
Datum: 11.04.2018
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 8 B 1463/17
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2018:0411.8B1463.17.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 14 L 2455/17

Tenor:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 10. November 2017 geändert, soweit der Antrag abgelehnt worden ist.

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO bis zum rechtskräftigen Abschluss des Klageverfahrens 14 K 9080/17 bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen untersagt, das von dem Beschluss des Rates der Stadt Essen vom 12. Juli 2017 erfasste Verkehrskonzept für den Ortsteil Essen-Werden auf der Grundlage dieses Ratsbeschlusses umzusetzen und mit der Bauvorbereitung und dem Bau der Maßnahme „Verkehrskonzept Werden“ zu beginnen bzw. fortzufahren.

Unter Einbeziehung des rechtskräftigen Teils der erstinstanzlichen Kostenentscheidung trägt die Antragsgegnerin die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- Euro festgesetzt.

Gründe:

Die Beschwerde der Antragstellerin mit dem Antrag,

1

2

3

den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 10. November 2017 aufzuheben, soweit der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt worden ist, und es der Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Klageverfahrens in der Hauptsache ? 14 K 9080/17 beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen - zu untersagen, das Verkehrskonzept für den Ortsteil Essen-Werden entsprechend dem Beschluss des Rates der Stadt Essen vom 12. Juli 2017 umzusetzen und mit dem Bau und der Bauvorbereitung der Maßnahme „Verkehrskonzept Werden“ zu beginnen,

hat Erfolg. Die von der Antragstellerin in der Beschwerdebegründung angeführten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im Beschwerdeverfahren nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen zur Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung und zum Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung. 4

Nach den Regelungen des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG) und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) steht der Antragstellerin der im Beschwerdeverfahren weiterverfolgte Anspruch zu (s. dazu II. 1.). Diese Vorschriften hat die Antragstellerin der Sache nach schon in ihrer Beschwerdebegründung thematisiert, indem sie auf ihr Recht hingewiesen hat, die Verletzung umweltschützender Vorschriften des Unionsrechts rügen zu können. Sie hat in ihrer fristgerecht eingereichten Beschwerdebegründung vom 15. November 2017 unter anderem geltend gemacht: Aus Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa und dem Erfordernis der praktischen Wirksamkeit dieser Richtlinie ergebe sich, dass sie sich im vorliegenden Eilverfahren auf eine Missachtung der Verpflichtungen aus der genannten Richtlinie berufen könne. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union müssten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, um einen wirksamen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen zu gewährleisten; daher müssten auch betroffene Einzelne einen Verstoß gegen umweltschützende Vorschriften des Unionsrechts rügen können. Diese Rügemöglichkeit ist im deutschen Recht unter anderem in den Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes geregelt. In ihrem Schriftsatz vom 1. März 2018 hat die Antragstellerin die sich daraus ergebenden Ansprüche in zulässiger Weise vertieft. 5

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig (dazu I.) und begründet (dazu II.). 6

I. Der Eilantrag ist zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin antragsbefugt i. S. d. § 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO. Es erscheint möglich, dass sie durch die Umsetzung des in Rede stehenden Verkehrskonzeptes in eigenen Rechten verletzt wird. Die Umsetzung hätte zur Folge, dass ihr Hausgrundstück stärker mit Lärmimmissionen und Luftschadstoffen belastet würde, weil es an den Teil der Bundesstraße 224 (B 224) grenzt, der zukünftig den gesamten Verkehr dieser Bundesstraße aufnehmen soll (Abteistraße) und nicht mehr nur den nach Osten fließenden Verkehr. Nach der Prognose der Antragsgegnerin werden Eigentümer von rund 100 Grundstücken im Plangebiet grundsätzlich einen Anspruch auf passiven Schallschutz haben. Die Stickstoffdioxidbelastung in der Abteistraße wird nach der Berechnung des LANUV vom 5. Juli 2016 (Beiakte 3, Seite 43 ff.) ansteigen und den Jahreshgrenzwert überschreiten. 7

Das Rechtsschutzinteresse für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes liegt ebenfalls vor. Die Antragstellerin wendet sich gegen den Baubeginn für die Umsetzung des Verkehrskonzeptes. Die Antragsgegnerin will auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 12. Juli 2017 mit den entsprechenden Bauarbeiten beginnen, ohne dafür gesonderte Planfeststellungsbeschlüsse oder Genehmigungen zu erteilen, gegen die die Antragstellerin gerichtlich vorgehen könnte. Im Hinblick auf die Interessenlage der Antragstellerin ist diese Situation vergleichbar mit einem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen eine sofort vollziehbare Genehmigung oder einen Planfeststellungsbeschluss. Würde man die Antragstellerin auf die Inanspruchnahme nachträglichen Rechtsschutzes im Hauptsacheverfahren verweisen, würden die Baumaßnahmen während der Dauer des Hauptsacheverfahrens vermutlich zu wesentlichen Teilen abgeschlossen und käme Rechtsschutz dagegen voraussichtlich zu spät.

II. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch begründet. 9

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Der Antrag ist begründet, wenn das Bestehen eines zu sichernden Rechts (Anordnungsanspruch) und die Erforderlichkeit einer vorläufigen Regelung (Anordnungsgrund) i. S. d. § 123 Abs. 3 VwGO, §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO glaubhaft gemacht worden sind. 10

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragstellerin hat sowohl einen Anordnungsanspruch (dazu 1.) als auch einen Anordnungsgrund (dazu 2.) glaubhaft gemacht. 11

1. Der Anspruch der Antragstellerin gegen die Antragsgegnerin, das Verkehrskonzept Essen-Werden einstweilen nicht umzusetzen, beruht auf § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, § 2 Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b, § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UVPG, sowie Nr. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG. Es ist keine ältere Fassung des UVPG gemäß § 74 UVPG anwendbar, weil bisher kein Verfahren nach dem UVPG (Vorprüfung oder Umweltverträglichkeitsprüfung) eingeleitet worden ist. 12

Der Beschluss des Rates der Antragsgegnerin vom 12. Juli 2017 zum Bau und Baubeginn der Maßnahme „Verkehrskonzept Werden“ ist eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens i. S. d. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a UmwRG (dazu a)). Die Änderung des Verlaufs der B 224 durch das Verkehrskonzept Essen-Werden bedarf einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls nach dem UVPG (dazu b)). Diese Vorprüfung fehlt (dazu c)). Sie ist nicht deswegen entbehrlich, weil die für das Gebiet bestehenden Bebauungspläne einen Planfeststellungsbeschluss ersetzen (dazu d)). Die Antragstellerin kann das Fehlen der Vorprüfung gerichtlich geltend machen (dazu e)). Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes führt dies zum Anspruch auf einstweilige Einstellung aller Umsetzungsarbeiten für das Verkehrskonzept (dazu f)). 13

a) Der Beschluss des Rates der Antragsgegnerin vom 12. Juli 2017 zum Verkehrskonzept Werden ist eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens i. S. d. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a UmwRG. 14

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a UmwRG verweist für den Begriff der Zulassungsentscheidung auf die Definition in § 2 Abs. 6 UVPG. Danach sind 15

Zulassungsentscheidungen im Sinne dieses Gesetzes 1. die Bewilligung, die Erlaubnis, die Genehmigung, der Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, einschließlich des Vorbescheids, der Teilgenehmigung und anderer Teilzulassungen, mit Ausnahme von Anzeigeverfahren, 2. Linienbestimmungen und andere Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren nach den §§ 47 und 49 sowie 3. Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 begründet werden soll, sowie Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über Bebauungspläne, die Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben im Sinne der Anlage 1 ersetzen.

Der Begriff der Zulassungsentscheidung in § 2 Abs. 6 UVPG geht zurück auf Art. 1 Abs. 2 Buchstabe c der 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 vom 28. Dezember 2012, S. 1). Danach ist eine Genehmigung eine Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund derer der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist der Begriff der Genehmigung weit auszulegen und meint eine Entscheidung, die es dem Projektträger erlaubt, mit den Arbeiten zur Durchführung des Projekts zu beginnen. 16

Vgl. EuGH, Urteile vom 4. Mai 2006 - C-290/03 -, juris Rn. 39, 45, und vom 7. Januar 2004 ? C-201/02 -, juris Rn. 46 f. (jeweils zum gleichlautenden Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337/EWG); Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2013, § 1 UmwRG Rn. 12. 17

Die Aufzählung in § 2 Abs. 6 UVPG ist nicht abschließend. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, die auch „sonstige behördliche Entscheidungen“ und damit Zulassungsentscheidungen im weitesten Sinne erfasst. Gemeint sind alle präventiven behördlichen Kontrollakte, mit denen Behörden vor der Realisierung des Vorhabens dessen Vereinbarkeit mit den geltenden Rechtsvorschriften bescheinigen und die Grundlage für eine sich anschließende tatsächliche Umsetzung des Vorhabens sind. Die Bezeichnung des Zulassungsaktes ist zweitrangig. 18

Vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juli 2017, § 1 UmwRG Rn. 8, 11, 25; Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2013, § 1 UmwRG Rn. 11. 19

Nicht erfasst ist schlicht hoheitliches Handeln wie etwa die Durchführung von Bauarbeiten ohne vorherige Zulassung. 20

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 15. Oktober 2008 ? 14 CS 08.1812 -, juris Rn. 26; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juli 2017, § 1 UmwRG Rn. 14. 21

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG erfasst auch die Fälle, in denen die Behörde eine Entscheidung, aber eine andere als die gesetzlich vorgesehene Zulassungsentscheidung getroffen hat. Auch in diesem Fall liegt eine Entscheidung über eine Zulassung vor. Ferner folgt aus § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG, dass dieses Gesetz auch Anwendung findet, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach Satz 1 getroffen worden ist. Dies betrifft neben den Umgehungsfällen auch die Fälle, in denen ein zulassungsbedürftiges Vorhaben ohne die erforderliche Zulassung umgesetzt wird. 22

Vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juli 2017, § 1 UmwRG Rn. 47 f.; Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 1 UmwRG Rn. 12; Bunge, UmwRG, 2013, § 1 Rn. 27; Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2013, § 1 UmwRG Rn. 31; Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 1 UmwRG Rn. 37, 39; Karge, Das Umweltrechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Verwaltungsprozessrechts, 2010, S. 63; Kerkmann, BauR 2007, 1527 (1530).

Der Zusatz in § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG „die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden“ schränkt das weite Verständnis des Begriffs der Zulassungsentscheidung nicht in dem Sinne ein, dass damit nur solche Verwaltungsverfahren i. S. v. § 9 VwVfG erfasst werden sollen, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sind. 24

Zum einen umfasst dieser Begriff des „Verwaltungsverfahrens“ mehr als die in § 9 VwVfG geregelten Verfahren. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut dieser Vorschrift, die (nur) das „Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes“ regelt. 25

Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 9 Rn. 83 ff. 26

Zum anderen ergibt sich das weite Verständnis des Begriffs der Zulassungsentscheidung im Sinne von § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG aus einer unionsrechtskonformen Auslegung dieser Vorschrift. Die Regelung soll Art. 1 Abs. 2 Buchstabe c der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten umsetzen. Wie ausgeführt, ist der dort genannte Begriff der „Genehmigung“ weit zu verstehen. Davon ging auch der nationale Gesetzgeber bei der Schaffung des UVPG aus. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 26. Januar 1989 (BT-Drs. 11/3919, S. 20 f.) zur Umsetzung der Vorgängervorschrift des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337/EWG heißt es unter anderem: 27

„[Absatz 1] Satz 1 macht deutlich, dass für die Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht keine neuen Verfahren geschaffen werden. Vielmehr wird die UVP in die vorhandenen Verfahrensarten integriert, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Aus dem Wort „dienen“ ergibt sich, dass hiermit nicht nur Zulassungsentscheidungen gemeint sind, die der Verwirklichung des Vorhabens unmittelbar vorausgehen (z. B. Genehmigungsverfahren). Vielmehr sind verwaltungsbehördliche Verfahren im Sinne des Satzes 1 auch solche Entscheidungsprozesse, die vor dem Beginn des Zulassungsverfahrens im engeren Sinne ablaufen und die infolge rechtlicher oder faktischer, im nachfolgenden Zulassungsverfahren beachtlicher Festlegungen ebenfalls der Entscheidung[en] über die Zulässigkeit von Vorhaben „dienen“. 28

Die zahlreichen unterschiedlichen Verfahrensarten, in die die UVP als ein unselbständiger Verfahrensbestandteil integriert wird, werden unter dem Begriff des verwaltungsbehördlichen Verfahrens zusammengefasst. Hierzu gehören nicht nur Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG, sondern auch verwaltungsinterne Verfahren sowie Normsetzungsverfahren, die - im dargelegten Sinn - der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben „dienen“. *Verwaltungsbehördliche Verfahren im Sinne des Satz 1 bestimmen sich also nach der Funktion der Entscheidung, die in Absatz 3 definiert ist. [...] Absatz 3 bestimmt die verwaltungsbehördlichen Entscheidungsarbeiten, die die Zulässigkeit eines Vorhabens ganz oder in Teilen zum Gegenstand haben und die somit dem in der Richtlinie verwendeten Begriff der Genehmigung unterfallen* (vgl. Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie).“ (Hervorhebung durch den Senat) 29

Von dem unionsrechtlich gebotenen weiten Verständnis des Begriffs „Zulassungsentscheidung“ können auch Entscheidungen politischer Gremien etwa zu konkreten Planungsvorhaben erfasst sein.	30
Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 9 Rn. 95 (zum Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993, BGBl. I S. 1906).	31
Ausgehend von diesen Vorgaben stellt der Beschluss des Rates der Antragsgegnerin über den Bau und Baubeginn der Maßnahme „Verkehrskonzept Werden“ vom 12. Juli 2017 eine Zulassungsentscheidung i. S. d. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a UmwRG sowie § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG dar. Es handelt sich der Sache nach um eine behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens „Verkehrskonzept Werden“. Aufgrund dieses Ratsbeschlusses sollen die Arbeiten zur Durchführung des Projekts beginnen dürfen. Der Ratsbeschluss ersetzt seiner Funktion nach das erforderliche (siehe dazu unten) straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren für die geänderte Trassenänderung der B 224.	32
Der Beschluss stellt – entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin – auch keine (unangreifbare) politische Entscheidung in Abgrenzung zu einer Entscheidung in einem Verwaltungsverfahren dar, sondern ist in einem Verwaltungsverfahren (im weiteren Sinne) getroffen worden: Nachdem das Rechtsamt der Antragsgegnerin (Vermerk vom 7. Mai 2013) zu der Auffassung gelangt war, dass es für das Verkehrskonzept keines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses bedürfe, beschloss der Rat der Antragsgegnerin auf der Grundlage eines vorangegangenen Planungsverfahrens den Bau und Baubeginn der Verlegung der Bundesstraße. Die Antragsgegnerin hat im Vorfeld Maßnahmen zur Ermittlung der Verkehrs- und Umweltsituation ergriffen, verschiedene Fachämter und die Öffentlichkeit beteiligt und unterschiedliche Planvarianten behandelt. Der Ratsbeschluss schließt das Planungsverfahren ab. Inhaltlich hat der Rat das Verkehrskonzept so konkret geregelt, dass für alle Planbetroffenen erkennbar ist, welche Veränderungen auf sie zukommen werden (Verlagerung des Durchgangsverkehrs aus der Brückstraße in die Abteistraße, Umdrehen der Einbahnregelung der Brückstraße, Herabstufung der Brückstraße zur Geschäftsstraße, dreispurige Lösung für die Abteistraße, im Kreuzungsbereich bis zu fünf Spuren). Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem Planentwurf der Ingenieurgemeinschaft vom 9. Juni 2017, der als Anlage zum Ratsbeschluss zu dessen Gegenstand gemacht worden ist. Der Rat hat in seinem Beschluss schließlich die Verwaltung beauftragt, die weiteren Schritte für eine Umsetzung durchzuführen. Der Ratsbeschluss ähnelt seinem Inhalt nach insoweit einem Verwaltungsakt, als er für das Verkehrskonzept das Planungsverfahren mit einer positiven Entscheidung abschließt und für alle Betroffenen, also auch nach außen, die konkrete Planung klarstellt.	33
b) Die im Verkehrskonzept Essen-Werden vorgesehene Verlegung des Trassenverlaufs der B 224 ist als Änderung einer sonstigen Bundesstraße (dazu (1)) ein Vorhaben im Sinne des UVPG (dazu (2)) und bedarf nach § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UVPG i. V. m. Nr. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls (dazu (3)).	34
(1) Die B 224 in Essen-Werden ist als Bundesstraße i. S. d. § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG in Abgrenzung zu den in Nr. 14.3 bis Nr. 14.5 der Anlage 1 zum UVPG genannten Bundesautobahnen oder Bundesstraßen eine sonstige Bundesstraße i. S. d. Nr. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG.	35

(2) In den Anwendungsbereich des UVPG fällt nicht nur der „Bau einer sonstigen Bundesstraße“ im Sinne der Nr. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG, sondern auch deren Änderung durch bauliche Maßnahmen. Dies folgt aus dem weiten Begriff des Projektes in Art. 1 Abs. 2 Buchstabe a der Richtlinie 2011/92/EU.	
Vgl. EuGH, Urteile vom 24. November 2016 ? C?645/15 -, juris Rn. 37 ff., 43, vom 17. März 2011 ? C?275/09 -, juris Rn. 26 ff., und vom 28. Februar 2008 - C?2/07 -, juris Rn. 32 f., 40 (zur entsprechenden Regelung der Vorgängerrichtlinie 337/85/EWG); Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, D Rn. 3218.	37
Im nationalen Recht kodifiziert ist dies etwa in § 2 Abs. 4 Nr. 2 und § 9 UVPG. Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b UVPG sind bei Änderungsvorhaben die Änderung, einschließlich der Erweiterung, der Lage oder der Beschaffenheit einer sonstigen Anlage Vorhaben im Sinne dieses Gesetzes nach Maßgabe der Anlage 1. § 9 UVPG regelt die UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben.	38
Da die Umweltverträglichkeits(vor)prüfung nach § 4 UVPG unselbstständiger Teil eines verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahrens ist, richtet sich nach den jeweiligen fachplanungsrechtlichen Vorgaben, wann ein Änderungsvorhaben in diesem Sinne vorliegt.	39
Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 4 C 36.13 -, juris Rn. 23, 25; OVG Saarl., Urteil vom 10. Januar 2017 - 2 A 3/16 -, juris Rn. 93; Appold, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 2 Rn. 78.	40
Maßgeblich sind hier die Regelungen im Bundesfernstraßengesetz (FStrG).	41
Der Begriff der Änderung einer Bundesfernstraße i. S. v. § 17 Satz 1 FStrG umfasst grundsätzlich bauliche Maßnahmen durch Ausbau, Verlegung oder Umbau, die über Reparatur und Unterhaltung der Straße hinausgehen. In Betracht kommen etwa Veränderungen im Grund oder Aufriss (Verbreiterung, Höher- oder Tieferlegung, Bau zusätzlicher Fahrstreifen, Kurvenabflachung, Änderung des Überschneidungswinkels bei Kreuzungsbauwerken), die Änderung der Konstruktion von Kunstbauten (beispielsweise Brücken) oder die Anpassung höhengleicher Kreuzungen bzw. Einmündungen.	42
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - 11 D 93/09.AK -, juris Rn. 56 ff., m. w. N.; Sächs. OVG, Beschluss vom 31. Januar 2013 - 4 A 122/12 -, juris Rn. 10; Kromer, in: Müller/Schulz, FStrG, 2. Aufl. 2013, § 17 Rn. 8 ff.; Ronellenfitsch, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 17 Rn. 8; Dürr, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 36 Rn. 7.32.	43
Eine Bundesstraße wird auch dann geändert, wenn der bisherige Verkehrsweg erkennbar geändert wird bzw. gezielt erhebliche Verkehrsmengen verlagert werden.	44
Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Februar 1995 - 4 C 26.93 -, juris Rn. 14 (zu § 41 Abs. 1 BImSchG); VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 7. Mai 1998 - 5 S 1060/98 -, juris Rn. 8, und Urteil vom 21. März 1997 - 5 S 1568/96 -, juris Rn. 30 (jeweils zu § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV).	45
Gemessen an diesen Vorgaben handelt es sich hier um eine Änderung einer Bundesstraße i. S. d. § 17 Satz 1 FStrG. Davon geht auch die Antragsgegnerin aus, die darauf hinweist, dass ein Planfeststellungsverfahren auch wegen einer wesentlichen Änderung bestehender Kreuzungen und Einmündungen nach § 12 Abs. 4 und 6 FStrG grundsätzlich erforderlich sei.	46

Im Rahmen des Verkehrskonzeptes Werden soll nach dem Beschluss des Rates der Antragsgegnerin vom 12. Juli 2017 der Verkehr auf der B 224 von bisher zwei Verkehrsarmen (Brück- und Abteistraße) vollständig auf einen Verkehrsarm (Abteistraße) verlagert und die Brückstraße zur Geschäftsstraße herabgestuft werden. Die Abteistraße soll dreispurig, im Kreuzungsbereich sogar vier- bis fünfspurig ausgebaut werden.

(3) Für die vorliegende Änderung einer sonstigen Bundesstraße ist nach § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 UVPG sowie Nr. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 UVPG durchzuführen. Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UVPG wird für ein Änderungsvorhaben eine Vorprüfung durchgeführt, wenn ein Vorhaben geändert wird, für das keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist, und wenn für das Vorhaben nach Anlage 1 eine Vorprüfung, aber keine Prüfwerte vorgeschrieben sind. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Nach der Begründung (S. 61) zum Bebauungsplan Nr. 1/79 „Werden-Altstadt-Nord“ ist der Ausbau der Ortsdurchfahrt der B 224 in Essen-Werden im Jahre 1976 beendet worden. Damals ist keine Umweltverträglichkeitsprüfung i. S. d. UVPG durchgeführt worden, zumal das UVPG aus dem Jahre 1990 noch nicht in Kraft war. Nach Nr. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG ist für den Bau einer solchen Bundesstraße eine Vorprüfung vorgeschrieben und sind keine Prüfwerte festgesetzt. Die erforderliche allgemeine Vorprüfung ist aufgrund der Verweisung in § 9 Abs. 4 UVPG nach den Vorgaben des § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 UVPG durchzuführen.

c) Eine solche Vorprüfung des Einzelfalls ist hier nicht durchgeführt worden. 48

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 UVPG dient die Vorprüfung der Feststellung, ob für das Vorhaben eine UVP-Pflicht besteht. Sie wird als überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 3 aufgeführten Kriterien durchgeführt (Satz 2). Eine Vorprüfung verläuft zweistufig. Die Behörde muss zunächst die zu erwartenden Umweltauswirkungen in tatsächlicher Hinsicht ermitteln und anschließend diese Auswirkungen rechtlich bewerten. 49

Vgl. Sangenstedt, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juli 2017, § 3c UVPG, Rn. 9; Dienes, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 3c Rn. 11; Pauli/Hagemann, UPR 2018, 8 (10). 50

Dies ist hier nicht erfolgt. Der Rat der Antragsgegnerin hat keine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung einer Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Zur Vorbereitung des Ratsbeschlusses sind zwar eine „Lärmtechnische Untersuchung zum Ausbau der B 224 Abteistraße zwischen der L442 Laupendahler Straße und dem Werdener Markt / Brückstraße in Essen-Werden“ der Ingenieurgesellschaft mbH vom 17. Dezember 2012 und ein „Fachgutachten zu den Luftschadstoffimmissionen“ des Ingenieurbüros t. in E. vom 29. November 2012 eingeholt worden. Es ist schon offen, ob diese Gutachten überhaupt alle hier in Betracht kommenden und in Anlage 3 zum UVPG genannten und nach § 7 Abs. 1 Satz 2 UVPG zu berücksichtigenden Umweltauswirkungen erfassen. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass der Rat der Antragsgegnerin die ermittelten Umweltauswirkungen eigenständig rechtlich bewertet und eine darauf gegründete Entscheidung getroffen hätte, keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Dies ist weder dem Beschluss des Rates vom 12. Juli 2017 noch dem sonstigen Akteninhalt zu entnehmen. In der Vorlage 2043/2012/6B vom 4. Januar 2013 war etwa nur vorgesehen, dass der Ausschuss für Stadtentwicklung und Stadtplanung den Bericht der Stadtverwaltung zu den Ergebnissen der Lärm- und Luftschadstoffuntersuchungen zur Kenntnis nimmt. Auch die Antragsgegnerin geht in ihrem Schriftsatz vom 8. März 2018 davon aus, dass keine Vorprüfung des Einzelfalls in der vom UVPG beschriebenen Verfahrensweise stattgefunden hat. 51

d) Die allgemeine Vorprüfung war nicht deswegen entbehrlich, weil das für eine Änderung einer sonstigen Bundesstraße grundsätzlich nach § 17 Satz 1 FStrG erforderliche Planfeststellungsverfahren durch die für den Ortskern von Essen-Werden geltenden Bebauungspläne gemäß § 17b Abs. 2 Satz 1 FStrG ersetzt worden wäre. Die entsprechenden Bebauungspläne können diese Funktion nicht erfüllen.

Soll ein Bebauungsplan einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss nach § 17b Abs. 2 Satz 1 FStrG ersetzen, muss er die beabsichtigte Straßenplanung hinreichend bestimmt vorgeben (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG). 53

Vgl. zu den planfeststellungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 74 Rn. 154; Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Schenke, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 74 Rn. 129; Masing/Schiller, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 4. Aufl. 2014, § 74 Rn. 60; Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2014, § 74 Rn. 80. 54

Daran fehlt es hier. Den von der Antragsgegnerin angeführten Plänen ist nicht zu entnehmen, dass die B 224 im Ortskern von Essen-Werden lediglich über einen der bestehenden zwei Arme, nämlich die Abteistraße, geführt werden soll. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. 55

Die Antragsgegnerin beruft sich für ihre Auffassung, ein Planfeststellungsbeschluss sei nach § 17b Abs. 2 Satz 1 FStrG entbehrlich, auf den Durchführungsplan Nr. 147 Werden-Altstadt vom 10. September 1959 mit seinen Änderungen durch den Bebauungsplan Nr. 230 vom 14. März 1963 und den Bebauungsplan Nr. 207 vom 14. März 1963 sowie auf den Bebauungsplan Nr. 1/79 Werden-Altstadt-Nord vom 25. November 1981. In diesen Plänen sind die Brück- und die Abteistraße neben ihrem Straßennamen jeweils mit der Bezeichnung „B 224“ versehen. Es kann offenbleiben, ob es sich dabei um eine Festsetzung des Plangebers oder nur einen nachrichtlichen Hinweis handelt. Ebenso wenig bedarf der Entscheidung, ob es mit den Festsetzungen dieser Pläne für die Brück- und die Abteistraße (jeweils: „öffentliche Verkehrsfläche“) vereinbar ist, die B 224 anders als bisher zu führen. Diese Pläne sind jedenfalls kein Ersatz für einen entsprechenden Planfeststellungsbeschluss für das geplante Vorhaben. Sie sehen nicht vor, dass die B 224 im Ortskern Werden ausschließlich über die Abteistraße geführt werden soll. Vielmehr ist den Planurkunden und den Begründungen zu den Plänen – soweit sie dem Gericht vorliegen – eindeutig zu entnehmen, dass der Plangeber die B 224 bewusst auf zwei Arme aufgeteilt und dafür eigens einen neuen Arm geschaffen hat, weil die zunächst allein vorhandene Brückstraße als B 224 zu schmal für den Verkehr war. In den Erläuterungen von Juni 1958 zum Durchführungsplan Nr. 147 Werden-Altstadt (S. 2 f.) heißt es dazu: „Die Brückstraße mit einem im Bereich des Stadtkerns 12 m breiten Profil ist dem heutigen Verkehr nicht gewachsen. Da eine Verbreiterung wegen des beiderseits fast vollständig erhalten gebliebenen Gebäudebestandes undurchführbar erscheint, soll sichergestellt werden, dass ein neuer Straßenzug in einer Breite von 15,5 m für den zweifellos zunehmenden Verkehr freigehalten wird. ... Dadurch wird es möglich, den Verkehr im Zuge der Bundesstraße 224 innerhalb des Ortskerns durch Richtungsverkehr zu spalten, so daß die heutige Brückstraße einen wesentlich geringeren Fahrverkehr, insbesondere durch die Einführung des Einbahnverkehrs, aufzunehmen hat.“ Mit dem neuen Straßenzug ist die Abteistraße in ihrem heutigen Verlauf gemeint. In der Begründung von September 1981 zum Bebauungsplan Nr. 1/79 „Werden-Altstadt-Nord“ ist ausgeführt: „Die Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 147 ‚Werden-Altstadt‘ war im Wesentlichen erforderlich für den Ausbau der B 224 in ihrem heutigen Verlauf“ (S. 2). „Die Bündelung des Verkehrs zum jetzigen Zeitpunkt auf der Abteistraße würde die Abwägung der Interessen der Bewohner in der Brückstraße und der Abteistraße 56

erheblich verletzen“ (S. 5).

Sehen die Bebauungspläne mithin die zweiarmige Führung der Bundesstraße vor, können sie kein fernstraßenrechtlicher Planfeststellungsersatz für eine Verlegung der Bundesstraße auf einen dieser Straßenarme sein. 57

e) Die Antragstellerin kann sich auf das Fehlen der allgemeinen Vorprüfung gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UmwRG auch berufen, ohne dass darüber hinaus eine Rechtsverletzung im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO festgestellt werden müsste. Die einschränkende Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 2 UmwRG gilt ausdrücklich nicht für absolute Verfahrensmängel gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b UmwRG (anders als für solche nach Nr. 3). 58

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 4 C 36.13 -, juris Rn. 33 ff. 59

f) Das Fehlen der gebotenen UVP-Vorprüfung führt im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zum Anspruch auf einstweilige Einstellung aller Umsetzungsarbeiten für das Verkehrskonzept. Dies gilt auch für den Fall, dass die Vorprüfung nachgeholt werden könnte. 60

Dieser Anspruch entfällt nicht dadurch, dass die Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren behauptet, die Durchführung einer Vorprüfung und einer UVP hätten zu keinem anderen Ergebnis geführt. Ob dies der Fall ist, soll gerade in einem Verfahren nach dem UVPG mit den dort vorgegebenen Verfahrensschritten ergebnisoffen geprüft werden. 61

2. Die Antragstellerin hat auch einen Anordnungsgrund, d. h. die Dringlichkeit einer vorläufigen Regelung, glaubhaft gemacht. Die Antragsgegnerin plant, das beschlossene Verkehrskonzept zeitnah umzusetzen. Sie hat lediglich zugesichert, von Ausschreibungen und Beauftragungen baulicher Maßnahmen bis zum Abschluss des Eilverfahrens abzusehen. Mit Schriftsatz vom 21. August 2017 hat sie allerdings angekündigt, unmittelbar mit den Vergabeverfahren zu beginnen. Der Bau- und Verkehrsausschuss des Rates der Antragsgegnerin hat im November 2017 über die Vergabe von Ingenieurleistungen (Freianlagen und Verkehrsanlagen) für das Verkehrskonzept Essen beraten. Ergeht die beantragte einstweilige Anordnung nicht und wird das Verkehrskonzept Werden zunächst wie geplant mit Kosten von etwa 7 Millionen Euro umgesetzt, besteht die Gefahr, dass im Hinblick auf die nicht ohne Weiteres wieder rückgängig zu machenden Tatsachen und die angespannte Haushaltssituation der Antragsgegnerin die notwendige UVP-Vorprüfung und eine gegebenenfalls nachfolgend erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung möglicherweise nicht mehr ergebnisoffen unter angemessener Berücksichtigung der Belange der Antragstellerin erfolgen könnten. 62

In dem vorläufigen Verbot, das Verkehrskonzept umzusetzen, liegt entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin keine Vorwegnahme der Hauptsache, welche nur unter besonders engen Voraussetzungen gerechtfertigt sein kann. Eine solche zeitliche Verzögerung ist vielmehr mit jeder stattgebenden gerichtlichen Eilentscheidung in Konstellationen der vorliegenden Art verbunden und durch die fehlende Durchführung der Vorprüfung verursacht. 63

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Dabei hat der Senat berücksichtigt, dass die erstinstanzliche Kostenentscheidung insoweit rechtskräftig ist, als das Verwaltungsgericht der Antragsgegnerin 1/5 der Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens auferlegt hat. 64

65

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 47, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG. Dabei bewertet der Senat das streitgegenständliche Interesse der Antragstellerin in einem Hauptsacheverfahren mit 15.000,- Euro, ähnlich dem eines Nachbarn, der sich gegen eine Baugenehmigung (Nr. 9.7.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013) oder gegen einen Planfeststellungsbeschluss (Nr. 34.2.1.1 des Streitwertkatalogs 2013) wendet. Im Hinblick auf die Vorläufigkeit des Verfahrens hat der Senat diesen Streitwert halbiert (Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs 2013).

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 6 Satz 3 GKG). 66