BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 9 VR 37.04

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. Juli 2005
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. S t o r o s t und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. R u b e l und
Dr. N o l t e

beschlossen:

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Dresden vom 21. Juli 2004 wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Der Antrag, mit dem der Antragsteller die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Dresden für den Neubau der Bundesstraße B 178 n, erster Bauabschnitt Teil 2 (von der S 112 westlich Nostitz bis zur B 6 nördlich Löbau) begehrt, ist zulässig. Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss betrifft ein Vorhaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG). Die hiergegen vom Antragsteller erhobene Klage entfaltet daher keine aufschiebende Wirkung (§ 5 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten gegen einen solchen Planfeststellungsbeschluss (§ 5 Abs. 1 VerkPBG) und ist folglich auch nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO als Gericht der Hauptsache für die Entscheidung über den beantragten vorläufigen Rechtsschutz zuständig.

Der Antrag ist jedoch unbegründet. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses überwiegt die Interessen des Antragstellers an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes bis zur endgültigen Entscheidung der Hauptsache. Denn seine auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichtete Klage wird nach im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglicher summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage voraussichtlich keinen Erfolg haben.

Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand des Senats verstößt der Planfeststellungsbeschluss gegen keine Rechtsvorschriften, deren Verletzung der Antragsteller als durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses unmittelbar in seinem Eigentum Betroffener mit der Folge einer Aufhebung des Beschlusses oder der Notwendigkeit eines ergänzenden Verfahrens gemäß § 17 Abs. 6 c Satz 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) geltend machen kann; insbesondere leidet er aller Voraussicht nach nicht an einem erheblichen Abwägungsmangel zu Lasten des Antragstellers (vgl. § 17 Abs. 6 c Satz 1 FStrG). Unter diesen Um-

ständen besteht kein hinreichender Anlass dafür, von der im Gesetz (§ 5 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG) vorgesehenen Regel der sofortigen Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses abzusehen.

1. Das planfestgestellte Vorhaben verfügt über die erforderliche Planrechtfertigung. Der Neubau der B 178 n zwischen Zittau und dem Anschluss an die A 4 in der Nähe von Weißenberg ist in dem für den Planfeststellungsbeschluss maßgeblichen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG - i.d.F. der Bekanntmachung vom 15. November 1993 (BGBl I S. 1878) als vordringlicher Bedarf ausgewiesen. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG entsprechen die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG und sind damit gemessen hieran vernünftigerweise geboten. Die Feststellung, dass ein verkehrlicher Bedarf besteht, ist für die Planfeststellung verbindlich. Einer zusätzlichen Einzelfallprüfung bedarf es nicht. Die Verbindlichkeit erstreckt sich auch auf das gerichtliche Verfahren (stRspr; vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <345 ff.>; Urteil vom 19. März 2003 - BVerwG 9 A 33.02 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 173 S. 157). Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Bedarfsfeststellung für das hier streitige Vorhaben die Grenzen seines gesetzgeberischen Ermessens überschritten hat, sind nicht ersichtlich.

Der Antragsteller hält die Bedarfsfeststellung allerdings aufgrund zwischenzeitlich eingetretener Änderungen nicht mehr für verbindlich. Durch die Aufgabe der ursprünglichen Planung, die B 178 n über den Anschluss an die A 4 nach Norden fortzusetzen, und durch die zwischenzeitliche Planung der den grenzüberschreitenden Verkehr aufnehmenden Autobahnen A 17 (Dresden in Richtung Prag) und A 4 (Dresden - Görlitz) sei der Bedarf für den - zumal vierstreifigen - Neubau der B 178 n entfallen. Dieser Einwand greift jedoch nicht durch. Zunächst lassen Änderungen der für die Bedarfsfeststellung maßgeblichen Grundlagen die Verbindlichkeit des Bedarfsplans grundsätzlich nicht entfallen. Denn nach der Konzeption des Fernstraßenausbaugesetzes ist es Sache des Gesetzgebers, auf solche Änderungen zu reagieren (vgl. § 4 FStrAbG). Hierzu hat er in Bezug auf das planfestgestellte Vorhaben aber gerade keinen Anlass gesehen. Denn in dem auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplanes 2003 fortgeschriebenen Bedarfsplan des 5. Fernstraßenaus-

bauänderungsgesetzes vom 4. Oktober 2004 (BGBl I S. 2574) ist der Neubau der B 178 n zwischen Weißenberg/A 4 und Zittau wiederum als vordringlicher Bedarf enthalten. Dass der Gesetzgeber die ursprüngliche Planung nicht lediglich ungeprüft übernommen hat, wird bereits daran deutlich, dass im Abschnitt Löbau-Zittau - anders als im nördlich anschließenden Abschnitt bis zur A 4 - nunmehr nur noch ein zweistreifiger Ausbau vorgesehen ist. Inhaltlich ist das Festhalten an der ursprünglichen Bedarfsplanung nicht zu beanstanden. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn nachträgliche Veränderungen der Planungsgrundlage eingetreten und diese so gravierend wären, dass das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd noch erreicht werden könnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 1996 - BVerwG 11 A 99.95 - Buchholz 316 § 78 VwVfG Nr. 8 S. 34; Beschluss vom 30. Dezember 1996 - BVerwG 11 VR 24.95 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 23 S. 94). Das ist aber nicht der Fall. Denn bei den vom Antragsteller angeführten Umständen handelt es sich nicht um nachträglich eingetretene Entwicklungen. Sie waren vielmehr bereits Grundlage der ursprünglichen gesetzgeberischen Bedarfsentscheidung. Beide von dem Antragsteller genannten Autobahnstrecken - die A 17 noch unter der früheren Bezeichnung A 13 - sind schon im ursprünglichen Bedarfsplan verzeichnet. Die Festsetzung der B 178 n nördlich der A 4 ist dagegen nicht enthalten. Dennoch hat der Gesetzgeber den zusätzlichen und auf die Strecke Zittau - Anschluss A 4 beschränkten Bedarf für die B 178 bejaht.

2. Der Planfeststellungsbeschluss leidet voraussichtlich auch nicht an durchgreifenden Abwägungsmängeln.

a) Die Kritik des Antragstellers an der Variantenprüfung greift nicht durch. Nach ständiger Rechtsprechung handelt eine Planfeststellungsbehörde nicht schon dann fehlerhaft, wenn eine von ihr verworfene Trassenführung ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Die Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Auswahl zwischen verschiedenen Trassenvarianten ist erst dann überschritten, wenn eine andere als die gewählte Linienführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere darstellen würde, wenn sich mit anderen Worten diese Lösung der Behörde hätte aufdrängen müssen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2004 - BVerwG 9 A 11.03 - Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 5 S. 41

m.w.N.). Solche Mängel sind auf der Grundlage des Vorbringens des Antragstellers nicht erkennbar.

Mit der von dem Antragsteller favorisierten Planungsalternative eines Ausbaus des vorhandenen Straßennetzes (B 6, B 178 alt, B 96, B 99) hat sich der Antragsgegner im Planfeststellungsbeschluss auf der Grundlage einer Machbarkeitsstudie ausführlich auseinander gesetzt. Er hat dargelegt, dass sich das Hauptziel der Planung, eine leistungsfähige und schnelle Nord-Süd-Verbindung zwischen Zittau/Dreiländereck Deutschland-Tschechien-Polen und der A 4 zur Aufnahme und Weiterleitung des Verkehrs aus diesen und den grenzüberschreitenden Regionen zu schaffen, durch einen bloßen Ausbau des vorhandenen Straßennetzes nicht erreicht werden kann. Dazu hat der Antragsgegner nachvollziehbar auf die topographisch ungünstige Linienführung der vorhandenen, in ihrem Ausbauzustand unzureichenden Bundesstraßen und die Vielzahl von Ortsdurchfahrten hingewiesen, weswegen bei Schaffung einer entsprechenden Leistungsfähigkeit und der auch im Hinblick auf § 50 BImSchG erforderlichen Ortsumgehungen der Ausbau einem aufwändigen Neubau gleichkomme, der jedoch verkehrliche, ökologische und wirtschaftliche Nachteile aufweise und zudem aufgrund der erforderlichen separaten Trassenführung für den regionalen und zwischenörtlichen Verkehr nicht mehr zur Verfügung stehe. Der Hinweis des Antragstellers auf eine Verlängerung der Fahrtstrecke von Zittau nach Bautzen und der damit verbundenen ökologischen Mehrbelastungen stellt diese Überlegungen nicht infrage. Ihnen kommt vielmehr auch deswegen besonderes Gewicht zu, weil auch der Gesetzgeber, wie aus der separaten graphischen Darstellung der B 178 n neben der vorhandenen B 178 im Bedarfsplan hervorgeht, einen Bedarf für eine vom Ausbau vorhandener Strecken unabhängige Trassenführung gesehen hat. Auf dieser Grundlage ist jedenfalls nicht erkennbar, dass sich dem Antragsgegner die von dem Antragsteller bevorzugte Planungsalternative aufdrängen musste.

b) Auch die erfolgte Abschnittsbildung durch Aufteilung der Strecke Löbau - Anschluss A 4 in den planfestgestellten und einen weiteren Teilabschnitt (1.1) ist nicht zu beanstanden. Eine solche planungsrechtliche Abschnittsbildung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulässig, wenn der jeweilige Teilabschnitt eine selbständige Verkehrsfunktion besitzt und der weiteren Verwirklichung des Vorhabens keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen (vgl. etwa

BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1998 - BVerwG 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1 <14 f.>; Urteil vom 10. April 1997 - BVerwG 4 C 5.96 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 130 S. 190, jeweils m.w.N.). Beide Voraussetzungen sind erfüllt.

Nach den Ausführungen des Planfeststellungsbeschlusses besteht die eigenständige Verkehrsfunktion des Abschnittes 1.2 darin, dass der Anschluss an das Straßennetz an beiden Enden gewährleistet und die Ortsumgehung Löbau unter Umgehung von Löbau, Kittlitz und Krappe fortgesetzt wird. Hiergegen lässt sich nicht mit dem Antragsteller einwenden, dass der Antragsgegner den Teilabschnitt 1.2 nicht "in dieser Form geplant hätte, wenn der Abschnitt 1.1 nicht gebaut werden kann". Denn das Erfordernis der eigenständigen Verkehrsbedeutung ist auf dem Hintergrund der Gesamtplanung zu beurteilen. Deswegen darf zwar kein Planungstorso entstehen. Das schließt - anders als der Antragsteller meint - die Realisierung von Provisorien aber nicht aus. Dass die Weiterleitung des Verkehrs über die S 112 zumindest provisorisch möglich ist, erscheint im Hinblick auf die Darlegungen des Antragsgegners nachvollziehbar, mit der für 2015 prognostizierten Verkehrsmenge sei jedenfalls erst nach der noch nicht absehbaren Fertigstellung der B 178 n zwischen Zittau/Grenzübergang und Löbau zu rechnen. Auch der Antragsteller hält diese Lösung lediglich auf Dauer für ausgeschlossen. Diesen Bedenken trägt der Planfeststellungsbeschluss jedoch durch die Auflagen 4.6.8 und 4.6.25 Rechnung, durch die der Antragsgegner dem Vorhabenträger für diesen Fall weitere verkehrsregelnde Maßnahmen und (insbesondere Lärm-)Schutzmaßnahmen vorschreibt bzw. sich vorbehält. Hierdurch kann die eigenständige Verkehrsfunktion im Bedarfsfall, insbesondere im Hinblick auf eine erhöhte Verkehrsmenge nach südlicher Weiterführung der B 178 n bis zur Bundesgrenze, auch auf Dauer gewährleistet werden.

Unüberwindliche Hindernisse für die in der Gesamtplanung der B 178 n vorgesehene Fortführung bis zum Anschluss an die A 4 (Teilabschnitt 1.1) sind nicht erkennbar. Solche Hindernisse ergeben sich entgegen der Ansicht des Antragstellers insbesondere nicht daraus, dass die weitere Trassenführung noch nicht endgültig feststeht. Denn es ist gerade das Merkmal der abschnittsweisen Planung, dass ein Gesamtvorhaben planerisch in mehreren aufeinander folgenden Etappen verwirklicht wird, um auf diese Weise die Planung praktikabler, effektiver und leichter überschaubar zu gestalten (BVerwG, Beschluss vom 14. Oktober 1996 - BVerwG 4 VR 14.96 -

Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 123 S. 150). Diese Vorteile der Abschnittsbildung könnten nicht genutzt werden, wenn die weitere Trassenführung bereits unumstößlich feststehen müsste.

Das Vorliegen unüberwindlicher Hindernisse muss auch nicht deswegen bejaht werden, weil es der Antragsgegner als notwendig erachtet hat, dem Planfeststellungsbeschluss die bereits erwähnten Auflagen beizufügen. Denn sie enthalten zur umfassenden Problembewältigung gebotene Vorkehrungen für den Fall eines Scheiterns der weiteren Planung, dessen Ausbleiben weder der Vorhabenträger noch die Planfeststellungsbehörde garantieren kann. Deswegen kann solchen, auf einer "worst-case-Betrachtung" beruhenden Regelungen nicht das Eingeständnis des Antragsgegners entnommen werden, zu einer Fortsetzung der Planung werde es nicht kommen. Vielmehr hat der Antragsgegner unter Hinweis auf die bereits vorliegenden Variantenuntersuchungen nachvollziehbar dargelegt, dass für den Folgeabschnitt unüberwindliche Hindernisse nicht erkennbar sind. Der Antragsteller hat hiergegen substantiierte Einwendungen nicht erhoben.

Dass die vom Antragsgegner vorgenommene Abschnittsbildung zu einer Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen des Folgeabschnittes führen könnte, ist entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht erkennbar. Denn es ist dem Antragsteller wie auch anderen Betroffenen unbenommen, eine etwaige Zwangspunktwirkung des planfestgestellten Abschnitts im Hinblick auf ihre Betroffenheit im Folgeabschnitt bereits gegenüber dem Planfeststellungsbeschluss des Abschnitts 1.2 geltend zu machen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. März 2004 - BVerwG 9 A 34.03 - juris; Beschluss vom 1. Juli 2003 - BVerwG 4 VR 1.03 - Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 3 S. 21, jeweils m.w.N.). Soweit der Antragsteller diese Rechtsschutzmöglichkeit offenbar nicht für ausreichend ansieht, um der "normativen Kraft des Faktischen" der Planfeststellung eines Teilabschnitts für die Planfeststellung im Folgeabschnitt entgegenzuwirken, ist darauf hinzuweisen, dass eine Planung bei abschnittsweiser Verwirklichung nicht nur im ersten, sondern in jedem Teilstück dem Einwand standhalten muss, einem anderen Lösungskonzept unterlegen zu sein (BVerwG, Beschluss vom 2. November 1992 - BVerwG 4 B 205.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 92 S. 104). Rechtswidrigkeitsgründe in Bezug auf den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss können sich hieraus jedenfalls nicht ergeben.

c) Mit seinen Angriffen gegen die Umweltauswirkungen des planfestgestellten Vorhabens zeigt der Antragsteller keinen Abwägungsmangel auf. Dass sich die Lärm- und Schadstoffbelastung durch das planfestgestellte Vorhaben gegenüber derjenigen des derzeitigen Zustandes reduziert, ist - anders als der Antragsteller offenbar meint - weder Ziel des Planfeststellungsbeschlusses noch Voraussetzung seiner Rechtmäßigkeit. Der Planfeststellungsbeschluss hat sich insbesondere mit der Lärm- und Schadstoffproblematik auf der Grundlage von Gutachten und behördlichen Stellungnahmen ausführlich und nachvollziehbar auseinander gesetzt und unzumutbare Beeinträchtigungen nach den Vorgaben der 16. und 22. BImSchV verneint. Anhaltspunkte, die Anlass zu einer Beanstandung geben könnten, sind für den Senat nicht erkennbar. Sie sind auch dem pauschalen und unsubstantiierten Vorbringen des Antragstellers nicht zu entnehmen.

d) Auch im Hinblick auf die Belange des Antragstellers lässt der Planfeststellungsbeschluss Abwägungsmängel nicht erkennen.

Der Antragsgegner hat - wie sich aus den Auflistungen im Grunderwerbsverzeichnis sowie aus der Nebenbestimmung 4.7.45 ergibt - die Betroffenheit des Antragstellers durch den planfestgestellten Teilabschnitt 1.2 zutreffend erfasst und seiner Entscheidung zugrunde gelegt.

Mängel in der Gewichtung dieser Betroffenheit sind insbesondere im Hinblick darauf, dass der Antragsteller die betroffenen Grundstücke verpachtet hat und selbst keine Gesichtspunkte nennt, die besonderen Anlass geben könnten, seine Grundstücke zu schonen, nicht zu erkennen.

Auf dieser Grundlage ist es nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner dem öffentlichen Interesse an dem Neubau der B 178 n, das durch die auch im Rahmen der Abwägung zu beachtende gesetzgeberische Bedarfsentscheidung besonderes Gewicht erhält, den Vorrang vor den Belangen des Antragstellers eingeräumt hat. Das gilt vor allem deswegen, weil es der Antragsgegner nicht bei einer bloßen Vorrangentscheidung hat bewenden lassen, sondern den Interessen und Forderungen des Antragstellers durch zahlreiche Nebenbestimmungen (vgl. 4.7 des Planfeststel-

lungsbeschlusses) Rechnung getragen hat. Insoweit sind insbesondere die Zufahrts- und Restflächenregelung (4.7.45) zu nennen sowie die Nebenbestimmungen über die Erhaltung bzw. Wiederherstellung bestehender Dränagen (4.7.5), die Entschädigungsregelung für Verpächter (4.7.7) und die Verpflichtung des Vorhabenträgers, im Interesse einer sinnvollen landwirtschaftlichen Nutzung von Restflächen den freiwilligen Landtausch zu fördern, sofern die Flächen nicht ohnehin in ein Flurbereinigungsverfahren einbezogen werden (4.7.8).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Festsetzung des Streitwerts auf § 53 Abs. 3 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Storost Prof. Dr. Rubel Dr. Nolte