

Juristische Kurz-Lehrbücher

Verwaltungsprozessrecht

Ein Studienbuch

Bearbeitet von

Begründet von Prof. Dr. Thomas Würtenberger, Fortgeführt von Prof. Dr. Dirk Heckmann

in Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention findet.⁷⁰⁰ Damit hat sich die Klagebefugnis von Umweltverbänden zunächst für abschließend aufgezählte Teilbereiche des Umweltrechts etabliert.⁷⁰¹ Das BVerwG hat diese Befugnis im Jahre 2013⁷⁰² umfassend auf Verletzungen von Normen des Umweltrechts ausgedehnt. Mit § 2 UmwRG wurde die Klagebefugnis von Umweltverbänden auch einfachgesetzlich normiert. Um den Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention gerecht zu werden, wurde der Anwendungsbereich der Vorschrift seitdem⁷⁰³ auf sämtliche Vorschriften ausgedehnt, die für das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung gem. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG von Bedeutung sein können. Da bei der Klagebefugnis eines Umweltverbands somit entgegen § 42 Abs. 2 VwGO auf das Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts verzichtet wird, ist in ihr dogmatisch eine Ausnahme zum Regelungsgehalt des § 42 Abs. 2 VwGO zu sehen.⁷⁰⁴

dd) Adressatentheorie

Bei der **Anfechtungsklage** sind **Adressaten** eines belastenden VAes **regelmäßig klagebefugt**.⁷⁰⁵ Denn durch belastende VAe wird möglicherweise, wenn auch nicht in ein spezielles Freiheitsgrundrecht, so doch wenigstens in das subjektiv-öffentliche Recht des Anfechtungsklägers auf Freiheit von gesetzwidrigem Zwang (Art. 2 Abs. 1 GG) eingegriffen (**Adressatentheorie**). In der Fallbearbeitung sollte freilich gleichwohl vorrangig auf das **einfache Recht**⁷⁰⁶ oder auf die einschlägigen **spezielleren Grundrechte** hingewiesen werden. 333

Die Adressatentheorie ist unbrauchbar, wenn der VA seinen Adressaten begünstigt und zugleich einen Dritten, den Kläger, unmittelbar belastet, also bei **begünstigendem VA mit belastender Drittwirkung**. Dies kann vor allem bei Nachbarklagen im Bau- und Umweltrecht, bei beamtenrechtlichen und wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Konkurrentenklagen sowie bei Konkurrentenklagen im Subventionsbereich der Fall sein. Hier setzt die „erfolgreiche Drittanfechtung eines VAes die Verletzung in eigenen subjektiven Rechten voraus“.⁷⁰⁷ Daher muss der Kläger, der einen an einen Dritten gerichteten begünstigenden VA anfechtet, zur Begründung seiner Klagebefugnis vortragen, dass dieser VA eine Norm verletzt, die zumindest auch seinem Schutz dient. Bei solchen Drittklagen ist damit sorgfältig die Frage nach der drittschützenden Wirkung der Norm zu klären.⁷⁰⁸ 334

b) Klagebefugnis bei Nachbarklagen

Bei den bau- und umweltrechtlichen Nachbarklagen bedarf es teils recht detaillierter Ausführungen, um die Klagebefugnis zu begründen. Der Kläger muss nicht nur vor- 335

⁷⁰⁰ Näser, in: Danner/Theobald Energierecht, 95, EL Oktober 2017, § 6 AtG Rn. 296.

⁷⁰¹ Bunge, ZUR 2014, 3.

⁷⁰² BVerwGE 147, 312.

⁷⁰³ Zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer völkerrechtlicher Vorgaben vom 29.05.2017, BGBl. 2017 I S. 1298.

⁷⁰⁴ Riese, in: Schoch/Schneider/Bier, Vor § 113 Rn. 10.

⁷⁰⁵ Schenke, Rn. 510ff.; Erichsen, JURA 1989, 220f.; kritisch Hipp/Hufeld, JuS 1998, 802 (805).

⁷⁰⁶ So Köpfler, Die Bedeutung von Art. 2 Abs. 1 GG im Verwaltungsprozess, 2008, S. 110ff.

⁷⁰⁷ OVG Münster DVBl. 2009, 728ff.

⁷⁰⁸ Zum **Drittschutz von Verfahrensrechten** vgl. VGH Mannheim DÖV 2006, 656f. mit der sehr fragwürdigen Annahme, dass ein Drittbetroffener nicht einen **Verstoß gegen Zuständigkeitsvorschriften** rügen könne.

tragen, dass eine Norm möglicherweise drittschützend sei. Er muss darüber hinaus vortragen, dass er aufgrund der besonderen örtlichen Gegebenheiten möglicherweise auch einem **besonderen Individualrisiko** und nicht lediglich einem allgemeinen Bevölkerungsrisiko ausgesetzt sei.⁷⁰⁹ Dabei bleibt aber gleichwohl zu beachten: Ob eine Norm wirklich Schutznormcharakter hat, ist erst im Rahmen der Begründetheitsprüfung verbindlich zu entscheiden. Nur Normen, die **eindeutig** keinen Schutznormcharakter besitzen, geben keine Klagebefugnis. Allein eine derartige Differenzierung vermeidet eine kopflastige Zulässigkeitsprüfung.⁷¹⁰

aa) Baurechtliche Nachbarklagen

Literatur: König, Drittschutz, 1993; Schmidt-Preuß, Nachbarschutz des „Mieter-Eigentümers“, NJW 1995, 27; Pecher, Die Rechtsprechung zum Drittschutz im öffentlichen Baurecht, JuS 1996, 887; Kraft, Entwicklungslinien im baurechtlichen Nachbarschutz, VerwArch 89 (1998), 265; Muckel, Der Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht, JuS 2000, 132; Enders/Armbruster, Die gesetzessakzessorische Begründung des Nachbarschutzes im öffentlichen Baurecht, SächsVBl. 2001, 281; Dürr, Die Entwicklung des öffentlichen Baunachbarrechts, DÖV 2001, 625; Schoch, Der Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht, JURA 2004, 317; Seidel, Bauordnungsrechtliche Verfahrensprivatisierung und Rechtsschutz des Nachbarn, NVwZ 2004, 139; Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht, Bd.II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7. Aufl. 2018, §§ 16ff.

- 336 Die baurechtliche Nachbarklage ist in den Fällen, in denen (z.B. nach § 49 Abs. 1 BWLBO) eine Baugenehmigung erforderlich und erteilt ist, eine Anfechtungsklage.⁷¹¹ Denn die Baugenehmigung ist ein den Bauherren begünstigender VA mit möglicherweise für den Nachbarn⁷¹² drittbelastender Wirkung (**VA mit Doppelwirkung**). Anders als in der älteren Rechtsprechung bisweilen angenommen⁷¹³ kann der Nachbar **nicht unmittelbar aus Grundrechten** (insbesondere Art. 14 Abs. 1 GG; Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) Abwehransprüche gegen eine Baugenehmigung herleiten. „Nachbarschutz besteht grundsätzlich nur, soweit ihn der Gesetzgeber auch normiert hat.“⁷¹⁴ Bei der

⁷⁰⁹ Zu dieser Unterscheidung BVerwGE 94, 151 (158); vgl. weiter BVerfG NVwZ 1983, 28.

⁷¹⁰ Davon abgesehen lässt sich der Schutzcharakter einer Norm einfacher und überzeugender begründen, nachdem in der Begründetheitsprüfung bereits der Anwendungsbereich der Norm geklärt ist. Dass die Verwaltungsgerichte vielfach gleichwohl den Schutznormcharakter bei der Klagebefugnis abhandeln, mag darauf zurückzuführen sein, dass es den Kläger wenig überzeugt und für die Akzeptanz des Urteils abträglich ist, wenn das VG zu dem Ergebnis gelangt, der VA sei rechtswidrig gewesen, die Klage aber dennoch abzuweisen, weil Rechte des Klägers nicht verletzt seien. Hier ist es zudem unter dem Aspekt der Prozessökonomie sinnvoll, bereits die Zulässigkeit der Klage abzulehnen (zustimmend Muckel, JuS 2000, 132, 137; ähnlich OVG Münster DVBl. 2009, 728, 729).

⁷¹¹ BVerwGE 22, 129; Breuer, Baurechtlicher Nachbarschutz, DVBl. 1983, 431.

⁷¹² Streitig ist, ob überhaupt und unter welchen Voraussetzungen neben dem Eigentümer auch die nur **obligatorisch berechtigten Mieter und Pächter** als Nachbarn klagebefugt sein können. Für deren Klagebefugnis spricht, dass das BVerfG das **Mietrecht an einer Wohnung** unter den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG gestellt hat (BVerfG NJW 1993, 2035). Dies hat aber keine Auswirkungen auf das Baurecht (str.). Denn da das Baurecht die Rechtsbeziehungen zwischen den Eigentümern von Grundstücken regelt, die Eigentümer also ihre Grundstücke repräsentieren, sind obligatorisch Berechtigte grundsätzlich nicht klagebefugt (VGH Mannheim VBIBW 2006, 354f.). Eine Ausnahme gilt, wenn Leben und Gesundheit oder ein eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb von Mietern oder Pächtern geschützt werden sollen: Dürr, (Fn. 433), Rn. 256; ders., DÖV 2001, 625 (626); Schmidt-Preuß, NJW 1995, 27; Pecher, JuS 1996, 887f.; Schoch, JURA 2004, 317 (318); BVerwG NJW 1989, 2766; DVBl. 2009, 518, 521).

⁷¹³ BVerwGE 32, 173, 179; Ortloff, NVwZ 2005, 1381 (1384).

⁷¹⁴ BVerwGE 88, 69ff.; BVerwG NVwZ 1997, 834; OVG Lüneburg NVwZ 1996, 918; damit ist BVerwGE 32, 173 (178f.) überholt, wonach eine Baugenehmigung, die in Einklang mit dem Bau-

Klärung der Frage, ob eine Vorschrift des Bauplanungs- oder des Bauordnungsrechts nachbarschützend ist, ist vielfach eine an den Grundrechten orientierte Auslegung erforderlich.

Im Bereich des **Bauordnungsrechts** sind folgende Vorschriften **nachbarschützend**: 337

Die **Vorschriften über den Grenzabstand** sind nachbarschützend, soweit sie dem Ausgleich wechselseitiger Belange der Nachbarn an ausreichender Belichtung und Besonnung des Gebäudes und an gesunden Arbeits- und Wohnverhältnissen dienen.⁷¹⁵ Die Vorschriften über den **Brandschutz** dienen dem Interesse der Nachbarn an einer Vermeidung von Brandgefahren.⁷¹⁶

Keine nachbarschützende Wirkung haben folgende bauordnungsrechtliche Vorschriften:

Bauliche Anlagen sind so zu gestalten, dass sie nach Form, Maßstab etc. nicht **verunstaltend wirken**.⁷¹⁷ Bei der Errichtung baulicher Anlagen sind hinreichend **Stellplätze für Kraftfahrzeuge** vorzusehen; den entsprechenden Vorschriften in den Landesbauordnungen kommt kein Nachbarschutz zu.⁷¹⁸ Nachbarschützend sind allerdings Regelungen, wonach Stellplätze und Garagen so anzuordnen sind, dass ihre Nutzung die Gesundheit nicht schädigt sowie das Arbeiten und Wohnen in der Umgebung durch Lärm oder Gerüche nicht erheblich stört.⁷¹⁹

Im **Bauplanungsrecht** sind **nachbarschützend**:

338

Die Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 9 BauGB) nach § 30 BauGB über die Art (nicht aber das Maß)⁷²⁰ der baulichen Nutzung durch **Ausweisung von Baugebieten** nach den §§ 3–11 Baunutzungsverordnung sind **nachbarschützend**.⁷²¹ Denn die Eigentümer leben im Plangebiet in einer bau- und bodenrechtlichen Schicksalsgemeinschaft. Sie vertrauen darauf, dass ihre Grundstückssituation nicht durch Abweichun-

recht steht, in Ausnahmefällen gleichwohl den Nachbarn „**schwer und unerträglich**“ belasten könne, so dass möglicherweise Art. 14 Abs. 1 GG verletzt sei. Hier wird verkannt, dass Art. 14 Abs. 1 GG ein normgeprägtes Grundrecht ist und dass daher die Normen des Baurechts gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG die Nutzungskonflikte zwischen benachbarten Eigentümern regeln und ggf. verfassungskonform zu interpretieren sind. Gegenstand eines Baurechtsstreits ist damit allein, ob verfassungskonforme Normen ohne rechtliche Fehler angewendet worden sind, aber **keine abstrakte Grundrechtsprüfung**.

⁷¹⁵ BVerwGE 88, 191 (195); VGH München BayVBl. 1986, 143 (145f.); *Finkelnburg/Ortloff/Otto*, Öf-fentliches Baurecht, Bd. II, 7. Aufl. 2018, S. 241 ff. mit Darstellung von Rechtsprechung und Gesetzgebung; *Muckel*, JuS 2000, 132 (134). – Zu beachten ist, dass das bauplanungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme, wie etwa die in § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB geforderten gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse, durch das Abstandsflächenrecht der Länder nicht eingeschränkt werden kann; denn Bundesrecht kann nicht vom Landesgesetzgeber eingeschränkt werden (VGH Mannheim NVwZ-RR 2005, 89f.).

⁷¹⁶ Vgl. § 15 BWLBO; OVG Koblenz BRS 28 Nr. 142.

⁷¹⁷ Vgl. § 11 BWLBO; OVG Münster BRS 16 Nr. 74; differenzierend *Finkelnburg/Ortloff/Otto* (Fn. 715), S. 248.

⁷¹⁸ *Ortloff*, NVwZ 2005, 1381 (1386).

⁷¹⁹ Vgl. § 37 Abs. 7 BWLBO; VGH Kassel BRS 38 Nr. 128; OVG Bautzen LKV 1997, 103.

⁷²⁰ Vgl. aber zum **Gebot der Rücksichtnahme**: BVerwGE 82, 343 (345) sowie *Krafi*, VerwArch 89 (1998), 264 (282ff.).

⁷²¹ *Dürr* (Fn. 433), Rn. 269; OVG Hamburg BauR 2004, 1571 (Altenheim im reinen Wohngebiet zulässig); *Ortloff*, NVwZ 2005, 1381 (1386) m. Nw.

gen von der Baunutzungsverordnung verschlechtert wird.⁷²² Dieser Nachbarschutz in Form eines **Gebietswahrungsanspruchs** geht in räumlicher Hinsicht so weit, wie das Bauvorhaben Wirkungen auf Nachbargrundstücke entfaltet.

Beispiel: Wenn ein Eigentümer ein Wohnhaus in einem reinen Wohngebiet bewohnt und der Nachbar auf dem Nachbargrundstück eine Kfz-Schlosserei genehmigt erhält, wird gegen § 30 Abs. 1 BauGB iVm. § 1 Abs. 2 sowie § 3 Baunutzungsverordnung verstoßen. Denn von der Gebietsstruktur „reines Wohngebiet“ hängen die Wohnqualität und der Umfang der zulässigen Immissionen wesentlich ab.

Das **Rücksichtnahmegebot** des § 15 Abs. 1 BauNVO findet Anwendung, wenn ein Vorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplans entspricht, jedoch aus den in § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO genannten Gründen unzulässig ist.⁷²³ § 15 Abs. 1 BauNVO gilt in analoger Anwendung erst recht, wenn das Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans widerspricht.⁷²⁴ Das Gebot der Rücksichtnahme ist verletzt, wenn das Vorhaben auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter in **qualifizierter** und zugleich **individualisierter Weise** nicht Rücksicht nimmt. Davon abgesehen ist das Gebot der Rücksichtnahme kein allgemeiner Rechtsgrundsatz, sondern den Tatbestandsmerkmalen einzelner Normen des Bauplanungsrechts zuzuordnen.

Für Ausnahmen und Befreiungen nach **§ 31 BauGB** gilt: Der Nachbar ist klagebefugt, wenn von nachbarschützenden Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen wird; soweit nachbarschützende Festsetzungen nicht berührt werden, kann Nachbarschutz auch durch das Merkmal „Würdigung nachbarlicher Interessen“ in § 31 Abs. 2 BauGB vermittelt werden.⁷²⁵

§§ 34, 35 BauGB haben einen bodenordnenden Charakter; weil sie daher nur im öffentlichen Interesse erlassen sind, sind sie in der Regel nicht nachbarschützend. **§ 34 Abs. 1 BauGB** ist jedoch insoweit nachbarschützend, als dem in der gesetzlichen Regelung angesprochenen **Gebot der Rücksichtnahme** Nachbarschutz⁷²⁶ zukommt. Das Gebot der Rücksichtnahme ist dabei in dem **Tatbestandsmerkmal des „Sich-Einfügens“** in § 34 Abs. 1 BauGB enthalten. Nach der Rechtsprechung des BVerwG gewährt § 34 Abs. 1 BauGB nur dann einen nachbarlichen Abwehranspruch, wenn eine schwerwiegende, gegen das Gebot der Rücksichtnahme verstoßende Beeinträchtigung vorliegt.⁷²⁷ Der **Nachbarschutz** geht **im faktischen Plangebiet** nach § 34 Abs. 2 BauGB ebenso weit wie im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes. Er lässt sich auf Grund folgender Frage beurteilen: Wäre der Nachbar in seinen Rechten verletzt, wenn die tatsächlich vorhandene Bebauung durch die Festsetzung eines Bebauungsplanes rechtlich abgesichert wäre? Entsprechend dieser entscheidungsleiten-

⁷²² BVerwGE 94, 151 ff.; 101, 364 ff.

⁷²³ VGH Mannheim NVwZ-RR 2010, 45 ff. zum Anspruch auf Aufrechterhaltung der typischen Prägung eines Baugebietes aus § 15 Abs. 1 S. 1 BauNVO.

⁷²⁴ Schoch, JURA 2004, 317 (320).

⁷²⁵ Schoch, JURA 2004, 317 (321); Muckel, JuS 2000, 132 (133 f.) mit Hinweis auf das Rücksichtnahmegebot des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO.

⁷²⁶ Vgl. Schoch, JURA 2004, 317 (318 f.); Dürr, DÖV 2001, 625 (633); Kraft, VerwArch 89 (1998), 264 (272 ff.).

⁷²⁷ BVerwGE 67, 334 (337); VGH Mannheim VBIBW 1996, 105 (106); Schlette, JURA 2004, 90 (93); Schoch, JURA 2004, 317 (322).

den Fragestellung wird § 34 Abs. 2 BauGB eine nachbarschützende Funktion zuerkannt.⁷²⁸

§ 35 Abs. 1 BauGB ist **nachbarschützend**, wenn ein **privilegiertes Vorhaben** durch die Zulassung eines anderen Bauvorhabens im Hinblick auf seine privilegierte Stellung gefährdet und dadurch gegen das **Gebot der Rücksichtnahme** verstoßen wird. Die privilegierten Vorhaben sind vom Gesetzgeber im Sinne einer umfassenden planerischen Entscheidung generell dem Außenbereich zugeordnet; hieraus lässt sich allerdings **kein Gebietserhaltungsanspruch** herleiten. Ein nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert Nutzungsberechtigter eines Grundstückes kann sich nur dagegen wehren, dass in seiner Nähe etwa ein Wohnbauvorhaben zugelassen wird,⁷²⁹ wenn er mit immissionsschutzrechtlichen Klagen der Bewohner des Wohngebäudes rechnen muss, so dass die privilegierte Nutzung in einer schweren und unerträglichen Weise beeinträchtigt würde. Soweit freilich durch ein Bauvorhaben in der Nachbarschaft die Privilegierung nicht in dieser Weise beeinträchtigt wird, ist § 35 Abs. 1 BauGB nicht nachbarschützend.

§ 35 Abs. 2, 3 BauGB sind im Prinzip **nicht nachbarschützend**;⁷³⁰ nachbarschützend ist jedoch § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB,⁷³¹ der das Gebot der Rücksichtnahme konkretisiert. Der Eigentümer eines nach § 35 Abs. 2 BauGB genehmigten Gebäudes kann sich nicht gegen die Zulassung weiterer Vorhaben im Außenbereich wenden. Hiervon wird eine Ausnahme gemacht, wenn etwa im Zusammenhang mit schädlichen Umwelteinwirkungen eine besonders einschneidende Verletzung des **Gebots der Rücksichtnahme** gerügt wird. Das Gebot der Rücksichtnahme ist auch hier Bestandteil der einzelnen baurechtlichen Normen;⁷³² Aufgrund der gegebenen Umstände muss handgreiflich sein, dass auf besondere Rechtspositionen Rücksicht zu nehmen ist.

Beispiel: Ein Landwirt möchte eine Anlage für die Mast von 300 Schweinen unmittelbar neben einem Wohngebäude errichten. Hier ist das Gebot der Rücksichtnahme verletzt, wenn ein Standort gewählt werden kann, der den Nachbarn weniger belästigt.⁷³³

bb) Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse

Literatur: *Wahl*, Rechtsschutz in der Fachplanung, NVwZ 1990, 923; *Stühler*, Die Rechte der Gemeinde gegenüber staatlicher Fachplanung, JuS 1999, 234; *Kirchberg/Boll/Schütz*, Der Rechtsschutz von Gemeinden in der Fachplanung, NVwZ 2002, 550; *Ogorek*, Die Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen durch Gemeinden nach Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, NVwZ 2010, 401; *Gassner*, Zur Reichweite des Anspruchs Privater auf gerechte Abwägung in der Planfeststellung, DVBl. 2011, 214

Planfeststellungsbeschlüsse, die Allgemeinverfügungen und damit VAe sind, können **339** von **Gemeinden** und von betroffenen **Bürgern** mit Anfechtungsklagen angegriffen werden.

⁷²⁸ BVerwGE 94, 151 (155 ff.); *Finkelnburg/Ortloff/Otto* (Fn. 715), S. 243.

⁷²⁹ BVerwG DVBl. 1969, 263; NJW 2000, 552 (§ 35 Abs. 1 BauGB nur in Verbindung mit dem Gebot der Rücksichtnahme nachbarschützend); *Diirr* (Fn. 433), Rn. 275.; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, § 21 Rn. 28 ff.

⁷³⁰ BVerwGE 28, 269 (273 ff.); 52, 122; *Diirr* (Fn. 433), Rn. 275.

⁷³¹ *Diirr*, DÖV 2001, 625 (634).

⁷³² BVerwG NVwZ 1999, 879 (880).

⁷³³ BVerwGE 52, 122; *Wahl*, JuS 1984, 577 (584 f.); *Pecher*, JuS 1996, 887 (889).

(1) So kann sich z.B. eine Gemeinde gegen einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss durch Anfechtungsklage wehren, wenn das Gemeindegebiet betroffen ist. Die Gemeinde ist klagebefugt, weil sie die Verletzung ihrer **Planungshoheit** und **ihrer gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts** vortragen kann. Diese werden verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sowie die entsprechende Vorschrift in der Landesverfassung geschützt.⁷³⁴ Allerdings reicht ein bloßer Hinweis auf die kommunale Planungshoheit nicht aus, um die kommunale Klagebefugnis zu begründen. Soll das kommunale Recht auf Planung und Regelung der kommunalen Bodennutzung möglicherweise verletzt sein, so muss eine bereits **hinreichend bestimmte Planung** vorliegen, die von der Gemeinde aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses nunmehr geändert werden muss, oder es muss ein substantieller Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde stattfinden.⁷³⁵ Die Gemeinden können die **fachplanerische Abwägung** lediglich mit der Begründung angreifen, **ihre** kommunalen Belange seien nicht oder nicht hinreichend gewichtet berücksichtigt worden.⁷³⁶

- 340 Zur Begründung ihrer Klagebefugnis kann die Gemeinde nicht behaupten, durch den Planfeststellungsbeschluss werde sie möglicherweise in ihrem **kommunalen Eigentum** verletzt, weil z.B. zum Ausbau der Straße auf Grundstücke im Eigentum der Gemeinde zurückgegriffen werden müsse. Die Klagebefugnis der Gemeinde lässt sich nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG stützen, da nach der Rechtsprechung des BVerfG⁷³⁷ die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts eingeschränkt ist und einer Gemeinde das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht zusteht. Denn Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht das Privateigentum, sondern das **Eigentum Privater**, für die das Eigentum als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll. Hierbei ist weiterhin der Aspekt entscheidend, dass es zwischen **staatlichen Funktionsträgern** nur **Kompetenz-**, aber **keine Grundrechtskonflikte** geben kann. Hiernach können sich Gemeinden zur Begründung der verwaltungsprozessualen Klagebefugnis nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG⁷³⁸ berufen. Die Gemeinden können allerdings rügen, ihre Nutzungsinteressen an ihrem Eigentum seien nicht oder nicht mit dem ihnen gebührenden Gewicht in die planerische Abwägung eingestellt worden.⁷³⁹

⁷³⁴ Gleiches gilt, wenn sich eine **Gemeinde gegen eine Baugenehmigung** für ein Vorhaben im eigenen Gemeindegebiet wendet. Das nach § 36 BauGB erforderliche **Einvernehmen** schützt ihre Planungshoheit (Ortloff, NVwZ 2005, 1381, 1384 m. Nw.). Die Gemeinde kann sich auch gegen die Ersetzung des nach § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB erforderlichen Einvernehmens wehren (OVG Lüneburg NVwZ-RR 2004, 91).

⁷³⁵ BVerwGE 69, 256 (261f.); 74, 124 (132); 100, 388 (393); BVerwG BayVBl. 1997, 571; VGH Mannheim VBlBW 1997, 387 (388f.); Johlen, DÖV 1989, 204 (206f.); Kirchberg/Boll/Schütz, NVwZ 2002, 550 (552ff.); weitergehend Würtenberger, Der Rechtsschutz von Gemeinden gegen Energiefreileitungen, BayVBl. 1982, 672 (676); Blümel, Das Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden, 1986.

⁷³⁶ BVerwG NVwZ-RR 2009, 153 (155); Ogorek, NVwZ 2010, 401 (403).

⁷³⁷ BVerfGE 21, 362 (369ff.); 61, 82 (103, 109); 68, 193 (205ff.); Zippelius/Würtenberger, § 18 Rn. 44 ff. (m. Nw. zum Streit um die Grundrechtsträgerschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts); Schlette, JURA 2004, 90 (97).

⁷³⁸ Stühler, JuS 1999, 234 (236f.).

⁷³⁹ BVerwG BayVBl. 1997, 571; Kirchberg/Boll/Schütz, NVwZ 2002, 550 (552); Ogorek, NVwZ 2010, 401 (403).

Eine beachtliche Mindermeinung⁷⁴⁰ hält dem freilich entgegen: Auch Gemeinden seien nach Art. 14 Abs. 1 GG klagebefugt, da Gemeinden nicht voll in die Staatsorganisation integriert seien und sich gegenüber dem Staat in einer **grundrechtstypischen Gefährdungslage** befinden könnten. Auch lässt sich diskutieren, ob Gemeinden Träger einer landesverfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie⁷⁴¹ sein können und sich hieraus eine Klagebefugnis herleiten lässt.

(2) Eine andere Frage ist es, **inwieweit Bürger gegen Planfeststellungsbeschlüsse klagebefugt** sind. Hier ist zu unterscheiden:

(a) Wenn durch den Planfeststellungsbeschluss ein **Grundstück** für die Realisierung des fachplanerischen Vorhabens **in Anspruch** genommen werden muss, kann sich der Eigentümer auf Art. 14 Abs. 1 und 3 GG berufen. Da nur **rechtmäßige** staatliche Maßnahmen bzw. Planungen das Eigentum beeinträchtigen dürfen, kann die **Einhaltung des Abwägungsgebotes** nicht nur im Hinblick auf die eigenen, sondern auf alle öffentlichen und privaten Belange verlangt werden.⁷⁴² Dies gilt vor allem, wenn das Grundstück auf Grund des Planfeststellungsbeschlusses **enteignet** werden kann; hier kann der Eigentümer den Abwägungsvorgang insgesamt (also auch wegen Verkennens oder fehlerhaften Gewichtens öffentlicher Belange) angreifen, da gem. Art. 14 Abs. 3 GG eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit nach Maßgabe gesetzlich festgelegter Voraussetzungen zulässig ist.⁷⁴³

(b) Geht es **nicht** um die Inanspruchnahme des Grundeigentums, sondern z. B. um Immissionen, die durch das geplante Vorhaben drohen, ist für die **Klagebefugnis** vom **planerischen Abwägungsgebot** auszugehen. Dieses folgt aus dem **Wesen rechtsstaatlicher Planung** und gilt auch dann, wenn es im Planungsrecht nicht normiert sein sollte. Das Gebot planerischer Abwägung entfaltet eine **begrenzt drittschützende Wirkung**. Klagebefugt ist der Bürger nur, wenn seine **eigenen** abwägungserheblichen privaten Belange nicht zutreffend in den Abwägungsprozess eingestellt wurden. Dies etwa dann, wenn bei dem Planfeststellungsbeschluss ihn unzumutbar beeinträchtigende Auswirkungen des Verkehrslärms nicht hinreichend gewürdigt wurden.⁷⁴⁴ Er ist aber nicht klagebefugt, wenn der Planfeststellungsbeschluss z. B. lediglich das ökologische Gleichgewicht beeinträchtigt.⁷⁴⁵

⁷⁴⁰ Nw. bei Kingreen/Poscher, Rn. 218

⁷⁴¹ BayVerfGH NVwZ 1985, 260; a. A. Bamberg, NVwZ 1985, 248.

⁷⁴² Ogorek, NVwZ 2010, 401 (403); Gassner, DVBl. 2011, 214ff.; BVerwGE 67, 74 (76f.); 72, 15 (25f.); BVerwG DVBl. 2011, 36 (zur Differenzierung zwischen einem Planfeststellungsbeschluss mit „enteignungsrechtlicher Vorwirkung“ und einem Planfeststellungsbeschluss, der nur mittelbar Rechte des Klägers betrifft).

⁷⁴³ BVerwGE 67, 74ff.; 100, 388 (391); einschränkend BVerwG DVBl. 2011, 36 sowie 496: nur jene objektiv-rechtlichen Fehler führen zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, die für die **Eigenumsbetroffenheit** des Klägers **kausal** sind (ablehnend Gassner, DVBl. 2011, 214ff.: der Kläger hat einen Anspruch auf gerechte Abwägung, der **alle** privaten und öffentlichen Belange in rechtmäßiger Weise in den planerischen Prozess einbezieht).

⁷⁴⁴ Vgl. BVerwGE 111, 276 (280ff.).

⁷⁴⁵ BVerwGE 48, 66; Johlen, DÖV 1989, 204 (205); Steiner, Straßen- und Wegerecht, in: ders. (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 83.

cc) Immissionsschutzrechtliche Nachbarklagen

Literatur: *Roller*, Drittschutz im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ 2010, 990

- 342 Die atomrechtlichen Verfahrensvorschriften sind nachbarschützend.⁷⁴⁶ Bei der **immissionsschutzrechtlichen Nachbarklage** sind §§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG nachbarschützend, weil diese Vorschriften eine Abstimmung zwischen der emittierenden Anlage und dem Nachbarn fordern.⁷⁴⁷ Zu beachten ist, dass das **Vorsorgeprinzip** nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG keinen nachbarschützenden Charakter hat,⁷⁴⁸ was freilich umstritten ist; mit der überwiegenden Ansicht in der Literatur⁷⁴⁹ lässt sich dem immissionsschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip allerdings dann Dritt- und Nachbarschutz entnehmen, wenn bei Unkenntnis über das Schädigungspotential von Immissionen Vorsorge für den Gesundheitsschutz geboten erscheint.
- 343 Bei immissionsschutzrechtlichen Nachbarklagen ist zu beachten, dass der Kläger zum Kreis der geschützten Nachbarn gehören muss. Im Sinne eines flexiblen Nachbarschaftsbegriffs sind dies alle Personen, deren **Lebensmittelpunkt im Einwirkungsbereich der Anlage** liegt. Dieser Einwirkungsbereich reicht soweit, wie die Emissionen der genehmigten Anlage schädliche Wirkungen zur Folge haben können. Ob dies der Fall sein kann, ist anhand der Konzentration der genehmigten bzw. der zu erwartenden Emissionen zu klären.⁷⁵⁰

c) Klagebefugnis bei Konkurrentenklagen

Literatur: *Wieland*, Konkurrentenschutz in der neueren Rechtsprechung zum Wirtschaftsverwaltungsrecht, Die Verwaltung 32 (1999), 217; *Frenz*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Konkurrenzsituationen, 1999; *Schmidt*, Die Stellung des Konkurrenten im Verwaltungsprozeß, JuS 1999, 1107; *Schlacke*, Konkurrentenklagen gegen die Wirtschaftstätigkeit von Gemeinden, JA 2002, 48; *Wernsmann*, Klagearten und Klagebefugnis im Konkurrentenstreit, Die Verwaltung 36 (2003), 67; *Antweiler*, Öffentlich-rechtliche Unterlassungsansprüche gegen kommunale Wirtschaftstätigkeit, NVwZ 2003, 1466; *Faßbender*, Rechtsschutz privater Konkurrenten gegen kommunale Wirtschaftsbetätigung, DÖV 2005, 89; *Schliesky*, Vom kommunalen Wirtschaftsrecht zum Öffentlichen Wettbewerbsrecht, NdsVBl. 2005, 113; *Pünder/Dittmar*, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, JURA 2005, 760; *Stamer*, Rechtsschutz gegen öffentliche Konkurrenzwirtschaft, 2007; *Suerbaum*, Durchbruch oder Pyrrhussieg? Neues zum Schutz Privater vor der Kommunalwirtschaft, Die Verwaltung 40 (2007), 19; *Berger*, Das kommunalrechtliche Subsidiaritätsgebot als subjektives öffentliches Recht, DÖV 2010, 118; *Jungkamp*, Rechtsschutz privater Konkurrenz gegen die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, NVwZ 2010, 546; *Schoch*, Konkurrentenschutz im kommunalen Wirtschaftsrecht, in FS für Wahl, 2011, S. 573

- 344 Zu unterscheiden ist zwischen der negativen und der positiven Konkurrentenklage. Bei der **negativen Konkurrentenklage** wird die Begünstigung eines Konkurrenten, z.B. durch eine Subvention oder durch die Erteilung einer Konzession, abgewehrt. Zu diesem Zweck ist eine Anfechtungsklage zu erheben. Bei der **positiven Konkur-**

⁷⁴⁶ BVerwGE 88, 286 (288); BVerwG NVwZ 2008, 1012 (1014f.) zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG und den atomrechtlichen Verfahrensvorschriften; *Roller*, NVwZ 2010, 990 (991ff.).

⁷⁴⁷ *Breuer*, DVBl. 1996, 855.

⁷⁴⁸ BVerwG NVwZ 2004, 610 (611); VGH München DVBl. 2011, 773; *Huber*, AöR 114 (1989), 252 (289ff.); *Hufen*, § 14 Rn. 101.

⁷⁴⁹ *Trute*, Vorsorgestrukturen und Luftreinhalteplanung im BImSchG, 1989, S. 360f.; *Murswiek*, Ausgewählte Probleme des allgemeinen Umweltrechts, Die Verwaltung 38 (2005), 243ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 10 Rn. 159.

⁷⁵⁰ *Schmidt-Preuß*, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht, 1992, S. 558ff.