

Planfeststellung BayVGH Urteil vom 19.12.1983 8 B 81 A.2459, BayVBl. 1984, 303

Zu den Voraussetzungen, unter denen sich eine Gemeinde - gestützt auf die Belange des Denkmalschutzes und der Erhaltung des Ortsbildes - gegen einen Planfeststellungsbeschluss für den Bau einer überörtlichen Straße wenden kann

Zum Sachverhalt

Gegenstand des Verwaltungsstreitverfahrens war der Planfeststellungsbeschluss der Regierung von X. vom 20.11.1979, durch den der Plan für die Beseitigung des höhengleichen Bahnübergangs am L. im Zuge der Staatsstraße 2339 D–H. von Straßen–km 19 200 bis Straßen–km 20 320 festgestellt wurde. Der Bahnübergang soll durch eine Überführung der Staatsstraße über die Bahnlinie ersetzt werden.

Das VG gab der Klage der Stadt D. statt und vertrat die Auffassung, der Planfeststellungsbeschluss verletze die Planungshoheit der Kl. Der Zweck der Planung könne auch durch eine Unterführung der Staatsstraße unter die Bahnlinie erreicht werden. Hierdurch werde weniger schwerwiegend in das Orts– und Landschaftsbild eingegriffen.

Die Berufung des Bekl. führte zur Aufhebung des erstinstanziellen Urteils und zur Abweisung der Klage.

Auszug aus den Gründen

I. Zutreffend ist das VG in dem angefochtenen Urteil davon ausgegangen, dass die Klage der Kl. gegen den Planfeststellungsbeschluss zulässig ist.

Die Kl. macht nach ihrem Klagevortrag die Verletzung eigener Rechte i. S. v. § 42 Abs. 2 VwGO geltend. Denn sie trägt in einer näher konkretisierten Weise vor, dass das Vorhaben des Bekl. ihre Planungshoheit, die verfassungsrechtlich in der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG wurzelt (BVerfGE 21, 117/128 f.), verletze. Diese Planungshoheit ist gegenüber allen sie berührenden fremden Planungen sozusagen wehrfähig (BVerwGE 40, 323/329 ff. = BayVBl. 1973, 273 [insoweit nicht abgedruckt]). Die Kl. hat in diesem Zusammenhang vorgebracht, dass das Vorhaben nicht nur gegen Belange des Denkmal– und Landschaftsschutzes verstoße, sondern auch ihre ins Auge gefassten Planungen für ein Naherholungsgebiet längs der A. beeinträchtige. Das genügt für die Geltendmachung einer Verletzung eigener Rechte i. S. v. § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. auch BVerwGE 31, 263/266 und Steinberg, DVBl. 1982, 13/18 f.); denn es kann keine Rede davon sein, dass die von der Kl. behaupteten Rechte, deren Verletzung durch den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss sie rügt, ihr offensichtlich und eindeutig nicht zustehen könnten.

II. Die Klage ist aber unbegründet. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss des Bekl. verletzt keine Rechte der Kl. (§ 113 Abs. 1 VwGO).

1. Das angefochtene Urteil geht zutreffend davon aus, dass in dem Verwaltungsverfahren, das zu dem streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss geführt hat, das aus dem Selbstverwaltungsrecht der Kl. fließende Mitwirkungsrecht an der Planung im Sinne einer angemessenen Beteiligung gewahrt wurde (BVerwGE 31, 263 [265]); die Kl. hat im Planaufstellungsverfahren ausführlich Einwendungen erhoben und diese mit Behörden des Bekl. erörtert. Ein darüber hinausgehendes Einvernehmen der Kl. zu dem Vorhaben ist nicht erforderlich (§ 38 Satz 2 BBauG, Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO; vgl. BVerwG vom 3.4.1981, BayVBl. 1981, 436).

2. Maßgeblich ist somit, ob der Planfeststellungsbeschluss in seinem Inhalt Rechte der Kl. verletzt. Das hängt davon ab, ob der auf Art. 39 BayStrWG - für die hier vorliegende Anfechtungsklage maßgeblich i. d. F. der Bek. vom 2.7.1974 (GVBl. S. 333) - gestützte Planfeststellungsbeschluss der Regierung von X. die Schranken der dem Bekl. zustehenden planerischen Gestaltungsfreiheit einhält. Diese Schranken ergeben sich aus behördeninternen Bindungen an überörtliche Planungsentscheidungen, aus dem Erfordernis einer der überörtlichen straßenrechtlichen Zielsetzung entsprechenden Rechtfertigung des konkreten Planvorhabens, aus den gesetzlichen Planungsleitsätzen sowie schließlich aus den Anforderungen des Abwägungsgebotes (vgl. BVerwGE 48, 56/59 f. = BayVBl. 1975, 540 [nur amtliche Leitsätze]). Unter den Beteiligten ist unbestritten - und für den Senat nach den Erkenntnissen des Augenscheins nicht zweifelhaft -, dass das Vorhaben grundsätzlich notwendig ist.

3. Als entscheidend erweist sich daher, ob der Planfeststellungsbeschluss gegenüber der Kl. auch den Anforderungen des Abwägungsgebots entspricht. Dieses Gebot verleiht der Kl., die durch die Planfeststellung nicht mit enteignender Wirkung betroffen ist, ein subjektiv öffentliches Recht auf eine gerechte Abwägung allein im Hinblick auf ihre rechtlich geschützten eigenen Belange (BVerwGE 48, 56 [63]; 67, 74 f. = BayVBl. 1983, 599). Ob der Bekl. die aus dem Abwägungsgebot sich ergebenden Anforderungen gegenüber der Kl. eingehalten hat, lässt sich daher nur bestimmen, wenn feststeht, welche rechtlich geschützten eigenen Belange die Kl. in diese Abwägung einbringen konnte.

a) Die Kl. beruft sich gegenüber dem Vorhaben auf ihre kommunale Planungshoheit. Es handelt sich hier um das grundsätzlich abwehrfähige Recht der Gemeinde, eigenständig zu planen, um örtliche Angelegenheiten zu gestalten, wobei dieses Recht primär aus der verfassungsgeschützten Selbstverwaltungsgarantie, daneben aber auch aus spezialgesetzlichen Vorschriften fließt (vgl. BVerwGE 40, 323, [329 f.]; Lerche, Grenzen der Wehrfähigkeit kommunaler Planungshoheit, in „Verwaltung und Rechtsbindung“, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs, S. 223 f.). Allerdings kann die Kl. einem staatlichen Vorhaben nicht allein dadurch entgegentreten,

dass sie sich auf ihre Planungshoheit beruft. Denn diese ist ihr nur im Rahmen der Gesetze gewährt und muss einen Bezug zu den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft haben (vgl. BVerfGE 8, 122 [134]). Maßgebend ist daher eine Relevanz des Vorhabens gegenüber der in der kommunalen Planungshoheit beschlossenen Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinde, wobei sich folgende Fälle unterscheiden lassen:

(1.) Das Vorhaben steht im Widerspruch zu konkreten Planungen der Gemeinde, z. B. zu bestehenden Bauleitplänen. Hierzu gehört auch die betätigte, planerische Vorstellung der Gemeinde, an einer vorgegebenen Bodennutzung nichts zu ändern, ohne dass ein Bauleitplan vorliegt (vgl. VGH n. F. 32, 117 [120]; BayVGH vom 24.11.1981, BayVBl. 1982, 309 f.).

(2.) Es liegen keine konkreten Planungen vor, das Vorhaben betrifft aber einen die Gemeinde formenden Bereich, der auch eine kommunale Aufgabe schafft und Vorgaben für ihre planerische Betätigung gibt. Ein solcher Fall ist z. B. gegeben, wenn eine Gemeinde so gut wie ausschließlich vom Weinbau geprägt wird und gegenüber einem Vorhaben geltend macht, es schädige die Weinberge (vgl. BayVGH vom 28.10.1980, ZfW 1982, 305 f.).

(3.) Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, so kann das Vorhaben die Planungshoheit einer Gemeinde nur dadurch berühren, dass es ihr die Möglichkeiten künftiger Planung - auch im Sinne bewusster Nichtverplanung des Außenbereichs - beschränkt. Angesprochen ist damit das sog. Selbstgestaltungsrecht der Gemeinde. Ob und inwieweit ein solches Recht zum Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung gehört, ist umstritten (vgl. BVerwG vom 19.3.1976, BayVBl. 1976, 692 f.).

In jedem Falle ist ein aus dem Selbstverwaltungsrecht abzuleitendes Selbstgestaltungsrecht der Gemeinde im Rahmen der herkömmlichen Entwicklung inhaltlich begrenzt, so dass es nur unter besonderen Bedingungen zu einem Abwehranspruch berechtigt. Das BVerwG führt in diesem Zusammenhang aus, nur wenn das Selbstgestaltungsrecht innerlich ausgehöhlt und fast wertlos würde, könne die Gemeinde Maßnahmen aus dem staatlichen Bereich von sich abwehren (a. a. O., S. 693). Lerche (a. a. O., S. 233 f.) meint, das Vorhaben müsse für die Gemeinden unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art von solchem Gewicht zur Folge haben, dass ein Bürger sie unter Berufung auf Art. 14 GG als „schwere und unerträgliche Beeinträchtigungen“ rügen könne. Nach Würtenberger (BayVBl. 1982, 673 [676 f.]) können Gemeinden gegen rechtswidrige überörtliche Planungen vorgehen, wenn sie in beträchtlichem Umfang zukünftige gemeindliche Planungen im Bereich der städtebaulichen Entwicklung, im Bereich der Daseinsvorsorge, im Bereich von Freizeit und Erholung etc. einschränken.

Wie sich aus den folgenden Darlegungen ergibt, kann dahin stehen, welcher Auffassung zu folgen ist; in jedem Fall ist aber zu beachten, dass ein solches Selbstgestaltungsrecht nicht ohne weiteres aus der kommunalen (Bau-)Planungshoheit abzuleiten ist; denn in diesem Rahmen wird ein Schutz nur gegen konkret feststellbare Verletzungen der Planungshoheit gewährt; die Geltendmachung der abstrakten Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Planungshoheit genügt nicht (BVerwG vom 21.5.1976, BayVBl. 1976, 661 [663]).

b) Wird unter diesem Maßstab das Vorbringen der Kl. gegen die Bahnüberführung der Staatsstraße geprüft, so ergibt sich, dass keine konkreten eigenen Planungen betroffen werden. Bauleitpläne, die dem Gebiet eine bestimmte Nutzung zuweisen, bestehen offensichtlich nicht. Die (nunmehr) bewirkte Unterstellung des angrenzenden Bereichs unter Landschaftsschutz wurde von staatlichen Stellen durchgeführt. Die vorgetragene Absicht der Kl., in dem Gebiet jenseits der Bahnlinie einen Naherholungsbereich zu schaffen, erscheint ebenso wenig konkretisiert wie eine mögliche planerische Absicht, dieses Gebiet offen und unverplant zu erhalten.

Die Kl. macht gegenüber dem Vorhaben weiter geltend, es verunstalte die Landschaft und beeinträchtigte ein Baudenkmal (die sog. I.-Kapelle). Sie spricht damit Belange an, die auch den Gemeinden als Aufgaben zugewiesen sind (vgl. Art. 33 Abs. 2 Bayer. Naturschutzgesetz, Art. 3 Abs. 2 DSchG), wobei die Kl. hier vor allem die Bewahrung ihrer geschichtlichen und heimatlichen Eigenart meint (vgl. Art. 83 Abs. 1, 141 Abs. 1 BV und BVerfGE 11, 266 [275] = BayVBl. 1960, 315 [316]).

Abgesehen davon, dass die Kl. diese Aufgaben nur mit und neben den staatlichen Behörden wahrzunehmen hat (vgl. näher Masson/Samper, Bayerische Kommunalgesetze, Stand Mai 1983, Rn. 19 f. zu Art. 57 GO), ist hierzu nach den Erkenntnissen des Augenscheins festzustellen, dass das Vorhaben nach den oben genannten Maßstäben die Belange der Kl. nicht wesentlich berührt.

...

Es lässt sich auch nicht feststellen, dass das Vorhaben in das Landschafts- und Stadtbild der Kl. in seinem heutigen Gesamtzustand in einem prägenden Maße eingreift. Das Vorhaben wird sicherlich durch seine Höhenwirkung die umgebende Topographie in Richtung E. ändern, eine wesentliche Umgestaltung des Orts- und Landschaftsbildes der Stadt D. aber nicht bewirken.

4. Die von dem Bekl. in dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss vorgenommene Abwägung ist gegenüber der Kl. damit sowohl im Abwägungsvorgang als auch im Abwägungsergebnis nicht zu beanstanden.

Der Bekl. hat im Übrigen die bereits im Verwaltungsverfahren erhobenen Bedenken der Kl. auch gesehen und in die Abwägung eingestellt. Ob diese Gesichtspunkte mit der

ihnen objektiv zukommenden Gewichtung in die Abwägung eingestellt wurden oder ob hier - wie das VG annimmt - eine „Abwägungsdisproportionalität“ vorliegt, bedarf keiner Entscheidung, weil selbst in einem solchen Fall rechtlich geschützte Belange der Kl. nicht verletzt würden. Der Senat verschweigt in diesem Zusammenhang nicht, dass er für die Bedenken der Gemeinde, die das VG geteilt hat, Verständnis hat und manches für die Überlegung der Kl. spricht, die bessere Einbettung in die Landschaft und der geringere Landverbrauch durch den Bau einer Bahnunterführung statt der vorgesehenen Überführung seien gewichtige und wesentliche Punkte für die Planung des Vorhabens.

Die Überlegung, ob diesen Gesichtspunkten oder den von dem Bekl. für die vorgesehene Lösung gefundenen der Vorrang zu geben ist, liegt innerhalb der dem Bekl. zustehenden planerischen Gestaltungsfreiheit. Es handelt sich dabei in beiden Fällen um öffentliche Belange, die in gleichem Maße berücksichtigungsfähig erscheinen. Denn auch die Kl. beruft sich gegenüber dem Vorhaben auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, so dass nicht zu prüfen ist, ob die für das Vorhaben ins Feld geführten öffentlichen Belange kraft des ihnen zukommenden Gewichts in die grundrechtlich geschützte Position Dritter (Art. 14 GG) eingreifen können (vgl. BVerwG vom 6.11.1981, 4 C 66, 78, Buchholz 442.08, Nr. 6 zu § 36 Bundesbahngesetz). Sind daher beide öffentlichen Belange in ihren tatsächlichen Voraussetzungen und in ihren konkreten Auswirkungen wie hier zutreffend in die Abwägung eingestellt und in ihrer objektiven Bedeutung erkannt, dann ist die rechtsstaatliche Problembewältigung mit der grundsätzlich im Rahmen des Planungsermessens liegenden Entscheidung für den Vorrang eines öffentlichen Belangs abgeschlossen (vgl. BayVGH vom 28.10.1980, ZfW 1982, 305 [313]). Ist die Abwägung nicht zu beanstanden, weil ein Eingriff in Rechte der Kl. nicht vorliegt, dann entspricht die Planung schließlich auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (BVerwGE 56, 110 [123] = BayVBl. 1978, 674 [nur Leitsätze]).