

Stadt Leverkusen
Planfeststellungsverfahren Rheinbrücke
(2058/16CH)

**Erfolgsaussichten einer Klage und eines Antrags nach §§ 80a, 80 Abs. 5
VwGO gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 10.11.2016**

- Rechtliche Stellungnahme -

Auf der Grundlage der uns vorliegenden Informationen stellen wir fest, dass ein gerichtliches Vorgehen der Stadt Leverkusen gegen den Planfeststellungsbeschluss „Rheinbrücke“ vom 10.11.2016 keine hinreichenden Erfolgsaussichten hat. Dieser Einschätzung liegen folgende Erwägungen zugrunde:

A. Thesenartige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

I. Prozessrechtliche Besonderheiten

1. Hauptsacheklage

- a. Zuständiges Gericht für die Entscheidung im ersten und gleichzeitig letzten Rechtszug ist das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.
- b. Die Frist zur Erhebung einer Anfechtungsklage endet am 23.12.2016.
- c. Die Frist zur Begründung der Anfechtungsklage endet gemäß § 17e Abs. 5 FStrG sechs Wochen nach Klageerhebung. Würde die Klage am 23.12.2016 erhoben, müsste sie bis zum 03.02.2017 begründet werden. Die Zurückweisung verspäteten Vortrags ist allerdings nicht zwingend, sondern von bestimmten Voraussetzungen abhängig (insbesondere davon, ob eine Verzögerung der Erledigung des Rechtsstreits eintreten würde) und liegt überdies im Ermessen des Gerichts.

2. Einstweiliges Rechtsschutzverfahrens

- a. Da die Planfeststellungsbehörde im vorliegenden Fall nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses vom 10.11.2016 angeordnet hat, hätte eine Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung. Der

- Planfeststellungsbeschluss könnte demnach auch während des Klageverfahrens ausgenutzt bzw. umgesetzt werden.
- b. Drittbetroffene haben in dieser Situation die Möglichkeit, einen gerichtlichen Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes nach den §§ 80a Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO zu stellen. Zuständiges Gericht für das einstweilige Rechtsschutzverfahren ist das Gericht der Hauptsache, im vorliegenden Fall also das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.
 - c. Der einstweilige Rechtsschutzantrag müsste bis zum 23.12.2016 gestellt und begründet werden (§§ 17e Abs. 3 FStrG i.V.m. § 6 FStrAusbG). Die Frist ist nicht verlängerbar; eine Versäumung der Frist würde zur Unzulässigkeit des Antrags führen.

II. Abwehrrechte kommunaler Körperschaften

1. Formelle Aspekte (Einwendungspräklusion)

- a. Die Stellungnahmen der Stadt Leverkusen vom 18.01.2016 und 28.09.2016 können als Einwendungen im Sinne des § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG eingeordnet werden. Damit dürfte im Hinblick auf die vorgetragenen Aspekte keine Präklusion nach § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG eingetreten sein.
- b. Im Übrigen haben die Präklusionsvorschriften (insbesondere § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG) nach dem Urteil des EuGH vom 15.10.2015 (Az.: C-137/14) wohl nur noch eine eingeschränkte Bedeutung, weil der EuGH die Europarechtswidrigkeit der deutschen Präklusionsregelungen festgestellt hat.

2. Materielle Aspekte

a) Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

- a. Maßstab des Aufhebungsanspruchs nach § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO ist nicht nur die Frage, ob der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist, sondern zugleich die

Frage, ob der Kläger durch die Rechtsverletzung in seinen subjektiven Rechten verletzt wird.

- b. Die Stadt Leverkusen ist als kommunale Gebietskörperschaft Teil der sog. mittelbaren Staatsverwaltung und somit Teil der Staatsgewalt. Hoheitsträgern stehen Kompetenzen zu, sie verfügen aber nicht über subjektive Rechte und können sich insbesondere nicht auf die Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes oder der jeweiligen Landesverfassungen berufen. Aus diesem Grund können sich Gemeinden oder Gemeindeverbände gegen eine Planfeststellung gerichtlich nur zur Wehr setzen, wenn durch den Beschluss in unzulässiger Weise in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bzw. Art. 78 LVerf NRW eingegriffen wurde.
- c. Die Rechtsprechung hat bestimmte Fallgruppen entwickelt, in denen eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie möglich erscheint. Sie verfolgt indes tendenziell einen restriktiven Ansatz und ist mit der Annahme von Abwehransprüchen zugunsten kommunaler Gebietskörperschaften zurückhaltend.
 - (1) Unter bestimmten Voraussetzungen ist die **gemeindliche Planungshoheit** geeignet, im Einzelfall die Klagebefugnis einer Gemeinde zu begründen. Ein Abwehrrecht gegen staatliche Fachplanungen steht der Gemeinde nach der Rechtsprechung aber nur dann zu, wenn die Planungshoheit durch das planfestgestellte Vorhaben in qualifizierter Weise beeinträchtigt wird. Das ist dann der Fall, wenn das planfestgestellte Vorhaben nachhaltig eine hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde stört oder wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder in erheblichem Umfang gemeindliche Einrichtungen beeinträchtigt.
 - (2) Die Selbstverwaltungsgarantie schützt darüber hinaus die **Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen**, insbesondere solcher der öffentlichen Daseinsvorsorge. Hierunter können etwa kommunale Krankenhäuser, Wasserwerke, Abwasseranlagen, Sportanlagen oder Schulen fallen. Eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie setzt aber auch insoweit

eine erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit dieser Einrichtungen voraus.

- d. Die Gemeinden verfügen hingegen nicht über ein allgemeines politisches Mandat und dürfen sich nicht über den Umweg der Selbstverwaltungsgarantie zu Sachwaltern der Allgemeinheit oder ihrer Bürger machen. Betroffene Bürgerinnen und Bürger müssen im Falle einer Betroffenheit stattdessen selbst die im Gesetz vorgesehenen Rechtsschutzverfahren durchführen.

b) Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG

- a. Neben der Aufhebung wegen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie kann nach § 4 UmwRG unter den dort gesetzten Voraussetzungen ein Aufhebungsanspruch bestehen, sofern Vorschriften über die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Beteiligung der Öffentlichkeit verletzt werden. Der Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG besteht unabhängig von der Frage, ob der Planfeststellungsbeschluss das kommunale Selbstverwaltungsrecht einer kommunalen Körperschaft verletzt.
- b. Das Gesetz unterscheidet absolute Verfahrensfehler (§ 4 Abs. 1 UmwRG) und relative Verfahrensfehler (§ 4 Abs. 1a UmwRG). Für relative Verfahrensfehler gilt § 46 VwVfG. Danach kann die Aufhebung der Zulassungsentscheidung nicht begehrt werden, wenn der Verfahrensfehler die Sachentscheidung nicht beeinflusst hat. Für absolute und relative Verfahrensfehler gilt jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage gleichermaßen, dass eine Heilung nach § 45 Abs. 2 VwVfG möglich ist. Ferner greift für beide Fehler der so genannte Planerhaltungsgrundsatz des § 75 Abs. 1a VwVfG ein.
- c. Im vorliegenden Fall dürfte ein relativer Verfahrensfehler nach § 4 Abs. 1a UmwRG vorliegen, weil in der Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung der Planfeststellungsunterlagen vom 18.10.2015 entgegen der Regelung des § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG nicht konkretisiert wurde, welche umweltrelevanten Unterlagen im Sinne des § 6 UVPG öffentlich ausgelegt wurden. Allerdings dürfte der Fehler nach § 46 VwVfG unbeachtlich sein, weil er die Sachentscheidung nicht beeinflusst hat.

Unabhängig besteht für die Planfeststellungsbehörde die Möglichkeit, den Fehler nach Maßgabe des § 45 Abs. 2 VwVfG oder im Zuge eines ergänzenden Verfahrens nach § 75 Abs. 1 VwVfG zu heilen.

III. Einzelne Belange der Stadt Leverkusen

1. Altablagerung Dhünnaue

- a. Die Umsetzung des planfestgestellten Vorhabens ist mit Eingriffen in die Altablagerung Dhünnaue verbunden. Die Stadt ist als Untere Bodenschutzbehörde nach § 13 Abs. 1 LBodSchG NRW für den Standort zuständig. Sie nimmt diese Aufgabe gemäß § 13 Abs. 4 LBodSchG als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.
- b. Nach allgemeiner Rechtsauffassung können sich Gemeinden bei der Abwehr staatlicher Maßnahmen nicht auf die Verletzung solcher staatlichen Aufgaben berufen, die ihnen als Auftragsangelegenheiten oder zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind. Das Vorliegen einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist unter diesem Gesichtspunkt ausgeschlossen.

2. Inanspruchnahme kommunaler Liegenschaften

- a. Es ist anerkannt, dass das Eigentum an kommunalen Grundstücken dem Schutz der Rechtsordnung untersteht. Allerdings greift für Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht das Grundrecht aus Art. 14 GG ein. Das Eigentum von Gemeinden ist vielmehr nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist.
- b. Aus diesem Grund haben Gemeinden im Falle einer unmittelbaren Beeinträchtigung ihres Eigentums lediglich einen Anspruch darauf, dass die planungsbedingte Beeinträchtigung kommunalen Eigentums als abwägungserheblicher Belang nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze in die Abwägung einzubeziehen ist. Die Ge-

wichtung dieses Belangs hängt auch davon ab, ob bzw. wie das Grundstück zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben genutzt wird.

- c. Anhaltspunkte, die für das Vorliegen eines Abwägungsfehlers sprechen, sind im vorliegenden Fall vor allem deshalb nicht ersichtlich, weil die in Anspruch genommenen städtischen Flächen – mit Ausnahme des Neulandparks – nicht zur Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben genutzt werden und das kommunale Eigentum an den Flächen in der Abwägung aus diesem Grund nur eine herabgesetzte Bedeutung hat.

3. Neulandpark

- a. Die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellen. Eine möglicherweise ungerechtfertigte Betroffenheit des Selbstverwaltungsrechts könnte aber erst dann angenommen werden, wenn eine nachhaltige und wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Einrichtung vorliegen würde. Im Übrigen besteht lediglich ein Anspruch darauf, dass die planungsbedingte Beeinträchtigung der kommunalen Einrichtung als abwägungserheblicher Belang nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze in die Abwägung einzubeziehen ist.
- b. Das planfestgestellte Vorhaben berührt zwar den Neulandpark. Im Hinblick auf das geringe Maß der Betroffenheit des Neulandparks sowie die in den Planfeststellungsunterlagen angestellten Erwägungen, die für diese Variante sprechen, bestehen keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Ausübung des Abwägungsermessens.

4. Verkehrsführung in der Bauzeit

- a. Im Hinblick auf die Verkehrsführung während der Bauzeit könnte die Frage aufgeworfen werden, ob die im Planfeststellungsbeschluss vorgenommene Verweisung der Lösung dieses Problems in die Ausführungsplanung dem Grundsatz der

- umfassenden Konfliktbewältigung genügt, ob ein Konflikttransfer insoweit also zulässig ist.
- b. Letztlich kann die Beantwortung der Frage aber dahinstehen, weil eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach der Rechtsprechung nur dann vorliegen würde, wenn die Auswirkungen auf die gemeindliche Verkehrsinfrastruktur das Gemeindegebiet oder Teile hiervon nachhaltig betrifft. Dies wäre nur dann anzunehmen, wenn durch die Veränderung der Verkehrsinfrastruktur die künftige Entwicklung der Gemeinde nachhaltig behindern wird.
 - c. Nachhaltige Auswirkungen auf die Entwicklung der Stadt Leverkusen können im vorliegenden Fall schon deshalb ausgeschlossen werden, weil es nicht um dauerhafte Wirkungen auf die gemeindliche Verkehrsinfrastruktur geht, sondern um vorübergehende Auswirkungen während der Bauzeit. Daher liegt auch insoweit keine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vor.

5. Immissionen

- a. Die vermehrte Immissionsbelastung des Gemeindegebiets infolge eines Straßenausbauvorhabens stellt unter bestimmten Voraussetzungen einen abwägungserheblichen Belang dar. Hiermit korrespondiert ein Anspruch des Planbetroffenen auf fehlerfreie Ausübung des Abwägungsermessens.
- b. Eine Lärmzunahme kann zu einer Verletzung der kommunalen Planungshoheit führen, wenn eine nachhaltige Beeinträchtigung der Planungshoheit vorliegt. Dies wäre dann der Fall, wenn die kommunale Planung durch das planfestgestellte Vorhaben entweder gänzlich vereitelt oder zumindest wesentlich beeinträchtigt wird. Im vorliegenden Fall ist eine Verletzung der Planungshoheit im Hinblick auf die Lärmimmissionen bereits deshalb auszuschließen, weil das Vorhaben ausweislich der in das Planfeststellungsverfahren eingebrachten Fachgutachten zu einer Verbesserung der Lärmimmissionssituation führt.
- c. Auch im Hinblick auf Luftschadstoffimmissionen läge nur dann eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts vor, wenn kommunale Planung durch das planfestgestellte Vorhaben entweder gänzlich vereitelt oder zumindest wesent-

lich beeinträchtigt würde. Dies ist im vorliegenden Fall deshalb auszuschließen, weil nach den in das Planfeststellungsverfahren eingebrachten Fachgutachten ausnahmslos alle geltenden Grenzwerte eingehalten werden. Darüber hinaus wird sogar für nahezu alle untersuchten Parameter und Immissionsorte eine Verbesserung der Immissionssituation erreicht. Eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kann insoweit ausgeschlossen werden.

Inhaltsverzeichnis

A. Thesenartige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	1
I. Prozessrechtliche Besonderheiten	1
1. Hauptsacheklage	1
2. Einstweiliges Rechtsschutzverfahrens	1
II. Abwehrrechte kommunaler Körperschaften	2
1. Formelle Aspekte (Einwendungspräklusion)	2
2. Materielle Aspekte	2
a) Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	2
b) Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG	4
III. Einzelne Belange der Stadt Leverkusen.....	5
1. Altablagerung Dhünnaue.....	5
2. Inanspruchnahme kommunaler Liegenschaften	5
3. Neulandpark.....	6
4. Verkehrsführung in der Bauzeit.....	6
5. Immissionen.....	7
B. Rechtliche Prüfung.....	11
I. Prozessrechtliche Besonderheiten	11
1. Hauptsacheverfahren.....	11
a) Zuständiges Gericht.....	11
b) Klagefrist.....	12
c) Frist zur Klagebegründung.....	13
2. Einstweiliges Rechtsschutzverfahren	14
a) Zuständiges Gericht.....	14
b) Fristen	15
II. Abwehrrechte kommunaler Gebietskörperschaften	15
1. Formelle Aspekte (Einwendungspräklusion)	15
2. Materielle Aspekte	17
a) Betroffenheit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	17

aa) Planungshoheit	20
bb) Kommunale Einrichtungen	21
b) Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG	22
III. Einzelne Belange der Stadt Leverkusen.....	25
1. Altablagerung Dhünnaue.....	25
2. Inanspruchnahme kommunaler Liegenschaften	26
3. Neulandpark.....	29
4. Verkehrsführung in der Bauzeit.....	30
5. Immissionen.....	33
a) Lärmimmissionen.....	34
b) Luftschadstoffe.....	37

B. Rechtliche Prüfung

Zunächst sollen prozessrechtliche Besonderheiten erläutert werden (dazu I.), bevor die materielle Rechtslage untersucht wird (dazu II.).

I. Prozessrechtliche Besonderheiten

Infolge des Erlasses verschiedener gesetzlicher Regelungen zur Beschleunigung der Zulassung von Infrastrukturvorhaben (insbesondere des „Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben“ vom 09.12.2006, BGBl. I 2833) sind in prozessrechtlicher Hinsicht einige Besonderheiten zu beachten. Dies betrifft insbesondere die Zuständigkeit des erstinstanzlichen Gerichts sowie die zu beachtenden Fristen. Zu unterscheiden sind dabei die Ebenen des Hauptsacheverfahrens und des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens.

1. Hauptsacheverfahren

Um den Planfeststellungsbeschluss gerichtlich anzugreifen, müsste zunächst eine so genannte Drittanfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO gegen den Planfeststellungsbeschluss erhoben werden. Klägerin wäre die Stadt Leverkusen, beklagt würde das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Bezirksregierung Köln. Der Landesbetrieb Straßenbau NRW würde als Vorhabenträger und Adressat des Planfeststellungsbeschlusses zum Verfahren beigeladen.

a) Zuständiges Gericht

Zuständiges Gericht wäre das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Dies folgt aus § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO. Danach entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren für Vorhaben betreffen, die im Bundesfernstraßengesetz bezeichnet sind. Eine solche Bezeichnung enthält § 17e Abs. 1 FStrG i.V.m. Nr 1a der Anlage zum FStrG. Dort wird das Vorhaben „A1

Köln-Niel – Kreuz Leverkusen“ aufgeführt, zu dem der im vorliegenden Fall planfestgestellte Teilabschnitt gehört.

b) Klagefrist

Davon ausgehend, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 10.11.2016 der Stadt Leverkusen am 23.11.2016 gegen Empfangsbekanntnis zugestellt wurde, müsste die Klage spätestens am 23.12.2016 beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.

Für die Klagefrist gilt § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO. Danach muss die Klage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts erhoben werden. Die Bekanntgabe wird durch die Zustellung bewirkt, sofern das Gesetz eine Zustellung vorsieht (vgl. § 2 Abs. 1 VwZG NRW). Für die Zustellung eines Planfeststellungsbeschlusses gilt § 74 Abs. 4 VwVfG. Danach ist parallel eine individuelle Zustellung und eine öffentliche Bekanntmachung durchzuführen. Individuell zuzustellen ist dem Träger des Vorhabens, ferner denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, und schließlich den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist. Alle anderen Personen können über die öffentliche Auslegung für die Dauer von 14 Tagen vom Planfeststellungsbeschluss Kenntnis nehmen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluss diesen (den übrigen) Betroffenen als zugestellt. Ist die Zahl der Personen, denen individuell zugestellt werden müsste, größer als 50, so hat die Planfeststellungsbehörde ferner nach § 74 Abs. 5 S. 1 VwVfG die Möglichkeit, die individuellen Zustellungen durch eine öffentliche Bekanntmachung und die öffentliche Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses zu ersetzen.

Wird ein Planfeststellungsbeschluss parallel öffentlich bekannt gemacht und individuell zugestellt, so beginnt der Lauf der Rechtsbehelfsfristen für die Personen, denen individuell zugestellt wurde, mit der individuellen Zustellung (Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Kommentar zum VwVfG, 8. Aufl., § 74, Rn. 214; Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, § 74, 16. Aufl., Rn. 148). Eine individuelle Zustellung, die den Lauf der Rechtsbehelfsfrist auslöst, liegt aber nicht vor, wenn die Planfeststellungsbehörde neben der ei-

gentlichen Zustellung einzelnen Betroffenen den Planfeststellungsbeschluss ohne Zustellungswillen zu Informationszwecken aushändigt (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29. Juli 2010 – 20 B 1320/09 –, Rn. 7, juris).

Im vorliegenden Fall hat die Bezirksregierung Köln individuelle Zustellungen teilweise gemäß § 74 Abs. 5 VwGO durch die öffentliche Zustellung ersetzt (vgl. S. 1102 des Planfeststellungsbeschlusses). Dennoch wurden parallel individuelle Zustellungen vorgenommen. So ist der Planfeststellungsbeschluss der Stadt Leverkusen ausweislich des Empfangsbekennnisses vom 23.11.2016 am selben Tag übergeben worden. In dem durch die Stadt unterzeichneten Empfangsbekennnis wird ausdrücklich klargestellt, dass der Planfeststellungsbeschluss zum Zwecke der Zustellung nach § 5 Abs. 2 des Verwaltungszustellungsgesetzes übersandt wurde. Daher begann der Lauf der Klagefrist im Verhältnis zur Stadt Leverkusen zu dem im Empfangsbekennnis bezeichneten Zeitpunkt (23.11.2016), sodass die Frist zur Klageerhebung am 23.12.2016 endet.

c) Frist zur Klagebegründung

Die Klage wäre innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Klageerhebung zu begründen. Dies folgt aus § 17e Abs. 5 FStrG. Danach sind die zur Begründung der Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel innerhalb einer Frist von sechs Wochen anzugeben. Würde die Klage am 23.12.2016 erhoben, liefe die Klagebegründungsfrist somit am 03.02.2017 ab.

Die Folgen einer Fristversäumnis ergeben sich aus § 87b Abs. 3 VwGO, der nach § 17e Abs. 5 S. 2 FStrG entsprechend gilt. Danach *kann* das Gericht verspäteten Vortrag zurückweisen und auf die Durchführung weiterer Ermittlungen verzichten, wenn

1. die Zulassung des Vortrags nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde, und
2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt, und
3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumnung belehrt worden ist.

Die Zurückweisung verspäteten Vortrags ist also nicht zwingend, sondern unterliegt zum einen bestimmten Voraussetzungen (Verzögerung der Erledigung des Rechtsstreits, keine genügende Entschuldigung, Belehrung). Zum anderen liegt die Zurückweisung des Vortrags darüber hinaus im Ermessen des Gerichts. Das Gericht hat also die Freiheit, Vortrag trotz der Versäumung der Frist zuzulassen.

2. Einstweiliges Rechtsschutzverfahren

Das Fernstraßenausbaugesetz stellt für das planfestgestellte Vorhaben keinen vordringlichen Bedarf fest (Planfeststellungsbeschluss, S. 139). Daher würde eine Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss jedenfalls kraft Gesetzes die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses hemmen (vgl. § 17e Abs. 2 FStrG). Im vorliegenden Fall ist allerdings die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO angeordnet worden (Planfeststellungsbeschluss, S. 1100). Aus diesem Grund hätte eine Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Der Planfeststellungsbeschluss würde trotz der Klageerhebung vollziehbar bleiben und könnte von dem Vorhabenträger ausgenutzt bzw. umgesetzt werden.

Drittbetroffene haben in dieser Situation allerdings die Möglichkeit, einen einstweiligen Rechtsschutzantrag nach den §§ 80a Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO zu stellen. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens befindet das erkennende Gericht darüber, ob der angefochtene Verwaltungsakt für die Dauer des Hauptsacheverfahrens vollziehbar bleibt oder ob die aufschiebende Wirkung für die Dauer des Hauptsacheverfahrens wiederhergestellt werden und damit die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses ausgesetzt werden soll.

a) Zuständiges Gericht

Zuständiges Gericht für das einstweilige Rechtsschutzverfahren ist nach den §§ 80a Abs. 3 S. 2, 80 Abs. 5 S. 1 VwGO das Gericht der Hauptsache. Da die erstinstanzliche Zuständigkeit im Fall nach den §§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, 17e Abs. 1 FStrG i.V.m. Nr. 1a der Anla-

ge zum FStrG beim Bundesverwaltungsgericht liegt, wäre das BVerwG auch für das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach den §§ 80a Abs. 3 S. 2, 80 Abs. 5 S. 1 VwGO zuständig.

b) Fristen

Im Hinblick auf die Fristen sind wiederum die Sonderregelungen des § 17e FStrG zu beachten. Im vorliegenden Fall verhält es sich so, dass für das Vorhaben zwar keine gesetzliche Feststellung eines vordringlichen Bedarfs nach dem Fernstraßenausbaugesetz vorliegt (Planfeststellungsbeschluss, S. 139). Allerdings hat das Bundesministerium für Verkehr mit Schreiben vom 29.08.2016 einen unvorhergesehenen Bedarf im Sinne des § 6 FStrAbG bestätigt (Planfeststellungsbeschluss, S. 194).

Die Konsequenzen für das einstweilige Rechtsschutzverfahren ergeben sich aus § 17e Abs. 3 FStrG. Danach kann der einstweilige Rechtsschutzantrag nach den §§ 80a Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO nur innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung über die Anordnung der sofortigen Vollziehung gestellt und begründet werden. Hierauf ist in der Anordnung der sofortigen Vollziehung hinzuweisen (was im vorliegenden Fall geschehen ist). Da der Verwaltungsakt – wie oben gezeigt – der Stadt Leverkusen am 23.11.2016 zugestellt wurde, müsste der einstweilige Rechtsschutzantrag (Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach den § 80a Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO) bis zum 23.12.2016 beim Bundesverwaltungsgericht gestellt und begründet werden. Die Frist ist nicht verlängerbar; eine Versäumung würde zur Unzulässigkeit und damit zur Ablehnung des Antrags durch das BVerwG führen.

II. Abwehrrechte kommunaler Gebietskörperschaften

1. Formelle Aspekte (Einwendungspräklusion)

Zunächst ist die Vorschrift des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG in den Blick zu nehmen. Danach sind nicht binnen der Einwendungsfrist vorgetragene Einwendungen formell und materiell präkludiert. Dies gilt auch zulasten kommunaler Gebietskörperschaften (vgl. *Hoppe u. a.*,

Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Aufl., Rn. 238).

Die Voraussetzungen, die an Einwendungen kommunaler Körperschaften gestellt werden, sind durch die obergerichtliche Rechtsprechung konkretisiert worden (*OVG Münster*, Beschluss vom 29.08.2005 –11 A 4823/03 –, abrufbar bei juris). Dort wird ausgeführt, die Beteiligung als Träger öffentlicher Belange und die Erhebung einer Einwendung nach § 73 Abs. 4 VwVfG seien gesonderte, streng zu trennende Verfahrensschritte. Soweit ein Träger öffentlicher Belange durch das Vorhaben zugleich in eigenen Rechten betroffen sei und sich die Möglichkeit offen halten wolle, diese Rechte notfalls im Klagewege geltend zu machen, müsse er deshalb im Rahmen der Betroffenenbeteiligung frist- und formgerecht Einwendungen erheben. Ebenso wie ein sonstiger Betroffener habe die Gebietskörperschaft – wie es § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW verlange – somit ihre Einwendungen „schriftlich oder zur Niederschrift“ einzulegen. Die Einwendungen kann sie als planauslegende Gemeinde bei sich selbst erheben (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 12.02.1997 – 11 A 62/95 –, juris Rn. 13). Da zur Schriftform grundsätzlich die eigenhändige Unterschrift gehöre, bedürfe es – wie bei jeder Willenserklärung im Namen einer Gebietskörperschaft – der Unterschrift des dazu berufenen gesetzlichen Vertreters. Dies ist nach § 63 GO NRW i. d. R. der Bürgermeister bzw. der Oberbürgermeister.

Inhaltlich muss eine rechtswahrende Einwendung erkennen lassen, in welcher Hinsicht Bedenken gegen das geplante Vorhaben – aus der Sicht des Einwendenden – bestehen; das Vorbringen muss so konkret sein, dass die Planfeststellungsbehörde erkennen kann, in welcher Weise sie bestimmte Belange einer näheren Betrachtung unterziehen soll (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 09.07.2008 – 9 A 14/07 –, juris Rn. 49). Erhebt eine Gebietskörperschaft Einwendungen, so muss sie nicht nur deutlich machen, welche ihrer eigenen Rechtspositionen sie als gefährdet ansieht und die befürchteten Beeinträchtigungen darlegen. Sie muss zugleich auch klarstellen, dass es sich um Betroffenen einwendungen handelt und nicht etwa um Rügen als Behörde, die die ihr kraft gesetzlicher Zuständigkeitszuweisung anvertrauten öffentlichen Belange zu wahren gedenkt (vgl. *OVG Münster*, Beschluss vom 29.08.2005 –11 A 4823/03 –, juris Rn. 12).

Überwiegendes spricht dafür, die Stellungnahmen der Stadt Leverkusen vom 18.01.2016 und 28.09.2016 als Einwendungen einzuordnen. Auch wenn keine explizite Bezugnahme auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie vorliegt, wird klargestellt, dass die Stellungnahme vom 18.01.2016 auf einem Ratsbeschluss und einer am gleichen Tage durch den Rat beschlossenen Resolution beruht. Auch das Schreiben vom 28.09.2016 beruht ausweislich des Textinhalts auf einem Ratsbeschluss. Ferner wird jedenfalls im Schreiben vom 18.01.2016 deutlich gemacht, dass die Stadt Leverkusen negative Effekte befürchtet, die stadtstrukturelle Belange betreffen. Beide Schreiben wurden durch den Oberbürgermeister, also dem gesetzlich berufenen Vertreter unterzeichnet. Damit dürfte es sich um Einwendungen im Sinne des § 73 Abs. 4 VwVfG handeln, sodass keine Präklusion eingetreten ist.

Im Übrigen ist aber mit Blick auf die Präklusionsvorschriften auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 15.10.2015 (Az.: C-137/14) hinzuweisen. In der Entscheidung hat der EuGH festgestellt, dass die deutschen Präklusionsvorschriften (insbesondere die Regelung des § 73 Abs. 4 VwVfG) nicht im Einklang mit europäischen Rechtsvorschriften steht. Der EuGH führt in dieser Entscheidung aus, es sei keinesfalls erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle dem Grundsatz der Rechtssicherheit abträglich sein könnte. Die Verfahrenseffizienz möge zwar durch den Wegfall der Präklusionsvorschriften behindert werden; aber Ziel der Europäischen Vorschriften sei es, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen zu ermöglichen. Eine abschließende Reaktion des Gesetzgebers auf dieses Urteil steht bislang aus. Jedenfalls aber wird anzunehmen sein, dass den Präklusionsvorschriften in Zukunft nur noch eine eingeschränkte Bedeutung zukommen kann.

2. Materielle Aspekte

a) Betroffenheit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Da es sich bei Planfeststellungsbeschlüssen um Verwaltungsakte im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG handelt, können sie dem Grunde nach mit der Anfechtungsklage nach den §§ 42

Abs. 1, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO angegriffen werden. Der Erfolg einer Anfechtungsklage setzt allerdings nicht nur voraus, dass der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist. Darüber hinaus ist zu verlangen, dass der Kläger durch den Verwaltungsakt in eigenen (subjektiven) Rechten verletzt wird (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Diesbezüglich gilt zwischen Privatrechtssubjekten (Bürger/juristische Personen des Privatrechts) einerseits und kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts andererseits ein unterschiedlicher Maßstab.

Während sich Privatrechtssubjekte uneingeschränkt auf den im Grundgesetz verankerten Grundrechtskatalog berufen könne, ist die Stadt Leverkusen als kommunale Gebietskörperschaft Teil der sog. mittelbaren Staatsverwaltung und somit Teil der Staatsgewalt (vgl. *BVerfG*, Urt. v. 04.11.1986 – 1 BvF 1/84 –, juris Rn. 172). Hoheitsträgern stehen Kompetenzen zu, sie verfügen aber nicht über subjektive Rechte und können sich deshalb insbesondere nicht auf die Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes oder der jeweiligen Landesverfassungen berufen (vgl. statt aller *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl., Art. 19, Rn. 24 m. w. N.). Für Gemeinden und Gemeindeverbände hat das Bundesverfassungsgericht diesen Grundsatz nicht nur bestätigt, sondern klargestellt, dass dies nicht nur bei der unmittelbaren Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben gilt, sondern sogar, wenn die Kommune rein fiskalisch tätig wird (so *BVerfG*, Beschl. v. 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80 –, juris Rn. 66 zur Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG; zustimmend *BVerwG*, Urt. v. 27.01.1984 – 8 C 128/81 –, juris Rn. 28).

Aus diesem Grund können sich Gemeinden oder Gemeindeverbände gegen eine Planfeststellung gerichtlich nur zur Wehr setzen, wenn durch den Beschluss in unzulässiger Weise in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bzw. Art. 78 LVerf NRW eingegriffen wurde (vgl. *Hoppe u. a.*, a. a. O., Rn. 594). Diese ist zwar kein (subjektives) Recht der Gemeinden im eigentlichen Sinn, sondern vornehmlich eine institutionelle Garantie. Gleichwohl handelt es sich um eine wehrfähige Rechtsposition, die im Einzelfall die Klagebefugnis einer Kommune begründen kann (vgl. etwa *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., Art. 28, Rn. 45 m. w. N.). Hierbei orientiert sich die Rechtsprechung an Fallgruppen, verfolgt indes tendenziell einen restriktiven Ansatz und ist mit

der Annahme von Abwehransprüchen zugunsten kommunaler Gebietskörperschaften zurückhaltend (vgl. etwa *BVerwG*, Urt. v. 15.12.1989 – 4 C 36/86 –, juris Rn. 31). Die Rechtsprechung will so verhindern, dass über eine Berufung auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht die Konzeption des subjektiven Rechtsschutzes der *VwGO* nivelliert wird. Auch im Rahmen der nachgenannten Fallgruppen ist daher streng darauf zu achten, dass die Kommune nur die Verletzung eigener (Selbstverwaltungs-)Rechte erfolgreich rügen kann (vgl. *BVerwG*, Beschl. v. 04.08.2008 – 9 VR 12/08 –, juris Rn. 2).

Die Gemeinden verfügen nämlich über kein „*allgemeines politisches Mandat*“ und dürfen sich nicht über den Umweg der Selbstverwaltungsgarantie „*zu Sachwaltern der Allgemeinheit oder ihrer Bürger machen*“ (so ausdrücklich *VGH München*, Urt. v. 09.08.2012 – 8 A 10.40048 –, juris Rn. 18). Namentlich der Schutz des Eigentums und der Gesundheit der Einwohner und der Bediensteten einer Gemeinde sind nicht spezifischer Ausdruck der Selbstverwaltungsgarantie, sondern entspringen der allgemeinen grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates (vgl. *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 29.06.2006 – 7 ME 93/06 –, juris Rn. 11; *Stühler*, JuS 1999, S. 234, 239). Gleiches gilt im Ausgangspunkt für Belange des Umweltschutzes (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 21.03.1996 – 4 C 26/94 –, juris Rn. 21 m. w. N.). Derartige Belange vermögen daher ein Klagerecht der Stadt Leverkusen wegen der Verletzung eigener Rechte von vornherein nicht zu begründen. Betroffene Bürgerinnen und Bürger müssen stattdessen selbst die im Gesetz vorgesehenen Rechtsschutzverfahren durchführen.

Das rechtswissenschaftliche Schrifttum spricht insoweit vom Erfordernis eines spezifischen „*Rechtswidrigkeitszusammenhangs*“ (so *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 19 Abs. 4, Stand: 72. Ergl. Juli 2014, Rn. 156). Nur soweit ein subjektives Recht reicht, reicht auch der diesem folgende gerichtliche Überprüfungsumfang. Das Gericht würde im Fall der Stadt Leverkusen den Planfeststellungsbeschluss inhaltlich nur auf seine Vereinbarkeit mit dem Selbstverwaltungsrecht hin überprüfen (ausdrücklich für eine Beschränkung der Begründetheitsprüfung auf Art. 28 Abs. 2 GG: *BVerwG*, Beschl. v. 05.11.2002 – 9 VR 14/02 – juris Rn. 17 m. w. N.).

In der Rechtsprechung sind verschiedene Fallgruppen entwickelt worden, in denen eine solche Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geprüft und unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt wurde (illustrativ: *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch*, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Auflage, Rn. 594 ff.). Zu nennen sind insbesondere:

- die Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit,
- die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen,
- die Beeinträchtigung des kommunalen Selbstgestaltungsrechts
- die Beeinträchtigung der Finanzhoheit.

Da im vorliegenden Verfahren eine Beeinträchtigung des kommunalen Selbstgestaltungsrechts und der Finanzhoheit von vornherein ausgeschlossen werden kann, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Prüfung einer Beeinträchtigung der gemeindlichen Planungshoheit und der Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen.

aa) Planungshoheit

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist insbesondere die sog. gemeindliche Planungshoheit geeignet, im Einzelfall die Klagebefugnis einer Gemeinde zu begründen (vgl. nur *BVerwG*, Urt. v. 27.03.1992 – 7 C 18/91 –, juris Rn. 27 m. z. N.). Unter dem Terminus der Planungshoheit wird die Befugnis der Kommune zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebiets, namentlich (aber nicht ausschließlich) im Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung erfasst (vgl. etwa *Schoch*, NVwZ 2012, S. 777, 779).

Ein Abwehrrecht gegen staatliche Fachplanungen steht der Gemeinde nach der Rechtsprechung des BVerwG allerdings unter dem Aspekt einer Beeinträchtigung nur dann zu, wenn die Planungshoheit durch das planfestgestellte Vorhaben **in qualifizierter Weise** beeinträchtigt wird. Das ist dann der Fall, wenn das planfestgestellte Vorhaben **„nachhaltig eine hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde stört oder wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung ent-**

zieht oder *in erheblichem Umfang* gemeindliche Einrichtungen beeinträchtigt“ (vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 27.03.1992 – 7 C 18.91; Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 40.86; Urt. v. 15.12.1989 – 4 C 36.86; Hervorhebungen nur hier).

Eine hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde im o. g. Sinne liegt nur vor, wenn in einem Bebauungsplan oder Flächennutzungsplan konkrete Aussagen über die zukünftige Nutzung des Gebiets enthalten sind. Zumindest ist im Falle eines Bebauungsplanes zu fordern, dass die Planungsabsichten bereits durch einen Aufstellungsbeschluss und einen Beschluss über die öffentliche Auslegung manifestiert wurden (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.03.1996 – 4 C 26/94 –, juris Rn. 26 m. w. N.). Es fehlt dagegen an einer hinreichend verfestigten Planung, wenn die Gemeinde im Planfeststellungsverfahren den Stand ihrer Planungen nicht mitteilt und auf eine Darlegung des sich möglicherweise ergebenden Konfliktpotenzials nicht hinweist (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.09.1993 – 7 A 14/93 –, juris Rn. 27).

Die Rechtsprechung hat zudem anerkannt, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ausnahmsweise auch ohne eine hinreichend verfestigte gemeindliche Planung beeinträchtigt sein kann, wenn „wesentliche Teile“ des Gemeindegebiets einer „durchsetzbaren Planung“ entzogen werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.04.1999 – 4 VR 18/98 –, juris Rn. 11). Dem liegt die Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde, dass von Selbstverwaltung nur dort die Rede sein kann, wo gestalterische Spielräume verbleiben. Allerdings wird gemeinhin betont, dass die Schwelle zu einer Beeinträchtigung der Planungshoheit erst erreicht wird, wenn der Eingriff von „besonderer Intensität“ ist und großflächig Teile des Gemeindegebiets faktisch nicht überplanbar macht (vgl. Buchner, Eisenbahnrechtliche Planfeststellung und kommunale Planungshoheit, S. 107).

bb) Kommunale Einrichtungen

Die Selbstverwaltungsgarantie schützt darüber hinaus die Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen, insbesondere solcher der öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 21.01.1993 – 4 B 206/92 –, juris Rn. 18). Hierunter können etwa kommunale

Krankenhäuser, Wasserwerke, Abwasseranlagen, Sportanlagen oder Schulen fallen (weitere Beispiele aus der Rechtsprechung bei *Hoppe u. a.*, a. a. O., Rn. 599).

Dabei steht nicht der Schutz der Bediensteten oder Benutzer der kommunalen Einrichtung im Vordergrund. Vielmehr verlangt die Judikatur in diesem Zusammenhang einen substantiierten gemeindlichen Vortrag dahingehend, welche konkreten öffentlichen Einrichtungen in welcher konkreten Art und Weise durch das planfestzustellende Vorhaben in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich und nachhaltig beeinträchtigt werden (vgl. *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 29.06.2006 – 7 ME 93/06 –, juris Rn. 11). Allgemeine Befürchtungen oder Erschwernisse im Betriebsablauf sind hingegen nicht ausreichend.

b) Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG

Hinzuweisen ist ferner auf den Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG. Diese Regelung dient der Umsetzung der Vorgaben der Europäischen UVP-Richtlinie¹ sowie der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit² in das deutsche Recht. Sie steht parallel neben dem Aufhebungsanspruch wegen der Verletzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts.

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG kann die Aufhebung einer Zulassung eines Vorhabens, das UVP-pflichtig oder UVP-vorprüfungspflichtig ist, verlangt werden, wenn (vereinfacht)

1. die notwendige UVP Prüfung oder UVP-Vorprüfung unterblieben ist, oder
2. die erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit weder durchgeführt noch nachgeholt wurde, oder
3. ein anderer nicht geheilter Verfahrensfehler ähnlicher Art vorliegt, der hinsichtlich seiner Schwere mit den vorstehenden Fehlern vergleichbar ist, und der der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Beteiligung genommen hat.

¹ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26/1).

² Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156).

Fehler im Sinne des vorstehend beschriebenen § 4 Abs. 1 UmwRG werden als absolute Verfahrensfehler bezeichnet. Verfahrensfehler, die nicht unter Abs. 1 fallen, werden als relative Verfahrensfehler bezeichnet. Für sie gilt § 4 Abs. 1a UmwRG, der wiederum auf § 46 VwVfG verweist. Danach kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts trotz des Vorliegens eines Verfahrensfehlers nicht beansprucht werden, wenn offensichtlich ist, dass der Verfahrensfehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (so auch BVerwG, Urteil vom 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, BVerwGE 154, 73-137, Rn. 37; BVerwG, Urteil vom 16.06.2016 – 9 A 4/15 –, Rn. 19, juris). § 4 Abs. 1a S. 2 UmwRG stellt klar, dass die Un-erweislichkeit dieser Tatsache zulasten der Vorhabenzulassung geht, im Zweifel also eine Beeinflussung der Sachentscheidung anzunehmen ist.

Nach § 4 Abs. 1b UmwRG bleiben die Regelungen des § 45 Abs. 2 VwVfG sowie des § 75 Abs. 1a VwVfG unberührt. Damit eröffnet das Umweltrechtsbehelfsgesetz zum einen die Möglichkeit der Heilung eines Verfahrensfehlers nach § 45 Abs. 2 VwVfG. Zum anderen soll nach § 75 Abs. 1a VwVfG der Grundsatz der Planerhaltung gelten (so auch BVerwG, Urteil vom 28.04.2016 – 9 A 9/15 –, Rn. 38, juris). Verfahrens- oder Formfehler führen also nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können.

Das Bestehen des Aufhebungsanspruchs ist nicht davon abhängig, ob der Kläger in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt wird. Stützt sich eine kommunale Gebietskörperschaft also auf den Aufhebungsanspruch nach § 4 UmwRG, so kommt es ausnahmsweise nicht darauf an, ob eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie vorliegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in mehreren Entscheidungen klargestellt, dass das Bestehen eines Aufhebungsanspruchs nach § 4 UmwRG zur Begründetheit der Klage führt, und zwar unabhängig von den sonst nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO geltenden einschränkenden Maßgaben (BVerwG, Urteil vom 17.12.2013 – 4 A 1/13 –, BVerwGE 148, 353-373, Rn. 41; Beschluss vom 27.06.2013 - BVerwG 4 B 37.12 - BauR 2013, 2014 Rn. 10).

Im vorliegenden Verfahren dürfte ein relativer Verfahrensfehler nach § 4 Abs. 1a UmwRG vorliegen, weil die im Zuge des Beteiligungsverfahrens veröffentlichte Bekanntmachung gegen § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG verstieß. Danach muss die Öffentlichkeit zu Beginn des Beteiligungsverfahrens auch darüber unterrichtet werden, welche umweltrelevanten Unterlagen im Sinne des § 6 UVPG öffentlich ausgelegt werden. Die hier vorliegende Bekanntmachung enthält hierzu lediglich den Hinweis, dass die ausgelegten Planunterlagen die nach § 6 Abs. 3 UVPG notwendigen Angaben enthalten (ABl. der Stadt Leverkusen, Nr. 34 v. 18.10.2015, S. 262 f.). Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht jüngst entschieden, dass dieser Hinweis allein nicht ausreicht und stattdessen konkretisierende Angaben darüber erforderlich sind, um welche Unterlagen es sich handelt (BVerwG, Urteil vom 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, BVerwGE 154, 73-137, Rn. 36). In einer weiteren Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, die Bekanntmachung genüge jedenfalls dann den gesetzlichen Anforderungen, wenn als entscheidungserhebliche Unterlagen der landschaftspflegerischen Begleitplan, die allgemeinverständliche Zusammenfassung nach dem UVPG, die Natura 2000-Verträglichkeitsuntersuchungen sowie der artenschutzrechtlichen Fachbeitrag genannt würden und im Übrigen darauf hingewiesen werde, dass weitere naturschutzfachliche Gutachten und Untersuchungen auslägen (BVerwG, Urteil vom 28.04.2016 – 9 A 9/15 –, Rn. 21, juris).

Allerdings dürfte der Verfahrensfehler gemäß § 46 VwVfG unbeachtlich sein. So kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, dass die Sachentscheidung von der Frage beeinflusst wurde, ob die öffentliche Bekanntmachung insoweit den Anforderungen an eine Konkretisierung nach § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG genügte oder nicht (ähnlich in einem vergleichbaren Fall: BVerwG, Urteil vom 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, BVerwGE 154, 73-137, Rn. 37 ff.). Im Übrigen wird in einer realistischen Prognose der Erfolgsaussichten einer Klage auch deshalb keine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zu erreichen sein, weil die Planfeststellungsbehörde und der Vorhabenträger von den Nachbesserungsmöglichkeiten nach § 4 Abs. 1b UmwRG Gebrauch machen und den Fehler entweder nach Maßgabe des § 45 Abs. 2 VwVfG heilen oder die Planung im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens nach § 75 Abs. 1a VwVfG nachbessern kann.

III. Einzelne Belange der Stadt Leverkusen

Unter Berücksichtigung der unter II.1 dargestellten Grundsätze, sollen im Folgenden einzelne Aspekte betrachtet und einer Prüfung dahingehend unterzogen werden, ob diese geeignet sind, eine Klagemöglichkeit der Stadt Leverkusen gegen den Planfeststellungsbeschluss Rheinbrücke zu begründen. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt ist dabei jeweils die Frage, ob eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vorliegt.

1. Altablagerung Dhünnaue

Die Umsetzung des planfestgestellten Vorhabens ist mit Eingriffen in die Altablagerung Dhünnaue verbunden. Ausweislich der Antragsunterlagen wird mit der Errichtung der geplanten Bauwerke stellenweise in den Bestand der Sicherungssysteme eingegriffen. Diese werden im Baubereich größtenteils entfernt oder in Einzelfällen anderweitig tangiert (Planfeststellungsunterlage 20.1, S. 27). Mit der Öffnung der Oberfläche der Altablagerung Dhünnaue sind die Freilegung und der Aushub von belasteten Abfällen verbunden, die zu einer Emissionsproblematik führen, wenn keine zusätzlichen begleitenden Sicherungsmaßnahmen durchgeführt werden. Durch die geplanten Abtragarbeiten zur Schaffung der Gründungsebenen/Aufstandsflächen für die neuen Fahrbahnen sowie durch Baugruben- und Bohrarbeiten zur Herstellung der Brücken und sonstiger Ingenieurbauwerke können Emissionen durch die Freisetzung und Verfrachtung der dabei geförderten Abfälle, bzw. deren Inhaltsstoffe erfolgen (Planfeststellungsunterlage 20.1, S. 43). Zum Schutz der betroffenen Schutzgüter weisen die Antragsunterlagen ein Maßnahmenkonzept zum Emissionsschutz (Planfeststellungsunterlage 20.1, S. 45) sowie konkrete Schutzmaßnahmen (Planfeststellungsunterlage 20.1, S. 50) aus.

Im Hinblick auf die Rechtsposition der Stadt Leverkusen ist indes festzustellen, dass insofern keine Betroffenheit in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vorliegen kann. Zwar ist die Stadt als Untere Bodenschutzbehörde nach § 13 Abs. 1 LBodSchG NRW für den Standort zuständig. Sie nimmt diese Aufgabe aber gemäß § 13 Abs. 4 LBodSchG als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr. Es entspricht der allgemeinen Auffas-

sung, dass sich Gemeinden nicht auf die Verletzung solcher staatlichen Aufgaben berufen können, die ihnen als Auftragsangelegenheiten oder zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind (BVerwG, Urteil vom 10.12.2008 – 9 A 19/08 –, Rn. 29, juris; Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl., S. 267; Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Auflage, Rn. 602; Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, § 6, Rn. 83).

2. Inanspruchnahme kommunaler Liegenschaften

Ausweislich der Stellungnahme der Stadt Leverkusen im Anhörungsverfahren vom 18.01.2016 betrifft der Planfeststellungsbeschluss vom 10.11.2016 ca. 145 Flurstücke, die im Eigentum der Stadt Leverkusen stehen. In der Stellungnahme wird vorgetragen, die mit den Antragsunterlagen eingereichten Grunderwerbsverzeichnisse seien nicht aktuell. Allerdings wurde dieser Kritik im Zuge des Planfeststellungsverfahrens Rechnung getragen, indem aktualisierte Unterlagen in das Verfahren eingebracht wurden (vgl. Stellungnahme der Stadt Leverkusen vom 28.09.2016). Dessen ungeachtet stellt sich die Frage, ob die Betroffenheit der städtischen Grundstücke der Stadt Leverkusen eine Rechtsposition verleiht, die für eine Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses genutzt werden kann.

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu differenzieren. Einerseits wird anerkannt, dass die Gemeinden mit dem Eigentumsrecht an den Grundstücken eine rechtlich geschützte Position innehaben. Andererseits gilt aber nach wie vor, dass Träger öffentlicher Verwaltung auch außerhalb des Bereichs der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung nicht grundrechtsberechtigt sind, so dass ihr Eigentum nicht unter dem Schutz des Grundrechts aus Art. 14 GG steht (so bereits BVerfG, Beschluss vom 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80 –, BVerfGE 61, 82, 105 ff.). Verfassungsrechtlich ist das Eigentum von Gemeinden vielmehr nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist (BVerwG, Urteil vom 24. November 1994 – 7 C 25/93 –, BVerwGE 97, 143-154, Rn. 27).

Im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten hat dies nicht unwesentliche Konsequenzen. Während Personen, die sich auf das Grundrecht des Art. 14 GG berufen können, einen so genannten Vollüberprüfungsanspruch haben, wenn ein Planfeststellungsbeschluss unmittelbar in das Eigentumsrecht eingreift, haben Selbstverwaltungskörperschaften nur einen herabgesetzten Schutzanspruch. Sie können keine Vollüberprüfung der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses verlangen. Stattdessen haben sie auch im Falle einer unmittelbaren Beeinträchtigung lediglich einen Anspruch darauf, dass die planungsbedingte Beeinträchtigung kommunalen Eigentums als abwägungserheblicher Belang nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze in die Abwägung einzubeziehen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.1994 – 7 C 25/93 –, BVerwGE 97, 143-154, Rn. 27; Urteil vom 27.03.1992, 7 C 18.91 –, BVerwGE 90, 96, 101 f.). Dabei ist nochmals zu differenzieren. Wird das Grundstück zur Wahrnehmung von Aufgaben benötigt, die der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG obliegen, ist der Belang in der Abwägung höher zu gewichten. Fehlt dem Eigentum der Gemeinde hingegen jeder Bezug zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben, so genießt es lediglich den Schutz des einfachen Rechts mit der Folge, dass es im Rahmen der Abwägung leichter zu überwinden ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.03.2008 – 9 VR 5/07 –, Rn. 16, juris; Urteil vom 24.11.1994 – 7 C 25.93 – BVerwGE 97, 143, 151 f.).

Die Betroffenheit gemeindlicher Grundstücke ist also weder ein Selbstzweck, der einer fachplanungsrechtlichen Zulassungsentscheidung per se entgegen gehalten werden könnte, noch vermittelt sie einen Anspruch auf Vollüberprüfung der Zulassungsentscheidung. Stattdessen ist („lediglich“) zu hinterfragen, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass abwägungsrelevante Belange nicht oder fehlgewichtet berücksichtigt wurden. Beispielsweise ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, dass eine Gemeinde als Eigentümerin von Grundstücken in der Umgebung eines Fachplanungsvorhabens ebenso wie private Grundstückseigentümer nach den allgemeinen Grundsätzen Schutz vor nachteiligen Wirkungen, z.B. durch Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfG verlangen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.04.1992 – 7 C 18/91 –, BVerwGE 90, 96-103, Rn. 23; BVerwGE 87, 332, 391 f. m.w.N.). Gehen beispielsweise Lärmbeeinträchtigungen von dem Vorhaben aus, so hat die Gemeinde – wie der private Grundstücks-

eigentümer auch – einen Anspruch darauf, dass unzumutbare Lärmeinwirkungen vermieden werden, indem beispielsweise aktive oder passive Lärmschutzmaßnahmen durchgeführt oder andere Schutzauflagen auferlegt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.01.1991 – 4 C 51/89 –, BVerwGE 87, 332-392, Rn. 445; Urteil vom 30.05.1984 - 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256, 261).

Die im vorliegenden Verfahren betroffenen Grundstücke werden – mit Ausnahme des Neulandparks (siehe dazu die Ausführungen im nachstehenden Kap. 3) – nicht zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben genutzt. Damit gehen die gemeindlichen Belange nur auf der Ebene des einfachen Rechts mit einer herabgesetzten Bedeutung in die Abwägung ein. Anhaltspunkte für einen Abwägungsfehler (z.B. Abwägungsausfall oder Fehlgewichtung von Belangen) sind nicht ersichtlich.

Nach Aussage der Stadt Leverkusen sind bislang keine zivilrechtlichen Vereinbarungen über die Nutzung oder Übertragung der Grundstücke abgeschlossen worden. Dies soll zum Anlass genommen werden, auf die gesetzlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der Grundstücksnutzung hinzuweisen. Diese umfassen zunächst das Betretungsrecht für Vorarbeiten nach § 16a FStrG. Danach haben Grundstückseigentümer zur Vorbereitung der Planung und Baudurchführung notwendige Vorarbeiten (z.B. Untersuchungen, Markierungen etc.) auf dem Grundstück durch die Straßenbaubehörde oder von ihr Beauftragte zu dulden. Verweigert der Eigentümer die Duldung, kann die Planfeststellungsbehörde insoweit eine Duldungsverfügung erlassen. Im Übrigen könnte, würde die Stadt Leverkusen die Betretung der Grundstücke zu Unrecht verweigern, die Betretung mittels kommunalaufsichtsrechtlicher Maßnahmen durchgesetzt werden.

Im Übrigen hat der Straßenbulasträger die Möglichkeit, die Inanspruchnahme der Grundstücke zum Zwecke der Umsetzung des Planfeststellungsbeschlusses mittels eines Verfahrens auf vorzeitige Besitzeinweisung nach § 18f FStrG sowie eines Enteignungsverfahrens nach § 19 FStrG durchzusetzen. Dabei ist das Enteignungsverfahren darauf ausgerichtet, im Wege einer Enteignung endgültige Regelungen zu schaffen. Da der erlassene Planfeststellungsbeschluss nach § 19 Abs. 2 FStrG dem Enteignungsverfahren verbindlich zugrun-

de zu legen ist (sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung), geht es im Enteignungsverfahren im Wesentlichen nur noch um die Festlegung der Entschädigung. Die vorzeitige Besitzeinweisung nach § 18f FStrG ist hingegen darauf ausgerichtet, eine Besitzeinweisung des Straßenbaulastträgers bis zum Abschluss des Enteignungsverfahrens herbeizuführen. Auch insoweit ist lediglich der vollziehbare Planfeststellungsbeschluss maßgeblich; der Darlegung weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht (§ 18f Abs. 1 FStrG). Würde die Stadt Leverkusen also den Abschluss entsprechender Vereinbarungen verweigern, müsste damit gerechnet werden, dass die Übertragung der eigentumsrechtlichen Positionen mittels der Durchführung von Enteignungsverfahren und von Verfahren auf vorzeitige Besitzeinweisung durchgesetzt würde.

3. Neulandpark

Die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellen. Allerdings gilt das zu den kommunalen Liegenschaften Ausgeführte insoweit entsprechend. Verfassungsrechtlich wird das Eigentum von Gemeinden nicht durch Art. 14 GG, sondern nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist. Für Selbstverwaltungskörperschaften bedeutet dies, dass nur ein herabgesetzter Schutzanspruch besteht. Sie können keine Vollüberprüfung der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses verlangen. Eine möglicherweise ungerechtfertigte Betroffenheit des Selbstverwaltungsrechts könnte erst dann angenommen werden, wenn eine nachhaltige und wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Einrichtung vorliegen würde. Im Übrigen besteht auch im Falle einer unmittelbaren Beeinträchtigung der kommunalen Einrichtung lediglich einen Anspruch darauf, dass die planungsbedingte Beeinträchtigung der kommunalen Einrichtung als abwägungserheblicher Belang nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze in die Abwägung einzubeziehen ist.

Die Betroffenheit kommunaler Einrichtungen ist also – ebenso wie die Betroffenheiten kommunaler Liegenschaften – weder ein Selbstzweck, der einer fachplanungsrechtlichen Zulassungsentscheidung per se entgegen gehalten werden könnte, noch vermittelt sie einen Anspruch auf Vollüberprüfung der Zulassungsentscheidung. Stattdessen ist („lediglich“) zu hinterfragen, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine substantielle und nachhaltige Entwertung vorliegt und/oder abwägungsrelevante Belange nicht oder fehlgewichtet berücksichtigt wurden.

Ausweislich des Erläuterungsberichts führt die gewählte Ausführungsvariante zu einer Beeinträchtigung des Neulandparks (Planfeststellungsunterlage 1, S. 100 f.). Dennoch wird diese Variante bevorzugt, da der Eingriff in die Altablagerung deutlich reduziert wird und ein Umbau der Ver- und Entsorgungsleitung des Entsorgungszentrums Bürrig auf ein Mindestmaß beschränkt werden kann. Hingegen wird der Neulandpark nur in einem Randbereich betroffen, der durch die benachbarte Umspannungsstation und die angrenzenden Straßenverkehrsanlagen geprägt ist (Planfeststellungsunterlage 1, S. 102). Im Hinblick auf das geringe Maß der Betroffenheit des Neulandparks sowie die in den Planfeststellungsunterlagen enthaltenen Erwägungen, die für diese Variante sprechen, bestehen keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Ausübung des Abwägungsermessens.

4. Verkehrsführung in der Bauzeit

Zur Verkehrsführung in der Bauzeit wird in der Stellungnahme der Stadt Leverkusen vom 28.01.2016 moniert, Auswirkungen auf das untergeordnete Straßennetz seien nicht dargestellt. Aufgrund der provisorischen Verkehrsführungen während der Bauzeit sei eine Verkehrsuntersuchung für das untergeordnete städtische Straßennetz durchzuführen, um die verkehrlichen Auswirkungen abschätzen zu können (S. 40). Es fehle ein Verkehrsführungskonzept zur Abwicklung der kompletten, baustellenbedingten Verkehre sowie die hierzu notwendige gutachterliche Stellungnahme zu den sich dadurch ergebenden Verkehrssituationen im innerstädtischen Verkehrsnetz. Ohne diese Informationen sei eine abschließende Bewertung und Stellungnahme nicht möglich (S. 37).

Ausweislich des Protokolls des Erörterungstermins hat die Vorhabenträgerin ein Gutachten fertigen lassen, in dem die provisorische Baustellenverkehrsführung untersucht wurde (vgl. S. 27 der Niederschrift über den Erörterungstermin am 04.07.2016). Dieses Gutachten liegt hier nicht vor, sodass insoweit von hiesiger Seite aus keine inhaltliche bzw. rechtliche Bewertung möglich ist.

Auf S. 166 des Planfeststellungsbeschlusses vom 10.11.2016 wird ausgeführt, die Straßenbenutzer seien während der Bauzeit durch vorübergehende Verkehrsbehinderungen und -gefährdungen durch die Verkehrsführung innerhalb der Baustellen betroffen. Des Weiteren komme es zu einer Inanspruchnahme von Flächen, durch die den Menschen nutzbarer Freiraum entzogen wird. Die baubedingten Auswirkungen des Vorhabens seien zeitlich begrenzt und würden in der Regel nur tagsüber entstehen. Zudem sei die Bauausführung so geplant, dass mit Fortschreiten der Baumaßnahmen die möglichen Schutzmaßnahmen, wie z. B. Nutzung des teilweise hergestellten Einschnitts mit seiner Schutzwirkung vor Lärm und Staub, konsequent genutzt und die durch die Baumaßnahme verursachten Behinderungen und Belastungen wie Baulärm und Luftschadstoffbelastung möglichst gering gehalten würden.

Ferner wird auf S. 325 f. des Planfeststellungsbeschlusses ausgeführt, die Forderung, Einzelheiten der Baudurchführung, wie z.B. Abwicklung der Baustellenverkehre auf bestimmten Straßen bzw. auf Flächen der öffentlichen Hand festzulegen, werde zurückgewiesen. Die Straßenbauverwaltung werde die Verkehrsführung während der Bauzeit zeitlich und räumlich so einrichten, dass Beeinträchtigungen der Anlieger so weit wie möglich vermieden würden. Zunächst werde versucht, den Baustellenverkehr hauptsächlich im Trassenverlauf abzuwickeln. Gleichwohl könne es zur vorübergehenden Nutzung des untergeordneten Straßennetzes kommen, für das sich dann Zusatzbelastungen ergeben. Der Vorhabenträger werde den größtmöglichen Einfluss auf die Baufirmen nehmen, um den Baustellenverkehr aus den Ortslagen fernzuhalten. Die Führung der Baustellenverkehre einschließlich der Nutzung der untergeordneten Straßen in Bezug auf verkehrsrechtliche Angelegenheiten oder Zusatzbelastungen werde rechtzeitig vor Baubeginn mit der zuständigen Straßenverkehrsbehörde im Detail abgestimmt. Sofern sich während der Bauausfüh-

zung Beeinträchtigungen über das vertretbare ortsübliche Maß hinaus ergeben sollten, werde auf Abschnitt A, Nr. 6.3.1 (Entschädigungs- oder Erstattungsansprüche) dieses Beschlusses verwiesen.

Die Ausführungen des Planfeststellungsbeschlusses zur Verkehrsführung in der Bauzeit könnten die Frage aufwerfen, ob insoweit eine umfassende Konfliktbewältigung gelungen ist. Einerseits gilt für die hoheitliche Planung der Grundsatz der umfassenden Problembewältigung. Das Gebot gerechter Abwägung fordert, alle von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange umfassend abzuwägen. Aus diesem Grund sind grundsätzlich in der Planungsentscheidung alle durch das Vorhaben ausgelösten Konflikte zu regeln (vgl. *Ziekow*, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl., S. 198; BVerwG, NVwZ 1986, S. 640, 641; BVerwG, NVwZ 2004, S. 1237, 1239; BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256, 1261).

Andererseits billigt es die Rechtsprechung in bestimmten Grenzen, wenn die Planungsbehörde die Lösung eines einzelnen Problems nicht in ihrer Planungsentscheidung selbst trifft, sondern einer späteren Entscheidung vorbehält. Ein solcher Konflikttransfer setzt allerdings voraus, dass sich das Problem durch ein späteres Verwaltungshandeln lösen lässt (BVerwG, Buchholz 316, § 74 VwVfG, Rn. 68). Anerkannt ist insbesondere, dass auf der Ebene der Planfeststellung nicht die so genannte Ausführungsplanung zu erstellen ist. Im Planfeststellungsverfahren muss insoweit nur geprüft werden, ob der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt (*Ziekow*, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl., S. 198).

Von der Frage der Zulässigkeit des Konflikttransfers muss indes die weitere Frage unterschieden werden, ob hieraus eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts resultieren könnte. Insoweit ist festzustellen, dass nachteilige Wirkungen eines Straßenbauvorhabens auf gemeindliche Straßeninfrastruktur zwar die Selbstverwaltungsgarantie tangieren kann, dass die Rechtsprechung aber zugleich hohe Anforderungen stellt. Keinesfalls umfasst die Selbstverwaltungsgarantie das Recht der Gemeinde, ihre Verkehrsinfrastruktur unangetastet zu lassen. Die Planungshoheit verschafft der Gemeinde insoweit zunächst das Recht, an Planungen und Maßnahmen, die das Gemeindegebiet oder Teile die-

ses Gebietes nachhaltig betreffen und die Entwicklung der Gemeinde beeinflussen, beteiligt zu werden (BVerwG, Beschluss vom 18.03.2008 – 9 VR 5/07 –, Rn. 8, juris; Urteile vom 18.03.1987 - BVerwG 7 C 28.85 - BVerwGE 77, 128, 132 f. und 7 C 31.85 - BVerwGE 77, 134, 138). Diesen Anforderungen ist im vorliegenden Fall Rechnung getragen worden, da die Stadt Leverkusen im Verfahren beteiligt wurde.

Im Übrigen eröffnen Auswirkungen auf die Straßenverkehrsinfrastruktur die Klagebefugnis nur, wenn das Gemeindegebiet oder Teile hiervon nachhaltig betroffen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.09.1998 – 4 VR 11/98 –, Rn. 18, juris; BVerwG, Beschluss vom 26.02.1996 - BVerwG 11 VR 33.95 -, UPR 1996, 443; BVerwG, Urteil vom 30.09.1993 - BVerwG 7 A 14.93; BVerwG, Urteil vom 14.12.1994 - BVerwG 11 C 18.93 - BVerwGE 97, 203, 211 f.). Dies trifft nicht schon dann zu, wenn überhaupt nachteilige Auswirkungen entstehenden. Nachhaltige Beeinträchtigungen sind stattdessen erst dann anzunehmen, wenn die Veränderung der Verkehrsinfrastruktur die künftige Entwicklung der Gemeinde nachhaltig behindert (BVerwG, Beschluss vom 18.03.2008 – 9 VR 5/07 –, Rn. 8, juris).

Dies ist im vorliegenden Fall aber schon deshalb ausgeschlossen, weil es nicht um dauerhafte Auswirkungen auf die gemeindliche Verkehrsinfrastruktur geht, sondern um vorübergehende Auswirkungen während der Bauzeit. Selbst wenn die baubedingten Umleitungen für einen Zeitraum von bis zu einigen Jahren bestehen würden, ist nicht erkennbar, dass hierdurch die künftige Entwicklung der Stadt Leverkusen nachhaltig behindert oder gar vereitelt würde. Eine Verletzung der Stadt in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist also auch insoweit auszuschließen.

5. Immissionen

Dass mittelbare Auswirkungen eines Vorhabens (insbesondere durch Immissionen) in der fachplanungsrechtlichen Abwägung zu berücksichtigen sind, steht außer Frage. Allerdings ist auch insoweit zwischen Privatrechtssubjekten, die sich auf den Katalog der im Grundgesetz verankerten Grundrechte berufen können, und öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern

zu differenzieren. Für kommunale Selbstverwaltungskörperschaften gilt wiederum, dass die mittelbaren Auswirkungen durch Immissionen zu einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie führen müssen. Dass dies unter bestimmten Voraussetzungen zutreffen kann, erkennt die Rechtsprechung an (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 15.04.1977 – 4 C 100/74 –, juris Rn. 41). Jedenfalls stellt die vermehrte Immissionsbelastung des Gemeindegebiets infolge eines Straßenausbauvorhabens unter bestimmten Voraussetzungen einen abwägungserheblichen Belang dar (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 17.03.2005 – 4 A 18/04 –, juris Rn. 18). Mit der Verpflichtung zur Berücksichtigung eines Belangs in der fachplanerischen Abwägung korrespondiert ein entsprechender darauf gerichteter Anspruch des Planbetroffenen (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 01.07.1988 – 4 C 49/86 –, juris Rn. 14 m. w. N.). Dies bedeutet aber nicht, dass jede Beeinträchtigung zugleich eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellt.

a) Lärmimmissionen

Unter dem Aspekt eines Schutzes vor einer zunehmenden Verlärmung des Gemeindegebiets kann die Kommune nicht die Begrenzungen nivellieren, die ihr durch das System des subjektiven Rechtsschutzes gezogen sind. Auch diesbezüglich kann sie ausschließlich die Verletzung eigener Rechte, konkret ihrer kommunalen Planungshoheit rügen. Voraussetzung eines Anspruches auf Berücksichtigung der Lärmzunahme im Gemeindegebiet ist daher stets, dass die Lärmzunahme zugleich zu einer Beeinträchtigung der Planungshoheit führt (ausdrücklich *BVerwG*, Urt. v. 01.07.1988 – 4 C 49/86 –, juris Rn. 22). Die Schwelle zur Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit sieht die Rechtsprechung dabei erfüllt an, wenn

- die Auswirkungen auf Flächen eintreten, für die eine hinreichend verfestigte kommunale Bauleitplanung besteht; in Baugebieten nach § 34 BauGB oder im Außenbereich gemäß § 35 BauGB können sich nur die jeweiligen Grundstückseigentümer gegen zusätzlichen Lärm wehren, die Planungshoheit kann in diesen Fällen nicht betroffen sein (vgl. *Gatz*, juris-PR BVerwG 12/2005, Anm. 5);
- die Auswirkungen nicht nur einzelne vorhabenbenachbarte Grundstücke betreffen, sondern „wesentliche Teile von Baugebieten“ erfassen;

- und eine nachhaltige Störung der Planungshoheit vorliegt, was dann der Fall ist, wenn die Planung durch das planfestgestellte Vorhaben entweder gänzlich vereitelt oder zumindest wesentlich beeinträchtigt wird.

Dabei ist nicht erforderlich, dass die nachteiligen Wirkungen für das betroffene Gebiet – blieben sie ohne Schutzmaßnahmen unbewältigt – die Gemeinde zur Umplanung zwingen. Schon das Interesse an der Bewahrung der in der Bauleitplanung zum Ausdruck gekommenen städtebaulichen Ordnung vor nachhaltigen Störungen ist ein schutzwürdiger kommunaler Belang, der in der Abwägung zu berücksichtigen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.03.2005 – 4 A 18/04 –, juris Rn. 18 m. w. N.).

Nach den vorliegenden Unterlagen erscheint es jedoch ausgeschlossen, dass die Stadt Leverkusen im Hinblick auf eine nicht bewältigte Lärmproblematik erfolgreich gegen den Planfeststellungsbeschluss vorgehen kann. Es fehlt insoweit bereits an einem zu bewältigenden Lärmkonflikt. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht in den vorgenannten Entscheidungen bestätigt, dass ein Zusammenhang zwischen Immissionsbelastungen des Gemeindegebiets und einer Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit im Einzelfall bestehen kann. Dabei waren die vom Gericht zu beurteilenden Sachverhalte jedoch dadurch gekennzeichnet, dass es infolge eines Straßenausbauvorhabens zu einer Lärmzunahme kam.

Bereits hieran dürfte es im Hinblick auf den vorliegenden Planfeststellungsbeschluss fehlen. Im Zuge des Planfeststellungsverfahrens wurde ein „Fachbeitrag Lärmschutz“ erstellt (Planfeststellungsunterlage 17). Ausweislich dieses Beitrages sinkt die Immissionsbelastung im Planfall gegenüber dem Prognose-Nullfall spürbar und nahezu flächendeckend. Aufgrund entsprechender Hinweise im Beteiligungsverfahren hat der Vorhabenträger für ein kommunales Grundstück im Neulandpark eine nachträgliche Lärmbewertung vorgenommen und auch diesbezüglich einen Vergleich zwischen Prognose-Nullfall und Planfall vorgenommen (Planfeststellungsbeschlusses, S. 229). Dabei wurde die prognostizierte Verkehrsstärke für das Jahr 2030 zugrunde gelegt. Gegenüber der Bestandssituation sinkt danach die Immissionsbelastung im Neulandpark um 2 bis 5 dB(A). Hiervon ausgehend,

kann dahinstehen, ob eine für die kommunale Planungshoheit ausreichend hohe Beeinträchtigungsintensität erreicht wird, weil es gänzlich an einer Beeinträchtigung fehlt.

Dieser Befund entspricht letztlich auch allgemeinen fachplanerischen Grundsätzen. So wurde bereits eingangs dieses Abschnitts angedeutet, dass die Berücksichtigung widerstreitender Belange Teil der planerischen Konfliktbewältigung ist. Die hierfür entwickelten Kriterien werden gemeinhin als Ausdruck des Verursacherprinzips gedeutet (vgl. nur *BVerwG*, Urt. v. 21.12.2005 – 9 A 12/05 –, juris Rn. 21). Daher geht die Rechtsprechung ohnehin davon aus, dass die Bewältigung eines (Lärm-)Konflikts nur dort geboten ist, wo ein solcher dem planfestzustellenden Vorhaben zurechenbar ist (so bereits *BVerwG*, Urt. v. 15.04.1977 – IV C 3/74 –, juris Rn. 33). Den insoweit erforderlichen Zurechnungszusammenhang erblickt das Bundesverwaltungsgericht nur in Fällen, in denen die Lärmbelastung vorhabenbedingt ansteigt (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 09.07.2008 – 9 A 5/07 –, juris Rn. 17). Ist dies nicht der Fall, weil sich das Vorhaben neutral verhält oder es gar zu einer Verbesserung der Immissionssituation kommt, besteht kein Grund für die Planfeststellungsbehörde die Lärmproblematik aufzugreifen. So liegen die Dinge hier.

Unabhängig von dem Befund, dass wegen der Verbesserung der Lärmimmissionssituation keine fachplanungsrechtliche Bewältigung des Lärmkonflikts geschuldet ist, kann erst recht ausgeschlossen werden, dass die kommunale Planungshoheit nachhaltig im Sinne einer wesentlichen Beeinträchtigung gestört wird. Lediglich ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverwaltungsgericht selbst in Fällen, in denen eine Lärmzunahme zu verzeichnen war, Aufhebungsansprüche der Kommune ausdrücklich abgelehnt hat (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 17.03.2005 – 4 A 18/04 – juris Rn. 13). Doch selbst Verpflichtungsanträge der Kommunen auf Ergreifung von Lärmschutzmaßnahmen wären auf Extremfälle beschränkt, nämlich wenn die (vorliegend bereits nicht gegebene Lärmzunahme) unter Berücksichtigung der Wertungen des § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV eine Überschreitung der Werte für Dorf- und Mischgebiete befürchten lassen würde, weil der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass in diesen Gebieten die Mindestanforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (noch) gewahrt sind (vgl. *BVerwG*, Urt. v. 23.09.1999 – 4 C 6/98 –, juris Rn.12).

b) Luftschadstoffe

Im Ergebnis gleich zu bewerten ist die Frage der Belastung mit Luftschadstoffen. Auch diesbezüglich können die Kommunen nur dort klagebefugt sein, wo sie zugleich eine Verletzung eigener Rechte rügen können. Keinesfalls können sie sich zu Sachwaltern betroffener Bürger erklären und mit der Begründung klagen, sie wollen ihre Bevölkerung vor drohenden Schadstoffbelastungen der Luft schützen. Vielmehr müsste die Stadt Leverkusen kongruent zu den Überlegungen zur Lärmbelastung eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung in Gestalt der Planungshoheit rügen können. Dies wäre nur der Fall, wenn eine hinreichend konkrete Bauleitplanung dadurch vereitelt würde, dass wesentliche Teile des Plangebiets im Hinblick auf eine nicht hinnehmbare Schadstoffbefrachtung in der Luft der kommunalen Planung „entzogen“ würden. Eine solche Situation ist nach den vorliegenden Ergebnissen ausgeschlossen. Im Zuge des Planfeststellungsverfahrens wurde ein „Fachbeitrag Zusammenfassung der Luftschadstoffuntersuchungen“ (Planfeststellungsunterlage 17.2) erstellt und zur Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses gemacht (Planfeststellungsbeschlusses, S. 232 ff.). Danach ergeben sich auch für die ermittelten Schadstoffparameter für den Planfall gegenüber dem Prognose-Nullfall (Verkehrsstärke 2030) durchweg niedrigere Befrachtungswerte, wobei selbst im Prognose-Nullfall die Grenzwerte der 39. BImSchV eingehalten werden. Eine Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit scheidet vor diesem Hintergrund auch im Hinblick auf Luftschadstoffe aus.

Münster, 13.12.2016



Dr. Hagmann
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Dr. Thal
Rechtsanwalt