Kurzinformation
Aufschiebende Wirkung von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse

1. Planfeststellungsbeschluss Allgemeines

In den §§ 72-78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)[1] ist das Planfeststellungsverfahren gesetzlich geregelt. Bei einem Planfeststellungsverfahren handelt es sich um ein Genehmigungsverfahren für überörtliche Infrastruktureinrichtungen.[2] Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit eines solchen Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt.[3] Zumeist betrifft dies größere Bauvorhaben, wie z.B. den Bau einer Autobahn oder eines Flughafens, bei welchen weitreichende Interessenkonflikte auftreten können.[4]

Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist ein sog. Planfeststellungsbeschluss nach § 74 VwVfG, welcher das Vorhaben in seinen Einzelheiten regelt. Auf den Planfeststellungsbeschluss sind nach § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG die Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren (§§ 69 ff. VwVfG) anzuwenden; bei einem Planfeststellungsbeschluss handelt es sich daher um einen Verwaltungsakt.[5]

---

1 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist (VwVfG).

2 Kupfer in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, Vor § 72, Rn. 9.

3 Kämper in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), Beck-Online Kommentar (BeckOK) VwVfG, 56. Edition, Stand: 01.07.2022, § 72, Rn. 5.

4 Kupfer in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, Vor § 72, Rn. 9.

5 Kupfer in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, Vor § 72, Rn. 2; § 74, Rn. 9.

WD 7 - 3000 - 093/22 (6.12.2022) **© 2022 Deutscher Bundestag**

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.

2. Zur aufschiebenden Wirkung von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse im deutschen Verwaltungsrecht

Gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder gegen dessen Ablehnung kann verwaltungsgerichtliche Klage erhoben werden. Die Klage kann auf die vollständige oder teilweise Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses – Anfechtungsklage – oder auf die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses um weitere Regelungen – Verpflichtungsklage – gerichtet sein.[6]

Grundsätzlich gilt, dass Klagen gegen einen Verwaltungsakt gem. § 80 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)[7] automatisch sog. aufschiebende Wirkung entfalten. Dies meint, dass eine gerichtliche oder behördliche Entscheidung nicht vollzogen werden darf, bis über den Widerspruch bzw. die Klage entschieden worden ist (sog. Suspensiveffekt).[8] Wenn Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss erhoben wird, könnte dementsprechend die Gefahr bestehen, dass es aufgrund der aufschiebenden Wirkung des § 80 Abs. 1 VwGO bei der Realisierung von Bauvorhaben und größeren Infrastrukturprojekten zu Verzögerungen kommt.

Zur aufschiebenden Wirkung des § 80 Abs. 1 VwGO sei im Allgemeinen angemerkt, dass die Behörde bei Erlass eines Verwaltungsaktes – damit auch bei Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses – die Gelegenheit hat, die sofortige Vollziehung gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO besonders anzuordnen, wenn dies dem öffentlichen Interesse oder dem überwiegenden Interesse eines Beteiligten entspricht.[9] Diese Regelung stellt eine gesetzliche Ermächtigung der Verwaltung zur Überwindung der aufschiebenden Wirkung im Einzelfall dar.[10] Die Anordnung des Sofortvollzuges bedarf dann allerdings einer gesonderten Begründung, vgl. § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO.

Unter dem Aspekt der „Verfahrensbeschleunigung“ sind die zuständigen Behörden indes gerade im Bereich der Planfeststellung weitestgehend der Notwendigkeit entbunden worden, die sofortige Vollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung besonders anzuordnen und zu begründen, da mittlerweile umfassend von den Regelungen des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 3a VwGO Gebrauch gemacht worden ist.[11] Gem. § 80 Abs. 2 Nr. 3, 3a VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung nämlich, in durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), sowie für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die die Zulassung von Vorhaben betreffend Bundesverkehrswege und Mobilfunknetze zum Gegenstand haben und

---

6 Kupfer in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, § 74, Rn. 39.

7 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1325) geändert worden ist (VwGO).

8 siehe hierzu ausführlich: Koehl, Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage, Juristische Arbeitsblätter (JA) 2016, 610-618.

9 vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 17. März 2020 – 3 VR 1/19, NVwZ 2020, 1051-1054.

10 Schoch in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, § 80, Rn. 196.

11 Schoch in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, § 80, Rn. 165.

die nicht unter Nummer 3 fallen (§ 80 Abs. 2 Nr. 3a VwGO). Von dieser Möglichkeit des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung wird vielfach Gebrauch gemacht.[12] So bestimmt z.B. § 212a BauGB, als einer der in der Praxis häufigsten Fälle, dass Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen eine bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens keine aufschiebende Wirkung haben.[13] Aber auch beispielsweise im Aufenthaltsrecht entfalten Rechtsbehelfe nach § 84 Abs. 1 AufenthG grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung.

Gerade Planfeststellungsverfahren sind regelmäßig durch Bundes- oder Landesgesetz spezialgesetzlich geregelt. So lassen sich die Anwendungsfälle der Planfeststellung nicht der VwVfG entnehmen; sie ergeben sich aus den konkreten Vorschriften der jeweiligen Fachplanungsgesetze.[14] Wenn für ein Vorhaben in einem Fachplanungsgesetz ein Planfeststellungsvorbehalt angeordnet ist, kommen nach § 72 Abs. 1 VwVfG die §§ 73 bis 78 VwVfG nur dann zur Anwendung, soweit sich aus dem jeweiligen Fachplanungsgesetz nichts Abweichendes ergibt; das VwVfG fungiert lediglich als Auffangordnung.[15]

Entsprechend existiert eine Vielzahl an Fachgesetzen,[16] in denen vorrangig geltende Verfahrensvorschriften enthalten sind.[17] Ebendiese Fachgesetze normieren zumeist ausdrücklich, dass eine Anfechtungsklage gerade keine aufschiebende Wirkung entfaltet, mit der Folge, dass in den meisten Fällen bei Klagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss die aufschiebende Wirkung gem. § 80 Abs. 2 Nr. 3, 3a VwGO i.V.m. dem jeweiligen Fachgesetz entfällt.

Dies ist beispielsweise bei folgenden Planfeststellungsverfahren der Fall:

- Bundesfernstraßengesetz – § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG: „Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt ist, hat keine aufschiebende Wirkung.“
- Allgemeines Eisenbahngesetz – § 18e Abs. 2 S. 1 AEG: „Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, für die nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt ist, hat keine aufschiebende Wirkung.“

12 Redeker/Kothe/von Nicolai in: Redeker/von Oertzen (Hrsg.), VwGO Kommentar, 17. Aufl. 2022, § 80, Rn. 18.

13 Koehl, Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage, JA 2016, 610 (614).

14 Kämper in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 56. Edition, Stand: 01.07.2022, § 72, Vor Rn. 1.

15 Kupfer in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, Vor § 72, Rn. 53.

16 vgl. z.B. §§ 17 ff. Bundesfernstraßengesetz (FStrG); §§ 18 ff. Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG); §§ 28 ff. Personenbeförderungsgesetz (PBefG); §§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz (LuftVG); §§ 43 ff. Energiewirtschaftsgesetz (EnWG); §§ 35 ff. Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG); §§ 14 ff. Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG); §§ 22. Berliner Straßengesetz (BerlStrG).

17 Kämper in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 56. Edition, Stand: 01.07.2022, § 72, vor Rn. 1.

- Luftverkehrsgesetz – § 10 Abs. 4 S. 1 LuftVG: „Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Flughäfen oder Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich hat keine aufschiebende Wirkung."
- Bundeswasserstraßengesetz – § 14e Abs. 2 S. 1 WaStrG: „Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Neubau oder Ausbau der in Anlage 2 genannten Bundeswasserstraßen hat keine aufschiebende Wirkung."
- Personenbeförderungsgesetz – § 29 Abs. 6 S. 2 PBefG: „Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Betriebsanlagen für Straßenbahnen hat keine aufschiebende Wirkung."
- Energiewirtschaftsgesetz – § 43e EnWG Abs. 1 S. 1: „Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung."

Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse entfalten aufgrund der umfangreichen spezialgesetzlichen Regelungen mithin in den allermeisten Fällen keine aufschiebende Wirkung.[18] In der Praxis ist der automatisch eintretende Suspensiveffekt von Rechtsbehelfen nach § 80 Abs. 1 VwGO im Bereich des Planfeststellungsverfahrens eher nur noch von theoretischer Natur.[19]

In Bezug auf die Regelungen der Fachgesetzte sei allerdings anzumerken, dass der Entfall der aufschiebenden Wirkung in einigen Fällen an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist. So muss bei manchen Planfeststellungsbeschlüssen „vordringlicher Bedarf" festgestellt worden sein, damit die aufschiebende Wirkung entfällt (vgl. § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG, § 18e Abs. 2 S. 1 AEG). Eine aufschiebende Wirkung von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse kann insofern dann bestehen, wenn diese Voraussetzungen im Einzelfall nicht vorliegen, namentlich wenn beim Bau von Bundesfernstraßen oder bei Schienenverkehrsarbeiten, für das Bauvorhaben kein „vordringlicher Bedarf" festgestellt worden ist.[20]

Zudem sei darauf hingewiesen, dass in allen Fällen natürlich immer die Möglichkeit besteht, dass das Gericht im Einzelfall auf Antrag die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss i.S.d. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO anordnet.[21] So wurde beispielsweise die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss

18 vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 28.10.2020 – 7 VR 3/20, BeckRS 2020, 31946; BVerwG, Beschluss vom 19.12.2019 – 7 VR 6/19, Beck-Rechtsprechung (BeckRS) 2019, 34368; BVerwG, Beschluss vom 24.05.2012 – 7 VR 4/12, Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER) 2012, 417-420; BVerwG, Beschluss vom 14.04.2005 – 4 VR 1005/04, NVwZ 2005, 689-690.

19 Schoch in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO Kommentar, Stand: 2. EL April 2022, § 80, Rn. 62.

20 vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 17. März 2020 – 3 VR 1/19, NVwZ 2020, 1051-1054; BVerwG, Beschluss vom 30.08.2012 – 7 VR 6/12, NVwZ 2013, 85-86; OVG Hamburg, Beschluss vom 15.06.2011 – 5 Es 1/11.P, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 2011, 854-855.

21 vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 31.03.2011 – 9 VR 2/11, NVwZ 2011, 820-821; BVerwG, Beschluss vom 22.09.2010 – 9 VR 2/10; BVerwG, Beschluss vom 20.05.2008 – 9 VR 10/08.

gerichtlich angeordnet, da es an einem aktuellen öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung fehlte,[22] oder aber in einem anderen Fall, aufgrund dessen, dass im Hauptsacheverfahren eine Vielzahl zum Teil schwieriger Tatsachen- und Rechtsfragen zu klären war.[23]

***

22 BVerwG, Beschluss vom 31.03.2011 – 9 VR 2/11, NVwZ 2011, 820-821.

23 BVerwG, Beschluss vom 20.05.2008 – 9 VR 10/08.