



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 9 B 64.07  
OVG 7 LC 98/06

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 6. Mai 2008

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Storost,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung  
der Revision in dem Urteil des Niedersächsischen Ober-  
verwaltungsgerichts vom 6. Juni 2007 wird zurückgewie-  
sen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt der Beklagte.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-  
deverfahren auf 45 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde kann keinen Erfolg haben.
  
- 2 1. Soweit die Beschwerde eine Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) des angefochtenen Urteils zu dem von ihr angeführten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - (BVerwGE 100, 238) rügt (Beschwerdebegründung S. 2 oben, S. 16 f.), genügt sie nicht den Darlegungsanforderungen (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO). Denn sie benennt in diesem Zusammenhang weder einen inhaltlich bestimmten, das angefochtene Urteil tragenden abstrakten Rechtssatz noch stellt sie diesem einen in der angeführten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts enthaltenen ebensolchen Rechtssatz gegenüber, von dem die Vorinstanz abgewichen wäre (zu diesem Erfordernis vgl. Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14). Die bloße auszugsweise wört-

liche Wiedergabe von Passagen aus den beiden Urteilen und die von der Beschwerde daran geübte Kritik reichen dafür nicht. Dasselbe gilt für den an anderer Stelle (Beschwerdebegründung S. 18 oben) eher beiläufig erhobenen Einwand, das Berufungsurteil weiche ab von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Januar 2007 - BVerwG 9 C 1.06 - (BVerwGE 128, 76). Falls damit ebenfalls eine Divergenzrüge erhoben werden sollte, fehlt es auch insoweit an der erforderlichen Gegenüberstellung entgegenstehender Rechtsätze.

3 2. Die von der Beschwerde als grundsätzlich klärungsbedürftig bezeichneten Fragen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) führen nicht zur Zulassung der Revision.

4 a) Die Frage,

„ob ein nicht enteignungsrechtlich Betroffener Mängel in der Zuständigkeit einer Planfeststellungsbehörde rügen kann“,

rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision, denn sie betrifft im Streitfall irreversibles Landesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

5 Mit dem streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss hat der beklagte Landkreis ein die Kreisgrenze überschreitendes Straßenbauvorhaben zugelassen (Elbbrücke Neu Darchau/Darchau), wobei die eine Teilstrecke auf dem Kreisgebiet des Beklagten als Kreisstraße eingestuft ist, die andere Teilstrecke auf dem Gebiet des Nachbarkreises als Landesstraße. Nach der in dem angefochtenen Urteil im Einzelnen begründeten Auslegung des Niedersächsischen Straßengesetzes (NStrG) in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr - Verwaltungsmodernisierungsgesetz - vom 5. November 2004 (GVBl S. 406) durch das Berufungsgericht ist der Beklagte für die Planfeststellung des Vorhabens lediglich zuständig, soweit es sich auf das eigene Kreisgebiet erstreckt (§ 38 Abs. 5 Satz 1 NStrG). Dagegen sei er örtlich unzuständig, soweit es über die Kreisgrenze hinaus reicht. In der hier gegebenen Konstellation des Aneinanderstoßens von Straßen unterschiedlicher Kate-

gorien greife die Regelung über eine kreisübergreifende Zuständigkeit eines der beteiligten Landkreise (§ 38 Abs. 5 Satz 2 NStrG) nicht. Die Möglichkeit einer Zuständigkeitsbestimmung durch die Aufsichtsbehörde (§ 5 Abs. 2 NVwVfG) sei ebenfalls nicht eröffnet.

- 6 Das Berufungsgericht hat weiter angenommen, dass auch von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Planfeststellung nicht betroffene Kläger - soweit sie wie hier von dem Vorhaben (wegen dessen Lärmwirkungen) in ihren Rechten betroffen sind - die Einhaltung derjenigen Vorschriften zur gerichtlichen Prüfung stellen können, die den rechtlichen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bilden, namentlich die der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde (UA S. 16 Mitte). Ob eine Norm - auch eine solche betreffend das Verwaltungsverfahren - einem Betroffenen eine subjektive Rechtsposition einräumt, mithin drittschützenden Charakter hat, ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch Auslegung der betreffenden Norm zu ermitteln, namentlich ob sie auch dem Schutz des Betroffenen zu dienen bestimmt ist (vgl. Urteil vom 15. Januar 1982 - BVerwG 4 C 26.78 - BVerwGE 64, 325 <331 f.>). Wenn das Oberverwaltungsgericht der hier in Rede stehenden Zuständigkeitsregelung des niedersächsischen Landesstraßenrechts eine solche drittschützende Wirkung beimisst, ist dies gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO einer revisionsgerichtlichen Überprüfung grundsätzlich entzogen. Der Umstand, dass das Berufungsgericht seine Auffassung nicht näher begründet hat und dass - bezogen auf die Ebene des revisiblen Rechts - das Bundesverwaltungsgericht sich bislang noch nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses allein wegen des Mangels der örtlichen Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde geäußert hat, vermag an der fehlenden Revisibilität der entscheidungstragenden Norm in ihrer Auslegung durch das Berufungsgericht nichts zu ändern. Rechtssätze des Bundesrechts, denen diese Auslegung widersprechen könnte, sind weder dargetan noch sonst ersichtlich.
- 7 Allerdings entspricht es ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass Vorschriften über das Verwaltungsverfahren, zu denen im weiteren Sinne auch Zuständigkeitsregelungen zu zählen sind, nicht um ihrer selbst Wil-

len drittschützend sind, sondern nur im Hinblick auf eine dem Verfahrensrecht zugrunde liegende materiellrechtliche Rechtsposition des Betroffenen (vgl. die Nachweise bei Schütz, in: Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 866). Ein nicht von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses Betroffener hat lediglich einen Anspruch auf gerechte Abwägung seiner eigenen Belange mit den für das Vorhaben streitenden Belangen (vgl. Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <66>, stRspr). Dieser Anspruch auf gerechte Abwägung, der sich aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung ergibt und dementsprechend allgemein gilt, mag wegen des jeder Planungsbefugnis innewohnenden Gestaltungsspielraums und ihres (auch) voluntativen Charakters untrennbar damit verbunden sein, dass die Planungsentscheidung von dem nach der Rechtsordnung hierfür zuständigen Hoheitsträger getroffen wird (vgl. Urteil vom 14. Februar 1975 a.a.O. S. 59). Erforderlich ist aber weiter, dass der gerügte Verfahrensfehler die Sachentscheidung beeinflusst haben kann. Der danach erforderliche Kausalzusammenhang besteht nur dann, wenn nach den Umständen des Einzelfalles nicht nur die abstrakte, sondern die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planungsentscheidung ohne den Verfahrensfehler anders, d.h. für den Kläger günstiger ausgefallen wäre (vgl. Urteile vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256 <270> und vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <228>). Dem entsprechend bestimmt § 46 VwVfG, dass eine Verletzung von Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit nur dann unbeachtlich ist, wenn offensichtlich ist, dass sie die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Letzteres hat das Berufungsgericht geprüft und eine Unbeachtlichkeit des Zuständigkeitsmangels im konkreten Fall verneint (dazu nachfolgend unter 2 c). Insoweit zeigt die von der Beschwerde geübte Kritik an der Entscheidung des Berufungsgerichts keinen höchstrichterlichen Klärungsbedarf auf.

- 8 b) Die Beschwerde formuliert sieben weitere, hier im Einzelnen nicht aufzulis-  
tende und als klärungsbedürftig bezeichnete Fragen zu § 75 VwVfG, § 5  
NVwVfG (der im Wesentlichen § 78 VwVfG entspricht) sowie § 3 VwVfG und  
begründet diese näher (Beschwerdebegründung S. 2, Spiegelstriche 3 bis 8;  
S. 7 bis 14). Ob auch die zu § 5 NVwVfG aufgeworfenen Fragen trotz der be-

stehenden Unterschiede im Wortlaut zu § 78 VwVfG gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO revisibles Recht betreffen, kann dahingestellt bleiben. Sämtliche Fragen zu den genannten Vorschriften können nicht zur Zulassung der Revision führen, weil sie nicht entscheidungserheblich sind. Denn das Berufungsgericht hat angenommen, dass eine kreisübergreifende Zuständigkeit oder Zuständigkeitskonzentration des Beklagten aus den angeführten Vorschriften nicht hergeleitet werden könne, weil § 38 Abs. 5 Satz 1 und 2 NStrG eine abschließende Regelung darstellten, die gegenüber allgemeineren, älteren und subsidiären Vorschriften - wie den genannten - vorrangig sei und deren Anwendung ausschliesse (UA S. 18, S. 22 unten, S. 23 oben, S. 29 oben). Diese ebenfalls aus der Auslegung des Landesrechts hergeleitete Nichtanwendbarkeit der in Rede stehenden Vorschriften ist für das Revisionsgericht bindend, jedenfalls soweit keine dem revisiblen Recht zuzuordnenden Rügen gerade gegen die dem Landesrecht beigemessene Ausschlusswirkung erhoben werden. Daran fehlt es hier.

9 Die Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde für den Bau von Straßen, die keine Bundesfernstraßen sind, richtet sich nach Landesrecht (Landesorganisationsrecht). Beruht - nach der Auslegung des insoweit abschließenden Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht - der von ihm im Streitfall angenommene Zuständigkeitsmangel des Beklagten darauf, dass der Landesgesetzgeber im Zuge einer Anfang 2005 in Kraft getretenen Verwaltungsreform für die hier gegebene Fallkonstellation keine behördliche Zuständigkeitskonzentration vorgesehen hat und auch eine Zuständigkeitsbestimmung bzw. Aufgabenübertragung durch die Aufsichtsbehörde nicht eröffnet ist (UA S. 17 f.), kann dieses Ergebnis bundesrechtlich nicht in Frage gestellt werden und der Zuständigkeitsmangel nicht durch eine (ergänzende) Anwendung des Verwaltungsfahrensrechts des Bundes behoben werden.

10 c) Auch die weitere als grundsätzlich klärungsbedürftig bezeichnete Frage,

„ob eine fehlende örtliche Zuständigkeit bei Planfeststellungsbeschlüssen stets zu einem nach § 46 VwVfG beachtlichen Verfahrensfehler führt, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Zuständigkeitsmangel die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, oder ob auch bei

Planungsentscheidungen eine Unbeachtlichkeit von Zuständigkeitsfehlern nach § 46 VwVfG möglich ist“,

rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision. Zwar betrifft sie revisibles Recht (vgl. § 38 Abs. 4 NStrG, § 1 Abs. 1 Satz 1 NVwVfG, § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Doch kann sie auch ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens anhand des Gesetzes und aufgrund des allgemeinen Meinungsstandes in Rechtsprechung und Literatur beantwortet werden. Es entspricht allgemeiner Ansicht, dass bei Ermessens-, Beurteilungs- und Planungsentscheidungen - eben wegen des ihnen immanenten Entscheidungsspielraums - die von § 46 VwVfG vorausgesetzte Alternativlosigkeit der Sachentscheidung in der Regel nicht gegeben ist (vgl. statt vieler Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 46 Rn. 32 m.w.N.). Dies bedeutet indes nicht, dass - wie es die Beschwerde mit ihrer Fragestellung suggeriert - ein Mangel der örtlichen Zuständigkeit bei Planungsentscheidungen „stets“ die Beachtlichkeit des Fehlers zur Folge hat. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Verfahrensfehler die Entscheidung anders ausgefallen wäre. In diesem Sinne hat auch das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung eine Fehlerunbeachtlichkeit gemäß § 46 VwVfG auch bei Planungsentscheidungen geprüft und mehrfach verschiedene Verfahrensfehler in Planfeststellungsverfahren für unbeachtlich gehalten (vgl. etwa Urteile vom 5. Dezember 1986 a.a.O. und vom 25. Januar 1996 a.a.O. S. 252 m.w.N.), freilich - soweit ersichtlich - bislang noch nicht bei einem Mangel der örtlichen Zuständigkeit (vgl. aber das Urteil vom 22. Februar 1985 - BVerwG 8 C 25.84 - BVerwGE 71, 63 <65> zur Beachtlichkeit des Mangels der örtlichen Zuständigkeit bei der Ermessensentscheidung über die Einberufung eines Wehrpflichtigen). Dies allein rechtfertigt indes nicht die Zulassung der Revision, weil sich die Gleichsetzung der örtlichen Zuständigkeit mit den in § 46 VwVfG genannten Verfahrens- und Formvorschriften eindeutig aus dem Gesetz ergibt (vgl. auch Kopp/Ramsauer, a.a.O. Rn. 22 m.w.N.).

- 11 Die danach gebotene Prüfung hat das Berufungsgericht unternommen und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass mit Blick auf die Vielzahl der im konkreten Fall in Betracht kommenden Trassenvarianten nicht mit der erforderlichen Gewissheit angenommen werden könne, dass der benachbarte Landkreis eine identische oder jedenfalls im Wesentlichen gleiche Planungsentscheidung getroffen

hätte. Ob die Überlegungen, die das Berufungsgericht insoweit angestellt hat, den Schluss auf die Rechtsfolge des § 46 VwVfG bereits tragen oder ob noch stärker (genauer) auf den Kausalzusammenhang mit der Betroffenheit der Kläger abzustellen gewesen wäre, ist eine Frage der Rechtsanwendung im Einzelfall. Mit der oben wiedergegebenen Frage zeigt die Beschwerde jedenfalls keinen weitergehenden revisionsgerichtlichen Klärungsbedarf auf.

12 d) Eine Zulassung der Revision zur Klärung der Frage,

„ob das ergänzende Verfahren nach § 75 Abs. 1a VwVfG auch dann durchgeführt werden kann, wenn der Zuständigkeitsmangel nach § 46 VwVfG nur deshalb beachtlich ist, weil Abwägungserfordernisse die Anwendung dieser Vorschrift ausschließen“,

kommt ebenfalls nicht in Betracht. Die Frage betrifft revisibles Recht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 NVwVfG, § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), doch ist sie in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits hinreichend geklärt: Danach stellt § 75 Abs. 1a VwVfG eine Ausprägung des Grundsatzes der Planerhaltung dar. Zwar handelt es sich bei diesem um ein offenes Prinzip, das der Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung grundsätzlich zugänglich ist. Das ist jedoch dann ausgeschlossen, wenn einer der Planerhaltung dienenden Vorschriften der gesetzgeberische Wille zu entnehmen ist, einen Komplex abschließend zu regeln und Mängel bestimmter Art von einer solchen Heilungsmöglichkeit auszunehmen. Dies hat der Gesetzgeber bei der Einfügung von § 75 Abs. 1a VwVfG in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebracht, als er auf eine Regelung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften (zu denen auch Zuständigkeitsregelungen gehören) in Anlehnung an § 17 Abs. 6c Satz 2 FStrG a.F. (nunmehr § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG n.F.) verzichtete, weil dafür im Hinblick auf die §§ 45 und 46 VwVfG kein Bedarf bestehe (vgl. BTDrucks 13/3995 S. 10). Danach ist eine (unmittelbare oder auch nur ergänzende) Anwendung von § 75 Abs. 1a VwVfG zur Behebung eines Mangels der örtlichen Zuständigkeit ausgeschlossen (Urteil vom 17. Januar 2007 a.a.O. S. 79 Rn. 12). Dass der Zuständigkeitsmangel, wie die Beschwerde geltend macht, hier deshalb beachtlich ist, weil er von Einfluss auf die Abwägungsentscheidung gewesen sein kann, zeigt keinen weitergehenden höchstrichterlichen Klärungsbedarf auf. Denn dass



§ 46 VwVfG auch auf Planungsentscheidungen anwendbar ist, deren Wesen gerade in der Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange liegt, ist allseits anerkannt (s.o. unter 2 c).

- 13 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO; die Festsetzung des Werts des Streitgegenstandes beruht auf § 52 Abs. 1, § 47 Abs. 1 und 3 GKG.

Dr. Storost

Domgörgen

Buchberger

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Verwaltungsverfahrensrecht  
Planfeststellungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwVfG §§ 3, 46, 75 Abs. 1, Abs. 1a, § 78  
VwGO § 137 Abs. 1 Nr. 1 und 2  
NStrG § 38 Abs. 5  
NVwVfG § 5

Stichworte:

Straßenrechtliche Planfeststellung; Planfeststellungsbehörde; örtliche Zuständigkeit; Zuständigkeitskonzentration; Zuständigkeitsbestimmung; Landesstraße; Kreisstraße; kreisüberschreitendes Vorhaben; Kreisgrenze; Aufsichtsbehörde; Rügebefugnis; nicht enteignungsrechtlich Betroffener; mittelbar Betroffener; Drittschutz; Landesrecht; Landesorganisationsrecht; abschließende Regelung; Bundesrecht; Analogie; Verwaltungsverfahren; ergänzendes Verfahren; Verfahrensfehler; Formfehler; Heilung; Unbeachtlichkeit; Planungsermessen; Entscheidungsspielraum; Entscheidungsalternative; konkrete Möglichkeit.

Leitsätze:

1. Die Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde für den Bau von Straßen, die keine Bundesfernstraßen sind, richtet sich nach Landesrecht (Landesorganisationsrecht). Ist nach der revisionsrechtlich bindenden Auslegung des Landesrechts (hier: § 38 Abs. 5 NStrG) die tätig gewordene Planfeststellungsbehörde örtlich nicht zuständig und die landesrechtliche Regelung abschließend, kann dieses Ergebnis bundesrechtlich nicht in Frage gestellt werden.

2. Das ergänzende Verfahren nach § 75 Abs. 1a VwVfG ist nicht anwendbar bei Verfahrens- und Formfehlern, die in §§ 45, 46 VwVfG abschließend geregelt sind (wie Urteil vom 17. Januar 2007 - BVerwG 9 C 1.06 - BVerwGE 128, 76 <79>). Eine Behebung des Mangels der örtlichen Zuständigkeit durch eine (unmittelbare oder auch nur ergänzende) Anwendung von § 75 Abs. 1a VwVfG ist danach ausgeschlossen.

3. Zur - hier irrevisibles Landesrecht betreffenden - Frage, ob auch ein von der Planfeststellung nicht mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung Betroffener die fehlende örtliche Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde rügen kann.

Beschluss des 9. Senats vom 6. Mai 2008 - BVerwG 9 B 64.07

I. VG Lüneburg vom 22.03.2006 - Az.: VG 5 A 309/05 -  
II. OVG Lüneburg vom 06.06.2007 - Az.: OVG 7 LC 98/06 -