



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 VR 2.14, 7 VR 3.14, 7 VR 4.14

In den Verwaltungsstreitsachen

BVerwG 7 VR 2.14

BVerwG 7 VR 3.14

BVerwG 7 VR 4.14

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 16. Oktober 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger

beschlossen:

Die Verfahren werden zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

Die aufschiebende Wirkung der Klagen der Antragsteller gegen den Planfeststellungsbeschluss der Antragsgegnerin vom 30. Januar 2014 wird angeordnet, soweit der Planfeststellungsbeschluss den Neubau der Eisenbahnstrecke S-Bahn km S 12,376 - km S 16,999 zum Gegenstand hat. Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für die Zeit bis zur Verbindung der Streitsachen für das Verfahren BVerwG 7 VR 2.14 auf 30 000 €, das Verfahren BVerwG 7 VR 3.14 auf 112 500 € und das Verfahren BVerwG 7 VR 4.14 auf 15 000 € sowie für die Zeit danach auf 157 500 € festgesetzt. Dabei entfallen von dem in dem Verfahren BVerwG 7 VR 3.14 festgesetzten Wert auf die Antragsteller zu 2 und 3, die Antragsteller zu 7 und 8 und die Antragsteller zu 9 und 10 je gemeinsam 7 500 €, auf die übrigen Antragsteller dieses Verfahrens je einzeln 7 500 €.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Antragsgegnerin vom 30. Januar 2014 für den Planfeststellungsabschnitt Fürth Nord (PFA 16, Bestands-km 12,400 - km 12,900 und km 15,590 - km 16,525, S-Bahn-km S 12,376 - km S 16,999 sowie Güterzugstrecke km G 13,500 - km G 16,840) der Ausbaustrecke Nürnberg - Ebensfeld, die Teil des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit - Schiene - Nr. 9 Nürnberg - Erfurt - Leipzig/Halle - Berlin ist. Sie haben Klage erhoben und suchen um vorläufigen Rechtsschutz nach.
- 2 Der PFA 16 durchquert das Gemeindegebiet der Antragstellerin zu 1 und umfasst am südlichen Beginn der Strecke und an deren nördlichem Ende Ausbauarbeiten an der zweigleisigen Bestandsstrecke, die künftig überwiegend dem Fernverkehr dienen soll. Die im PFA 15 noch parallel zur Bestandsstrecke geführte S-Bahn wird zu Beginn des streitigen Planungsabschnitts auf einer nach Osten über den Frankenschneidweg (BAB A 73) hinaus verschwenkten Trasse mit einem zweigleisigen Begegnungsabschnitt nach Norden geführt. Ebenso verläuft der Schienenweg für den Güterverkehr, der im Süden von Nürnberg Rbh über einen Tunnel herangeführt wird, im PFA 16 auf einer eigenen Trasse entlang dem Frankenschneidweg, die am Nordende des Planungsabschnitts mit der S-Bahn-Trasse zusammengeführt wird und sich gemeinsam mit der Be-

standstrasse im PFA 17 als viergleisige Strecke fortsetzt. Für die verschwenkte Trassenführung der S-Bahn sollen im Eigentum bzw. im Besitz der Antragsteller stehende Grundstücke in Anspruch genommen werden.

- 3 Zur Begründung ihrer Anträge machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend: Wegen Mängeln der durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung sei der Planfeststellungsbeschluss formell rechtswidrig und damit aufzuheben. Die materielle Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses folge aus Verstößen gegen das Natur- und Artenschutzrecht sowie das Wasserrecht. Abwägungsfehlerhaft sei die Planfeststellung, weil sie die gegen die Verschwenkung der Trasse sprechenden Nutzen-Kosten-Gesichtspunkte außer Acht lasse. Die Eingriffsintensität der Verschwenktrasse sei erheblich höher als die der Bestandstrasse. Das verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insbesondere, weil durch das planfestgestellte Vorhaben in weit größerem Maße in das Grundeigentum von Privatpersonen eingegriffen werde als bei einer Trassenführung der S-Bahn entlang der Bestandsstrecke auf dort im Eigentum der Beigeladenen stehenden Grundstücken. Das Vorhaben greife in Wasserschutzgebiete ein und verstoße gegen Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Der S-Bahn-Ausbau sei kein vordringliches VDE-Projekt, ihm fehle es zudem an der konkreten Eilbedürftigkeit. Schon bisher finde der S-Bahn-Verkehr auf der Bestandsstrecke statt. Er werde sich dort auch künftig befriedigend abwickeln lassen.
- 4 Die Antragsgegnerin und die Beigeladene verteidigen den Planfeststellungsbeschluss. Ohne die sofortige Umsetzung des Projekts werde die S-Bahn nicht - wie angestrebt - im 20-Minuten-Takt verkehren können. Auch im bisherigen Umfang (ca. 30-Minuten-Abfolge) werde sich der S-Bahn-Verkehr nicht befriedigend abwickeln lassen; die Nennleistung der Bestandsstrecke werde überschritten. Wegen der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes für „Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ müsse die S-Bahn bis zum 31. Dezember 2019 gebaut, sämtliche Bauleistungen müssten vollständig abgerechnet sein. Eine Anschlussfinanzierung stehe nicht zur Verfügung.

II

- 5 1. Die gemäß § 93 Satz 1 VwGO zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Anträge sind zulässig.
- 6 a) Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäß § 5 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VerkPBG als Gericht der Hauptsache zur Entscheidung über die Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes berufen. Das planfestgestellte Vorhaben ist Teil der Strecke Erfurt - Lichtenfels - Nürnberg auf dem gemäß § 1 Abs. 2 VerkPBG i.V.m. § 1 Nr. 10 der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung zum Fernverkehrsweg im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 VerkPBG bestimmten Streckenabschnitt zwischen der Landesgrenze Thüringen und Nürnberg. Der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts steht nicht die in § 1 Abs. 1 Satz 1 VerkPBG enthaltene Befristung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes bis zum 17. Dezember 2006 entgegen, weil nach § 39 Abs. 1 Satz 2 AEG die Übergangsregelung des § 11 Abs. 2 VerkPBG unberührt bleibt. Das Planfeststellungsverfahren ist mit Antrag vom 12. November 1996 bei der Anhörungsbehörde - und damit noch unter Geltung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes - eingeleitet worden (PFB S. 60). Der Antrag ist statthaft, da die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss keine aufschiebende Wirkung hat (§ 5 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG).
- 7 b) Die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts besteht auch, soweit der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss den Ausbau der S-Bahn im Bereich Nürnberg Hbf - Bamberg Hbf zum Gegenstand hat. Der Ausbau der Fernverkehrsstrecke im Korridor Nürnberg - Ebensfeld löst einen substantiellen Koordinierungsbedarf mit der Führung der S-Bahn bis Bamberg Hbf aus, weshalb über beide Vorhaben nur einheitlich entschieden werden kann (§ 78 Abs. 1 VwVfG; vgl. Urteil vom 18. Juli 2013 - BVerwG 7 A 4.12 - BVerwGE 147, 184 Rn. 21 = Buchholz 451.17 § 43 EnWG Nr. 1 Rn. 21). Die Führung der S-Bahn auf eigenen Gleisen dient nicht nur der Sicherung und Verbesserung des Personennahverkehrs, sondern - ebenso wie die separate Führung des Güterverkehrs - auch der Erhöhung der Kapazität der Bestandsgleise für den Personenfernverkehr.

- 8 c) Die Antragsteller zu 1 bis 19 sind entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt. Durch die vorgesehene Trassenführung der S-Bahn werden sie in ihrem Grundeigentum berührt. Die Antragstellerin zu 1 ist zwar als kommunale Gebietskörperschaft nicht Trägerin von Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, sie kann jedoch wie ein privater Grundstückseigentümer geltend machen, die Inanspruchnahme ihres einfachrechtlich geschützten Eigentums verletze das Gebot der gerechten Abwägung (Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 18.91 - BVerwGE 90, 96 <101 f.> = Buchholz 451.22 AbfG Nr. 48 S. 125). Ebenso ist der Antragsteller zu 20 antragsbefugt. Durch das Vorhaben wird ein in seinem Pachtbesitz befindliches Grundstück teilweise in Anspruch genommen. Zudem kann er sich als ein nach § 3 UmwRG anerkannter Naturschutzverband auf das aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG folgende Klagerecht berufen, da eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG streitgegenständlich ist (vgl. Urteil vom 10. Oktober 2012 - BVerwG 9 A 18.11 - BVerwGE 144, 243 Rn. 9 ff. = Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 9 Rn. 9 ff.).
- 9 2. Die Anträge sind weit überwiegend begründet.
- 10 Der Prüfungsmaßstab für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes folgt aus § 4a Abs. 3 UmwRG. Danach ist § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung anordnen oder wiederherstellen kann, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen. Mit dieser Regelung knüpft § 4a Abs. 3 UmwRG an die allgemeinen für Anträge auf gerichtliche Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs geltenden Maßstäbe an. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO bzw. § 80a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO entscheidet das Gericht auf der Grundlage einer eigenen Abwägung der widerstreitenden Vollzugs- und Suspensivinteressen. Wesentliches Element dieser Interessenabwägung ist die Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache, die dem Charakter des Eilverfahrens entsprechend nur aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erfolgen kann. Ist es - wegen der besonderen Dringlich-

keit einer alsbaldigen Entscheidung oder wegen der Komplexität der Sach- und Rechtsfragen - nicht möglich, die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache wenigstens summarisch zu beurteilen, so sind alleine die einander gegenüberstehenden Interessen unter Berücksichtigung der mit der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einerseits und deren Ablehnung andererseits verbundenen Folgen zu gewichten. § 4a Abs. 3 UmwRG modifiziert diesen Prüfungsmaßstab nur bezogen auf die gebotene Berücksichtigung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs, an dem Erfordernis einer umfassenden Interessenabwägung ändert sich hingegen nichts (Beschluss vom 16. September 2014 - BVerwG 7 VR 1.14 - Rn. 10 f.).

- 11 Hiernach haben die Anträge im Wesentlichen Erfolg. **Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens ist offen (a). Die deshalb gebotene von den Erfolgsaussichten losgelöste Interessenabwägung geht zugunsten der Antragsteller aus (b).**
- 12 a) Bei summarischer Prüfung lässt sich kein Übergewicht der für oder gegen den Erfolg der Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss sprechenden Gründe feststellen. Die Klagen werfen eine Vielzahl schwieriger tatsächlicher und rechtlicher Fragen auf, die in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht geklärt werden können.
- 13 Offen ist zunächst, ob und gegebenenfalls inwieweit die Antragsteller mit ihren Einwendungen gemäß § 18a Nr. 7 AEG, § 2 Abs. 3 UmwRG ausgeschlossen sind. **Das Bundesverwaltungsgericht hat die Unionsrechtskonformität der einschlägigen gesetzlichen Präklusionsregelungen zwar schon mehrfach geprüft und bejaht** (vgl. Urteil vom 14. Juli 2011 - BVerwG 9 A 12.10 - BVerwGE 140, 149 = Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 13, Beschluss vom 17. Juni 2011 - BVerwG 7 B 79.10 - Buchholz 406.254 URG Nr. 3), **die Europäische Kommission hält diese Regelungen aber für unionsrechtswidrig und hat deswegen beim Europäischen Gerichtshof ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (Rs. C-130/14). Wie der Gerichtshof entscheiden wird, erscheint vor allem im Hinblick auf die vergleichsweise kurzen Auslegungs- und Einwendungsfristen als offen** (Beschluss vom 16. September 2014 - BVerwG 7 VR 1.14 - Rn. 17).

- 14 Die Kläger haben im gerichtlichen Verfahren umfangreiche, durch Sachverständigengutachten untermauerte Einwendungen insbesondere gegen die Erfassung des Bestandes der von den Auswirkungen des Vorhabens betroffenen Naturgüter erhoben. Ob für die Umweltverträglichkeitsprüfung die Auswirkungen der Verschwenktrasse auf die Umwelt und für die gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG und die fachplanerische Abwägung gebotenen Alternativenprüfungen auch die Auswirkungen einer in Betracht kommenden Bündelungstrasse hinreichend untersucht und bewertet worden sind, lässt sich bei summarischer Prüfung nicht abschätzen. Erschwert wird eine summarische Prüfung dadurch, dass sich die vom Vorhabenträger erstellte Umweltverträglichkeitsstudie zwar mit dem Gesamtvorhaben, mit der Verschwenktrasse aber nur am Rande befasst. Welche Auswirkungen die Verschwenktrasse voraussichtlich haben wird und auf welchen Erhebungen diese Prognose beruht, kann nur dem im Laufe des Planungsverfahrens mehrfach geänderten und dadurch unübersichtlichen Landespflegerischen Begleitplan entnommen werden. Inwieweit die Auswirkungen der Bündelungstrasse untersucht wurden, lässt sich den Antragsunterlagen und den Verwaltungsvorgängen - wenn überhaupt (vgl. zur Inanspruchnahme von Privatgrund PFB S. 87) - nur mit noch größerem Aufwand entnehmen. Der Planfeststellungsbeschluss enthält in der Begründung der Trassenwahl (S. 80 bis 105) allenfalls aggregierte Angaben zu den jeweiligen Auswirkungen. Im Übrigen weist er in der artenschutzrechtlichen Prüfung erhebliche Unklarheiten auf. Für die Arten Zauneidechse, Grüne Keiljungfer und die Artengruppe Fledermäuse des Anhangs IV der FFH-Richtlinie wird im verfügbaren Teil (A.5.10.5, S. 55) lediglich mitgeteilt, dass der Vorhabenträger einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahme vom Tötungsverbot gestellt hat. Eindeutig erteilt wird die Ausnahme weder im verfügbaren Teil noch in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (PFB S. 154 bis 157). Zu den Ausnahmevoraussetzungen, insbesondere zu der Frage, ob eine zumutbare Alternative gegeben ist (§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG), enthält der Planfeststellungsbeschluss keine Ausführungen. Ob die Ausnahmevoraussetzungen vorliegen, lässt sich deshalb nicht abschätzen.

- 15 b) Für die unabhängig von den Erfolgsaussichten vorzunehmende Interessenabwägung ist zu berücksichtigen, dass das Interesse der Antragsteller am Unterbleiben von Vollzugsmaßnahmen bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens sich ausschließlich auf den Neubau der S-Bahn in ihrer östlichen Verschwenkung bezieht. Die mit der künftigen Führung des Schienengüterverkehrs auf eigenen Gleisen entlang dem Frankenschnellweg verbundenen Eingriffe haben die Antragsteller ebenso wenig zum Gegenstand ihres Vorbringens gemacht wie bauliche Maßnahmen an der Bestandsstrecke für den Personenfernverkehr. Die insoweit überschießenden Anträge waren daher abzuweisen.
- 16 Bei der gebotenen folgenorientierten Interessenabwägung überwiegt das Aussetzungsinteresse der Antragsteller bezüglich des S-Bahn-Neubaus das insoweit bestehende öffentliche Interesse am sofortigen Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses.
- 17 Die Freilegung der Trasse, die erheblichen Dammschüttungen und die Errichtung der erforderlichen Brückenbauwerke würden zu Eingriffen in Natur und Landschaft, insbesondere zu einer das Gesicht des betroffenen Landschaftsraums verändernden Zerschneidung führen, die sich im Falle eines Erfolgs der Klagen nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand rückgängig machen ließen. Die Eingriffe könnten zudem zur Folge haben, dass gewichtige, auch gemeinschaftsrechtlich geschützte Belange des Artenschutzes beeinträchtigt werden (vgl. Beschluss vom 16. Oktober 2012 - BVerwG 7 VR 7.12 - Rn. 4). Die Antragsteller zu 2 bis 19 könnten die betroffenen Grundstücksteile nicht mehr landwirtschaftlich nutzen; die Bewirtschaftung der verbleibenden Flächen würde durch die Zerschneidung erschwert. Durch eine derartige Schaffung vollendeter Tatsachen würde zudem eine gegebenenfalls notwendig werdende neuerliche Abwägung von Trassenalternativen weitgehend präjudiziert; denn haben die Baumaßnahmen ein Ausmaß erreicht, das in einem überschaubaren Zeitraum kaum mehr rückgängig gemacht werden kann, so spricht in einer nochmaligen Abwägung Erhebliches dafür, die Führung der S-Bahn auf der bereits weitgehend hergestellten Trasse zu belassen, um einen zusätzlichen Eingriff in Natur und Landschaft durch eine hiervon abweichende Trassenführung zu vermeiden.

- 18 Die Nachteile, die durch die Anordnung der aufschiebenden Wirkung entstehen, wiegen demgegenüber weniger schwer. Der Ausbau der Bestandsstrecke für den Personenfernverkehr und der Neubau der Güterzugstrecke, die Gegenstand des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit Nr. 9 sind und deshalb hohe Priorität haben, werden durch die auf den Neubau der S-Bahn-Strecke beschränkte Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen nicht berührt. Bezogen auf den S-Bahn-Verkehr geht der Senat davon aus, dass dieser jedenfalls bis zum 31. Dezember 2019 im bisherigen Umfang mit befriedigendem Ablauf wird abgewickelt werden können. Die Beigeladene hat dies auf eine entsprechende Anfrage des Senats zwar in Abrede gestellt. Sie hat die Nennleistung der Bestandsstrecke für den Tageszeitraum (6 bis 22 Uhr) mit 211 Zügen angegeben. Ihr Betriebsprogramm sehe pro Tag (0 bis 24 Uhr) für 2018 283 Züge (davon 100 Güterzüge) und für 2019 303 Züge (davon 120 Güterzüge) vor. Bezogen auf den Tageszeitraum (6 bis 22 Uhr) werde die Bestandsstrecke mit 220 Zügen in 2018 und 233 Zügen in 2019 und damit deutlich über die Nennleistung hinaus belegt sein. Bei dieser Prognose ist die Beigeladene für den Güterverkehr von einer Gleichverteilung der Güterzüge über den ganzen Tag ausgegangen. Diese Annahme erscheint nicht realistisch. Die Beigeladene hat sie auch nicht durch Erfahrungswerte untermauert. Realitätsnäher dürfte die Annahme sein, dass in den Nachtstunden (22 bis 6 Uhr) ungefähr so viele Güterzüge wie in den 16 Tagstunden verkehren. Ausgehend hiervon entfielen von den 100 Güterzügen in 2018 nicht 66, sondern nur 50, von den 120 Güterzügen in 2019 nicht 80, sondern nur 60 Züge auf den Tageszeitraum. Der Nennwert von 211 Zügen wäre dann nur im Jahr 2019 und auch nur um zwei Züge überschritten. Die Verzögerungen in der Schaffung eines leistungsfähigeren S-Bahnverkehrs im 20-Minuten-Takt werden sich aller Voraussicht nach in überschaubaren Grenzen halten; der Senat wird sich bemühen, die Hauptsacheverfahren bis zum Frühjahr 2016 abzuschließen. Die zur Durchführung der Bauarbeiten im PFA 16 erforderlichen Streckensperrungen könnten vorsorglich der Konzernrichtlinie 406.1103 entsprechend mit einem Vorlauf von 26 Monaten angemeldet werden.

- 19 Dass wegen des Auslaufens von Förderungsmöglichkeiten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zum 31. Dezember 2019 die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen die Finanzierung des Vorhabens ernstlich gefährden könnte, hält der Senat nicht für hinreichend wahrscheinlich. Die Antragsteller weisen zu Recht darauf hin, dass sich die derzeitige Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag (S. 30) darauf verständigt hat, eine verlässliche Anschlussfinanzierung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramm für die Zeit nach 2019 anzustreben. Sollte nach dem 31. Dezember 2019 nicht mehr die Bereitschaft bestehen, Finanzmittel für das Vorhaben zur Verfügung zu stellen, spräche dies im Übrigen eher gegen als für die Dringlichkeit des Projekts.
- 20 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 3, § 154 Abs. 3, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.

Dr. Nolte

Dr. Philipp

Guttenberger