

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Streitigkeiten, welche die Fehmarnbelt-Querung zwischen
Puttgarden und der deutsch-dänischen Grenze betreffen

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1
VwGO	§ 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1
AEG	§ 18 Abs. 1, § 18e Abs. 5
FStrG	§ 17 Abs. 1, § 17e Abs. 5

Titelzeile:

Unzulässige Klage eines Wettbewerbers gegen Schaffung einer Konkurrenzverbin-
dung

Leitsätze:

1. Die Grundrechte schützen einen Unternehmer nicht vor dem Marktzutritt eines Konkurrenten, sondern allenfalls vor marktverzerrenden Maßnahmen, wie Subventionen oder Ausnahmegenehmigungen, zu dessen Gunsten. Sie vermitteln dem Betreiber einer Fährverbindung daher regelmäßig keinen Abwehranspruch gegen die Errichtung und den Betrieb einer festen Gewässerquerung.

Für die Belange eines Fährunternehmens gilt dies bei der Planung einer festen Gewässerquerung vor allem dann, wenn diese im Wesentlichen die gleichen Start- und Zielpunkte verknüpfen soll wie die bestehende Fährverbindung.

2. Das wirtschaftliche Interesse an der Aufrechterhaltung einer bestimmten vorteilhaften Verkehrslage kann ein schutzwürdiger Abwägungsbelang sein.

Urteil des 9. Senats vom 3. November 2020 - BVerwG 9 A 13.19





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 13.19

Verkündet
am 3. November 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündlichen Verhandlungen vom 22. September bis 1. Oktober 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini
und Dr. Dieterich

am 3. November 2020 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich
der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt Fährlinien zwischen Malmö und Travemünde sowie zwischen Helsinki und Travemünde. Sie wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten für den Neubau des deutschen Abschnitts einer Festen Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødby. Bei dem Vorhaben handelt es sich um einen von der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark gemeinsam geplanten kombinierten Straßen- und Eisenbahntunnel durch

den Fehmarnbelt, der die Inseln Fehmarn und Lolland verbinden soll. Die Trasse beginnt südlich von Puttgarden, verläuft östlich am Fährhafen Puttgarden vorbei und wird dann durch einen Tunnel geradlinig in nordöstlicher Richtung durch die Ostsee geführt.

- 2 Das Königreich Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten im September 2008 einen Staatsvertrag über eine Feste Fehmarnbeltquerung, dem der Bundestag mit Gesetz vom 17. Juli 2009 zustimmte (BGBl. II S. 799) und der am 14. Januar 2010 in Kraft trat (BGBl. II S. 479). Darin vereinbarten die Parteien eine nutzerfinanzierte feste Querung über den Fehmarnbelt, die von Dänemark auf eigene Kosten geplant, errichtet, betrieben und unterhalten wird; soweit die Querung auf deutschem Hoheitsgebiet liegt, überträgt Deutschland Dänemark diese Aufgaben. Der Vertrag sieht weiter vor, dass Dänemark eine Gesellschaft - die Beigeladene - gründet, welche die Planung, die Einholung der Genehmigungen, die Errichtung und den Betrieb des Vorhabens übernimmt. Darüber hinaus verpflichten sich die Parteien zum Ausbau der jeweiligen Hinterlandanbindung; dies umfasst auf deutscher Seite u.a. den Ausbau der Straßenverbindung E 47 (B 207) zwischen Heiligenhafen (Ost) und Puttgarden zu einer vierstreifigen Bundesstraße sowie den zweigleisigen Ausbau und die Elektrifizierung der Schienenstrecke zwischen Lübeck und Puttgarden.
- 3 Am 18. Oktober 2013 beantragten die Vorhabenträger die Feststellung des Plans. Vorhabenträger auf deutscher Seite sind für den Straßenteil der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein und für die Schienenstrecke die Beigeladene. Auf der Grundlage eines Verwaltungshelfervertrags übernimmt die Beigeladene die Planung auch für den Straßenabschnitt. Die Klägerin beteiligte sich nicht am Verwaltungsverfahren. Am 31. Januar 2019 erging der Planfeststellungsbeschluss. Die Auslegung erfolgte vom 26. März bis 8. April 2019.
- 4 Am 8. Mai 2019 hat die Klägerin Klage erhoben und diese mit am 17. Juli 2019 bei Gericht eingegangenem Schriftsatz fristgerecht begründet. Sie macht geltend, in direktem Wettbewerb mit dem Vorhaben zu stehen. Der Bau werde den Fährverkehr für Langstrecken zwischen Kontinentaleuropa und skandinavi-

schen Häfen erheblich beeinträchtigen, da er die letzte Lücke der Landverbindungen zwischen Deutschland und Schweden schließe. Das Projekt verschaffe der Beigeladenen einen massiven Wettbewerbsvorteil und damit eine Vormachtstellung, die sie in die Lage versetze, alle konkurrierenden Fährlinien - einschließlich der von ihr betriebenen - zu verdrängen.

5 Der Planfeststellungsbeschluss sei rechtswidrig, weil die Planfeststellungsbehörde die für das Vorhaben vorgesehenen staatlichen Beihilfen Dänemarks antizipiert und damit in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Europäischen Kommission eingegriffen habe. Im Hinblick auf die Urteile des Europäischen Gerichts vom 13. Dezember 2018 in den Rechtssachen T-630/15 und T-631/15 stünden der Errichtung des Vorhabens innerhalb der nächsten 15 Jahre unüberwindbare finanzielle Schranken entgegen.

6 Die Klägerin beantragt,

1. den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 31. Januar 2019 für den Neubau einer Festen Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødby, deutscher Vorhabenabschnitt, in der Fassung der in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 22. September bis 1. Oktober 2020 erklärten Änderungen und Ergänzungen aufzuheben,

2. hilfsweise, festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig und nicht vollziehbar ist.

7 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

8 Sie bestreiten die Klagebefugnis der Klägerin. Weder Art. 12 noch Art. 14 GG gewährten die Aufrechterhaltung einer bestimmten Markt- oder Verkehrslage bzw. schützten vor Konkurrenz. Die Klägerin sei auch keine Anliegerin; der Fährhafen liege ca. 70 km, die Fährstrecke ca. 30 km von dem Vorhaben entfernt. Deshalb scheidet eine Beeinträchtigung durch die Bautätigkeiten ebenfalls von vornherein aus. Der Beklagte habe Belange der Klägerin nicht in die Abwägung einstellen müssen.

II

- 9 Die Klage ist unzulässig.
- 10 Die Klägerin ist nicht klagebefugt. Sie kann nicht im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, durch den Planfeststellungsbeschluss in ihren Rechten verletzt zu sein.
- 11 1. Die Klägerin kann ihre Klagebefugnis nicht auf Grundrechte stützen. Die Berufs- und die Eigentumsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG) umfassen keine Gewährleistung eines Schutzes vor Konkurrenz und keinen Anspruch auf Fortbestand eines Lagevorteils. Die beiden Grundrechte verleihen auch kein Recht darauf, den Marktzutritt eines Konkurrenten abzuwehren (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2002 - 1 BvL 28, 29, 30/95 - BVerfGE 106, 275 <298 f.> und Beschluss vom 13. Juni 2006 - 1 BvR 1160/03 - BVerfGE 116, 135 <152>; BVerwG, Urteile vom 25. September 2008 - 3 C 35.07 - BVerwGE 132, 64 Rn. 30 und vom 28. April 2016 - 9 A 7.15 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 240 Rn. 14). Dementsprechend besteht - vorbehaltlich drittschützender Vorschriften - grundsätzlich keine Klagebefugnis wegen der bloßen Zulassung von Mitbewerbern.
- 12 Darüber hinaus kann die ebenfalls grundrechtlich (Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG) verankerte Wettbewerbsfreiheit zwar direkte Konkurrenten vor marktverzerrenden Maßnahmen wie Subventionen oder Ausnahmegenehmigungen schützen (BVerfG, Beschlüsse vom 14. Januar 2004 - 1 BvR 506/03 - GewArch 2004, 296 und vom 23. April 2009 - 1 BvR 3405/08 - NVwZ 2009, 977; vgl. auch Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 446 ff.). Gegenstand des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses sind aber nur die Errichtung und der Betrieb des Tunnels, nicht seine Finanzierung durch staatliche Beihilfen, die erst zu einem Markteingriff führen würden.
- 13 2. Die Klägerin hat innerhalb der Klagebegründungsfrist auch keine fehlerhafte Abwägung ihrer Belange geltend gemacht. Das hier aus § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG, § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG abzuleitende Abwägungsgebot verlangt, dass bei der

Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Das Abwägungsgebot hat drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privater Belange, die für die Abwägung erheblich sind. Insoweit reicht es aus, dass ein Kläger Tatsachen vorträgt, die eine fehlerhafte Behandlung seiner Belange in der Abwägung als möglich erscheinen lassen; nicht erforderlich ist, dass diese subjektive Rechte darstellen. Einzustellen sind daher alle mehr als geringfügigen schutzwürdigen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen, die von der Planung in beachtlicher Weise betroffen werden. Dazu kann auch das wirtschaftliche Interesse an der Aufrechterhaltung einer bestimmten vorteilhaften Verkehrslage gehören (BVerwG, Urteile vom 11. November 1983 - 4 C 82.80 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 55 S. 50 und vom 28. April 2016 - 9 A 7.15 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 240 Rn. 14).

- 14 Wirtschaftliche Belange sind bei der Zulassung eines raumbezogenen Vorhabens vor allem dann abwägungsrelevant, wenn ihre mögliche Beeinträchtigung durch den räumlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben geprägt ist. Das ist dann der Fall, wenn die geplante feste Gewässerquerung im Wesentlichen die gleichen Start- und Zielpunkte verknüpfen soll wie eine bestehende Fährverbindung, mithin darauf abzielt, die Verkehrsverbindung auf dieser Linie wesentlich zu verbessern und den Fährbetrieb ganz oder doch in erheblichem Umfang zu ersetzen. So lag es in dem von der Klägerin in Bezug genommenen Urteil des Senats vom 28. April 2016 - 9 A 7.15 - (Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 240); ebenso liegt es hier hinsichtlich der Fährlinie zwischen Puttgarden und Rødby.
- 15 Die Fährlinie der Klägerin berührt jedoch weder den Ausgangs- noch den Zielpunkt des neuen Vorhabens. Dieses will zwar nicht allein eine neue Verbindung zwischen Fehmarn und Lolland oder zwischen Deutschland und Dänemark schaffen, sondern zielt auch auf eine Einbeziehung der wirtschaftlich noch bedeutsameren Verkehre zwischen Schweden und Deutschland. Unbeschadet dessen besteht aber zumindest für den für die Auslastung des Vorhabens besonders bedeutsamen Ziel- und Quellverkehr von bzw. ab dem mittleren Dänemark keine Konkurrenz und damit keine wirtschaftliche Beeinträchtigung der Klägerin, weil sie eine Fährverbindung vom rund 70 km entfernten Travemünde aus direkt nach Schweden anbietet. Darüber hinaus liegt die Fahrtzeit der Fähre der

Klägerin mit neun Stunden zwischen Travemünde und Malmö schon jetzt über der durchschnittlichen Fahrtdauer zwischen Malmö und Norddeutschland einschließlich der Fähre zwischen Rødby und Puttgarden. Durch das angegriffene Vorhaben wird mithin nicht erst eine schnellere, gegenüber der Klägerin "konkurrenzfähige" Verbindung geschaffen, sondern es wird die bereits vorhandene schnellere Verbindung lediglich weiter beschleunigt.

- 16 Soweit sich die Klägerin darauf beruft, dass der Tunnel die letzte Lücke einer mit der Fährstrecke der Klägerin konkurrierenden Landverbindung zwischen Deutschland und Schweden schließt, vermag auch dies eine Abwägungserheblichkeit der wirtschaftlichen Interessen der Klägerin nicht ohne weiteres zu begründen. Die Klägerin hat sich im Verwaltungsverfahren nicht beteiligt. Es würde ein Planfeststellungsverfahren für die Schaffung einer neuen Verkehrsverbindung überfrachten, wenn die Planfeststellungsbehörde verpflichtet wäre, alle hierdurch beeinträchtigten Belange konkurrierender Verkehrsunternehmen von sich aus zu ermitteln.
- 17 Unter diesen Umständen hätte es der Klägerin obliegen, innerhalb der Klagebegründungsfrist (§ 18e Abs. 5 Satz 1 AEG, § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG) einen etwaigen Abwägungsfehler der Planfeststellungsbehörde substantiiert darzulegen. Dies hat sie nicht getan, sondern lediglich ihr wirtschaftliches Interesse erwähnt, sich einer sie (möglicherweise) verdrängenden Konkurrenz zu erwehren, und im Übrigen ihre Klage allein auf angebliche objektive Rechtsfehler bei der Beurteilung der Finanzierbarkeit des Vorhabens gestützt. Als nicht Enteignungsbetroffene ist die Klägerin jedoch von vornherein darauf beschränkt, mit einer Klage ihre eigenen Belange geltend zu machen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO); ein Vollüberprüfungsanspruch hinsichtlich des objektiven Rechts steht ihr nicht zu.
- 18 3. Soweit sich die Klägerin nach Ablauf der Klagebegründungsfrist auf eine Existenzgefährdung berufen hat, ist dieser Gesichtspunkt nicht zu berücksichtigen, weil es nicht mit geringem Aufwand möglich ist, den dazu erforderlichen Sachverhalt ohne Mitwirkung der Beteiligten zu ermitteln (§ 18e Abs. 5 Satz 4 AEG, § 17e Abs. 5 Satz 4 FStrG). Dieser Vortrag kann bereits deshalb ungeachtet

des Umstandes, dass die Klägerin der Planfeststellungsbehörde im Verwaltungsverfahren keinen Hinweis auf eine mögliche Existenzgefährdung gegeben hatte (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 12. Juni 2019 - 9 A 2.18 - BVerwGE 166, 1 Rn. 27), keine Klagebefugnis begründen.

19 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 60 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG, Ziffer 34.2.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Dieterich