

Planung und Genehmigung von Deponien am Beispiel einer DK I-Deponie für mineralische Abfälle in Mecklenburg-Vorpommern

Peter Kersandt

1.	Planrechtfertigung oder <i>Bedarfsnachweis</i> ?	436
1.1.	Anforderungen in der Genehmigungspraxis in Mecklenburg-Vorpommern	436
1.2.	Deponie-/Bedarfssituation in den Bundesländern.....	438
1.3.	Rechtliche Anforderungen an die Planrechtfertigung.....	438
1.3.1.	Rechtsprechung: <i>vernünftigerweise geboten</i>	439
1.3.2.	<i>Notwendigkeit</i> im Sinne der Deponieverordnung	440
2.	Gesicherte Erschließung: (K)ein Weg zur Deponie?.....	441
2.1.	Anforderungen der Rechtsprechung an die Erschließung	441
2.2.	Rechtsschutz des Vorhabenträgers gegen straßenrechtliche Maßnahmen	441
2.2.1.	Einziehung der Erschließungsstraße	442
2.2.2.	Umstufung der Erschließungsstraße in eine niedrigere Straßenklasse.....	442
3.	Gerichtliche Überprüfung im Eilverfahren: <i>folgenorientierte Interessenabwägung</i>	443
4.	Zusammenfassung	445

Der Planungsprozess für eine Deponie von der Standortsuche bis zur Erstellung und Einreichung der Antragsunterlagen sowie das sich daran anschließende Zulassungsverfahren, das für Deponien der Deponiekategorie I regelmäßig ein Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung ist (vgl. § 35 Abs. 2 KrWG¹), nehmen oft mindestens fünf, teilweise bis zu zehn Jahre in Anspruch.

Ein wesentlicher Grund für die lange Verfahrensdauer ist, dass im Planfeststellungsverfahren alle vom Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange, insbesondere die Umweltauswirkungen, ermittelt, bewertet sowie mit- und gegeneinander abgewogen werden müssen. Praktisch bedeutet dies die Begutachtung von Schall- und Staubimmissionen, Untersuchungen zum Natur- und Artenschutz, die Beschaffung der notwendigen Flächen, die Sicherung der verkehrsmäßigen Erschließung usw.

¹ Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 04.04.2016 (BGBl. I S. 569)

Im Falle der DK I-Deponie eines privaten Entsorgungsträgers, die im Ostteil von Mecklenburg-Vorpommern für die Ablagerung von mineralischen Abfällen errichtet werden soll und Anlass für diesen Beitrag ist, stellt sich der bisherige Verlauf des Planfeststellungsverfahrens wie folgt dar:

- 2009: Einreichung der Scoping-Unterlagen;
- 2010: Scoping-Termin;
- 2011: Antragstellung und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange;
- Januar und Juli 2012: Forderung nach Überarbeitung des *Bedarfsnachweises*;
- 2013: Auslegung der Antragsunterlagen;
- Mai 2014: ergänzende Auslegung der Antragsunterlagen in zwei Nachbargemeinden;
- Juni 2014: erster Erörterungstermin;
- September/Oktober 2015: Einreichung ergänzender Unterlagen im Ergebnis des Erörterungstermins (u.a. Staubprognose, Schallprognose, FFH-Verträglichkeitsprüfung);
- zwischenzeitlich weitere Nachweise und Stellungnahmen zum *Bedarf*;
- Januar 2016: Auslegung der ergänzenden Unterlagen;
- Oktober 2016: zweiter Erörterungstermin;
- April 2017: Einreichung ergänzender Unterlagen zu Nachforderungen der Behörden und Anträgen von Einwendern im zweiten Erörterungstermin.

Nach Klärung noch offener Erschließungsfragen soll das Verfahren nun – sieben Jahre nach dem Scoping-Termin und sechs Jahre nach Antragstellung – zum Abschluss gebracht werden. Im Falle des Erlasses des beantragten Planfeststellungsbeschlusses ist mit Rechtsbehelfen von Einwendern (Nachbarn, Gemeinden, Umweltverbänden) zu rechnen.

1. Planrechtfertigung oder *Bedarfsnachweis*?

1.1. Anforderungen in der Genehmigungspraxis in Mecklenburg-Vorpommern

Das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern nahm das laufende Planfeststellungsverfahren für die DK I-Deponie im Ostteil des Landes zum Anlass für einen neuen Erlass zur Prüfung des *Bedarfsnachweises*.² Dieser Erlass verlangt von der Planfeststellungsbehörde bzw. der zuständigen Fachbehörde die Prüfung folgender Punkte:

² *Prüfung des abfallwirtschaftlichen Bedarfs in Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach § 35 Absatz 2 und 3 KrWG in Verbindung mit § 19 Absatz 1 Nummer 4 der DepV*, Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern vom 30.06.2014

- ob die gemeldeten Abfälle ggf. Gegenstand von bestätigten Bedarfsgründen anderer Deponien waren oder gegenwärtig Gegenstand anderer abfallrechtlicher Zulassungsverfahren sind,
- ob mit dem dargestellten Aufkommen von Abfällen zur Beseitigung im Land bzw. regional gerechnet werden kann,
- ob für den Antragsteller künftig Zugriffsmöglichkeiten auf die benannten Abfälle bestehen können,
- ob die benannten Abfälle zur Ablagerung auf der beantragten Deponie stofflich geeignet sein können,
- ob unter Beachtung der Abfallhierarchie eine vorrangige Verwertung der Abfälle längerfristig möglich und zumutbar ist,
- ob für die gemeldeten Abfälle keine anderweitigen zumutbaren Beseitigungsmöglichkeiten, insbesondere auf schon vorhandenen Deponien im Land, längerfristig zur Verfügung stehen.

Nach diesem Verständnis ist in den Antragsunterlagen ein Bedarfsnachweis durch Vorlage von Entsorgungsverträgen, zumindest Absichtserklärungen zu erbringen, genau bestimmte Mengen von Abfällen auf der geplanten Deponie ablagern zu wollen.

Dabei belässt es der Erlass aus Mecklenburg-Vorpommern aber nicht. Er fordert außerdem, dass die Abfälle unabhängig von der konkreten Marktsituation längerfristig zur Verfügung stehen, und verlangt jeweils eine erneute Bedarfsprüfung, wenn im Verfahren neue Tatsachen zu Tage treten, z.B. einzelne Mengen, Lieferanten usw. wegfallen. Dies führt praktisch zu einem umfassenden Ermittlungsauftrag für die den Bedarf prüfende Fach- und die Planfeststellungsbehörde und entsprechenden Forderungen an den Antragsteller, Verträge, Anfragen, Zusagen usw. vorzulegen und im Laufe des langen Verfahrens ständig zu aktualisieren. So wird der *Bedarfsnachweis* zu einem Wettlauf mit der Zeit.

Folge dieser Vollzugspraxis ist, dass die *Bedarfe* innerhalb eines Bundeslandes hin- und hergeschoben werden; welcher Standort eine Zulassung für die *vagabundierenden* Mengen erhält, hängt dann von Faktoren wie politischen Rahmenbedingungen, dem Widerstand gegen das betreffende Vorhaben in der Öffentlichkeit und den Zeitabläufen im Planfeststellungsverfahren ab.

Es kann auch deshalb beim *Bedarfsnachweis* nur darum gehen, eine plausible Prognose mit Blick auf eine aktuell noch nicht bestehende, aber künftige Nachfrage vorzulegen, die Unsicherheiten und Schwankungen im Abfallaufkommen, kurzfristige Aufkommenserhöhungen, Schwankungen der Entsorgungskapazitäten usw. berücksichtigt und längere Zeiträume (20, 30 oder auch 50 Jahre) umfasst.³

³ Ausführlich *Franßen/Grunow*, Rechtsfragen bei der Zulassung von Deponievorhaben (Teil 1), AbfallR 2015, S. 241 (244 f.)

1.2. Deponie-/Bedarfssituation in den Bundesländern

In allen aktuellen Veröffentlichungen zur Deponie- bzw. Bedarfssituation besteht Einigkeit darüber, dass ungeachtet aller Bemühungen um die Verwertung von mineralischen Abfällen ein steigender Bedarf an Deponieraum, insbesondere für die Ablagerung von mäßig belasteten mineralischen Abfällen (Deponieklasse I), zu erwarten ist bzw. sogar ein Engpass bei Deponieraum der Klasse I droht.⁴ Dieser Bedarf wird in den meisten Bundesländern unabhängig vom genauen Inhalt der künftigen Mantelverordnung bzw. Ersatzbaustoffverordnung gesehen, so beispielsweise in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.⁵

In anderen Bundesländern sahen bzw. sehen sich (private) Vorhabenträger dagegen mit höheren Anforderungen an den so genannten *Bedarfsnachweis* konfrontiert, so in Mecklenburg-Vorpommern (siehe oben) und Rheinland-Pfalz. In Mecklenburg-Vorpommern stünden laut dem 2015 fortgeschriebenen Abfallwirtschaftsplan (AWP)⁶ ausreichend Kapazitäten in den Deponieklassen 0 und I zur Beseitigung der mineralischen Abfälle zur Verfügung. Darüber hinaus böten die Deponien der DK II/III ergänzend Entsorgungsmöglichkeiten. Bei gleichbleibendem Aufkommen seien die verfügbaren Kapazitäten ausreichend. Dann heißt es im AWP 2015 jedoch weiter:

Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich im Einzelfall zusätzlicher regionaler Entsorgungsbedarf ergibt. Es ist dann vorrangig die Entsorgung über weitere geeignete und vor allem hochwertige Verwertungsverfahren zu prüfen. Der Ausbau von Deponiekapazitäten an bereits genehmigten und betriebenen Deponiestandorten zur Verlängerung ihrer Laufzeiten ist unter Beachtung der örtlichen Randbedingungen sinnvoll und im Einzelfall zu prüfen.

Diese Feststellungen sind nicht für verbindlich erklärt worden. Andernfalls könnten sie der Planfeststellung für neue DK I-Deponien in Mecklenburg-Vorpommern entgegenstehen (§ 36 Abs. 1 Nr. 5 KrWG). Dies ist jedoch nach Auffassung des dortigen Wirtschaftsministeriums nicht der Fall.

1.3. Rechtliche Anforderungen an die Planrechtfertigung

Der Begriff *Bedarf* findet sich als solcher weder im Kreislaufwirtschaftsgesetz, noch in der Deponieverordnung, noch in den zugrunde liegenden unionsrechtlichen Vorschriften. Anknüpfungspunkt für eine Bedarfsprüfung im abfallrechtlichen Zulassungsverfahren könnte zum einen das ungeschriebene Erfordernis der Planrechtfertigung und andererseits der Begriff der *Notwendigkeit* der Deponie in der Deponieverordnung sein.

⁴ Vgl. *Bertram*, Kreislaufwirtschaft ohne Deponien?, in: Thomé-Kozmiensky (Hrsg.), Mineralische Nebenprodukte und Abfälle, Neuruppin 2014, S. 129 ff.; *Oetjen-Dehne*, Mineralische Massenabfälle: Entsorgungsnotstand oder Überangebot an Deponievolumen in Deutschland?, in: Al-Akel (Hrsg.), 11. Leipziger Deponiefachtagung, Planung, Bau, Betrieb und Schließung von Deponien, 03./04.03.2015, Tagungsband, S. 7 ff

⁵ Zusammenfassend *Haeming*, Deponien in Deutschland: Situation und Bedarf, Präsentation im Rahmen von Erfahrungsaustausch Kommunale Abfallwirtschaft, GGSC am 25./26.06.2015, im Internet: http://www.ggsc-seminare.de/pdf/2015_6_info/Vortrag_INWES_Haeming.pdf (geprüft am 11.04.2017)

⁶ Im Internet: <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Wirtschaft/Abfallwirtschaft/Abfallwirtschaftsplan/> (geprüft am 11.04.2017)

1.3.1. Rechtsprechung: *vernünftigerweise geboten*

Die Anforderungen der Rechtsprechung an die Planrechtfertigung von Deponien haben sich in den vergangenen Jahren kaum geändert. Eine typische Formel findet sich beispielsweise in dem Urteil des OVG Münster vom 30.04.2010, Az. 20 D 119/07. AK. Danach ist die Planrechtfertigung ein Grunderfordernis jeder Fachplanung, das wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung abfallrechtlicher Planfeststellungen und darüber hinaus auch dann zu prüfen ist, wenn Dritte als Eigentümer mittelbar durch Immissionen betroffen werden.⁷

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Planrechtfertigung schon dann gegeben, wenn für das Vorhaben, gemessen an den Zielsetzungen des Fachrechts, ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist.⁸ Im Falle von Deponien bedeutet dies, dass für die Deponie, gemessen an den Zielen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, ein Bedarf bestehen muss.

Bedarf besteht nicht erst bei Unausweichlichkeit der Deponierung, sondern schon dann, wenn das Deponievorhaben als solches objektiv erforderlich, das heißt vernünftigerweise geboten, ist und dabei den Zielen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes entspricht.

Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch für private Betreiber und sogar bei Deponien für die Entsorgung der Abfälle nur eines Industriebetriebs: Das Bundesverwaltungsgericht hat schon im Jahr 1990 entschieden, dass es bei der Zulassung von Deponien keine rein privatnützigen Planungen gibt. Deshalb könne grundsätzlich jeder abfallrechtliche Planfeststellungsbeschluss enteignungsrechtliche Vorwirkung haben.⁹

Die Beantwortung der Frage, ob die mit dem Vorhaben verfolgten Gemeinwohlinteressen so gewichtig sind, dass der Träger des Vorhabens auf fremdes Eigentum soll zugreifen dürfen (anstatt die Deponie auf eigenem Grund und Boden zu verwirklichen), erfolgt erst in dem nachfolgenden Untersuchungsschritt der Einhaltung des Abwägungsgebotes. Dort muss bei privaten Vorhabenträger in sorgfältig ermittelt und erörtert werden, wie gewichtig die durch das Vorhaben zu erfüllende Aufgabe der umweltgerechten Abfallentsorgung ist. Gleiches gilt für die Frage, ob und gegebenenfalls welche fachbezogenen Gründe gerade für den gewählten Standort im Unterschied zu in Betracht kommenden Alternativstandorten sprechen.

Wenn die geplante Deponie objektiv darauf ausgerichtet ist, dem öffentlichen Interesse an einer gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung zu dienen, was praktisch immer der Fall ist, ist die Planrechtfertigung gegeben. Diesen Grundsatz hat etwa das Verwaltungsgericht Augsburg in einem Urteil aus dem Jahr 2012 zu einer Werksdeponie für mineralische Abfälle und Schlacken, das heißt für eine Deponie der Klasse I, bestätigt.

⁷ OVG Münster, Urteil vom 30.04.2010 – 20 D 119/07.AK, juris-Rn. 52

⁸ Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 16.3.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116; Urteil vom 26.4.2007 – 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358. Die Planrechtfertigung ist damit *eine praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen wirksame Schranke der Planungshoheit* (BVerwG, Urteil vom 11.7.2001 – 11 C 14.00, BVerwGE 114, 364)

⁹ BVerwG, Urteil vom 09.03.1990 – 7 C 21/89, BVerwGE 85, 44-53, Rn. 17

Zugrunde lag ein Rechtsstreit, in dem die Standortgemeinde die Planrechtfertigung der Deponie mit der Begründung in Frage gestellt hatte, dass die betreffenden Schlacken im Straßenbau oder im Deponiebau verwertet werden könnten.¹⁰

Dieser Argumentation sind die Verwaltungsgerichte aber nicht gefolgt. Vielmehr hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer früheren Entscheidung zu derselben Deponie betont, dass die Planrechtfertigung allenfalls dann zu verneinen wäre, wenn die Verwertung der Schlacken auf vorhandenen Märkten möglich und wirtschaftlich zumutbar wäre; in einem solchen Fall ginge die Verwertung vor. Da die Elektroofenschlacke (mangels Absatzmöglichkeiten) aber nur in sehr geringem Umfang verwertet werden konnte, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Planrechtfertigung für die Werksdeponie unter dem Gesichtspunkt der allgemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung bejaht.¹¹

Die Planrechtfertigung für eine Deponie kann somit wegen des Vorrangs der Verwertung (§ 6 Abs. 1 KrWG) ausnahmsweise fehlen, wenn für die Deponie vorgesehene Abfälle verwertbar sind, und zwar technisch und marktmäßig möglich sowie wirtschaftlich zumutbar (vgl. § 7 Abs. 4 KrWG). Es dürfen jedoch keine überzogenen Anforderungen an die fehlende Verwertbarkeit gestellt werden. Einer mathematisch schlüssigen Ableitung der Dimensionierung der Deponie oder eines tonnengenauen *Beseitigungsnachweises*, wie er aktuell in Mecklenburg-Vorpommern verlangt wird, bedarf es nicht.¹²

1.3.2. *Notwendigkeit* im Sinne der Deponieverordnung

Ein solcher Nachweis wird auch nach § 19 Abs. 1 Nr. 4 DepV nicht vom Vorhabenträger verlangt. Diese Vorschrift spricht von der *Notwendigkeit der Maßnahme*, die in den Antragsunterlagen darzulegen ist.

§ 19 DepV (*Antrag, Anzeige*) dient der Umsetzung der verfahrensrechtlichen Anforderungen der EU-Deponierichtlinie¹³. Diese sind in Artikel 7 der Deponierichtlinie dargelegt, der seinerseits die Begründung der Notwendigkeit der Maßnahme nicht verlangt.

Anknüpfungspunkt für die *Notwendigkeit* im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 4 DepV kann deshalb nur das nationale Recht, namentlich das Kreislaufwirtschaftsgesetz, und damit die Planrechtfertigung sein. Wenn aber die Planrechtfertigung, das heißt die an den Zielen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gemessene Erforderlichkeit der Deponie, fast immer zu bejahen ist (siehe oben), kann die Deponieverordnung dem Vorhabenträger keinen Bedarfsnachweis aufbürden, der über die Planrechtfertigung hinausgeht.

¹⁰ VG Augsburg, Urteil vom 03.07.2012 – Au 6 K 10.1755, juris-Rn. 58

¹¹ BayVGh, Beschluss vom 11.10.2004 – 20 ZB 04.1835,1836, juris-Rn. 3

¹² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.04.2016 – 8 C 10674/15, juris-Rn. 85

¹³ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.04.1999 über Abfalldeponien, ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1

2. Gesicherte Erschließung: (K)ein Weg zur Deponie?

2.1. Anforderungen der Rechtsprechung an die Erschließung

Die gesicherte Erschließung ist Voraussetzung für die Realisierung einer Deponie. Mindestanforderung an die Erschließung ist entsprechend § 30 BauGB¹⁴ die verkehrsmäßige Anbindung der Deponiegrundstücke an eine öffentliche Straße oder einen öffentlichen Weg in ausreichender Breite und mit dem erforderlichen Ausbau. Die Deponie muss sowohl während der Bau- als auch während der Betriebsphase auf öffentlich gewidmeten Wegen angefahren werden können.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Erschließung gesichert, wenn damit gerechnet werden kann, dass sie bis zur Herstellung des Vorhabens (spätestens bis zur Inbetriebnahme) funktionsfähig angelegt ist und dass sie auf Dauer zur Verfügung steht.¹⁵ Der Maßstab für eine gesicherte (wegemäßige) Erschließung von Außenbereichsvorhaben richtet sich nicht primär nach den für bestimmte Straßenklassen abstrakt festgelegten technischen Regelwerken, sondern die Anforderungen an den Straßenausbau hängen von dem durch das konkrete Vorhaben ausgelösten Zu- und Abgangsverkehr ab. Ausreichend ist ein *dem Verkehrsbedarf des Vorhabens noch genügender, aber ‚außenbereichsgemäßer‘ Standard*.¹⁶

2.2. Rechtsschutz des Vorhabenträgers gegen straßenrechtliche Maßnahmen

Mit folgenden Fallgestaltungen fehlender bzw. veränderter Erschließung durch Umwidmung oder Entwidmung von Deponiezufahrten durch die Gemeinde hat sich die Rechtsprechung in der letzten Zeit auseinandersetzen müssen:

Die Gemeinde verkauft einen Teil der Erschließungsstraße zur Deponie und entwidmet diesen (vgl. VG Augsburg, Urteil vom 16.01.2013 – Au 6 K 12.717, juris).

Eine Gemeindestraße wird zu einem öffentlichen Feld- und Waldweg abgestuft, um den Abschluss einer zivilrechtlichen Sondernutzungsvereinbarung mit der Gemeinde zu erzwingen (vgl. VG Augsburg, Urteil vom 16.01.2013 – Au 6 K 12.914, juris).

Die Gemeinde verweigert den Abschluss der Sondernutzungsvereinbarung: Wenn das jeweilige Landesstraßenrecht die Sondernutzung der öffentlichen Feld- und Waldwege dem bürgerlichem Recht zuweist (z.B. in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern), ist der Rechtsweg zum Zivilgericht eröffnet (vgl. BayVGh, Beschluss vom 22.10.2015 – 8 ZB 13.647, 8 ZB 15.2320, juris).

¹⁴ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722)

¹⁵ Vgl. zu § 35 BauGB: BVerwG, Urteil vom 20.05.2010 – 4 C 7/09, juris-Rn. 40

¹⁶ BayVGh, Beschluss vom 11.03.2014 22 – ZB 13.2381, juris-Rn. 21

2.2.1. Einziehung der Erschließungsstraße

Im Falle der Einziehung einer Straße kann ein Anlieger oder Nutzer der Straße eine straßenrechtliche Einziehungsverfügung nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht ohne Weiteres mit Rechtsbehelfen angreifen. Vielmehr müssen besondere Umstände hinzutreten.

In Weiterentwicklung dieser Rechtsprechung bejahte das Verwaltungsgericht Augsburg die Klagebefugnis im Hinblick auf die Einziehung eines öffentlichen Feld- und Waldwegs, der der Erschließung einer Deponie dienen sollte. Das Gericht stützte seine Entscheidung darauf, dass dem Vorhabenträger durch die Einziehung im konkreten Einzelfall die Zufahrtsmöglichkeit zu der Deponie wesentlich erschwert, möglicherweise sogar ganz genommen sei. Die Klägerin, so das Gericht, sei nämlich als Deponiebetreiberin zwingend auf die Benutzung bestimmter Erschließungswege angewiesen. Der Fall sei somit nicht mit der (bei Streitigkeiten über Einziehungsverfügungen typischen) Konstellation eines Wohnanwesens zu vergleichen, dessen Zugang etwas erschwert wird.

Auch könne der Vorhabenträger nicht auf die Inanspruchnahme von Grundstücken Privater verwiesen werden (auf der ursprünglich planfestgestellten Route), da ein Enteignungsverfahren nicht erfolgsversprechend erscheine und die Inanspruchnahme der eingezogenen Straßenabschnitte ein milderer Mittel im Vergleich zu einer Enteignung darstelle.¹⁷

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat dieses Urteil im Berufungszulassungsverfahren bestätigt. Er verwies zur Begründung zusätzlich darauf, dass die Klagebefugnis ausnahmsweise zu Recht bejaht worden sei, weil die Einziehung rechtsmissbräuchlich sei.

Das Gericht stützte seinen die Berufung ablehnenden Beschluss zusätzlich darauf, dass das Verhalten der beklagten Gemeinde – inner- sowie außerprozessual – widersprüchlich gewesen sei und lediglich der Verhinderung der Inbetriebnahme der planfestgestellten Deponie gedient habe. Wegen des (rechtskräftig gerichtlich bestätigten) Planfeststellungsbeschlusses für die Deponie bestehe ein berechtigtes Interesse des Vorhabenträgers auf Umsetzung des Vorhabens. Das Verhalten der Gemeinde verstoße dagegen gegen den in der gesamten Rechtsordnung geltenden Grundsatz von Treu und Glauben. Deshalb bestehe die Möglichkeit einer Rechtsverletzung des Vorhabenträgers.¹⁸

2.2.2. Umstufung der Erschließungsstraße in eine niedrigere Straßenklasse

Im Falle der Abstufung einer Gemeindestraße zu einem öffentlichen Feld- und Waldweg, um den Vorhabenträger zum Abschluss einer zivilrechtlichen Sondernutzungsvereinbarung mit der Gemeinde zu zwingen (die diese gleichzeitig verweigerte), verneinte das angerufene Verwaltungsgericht Augsburg die Klagebefugnis des Vorhabenträgers.

¹⁷ VG Augsburg, Urteil vom 16.01.2013 – Au 6 K 12.717, juris

¹⁸ BayVGh, Beschluss vom 22.10.2015 – 8 ZB 13.647, 8 ZB 15.2320, juris

Es stützte seine Entscheidung darauf, dass es sich bei der Vorschrift des Landesstraßengesetzes, die die Umstufung von Gemeindestraßen regelt, nicht um eine Schutznorm zu Gunsten des Vorhabenträgers handele, sondern um eine objektive Rechtspflicht der Gemeinde, die Straße entsprechend ihrer Straßenklasse einzustufen.

Eine wesentliche Erschwernis der Zufahrt zu der planfestgestellten Deponie verneinte das Gericht, denn die beklagte Gemeinde unterliege einem Kontraktionszwang für die nun erforderliche Sondernutzungserlaubnis, sofern der Vorhabenträger ein zumutbares Erschließungsangebot abgebe. Auch der Planfeststellungsbeschluss für die Deponie vermittele keine Klagebefugnis.¹⁹

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bejahte dagegen in der Berufungsinstanz die Klagebefugnis des Vorhabenträgers auf Grund der besonderen Umstände des Falles. Zur Begründung stellte das Gericht darauf ab, dass nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen sei, dass die angefochtene Abstufung die Verwirklichung des bestandskräftig planfestgestellten Deponievorhabens infrage stellt und aus rechtsmissbräuchlichen Gründen erfolgt ist. Auch die Möglichkeit, den Abschluss der erforderlichen Sondernutzungsvereinbarung vor einem Zivilgericht durchzusetzen, führe nicht zum Ausschluss der Klagebefugnis, denn es widerspreche Treu und Glauben, die Klagebefugnis wegen eines noch offenen gerichtlichen Parallelverfahrens zu verneinen.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof wies die Klage jedoch als unbegründet ab, weil sich die betreffende Straße aus Sicht des Gerichts tatsächlich als öffentlicher Feld- und Waldweg darstellte und somit in der Sache in die richtige Straßenklasse eingeordnet worden war.²⁰

3. Gerichtliche Überprüfung im Eilverfahren: *folgenorientierte Interessenabwägung*

Bei der gerichtlichen Überprüfung der sofortigen Vollziehbarkeit von Deponiezulassungen auf entsprechende Rechtsbehelfe von Umweltverbänden ist es in der letzten Zeit zu einer Neujustierung des Prüfungsmaßstabs durch die Gerichte gekommen. So hat das OVG Lüneburg die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage eines Umweltverbandes gegen eine DK I-Deponie in Niedersachsen wie folgt begründet:

Die danach – im Hinblick auf den derzeit als offen zu bezeichnenden Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache – gebotene folgenorientierte Interessenabwägung führt zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der gegen den Planfeststellungsbeschluss erhobenen Klage. Die Durchführung des Deponievorhabens führt zu erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft, insbesondere zu Verlusten von gesetzlich geschützten Grünlandflächen, einer geschützten nährstoffreichen Nasswiese und einer geschützten Wallhecke. Damit einher gehen u.a. der Verlust eines Brutreviers für

¹⁹ VG Augsburg, Urteil vom 16.01.2013 – Au 6 K 12.914, juris

²⁰ BayVGH, Urteil vom 20.12.2016 – 8 B 15.884, juris

den gefährdeten Neuntöter, betriebsbedingte Störungen des Neuntöters und weiterer Brutvogelarten sowie eine erhebliche Beeinträchtigung eines Lebensraums für die Sumpfschrecke [...]. Der Antragsteller [...] weitere anlagen- und betriebsbedingte erhebliche Umwelteinwirkungen geltend gemacht [...], die entgegen der Sichtweise des Antragsgegners und der Beigeladenen bei einem Erfolg der Klage nicht oder nur mit hohem Aufwand rückgängig gemacht werden könnten. Die Nachteile, die dem Antragsgegner und der Beigeladenen durch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung entstehen, sind ihnen unter diesen Umständen einstweilen zuzumuten. Dies gilt insbesondere für das wirtschaftliche Interesse der Beigeladenen daran, das Deponievorhaben realisieren zu können, aber auch für das öffentliche Interesse des Antragsgegners an einer Deckung des Bedarfs für Deponievolumen der Klasse I. Insoweit ist auf eine Inanspruchnahme noch vorhandener Deponiekapazitäten zu verweisen.²¹

§ 4a Abs. 3 UmwRG²², der den Erfolg eines Eilantrags von Umweltverbänden ausdrücklich davon abhängig macht, ob *im Rahmen einer Gesamtabwägung ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen*, soll an dem Erfordernis einer solchen folgenorientierte Interessenabwägung nichts ändern.²³

Die Entscheidung des OVG Lüneburg ähnelt – ohne sich hierauf explizit zu beziehen – der Eilentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Elbvertiefung. Mit dieser wurde die aufschiebende Wirkung der Klage eines Umweltverbandes mit der Begründung wiederhergestellt, die Schaffung vollendeter Tatsachen in Bezug auf den Gewässer-, Gebiets- und Artenschutz zu verhindern:

Davon ausgehend ist es im Hinblick auf den Grundsatz effektiven Rechtsschutzes [...] vorliegend trotz des gesteigerten Vollzugsinteresses, das aus der (internationalen) Verkehrsbedeutung des Ausbauvorhabens folgt und in der [...] gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausdruck kommt, geboten, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern; denn diese könnten zur Folge haben, dass gewichtige, auch unionsrechtlich geschützte Gemeinwohlbelange des Gewässer-, Gebiets- und Artenschutzes beeinträchtigt werden [...].²⁴

Dieser Entscheidungsmaßstab dürfte bei komplexen Fachplanungen, bei denen sich – wie regelmäßig bei Deponien – *auf der Grundlage des Klagevorbringens [...] zahlreiche teils schwierige Tatsachen- und Rechtsfragen*²⁵ stellen, stets zu einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung führen. Infolge dessen droht die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses für eine Deponie wertlos und die Schaffung dringend benötigten Deponieraums für mineralische Abfälle erheblich erschwert zu werden.

²¹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.12.2015 – 7 MS 8/15, juris-Rn. 20

²² Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.04.2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 30.11.2016 (BGBl. I S. 2749)

²³ OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.12.2015 – 7 MS 8/15, juris-Rn. 11

²⁴ BVerwG, Beschluss vom 16.10.2012 – 7 VR 7/12, juris-Rn. 4

²⁵ BVerwG, a. a. O., juris-Rn. 3

4. Zusammenfassung

Die Rechtsprechung zur Zulassung von Deponien ist insbesondere in Fragen der Planrechtfertigung, der Erschließung und gemeindlicher Verhinderungsplanungen in den letzten Jahren fortentwickelt worden.

Vor der Antragsstellung für das Deponievorhaben sollte die Erschließung rechtlich und tatsächlich gesichert sein. Zudem sollte eine möglichst umfassende Regelung aller Erschließungsfragen, einschließlich der Sondernutzungserlaubnis, im Rahmen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses angestrebt werden. Zur Erschließung sollten gegebenenfalls auch alternative Trassen geplant werden.

Ergeben sich Erschließungshindernisse erst nach der Planfeststellung, kann eine Regelung alternativer Erschließungsvarianten in einem ergänzenden Planfeststellungsbeschluss erforderlich werden. Sinnvoll ist es auch hier, alle notwendigen Erlaubnisse und Gestattungen, die für den Ausbau und die Nutzung erforderlich sind, z.B. Sondernutzungserlaubnisse, möglichst im Rahmen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses zu erteilen, soweit das Landesrecht dies zulässt.

Die von den Verwaltungsgerichten neuerdings vorgenommene (rein) *folgenorientierte Interessenabwägung* bei der Entscheidung über Eilanträge von Umweltverbänden gegen komplexe Fachplanungsvorhaben wie Deponien führt zu einer weitgehenden Entwertung behördlicher Vollziehbarkeitsanordnungen, der durch den Gesetzgeber und/oder deutliche Beschleunigung der gerichtlichen Hauptsacheverfahren begegnet werden muss.

