



Sachstand

Die vorzeitige Besitzeinweisung im Bundesfernstraßenausbaurecht

Die vorzeitige Besitzeinweisung im Bundesfernstraßenausbaurecht

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 008/17
Abschluss der Arbeit: 24. Januar 2017
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bundesfernstraßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss und die vorzeitige Besitzeinweisung	4
2.1.	Rechtswirkungen eines bundesfernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses	4
2.2.	Vorzeitige Besitzeinweisung nach § 18f Bundesfernstraßengesetz	5
2.2.1.	Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses als Voraussetzung für die vorzeitige Besitzeinweisung	6
2.2.1.1.	Vollziehbarkeit bei Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses	6
2.2.1.2.	Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses trotz eingelegter Rechtsbehelfe	6
2.2.2.	Wirkung des Beschlusses zur vorzeitigen Besitzeinweisung, Rechtsbehelfe	7
2.3.	Fazit	8

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, ob mit dem Bau eines Bundesautobahnabschnitts begonnen werden kann, sobald ein entsprechender Planfeststellungsbeschluss nach den Vorgaben des **Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)**¹ aufgestellt und erlassen wurde, wenn die Realisierung des Vorhabens die Inanspruchnahme von Grundstücken erfordert, über die der Träger der Straßenbaulast² nicht verfügen kann bzw. die nicht in seinem Eigentum stehen. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der **vorzeitigen Besitzeinweisung** im Sinne des § 18f FStrG zu erläutern.

2. Bundesfernstraßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss und die vorzeitige Besitzeinweisung

Zur Beantwortung dieser Frage werden nachfolgend einige Grundzüge des bundesfernstraßenrechtlichen Planfeststellungsrechts und insbesondere die Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses überblicksartig dargestellt (2.1.). Im Anschluss werden die wesentlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Beschlusses zur vorzeitigen Besitzeinweisung nach § 18f FStrG skizziert (2.2.). Die Überblicksdarstellung schließt mit einem Fazit (2.3.).

2.1. Rechtswirkungen eines bundesfernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses

Nach § 17 FStrG dürfen Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 FStrG, zu denen insbesondere Bundesautobahnen zählen, nur gebaut oder geändert werden, wenn vorher ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt und ein entsprechender Plan festgestellt worden ist. Für das durchzuführende Planfeststellungsverfahren gelten nach § 17 Satz 3 FStrG die Regelungen der §§ 72 – 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)³ in der durch das FStrG modifizierten Fassung.

Auf der Grundlage des im Verfahrensverlauf ermittelten Sachverhalts entscheidet die Planfeststellungsbehörde unter der Beachtung der im konkreten Einzelfall maßgeblichen Rechtslage mittels des Planfeststellungsbeschlusses über die Zulässigkeit des konkreten Ausbauvorhabens.⁴

Die wesentlichen Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses normiert § 75 VwVfG. So stellt diese Verwaltungsentscheidung die Zulässigkeit des planfestgestellten Vorhabens fest (**Genehmigungswirkung**). Weiterhin sind neben der Planfeststellung keine weiteren behördlichen Entscheidungen erforderlich, da sämtliche materiell-rechtliche Vorschriften, die für die Frage

1 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.2007, BGBl. I S. 1206; zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474.

2 Zum Begriff des Trägers der Straßenbaulast vgl. § 3 FStrG.

3 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003, BGBl. I S. 102; zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2016, BGBl. I S. 1679.

4 Zu den grundsätzlichen formellen und materiellen Rechtmäßigkeitskriterien eines Planfeststellungsbeschlusses siehe **Neumann, Werner (2014)**. In: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.). Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 8. Auflage 2014. München: C. H. Beck. § 74 Rn. 32.

nach der Zulässigkeit des konkreten Vorhabens von Bedeutung sind, im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens und unter Berücksichtigung der für und gegen das konkrete Vorhaben streitenden Argumente geprüft werden (**Konzentrationswirkung**). Auch werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Vorhabenträger und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (**Gestaltungswirkung**). Die Frage der Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses ist im **verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren** überprüfbar, welches nach Erlass des konkreten Planfeststellungsbeschlusses unter bestimmten Voraussetzungen angestrebt werden kann. Wird ein Planfeststellungsbeschluss jedoch unanfechtbar, sind nach § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen (**Duldungswirkung**).⁵

Die Realisierung von planfestgestellten bundesfernstraßenrechtlichen Ausbauvorhaben setzt regelmäßig die Inanspruchnahme von Grundstücken voraus, die unter Umständen nicht im Eigentum des Trägers der Straßenbaulast stehen. Der Planfeststellungsbeschluss selbst führt jedoch **keine unmittelbaren privatrechtlichen Veränderungen** herbei. Insbesondere lässt er das Eigentum an und die Verfügungsbefugnis über die Grundstücke unberührt, die für das Vorhaben benötigt werden.⁶ Die Ausführung eines planfestgestellten bundesfernstraßenrechtlichen Ausbauvorhabens, die die Inanspruchnahme fremder Grundstücke voraussetzt, steht folglich unter dem Vorbehalt, dass der Realisierung des Vorhabens entgegenstehende private Rechte durch **Vereinbarung** mit deren Inhaber **oder** im **Enteignungsverfahren** beseitigt werden.⁷

2.2. Vorzeitige Besitzeinweisung nach § 18f Bundesfernstraßengesetz

In diesem Zusammenhang ist das Rechtsinstitut der **vorzeitigen Besitzeinweisung** zu sehen, das für den Bundesfernstraßenbau in **§ 18f FStrG** geregelt ist.⁸

Die Durchführung eines Enteignungsverfahrens kann unter Umständen sehr zeitaufwändig und langwierig sein.⁹ Insofern dient die vorzeitige Besitzeinweisung nach § 18f FStrG als Eilverfahren der beschleunigten Durchführung eines Enteignungsvorhabens, indem sie dem Träger eines eil-

5 Umfassend dazu **Neumann, Werner (2014)**. A. a. O. (Fn. 4). § 75 Rn. 1 ff.

6 **Neumann, Werner (2014)**. A. a. O. (Fn. 4). § 75 Rn. 26.

7 Dazu **Neumann, Werner (2014)**. A. a. O. (Fn. 4). § 75 Rn. 26 mit weiteren Nachweisen.

8 Die vorzeitige Besitzeinweisung im Bereich der Bundesfernstraßen wird ausschließlich durch § 18f FStrG geregelt. Eventuell bestehende Regelungen der Bundesländer treten dahinter zurück. So **Oberverwaltungsgericht Münster (2014)**. Beschluss vom 15.12.2014. Az. 11 A 2763/13. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR). 28. Jahrgang (2015). München: C. H. Beck. S. 201; ebenso **Kromer, Michael/Müller, Hermann (2013)**. In: Müller, Hermann/Schulz, Gerhard (Hrsg.). Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar. 2. Auflage 2013. München: C. H. Beck. FStrG § 18f Rn. 4.

9 So **Scheidler, Alfred (2009)**. Die vorzeitige Besitzeinweisung für den Bundesfernstraßenbau. Umwelt- und Planungsrecht – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis (UPR). 29. Jahrgang (2009). München: Hüthig Jehle Rehm. S. 125.

bedürftigen Vorhabens bereits **vor Abschluss des förmlichen Enteignungsverfahrens** die **tatsächliche Verfügungsgewalt** über ein für die Realisierung des planfestgestellten Vorhabens erforderliches Grundstück verschafft.¹⁰

Die Voraussetzungen für den Erlass eines Beschlusses zur vorzeitigen Besitzeinweisung normiert § 18f Abs. 1 FStrG. Sie lauten:

- Vorliegen einer wirksamen vollziehbaren Zulassungsentscheidung (u. a. Planfeststellungsbeschluss),
- Sofortiger Baubeginn geboten,
- Weigerung des Rechteinhabers, Besitz unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen.

Wie sich aus § 18f Abs. 1 Satz 3 FStrG ergibt, bedarf es weiterer Voraussetzungen wie etwa eines vorausgehenden Enteignungsverfahrens für den Erlass eines Besitzeinweisungsbeschlusses nicht.¹¹

2.2.1. Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses als Voraussetzung für die vorzeitige Besitzeinweisung

Nach diesen Vorgaben darf folglich ein Beschluss zur vorzeitigen Besitzeinweisung insbesondere nur erlassen werden, wenn der das konkrete Vorhaben zulassende Planfeststellungsbeschluss wirksam¹² und vollziehbar ist.¹³

2.2.1.1. Vollziehbarkeit bei Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses

Vollziehbar ist der Planfeststellungsbeschluss, wenn er unanfechtbar geworden ist. Dies ist der Fall, wenn gegen ihn insgesamt kein Rechtsbehelf wie etwa eine verwaltungsgerichtliche Klage mehr anhängig ist und ein solcher von niemandem mehr erhoben werden kann.¹⁴

2.2.1.2. Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses trotz eingelegter Rechtsbehelfe

In diesem Zusammenhang ist aber auch die Regelung in § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG von Bedeutung. Danach hat die **Anfechtungsklage** gegen einen Planfeststellungsbeschluss für den Bau oder

10 **Scheidler, Alfred (2009)**. A. a. O. (Fn. 9).

11 So auch **Kromer, Michael/Müller, Hermann (2013)**. A. a. O. (Fn. 8). FStrG § 18f Rn. 11.

12 Zur Wirksamkeit vgl. **Kromer, Michael/Müller, Hermann (2013)**. A. a. O. (Fn. 8). FStrG § 18f Rn. 5.

13 Zu den übrigen Voraussetzungen vgl. **Kromer, Michael/Müller, Hermann (2013)**. A. a. O. (Fn. 8). FStrG § 18f Rn. 5 ff.

14 So **Neumann, Werner (2014)**. A. a. O. (Fn. 4). § 75 Rn. 95.

die Änderung einer Bundesfernstraße, für die nach dem **Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)**¹⁵ **vordringlicher Bedarf** festgestellt ist, **keine aufschiebende Wirkung**. Würde ein Planfeststellungsbeschluss ein solches Vorhaben betreffen und würde gegen diesen Planfeststellungsbeschluss Anfechtungsklage erhoben, dann wäre der Planfeststellungsbeschluss wegen § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG trotz eingelegten Rechtsbehelfs vollziehbar und die vorzeitige Besitzeinweisung könnte (bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen) ergehen.¹⁶ Die Nichtvollziehbarkeit eines solchen Planfeststellungsbeschlusses ergäbe sich in diesen Fällen nur, wenn ein Gericht entweder den Planfeststellungsbeschluss im Hauptsacheverfahren aufheben oder auf Antrag¹⁷ die aufschiebende Wirkung einer erhobenen Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 5 **Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)**¹⁸ anordnen würde.¹⁹

Handelte es sich in der Sache um ein bundesfernstraßenrechtliches Vorhaben, das **nicht im Bedarfsplan des FStrAbG** aufgenommen wurde, käme einer **Anfechtungsklage** nach § 80 Abs. 1 VwGO grundsätzlich **aufschiebende Wirkung** mit der Folge zu, dass in diesen Fällen die Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses gegeben wäre und ein Beschluss zur vorzeitigen Besitzeinweisung nicht ergehen könnte. Etwas anderes würde gelten, wenn die Planfeststellungsbehörde in diesen Fällen den Planfeststellungsbeschluss für sofort vollziehbar erklärte. Auch dann hätte die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung. Vielmehr müsste deren Wiederherstellung im einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO unter Berücksichtigung von § 17e Abs. 3 FStrG beantragt werden.

2.2.2. Wirkung des Beschlusses zur vorzeitigen Besitzeinweisung, Rechtsbehelfe

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, ist Ergebnis des nach den entsprechenden Vorgaben durchzuführenden Besitzeinweisungsverfahrens²⁰, dass die Enteignungsbehörde dem Antrag auf vorzeitige Besitzeinweisung entspricht und einen Beschluss über die Besitzeinweisung erlässt. Dabei hat die Behörde den Zeitpunkt zu bestimmen, in dem der Beschluss wirksam wird.²¹ Da durch die Besitzeinweisung kraft gesetzlicher Anordnung²² der Träger der Straßenbaulast zum

15 Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.01.2005, BGBl. I S. 201; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3354.

16 So **Scheidler, Alfred (2009)**. A. a. O. (Fn. 9). S. 128 f.

17 Die Vorgaben des § 17e Abs. 2 Satz 2 bis 4 FStrG wären zu beachten.

18 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991, BGBl. I S. 686; zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2016, BGBl. I S. 3106.

19 **Kromer, Michael/Müller, Hermann (2013)**. A. a. O. (Fn. 8). FStrG § 18f Rn. 5.

20 Dazu **Scheidler, Alfred (2009)**. A. a. O. (Fn. 9). S. 126 f.

21 § 18f Abs. 4 Satz 2 FStrG.

22 Siehe § 18f Abs. 4 Satz 4 FStrG.

Besitzer des entsprechenden Grundstücks wird, definiert der Zeitpunkt der Wirksamkeit den Moment, ab dem das Grundstück zur Realisierung des planfestgestellten bundesfernstraßenrechtlichen Ausbaivorhabens genutzt werden kann.²³

Gegen den Beschluss der vorzeitigen Besitzeinweisung kann Anfechtungsklage erhoben werden, der aber wegen § 18f Abs. 6a FStrG ebenfalls keine aufschiebende Wirkung zukommt. Soll der Vollzug des Beschlusses zur vorzeitigen Besitzeinweisung verhindert werden, müsste die Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) beantragt werden, wobei die Vorgaben des § 18f Abs. 6a FStrG zu beachten wären.

2.3. Fazit

Im Ergebnis lässt sich die Frage daher wie folgt beantworten: Mit dem Bau eines planfestgestellten Abschnitts einer Bundesautobahn, der die Inanspruchnahme von Grundstücken voraussetzt, über die der Träger der Straßenbaulast nicht verfügen kann bzw. die nicht in seinem Eigentum stehen, kann erst dann begonnen werden, wenn die entgegenstehenden Privatrechte Dritter entweder durch Vereinbarung oder durch ein Enteignungsverfahren beseitigt wurden. Kommt keine Vereinbarung zustande, bietet sich aus Sicht des Trägers der Straßenbaulast die vorzeitige Besitzeinweisung als Eilverfahren an, um die Verfügungsbefugnis über die entsprechenden Grundstücke zu erlangen. Voraussetzung für den Erlass eines Beschlusses zur vorzeitigen Besitzeinweisung ist dabei u. a., dass der Planfeststellungsbeschluss vollziehbar ist. Durch das Einlegen zulässiger und begründeter Rechtsbehelfe gegen den Planfeststellungsbeschluss ließe sich der Eintritt dieser Voraussetzung vorläufig verhindern. Im Übrigen können auch verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe gegen einen Beschluss zur vorzeitigen Besitzeinweisung eingelegt werden.

* * *