



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 31.15

Verkündet
am 27. April 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. April 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher, Steinkühler,
Dr. Martini und Dr. Dieterich

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Mittelfranken für den sechsstreifigen Ausbau der A 3 Frankfurt - Nürnberg im Abschnitt von östlich Schlüsselfeld bis östlich AS Höchststadt Nord (Bau-km 346+628 bis Bau-km 354+900) vom 16. September 2015.
- 2 Die A 3 durchschneidet im planfestgestellten, erstmals in den 1960er Jahren fertiggestellten Abschnitt südlich des Ortsteils Schi. das Gemeindegebiet des Klägers. Der Ausbau der in dem planfestgestellten Abschnitt gelegenen Tank- und Rastanlage Steigerwald wurde am 29. Februar 2016 gesondert planfestgestellt. Die Regierung von Mittelfranken stellte dem Kläger, der gegen den Plan Einwendungen erhoben hatte, am 17. September 2015 eine Ausfertigung des angefochtenen Beschlusses einschließlich eines festgestellten Plansatzes gegen Empfangsbekanntnis zu. In dem Begleitschreiben vom 15. September 2015 forderte sie den Kläger auf, den Planfeststellungsbeschluss sowie den Plansatz vom 19. Oktober bis zum 2. November 2015 zur Einsicht auszulegen.
- 3 Mit seiner am 1. Dezember 2015 erhobenen Klage rügt der Kläger eine Verletzung insbesondere seiner Planungshoheit aufgrund eines unzureichenden Lärmschutzes.

4 Er beantragt,

den Planfeststellungsbeschluss mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung für den 6-streifigen Ausbau der BAB A 3 Frankfurt - Nürnberg im Abschnitt von östlich Schlüßelfeld bis östlich AS Höchststadt Nord (Bau-km 346+628 bis Bau-km 354+900) im Bereich Wa., L., Mü. und Sch. der Regierung von Mittelfranken vom 16. September 2015 aufzuheben,

hilfsweise festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig ist und nicht vollzogen werden darf,

weiter hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts um weitere aktive Lärm-schutzmaßnahmen zu ergänzen,

äußerst hilfsweise den Beklagten zu verurteilen, über die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

5 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

6 Er erachtet die Klage als unzulässig; im Übrigen verteidigt er den Planfeststellungsbeschluss.

II

7 Die zulässige Klage ist sowohl mit ihrem auf die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Hauptantrag als auch mit ihren auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses sowie auf die Festsetzung weitergehender Schutzauflagen gerichteten Hilfsanträgen unbegründet.

8 A. Die Klage ist zulässig.

- 9 1. Der Kläger hat die Klage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses erhoben und somit die Frist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO gewahrt.
- 10 Die Klagefrist begann entgegen der Ansicht des Beklagten nicht schon mit der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses an den Kläger am 17. September 2015, sondern gemäß § 17b FStrG, § 74 Abs. 5 Satz 3 VwVfG erst mit dem Ende der Auslegungsfrist am 2. November 2015 zu laufen und endete somit am 2. Dezember 2015. Zwar liegt es im Ermessen der Planfeststellungsbehörde, auch im Fall einer öffentlichen Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses einzelnen Betroffenen eine Ausfertigung des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 74 Abs. 4 VwVfG individuell zuzustellen mit der Folge, dass für diese die Klagefrist bereits ab der Individualzustellung läuft (BVerwG, Urteil vom 5. November 1997 - 11 A 54.96 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 34 S. 174). Das Gebot effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, auf welches sich zur Geltendmachung ihrer Rechte aus Art. 28 Abs. 2 GG auch Gemeinden berufen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2008 - 7 C 10.08 - BVerwGE 132, 261 Rn. 32, 34, Gerichtsbescheid vom 27. Juli 1998 - 11 A 10.98 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 119 S. 54, Beschluss vom 13. September 1993 - 4 B 68.93 - NVwZ-RR 1994, 187 <188>; offengelassen bislang vom BVerfG, vgl. Kammerbeschluss vom 8. Dezember 2010 - 1 BvR 1188/10 - NVwZ 2011, 611 Rn. 12 m.w.N.; ablehnend Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Stand September 2016, Art. 19 Abs. 4 Rn. 43), erfordert jedoch in diesem Fall, dass der Wille, der für die Auslegung nach § 74 Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 VwVfG zuständigen Gemeinde eine Ausfertigung nicht nur zum Zwecke der Auslegung im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung, sondern auch individuell zuzustellen, eindeutig erkennbar ist. Denn nur so kann diese die für die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes zu beachtende Frist bestimmen.
- 11 Diesen Anforderungen genügte die Übersendung des Planfeststellungsbeschlusses an den Kläger, der im Anhörungsverfahren die Beeinträchtigung eigener wehrfähiger Belange geltend gemacht hatte, nicht. Zwar führt das Begleitschreiben vom 15. September 2015 aus, dass dem Kläger der Planfeststel-

lungsbeschluss gegen Empfangsbekanntnis zugestellt wird. Eine solche Zustellung erfolgt jedoch regelmäßig auch bei einer öffentlichen Bekanntmachung nach § 17 Satz 3 FStrG, § 74 Abs. 5 VwVfG, um eine ordnungsgemäße Auslegung zu gewährleisten. Für ein dahingehendes Verständnis des Begleitschreibens auch im vorliegenden Fall und gegen eine gleichzeitige Individualzustellung an den Kläger als Einwender spricht, dass nur ein Exemplar des Planfeststellungsbeschlusses zugestellt und er verpflichtet wurde, "den" Planfeststellungsbeschluss - mithin die ihm übersandte Ausfertigung - zur Einsicht auszulegen. Sofern der Beklagte die Übersendung einer weiteren Ausfertigung als "Förmelei" erachtet, übersieht er, dass § 74 Abs. 4 Satz 1 VwVfG die Übersendung eines gesonderten Exemplars des Planfeststellungsbeschlusses für jede Individualzustellung vorschreibt und § 74 Abs. 5 VwVfG hiervon nur hinsichtlich derjenigen Betroffenen und Einwender befreit, denen gegenüber der Beschluss durch öffentliche Bekanntmachung zugestellt wird.

- 12 2. Entgegen der Ansicht des Beklagten ist dem Kläger darüber hinaus nicht bereits die Klagebefugnis abzusprechen. Für deren Vorliegen reicht die Möglichkeit einer Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit dadurch aus, dass die Fachplanung wehrfähige Rechtspositionen der Gemeinde abwägungsfehlerhaft hintangestellt hat. Ob hingegen die geltend gemachten Belange tatsächlich abwägungsbeachtlich sind und ob sie fehlerfrei berücksichtigt wurden, betrifft in aller Regel - und auch hier - nicht die Zulässigkeit, sondern die Begründetheit der Klage (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. November 2002 - 9 VR 14.02 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 171 S. 132; s.a. Urteil vom 20. Mai 1998 - 11 C 3.97 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 18 S. 53).
- 13 B. Die Klage ist jedoch unbegründet.
- 14 1. Der Planfeststellungsbeschluss weist hinsichtlich der gemeindlichen Planungshoheit des Klägers keinen Abwägungsfehler auf.
- 15 Die gemeindliche Planungshoheit vermittelt eine wehrfähige, in die Abwägung nach § 17 Satz 2 FStrG einzubeziehende Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet, wenn das Vorhaben nachhaltig

eine bestimmte Planung der Gemeinde stört, wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder erheblich gemeindliche Einrichtungen beeinträchtigt (stRSpr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. April 2016 - 9 A 8.15 - juris Rn. 14 und vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - juris Rn. 58). Vorliegend kommt unter keinem dieser drei Gesichtspunkte ein Eingriff in die Planungshoheit des Klägers in Betracht.

- 16 a) Das Vorhaben stört keine konkreten und verfestigten Planungen des Klägers. Sein Einwand, die von dem Vorhaben ausgehenden Lärmimmissionen überstiegen die Grenzwerte für allgemeine und reine Wohngebiete und stünden deshalb im Widerspruch zum Gebietscharakter des südwestlichen Teils von Sch., ist unbegründet.
- 17 Eine nachhaltige Störung der kommunalen Planungshoheit kann insbesondere dann vorliegen, wenn sich ein vorhabenbedingter erheblicher Lärmzuwachs auf wesentliche Teile von Baugebieten auswirkt, die in Bebauungsplänen ausgewiesen sind. Die Planfeststellungsbehörde muss ferner auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend in der Weise Rücksicht nehmen, dass von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötig verbaut werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2005 - 4 A 18.04 - BVerwGE 123, 152 <157>, Beschluss vom 2. August 2006 - 9 B 9.06 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 63 Rn. 6). Derartige Störungen sind hier nicht zu gewärtigen.
- 18 aa) Ausweislich der immissionstechnischen Untersuchungen werden in Schi. die Grenzwerte eingehalten, die gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 der 16. BImSchV für die im Flächennutzungsplan des Klägers vom 27. Oktober 1998 vorgesehene Nutzung als gemischte Baufläche (Dorf) gelten.
- 19 Der Einwand des Klägers, die der Planung zugrunde gelegte Verkehrsuntersuchung von Prof. Dr. K. vom März 2014 stehe im Widerspruch zu der im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur erstellten Verkehrsverflechtungsprognose 2030, aus der sich ein höheres zu erwartendes

Verkehrsaufkommen ergebe, führt nicht auf eine Fehlerhaftigkeit des angefochtenen Beschlusses. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erstreckt sich die Prüfungsbefugnis des Gerichts hinsichtlich der von einem Straßenbauvorhaben voraussichtlich ausgehenden Geräuschemissionen allein darauf, ob die Lärm- und die ihr zugrunde liegende Verkehrsprognose methodisch fachgerecht erstellt worden sind, nicht auf fehlerhaften Annahmen beruhen und das Prognoseergebnis einleuchtend begründen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 105, Beschluss vom 23. Juni 2009 - 9 VR 1.09 - Buchholz 310 § 80 VwGO Nr. 81 Rn. 14). Dies wird vorliegend durch die unterschiedlichen Angaben der Lärmuntersuchung und der Verflechtungsprognose hinsichtlich der zu erwartenden Verkehrsentwicklung nicht in Zweifel gezogen. Hierzu hat Prof. Dr. K. in seiner Stellungnahme vom 16. Februar 2016 nachvollziehbar und überzeugend ausgeführt, dass die deutschlandweite Verflechtungsprognose in die vorliegende Untersuchung eingeflossen, jedoch zu grob sei, um isoliert betrachtet für projektbezogene Detailprognosen realistische Werte zu liefern. Denn sie erfasse nicht die nachgeordneten räumlichen Verbindungen, sondern konzentriere den prognostizierten Verkehr auf die Hauptverbindungen, insbesondere die Autobahnen, und erzeuge dort erhöhte Belastungen. Diesen zusätzlich anhand konkreter Zählungen im hier betroffenen Abschnitt belegten Ausführungen ist der Kläger nicht entgegen getreten.

- 20 Sein weiterer Einwand, die Lärmprognose lasse den Ausbau der Tank- und Rastanlage Steigerwald unberücksichtigt, ist gleichfalls unbegründet. Derartige Nebenbetriebe dienen den Belangen der Verkehrsteilnehmer der Bundesautobahnen (§ 15 Abs. 1 FStrG) und verursachen damit kein zusätzliches Verkehrsaufkommen, welches im Rahmen der Verkehrs- und Lärmprognose für den vorliegenden Abschnitt hätte berücksichtigt werden müssen. Soweit der Kläger rügt, aufgrund einer höheren Frequentierung der Anlage werde es insbesondere in Weingartsgreuth und Buchfeld zu höheren Lärmimmissionen kommen, liegen diese Orte außerhalb seines Gemeindegebiets. Darüber hinaus war ein durch den Ausbau der Anlage bedingtes erhöhtes Lärmaufkommen im dortigen Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen. Im Übrigen trägt der angefochtene Planfeststellungsbeschluss den Bedenken des Klägers dadurch Rech-

nung, dass er Lärmschutzmaßnahmen, die im Planfeststellungsverfahren der Tank- und Rastanlage nur als freiwillige Maßnahmen aufgeführt sind, verbindlich festsetzt.

- 21 bb) Soweit der Kläger geltend macht, der südwestliche Teil Schi., der im Flächennutzungsplan als "gemischte Baufläche (Dorf)" dargestellt werde, habe sich zu einem Wohngebiet gewandelt, dessen Lärmgrenzwerte das Vorhaben überschreite, führt dies ebenfalls auf keine Beeinträchtigung seiner Planungshoheit.
- 22 Eine Gemeinde kann aufgrund ihrer Planungshoheit nur die abwägende Berücksichtigung konkreter Planungen und Planungsabsichten, nicht jedoch hiervon abweichender rein tatsächlicher Entwicklungen geltend machen. Allein die Genehmigung von Bauvorhaben - zumal dann, wenn sie, wie vorliegend, den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht widersprechen - begründet entgegen der Ansicht des Klägers keine konkrete städtebauliche Planungsabsicht. Zudem müsste eine bauleitplanungsrechtliche Umwandlung von Teilen Schi. in ein allgemeines oder reines Wohngebiet aufgrund des Prioritätsgrundsatzes (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 9.12 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 165 Rn. 21) auf die bereits seit den 1960er Jahren bestehende Autobahn und damit darauf Rücksicht nehmen, dass deren Verkehrslärm schon jetzt die Grenzwerte nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 der 16. BImSchV überschreitet. Schließlich wird durch das Vorhaben die Errichtung einer weiteren Wohnbebauung in Schi. nicht verhindert; diese ist gemäß § 5 Abs. 1 BauNVO auch ohne eine Ausweisung des südwestlichen Teils von Schi. als Wohngebiet zulässig. Darauf, welche Wirkungen von dem am südwestlichen Rand von Schi. gelegenen Betrieb ausgehen, kommt es danach nicht an.
- 23 b) Aus dem Vorstehenden folgt zugleich, dass das planfestgestellte Vorhaben nicht wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzieht und auch keine gemeindlichen Einrichtungen des Klägers erheblich beeinträchtigt. Zwar enthalten die immissionstechnischen Untersuchungen keine individuelle Berechnung der an der gemeindlichen Wasseraufbereitungsanlage auf dem Flurstück zu erwartenden Lärmwerte. Jedoch werden die Grenz-

werte gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 der 16. BImSchV in Schi. an allen Immissionsorten, auch an dem der Autobahn deutlich näher gelegenen Ort Nr. 128, unterschritten.

- 24 c) Soweit Lärmschutz Gesichtspunkte auch unterhalb der Erheblichkeitsschwelle des § 2 Abs. 1 16. BImSchV abwägungsrelevant sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. März 1999 - 4 A 7.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 149 S. 20), trägt der Planfeststellungsbeschluss dem mit dem Hinweis Rechnung, dass das Vorhaben zu einer erheblichen Verringerung der bisherigen Lärmbelastung führt. Danach bestand kein Anlass, Lärmschutzbelange weitergehend zu berücksichtigen und zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen in Erwägung zu ziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. November 2005 - 9 A 28.04 - BVerwGE 124, 334 <345>).
- 25 2. Schließlich beeinträchtigt das planfestgestellte Vorhaben nicht das Selbstgestaltungsrecht des Klägers.
- 26 Abwehransprüche erwachsen aus diesem in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fallenden Recht allenfalls dann, wenn die Gemeinde durch Maßnahmen betroffen wird, die das Ortsbild entscheidend prägen und hierdurch nachhaltig auf das Gemeindegebiet und die Entwicklung der Gemeinde einwirken (BVerwG, Urteile vom 30. Mai 2012 - 9 A 35.10 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 225 Rn. 36 und vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - juris Rn. 59). Derartige Einwirkungen hat der Kläger weder substantiiert dargelegt, noch sind sie sonst ersichtlich. Sofern er die Forderung nach einem durchgehenden Lärmschutz erhebt, verkennt er, dass er Lärmschutz über die Vorgaben der 16. BImSchV hinaus nicht unter Berufung auf sein Selbstgestaltungsrecht einfordern kann.

27 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

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).

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Steinkühler