

Das Eigentum als subjektiv-öffentliches Recht und als abwägungserheblicher Belang in der Planfeststellung

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster

Einen Planfeststellungsbeschluß kann mit Erfolg nur anfechten, wer durch ihn in seinen eigenen subjektiven Rechten verletzt ist. Das Abwägungsgebot räumt dem von einer Planfeststellung Betroffenen auch hinsichtlich der Eigentumsgarantie nur ein Recht auf gerechte Abwägung seiner eigenen abwägungserheblichen Belange ein. Selbst wenn zur Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens Grundeigentum durch Enteignung unmittelbar in Anspruch genommen wird, kann sich der davon Betroffene gegenüber einem Planfeststellungsbeschluß nicht auf fremde private oder öffentliche Belange berufen. Ein subjektiv-öffentliches Recht auf Erhalt von Natur und Landschaft ist bundesrechtlich nicht gewährleistet.

Nach der B-42-Entscheidung des BVerwG¹ räumt das Abwägungsgebot dem von einem Planfeststellungsbeschluß Betroffenen ein subjektiv-öffentliches Recht auf gerechte Abwägung nur der eigenen, nicht fremder

Belange ein. Das OVG Münster hat daraus abgeleitet, daß diese Beschränkung auch für den Eigentümer gilt, dessen Grundeigentum zur Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens unmittelbar in Anspruch genommen werden muß. Auch der durch Enteignung planbetroffene Eigentümer könne eine gerechte Abwägung nur der eigenen Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen beanspruchen, nicht jedoch, daß die Belange anderer Beteiligter, insbesondere öffentliche Belange, untereinander gerecht abgewogen sind oder daß etwa die Planung insgesamt und in jeder Hinsicht auf einer fehlerfreien Abwägung beruht².

Das BVerwG hat gegen dieses Urteil die Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtsfrage zugelassen, „ob und in welchem Umfang sich ein Planbetroffener, von dem für eine straßenrechtliche Planung Grundeigentum in Anspruch genommen wer-

1) Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 = NJW 1975, S. 1373 (1376) = DÖV 1975, S. 606 m. Anm. Schwabe = DVBl. 1975, S. 713.

2) So OVG Münster, Urt. v. 7. 7. 1979 - IX A 1920/78 - A. U., S. 39 f.: „Ein solcher Anspruch auf eine insgesamt fehlerfreie Abwägung sämtlicher berührten öffentlichen und privaten Belange kann auch nicht demjenigen zugebilligt werden, der, wie der Kläger, auf Grund der Planung eine Entziehung oder Beschränkung seines Eigentums hinnehmen muß, weil der Planfeststellungsbeschluß zugleich Grundlage für Enteignungen sein kann. Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, daß dem Betroffenen mit Rücksicht auf die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG ein umfassendes Recht darauf zusteht, nicht objektiv fehlerhaft enteignet zu werden; vgl. Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419 (425). Objektiv fehlerhaft kann der Planfeststellungsbeschluß auch dadurch werden, daß gegenüber den straßenrechtlichen Belangen andere öffentliche Belange unbeachtet geblieben oder untergewichtet worden sind, die die straßenrechtlichen Belange zurückgedrängt und damit - bei objektiv richtiger Abwägung - eine Verwirklichung der Planung verhindert hätten. Wenn sich indes der in seinem Eigentum Betroffene auf einen derartigen Abwägungsfehler berufen könnte, würde das letztlich darauf hinauslaufen, daß der einzelne, sei es auch zur Abwendung von Eingriffen in seine eigene Rechtsposition als Eigentümer, die

ausreichende und korrekte Wahrnehmung von öffentlichen Belangen erzwingen könnte, obwohl er insoweit ohne Zweifel keine subjektiven öffentlichen Rechte innehat. Dieser Konflikt läßt sich sachgerecht nur dadurch lösen, daß es dem Eigentümer verwehrt ist, geltend zu machen, einem bestimmten öffentlichen Belang, der ‚an sich‘ aus sich heraus geeignet wäre, seine Eigentumsposition zu überwinden, könne dieses Übergewicht gegenüber dem privaten Recht deswegen nicht zukommen, weil andere öffentliche Belange ihm gewissermaßen seine Wirkung nähmen. Eine andere Beurteilung würde diesen anderen öffentlichen Belangen eine Schutzwirkung zugunsten des einzelnen beimesen, die ihnen vom Gesetzgeber nicht zugeordnet ist. Auf der anderen Seite würde der Rechtsschutz des einzelnen auch nicht ungebührlich eingeschränkt; denn für ihn kann es verständigerweise nur darauf ankommen, ob die speziellen straßenrechtlichen Belange eine Beschränkung seiner Eigentümerposition zulassen. Daß er aus dem Entgegenstehen anderer öffentlicher Belange Nutzen ziehen könnte, wäre wegen deren gänzlich anderem Schutzzweck sachlich nicht gerechtfertigt, dies um so weniger, als das Gewicht der straßenrechtlichen Belange im Verhältnis zu den potentiell betroffenen Eigentümern durch ‚widerstreitende‘ öffentliche Belange nicht gemindert wird und der straßenrechtliche Belang nach den vorangegangenen Ausführungen so gewichtig ist, daß er die Eigentümerposition überwinden kann.“

den soll, im Hinblick auf die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG mit Erfolg auch auf solche Abwägungsmängel berufen kann, die nicht seine eigenen, sondern abwägungserhebliche öffentliche Belange betreffen³.

Es stellt sich damit die Frage, ob die bisherige Rechtsprechung des BVerwG zur Beschränkung der Abwägungskontrolle auf eigene Belange für den aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses enteignungsrechtlich betroffenen Eigentümer der Korrektur bedarf.

I. Schutznormtheorie

Ausgangspunkt für die Frage, welche Belange zum Gegenstand einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gemacht werden können, ist die zu § 42 Abs. 2 VwGO entwickelte Schutznormtheorie⁴.

Der Kläger macht nur geltend, in eigenen Rechten verletzt zu sein, wenn er sich auf Rechtsnormen berufen kann, die zumindest auch dem Schutz von *Individualinteressen* eines abgrenzbaren und bestimmbar Personenkreises zu dienen bestimmt sind. Rechtsreflexe reichen dagegen nicht aus. Schutz von (privaten) Individualinteressen und Sichtbarkeitspostulat sind damit die wesentlichen Begriffsmerkmale der Schutznormtheorie⁵.

1. Planfeststellungsbeschuß als privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt

Die Schutznormtheorie bezieht sich auf alle Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen und damit auf Verwaltungsakte i. S. von § 42 Abs. 1 VwGO⁶. Dazu gehört auch der Planfeststellungsbeschuß, der in Form eines privatrechtsgestaltenden Verwaltungsaktes ergeht. Sein Regelungscharakter

ergibt sich für die fernstraßenrechtliche Planfeststellung aus § 18 FStrG, dessen Abs. 1 S. 2 ausdrücklich bestimmt, daß alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden. Es wird die einmalige Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens und damit ein Einzelfall behandelt. Adressaten sind die durch den Plan betroffenen Grundstückseigentümer, die individuell feststehen⁷.

2. Planfeststellungsbeschuß und Bebauungsplan

Zulässigkeitsvoraussetzung einer gegen den Planfeststellungsbeschuß gerichteten Anfechtungsklage ist danach die Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO, welche die Möglichkeit der Verletzung in eigenen Rechten voraussetzt und deren Vorliegen nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG mit der sog. „Schutznormtheorie“ geprüft wird⁸.

Mit dieser besonderen Klagebefugnis, die bei Anfechtungsklagen gegen einen Planfeststellungsbeschuß gem. § 42 Abs. 2 VwGO gegeben sein muß, werden wesentlich höhere Zulässigkeitsanforderungen gestellt als im Normenkontrollverfahren gem. § 47 VwGO bei der Überprüfung eines Bebauungsplans⁹.

Der Normenkontrollantrag ist gem. § 47 VwGO bereits zulässig, wenn der Antragsteller einen rechtserheblichen Nachteil erleidet, also verletzend in einem eigenen privaten Interesse betroffen wird, das bei der Abwägung zu berücksichtigen ist. Die bei der Abwägung beachtlichen privaten Interessen beschränken sich im Bauplanungsrecht nicht auf subjektiv-öffentliche Rechte oder auf das, was nach Art. 14 oder Art. 2 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gegen (entschädigungslose) Eingriffe geschützt ist¹⁰. Jeder Belang, der bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials zu berücksichtigen ist, führt damit vielmehr zur Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren, während die Klagebefugnis gegenüber einem Planfeststellungsbeschuß gem. § 42 Abs. 2 VwGO erst gegeben ist, wenn der Kläger geltend macht, in seinen eigenen (subjektiv-öffentlichen) Rechten verletzt zu sein¹¹.

Ein weiterer Unterschied im Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschuß und Bebauungsplan ergibt sich daraus, daß der Bebauungsplan als *Satzung* und damit als Rechtsnorm bei Rechtsfehlern unmittelbar und jedermann gegenüber *nichtig* ist, ohne daß es eines besonderen Klage-

3) So BVerwG, B. v. 3. 10. 1979 - 4 B 184.79 u. 189.79 - A. U., S. 2 f.

4) BVerwG, Urt. v. 28. 4. 1967 - IV C 10.65 - BVerwGE 27, S. 29 (33) nachbarschützende Funktion der RGAO; Urt. v. 6. 12. 1967 - IV C 96.68 - BVerwGE 28, S. 268 (275 f.); Urt. v. 13. 6. 1969 - IV C 234/65 - BVerwGE 32, S. 173 (175); Urt. v. 20. 10. 1972 - IV C 107/67 - BVerwGE 41, S. 58 (63); Urt. v. 14. 12. 1973 - IV C 71.71 - *Buchholz* 406.11 § 12 BBauG Nr. 3 S. 1 (10); vgl. auch BVerwG, Urt. v. 14. 12. 1973 - IV C 50.71 - BVerwGE 44, S. 235 = DÖV 1974, S. 209; Urt. v. 21. 6. 1974 - IV C 14.74 - DVBl. 1974, S. 777 (2. Kinderspielplatz-Urteil); Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 = NJW 1975, S. 1373 = DÖV 1975, S. 606 = DVBl. 1975, S. 713 m. Anm. Jürgen Schwabe = NJW 1976, S. 158 (B 42); Urt. v. 7. 10. 1977 - IV C 47.75 - BVerwGE 54, S. 328 (332); VGH Kassel, B. v. 28. 4. 1978 - V TH 4/78 - NuR 1980, S. 127 (Bürgerinitiative gegen Großdeponie); Erich Gassner, Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, DVBl. 1981, S. 4; Karl Gierrth, Klagebefugnis und Popularklage, DÖV 1980, S. 893; Wilhelm Henke, Das subjektive Recht im System des öffentlichen Rechts, DÖV 1980, S. 621; Ferdinand Kopp, Individueller Rechtsschutz und öffentliches Interesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 1980, S. 263; ders., Mittelbare Betroffenheit im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß, DÖV 1980, S. 504; Ulrich Ramsauer, Abwägungskontrolle und subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren, DÖV 1981, S. 37; Christoph Sening, Zum Umweltgrundrecht des Bürgers, BayVBl. 1978, S. 205 u. 491 und Entgegnung von Hans-Jürgen Dageförde, Zum Abwehrrecht gegen rechtswidrige Veränderungen der Erholungslandschaft, BayVBl. 1979, S. 490; Christoph Sening, Systemdynamische und energetische Überlegungen zur Klagebefugnis im Naturschutzrecht, NuR 1979, S. 9; ders., Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, S. 102; Hermann Soell, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1980, S. 1; Felix Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände? 1975, S. 52 Fnte. 209 m. w. Nachw.; ders., Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419; ders., Zum Grundrechtsschutz des Waldeigentümers, NuR 1980, S. 137.

5) Vgl. dazu neben den vorstehenden Nachw. VGH Kassel, Urt. v. 15. 2. 1979 - IV E 514/78 - NuR 1980, S. 37 (plangeschädigte Jagd).

6) Vgl. Hans-Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, § 47 IX E; Erich Eyermann/Ludwig Fröhler, Kommentar zur VwGO, 7. Aufl. 1977, § 42 Anm. 31 f. m. w. Nachw.

7) Vgl. dazu Ernst A. Marschall/H. Wolfgang Schroeder/Fritz Kastner, Kommentar zum Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl. 1977, § 18a Anm. 8.2; Kurt Kodal, Straßenrecht, 3. Aufl. 1978, S. 819; VGH Kassel, Urt. v. 15. 2. 1979 - IV E 518/78 - NuR 1980, S. 37 (planungsgeschädigte Jagd).

8) Vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21/74 - BVerwGE 48, S. 56 (B 42); B. v. 25. 6. 1975 - VII B 84/74 - NJW 1975, S. 2355 (Hamburger Baum); Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - DVBl. 1975, S. 720 = DÖV 1975, S. 605; Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 3/74 - BVerwGE 52, S. 226 (Querspanne Keltersbach); Urt. v. 29. 7. 1977 - IV C 51/75 - BVerwGE 54, S. 211 = DVBl. 1977, S. 879 = NuR 1980, S. 146 = BayVBl. 1977, S. 736 (Geretsried); Urt. v. 10. 2. 1978 - IV C 52.75 - BVerwGE 55, S. 220 = DÖV 1978, S. 410 (Kiesweiher).

9) Vgl. dazu die Grundsatzentscheidung des BVerwG zum Nachteilsbegriff Urt. v. 9. 11. 1979 - IV N 1.78, 2.79, 3.79, 4.79 - BauR 1980, S. 36 = ZfBR 1980, S. 39 = JZ 1980, S. 95.

10) So BVerwG, B. v. 9. 11. 1979 (Fnte. 9), BauR 1980, S. 36 mit Hinweis auf Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21/74 - BVerwGE 28, S. 56 (65) = BRS 29, Nr. 6 = BauR 1975, S. 191.

11) Die im Vergleich zur Verletzung eigener Rechte in § 42 Abs. 2 VwGO niedrigeren Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Normenkontrollantrages nach § 47 Abs. 2 VwGO werden vom BVerwG in der Entscheidung BauR 1980, S. 36 mehrfach hervorgerufen. Danach gehört zum Abwägungsmaterial jedes nach Lage der Dinge in der Abwägung einzustellende Interesse, soweit es objektiv mehr als geringwertig und schutzwürdig ist und ferner die Betroffenen mehr als geringfügig, in ihrem Eintritt zumindest wahrscheinlich und für die planende Stelle bei der Entscheidung über den Plan als abwägungsbeachtlich erkennbar ist. Dazu können auch Markt- und Erwerbschancen, obligatorische Rechtspositionen oder Anliegerinteressen im weitesten Sinne gehören.

verfahrens bedürfte, in dem dies erst konstitutiv festgestellt würde¹².

Auf die Rechtswidrigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses als privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt kann sich demgegenüber nur berufen, wer dagegen Anfechtungsklage erhebt, die wiederum nur zulässig und begründet ist, wenn der Kläger durch den rechtswidrigen Verwaltungsakt in seinen eigenen Rechten verletzt wird (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Der unterschiedlichen Rechtsqualität von als Rechtsnorm erlassenen Bebauungsplan und dem in Verwaltungsaktsform ergehenden Planfeststellungsbeschluss entspricht, daß der Antragsteller in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan sich grundsätzlich auf alle Rechtswidrigkeitsgründe eines Plans berufen kann, auch soweit dadurch eigene Belange nicht direkt berührt sind¹³.

Macht der Antragsteller ein nachteiliges Betroffensein eines eigenen privaten Belanges geltend, der bei der Abwägung zu berücksichtigen ist, und ist der Normenkontrollantrag gem. § 47 Abs. 2 VwGO damit zulässig, so stehen neben Form- und Verfahrensfragen u. a. auch die ganze Palette der Abwägungskontrollgrundsätze der gerichtlichen Prüfung offen, auch soweit dabei andere, nicht den Antragsteller betreffende Belange berührt werden. Ist ein zum Abwägungsmaterial gehöriger Belang irgendeines Dritten nicht in die Abwägung einbezogen worden, nicht richtig bewertet oder gewichtet worden, so führt dies zur Nichtigkeit des Bebauungsplans und damit zum Erfolg eines - zulässigen - Normenkontrollantrags auch dann, wenn die eigenen Belange des Antragstellers von diesem Fehler nicht erfaßt werden.

3. Theorie vom subjektiv-öffentlichem Recht

Die Klage gegen einen als Verwaltungsakt ergehenden Planfeststellungsbeschluss ist demgegenüber nur zulässig, wenn die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht wird¹⁴. Zu diesen eigenen Rechten gehören - wie etwa die Eigentumsgarantie - die verfassungsrechtlich verbürgten

Grundrechte sowie durch öffentlich-rechtliche Rechtsvorschriften eingeräumte subjektiv-öffentliche Rechte, die durch den angefochtenen Verwaltungsakt unmittelbar betroffen sind¹⁵. Mittelbare Betroffenheiten reichen demgegenüber grundsätzlich nicht aus, wie etwa die Rechtsprechung zu den mehrstufigen Verwaltungsakten¹⁶, zur Genehmigung von Rechtsetzungsakten¹⁷, von zivilrechtlichen Verträgen¹⁸ und einseitigen zivilrechtlichen Rechtsakten¹⁹ sowie zur Genehmigung von dinglichen Verwaltungsakten und von sonstigen intransitiven Verwaltungsakten zeigt²⁰.

Von dieser Abgrenzung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Eingriffen geht auch die baurechtliche Nachbarschutzrechtsprechung aus, die dem (nur mittelbar betroffenen) Nachbarn aus der Eigentumsgarantie einen Abwehranspruch nur zubilligt, wenn eine schwere und unerträgliche Eigentumsbeeinträchtigung mit dem Bauvorhaben des Nachbarn verbunden ist²¹. Die Grundlinie dieser Rechtsprechung läßt sich in dem Gedanken zusammenfassen,

Kläger in eigenen Rechten nicht verletzt ist, hat er auch kein Rechtsschutzinteresse dafür, die Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes feststellen zu lassen, so VG Hamburg, NUR 1980, S. 174.

- 12) BVerwG, Urt. v. 5. 7. 1974 - IV C 50.72 - BVerwGE 45, S. 309 (322) (Flachglas); Urt. v. 29. 7. 1977 - IV C 51.75 - BVerwGE 54, S. 211 (Geretsried): „Ein abwägungsfehlerhafter Bebauungsplan kann nicht mit der Anfechtungsklage angegriffen werden, braucht aber auch nicht mit einer solchen Klage angegriffen zu werden, weil der Abwägungsmangel schon aus sich zur Nichtigkeit führt. Daraus ergibt sich: Ein subjektives Recht ‚auf Abwägung‘ hätte bei Plänen, die - wie Bebauungspläne - als Rechtssätze erlassen werden, eine ganz andere Funktion als gegenüber Plänen von Verwaltungsaktqualität. Während derartige Rechte bei Verwaltungsakten eine Handhabe liefern, deren (notfalls gerichtliche) Aufhebung zu erreichen, bedarf es bei Rechtssätzen einer solchen Aufhebung nicht.“
- 13) Vgl. zu diesem Prüfungsverfahren BVerwG, Urt. v. 1. 11. 1974 - IV C 38.71 - BVerwGE 47, S. 144 (Hamburger Parkplatz): „Diesen für die Planung sprechenden - durchweg öffentlichen - Belangen stehen indessen, wie auch das Berufungsgericht nicht verkennt, erhebliche private Belange des Klägers und ihm vergleichbarer Anlieger gegenüber... Für die unter diesem Gesichtspunkt zu wertenden privaten Belange des Klägers und von Anliegern in vergleichbarer Lage...“ Vgl. auch BayVGH, Urt. v. 30. 3. 1979 - Nr. 38 II 77 - BayVBl. 1980, S. 292 (295) (Bebauungsplan Münchner Freiheit). Wegen dieses Unterschieds zwischen dem Planfeststellungsbeschluss als privatrechtsgestaltendem Verwaltungsakt und dem Bebauungsplan als Satzung hat das BVerwG folgerichtig ein subjektives Recht auf Abwägung der eigenen Belange im Planfeststellungsverfahren (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 (B 42) im Bebauungsplanverfahren nicht anerkannt, so Urt. v. 29. 7. 1977 - IV C 51.75 - BVerwGE 54, S. 211 (Geretsried).
- 14) Vgl. BVerwG, B. v. 29. 5. 1967 - IV B 80.65 - DÖV 1967, S. 825 = DVBl. 1967, S. 917 (Kreis der gem. § 18 FStrG Einwendungsberechtigten ist nicht identisch mit dem Kreis der klagebefugten Personen); Urt. v. 7. 10. 1977 - IV C 47.75 - BVerwGE 54, S. 328 (333); Urt. v. 7. 7. 1978 - IV C 79.76 u. a. - DÖV 1978, S. 104 = DVBl. 1978, S. 845 (Frankfurter Flughafen) zum luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren; Urt. v. 22. 2. 1980 - IV C 24.77 - DÖV 1980, S. 516 = NuR 1980, S. 118; VG Kassel, Urt. v. 15. 2. 1979 - IV E 514/78 - NuR 1980, S. 37 (38); VG Hamburg, Urt. v. 11. 4. 1980 - VII VG 60/80 - NuR 1980, S. 174 (175). Soweit der

- 15) Die von Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Deutschen Verwaltungsrechtsprechung, 1914, S. 21 begründete Schutznormtheorie beruht auf dem Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen Normen, die dem Allgemeininteresse dienen, und solchen, die individuelle Interessen bestimmter Personen oder Personenkreise schützen und ein sog. „subjektives öffentliches Recht des Untertan gegenüber dem Staat“ begründen. Zu diesen subjektiv-öffentlichen Rechten gehörten Grundrechte, soweit sie nach der damaligen Verfassungslage bereits anerkannt waren, wie etwa der Schutz der Freiheit vor willkürlicher Verhaftung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Glaubensfreiheit, Auswanderungsfreiheit etc., daneben weitere Rechtspositionen, die dem Bürger durch spezialgesetzliche Regelungen zuerkannt waren. Vgl. dazu Christoph Sening, Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, S. 102 (104 m. w. Nachw.).
- 16) BVerwG, Urt. v. 28. 5. 1963 - I C 247.58 - BVerwGE 16, S. 116.
- 17) BVerwG, Urt. v. 14. 5. 1963 - VII C 158.60 - BVerwGE 16, S. 83.
- 18) BVerwG, Urt. v. 12. 7. 1965 - IV C 30.65 - BVerwGE 21, S. 354 (360).
- 19) BVerwG, Urt. v. 10. 2. 1960 - V C 14.58 - BVerwGE 10, S. 148 (149).
- 20) Vgl. zu weiteren Beispielen in der Rechtsprechung BVerwG, Urt. v. 16. 7. 1968 - I A 5.67 - BVerwGE 39, S. 135 = DÖV 1969, S. 139 (Prämienerhöhung eines privaten Krankenversicherers); Urt. v. 20. 10. 1972 - IV C 107.67 - BVerwGE 41, S. 58 = DÖV 1973, S. 207 (wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung); Urt. v. 14. 12. 1973 - IV C 50.71 - BVerwGE 44, S. 235 = DÖV 1974, S. 209 (wasserrechtliche Unterhaltungspflicht); Urt. v. 8. 7. 1977 - VII C 72.74 - DÖV 1978, S. 619 (Flughafenbenutzungsentgelt gem. § 43 LuftVZO); Urt. v. 12. 8. 1977 - IV C 20.76 - BVerwGE 54, S. 257 (privatrechtsgestaltende Wirkung einer Auflassungsgenehmigung); B. v. 5. 10. 1979 - VII B 203.79 - DÖV 1980, S. 416 (Personenbeförderungsentgelt gem. § 39 PBefG); OVG Lüneburg, Urt. v. 22. 9. 1977 - VIII A 59/76 - NJW 1978, S. 1211; vgl. zur Gesamtproblematik Ferdinand Kopp, Mittelbare Betroffenheit im Prüfungsverfahren und Verwaltungsprozess, DÖV 1980, S. 504; Christian Sailer, Gegenwartsprobleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 1980, S. 273 (274).
- 21) BVerwG, Urt. v. 13. 6. 1969 - IV C 234.65 - BVerwGE 32, S. 173 (178); Urt. v. 11. 11. 1970 - IV C 102.67 - BVerwGE 36, S. 248; Urt. v. 20. 10. 1972 - IV C 107.67 - BVerwGE 41, S. 58 = DÖV 1973, S. 207 (zum Nachbarschutz gegen wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen); Urt. v. 14. 12. 1973 - IV C 50.71 - BVerwGE 44, S. 235 = DÖV 1974, S. 209 (243); Urt. v. 21. 6. 1974 - IV C 14.74 - DVBl. 1974, S. 777 (2. Kinderspielplatz-Urteil) m. Anm. Dieter C. Umbach, S. 779; Urt. v. 26. 3. 1976 - IV C 7.74 - BVerwGE 50, S. 282 (287) (Notwegrecht): „Ist die Eigentumsverletzung in dem Sinne ‚unmittelbar‘, daß sie - wie es bei einer direkten Inanspruchnahme des Grundstücks besonders deutlich ist - in die Substanz des von den §§ 903 und 905 S. 1 BGB umschriebenen (‚Säulen-‘)Eigentums eingreift, so kann der Eingriff abgewendet werden, ohne daß es auf die Frage ankommt, wie ‚schwer‘ oder ‚unerträglich‘ er den Eigentümer trifft. Anders liegen die Dinge hingegen, wenn der hoheitliche Eingriff das Eigentum lediglich mittelbar erreicht, wie es insbesondere dann der Fall sein kann, wenn auf einem anderen Grundstück ein Bauvorhaben errichtet wird, das die ihm vorgegebene Situation - nicht nur die des ‚eigenen‘ Grundstücks, sondern auch die der Umgebung - nach-

daß der Kläger nur dann die *Anfechtung* eines Verwaltungsaktes erreichen kann, wenn er dadurch *in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten* betroffen ist (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 VwGO). Ob eine derartig qualifizierte Betroffenheit in eigenen Rechten vorliegt, ist dem Schutzwert jener Normen zu entnehmen, auf die sich der Kläger zur Darstellung seiner Rechtsverletzung beruft. Schutznormen können sich sowohl aus dem Verfassungsrecht als auch aus spezialgesetzlichen Regelungen ergeben.

Den vielfach kritischen Stellungnahmen und „Aufweichungstendenzen“ in der Literatur²², die besonders unter dem Stichwort „Verbandsklage“²³ vorgetragen wurden, ist die Rechtsprechung mit guten Gründen nicht gefolgt.

haltig verändert und sich (erst) dadurch als Eingriff in fremdes Eigentum auswirkt. Diese Gestaltung kennzeichnet die Regelfälle der ‚Nachbarklage aus Eigentum‘. Derart mittelbare, d. h. erst durch eine Situationsveränderung vermittelte Auswirkungen müssen grundsätzlich hingenommen werden. Ein gegen sie gerichteter Abwehranspruch ist nur gegeben, wenn als Folge der nachhaltigen Veränderung der Grundstückssituation das Eigentum an anderen Grundstücken ‚schwer und unerträglich‘ getroffen wird.“ Urt. v. 29. 4. 1977 - IV C 15.75 - BVerwGE 54, S. 1 (2 ff.) (Außenkontakt des Grundstücks); Urt. v. 14. 4. 1978 - 4 C 96 u. 97.76 - DVBl. 1978, S. 614 (Ammersee), Urt. v. 22. 6. 1979 - IV C 8.76 - BayVBl. 1980, S. 120 (122 f.) (Grundstückszufahrt als Anliegergebrauch).

- 22) Vgl. dazu u. a. *Karl Gierth*, Klagebefugnis und Popularklage, DÖV 1980, S. 893, der sich für eine Streichung des § 42 Abs. 2 VwGO durch den Gesetzgeber einsetzt; *Ulrich Ramsauer*, Abwägungskontrolle und subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren, DÖV 1981, S. 37, der aus dem Abwägungsgebot ein subjektiv-öffentliches Recht auf ordnungsgemäße Abwägung auch insoweit ableitet, als sich objektiv-rechtliche Abwägungsfehler nicht unmittelbar auf die Interessen bzw. Belange des Klägers beziehen; *Christian Sailer*, Gegenwartsprobleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 1980, S. 272 (276), der die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO in Richtung auf die Antragsbefugnis des § 47 Abs. 2 VwGO erweitern möchte; *Christoph Sening*, Zum Umweltgrundrecht des Bürgers, BayVBl. 1978, S. 205; *ders.*, Zum Abwehrrecht gegen rechtswidrige Veränderungen der Erholungslandschaft, BayVBl. 1979, S. 491; *ders.*, Systemdynamische und energetische Überlegungen zur Klagebefugnis im Naturschutzrecht, NuR 1979, S. 9; *ders.*, Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, S. 102, der sich für die Aufgabe der Schutznormtheorie einsetzt.
- 23) *Richard Bartlberger*, VVDStRL Bd. 30 (1975), S. 259; *Bernd Bender*, Einige rechtspolitische Bemerkungen zur Verbandsklage im öffentlichen Recht, DÖV 1976, S. 584; *ders.*, Die Verbandsklage, DVBl. 1977, S. 169; *ders.*, Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage? BVerwG-FS 1978, S. 37 ff.; *Willi Blümel*, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (705 m. w. Nachw. in Fnte. 242); *ders.*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 539 ff.; *Willi Blümel/Michael Ronellenfisch*, Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, Rechtsgutachten, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Bd. 63, 1975, S. 82 ff.; *Rüdiger Breuer*, Wirksamer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts? NJW 1978, S. 1558; *Erich Eyermann*, Wider die Aufblähung der Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, BayVBl. 1974, S. 242; *Ludwig Gehrmann*, Verkehrlenkung und Naturschutz, NuR 1980, S. 45 (48); *Karl Gierth*, Klagebefugnis und Popularklage, DÖV 1980, S. 893 (897); *Karl Hofmann*, Das Klagerrecht der Natur- und Umweltschutzverbände, BayVBl. 1972, S. 524; *Ferdinand O. Kopp*, Verfahrensregelungen zur Gewährleistung eines angemessenen Umweltschutzes, BayVBl. 1980, S. 102 f.; *ders.*, Individueller Rechtsschutz und öffentliches Interesse, BayVBl. 1980, S. 263 (270); *Franz Knöpfle*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, DVBl. 1974, S. 709 (715); *Dietrich Lötten*, Zur Klagebefugnis von Natur- und Umweltschutzverbänden, DVBl. 1978, S. 676 (678); *Konrad Redeker*, Zum neuen Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 1973, S. 744; *ders.*, Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage, ZRP 1976, S. 163; *Rehbinder/Burgbacher/Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, Berlin 1972; *Schmidt*, Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen im öffentlichen Interesse, DÖV 1976, S. 577; *Christoph Sening*, Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, S. 102 (103); *Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger*, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschut-

zuges ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht, Gutachten B zum 52. Deutschen Juristentag, 1978, S. 99; *Umweltgutachten*, 1974, Deutscher Bundestag, Drs. VII/2802, S. 177 f.; *Felix Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände? 1975, S. 1 ff. m. umfangr. w. Nachw.; *Manfred Wolf*, Die Klagebefugnis der Verbände, Tübingen 1971. Zur Einführung der Verbandsklage in Bremen durch § 44 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege v. 17. 9. 1979 (BremGBL S. 345) *Christoph Sening*, NuR 1980, S. 102 (103), der auch auf die Reformbestrebungen zur Einführung einer Verbandsklage in Hessen verweist.

II. Schutznormtheorie in der Begründetheitsprüfung

Die Beschränkung auf die Wahrung *eigener* subjektiver Rechte wirkt sich nicht nur im Bereich der Zulässigkeit einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage aus, sie hat auch für die *Begründetheit* der verwaltungsaktsbezogenen Klagen Bedeutung, wie sich aus § 113 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 VwGO ergibt. Die danach für den Klageerfolg notwendige Verletzung des Klägers in eigenen Rechten bezieht sich nicht nur auf die Qualität der verletzten Rechtsgüter, sondern auch auf die dem Gericht zur Verfügung stehenden materiellen Kontrollgrundsätze im Bereich der Rechtswidrigkeitsprüfung. Nur soweit der Kläger durch den rechtswidrigen Verwaltungsakt (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO) oder den rechtswidrig abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakt (§ 113 Abs. 4 S. 1 VwGO) in *seinen Rechten* verletzt wird, haben Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage Erfolg. Die Schutznormtheorie schlägt damit auf die *materiellen Kontrollgrundsätze* im Bereich der Rechtswidrigkeitsprüfung durch. Für die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschuß bedeutet dies, daß die materiellen Kontrollgrundsätze zur Rechtswidrigkeitsprüfung nur insoweit herangezogen werden dürfen, als sie durch die Reichweite entsprechender subjektiver Rechte des Klägers verfügbar sind. Außerhalb dieses Ausstrahlungsbereichs der „eigenen Rechte“ des Klägers darf eine Rechtswidrigkeitsüberprüfung im verwaltungsaktsbezogenen Gerichtsverfahren nicht erfolgen. Für die einzelnen materiellen Kontrollmaßstäbe, mit denen die Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses geprüft wird, kann dies - je nach Reichweite der subjektiven Klägerrechte - unterschiedliche Auswirkungen haben.

1. Die Planfeststellung auf dem Prüfstand der Gerichtskontrolle

Für die gerichtliche Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen hat das BVerwG in ständiger Rechtsprechung *fünf Prüfungsgrundsätze* entwickelt, die der planerischen Gestaltungsfreiheit rechtliche Grenzen setzen²⁵.

- 24) Vgl. zur egoistischen und altruistischen Interessenwahrnehmung ausführlich *Felix Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände? 1975, S. 11, 35: „Nur wer an seiner Ehrlichkeit oder seiner Dummheit scheitert, könnte sich verurteilt glauben, zugunsten privater Interessen immer auch ‚privat‘ argumentieren zu müssen; ‚unschwer lassen sich aus jedem konkreten privaten Anliegen hohe öffentliche Interessen abstrahieren“ m. Hinw. auf *Walter Leisner*, Privatinteressen als öffentliche Interessen, DÖV 1970, S. 219.
- 25) Vgl. zu diesen Prüfungsgrundsätzen, die für Planfeststellungsbeschlüsse im gesamten Fachplanungsrecht gelten, BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - (Fnte 9) BVerwGE 48, S. 56 (B 42); Urt. v. 21. 5. 1976 - VII C 8.74 - BVerwGE 51, S. 15; Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 100.74 - BVerwGE 52, S. 237 = DÖV 1977, S. 822 (Ploching Dreieck); Urt. v. 10. 2. 1978 - IV C 25.75 - BVerwGE 55, S. 220 (wasserrechtliche Planfeststellung); Urt. v. 7. 7. 1978 - IV C 79.76 u. a. - DÖV 1978, S. 804 = DVBl. 1978, S. 845 (Frankfurter Flughafen) (luftverkehrsrechtliche Planfeststellung); Urt. v. 9. 3. 1979 - IV C 41.75 - BVerwGE 57, S. 297 (Kieswerk) (FStRG); Urt. v. 22. 6. 1979 - IV C 8.76 - BayVBl. 1980, S. 120 (121) (FStRG); Urt. v. 14. 12. 1979 - IV C 10.77 - DÖV 1980, S. 410 (bundesbahnrechtliche Planfeststellung).

Danach ergeben sich gerichtlich überprüfbare Schranken der Planfeststellungsbehörde

- aus ihrer *behördeninternen Bindung* an die vorbereitende Planungsentscheidung auf Bundesebene,
- aus dem Erfordernis einer der fachplanerischen Zielsetzung entsprechenden *Rechtfertigung* des konkreten Planvorhabens,
- nach Maßgabe der gesetzlichen *Planungsleitsätze*,
- aus den Anforderungen des *Abwägungsgebots* und
- aus der Beachtung des *Schutzauftragengebotes* bei erheblichen, die Zumutbarkeitsgrenze überschreitenden Auswirkungen des Planvorhabens²⁶.

Jeder dieser Prüfungsmaßstäbe wird im einzelnen verwaltungsgerichtlichen Verfahren allerdings nur insoweit wirksam, als entsprechende *subjektive Rechte* des Klägers reichen. So kann sich der Kläger auf die behördeninternen Bindungen an die Vorgaben auf Bundesebene mangels entsprechender subjektiver Rechte überhaupt nicht berufen²⁷, auf die Verletzung des Schutzauftragengebotes nur insoweit, als die nachteiligen Wirkungen des Fachplanungs Vorhabens die eigenen Belange des Klägers betreffen. Da sich das Gebot der Planrechtfertigung daraus ergibt, daß die Planung rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und Grundlage der zur Ausführung des Planes etwa notwendig werdenden Enteignung ist (§ 19 FStrG), kann sich auf die Verletzung dieses Gebotes einer - auch vor Art. 14 GG standhaltenden - Planrechtfertigung jeder berufen, dessen Grundeigentum zur Verwirklichung des Vorhabens durch Entzug oder eigenumsrelevante Belastung in Anspruch genommen wird.

2. Schutznormtheorie und Abwägungsgebot

Bei der Frage, welchen Einfluß die Schutznormtheorie auf die gerichtliche Kontrolle des Abwägungsgebotes hat, ist von der Struktur des Abwägungsprozesses auszugehen²⁸.

Nach der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, zu dem alle privaten und öffentlichen Belange gehören, die nach Lage der Dinge in die Abwägung einzustellen sind, erfolgt eine Bewertung und Gewichtung der Belange und auf dieser Grundlage schließlich eine Gesamtabwägung, die durch das Vor- und Zurückstellen von Belangen gekennzeichnet ist. Dieser Vorgang des „gewissermaßen an einem Mosaik bastelnden, immer wieder auch scheinbar bereits gesicherte Teilergebnisse wieder in Frage stellenden Erwägens und erneuten Abwägens“²⁹ ist der gerichtlichen Kontrolle nur in der Reichweite der eigenen Rechte des Klägers zugänglich. Die einzelnen *Mosaiksteine* sind - um im Bilde zu bleiben - bei der Gerichtskontrolle nur noch insoweit verschiebbar, als durch eigene subjektive Rechte des Klägers die Abwägungskontrolle noch offenge-

halten ist. Außerhalb dieser eigenen Rechtsbetroffenheit sind Abwägungsvorgang und Abwägungs(teil-)ergebnisse bereits *festgeschrieben* und der gerichtlichen Nachprüfung nicht mehr zugänglich. Das Abwägungsgebäude kann danach durch eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle nur im Blick auf die Einstellung, Gewichtung und Bewertung jener Belange zum Einsturz gebracht werden, die zu den eigenen Rechten des Klägers gehören. Der Umfang der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle des Abwägungsgebotes hängt damit von dem Ausstrahlungsbereich der subjektiven Rechte des Klägers ab.

3. Subjektiv-öffentliches Recht auf Abwägung eigener Belange

Für das Planfeststellungsverfahren hat das BVerwG - im Unterschied zum Bauleitplanverfahren³⁰ - ein *subjektiv-öffentliches Recht* auf gerechte Abwägung der rechtlich geschützten eigenen Belange des Planbetroffenen anerkannt und dazu ausgeführt³¹:

„Zwar räumt das Abwägungsgebot dem von einer Planung Betroffenen mit dem Recht auf eine gerechte Abwägung ein subjektives öffentliches Recht ein. Dieses Recht kann sich aber im Hinblick auf die in den Vorschriften der §§ 42 Abs. 2 und 113 Abs. 1 S. 1 VwGO zum Ausdruck gekommenen Grundsätze seinem Gegenstand nach immer nur auf die rechtlich geschützten eigenen Belange des Betroffenen beziehen. Er hat zwar einen gerichtlich verfolgbareren Anspruch darauf, daß eine gerechte Abwägung seiner eigenen Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen stattfindet, er hat aber nicht auch einen Anspruch darauf, daß die Belange anderer Beteiligter gerecht abgewogen sind oder daß etwa die Planung insgesamt und in jeder Hinsicht auf einer fehlerhaften Abwägung beruht. Eine fehlerhafte Abwägung zum Nachteil eines oder mehrerer anderer Beteiligten mag - insoweit - zur objektiven Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen; dadurch wird aber der von dem Abwägungsmangel nicht selbst, nämlich nicht in seinen eigenen Belangen betroffene Kläger nicht i. S. des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO in seinen Rechten aus dem - in diesem Sinne nicht mit gleichsam ‚nachbarschützender‘ Wirkung ausgestatteten - Abwägungsgebot verletzt. Das hat - wie auf der Hand liegt - unmittelbare Folgen für den Umfang der verwaltungsgerichtlichen Prüfung. Der durch eine fernstraßenrechtliche Planung Betroffene kann unter Berufung auf eine Verletzung des Abwägungsgebotes eine gerichtliche Planprüfung lediglich im Hinblick auf die nachteilige Berührung gerade seiner eigenen Belange, nicht jedoch eine schlechthin umfassende Planprüfung erreichen.“

Die Bedeutung dieses Urteils liegt

- in einer *Erweiterung* der Rechtsschutzmöglichkeiten einerseits und

- in einer *Beschränkung* auf *eigene* abwägungserhebliche Belange des Planbetroffenen andererseits.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Abwägungsfehler bei der Planfeststellung werden auf alle Belange erweitert, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind und zum *Abwägungsmaterial* gehören. Die Schwelle der Rechtsbetroffenheit wird damit etwa von der schweren und unerträglichen Beeinträchtigung eines benachbarten Grundstückseigentümers auf das nachteilige Betroffensein in einem abwägungserheblichen Belang reduziert. Die Beeinträchtigung wird damit dem Nachteilsbegriff in § 47 Abs. 2 VwGO gleichgestellt.

Andererseits betrifft das subjektive öffentliche Recht auf Abwägung nur die *eigenen* rechtlich geschützten Belange und entspricht damit der subjektiv-rechtlichen Konzeption in §§ 42 Abs. 2 und 113 Abs. 1 und 4 VwGO. *Fremde* Belange können demgegenüber nicht auf dem Umweg

26) Vgl. dazu § 17 Abs. 4 FStrG, § 9 Abs. 2 LuftVG, BVerwG, Urt. v. 21. 5. 1976 - IV C 80.74 - BVerwGE 51, S. 15 (31); Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 3.74 - BVerwGE 52, S. 226 (Querspange Kelsterbach); Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 100.74 - BVerwGE 52, S. 237 = DÖV 1977, S. 822 (Plochinger Dreieck); Urt. v. 10. 2. 1978 - IV C 25.75 - BVerwGE 55, S. 220 (privatnützige wasserrechtliche Planfeststellung vermag Eingriffe in Rechte Dritter nicht zu rechtfertigen); Urt. v. 7. 7. 1978 - IV C 79.76 u. a. - DÖV 1978, S. 804 = DVBl. 1978, S. 845 (Frankfurter Flughafen); Urt. v. 9. 3. 1979 - IV C 41.75 - BVerwGE 57, S. 297 (Kieswerk); Urt. v. 22. 6. 1979 - IV C 8.76 - BayVBl. 1980, S. 120 (121) (Anliegergebrauch); Urt. v. 14. 12. 1979 - IV C 10.77 - DÖV 1980, S. 410 (bundesbahnrechtliche Planfeststellung gem. § 36 Abs. 1 S. 2 BbG).

27) BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 26 (B 42).

28) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969 - IV C 105.66 - BVerwGE 34, S. 301; Urt. v. 5. 7. 1974 - IV C 50.72 - BVerwGE 45, S. 309 (Flachglas); Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 (B 42); Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 100.74 - BVerwGE 52, S. 237 = DÖV 1977, S. 822 = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 25, S. 56 (67) (Plochinger Dreieck); Urt. v. 7. 7. 1978 - IV C 79.76 u. a. - DÖV 1978, S. 804 = DVBl. 1978, S. 845 (Frankfurter Flughafen); Urt. v. 22. 6. 1979 - IV C 8.76 - BayVBl. 1980, S. 120 (121).

29) So Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419 (421).

30) BVerwG, Urt. v. 29. 7. 1977 - IV C 51.75 - BVerwGE 54, S. 211 = DÖV 1977, S. 826 = DVBl. 1977, S. 897 = NuR 1980, S. 164 (Gerechtsried).

31) BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 = DÖV 1975, S. 606 = NJW 1975, S. 1373 (B 42).

über die Einbeziehung in das Abwägungsmaterial zum verfügbaren und zur Disposition stehenden Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluß gemacht werden.

Durch die Beschränkung auf die eigenen abwägungserheblichen Belange wird auch nicht etwa die Abwägung „verbogen“, wie Kritiker vielfach andeuten³². Fremde gegen das Vorhaben sprechende private oder öffentliche Belange fallen auch nicht etwa in dem Sinne aus der gerichtlichen Abwägungskontrolle vollständig heraus, daß den zur Planrechtfertigung angeführten, zumeist gewichtigen öffentlichen Belangen nur noch die eigenen gegen das Vorhaben sprechenden Belange des Klägers, nicht jedoch gleichgerichtete fremde Belange gegenüberstünden. Die gerichtliche Kontrolle der fachplanerischen Abwägung ist lediglich insoweit beschränkt, als die Einstellung, Gewichtung und Bewertung fremder Belange festgeschrieben ist und nicht mehr zur Disposition steht. Der Kläger kann damit unter den Blickwinkel des Abwägungsgebots fremde gegen das Vorhaben sprechende Belange nur insoweit und mit dem Gewicht für sich in Anspruch nehmen, wie sie von der Planfeststellungsbehörde in die Abwägung eingestellt worden sind. Im Blick auf fremde Belange sind damit Rügen der Unvollständigkeit des Abwägungsmaterials, der fehlerhaften Gewichtung und Bewertung von Belangen oder der unausgewogenen Gesamtabwägung ausgeschlossen. Nur soweit eigene abwägungserhebliche Belange des Klägers nicht in die Abwägung eingestellt, nicht richtig bewertet und gewichtet worden sind oder Ausgleich eigener Belange mit dem von der Planfeststellungsbehörde festgestellten Gewicht fremder Belange in einer Weise vorgenommen worden ist, die zu ihrer objektiven Wichtigkeit außer Verhältnis steht, können die Rügen des Klägers Erfolg haben.

III. Eigentumsgarantie und Abwägungsgebot

Die Beantwortung der Frage, welche Belange im Rahmen der gerichtlichen Abwägungskontrolle noch zur Disposition stehen, könnte bei der direkten Inanspruchnahme von (Grund-)Eigentum zur Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens eine andere Wendung nehmen.

1. Eigentum als subjektiv-öffentliches Recht

Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie in Art. 14 GG gewährt dem Rechtsinhaber ein eigenes subjektiv-öffentliches Recht³³. Verfassungsrechtlich relevante Eigentums Eingriffe durch unmittelbare Inanspruchnahme³⁴ oder schwere und unerträgliche mittelbare Einwirkungen (auf

benachbartes Eigentum)³⁵ sind nur zum Wohle der Allgemeinheit und mit Rücksicht auf die Junktimklausel in Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG nur gegen Entschädigung zulässig³⁶.

2. Eigentum in der Abwägung

Mit diesem verfassungsrechtlichen Stellenwert wird das Eigentum bei der Planung in das Abwägungsmaterial eingebracht und hat unter den abwägungserheblichen Belangen Gewicht³⁷. Dabei kann die Planfeststellung auch verfassungsrechtlich geschützte Eigentumspositionen überwinden, soweit sie rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht und eine Entschädigung gewährt wird³⁸.

Daraus ist abgeleitet worden, daß bei der unmittelbaren Inanspruchnahme eines Grundstücks zur Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens „unabhängig vom Umfang des subjektiven Rechts auf angemessenes Abwägen für den Erfolg der Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluß (fast) alle Verstöße gegen das objektive Recht ausreichen, weil der Betroffene mit Rücksicht auf die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG ein umfassendes subjektives Recht darauf hat, nicht objektiv fehlerhaft enteignet zu werden“³⁹. Gegenüber einer Eigentumsentziehung könne sich der Betroffene somit auf „fremde“ Abwägungsfehler, sofern sie zu dem Eigentumsbegriff objektiv in Beziehung stehen, gerade so wie auf eine unzureichende Bekanntgabe stützen, ohne befürchten zu müssen, mit diesem Argument an einer prozeßrechtlich-subjektivrechtlichen Hürde zu scheitern. Dies gelte nicht nur für die Eigentumsentziehung, sondern für alle Planbelastungen, mit denen die Kraft des planerischen Abwägens überschritten werde⁴⁰.

Das BVerwG weist im B-42-Urteil jedoch tendenziell in eine andere Richtung⁴¹: Wirkt sich das planfeststellungsbe-

35) BVerwG, Ur. v. 29. 4. 1977 - IV C 15.75 - BVerwGE 54, S. 1 (Anliegerrecht).

36) BVerwG, Ur. v. 14. 12. 1973 - IV C 50.71 - BVerwGE 44, S. 235 (243); Ur. v. 1. 11. 1974 - IV C 38.71 - BVerwGE 47, S. 144 (154) (Hamburger Parkplatz); Ur. v. 26. 3. 1976 - IV C 7.74 - BVerwGE 50, S. 282 (Notwegrecht); Ur. v. 9. 3. 1979 - IV C 41.75 - Buchholz 407.4 § 17 FStRG Nr. 27 S. 68 (74); Ur. v. 14. 12. 1979 - IV C 10.77 - DÖV 1980, S. 410 (bundesbahnrechtliche Planfeststellung).

37) BVerwG, Ur. v. 19. 3. 1970 - IV B 155.69 - DVBl. 1970, S. 582; Ur. v. 17. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 (B 42); Ur. v. 15. 4. 1977 - IV C 100.74 - BVerwGE 52, S. 237 (244, 255) (Plochingener Dreieck); Ur. v. 29. 4. 1977 - IV C 15.75 - BVerwGE 54, S. 1 (Anliegergebrauch); Ur. v. 22. 6. 1979 - IV C 8.76 - BayVBl. 1980, S. 120 (121).

38) BVerwG, Ur. v. 1. 11. 1974 - IV C 38.71 - BVerwGE 47, S. 144 (Hamburger Parkplatz); Ur. v. 24. 2. 1978 - IV C 12.76 - BVerwGE 55, S. 272 (Uferbauverbot Plöner See); Ur. v. 7. 9. 1979 - IV C 58 u. 59.76 - NuR 1980, S. 20 (21): „Eine straßenrechtliche Planfeststellung, die im konkreten Fall - bei Einhaltung des vorgesehenen Verwaltungsverfahrens - auf einer hinreichenden Planrechtfertigung beruht, mit den gesetzlichen Planungsleitsätzen übereinstimmt und den Anforderungen des Abwägungsgebots genügt, mithin rechtmäßig ist, ist bestimmungsgemäß in der Lage, sich in dem für die Durchführung des Planvorhabens erforderlichen Maße über Rechte und rechtlich geschützte Belange Dritter hinwegzusetzen.“ M. Hinw. auf Ur. v. 10. 2. 1978 - IV C 25.75 - BVerwGE 55, S. 220 = DÖV 1978, S. 410 (Kiesweiher).

39) So Felix Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände? 1975, S. 74; vgl. auch Erich Gassner, Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, DVBl. 1981, S. 4 (8).

40) So Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419 (425). In diesem Sinne auch die Kritik von Willi Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (707); Erich Gassner, Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, DVBl. 1981, S. 4 (8); Hans-Jürgen Papier, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, S. 1714; Ulrich Ramsauer, Abwägungskontrolle und subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren, DÖV 1981, S. 37; Rehbindner, ZRP 1976, S. 159; Jürgen Schwabe, Anm. zu BVerwG, Ur. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - NJW 1976, S. 159.

41) BVerwG, Ur. v. 14. 2. 1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, S. 56 = DÖV 1975, S. 606 = DVBl. 1975, S. 713 = NJW 1975, S. 1373.

32) Vgl. zur Kritik an der B-42-Entscheidung Willi Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (707); Hans-Jürgen Papier, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, S. 1714 (1718); Ulrich Ramsauer, Abwägungskontrolle und subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren, DÖV 1981, S. 37; Jürgen Schwabe, Anm. zu BVerwG, Ur. v. 14. 2. 1975 - IV C 21/77 - NJW 1976, S. 159 („Der vom BVerwG zuerkannte Anspruch hat seine Grundlage in einer zu Unbrauchbarkeit verstümmelten Abwägungspflicht“); Christoph Sening, Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, S. 102; Vermittelnd und um Klärung bemüht Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419 (424 ff.).

33) BVerwG, Ur. v. 13. 6. 1969 - IV C 234.65 - BVerwGE 32, S. 173 (178); Ur. v. 11. 11. 1970 - IV C 102.67 - BVerwGE 36, S. 248; Ur. v. 14. 12. 1973 - IV C 50.71 - BVerwGE 44, S. 235; Ur. v. 25. 8. 1971 - IV C 23.69 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 58, S. 23 f.; Ur. v. 11. 1. 1974 - IV C 38.71 - BVerwGE 47, S. 144 (154) (Hamburger Parkplatz); Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419 (423).

34) BVerwG, Ur. v. 26. 3. 1976 - IV C 7.74 - BVerwGE 50, S. 282 (Notwegrecht).

dürftige Vorhaben nur mittelbar auf das diesem benachbarte Grundeigentum aus, so kann der davon Betroffene „unter Berufung auf die Verletzung des Abwägungsgebots eine gerichtliche Planprüfung lediglich im Hinblick auf die nachteilige Berührung gerade seiner eigenen Belange, nicht jedoch eine schlechthin umfassende Planprüfung erreichen“. Die fremden Belange stehen insoweit nicht mehr zur gerichtlichen Disposition und gehen nur insoweit und mit dem Gewicht in die Abwägungskontrolle ein, das ihnen die Planfeststellungsbehörde bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials im Rahmen ihrer – nicht mehr überprüfbar – Wertungen, Erwägungen und Prognosen zugemessen hat.

Soll das Eigentum zur Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens durch Entzug in Anspruch genommen werden, so kann der davon Betroffene unter dem Blickwinkel des Abwägungsgebots ebenfalls nur die Verletzung eigener Belange rügen und zur gerichtlichen Kontrolle stellen. Fremde Belange entziehen sich auch in diesem Fall der verwaltungsgerichtlichen Disposition. Zwar mag das Gewicht der Betroffenheit bei einer Eigentumsentziehung größer sein als bei einer nur mittelbaren Einwirkung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens auf benachbarte Grundstücke. An der Beschränkung auf die Verletzung eigener Rechte ändert dies jedoch nichts. Soweit die Rechtswidrigkeitsprüfung daher über die gerichtliche Kontrolle des Abwägungsgebotes gesteuert wird, verleiht auch das durch Entzug unmittelbar betroffene Eigentum hinsichtlich des gerichtlichen Prüfungsumfanges keine qualitativ andere Rechtsstellung als irgendein anderer betroffener Belang, der zum Abwägungsmaterial gehört und das subjektiv-öffentliche Recht auf Abwägung eigener rechtserheblicher Betroffenheit auslöst⁴².

Die in der Beschränkung auf eigene Rechte bestehende Gleichstellung des unmittelbar betroffenen Grundeigentümers mit anderen in ihren abwägungserheblichen Belangen Betroffenen bezieht sich allerdings nur auf den Kontrollmaßstab des Abwägungsgebotes, nicht jedoch auf die anderen Prüfungsmaßstäbe, mit denen der Planfeststellungsbeschluß gerichtlich kontrolliert werden kann. Darin – aber auch nur darin – liegt eine Bevorzugung des von einer Planfeststellung durch Inanspruchnahme betroffenen Grundstückseigentümers gegenüber den nur in ihren abwägungserheblichen Belangen Betroffenen. Während

42) Davon geht auch das B-42-Urteil des BVerwG aus, das einen Fall behandelt, bei dem der Kläger sowohl mittelbar als benachbarter Grundstückseigentümer als auch unmittelbar durch Eigentumsentzug von dem planfeststellungsbedürftigen Vorhaben betroffen wurde. Im Blick auf die mittelbare Betroffenheit als Grundstücksnachbar habe der Kläger nur ein Recht auf Abwägung seiner eigenen Belange, könne jedoch keine umfassende Planprüfung erreichen. Zu den durch die Planfeststellung direkt in Anspruch genommenen Grundstücksteilflächen führt das Gericht im Anschluß daran aus: „Der angefochtene Planfeststellungsbeschluß würde bereits im Hinblick auf die übrigen planstützenden Abwägungsgesichtspunkte auf einer fehlerfreien Abwägung beruhen und den Kläger demgegenüber nicht in seinen Rechten verletzen. Daraus ergäbe sich – wie vorsorglich hervorgehoben sein mag – zugleich auch die Rechtfertigung für den Planfeststellungsbeschluß insoweit, als er Teilflächen des Grundstücks des Klägers für die Änderung der von dem Planvorhaben betroffenen Kreisstraße 8 in Anspruch nimmt. Insoweit greift der Plan zwar unmittelbar in das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum ein und führt insoweit zu einer subjektiven Rechtsbetroffenheit des Klägers ganz unabhängig davon, ob in dem zuvor erörterten Sinn eine Rechtsverletzung durch eine – sich zu seinen Lasten auswirkende – Verletzung des Abwägungsgebots gegeben ist. Daraus folgt aber dennoch nicht die (Teil-)Aufhebbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Denn fehlt es – wie hier unterstellt wird – an einer Verletzung des Abwägungsgebots, soweit es dem Schutz gerade des Klägers zu dienen bestimmt ist und sich daher für ihn als subjektiv öffentliches Recht darstellt, so fehlt es – insoweit – auch an der objektiven Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses und damit an der von § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO für die Aufhebbarkeit eines Verwaltungsakts vorausgesetzten Kausalität zwischen objektiver Rechtswidrigkeit und der auf ihr beruhenden Verletzung subjektiver Rechte, vgl. BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – DVBl. 1975, S. 713 (720).“

diese lediglich die Einhaltung des Abwägungsgebotes im Blick auf ihre eigenen Belange zur gerichtlichen Kontrolle stellen können. kann der in seinem Eigentum Betroffene – gestützt auf das sich aus der Eigentumsgerantie ergebende subjektive öffentliche Recht – die gerichtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses auch im Hinblick auf die erforderliche Planrechtfertigung, die Einhaltung der gesetzlichen Planungsleitsätze und die Beachtung des Schutzauftraggebotes erreichen. Soweit jedoch die gerichtliche Prüfung des Planfeststellungsbeschlusses über die Grundsätze des Abwägungsgebotes erfolgt, steht der durch Inanspruchnahme seines Eigentums betroffene Grundeigentümer anderen in ihren abwägungserheblichen Belangen Planbetroffenen gleich. Beide können unter Berufung auf eine Verletzung des Abwägungsgebotes eine gerichtliche Planprüfung lediglich im Hinblick auf die nachteilige Berührung gerade ihrer eigenen Belange, nicht jedoch fremder Belange erreichen.

IV. Kein subjektiv öffentliches Recht auf Erhalt von Natur und Landschaft

Umweltrelevante Planungen können auch nicht etwa im Hinblick auf ihren Eingriff in das Gleichgewicht eines bestehenden Ökosystems gerichtlich von jedermann angefochten werden, weil ein subjektiv öffentliches Recht auf Erhalt von Natur und Landschaft nicht besteht.

1. Kein allgemeines Umweltgrundrecht

Mit Recht hat das BVerwG⁴³ trotz einzelner gegenteiliger Stimmen in der Literatur⁴⁴ ein allgemeines Umweltgrundrecht, das subjektivrechtlich einen weitergehenden Schutz verleiht, als er in Art. 2 ff. GG zugunsten jeweils bestimmter Schutzgüter gewährt wird, nach der gegenwärtigen Verfassungslage nicht anerkannt. Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) setzt voraus, daß sich die für eine gerichtliche Kontrolle unerläßliche subjektivrechtliche Beziehung zwischen dem Kläger und der von ihm begehrten Kontrolle aus der sonstigen Rechtsordnung ergibt⁴⁵. Die in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG genannten

43) Urt. v. 29. 7. 1977 – IV C 51.75 – BVerwGE 54, S. 201 = DÖV 1977, S. 328 = DVBl. 1977, S. 807 = NuR 1980, S. 164 (Geretsried).

44) Vgl. dazu die Nachw. in den Urteilsbesprechungen von Hans-Jürgen Dageförde, Zum „Nachbar“schutz bei Eingriffen in Erholungsgebiete, NuR 1980, S. 150; ders., Zum Abwehrrecht gegen rechtswidrige Veränderung der Erholungslandschaft, BayVBl. 1979, S. 490; Christoph Sening, Zum Umweltgrundrecht des Bürgers, BayVBl. 1978, S. 205; ders., Zum Abwehrrecht gegen rechtswidrige Veränderungen der Erholungslandschaft, BayVBl. 1979, S. 491; ders., Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, S. 102; Hermann Soell, Neue Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechtes in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1980, S. 1 (3); vgl. ferner Michael Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 18. 1. 1978, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e. V. Berlin, Heft 56, Berlin 1978.

45) Vgl. aber OVG Berlin, Urt. v. 2. 5. 1977 – II B 2.77 – NuR 1980, S. 166 (Spandauer Forst), das aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. § 1 BNatSchG mit Rücksicht auf die besondere „Insellage“ von West-Berlin ein rechtlich geschütztes Interesse auf Erhalt von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage der in der Umgebung wohnenden Bevölkerung anerkannt hat: „Ist in einem Gebiet der Erholungsraum durch die besonderen tatsächlichen Gegebenheiten stark eingeengt (Berlin-Situation), dann kann bei einem schwerwiegenden und nachhaltigen Eingriff in die natürliche Umgebung (Flächen freier Natur mit Erholungswert) das rechtlich geschützte Interesse eines in diesem Gebiet ständig lebenden Bürgers beeinträchtigt und ein Nachteil i. S. von § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO gegeben sein.“ Voraussetzungsgemäß ging es bei dieser Entscheidung allerdings nicht um die Verletzung subjektivöffentlicher Rechte, sondern um den Nachteilsbegriff i. S. von § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO und damit (lediglich) um die Beeinträchtigung in rechtlich geschützten, abwägungserheblichen Interessen. Ein Recht auf Erhalt von Natur und Landschaft, von Wald und Erholungsgebieten ist in der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – auch von anderen Gerichten nicht anerkannt worden, vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 21. 10. 1966 – VII A 11/66 – OVG 22, S. 504 (506) sowie VGH Kassel, Urt. v. 18. 3. 1975 – II OE 1/75 – DVBl. 1975, S. 911 (913).

höchstpersönlichen Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und persönliche Bewegungsfreiheit sind nur in ihrem Wesensgehalt gegen Eingriffe geschützt und dürften daher in der Regel nur bei schwerer und unerträglicher Beeinträchtigung Abwehrrechte gewähren⁴⁶. Auch aus landesrechtlichen Vorschriften läßt sich übrigens – soweit ersichtlich – ein subjektiv öffentliches Recht auf Erhalt von Natur und Landschaft nicht entnehmen⁴⁷.

2. Kein subjektiv öffentliches Recht aus § 8 BNatSchG

Ein Klagerecht gegen umweltrelevante Planungen ergibt sich auch nicht aus § 8 BNatSchG, da dieses Gesetz von der Zwecksetzung her ausschließlich dem Allgemeinwohl dient, nicht jedoch Individualinteressen mit Klagerechten absichern will⁴⁸. Dies ergibt sich einerseits aus § 3 BNatSchG, wonach die Durchführung dieses Gesetzes den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden obliegt, andererseits aus einem Gegenschluß zu § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG, der für bestimmte Verbände nur ein klagbares Recht auf Mitwirkung im Planfeststellungsverfahren, nicht jedoch eine Klagebefugnis gegen die Planfeststellung einräumt⁴⁹.

3. Kein Anspruch auf gesetzgeberische Nachbesserung des Umweltschutzrechts

Der Gesetzgeber ist von Verfassungen wegen auch nicht verpflichtet, das geltende Umweltschutzrecht um einen Anspruch des Bürgers auf Erhalt von Natur und Landschaft zu erweitern.

Zwar schützt das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Vielmehr folgt darüber hinaus aus seinem objektiv-rechtlichen Gehalt die Pflicht

der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor die in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren⁵⁰. Auch eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge kann von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfaßt werden⁵¹.

Eine danach denkbare Pflicht des Gesetzgebers zur Nachbesserung⁵² ursprünglich als verfassungsmäßig angesehener gesetzlicher Regelungen setzt jedoch voraus, daß in den Wesensgehalt des Rechts auf körperliche Unversehrtheit eingegriffen wird. Außerdem hat der Gesetzgeber grundsätzlich in eigener Verantwortung über die Art und Weise zu entscheiden, wie die aus Art. 2 Abs. 2 GG hergeleitete Schutzpflicht zu erfüllen ist⁵³. Erst wenn den staatlichen Organen eine evidente Verletzung der in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen zur Last gelegt werden kann⁵⁴, kommt ein Anspruch des Bürgers auf aktive gesetzgeberische Maßnahmen in Betracht.

Angesichts der Ausgestaltung des Planfeststellungsrechts, das den in ihren rechtlich geschützten Belangen Betroffenen ein Klagerecht gegen Planfeststellungsbeschlüsse gewährt, und im Blick auf die insoweit jedenfalls nicht offensichtlich unzureichenden Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzrechts ist eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, dem Bürger einen einklagbaren Anspruch auf Erhalt von Natur und Landschaft zu gewähren, gegenwärtig nicht begründbar.

V. Kein subjektiv-öffentliches Recht aus Mitwirkungsrechten der Planbetroffenen oder aus behördeninternen Weisungsrechten

Klagerechte für den von der Planfeststellung in seinen privaten Interessen Betroffenen ergeben sich auch nicht aus seinem Beteiligungsrecht im Anhörungsverfahren oder aus behördeninternen Weisungsrechten, wie sie etwa für die fernstraßenrechtliche Planfeststellung in §§ 18 u. 18a FStrG geregelt sind.

1. Mitwirkungsrecht begründet kein Klagerecht

Das in § 18 Abs. 3 FStrG jedermann, „dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“, eingeräumte Einwendungsrecht dient der Information der Planfeststellungsbehörde, gewährt jedoch dem einzelnen Bürger kein

46) Vgl. zur Nachbarklage aus Art. 2 Abs. 2 GG bei Verletzung höchstpersönlicher Rechtsgüter im Vergleich zu einer auf Eigentumsverletzungen gestützten Nachbarklage aus Art. 14 Abs. 1 GG BVerwG, Urt. v. 29. 7. 1977 – IV C 51.75 – BVerwGE 54, S. 211 (Geretsried).

47) Zum Grundrecht auf Naturgenuss in Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV vgl. BayVGh, Urt. v. 15. 2. 1974 – Nr. 239 I 72 – BayVBl. 1974, S. 220, wonach diese Verfassungsvorschrift eine Rechtsgrundlage für die Anfechtung rechtswidrig erteilter Genehmigungen von Außenbereichsvorhaben bildet, einerseits, und BayVGh, Urt. v. 11. 6. 1975 – Nr. 4 IX 74 – DVBl. 1975, S. 665, wonach Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV „nur ein Recht auf Genuß der Natur in ihrem jeweiligen Bestand, nicht hingegen ein Abwehrrecht gegen (rechtswidrige) Veränderungen der Natur“ gewährt, andererseits. Auch § 2 HessLPflG, der jedermann das Recht einräumt, „Wald und Flur frei zu betreten“, gewährt dem einzelnen kein Recht auf Bestandsschutz in bezug auf die Landschaftsgestaltung, so VGh Kassel, Urt. v. 18. 3. 1975 – II OE 1/75 – DÖV 1976, S. 393. Dasselbe gilt für die Denkmalschutzgesetze der Länder, die den einzelnen Bürgern keinen mit der verwaltungsrechtlichen Klage verfolgbareren Anspruch auf Erhaltung von Denkmälern einräumen, so BayVGh, B. v. 2. 2. 1976 – Nr. 286 I 75 – BayVBl. 1978, S. 239. Vgl. dazu auch OVG Berlin, Urt. v. 2. 5. 1977 – II B 2.77 – NuR 1980, S. 166 (Spandauer Forst) sowie Hermann Soell, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechtes in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1980, S. 1 (3).

48) Vgl. VGh Kassel, Urt. v. 15. 2. 1979 – IV E 514/78 – NuR 1980, S. 37 (38) mit Hinweis auf Erich Eyermann/Ludwig Fröhler, Kommentar, 7. Aufl. 1977, § 42 VwGO Anm. 85b. Vgl. zu § 8 BNatSchG auch Rüdiger Breuer, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 1980, S. 89 (93); Ludwig Gehrman, Verkehrslenkung und Naturschutz, NuR 1980, S. 45 (47); Hans-Wolfgang Schroeter, Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstraßenrechtliche Planung, DVBl. 1979, S. 14 (15); Hermann Soell, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechtes in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1980, S. 1 (2 f.).

49) Kurt Kodal, Straßenrecht, 3. Aufl. 1978, S. 821. Auch das in § 27 BNatSchG geregelte Betretungsrecht begründet keine subjektiven (einklagbaren) Rechte, sondern enthält nur objektive Rechtsmaßstäbe.

50) So BVerfG, B. v. 14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72 – Der Betrieb 1981, S. 1180 (Flughafen Düsseldorf) mit Hinweis auf BVerfG, B. 25. 2. 1975 – 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 – BVerfGE 39, S. 1 (41) (Fristenlösung); Urt. v. 16. 10. 1977 – 1 BvQ 5/77 – BVerfGE 46, S. 160 (164) (Schleyer); B. v. 8. 8. 1978 – 2 BvL 8/77 – BVerfGE 49, S. 89 (141) (Kalkar); B. v. 20. 12. 1979 – 1 BvR 386/77 – BVerfGE 53, S. 30 (57) (Mülheim-Kärlich).

51) So BVerfG, B. v. 14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72 – Der Betrieb 1981, S. 1180 (Flughafen Düsseldorf) – mit Hinweis auf BVerfG, B. v. 8. 8. 1978 – 2 BvL 8/77 – BVerfGE 49, S. 89 (140) (Kalkar); B. v. 20. 12. 1979 – 1 BvR 386/77 – BVerfGE 53, S. 30 (57) (Mülheim-Kärlich); B. v. 3. 10. 1979 – 1 BvR 614/79 – BVerfGE 52, S. 214 (220) (Vollstreckungsschutz).

52) BVerfG, Urt. v. 1. 3. 1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 u. 1 BvL 21/78 – BVerfGE 50, S. 290 (335, 377 f.) (Mitbestimmungsgesetz); Urt. v. 10. 12. 1980 – 2 BvR 3/77 – NJW 1981, S. 329 (Ausbildungsplatzförderungsgesetz); B. v. 14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72 – Der Betrieb 1981, S. 1180 (Flughafen Düsseldorf).

53) BVerfG, B. v. 25. 2. 1975 – 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 – BVerfGE 39, S. 1 (44) (Fristenlösung); Urt. v. 16. 10. 1977 – 1 BvQ 5/77 – BVerfGE 46, S. 160 (164) (Schleyer); B. v. 14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72 – Der Betrieb 1981, S. 1180 (Flughafen Düsseldorf).

54) BVerfG, Urt. v. 18. 7. 1972 – 1 BvL 32/70 u. 25/71 – BVerfGE 33, S. 303 (333) (Numerus clausus); vgl. ferner Urt. v. 20. 7. 1954 – 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54 – BVerfGE 4, S. 7 (18) (Investitionshilfegesetz); B. v. 3. 12. 1969 – 1 BvR 624/56 – BVerfGE 27, S. 253 (258); Urt. v. 5. 3. 1974 – 1 BvR 712/68 – BVerfGE 36, S. 321 (330) (Mehrwertsteuer); B. v. 14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72 – Der Betrieb 1981, S. 1180 (Flughafen Düsseldorf).

Klagerecht gegen den späteren Planfeststellungsbeschuß⁵⁵.

2. Behördeninternes Weisungsrecht begründet kein Klagerecht

Auch das etwa für die fernstraßenrechtliche Planung in § 18a Abs. 1 FStrG geregelte behördeninterne Weisungsrecht gewährt dem einzelnen Bürger keine einklagbaren Rechte. Bestehen zwischen der Planfeststellungsbehörde und verfahrensbeteiligten Behörden Meinungsverschiedenheiten, so ist zwar gem. § 18a Abs. 1 FStrG von der Planfeststellungsbehörde die Weisung des Bundesministers für Verkehr einzuholen. Dieser soll sich vor Erteilung der Weisung mit den beteiligten Landesministern ins Benehmen setzen⁵⁶.

Nicht einmal die Behörden, deren Einwendungen bei der Planfeststellung übergangen worden sind, können jedoch auf Einholung einer (nicht erteilten) Weisung oder auf Einhaltung einer (erteilten) Weisung des Bundesministers für Verkehr klagen, da das in § 18a Abs. 1 FStrG geregelte behördeninterne Weisungsrecht nicht dem Interesse der Verfahrensbeteiligten dient⁵⁷.

3. Beschränkte Fungibilität und Wahrnehmungsberechtigung

Nach der subjektiv-rechtlichen Konzeption des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystems können durch Verwaltungshandeln betroffene Interessen im Anfechtungs- und Verpflichtungsprozeß nur von den jeweiligen Rechtsträgern wahrgenommen werden. Für die privaten Interessen liegt dies auf der Hand: Nur der jeweilige

Rechtsträger ist befugt, eine Verletzung von Leben, Gesundheit, Eigentum oder sonstigen Rechten im Klagewege zu rügen. Für die öffentlichen Belange kann nichts anderes gelten. Auch hier sind nur diejenigen Behörden, denen die Kompetenz zur Wahrung und Förderung bestimmter öffentlicher Belange wie etwa Naturschutz und Landschaftsschutz, kommunale Planungshoheit⁵⁸, Verkehr, Strukturförderung oder öffentliche Energieversorgung⁵⁹ übertragen sind, berechtigt, eine Verletzung der von ihnen vertretenen öffentlichen Belange geltend zu machen. Nur soweit diese spezielle Behördenzuständigkeit betroffen ist, besteht die Berechtigung zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen. Der einzelne Bürger, der nicht Rechtsträger dieser öffentlichen Belange ist, hat demgegenüber die Berechtigung zur Wahrnehmung dieser für ihn fremden Belange nicht⁶⁰.

Ein weiterer Beleg dafür ist auch die beschränkte Fungibilität öffentlicher Belange, auf die ein privater Rechtsträger grundsätzlich nicht verzichten kann⁶¹.

Auch bei der Inanspruchnahme von Grundeigentum zur Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens muß es daher für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle dabei verbleiben, daß sich die Berechtigung zur Interessenwahrnehmung nur auf die eigenen privaten, nicht jedoch auf fremde öffentliche Belange bezieht.

55) Dieser Unterschied zwischen Mitwirkungs- und Klagerechten wird von der Rechtsprechung mehrfach hervorgehoben, vgl. BVerwG, B. v. 29. 5. 1967 - IV B 80.65 - DÖV 1967, S. 825 = DVBl. 1967, S. 917; „Der Kreis derjenigen Personen, die im Anhörungsverfahren (§ 18 FStrG) Einwendungen erheben können, ist bewußt weit gezogen, um der Planfeststellungsbehörde eine umfassende Unterrichtung über die Zweckmäßigkeit der Planung zu ermöglichen. Dieser Kreis ist nicht identisch mit dem Kreis der klagebefugten Personen, die durch den Planfeststellungsbeschuß in ihren Rechten beeinträchtigt sein können.“ Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 20. 10. 1972 - IV C 105.67 - BVerwGE 41, S. 58 = DÖV 1973, S. 207; Urt. v. 14. 12. 1973 - IV C 50.71 - BVerwGE 44, S. 235 = DÖV 1974, S. 209 (wasserrechtliche Unterhaltungspflicht); B. v. 25. 10. 1979 - 2 N 1.78 - DÖV 1980, S. 566 (Beteiligung der Spitzenorganisationen gem. § 110 Hess. Beamtenengesetz); BVerwG, Urt. v. 22. 2. 1980 - 4 C 24.77 - DÖV 1980, S. 516 = NuR 1980, S. 118; „Das in § 18 Abs. 3 bis 6a FStrG vorgeschriebene Anhörungsverfahren, das den Umfang der Beteiligung planbetroffener (privater) Dritter maßgeblich bestimmt, ist ein gesetzlich der Planfeststellungsbehörde vorgeschriebenes Mittel, sich möglichst umfassend über den für ihre Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt zu unterrichten... Die damit erreichte Ermittlung und Berücksichtigung materieller Rechte Dritter wird jedoch nicht durch eine verfahrensrechtliche Gewährleistung von einem Gehalt im Sinne eines selbständigen, vom geschützten materiellen Recht losgelösten subjektiven Verfahrensrechts ergänzt.“

56) Entsprechende Regelungen enthalten zumeist auch die Straßengesetze der Länder, vgl. etwa § 40 Abs. 4 StrG NW und zum Behördenbegriff § 9 LOG NW. Vgl. zum Beteiligungsrecht der für Natur und Landschaft zuständigen Behörden gem. § 3 BNatSchG Hans-Wolfgang Schroeter, Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstraßenrechtliche Planung, DVBl. 1979, S. 14 (19).

57) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 1970 - IV C 39.66 - DVBl. 1970, S. 578 (kein Rechtsanspruch von zu beteiligenden Gemeinden auf Einholung der Weisung des Bundesverkehrsministers); Urt. v. 11. 12. 1970 - IV C 55.67 - DVBl. 1971, S. 186 (kein Anspruch von anderen Verfahrensbeteiligten).

58) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969 - IV C 215.65 - BVerwGE 31, S. 263 = DÖV 1969, S. 853; Urt. v. 13. 2. 1970 - IV C 104.68 - DVBl. 1970, S. 577; Urt. v. 16. 3. 1970 - IV C 39.66 - DVBl. 1970, S. 578; Urt. v. 11. 3. 1970 - IV C 59.67 - DVBl. 1970, S. 580 (keine Klagebefugnis von Gemeinden bei Wahrnehmung von Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich); Urt. v. 7. 7. 1978 - IV C 79.76 u. a. - DÖV 1978, S. 804 = DVBl. 1978, S. 845 (Frankfurter Flughafen) (Beteiligungsrecht der betroffenen Gemeinden im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren); Urt. v. 22. 6. 1979 - 4 C 40.75 - DÖV 1980, S. 135 (Stuttgarter Flughafen).

59) BVerwG, Urt. v. 17. 11. 1972 - IV C 21.69 - BVerwGE 41, S. 178 (Unternehmen der öffentlichen Trinkwasserversorgung); vgl. auch Urt. v. 7. 10. 1977 - IV C 47.75 - BVerwGE 54, S. 328 (333) (Zustimmungsrecht der obersten Landesstraßenbaubehörde gem. § 9 Abs. 2 FStrG aus Gründen der „Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung“).

60) BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 3.74 - BVerwGE 52, S. 226 (Querspanne Kelsterbach): „Behörden können im gerichtlichen Verfahren einen Anspruch auf Anordnung einer ‚für das öffentliche Wohl‘ notwendigen Schutzauflage gegenüber der Planfeststellungsbehörde nur dann geltend machen, wenn sie dabei eigene Rechte oder eigene Belange verfolgen. Der Eigentümer eines einer Bundesstraße benachbarten Grundstücks hat keinen Anspruch darauf, daß die Planfeststellungsbehörde dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und Unterhaltung von Wildschutzzäunen auferlegt. (S. 235:) ‚Auf das, was dem Träger der Straßenbaulast unter dem öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkt des Straßenverkehrsrechts oder unter dem privat-rechtlichen Gesichtspunkt der Verkehrssicherungspflichten an Pflichten zur Gewährleistung eines sicheren und leichten Verkehrs auf den Bundesstraßen obliegt, kann sich die Klägerin daher nicht mit Erfolg berufen‘... Das gilt auch für alle Erwägungen, die die Klägerin zu der nach ihrer Ansicht bestehenden Pflicht des Trägers der Straßenbaulast angestellt hat, bei der Anlage und dem Betrieb der Straße den Schutz von Natur und Umwelt und damit auch Gesichtspunkten des Jagdschutzes zu berücksichtigen. All dies ist im Rahmen der zweiten Alternative des § 17 Abs. 4 FStrG von rechtlicher Bedeutung nur insoweit, als dadurch die Benutzung gerade der Nachbargrundstücke nachteilig betroffen werden kann.“

61) BVerwG, Urt. v. 28. 4. 1978 - IV C 53.76 - NuR 1980, S. 69; „Auf die Einhaltung öffentlicher Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 1 BBauG können private Betroffene nicht wirksam verzichten.“ Vgl. dazu auch Ulrich Ramsauer, Abwägungskontrolle und subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren, DÖV 1981, S. 37.