus den Plänen nicht erkennbar; dementsprechend würde die rechtliche Soll-Vorschrift mit entsprechenden Prüfungs- oder Ermittlungsaufwand überspannt.

<sup>19</sup> § 73 V VwVfG.

<sup>20</sup> § 73 II VwVfG.

<sup>21</sup> § 73 VIII VwVfG.

<sup>22</sup> § 73 III 2 VwVfG.

<sup>23</sup> § 17 II FStrG, § 74 VII VwVfG.

<sup>24</sup> § 76 VwVfG.

<sup>25</sup> Stürer/Probstfeld, Die Planfeststellung, Rdn. 803; Fickert, Planfeststellung für den Straßenbau, Rdn. 18 zu Nr. 15.

<sup>26</sup> Stekens/Bonk/Sachs, 6. Auflage, Anm. 53 zu § 73 VwVfG.

## 2. Planänderungen

Bei Planänderungen in einem laufenden Planfeststellungsverfahren nach § 73 VIII VwVfG sind diejenigen Privatpersonen zusätzlich oder erneut anzuhören, deren Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt werden. Das können –je nachdem, wie der Begriff „Belange“ interpretiert wird– sehr viele Privatpersonen sein. So dürfte es etwa beim innerörtlichen Straßenausbau besonders schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein, alle einfachen Belange zu erfassen und einen entsprechenden Teilnehmerkreis zu ermitteln. Nach dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift soll jedoch ein neues Verfahren vermieden werden. Dementsprechend ist es angemessen, sich auf abwägungserhebliche Belange zu beschränken und einfache Belange unberücksichtigt zu lassen. Nicht zulässig erscheint allerdings eine Reduzierung des Betroffenenkreises auf mögliche Rechtsverletzungen bzw. damit verbundene Klagebefugnisse im Sinne von § 42 II VwGO.

## 3. Vereinfachtes Planfeststellungsverfahren

Zum vereinfachten Planfeststellungsverfahren, in dem auf eine Planauslegung verzichtet werden kann<sup>27</sup> gibt es unterschiedliche Literaturmeinungen, wer als Betroffener anzusehen und zu beteiligen ist. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass hier nur derjenige betroffen ist, der geltend machen kann, durch den späteren Planfeststellungsbeschluss in seinen subjektiven öffentlichen Rechten beeinträchtigt zu sein. Insoweit bestehe weitgehende Übereinstimmung mit dem Begriff der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO.<sup>28</sup> In den Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr, Bau und Wohnungswesen,<sup>29</sup> ist angegeben, dass es an der klaren Abgrenzung und Erkennbarkeit der Betroffenen in der Regel bei Verfahren mit Lärmauswirkungen in Höhe der maßgeblichen Immissionsgrenzwerte fehlt. In diesen Verfahren könnten auch die Inhaber obligatorischer Nutzungsrechte (Mieter, Pächter), die in den Planunterlagen nicht erfasst werden, eigene Lärmschutzansprüche geltend machen. Verfahren mit Lärmauswirkungen in Höhe der einschlägigen Immissionsgrenzwerte eigneten sich daher nicht für ein vereinfachtes Anhörungsverfahren. Im Ergebnis dürfte es sich im vereinfachten Planfeststellungsverfahren bei einem Verzicht auf eine Planoffenlegung empfehlen, solche Personen als Betroffene im Sinne einer Beteiligungsverpflichtung anzusehen, deren Belange abwägungserheblich berührt werden. Einfache Belange können hier vernachlässigt werden. Die oft schwierige Abgrenzung hat in der Praxis dazu geführt, dass das vereinfachte Anhörungsverfahren kaum angewendet und stattdessen regelmäßig die sicherere Form mit einer Planoffenlegung gewählt wird.

## 4. Plangenehmigung

Im Rahmen der Plangenehmigung ist eine andere Betrachtungsweise geboten. In § 17 Ia FStrG ist auf „Rechtsbeeinträchtigungen“ abgestellt, d. h., dass nur diejenigen zu beteiligen sind, bei denen es um Rechte und nicht lediglich um Belange geht. Rechte anderer sind subjektiv öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Abwehransprüche gegen die rechtswidrige Zulassung des Vorhabens.<sup>30</sup> Diese Voraussetzungen liegen nicht nur bei Grundstücksbetroffenheiten vor, sondern z.B. auch dann, wenn etwa einem Gewerbebetrieb die einzige Zufahrt genommen wird und das Straßenvorhaben enteignende Wirkung hat<sup>31</sup>. Der Kreis der in Rechten Betroffenen muss klar erkennbar und abgrenzbar sein. Lärmauswirkungen unterhalb der Grenzwerte der 16. BImSchV. lösen nach Auffassung des Bundesministers für Verkehr, Bau und Wohnungswesen keine Rechtsbeeinträchtigungen aus<sup>32</sup>. Maßgeblich muss sein, ob der Betroffene einen auch klageweise durchsetzbaren Anspruch darauf hat, dass sein Recht oder Interesse in der Abwägung berücksichtigt wird<sup>33</sup>. Eine Zustimmung aller Rechtsbeeinträchtigten ist im Rahmen der Plangenehmigung nach § 17 Ia FStrG, in dem auf wesentliche Rechtsbeeinträchtigungen abgestellt wird, nicht erforderlich.<sup>34</sup> Dies ändert jedoch nichts an dem Erfordernis, zunächst alle Rechtsbetroffenen zu ermitteln und sie zu beteiligen.

## 5. Vorhaben von unwesentlicher Bedeutung

Voraussetzung für die Beurteilung, ob Fälle von unwesentlicher Bedeutung im Sinne von § 17 II FStrG vorliegen, ist das Einvernehmen mit allen Privatbetroffenen. Auch hier ist der Kreis der zu beteiligenden Privatpersonen auf Rechtsbetroffene beschränkt, allerdings mit dem Unterschied, dass hier von Rechtsbeeinflussungen und nicht von Rechtsbeeinträchtigungen wie bei der Plangenehmigung die Rede ist. Eine Beeinflussung ist weniger als eine Beeinträchtigung.<sup>35</sup> Rechte anderer werden beeinflusst, wenn sie in einer mehr als nur geringfügigen Weise negativ berührt werden. Zu den subjektiv öffentlichen Rechten, die durch ein Vorhaben beeinträchtigt werden können, zählt auch das Recht auf Berücksichtigung der eigenen Belange in der planerischen Abwägung. Voraussetzung ist allerdings, dass die Belange in einer nicht nur geringfügigen und damit auch in einer planerischen Abwägung ohne weiteres zu vernachlässigendes Gewicht haben<sup>36</sup>. Im Ergebnis nähert sich

<sup>27</sup> § 73 III 2 VwVfG.

<sup>28</sup> Kopp/Ramsauer, Anm. 42 zu § 73 VwVfG.

<sup>29</sup> Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz – Planfeststellungsrichtlinien 2002, VkBfL 2002, S. 823 (Heft 23),. dort Nr. 20.

<sup>30</sup> Marschall/Schroeter/Kastner, 5. Aufl., Anm. 196 zu § 17 BFStrG.

<sup>31</sup> Kodal/Krämer, 6. Auflage, Anm. 35.1 zu Kap 35 BFStrG.

<sup>32</sup> Nr. 5 II Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

<sup>33</sup> Kopp/Ramsauer, Anm. 165 zu § 74 VwVfG.

<sup>34</sup> Anders § 74 VI Nr. 1 VwVfG.

<sup>35</sup> Stelkens/Bonk/Sachs, Anm. 163 zu § 74 VwVfG.

<sup>36</sup> Kopp/Ramsauer Anm. 179 zu § 74 VwVfG.

der Kreis der zu Beteiligten also denjenigen Personen, die in ihren Belangen qualifiziert, d. h. abwägungserheblich berührt werden.

## 6. Planänderungen

Im Rahmen von § 76 VwVfG, also bei Planänderungen, die sich nach Abschluss eines Planfeststellungsverfahrens vor oder im Zuge der Bauausführung ergeben, ist im Gesetz auf „Belange“ abgestellt. Nicht erforderlich ist also die Möglichkeit einer Rechtsverletzung. Eine Betroffenheit muss zumindest möglich erscheinen. Ausreichend ist die nicht ganz entfernte Möglichkeit, dass jemand berührt wird. Diese Voraussetzung ist bereits erfüllt, wenn Beeinträchtigungen der Gesundheit oder ähnliche persönliche Beeinträchtigungen geltend gemacht werden können<sup>37</sup>. Letztlich ist auch hier auf abwägungserhebliche Belange bzw. auf eine spätere Klagebefugnis abzustellen.

## VI. Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange

Im Behördenbereich findet man die Begriffe „Behörden“<sup>38</sup>, „Träger öffentlicher Belange“<sup>39</sup> oder „Behörden und Stellen“<sup>40</sup>. Auch hierbei sind die gesetzlichen Grundlagen teilweise interpretationsbedürftig. In den meisten Fällen dürfte die Bezeichnung „Träger öffentlicher Belange“ als zusammenfassender übergeordneter Begriff ungeachtet der anderen Bezeichnungen gemeint sein. Darunter versteht man Behörden und andere selbständige Stellen, die auf grundsätzlich normativer Grundlage mit der Geltendmachung eines öffentlichen Interesses betraut sind und denen die Hauptverantwortung für dieses Interesse obliegt.<sup>41</sup> Dabei ist zu unterscheiden zwischen Trägern öffentlicher Belange, die zugleich den Behördenbegriff erfüllen (Beispiel: Kreisverwaltung) und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, die aber gleichwohl öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Beispiel: Versorgungsunternehmen). Wenn also für das klassische Planfeststellungsverfahren in § 73 II VwVfG geregelt ist, dass die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt ist, zur Stellungnahme aufzufordern hat, dann ist von ausschlaggebender Bedeutung, dass alle von einem Straßenbauvorhaben berührten öffentlichen Belange und die zugehörigen Aufgabenträger ermittelt werden.<sup>42</sup> Ob diese von einer klassischen Behörde, einem privatrechtlich organisierten Versorgungsunternehmen oder einer sonstigen Stelle wahrgenommen werden, erscheint zweitrangig; es kommt vielmehr auf öffentlichen Aspekte und Belange an, der Behördenbegriff ist verwaltungsverfahrenstechnisch, nicht organisationsrechtlich zu verstehen.<sup>43</sup> Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Behörden, deren behördliche Entscheidungen nach § 75 I VwVfG durch die Planfeststellung ersetzt werden. Auch die kommunalen Gebietskörperschaften (z.B. Gemeinden, Kreise) sind regelmäßig zu beteiligen. Im übrigen wird nur der öffentlich-rechtliche Aufgabenbereich von Behörden erfasst; eventuelle privatrechtliche Vermögensinteressen einer Behörde lösen keine Beteiligungsverpflichtung aus.<sup>44</sup>

## VII. Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände

Eine besondere Betrachtung erfordert die Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereine in fachplanerischen Genehmigungsverfahren.<sup>45</sup> Sie sind in straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, zu beteiligen<sup>46</sup>, soweit ihr satzungsgemäßer Aufgabenbereich berührt wird. Dies gilt für die neuen Bundesländer auch für Plangenehmigungen, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird.<sup>47</sup> Beim Unterbleiben der Planfeststellung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung ist eine Vereinsbeteiligung nicht erforderlich.<sup>48</sup> Da der satzungsgemäße Aufgabenbereich der Vereine oftmals nicht klar definiert oder abgrenzbar ist, werden in der Praxis zur Vermeidung von Verfahrensfehlern die Vereine in aller Regel vollständig beteiligt. Wie dies im Einzelnen zu geschehen hat, lässt das Bundesnaturschutzgesetz teilweise offen. Den Vereinen ist Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsicht in die einschlägigen Sachverständigenutachten zu geben.<sup>49</sup> Ein Anspruch auf Übersendung der vollständigen Akten folgt daraus nicht.

<sup>37</sup> Kopp/Ramsauer, Anm. 16 zu § 76 VwVfG i.V. mit Anm. 58 zu § 73 VwVfG.

<sup>38</sup> § 73 II VwVfG.

<sup>39</sup> § 17 Ia FStrG.

<sup>40</sup> Nr. 17 Planfeststellungsrichtlinien des Bundesministers für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

<sup>41</sup> Ziekow/Siegel, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, Speyerer Forschungsbericht Nr. 221, S. 125.

<sup>42</sup> Kopp/Ramsauer, Rdn. 21 ff zu § 73 VwVfG.

<sup>43</sup> Stelkens/Bonk/Sachs, Rdn. 28 – 39 zu § 73 VwVfG.

<sup>44</sup> Marschall/Schroeter/Kastner, Anm. 65 zu § 17 FStrG.

<sup>45</sup> In Rheinland-Pfalz etwa sind insgesamt 10 Vereine anerkannt, die im Hinblick auf ihre rechtliche Stellung weder mit Privatpersonen noch den Trägern öffentlicher Belange vergleichbar sind, sondern nach der Rechtsprechung des BVerwG eine Sonderrolle einnehmen, Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, Rdn. 2093.#

<sup>46</sup> § 60 II Nr. 6 BNatSchG.

<sup>47</sup> § 60 II Nr. 7 BNatSchG.

<sup>48</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, Rdn. 1860#.

<sup>49</sup> § 60 II BNatSchG.

Folglich kann die Anhörungsbehörde eine Auswahl der aus ihrer Sicht relevanten Unterlagen treffen<sup>50</sup>. Werden Pläne im Rahmen eines planfeststellungsrechtlichen Anhörungsverfahrens oder nach Abschluss der Planfeststellung geändert, ist eine erneute Verbandsbeteiligung nur dann erforderlich, wenn sich hierbei im Verhältnis zur Ursprungsplanung neue relevante naturschutzrechtliche Fragen stellen.<sup>51</sup> Grundsätzlich wird dem Beteiligungsrecht durch eine einmalige Anhörung ausreichend Rechnung getragen.

### VIII. Rechtsschutzmöglichkeiten

Bei den Rechtsschutzmöglichkeiten ist zwischen dem Rechtsschutz der Öffentlichkeit und dem der Verbände zu unterscheiden.

#### 1. Rechtsschutz der Öffentlichkeit

Das deutsche Rechtsschutzsystem ist traditionell auf in ihren Rechten Betroffene beschränkt. Eine Popularklage ist unzulässig. Der Kläger muss vielmehr für die Zulässigkeit der Klage geltend machen, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist nur begründet, wenn der Kläger auch tatsächlich in seinen Rechten verletzt wird. Allerdings kündigen sich gewisse Änderungen bei dem Kausalitätserfordernis von Verfahrensfehlern an. Denn nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz kann ein Verwaltungsakt bei Verstoß gegen wesentliche Verfahrensbedingungen auch dann erfolgreich angefochten werden, wenn der Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

Weitere Aufweichungen der Schutznormtheorie können allerdings vor allem im Hinblick auf weitere Vorgaben des Europarechts nicht ausgeschlossen werden.<sup>52</sup> Denn danach sollen die Mitglieder der Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen, wenn das Verwaltungsprozessrecht dies als Vorbedingung verlangt. Die Mitgliedstaaten sollen dabei einen möglichst umfassenden Zugang zu den Gerichten gewährleisten – große Aufgaben, die sich daher auch für den deutschen Gesetzgeber noch stellen.

#### 2. Rechtsschutz der Verbände

Nach § 61 I BNatSchG kann ein anerkannter Naturschutzverein ohne das Erfordernis einer eigenen Rechtsverletzung Rechtsbehelfe u.a. gegen Planfeststellungsbeschlüsse mit naturschutzrechtlicher Eingriffswirkung und gegen Plangenehmigungen mit dem Erfordernis der Öffentlichkeitsbeteiligung einlegen. Der Verein kann rügen, dass der Verwaltungsakt Vorschriften des BNatSchG und solche, die auf der Grundlage oder im Rahmen des BNatSchG ergangen sind, oder auch andere Rechtsvorschriften verletzt, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes zu dienen bestimmt sind (§ 59 II BNatSchG).

Der Umfang der Rügemöglichkeit ergibt sich aus § 61 BNatSchG. Zu den rügefähigen Regelungen im Sinne des § 61 II Nr. 1 BNatSchG gehören auf nationaler Ebene die Eingriffsregelung (§§ 18 bis 20 BNatSchG) und die Regelungen über den Habitat-, Vogel- und Meeresschutz (§§ 32 bis 38 BNatSchG)<sup>53</sup> sowie das UVPG. Aber auch die Vogelschutz-Richtlinie, die FFH-Richtlinie<sup>54</sup> und die UVP-Richtlinie sowie die Plan-UP-Richtlinie werden vom Vereinsklagerecht erfasst.<sup>55</sup> Ob Naturschutzverbände die Planrechtfertigung rügen können, ist fraglich.<sup>56</sup> Ebenso offen ist, ob der Naturschutzverein im Rahmen einer Vereinsklage Fragen der Finanzierung des Vorhabens, die nicht unmittelbar Gegenstand der Planfeststellung sind,

<sup>50</sup> Marschall/Schroeter/Kastner, 5. Aufl., Anm. 88 zu § 17 BFStrG mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

<sup>51</sup> BVerwG, Urt. v. 12.11.1997 - 11 A 49.96, NJW 1998, 2154 = DVBl. 1998, 334.

<sup>52</sup> Århus-Konvention auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft (Entwurf).

<sup>53</sup> BVerwG, Urt. v. 21.1.1998 - 4 A 9.97 - DVBl. 1998, 589 = NuR 1998, 261; Urt. v. 19.5.1998 - 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1 = DVBl. 1998, 900 - A 20; Urt. v. 19.5.1998 - 4 C 11.96 - DVBl. 1998, 1191 - B 15 neu Saalhaupt; Urt. v. 27.1.2000 - 4 C 2.99 - BVerwGE 110, 302 = DVBl. 2000, 814 - Hildesheim; B. v. 24.8.2000 - 6 B 23.00 - DVBl. 2001, 375 = NVwZ 2001, 92 - Monbijou; Urt. v. 27.10.2000 - 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 = DVBl. 2001, 386 - A 71; Urt. v. 31.1.2002 - 4 A 15.01 - DVBl. 2002, 990 = NVwZ 2002, 1103 - A 20; Urt. v. 17.5.2002 - 4 A 28.01 - BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 = NVwZ 2002, 1243 - A 44; Urt. v. 28.6.2002 - 4 A 59.01 - Sachsen; *Halama* NVwZ 2001, 506; Stürer, DVBl. 2002, 940; Zu den europarechtlichen Rechtsgrundlagen Czybulka, NuR 2001, 19; Koch, NuR 2000, 374; Schrader, ZUR 2002, 215.

<sup>54</sup> BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 - 4 A 28.01 - BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 = NVwZ 2002, 1243 - A 44; Urt. v. 28.6.2002 - 4 A 59.01 - DVBl. 2002, 1500 = NVwZ 2002, 1234 - Sachsen.

<sup>55</sup> BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 - 4 A 28.01 - BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 = NVwZ 2002, 1243 - A 44; Urt. v. 28.6.2002 - 4 A 59.01 - Sachsen; OVG Koblenz, Urt. v. 9.1.2003 - 1 C 10187/01 - NuR 2003, 441 = DVBl. 2003, 200 - B 50n 2. Abschnitt Hochmoselbrücke; nachfolgend BVerwG, Urt. v. 1.4.2004 - 4 C 2.03 - DVBl. 2004, 1115 = EurUP 2004, 161.

<sup>56</sup> BVerwG, Urt. v. 21.1.1998 - 4 A 9.97 - DVBl. 1998, 589 = NuR 1998, 261; Urt. v. 19.5.1998 - 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1 = DVBl. 1998, 900 - A 20; OVG Koblenz, Urt. v. 9.1.2003 - 1 C 10187/01 - NuR 2003, 441 = DVBl. 2003, 200 - B 50n 2. Abschnitt Hochmoselbrücke; nachfolgend BVerwG, Urt. v. 1.4.2004 - 4 C 2.03 - DVBl. 2004, 1115 = EurUP 2004, 161.



rügen kann.<sup>57</sup> Der Verein ist im Rahmen der Vereinsklage nicht zur Rüge berechtigt, dass etwa Belange der Wirtschaft, des Fremdenverkehrs oder des Weinbaus durch das Vorhaben geschädigt würden oder der Lärmschutz der Anwohner außer Betracht gelassen würde.<sup>58</sup>

Für die Vereinsklage gilt eine besondere Präklusionsregelung, die nach Auffassung des *BVerwG* andere Präklusionsregelungen im Fachplanungsrecht (etwa § 17 IV FStrG<sup>59</sup>) verdrängt. Hatte ein Naturschutzverein im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verfahren nicht geltend gemacht hat, aber auf Grund der ihm überlassenen oder von ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte machen können (§ 61 III BNatSchG). Einwendungen können daher vom Naturschutzverband noch bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erhoben werden, während sie nach § 17 IV FStrG nur bis zum Ende der Einwendungsfrist geltend gemacht werden können.<sup>60</sup>

Verbandsklagerechte stehen den Vereinen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch in den dort genannten Fällen zu. Hierdurch werden die Verbandsklagerechte über die Naturschutzverbände nach § 58 BNatSchG auf weitere Verbände und auch auf Projekte erweitert, die nicht den Klagerechten des § 61 BNatSchG unterfallen.

## IX. Ergebnis

1. In den verschiedenen Rechtsverfahren (Planfeststellung, Plangenehmigung, Fällen von unwesentlicher Bedeutung) gibt es unterschiedliche Anforderungen an den Beteiligtenkreis bei Privatpersonen. Die Beteiligungserfordernisse reichen von „Belange berührt“ bis hin zu denjenigen, die in ihren „Rechten beeinträchtigt“ werden. Dies erfordert im Einzelfall eine sorgfältige Abgrenzung. Schon bei der Planaufstellung ist es geboten und erforderlich, sich Kenntnis über die tangierten Anliegerrechte und qualifizierte Belange zu verschaffen. Auf diese Weise ist es möglich, zu agieren, anstatt später zu reagieren.

2. Maßstab für die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange ist die öffentliche Aufgabenfunktion unabhängig davon, ob es sich um klassische Behörden oder Privatunternehmen handelt.

3. Anerkannte Naturschutzvereine sind keine Träger öffentlicher Belange; sie genießen aber eine Sonderstellung. In Planfeststellungsverfahren empfiehlt es sich, grundsätzlich alle anerkannten Vereine in die Verteilerliste aufzunehmen. Bei Planänderungen sind die Vereine nur dann erneut zu beteiligen, wenn sich neue relevante naturschutzrechtliche Fragen ergeben, die zu einer grundlegenden Änderung der landespflegerischen Konzeption führen. Eine Beteiligung bei Plangenehmigungen<sup>61</sup> und in Fällen von unwesentlicher Bedeutung ist nicht erforderlich.

4. Der Rechtsschutz der Öffentlichkeit ist vom Ansatz auch weiterhin von der Schutznormtheorie geprägt. Die Klage ist nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Begründet ist die Klage nur, wenn die Rechte des Klägers tatsächlich verletzt sind. Die Naturschutzverbände haben demgegenüber Verbandsklagerechte nach § 61 BNatSchG. Nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sind Verbände auch in anderen Fällen ohne Nachweis eines eigenen Interesses zur Klage befugt. Weitere Änderungen des Prozessrechts in Richtung auf eine Lockerung der Schutznormtheorie können aufgrund weiterer europarechtlicher Vorgaben nicht ausgeschlossen werden.

<sup>57</sup> BVerwG, Urt. v. 20.5.1999 – 4 A 12.98 – DVBl. 1999, 1514; OVG Koblenz, Urt. v. 9.1.2003 – 1 C 10187/01 – NuR 2003, 441 = DVBl. 2003, 200 – B 50n 2. Abschnitt Hochmoselbrücke; nachfolgend BVerwG, Urt. v. 1.4.2004 – 4 C 2.03 – DVBl. 2004, 1115 = EurUP 2004, 161.

<sup>58</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 9.1.2003 – 1 C 10393/01 – NuR 2003, 438 – B 50n 1. Abschnitt, nachfolgend BVerwG, B. v. 12.6.2003 – 4 B 37.03 – NVwZ 2004, 98 –.

<sup>59</sup> § 17 Nr. 5 Satz 1 WaStrG; § 20 II AEG; § 10 IV 1 LuftVG.

<sup>60</sup> So bereits andeutungsweise BVerwG, Urt. v. 31.1.2002 – 4 A 15.01 – DVBl. 2002, 990 = NVwZ 2002, 1103 – A 20; Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 – BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 = NVwZ 2002, 1243 – A 44; Stürer, NuR 2002, 708; Zur früheren Rechtslage BVerwG, Urt. v. 16.3.1998 – 4 A 31.97 – NuR 1998, 647 – Sperrgrundstück; zur landesrechtlichen Verbandsklage BVerwG, Urt. v. 6.11.1997 – 4 A 16.97 – DVBl. 1998, 585; OVG Koblenz, Urt. v. 9.1.2003 – 1 C 10393/01 – NuR 2003, 438 – B 50n 1. Abschnitt, nachgehend BVerwG, B. v. 12.6.2003 – 4 B 37.03 – NVwZ 2004, 98 –.

<sup>61</sup> Ausnahme: § 60 II Nr. 7 BNatSchG.