



02.01.2017

## Wichtige neue Entscheidung

### Fachplanungsrecht: Erstinstanzliches Gericht für Streitigkeiten über Rastanlagen an Bundesautobahnen

§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, § 17e Abs. 1 FStrG, Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG

Fernstraßenrechtliche Planfeststellung (Erweiterung einer Tank- und Rastanlage)  
Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (verneint)

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 05.12.2016, Az. 8 A 16.40019*

#### Leitsatz:

Rastanlagen an Bundesautobahnen fallen in der Regel nicht unter § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Abs. 1 FStrG (erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für bestimmte gelistete Fernstraßen).

#### Hinweise:

Der Beschluss betrifft die Frage, ob für Streitigkeiten betreffend die Erweiterung einer Tank- und Rastanlage (hier: Anlage Steigerwald), die an einem Autobahnabschnitt liegt, der in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG aufgeführt ist (hier: A3 Hösbach-Erlangen), erstinstanzlich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) oder das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zuständig, ist.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

Der BayVGH verneint eine Zuständigkeit des BVerwG aus § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO. Die Erweiterung der Tank- und Rastanlage falle nicht unter das „Vorhaben“ „A 3 Hösbach-Erlangen“ (vgl. § 17e Abs. 1 FStrG i.V.m. lfd. Nr. 6 der Anlage hierzu). Der BayVGH folgert dies

- aus einer einschränkenden Auslegung des Vorhabensbegriffs, der hier nur die „Fahrbahnerweiterung“ auf sechs Fahrstreifen, nicht jedoch die Bekämpfung eines defizitären Stellplatzangebotes umfasse (BA Rn. 7 f., 14), und bei dem die Planrechtfertigung nicht mit den besonderen Anforderungen für eine Zuständigkeitsverlagerung auf das BVerwG gleichgesetzt werden dürfe (BA Rn. 16), sowie
- einer auch verfassungsrechtlich gebotenen engen Auslegung der ausnahmsweisen Übertragung der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit an das BVerwG (BA Rn. 9 bis 13).

Seine eigene Zuständigkeit folgert der BayVGH aus § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8, Satz 2 VwGO, § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG (betreffend die Anlage nicht bewachter Stellplätze) und Nr. 5 FStrG (betreffend die Änderung der Rastanlage selbst) (BA Rn. 18).

Zu beachten ist allerdings, dass Gegenstand der Planfeststellung nur der – isolierte – Ausbau der Tank- und Rastanlage war (BA Rn. 17). Wird der Ausbau einer Tank- und Rastanlage bzw. PWC-Anlage (Parkplatz mit WC) demgegenüber in einem einheitlichen Planfeststellungsbeschluss zusammen mit dem „eigentlichen“ Autobahnausbau (Fahrstreifenenerweiterung) mitgeregelt, erstreckt sich die Zuständigkeit des BVerwG nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO auch auf die (vom Planfeststellungsbeschluss mit umfasste) Tank- und Rastanlage bzw. PWC-Anlage.

Deshalb konnte das BVerwG im Urteil vom 25.03.2015, Az. 9 A 1/14, juris (ebenfalls als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlicht), auch seine Zuständigkeit für die PWC-Anlage Heuchelheim-Nord zu Grunde legen. Deren Errichtung war in einem Planfeststellungsbeschluss zum sechsstreifigen Ausbau der A 3 in einem Abschnitt (Aschbach-Schlüsselfeld) mitgeregelt, der von § 17e Abs. 1 FStrG i.V.m. lfd. Nr. 6 der Anlage (Hösbach-Erlangen) umfasst war.

8 A 16.40019

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

fernstraßenrechtlicher Planfeststellung (A 3, Tank- und Rastanlage S\*\*\*\*\*)

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,  
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Allesch,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Löffelbein,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Käß

ohne mündliche Verhandlung am **5. Dezember 2016**  
folgenden

## **Beschluss:**

- I. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ist für die Entscheidung des Rechtsstreits sachlich zuständig.
- II. Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

## **Gründe:**

### I.

- 1 Der Kläger wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Mittelfranken vom 29. Februar 2016 für die Erweiterung der Verkehrsflächen der Tank- und Rastanlage Steigerwald an der BAB A 3. Er hat Bedenken gegen die Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs geäußert: Die Bundesautobahn A 3, Hösbach – Erlangen, sei in der Anlage zu § 17e Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) unter Nummer 6 als Bundesfernstraße mit erstinstanzlicher Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts aufgelistet. Zu den erfassten Vorhaben im Sinn des § 17 Satz 1 FStrG zähle nicht nur der Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen, sondern auch von Nebenbetrieben im Sinn des § 15 Abs. 1 FStrG. Daher erstrecke sich die in § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Abs. 1 FStrG geregelte erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auch auf Planfeststellungsbeschlüsse für deren Erweiterung.
- 2 Der Beklagte hält die Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für eröffnet. Der Begriff der „notwendigen Anlagen“ im Sinn der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG könne nicht aus dem Katalog der Bestandteile der Bundesfernstraßen in § 1 Abs. 4 FStrG erschlossen werden. Der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts liege ein besonderer Beschleunigungsgedanke zugrunde, der dem streitgegenständlichen Vorhaben nicht innewohne, auch wenn die Planrechtfertigung gegeben und der Ausbau der Tank- und Rastanlage dringend erforderlich sei. Das streitbefangene Vorhaben werde – anders als der sechsstreifige Ausbau der BAB A3 als solcher – auch nicht vom geltenden Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen erfasst.

## II.

- 3 Die Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für die Entscheidung des Rechtsstreits ergibt sich aus § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8, Satz 2 VwGO. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO ausnahmsweise zur erst- und letztinstanzlichen Entscheidung berufen.
- 4 1. Nach § 17e Abs. 1 FStrG gilt die Zuweisung des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO für Vorhaben im Sinn des § 17 Satz 1 FStrG, soweit diese Vorhaben Bundesfernstraßen betreffen, die aus den unter Ziffern 1 bis 5 genannten Gründen, nämlich wegen (1.) der Herstellung der Deutschen Einheit, (2.) der Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die Europäische Union, (3.) der Verbesserung der Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen, (4.) ihres sonstigen internationalen Bezuges oder (5.) der besonderen Funktion zur Beseitigung schwerwiegender Verkehrsengpässe in der Anlage aufgeführt sind. Die Vorbemerkung zu dieser Anlage bestimmt, dass zu den Bundesfernstraßen auch die für ihren Betrieb notwendigen Anlagen gehören.
- 5 Das streitgegenständliche Vorhaben selbst, die Erweiterung der Verkehrsfläche auf beiden Seiten der Tank- und Rastanlage Steigerwald an der BAB A 3, einschließlich des Neubaus einer Tankstelle, wird weder in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG aufgeführt (1.1) noch hat es eine notwendige Anlage im Sinn der Vorbemerkung zum Gegenstand (1.2). Ebenso wenig wird es von einer Planfeststellung, für die eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts eröffnet ist, mitumfasst (1.3).
- 6 1.1 Das in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG unter Nummer 6 aufgeführte Vorhaben „A 3 Hösbach – Erlangen“ bezeichnet das streitgegenständliche Einzelprojekt nicht, auch wenn es an diesem Fernstraßenabschnitt verwirklicht wird.
- 7 1.1.1 Ausweislich des Sprachgebrauchs, wie er dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zugrunde liegt (vgl. Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG i.d.F. vom 20.1.2005, BGBl I S. 201) und wie ihn im Übrigen auch der Gesetzgeber vor Augen hatte (vgl. die Entschlüsse des Deutschen Bundestags, BR-Drs. 764/06 S. 4), ist darunter die Fahrbahnerweiterung der BAB A 3 zwischen den Knotenpunkten Hösbach und Erlangen zu verstehen. Der Ausbau von Verkehrsflächen einer Tank- und Rastanlage einer Bundesautobahn wird dagegen vom Bedarfsplan weder ausdrücklich aufgelistet (ebenso wenig wie von der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG) noch mit erfasst (vgl. VGH BW, U.v. 7.8.2012 – 5 S 1749/11 – juris Rn. 33; zustimmend BVerwG, U.v. 25.3.2015 – 9 A 1/14 – NVwZ 2015, 1218 Rn. 23).

- 8 Aus der Einschränkung in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG, wonach zu den Bundesfernstraßen (nur) die für ihren Betrieb notwendigen Anlagen gehören, folgt, dass die Begrifflichkeiten – entgegen der klägerischen Auffassung – nicht über die Bestimmungen des § 1 Abs. 4 FStrG erschlossen werden können, die keine entsprechenden Definitionen enthalten. Dies wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt: In der Vorbemerkung zur Anlage zu § 14e Abs. 1 WaStrG (die die Bundeswasserstraßen mit erstinstanzlicher Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auflistet) war im Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/54, S. 14) zunächst ebenfalls eine wortgleiche Einschränkung vorgesehen, wonach zu den Bundeswasserstraßen auch die für ihren Betrieb notwendigen Anlagen gehören. Diese wurde im Gesetzgebungsverfahren unter Hinweis darauf gestrichen, dass § 1 Abs. 4 WaStrG bereits ausführlich regelt, was zu den Wasserstraßen gehört (BT-Drs. 16/3158, S. 10, 42). Die gleichlautende Formulierung in der Vorbemerkung zur Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG wurde – ungeachtet der Bestimmung in § 1 Abs. 4 FStrG – demgegenüber Gesetz.
- 9 1.1.2 Hinzu kommt, dass die Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeit auf das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Abs. 1 FStrG als Ausnahmeregelung nicht nur aus allgemeinen Grundsätzen heraus (vgl. BVerwG, B.v. 12.12.2002 – 3 A 1.02 – BVerwGE 117, 244/247), sondern auch aus verfassungsrechtlichen Gründen eng auszulegen ist. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes gebietet, dass die obersten Gerichtshöfe grundsätzlich als Rechtsmittelgerichte letzter Instanz errichtet werden müssen (BVerfG, B.v. 10.6.1958 – 2 BvF 1/56 – BVerfGE 8, 174/180 f.; BVerwG, U.v. 9.7.2008 – 9 A 14/07 – BVerwGE 131, 274 Rn. 31 m.w.N.). Ihnen kann nur ausnahmsweise – aus sachlich einleuchtenden Gründen – eine erstinstanzielle Zuständigkeit eröffnet werden, wobei der Gesetzgeber gewisse Gestaltungsspielräume besitzt (BVerwG, U.v. 9.7.2008 – 9 A 14/07 – BVerwGE 131, 274 Rn. 31 f. m.w.N.; U.v. 10.2.2016 – 9 A 1/15 – NVwZ 2016, 1252 Rn. 9). Wenn er sich allerdings dazu entscheidet, Rechtsstreitigkeiten unter Auflistung konkreter Infrastrukturvorhaben einem obersten Gerichtshof zuzuweisen – wie dies im Rahmen des § 17e Abs. 1 FStrG geschehen ist – muss jedes Einzelprojekt den Anforderungen eines sachlichen Grundes genügen (BVerwG U.v. 9.7.2008 – 9 A 14/07 – BVerwGE 131, 274 Rn. 33). Dies gilt vor allem dann, wenn die Auswahlkriterien, wie in § 17e Abs. 1 Nr. 1 bis 5 FStrG, ausdrücklich gesetzlich normiert sind.
- 10 Nach dem Willen des Gesetzgebers liegt eine enge Auslegung ebenfalls nahe, nicht zuletzt auch aus verfassungs- und rechtspolitischen Gründen. Der Deutsche Bundestag ist – ausweislich der zusammen mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Pla-

nungsverfahren für Infrastrukturvorhaben verabschiedeten Entschlüssen (BR-Drs. 764/06 S. 3 f.) – davon ausgegangen, dass sich die Konzentration der gerichtlichen Überprüfung auf das Bundesverwaltungsgericht für Verkehrsvorhaben nicht allein mit der Verkürzung des Zeitraums der gerichtlichen Überprüfung begründen lässt. Hinzutreten muss vielmehr eine Sondersituation. Dazu wurde erläutert, dass die Rechtfertigung beim Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz von vornherein projektbezogen – unter Beachtung der gesetzlich festgeschriebenen Auswahlkriterien – erfolgt sei, also zeitlich und sachlich begrenzt, und dass sich die aufgenommenen Fernstraßenvorhaben durch ihre Einstufung in die Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf (VB)“ auszeichneten, wobei Abweichungen allein aus Gründen des Lückenschlusses aufgenommen worden seien (BR-Drs. 764/06 S. 4).

- 11 Diesen Maßstäben entsprechend, wurde der Fernstraßenabschnitt „A 3 Hösbach – Erlangen“ wegen der besonderen Funktion zur Beseitigung schwerwiegender Verkehrsengepässe in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG aufgelistet. Aus dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben geht hervor, dass die Zuständigkeitsverlagerung in Bezug auf die laufende Nummer 7 (BAB A 3 Hösbach – Erlangen, nunmehr laufende Nummer 6) mit der Engpassbeseitigung – und damit mit einem Fall des § 17e Abs. 1 Nr. 5 FStrG – gerechtfertigt wurde, angesichts einer durchschnittlichen Verkehrsstärke von mehr als 65.000 Kraftfahrzeugen pro Tag (BT-Drs. 16/54 S. 34 f.). Dies spricht ebenfalls für ein enges, nur auf den mehrstreifigen Ausbau der Bundesautobahn bezogenes Verständnis des in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG unter Nummer 6 bezeichneten Vorhabens.
- 12 1.2 Die streitgegenständliche Erweiterung der Verkehrsflächen der Rastanlage Steigerwald hat auch keine für den Betrieb notwendige Anlage (im Sinn der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG) zum Gegenstand.
- 13 1.2.1 Dabei bedarf es keiner abschließenden Entscheidung darüber, welche Vorhaben von dieser Alternative im Einzelnen erfasst werden. Jedenfalls ergibt sich aus den dargelegten Maßstäben (vgl. oben 1.1), dass auch das Tatbestandsmerkmal der Notwendigkeit eng auszulegen ist. Für derartige Anlagen muss, zumindest wenn es sich um ein selbständiges Einzelprojekt handelt, nach den gesetzlich in § 17e Abs. 1 Nr. 1 bis 5 FStrG festgeschriebenen Kriterien ebenfalls eine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Zuständigkeitsverlagerung vorliegen (vgl. BVerwG U.v. 9.7.2008 – 9 A 14/07 – BVerwGE 131, 274 Rn. 33). Es besteht daher keine dem § 48 Abs. 1 Satz 2 VwGO vergleichbare Regelung, wonach sich die Sonderzuweisung auch auf Streitigkeiten über Genehmigungen erstreckt, die (lediglich)

Nebeneinrichtungen betreffen, wenn diese in einem räumlichen und betrieblichen Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen, wodurch auch Streitigkeiten erfasst werden, die ausschließlich eine solche Nebenanlage zum Gegenstand haben (vgl. BVerwG, B.v. 16.7.2008 – 9 A 21/08 – NVwZ 2009, 189 Rn. 10; OVG RhPf, U.v. 1.3.2011 – 8 C 11052/10 – DVBl 2011, 567 Rn. 16). Dass von vornherein ein enges Verständnis der Begrifflichkeiten zugrunde lag, bestätigt auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, wo die Voraussetzung der Notwendigkeit für den Betrieb von Verkehrswegen – im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsverlagerung auf das Bundesverwaltungsgericht – eingeführt wurde. Als Beispiele werden – für den Bereich der Bundesschienenwege – die Anlagen für die Stromzufuhr, die für die Elektrifizierung von Eisenbahnanlagen erforderlich sind, genannt (BR-Drs. 303/91, S. 17) und damit denkbar enge Anwendungsfälle.

- 14 1.2.2 Gegen die Einbeziehung der streitgegenständlichen Erweiterung der Rastanlage Steigerwald in den Anwendungsbereich des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO spricht vor allem, dass die Voraussetzung des § 17e Abs. 1 Nr. 5 FStrG und damit die aus grundgesetzlicher Sicht bei jedem Einzelprojekt erforderliche Rechtfertigung für die Zuständigkeitsverlagerung nicht gegeben wäre. Die konkrete Planfeststellung bezweckt (lediglich) die Bekämpfung eines defizitären Stellplatzangebots (s. Planfeststellungsbeschluss vom 29.2.2016, S. 28 ff.), nicht dagegen die Beseitigung schwerwiegender Verkehrsengpässe im Sinn dieser Ausnahmebestimmung, was von den Beteiligten auch nicht geltend gemacht wird. Es ist im Übrigen auch nicht ersichtlich, dass ein anderes Kriterium des § 17e Abs. 1 Nr. 1 bis 5 FStrG erfüllt sein könnte.
- 15 Der Beklagte hat zudem ausgeführt, dass das Vorhaben – ungeachtet der im Rahmen der Planrechtfertigung zu prüfenden Erforderlichkeit – keine besondere Eilbedürftigkeit aufweist, die eine Konzentration der gerichtlichen Überprüfung auf das Bundesverwaltungsgericht rechtfertigen würde. Es wurde als solches nicht einmal in den Bedarfsplan aufgenommen (vgl. Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG i.d.F. vom 20.1.2005, BGBl I S. 201, und oben) und erfüllt daher weder die vom Deutschen Bundestag vorausgesetzte Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf“ noch handelt es sich um ein Projekt des weiteren Bedarfs, das nach dem Willen des Gesetzgebers aus Gründen des Lückenschlusses in die Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG aufgenommen werden könnte (vgl. BR-Drs. 764/06 S. 3 f.).
- 16 In diesem Zusammenhang kann dahinstehen, ob die Planrechtfertigung gegeben ist, der grundsätzlich jede Planfeststellung bedarf (grundlegend dazu BVerwG, U.v. 14.2.1975 – IV C 21.74 – BVerwGE 48, 56/60), weil diese aus den dargelegten Über-

legungen heraus nicht mit den besonderen Anforderungen für eine Zuständigkeitsverlagerung auf das Bundesverwaltungsgericht gleichgesetzt werden kann. Daher genügt es auch nicht, wenn ein Einzelprojekt generellen Zielsetzungen des Bundesfernstraßengesetzes entsprechen und in einem Funktionszusammenhang mit dem Ausbau einer Bundesfernstraße – hier etwa der BAB A 3 – stehen mag. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, dass eine Rastanlage mit ihren Verkehrsflächen gemäß § 1 Abs. 4 FStrG Bestandteil der Bundesautobahn ist, weil für die Rechtfertigung der Ausnahmezuständigkeit auf das konkrete Vorhaben abgestellt werden muss.

- 17 1.3 Der Plan für das streitgegenständliche Projekt wurde auch getrennt vom sechsstreifigen Ausbau der BAB A 3 im Abschnitt östlich Schlüsselfeld bis östlich AS Höchststadt-Nord (Planfeststellungsbeschluss vom 16.9.2015) festgestellt. Der vorliegende Rechtsstreit betrifft dieses Planfeststellungsverfahren nicht. Es liegt auch kein Fall des Art. 78 BayVwVfG vor, in dem für mehrere Vorhaben nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist (vgl. zur Zuständigkeitskonzentration in diesen Konstellationen BVerwG, U.v. 18.7.2013 – 7 A 4/12 – BVerwGE 147, 184 Rn. 21).
- 18 2. Die Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8, Satz 2 VwGO ist gegeben. Das Vorhaben hat die Änderung von Teilen einer Bundesfernstraße zum Gegenstand. Dies gilt sowohl für nicht bewachte Parkplätze einer Rastanlage, die zu den sonstigen Straßenbestandteilen gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG zählen (BVerwG, U.v. 25.3.2015 – 9 A 1/14 – NVwZ 2015, 1218 Rn. 23; VGH BW, U.v. 7.8.2012 – 5 S 1749/11 – juris Rn. 34 f.), als auch für die Änderung einer Rastanlage selbst (vgl. Planfeststellungsbeschluss vom 29.2.2016, S. 15), die als Nebenbetrieb von § 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG erfasst wird.
- 19 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 83 Satz 2 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 3 GVG).