

Bericht des Arbeitskreises Straßenbaupolitik

**zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter
der Länder (GKVS) am 14./15. September 2011 in Neuruppin
und der Verkehrsministerkonferenz am 5./6. Oktober 2011 in Köln**

TOP 6.3 Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen

Der Arbeitskreis Straßenbaupolitik wurde mit Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 6./7. Oktober 2010 beauftragt, gemeinsam mit dem BMVBS den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 22. September 2010, Az. 9 VR 2.10, unter planungs- und verfassungsrechtlichen sowie haushälterischen Gesichtspunkten auszuwerten und Möglichkeiten aufzuzeigen, die sofortige Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen und Plangenehmigungen auch dann zu gewährleisten, wenn zum Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung und der gerichtlichen Entscheidungen die Haushaltsmittel für die Baumaßnahme noch nicht verfügbar sind.

Grundlage des Arbeitsauftrages war der Bericht des Freistaates Sachsen zur Verkehrsministerkonferenz am 6./7. Oktober 2010. In diesem Bericht nimmt der Freistaat Sachsen Bezug auf den Beschluss des BVerwG vom 22. September 2010 zur B 173 / 101 Ortsumgehung Freiberg (Az. 9 VR 2.10 10), in dem das BVerwG bei der Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage eines anerkannten Naturschutzvereins maßgeblich darauf abstellt, dass die Interessenabwägung schon deshalb zu Lasten des Antraggegners (Freistaat Sachsen) ausfalle, weil die Realisierung der Baumaßnahme für das laufende und das folgende Jahr finanziell noch nicht disponiert sei und es damit abweichend vom gesetzlichen Regelfall an einem aktuellen Vollzugsinteresse fehle.

Der Arbeitskreis Straßenbaupolitik hat mit Schreiben vom 20.01.2011 die Länderfachgruppe Straßenrecht gebeten, in Abstimmung mit dem BMVBS den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes rechtlich zu bewerten. Die Verkehrsministerkonferenz wurde in der Sitzung vom 6./7. April 2011 über den Sachstand informiert.

Die Länderfachgruppe Straßenrecht hat die Thematik am 29./30. Juni 2011 abschließend behandelt. Nach Ansicht der Länderfachgruppe ergibt die Bewertung der Gerichtsentscheidung unter planungs-, verfassungs- und haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten, dass kein weiterer Handlungsbedarf besteht; insbesondere ist keine Änderung der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzugs in § 17 e Abs. 2 FStrG veranlasst.

Nach Ansicht der Länderfachgruppe hat sich die gesetzliche Regelung des § 17e Abs. 2 FStrG bewährt. Eine Ausweitung der rechtlichen Befugnisse gemäß den Vorgaben des Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz, die sofortige Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen und Plangenehmigungen auch dann zu gewährleisten, wenn zum Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung und der gerichtlichen Entscheidung die Haushaltsmittel für die Baumaßnahme auf absehbare Zeit nicht verfügbar sind, ist in der Praxis nicht erforderlich und rechtsstaatlich bedenklich. Dies würde der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Grundgesetz zuwiderlaufen. Die sofortige Vollziehbarkeit eines angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses stellt bereits eine Verminderung der Rechtsschutzgarantie dar und rechtfertigt sich nur, wenn es ein Interesse am sofortigen Vollzug der Straßenbaumaßnahme gibt und dieses Interesse möglicherweise entgegenstehende Rechtsschutzinteressen der Klägerin oder des Klägers überwiegt. Daher ist es rechtsstaatlich nicht vertretbar, die sofortige Vollziehbarkeit für Vorhaben durchzusetzen, an denen mangels Finanzierung kein aktuelles Vollzugsinteresse bestehen kann.

Festzuhalten ist aber, dass das alleinige Berufen auf die fehlende Finanzierbarkeit einer Straßenbaumaßnahme einem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nicht zum Erfolg verhelfen kann, wenn der Kläger oder die Klägerin nicht gleichzeitig ein eigenes Rechtsschutzinteresse geltend macht.

In der prozessualen Praxis empfiehlt es sich, ablehnenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts durch entsprechende Prozessklärungen zuvorzukommen. Auch gilt weiterhin, dass es keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Planfeststellung

ist, dass die Finanzierung des Vorhabens bereits haushaltsrechtlich gesichert ist. Die Länderfachgruppe Straßenrecht sieht daher in Bezug auf die Entscheidung des BVerwG keinen weiteren Handlungsbedarf. Der Arbeitskreis Straßenbaupolitik hat die rechtliche Bewertung der Länderfachgruppe Straßenrecht in seiner Sitzung am 11. August 2011 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Anlagen:

- Beschluss des BVerwG vom 22. September zur B 173 / 101 Ortsumgehung Freiberg (Az. 9 VR 2.10 10)
- Bericht des Freistaates Sachsen vom 30.09.2010 zu TOP 5.10 „Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen“ zur Verkehrsministerkonferenz am 6./7. Oktober 2010



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 9 VR 2.10

In der Verwaltungsstreitsache

des Bundes für Umwelt und Naturschutz (BUND),
Landesverband Sachsen e.V.,
vertreten durch den Landesvorsitzenden,
Henriettenstraße 5, 09112 Chemnitz,

Antragstellers,

- Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Gellermann,
Schlesierstraße 14, 49492 Westerkappeln -

g e g e n

den Freistaat Sachsen,
vertreten durch die Landesdirektion Chemnitz,
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz,

Antragsgegner,

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 22. September 2010
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und Domgörgen
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Planfeststellungsbeschluss des Antragsgegners vom 24. Februar 2010 für den Bau der Ortsumgehung Freiberg im Zuge der Bundesstraßen B 173 und B 101 wird angeordnet.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15 000 € festgesetzt.

Gründe:

I

- 1 Der Antragsteller, ein im Freistaat Sachsen anerkannter Naturschutzverein, begehrt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Antragsgegners vom 24. Februar 2010 für den Bau der Ortsumgehung Freiberg im Zuge der Bundesstraßen B 173 und B 101. Er macht vor allem geltend, die geplante Trassenführung sei mit europäischem Naturschutzrecht unvereinbar, weil das Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten führe und gegen artenschutzrechtliche Verbote verstoße.

II

- 2 Der Antrag ist begründet. Das Interesse des Antragstellers am Unterbleiben von Vollzugsmaßnahmen bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens überwiegt das Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses.
- 3 1. Soweit es um den Bau der geplanten Umgehungsstraße auf dem Teilstück östlich des Knotenpunktes 4 bis zum Planfeststellungsende geht, fällt die Interessenabwägung schon deshalb zu Lasten des Antragsgegners aus, weil die Realisierung dieses Teilstücks noch gar nicht ansteht. Nach den Planungen

des Antragsgegners ist es Gegenstand eines zweiten Bauabschnitts, dessen Beginn weder für dieses noch für das Folgejahr disponiert ist und für den der Antragsgegner trotz entsprechender gerichtlicher Anfrage keine Angaben zur Finanzierbarkeit gemacht hat. Abweichend vom gesetzlich vorausgesetzten Regelfall fehlt es insoweit mithin an einem aktuellen Vollzugsinteresse. Dies geht zu Lasten des Antragsgegners, da dieser es in der Hand gehabt hätte, die Vollziehung des kraft Gesetzes sofort vollziehbaren Planfeststellungsbeschlusses hinsichtlich des zweiten Bauabschnitts gemäß § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO von Amts wegen behördlich auszusetzen, um die für die Planbetroffenen ansonsten unausweichliche, weil fristgebundene Einleitung eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes entbehrlich zu machen (vgl. Beschlüsse vom 17. September 2001 - BVerwG 4 VR 19.01 - Buchholz 310 § 80 VwGO Nr. 66 und vom 7. Juli 2010 - BVerwG 9 VR 1.10 - juris Rn. 2).

- 4 2. Bezogen auf die Vorhabenteile, die in den vom Anfangspunkt der Planfeststellung bis zum Knotenpunkt 4 einschließlich reichenden ersten Bauabschnitt fallen, überwiegt gleichfalls das Interesse des Antragstellers am Unterbleiben von Vollzugsmaßnahmen bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens.

- 5 Für die Interessenabwägung ist insoweit zunächst zu berücksichtigen, dass der Ausgang des Rechtsstreits in der Hauptsache offen ist. Auf der Grundlage des Klagevorbringens stellen sich zahlreiche teils schwierige Tatsachen- und Rechtsfragen, die den gemeinschaftsrechtlich veranlassten Gebiets- und Artenschutz betreffen. Deren Beantwortung kann mit der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nur summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht hinreichend sicher prognostiziert werden. Ebenso wenig lässt sich aufgrund summarischer Prüfung verlässlich beurteilen, ob und inwieweit sich eine Klärung dieser Fragen wegen Einwendungsausschlusses nach § 17a Nr. 7 Satz 2 FStrG erübrigt. Von den im Klageverfahren geltend gemachten Einwänden des Antragstellers finden manche in seinem Einwendungsschreiben vom 4. Dezember 2008 gar keine Entsprechung, andere sind darin teils nur in sehr allgemeiner Form angesprochen, teils näher ausgeführt. Unter diesen Umständen bedarf im Klageverfahren eingehender Klärung, welche Anforderungen an die Substantiierung und ggf. auch die rechtliche Einordnung von Einwendungen



anerkannter Naturschutzvereine in Anbetracht der Verfahrensmodalitäten nach § 17a Nr. 3 Satz 1 FStrG i.V.m. § 73 Abs. 4 VwVfG zu stellen sind, inwiefern die Vielzahl erhobener Einwendungen diesen Anforderungen Genüge getan ist und ob, soweit dies nicht zutreffen sollte, die Planunterlagen eine ausreichende Anstoßwirkung zur Erhebung von Einwendungen entfaltet haben. Auch eine verlässliche Beantwortung dieser Fragen ginge über den Rahmen summarischer Prüfung deutlich hinaus.

- 6 Hiervon ausgehend entspricht es trotz des gesteigerten Vollzugsinteresses, das mit der Aufnahme des Vorhabens in den Fernstraßenbedarfsplan als vordringlicher Bedarf indiziert ist, ohne dass für den ersten Bauabschnitt besondere Umstände diese Indizwirkung entkräfteten, einer angemessenen Interessenabwägung, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern; denn diese könnten zur Folge haben, dass gewichtige, auch gemeinschaftsrechtlich geschützte Gemeinwohlbelange des Naturschutzes beeinträchtigt werden (vgl. Beschluss vom 14. April 2005 - BVerwG 4 VR 1005.04 - BVerwGE 123, 241 <243 ff.>). Zu vollendeten Tatsachen würden insbesondere auch Maßnahmen führen, die der Antragsgegner zeitnah verwirklichen will, wie die Rodung von Teilen des Hospitalwaldes im bahnparallelen Trassenverlauf; unter Berücksichtigung des Vortrags des Antragstellers lässt sich nicht mit der nötigen Sicherheit ausschließen, dass es bereits durch sie zu negativen Auswirkungen auf Schutzgüter der einschlägigen artenschutzrechtlichen Bestimmungen kommt.

- 7 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG.

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger



Ausgefertigt

als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

Bericht des Freistaats Sachsen

zur Verkehrsministerkonferenz
am 6./7. Oktober 2010 in Ettersburg/Weimar

TOP ... Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen

§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bestimmt, dass die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen Verwaltungsakte in durch Bundesgesetz oder Landesrecht vorgeschriebenen Fällen entfällt. Für Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen, die den Bau oder die Änderung einer in den vordringlichen Bedarf eingeordneten Bundesfernstraße zulassen, stellt § 17 e Abs. 2 Satz 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) eine solche bundesgesetzliche Regelung dar. Gleiches gilt für die Bundesfernstraßen, für die die Planfeststellung übergangsweise noch nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) durchgeführt wird. Hier ist § 5 Abs. 2 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 VerkPBG maßgeblich. Auch im Landesrecht existieren entsprechende Regelungen, zum Beispiel in Sachsen mit § 39 Abs. 10 Sächsisches Straßengesetz (SächsStrG).

Ziel der Regelungen im FStrG, im VerkPBG, im SächsStrG und weiteren Fachgesetzen ist eine Verfahrensbeschleunigung, da die Planfeststellungsbehörde dadurch von ihrer Pflicht entbunden wird, bei Anordnung einer sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung gesondert zu begründen. Weiterhin hat der Gesetzgeber in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO einen grundsätzlichen Vorrang des Vollziehungsinteresses angeordnet, so dass es besonderer Umstände bedarf, um eine hiervon abweichende Entscheidung zu rechtfertigen, so das Bundesverfassungsgericht (BVerfG 1 BvR 2025/03, Beschluss vom 10.10.2003).

In seinem Beschluss vom 22. September 2010 zur B173/B 101 Ortsumgehung Freiberg (BVerwG 9 VR 2.10) stellt das Bundesverwaltungsgericht maßgeblich darauf ab, dass

die Interessenabwägung schon deshalb zu Lasten des Antragsgegners (Freistaat Sachsen) ausfalle, weil die Realisierung der Baumaßnahme für das laufende und das folgende Jahr finanziell noch nicht disponiert sei. Es fehle deshalb abweichend vom gesetzlichen Regelfall an einem aktuellen Vollzugsinteresse. Es müssten vollendete Tatsachen verhindert werden, da diese zur Folge haben könnten, dass gewichtige, auch gemeinschaftsrechtliche Gemeinwohlbelange des Naturschutzes beeinträchtigt werden könnten.

Dieser Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts bietet Anlass für eine planungs- und verfassungsrechtliche sowie haushalterische Bewertung.

Das Bundesverwaltungsgericht muss bei seinen Entscheidungen über den vorläufigen Rechtsschutz den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts beachten. Danach kommt es bei Vorliegen besonderer Umstände zu einer Abwägung des Interesses des Antragstellers, vor vollendeten Tatsachen bewahrt zu werden gegen das öffentliche Interesse an der Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung. Eine Grenze für den grundsätzlichen Vorrang des Vollzugsinteresses ist darin zu sehen, wenn durch die Umsetzung der Baumaßnahme dem Antragsteller eine schwere, unabänderliche Belastung auferlegt würde und dadurch der grundrechtlich gesicherte individuelle Rechtsschutz nicht mehr gewährleistet wäre (so auch BVerwG, 4 VR 1005.04, Beschluss vom 14.04.2005, Rn 12).

Zu hinterfragen ist, ob eine solche Gefährdung des individuellen Rechtsschutz bei der Klage eines anerkannten Naturschutzverbandes gegeben sein kann, der ja gerade keine subjektiven Rechte geltend macht, sondern Belange des Umwelt- und Naturschutzes. Zu klären ist auch, ob und inwieweit durch gesetzliche Änderungen sowie die Veränderung haushalterischer Abläufe bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Bundes für anstehende Baumaßnahmen die Problematik bereinigt werden kann.