

Quelle: <https://voris.wolterskluwer-online.de/document/7fbac404-ba67-449b-a3ac-620dc9e98cbf>

<b>Bibliografie</b>	
<b>Gericht</b>	VG Lüneburg
<b>Datum</b>	16.12.2020
<b>Aktenzeichen</b>	3 B 33/20
<b>Entscheidungsform</b>	Beschluss
<b>Referenz</b>	WKRS 2020, 71524
<b>Entscheidungsname</b>	[keine Angabe]
<b>ECLI</b>	[keine Angabe]

## Verwaltungsgericht Lüneburg

### Beschl. v. 16.12.2020, Az.: 3 B 33/20

Planaufstellung; Straßenbaulast, Übernahme der; Vorarbeiten

#### Gründe

I.

Die Antragstellerin, eine Gemeinde, wendet sich gegen eine Verfügung des Antragsgegners, mit welcher ihr aufgegeben wird, Vorarbeiten zu dulden, die der Entwurfsplanung für den Bau der F. zwischen G. und A-Stadt dienen sollen.

Eine Brücke als feste Elbquerung zur Verbindung zwischen dem westlich der Elbe gelegenen Gebiet des Landes Niedersachsen und dem östlich der Elbe gelegenen Landesteil H., welcher seit der Rückgliederung im Jahr 1993 zum Kreisgebiet des Antragsgegners gehört, war bereits in der Vergangenheit Gegenstand von Planungen des Antragsgegners. Im Jahr 2005 hatte dieser einen Planfeststellungsbeschluss zum Bau einer F. bei G. – A-Stadt ohne Ortsumfahrung im Bereich der Antragstellerin erlassen. Der Planfeststellungsbeschluss wurde durch Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 6. Juni 2007 (- 9 LC 97/06 -, juris; nachgehend

BVerwG, Beschl. v. 06.05.2008 - 9 B 65/07 -, juris) aufgehoben, da dem Antragsgegner die Zuständigkeit fehlte, soweit das Vorhaben seine Kreisgrenze überschritt und sich auf das Gebiet des beigeladenen Landkreises erstreckte.

Am 9. Januar 2009 schlossen der beigeladene Landkreis, der Antragsgegner, die Antragstellerin sowie die Samtgemeinde I., deren Mitgliedsgemeinde die Antragstellerin ist, eine „Vereinbarung über Planung, Bau, Unterhaltung und Finanzierung des Baus einer F. bei G. /A-Stadt“ (im Folgenden: Brückenvereinbarung). In der Präambel des Vertrages ist unter anderem ausgeführt:

„Mit dieser Vereinbarung werden alle verwaltungstechnischen Fragen geklärt, die für eine Umsetzung dieses Vorhabens von Bedeutung sind. Die genaue Trassenführung der F. und der Ortsumfahrung A-Stadt wird im laufenden Verfahren erarbeitet werden.“

In der Brückenvereinbarung sind unter anderem Regelungen zur Umstufung des betroffenen Straßenteils von einer Landes- in eine Kreisstraße (§ 2) und grundsätzliche Planungs- (§ 4) sowie Finanzierungsaspekte (§ 5) enthalten. Die Kosten für Planung und Bau der F. und der Ortsumfahrung A-Stadt werden auf ca. 40 Mio. EUR geschätzt (§ 5 Ziffer 1.) und es wird auf die Finanzierungszusage des Landes Niedersachsen vom 4. Dezember 2008 Bezug genommen (§ 5 Ziffer 2.). Des Weiteren lautet § 3 der Vereinbarung:

„§ 3 Übertragung der Straßenbaulast

1. Der Landkreis B-Stadt übernimmt gemäß [§ 45 NStrG](#) mit Wirkung des Tages des Wirksamwerdens der Allgemeinverfügung nach § 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 dieser Vereinbarung vom D. die Straßenbaulast für den in § 2 Abs. 1 beschriebenen Teil der jetzigen L 232. Weiter übernimmt der Landkreis B-Stadt die Straßenbaulast für alle Kreisstraßen des Landkreises D-Stadt-J. mit Ausnahme der bereits vorhandenen K 19, die in einem Abstand von 1.150 m linkselbisch parallel zur Strommitte der Elbe bei mittlerem Hochwasser zwischen Stromkilometer 536,000 und Stromkilometer 537,600 verlaufen (siehe zeichnerische Darstellung in der Anlage 2) zwecks Planung und Bau der F. mit allen Anschlussanlagen und der Ortsumfahrung A-Stadt. Damit wird der Landkreis B-Stadt Träger der Straßenbaulast für das geplante Brückenbauwerk einschließlich der Anschlussanlage an das übrige Straßennetz und für die Ortsumfahrung in A-Stadt und ist berechtigt, alle Anträge zu stellen und Erklärungen abzugeben, die im Zusammenhang mit allen Planungsverfahren oder sonst zu Realisierung von F. oder Ortsumfahrung erforderlich werden.
2. Die gesamte Baumaßnahme wird vom Landkreis B-Stadt als Bauherr realisiert. ...
3. Der Landkreis B-Stadt verpflichtet sich, die F. nicht ohne die Ortsumfahrung um A-Stadt zu planen, auszuschreiben und zu bauen. Er informiert den D. über alle Planungsschritte, Auftragsvergaben und den Baufortschritt sowie die Kostenentwicklung. Sollte der Landkreis B-Stadt die Ortsumfahrung A-Stadt nicht planen, ausschreiben oder bauen, können der D., die Samtgemeinde I. oder die A. die Fortführung der Baumaßnahme untersagen. ...
4. Nach Abnahme der Ortsumfahrung wird der D. hierfür die Baulast übernehmen.

...“

Gemäß § 4 der Brückenvereinbarung sollten F. und Ortsumfahrung in zwei getrennten Planfeststellungsverfahren territorial getrennt für jeden Landkreis geplant werden, wobei beide Landkreise ihre Planungen aufeinander abstimmen sollten. Die genaue Auswahl der Trasse sei Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens.

Mit einer weiteren Vereinbarung zwischen dem Antragsgegner und dem beigeladenen Landkreis vom 20. Oktober 2011 übertrug dieser dem Antragsgegner die Zuständigkeit als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde für das Vorhaben „F. bei G. /A-Stadt mit Ortsumfahrung von A-Stadt“ gemäß der Brückenvereinbarung. Die Antragstellerin und die Samtgemeinde I. stimmten dieser Vereinbarung zu.

Im Jahr 2012 leitete der Antragsgegner ein Raumordnungsverfahren bezogen auf die Trassenführung und Ausgestaltung der Verkehrsführung mit integrierter Prüfung der FFH-Verträglichkeit sowie der Umweltverträglichkeit ein. Dem lagen das Landesraumordnungsprogramm (Verordnung vom 18.07.1994, Nds. GVBl. 1994, S. 317, in der Fassung vom 18.07.2012, Nds. GVBl. 2012, S. 252) sowie das Regionale Raumordnungsprogramm des Antragsgegners zugrunde, nach deren Maßgabe die Flussquerung der Elbe bei G. / A-Stadt als Brücke im Rahmen einer Regionallösung zu verwirklichen ist. Das Vorhaben umfasst hiernach die Errichtung der Brücke zur Elbquerung sowie den Neubau einer Kreisstraße als Verbindung zwischen der Kreisstraße 61, die rechtselbisch auf dem Gebiet des Antragsgegners verläuft, mit der auf dem Gebiet des beigeladenen Landkreises liegenden Landesstraße 232/231, die durch das Gemeindegebiet der Antragstellerin verläuft.

Am 20. Juli 2015 fasste der Kreistag des Antragsgegners den Beschluss, kein (weiteres) Planfeststellungsverfahren für den Bau einer F. zu betreiben, weil die Finanzierung des Vorhabens die Möglichkeiten des Antragsgegners übersteige. Zudem wurde beschlossen, das eingeleitete Raumordnungsverfahren zeitnah abzuschließen.

Als Abschluss des Raumordnungsverfahrens stellte der Antragsgegner mit landesplanerischer Feststellung vom 8. Juni 2016 fest, dass ein Trassenkorridor mit verschiedenen Varianten – linkselbisch mit einer Umfahrung der Ortslage des zur Antragstellerin gehörenden Ortsteils A-Stadt und einem Anschluss an die Landesstraße L 231 im Bereich des Ortsteils K. (Abschnittsvarianten S2 und S3, Südverlauf) und rechtselbisch mit der Abschnittsvariante N4 (Nordverlauf) – mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Belange des Umweltschutzes und der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der betroffenen Planungsträger vereinbar sei.

Mit weiterem Beschluss vom 24. September 2018 entschied der Kreistages des Antragsgegners, dass die Brückenplanung wieder aufgenommen werde und das formale Planfeststellungsverfahren eingeleitet werden solle.

Darauffin wandte sich die Antragstellerin mit Schreiben vom 28. November 2018 an die übrigen Vertragsparteien der Brückenvereinbarung und trat dem Ansinnen, die Brückenplanung nunmehr durchzuführen, entgegen. Die Brückenvereinbarung vom 9. Januar 2009 sei hinfällig, ihr sei die Geschäftsgrundlage entzogen worden. Die Gremien der Antragstellerin hätten alle

bisherigen diesbezüglichen Beschlüsse aufgehoben. Die Vereinbarung in § 5 der Brückenvereinbarung hinsichtlich der Finanzierung sei hinfällig, da sich die Kosten nach dem aktuellen Stand auf ca. 90 Mio. EUR beliefen. Zudem stehe § 4 der Brückenvereinbarung, wonach die Regionalen Raumordnungsprogramme der Landkreise eine ausreichende landesplanerische Grundlage für die F. und die Ortsumfahrung böten, im Widerspruch zum aktuellen Raumordnungsverfahren. Nach der aktuellen Planung werde die Ortslage der Antragstellerin durchschnitten. Die landesplanerische Feststellung aus dem Jahr 2015 verstoße elementar gegen die Interessen der Antragstellerin und ihrer Einwohner. Der Hochwasserschutz, insbesondere das Problem des möglichen Eisversatzes, werde nahezu unberücksichtigt gelassen. Die Antragstellerin forderte den Antragsgegner auf, die Planungen zu überprüfen und gegebenenfalls auf dem eigenen Kreisgebiet durchzuführen.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin mehrerer Grundstücke in der Gemarkung A-Stadt. Mit Bescheid vom 1. September 2020 verfügte der Antragsgegner gegenüber der Antragstellerin unter gleichzeitiger Anordnung der sofortigen Vollziehung, dass sie das Betreten ihrer in einem bestimmten Korridor um die geplante Trasse gelegenen Grundstücke für Vermessungs- und Kartierungsarbeiten für floristische und faunistische Untersuchungen in der Zeit vom 1. Oktober 2020 bis 31. Dezember 2022 zu dulden habe. Die Kartierungsarbeiten fänden in der Regel in einem Korridor von 2.000 m bis 3.000 m statt. In einem beigefügten Kartenausschnitt sind die in der landesplanerischen Feststellung genannten Abschnittsvarianten S2/S3 – N4 abgebildet. Über die im unmittelbaren Bereich der geplanten Trasse der F. erforderlichen Baugrunduntersuchungen würden die betroffenen Grundstückseigentümer nochmals gesondert informiert.

Hiergegen hat die Antragstellerin am 5. Oktober 2020 Klage erhoben (3 A 150/20) und um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht. Sie macht geltend, dass der Antragsgegner nicht für Arbeiten auf dem Gebiet des Landkreises D-Stadt-Dannenberg zuständig sei und auch nicht in Abstimmung mit diesem gehandelt habe. Jedenfalls genügten die Ausführungen zur Eilbedürftigkeit nicht dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 VwGO. Das Vorgehen des Antragsgegners entspreche auch nicht dem Inhalt der Brückenvereinbarung von 2009, da entgegen der vertraglichen Regelung keine Planung, Ausschreibung und Bau einer Ortsumfahrung erfolgt sei. Die Grundlage dieser Vereinbarung sei für alle beteiligten Gebietskörperschaften ohnehin entfallen, da die im Rahmen der Brückenvereinbarung noch mit ca. 40 Mio. EUR geschätzten Baukosten weitaus höher anzusetzen seien und die Folgekosten von der Antragstellerin und der Antragsgegnerin zu tragen seien. Das Land Niedersachsen habe zwar im Jahr 2008 eine Kostenzusage über 75 % zuzüglich eines Betrages von 1,3 Mio. EUR abgegeben. Nach dem Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 17. Wahlperiode werde die zugesagte Beteiligung des Landes jedoch im Hinblick auf die mittlerweile deutlich höher als 45 Mio. EUR geschätzten Kosten gedeckelt und es würden keine weiteren Mittel für Kostensteigerungen und Unterhalt bereitgestellt. Die Antragstellerin habe darauf vertraut, dass mit dem Beschluss des Antragsgegners aus dem Jahr 2015 die Planungen nicht mehr fortgesetzt würden; sie sei daher in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 1 GG verletzt. Sie habe mit ihrem Schreiben vom 28. November 2018, gerichtet an den Antragsgegner und die anderen Vertragsparteien, ihr Recht auf Vertragsanpassung und Kündigung nach § 60 VwVfG i V. m. [§ 1 NVwVfG](#) ausgeübt.

Zudem seien wirtschaftliche Belange der Antragstellerin berührt, wenn Pachtverträge durch die Realisierung des Brückenbaus aufgelöst würden. Sie sei als Grundeigentümerin antragsbefugt, da durch den Brückenbau ca. 7.000 m<sup>2</sup> gemeindliche Flächen in Anspruch genommen würden. Es würden Baugrunduntersuchungen sowie Vermessungsarbeiten im Bereich der Trasse sowie auf einem Korridor von 500 m bzw. 2.000 m bis 3.000 m Breite unmittelbar auf dem Gebiet der Antragstellerin angekündigt.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Duldungsverfügung des Antragsgegners vom 1. September 2020 anzuordnen.

hilfsweise, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Duldungsverfügung des Antragsgegners vom 1. September 2020 wiederherzustellen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Eine Antragsbefugnis der Antragstellerin komme lediglich als Grundeigentümerin in Betracht, eine generelle Befugnis hinsichtlich der Grundstücke in ihrem Gebiet stehe ihr nicht zu. Die von den Grundeigentümern zu duldenen Arbeiten stellten die für das spätere Planfeststellungsverfahren unabdingbaren Untersuchungen dar. Der Antragsgegner sei örtlich zuständig für den Erlass der Duldungsanordnung, da die ursprünglich dem beigeladenen Landkreis obliegende Straßenbaulast durch die Regelung in § 3 Abs. 1 der Brückenvereinbarung dem Antragsgegner übertragen worden sei. Es sei nicht ersichtlich, dass der Antragstellerin ein Festhalten an diesem Vertrag nicht zuzumuten sei und sie diesen daher kündigen oder eine Vertragsanpassung verlangen könne. Eine Ortsumfahrung sei weiterhin geplant, so dass diese Vertragsgrundlage nicht entfallen sei. Die gestiegenen Baukosten beträfen die Antragstellerin nicht. Der Beschluss des Kreistages stelle lediglich eine Momentaufnahme dar und beinhalte keinen dauerhaften

Verzicht des Antragsgegners auf mögliche Planungsschritte die F. betreffend.

Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der in dem Parallelverfahren 3 A 148/20 beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners verwiesen.

II.

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

1. Soweit die Antragstellerin beantragt hat, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen die Duldungsverfügung des Antragsgegners anzuordnen, ist der Antrag bereits unzulässig. Der Antrag ist nicht statthaft, da die aufschiebende Wirkung der Klage nach § 80 Abs. 1 VwGO nicht bereits aufgrund Bundes- oder Landesrechts gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO entfallen war, sondern der Antragsgegner vielmehr die sofortige Vollziehung der Verfügung vom 1. September 2020 in dem Bescheid gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet hat.

2. Der hilfsweise gestellte Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der am 5. Oktober 2020 erhobenen Klage (3 A 150/20) gegen die Duldungsverfügung vom 1. September 2020 ist zulässig.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO. Zwar ist sie als juristische Person des öffentlichen Rechts aufgrund des personalen Schutzzwecks der Eigentumsgarantie, unabhängig davon, ob das betroffene Grundeigentum der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient, nicht Inhaberin des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 02.05.1967 - 1 BvR 578/63 -, juris Rn. 21 ff. und Beschl. v. 08.07.1987 - 2 BvR 1187/80 -, juris Rn. 66 ff.). Verfassungsrechtlich ist das Eigentum von Gemeinden vielmehr nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist. Auch wenn das Eigentumsrecht der Antragstellerin nicht in den Schutzbereich der grundrechtlichen Eigentumsgewährleistung fällt, bedeutet dies jedoch nicht, dass sich aus diesem Eigentum nicht eine materiellrechtlich bedeutsame Rechtsposition ergäbe. Gemeindliches Eigentum ist jedenfalls nach Maßgabe seiner einfachrechtlichen Ausgestaltung wie jedes andere private Eigentum geschützt (vgl.

BVerwG, Urt. v. 28.03.1996 - 7 C 35/95 -, juris Rn. 8 m.w.N.). Werden gemeindeeigene Grundstücke wie vorliegend hoheitlich in Anspruch genommen, erfasst der einfachgesetzliche Schutz mit allen Rechten, die sich aus §§ 903 ff. BGB ergeben auch die Antragstellerin als Gemeinde. Eine Beschränkung der Antragsbefugnis einer Gemeinde hinsichtlich der straßenrechtlichen planvorbereitenden Voruntersuchungen im Hinblick auf die Einschränkung der Rügebefugnis im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 09.10.2003 - 9 VR 6.03 -, juris Rn. 4 m.w.N.; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 06.05.2008 - 9 B 64.07 -, juris Rn. 6) kommt nicht in Betracht (so aber BayVGH, Beschl. v. 13.07.2009 - 8 CS 09.1388 -, juris Rn. 13 f.). Das Planfeststellungsverfahren mit den ihm immanenten planungsrechtlichen Besonderheiten unterscheidet sich in seinem Prüfungsumfang maßgeblich von der gerichtlichen Überprüfung von Einzelmaßnahmen während des Planaufstellungsverfahrens, das der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens vorausgeht. Ausgeschlossen sind im vorliegenden gerichtlichen Verfahren bezüglich der vorbereitenden Maßnahmen lediglich Einwendungen gegen die Planung selbst (vgl. BVerwG, Beschl. v. 06.02.2004 - 9 VR 2.04 -, juris Rn. 4; Nds. OVG, Urt. v. 27.04.2010 - 7 KS -, 85/09 -, juris Rn. 38 ff.; Aust in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl., 2010, Kap. 39 Rn. 43; Kromer in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 2. Aufl., 2013, § 16a Rn. 19). Dies betrifft insbesondere die mögliche Trassenführung des zu planenden Straßenbauvorhabens.

Es besteht auch ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin. Zwar ist sie Vertragspartei der Brückenvereinbarung aus dem Jahr 2009, auf deren Inhalt sich der Antragsgegner zur Begründung seiner Zuständigkeit für die streitgegenständlichen Maßnahmen beruft. Sie verhält sich jedoch entgegen der Ansicht des Antragsgegners weder treuwidrig, noch setzt sie sich in Widerspruch zu ihrem bisherigen Verhalten. Sie hatte sich auch außergerichtlich mit ihrem Schreiben vom 28. November 2018 bereits auf Gründe berufen, die ihrer Ansicht nach der Wirksamkeit dieser Vereinbarung und der Durchführung des Brückenbauvorhabens entgegenstehen.

3. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

Das öffentliche Interesse an der sofortigen Durchführung der Vorarbeiten wurde in der Anordnung der sofortigen Vollziehung im Bescheid des Antragsgegners vom 1. September 2020 in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügenden Weise begründet (a) und dieses Vollzugsinteresse überwiegt das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin, weil sich die Duldungsverfügung nach der im Eilverfahren allein möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung als rechtmäßig erweist (b).

a) Der Antragsgegner hat das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung seiner Duldungsverfügung ordnungsgemäß begründet.

Das Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist erfüllt, wenn eine auf die Umstände des konkreten Falles bezogene Darstellung des Interesses an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts erfolgt ist, aus der sich ergibt, dass und warum die

Verwaltungsbehörde in diesem Fall dem Vollzugsinteresse Vorrang vor dem Aussetzungsinteresse des Betroffenen einräumt (vgl.

[Nds. OVG, Beschl. v. 07.11.2017 - 7 ME 91/17](#) -, juris Rn. 34). Vorliegend hat der Antragsgegner dargelegt, dass sich die beabsichtigten Vorarbeiten als erste Schritte im Vorfeld des konkret benannten, voraussichtlich mehrere Jahre dauernden Planungsverfahrens darstellen und dass eine Verzögerung des Beginns der Vorarbeiten das Gesamtprojekt im Hinblick auf die nachfolgenden Planungsschritte erheblich belasten würde. Das öffentliche Interesse hat der Antragsgegner zudem mit den nur unwesentlichen sowie vorübergehenden nachteiligen Auswirkungen für die einzelnen Grundstücke abgewogen. Dies genügt den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO.

b) Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung überwiegt im vorliegenden Fall das Interesse der Antragstellerin, einstweilen von der Vollstreckung der Duldungsverfügung des Antragsgegners verschont zu bleiben.

Das Gericht kann gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen. Bei dieser vom Gericht zu treffenden Entscheidung sind die einander widerstreitenden beiderseitigen Interessen gegeneinander abzuwägen. Dabei sind der Zweck des Gesetzes und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Im Rahmen der Abwägung kommt dem voraussichtlichen Ausgang des Hauptsacheverfahrens besondere Bedeutung zu. Je größer die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren, desto geringer sind die an das Aussetzungsinteresse des Antragstellers zu stellenden Anforderungen. Demgemäß kommt dem öffentlichen Interesse ein umso geringeres Gewicht zu, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, dass der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil ein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung eines voraussichtlich rechtswidrigen Verwaltungsaktes nicht besteht (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 80 Rn. 158 ff. m. w. N.).

Auf Grundlage der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur möglichen und gebotenen summarischen Prüfung erweist sich die streitgegenständliche Verfügung des Antragsgegners vom 1. September 2020 als formell und materiell rechtmäßig.

(1) Rechtsgrundlage der Verfügung des Antragsgegners vom 1. September 2020 ist [§ 37b Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Straßengesetz \(Gesetz vom 24.09.1980, Nds. GVBl. S. 359, in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 20.06.2018, Nds. GVBl. S. 112\) – NStrG](#) -. Danach haben Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte zur Vorbereitung der Planung notwendige Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen einschließlich der vorübergehenden Anbringung von Markierungszeichen und sonstige Vorarbeiten durch die Straßenbaubehörde oder von ihr Beauftragte zu dulden. Diese abstrakte gesetzlich begründete Verpflichtung wird durch Verwaltungsakt gegenüber dem jeweils Verpflichteten konkretisiert (vgl. Wendrich, Nds. Straßengesetz, 4. Aufl. 2000, § 37b Rn. 3; zu § 16a FStrG:

BVerwG, Beschl. v. 17.08.2017 - 9 VR 2/17 -, juris Rn. 8; Kirchberg in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 2, Rn. 104). Dies hat der Antragsgegner im Hinblick auf das nach [§ 38 Abs. 1 Satz 1 NStrG](#) planfeststellungspflichtige Straßenbauvorhaben des Baus der Elbbrücke einschließlich des Anschlusses an das übrige Straßennetz als Kreisstraße mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 1. September 2020 umgesetzt.

(2) Die Duldungsverfügung ist formell rechtmäßig.

(a) Der Antragsgegner war für den Erlass der Duldungsverfügung zuständig.

Der Antragsgegner ist als Rechtsträger der Straßenbaubehörde zum einen sachlich zuständig. Die Benachrichtigung über die beabsichtigten Vorarbeiten ist nach [§ 37b Abs. 1 Satz 1 NStrG Aufgabe der Straßenbaubehörde \(vgl. Wendrich, Nds. Straßengesetz, § 37b Rn. 3\)](#), wobei die Straßenbaubehörde i. S. d. [§ 37b NStrG](#) – wie sich aus [§ 37 Abs. 2 NStrG ergibt – nicht notwendig identisch mit dem Planungsträger ist \(vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 14.02.2008 - 7 ME 211/07 -, juris Rn. 3\)](#). Sie ist – in Abgrenzung zur Straßenverkehrsbehörde – die Behörde, die nach dem Landesrecht für den Straßenbau zuständig ist. Bau und Unterhaltung von Straßen sowie alle damit zusammenhängenden Ausgaben obliegen dem Träger der Straßenbaulast ([§ 9 Abs. 1 NStrG](#)), Träger der Straßenbaulast für Kreisstraßen ist der Landkreis ([§ 43 Abs. 1 Satz 2 NStrG](#)). Der Landkreis ist danach die sachlich zuständige Behörde, da das Brückenbauwerk sowie der Anschluss an das übrige Straßennetz gemäß den Regelungen der Brückenvereinbarung sowie nach dem derzeitigen Planungsstand, der sich in der landesplanerischen Feststellung vom 8. Juni 2016 niederschlägt, als Kreisstraße realisiert werden sollen.

Der Antragsgegner ist entgegen der Ansicht der Antragstellerin zum anderen auch örtlich zuständig, da er, obwohl die geplante Kreisstraße mit der zu errichtenden F. teilweise auf dem Gebiet des beigeladenen Landkreises verläuft, aufgrund vertraglicher Übernahme Träger der Straßenbaulast geworden ist. Er hat die Straßenbaulast gemäß § 3 der Brückenvereinbarung vom 9. Januar 2009 für alle Kreisstraßen in dem in der vertraglichen Vereinbarung näher bezeichneten Gebiet links der Elbe von dem Beigeladenen übernommen. Ob dem Antragsgegner durch die weitere Vereinbarung mit dem Beigeladenen vom 20. Oktober 2011 zudem wirksam die Zuständigkeit als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde übertragen wurde, ist allein im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens maßgeblich.

Der Übergang der Straßenbaulast tritt – neben den hier nicht gegebenen Fällen der Änderung der für die Zuordnung einer einzelnen Straße zu einem Aufgabenträger maßgeblichen Kriterien (Umstufung, Neufestsetzung von Ortsdurchfahrten) oder der gesetzlichen Neuordnung – nach [§ 45 Abs. 1 NStrG](#) dann ein, wenn diese oder eine sonstige Verpflichtung zur Herstellung oder

Unterhaltung von Straßen oder Straßenteilen in öffentlich-rechtlich wirksamer Weise von einem Dritten übernommen wird. Neben der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Übernahme der Straßenbaulast durch einen Verwaltungsakt, etwa einen Planfeststellungsbeschluss, können auch öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne von §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – i. V. m. [§ 1 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz – NVwVfG – zu einer Übertragung führen \(Wendrich, Nds. Straßengesetz, 4. Aufl., 2000, § 45 Rdnr. 2; Tegtbauer in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl., 2010, Kap. 15 Rn. 7.2\)](#). Ein wirksamer öffentlich-rechtlicher Vertrag mit einer ausdrücklichen Vereinbarung zur zeitweisen Übertragung der Straßenbaulast für das Brückenbauwerk sowie für die Anschlussanlagen an das übrige Straßennetz, welche als Kreisstraße realisiert werden sollen, von dem Beigeladenen auf den Antragsgegner liegt mit der Regelung in § 3 Ziffer 1. der Brückenvereinbarung vor. Hierin wird eine Übernahme der Straßenbaulast durch den Antragsgegner gemäß [§ 45 NStrG](#) ausdrücklich geregelt. Regelungen zu Frist und Modalitäten der Rückübertragung sind in § 3 Ziffer 5. der Brückenvereinbarung enthalten,

Es ist davon auszugehen, dass den Anforderungen des § 58 Abs. 1 VwVfG i. V. m. [§ 1 Abs. 1 NVwVfG](#) genügt ist. Danach wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in Rechte Dritter eingreift, erst wirksam, wenn der Dritte zustimmt. „Dritter“ im Sinne dieser Vorschrift kann auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein, soweit sie ein subjektiv-öffentliches Recht geltend machen kann und nicht lediglich in der Wahrnehmung öffentlicher Belange betroffen ist (vgl. Spieth in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2. Aufl., 2016, § 58 Rn. 4; Mann in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl., 2019, § 58 Rn. 15). Eine Kommune kann sich dabei insbesondere auf die Verletzung ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG (vgl.

BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988- 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 -, juris Rn. 51 ff.) berufen (vgl. Spieth in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2. Aufl., 2016, § 58 Rn. 4; Mann in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl., 2019, § 58 Rn. 15). Soweit die Regelungen der Brückenvereinbarung in Rechte der Antragstellerin oder der Samtgemeinde im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG bzw. [Art. 57 Abs. 1 Nds. Verfassung](#) dadurch eingreifen sollten, dass einerseits planerische Grundentscheidungen berührt sein können, andererseits die Antragstellerin nach [§ 43 Abs. 5 NStrG](#) jedenfalls teilweise als Trägerin der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten von Kreisstraßen betroffen sein könnte, ist dem durch die Mitunterzeichnung des Vertrages sowohl durch die Antragstellerin als auch die Samtgemeinde jedenfalls Genüge getan.

Eine öffentliche Bekanntmachung der Brückenvereinbarung war für ihre Wirksamkeit nicht erforderlich. Zwar haben die beteiligten Kommunen nach [§ 5 Abs. 6 Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit – NKomZG](#) – in der zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltenden Fassung (Gesetz vom 19.02.2004, Nds. GVBl. S. 63, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.10.2016, Nds. GVBl. S. 226) eine Zweckvereinbarung im Sinne des [§ 5 Abs. 1 NKomZG](#), d.h. einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, in welchem vereinbart wird, dass eine Kommune einzelne Aufgaben einer anderen Kommune übernimmt oder für diese durchführt, öffentlich bekannt zu machen. Nach der zum hier maßgeblichen Zeitpunkt des Abschlusses der Brückenvereinbarung geltenden Fassung des [§ 5 NKomZG \(zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.05.2006, Nds. GVBl. S. 203\)](#), war eine Zweckvereinbarung im Sinne des Gesetzes jedoch nur ein solcher öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen kommunalen Körperschaften, durch den die Übernahme einzelner ihnen gemeinsam obliegender Aufgaben durch eine von ihnen zur alleinigen Erfüllung vereinbart wurde. Die Straßenbaulast für Kreisstraßen stellt jedoch keine gemeinsame Aufgabe benachbarter Landkreise dar, auch wenn das Bauvorhaben insgesamt die Kreisgrenzen überschreitet.

Die Brückenvereinbarung vom 9. Januar 2009 ist weder durch den Antragsgegner noch durch die Antragstellerin wirksam gekündigt worden.

Eine Kündigung erfolgte nicht durch den Antragsgegner im Jahr 2015. Zwar hat der Kreistag des Antragsgegners am 20. Juli 2015 einen Beschluss gefasst, wonach ein Planfeststellungsverfahren für den Bau der F. nicht durchgeführt werde, weil die Finanzierung des Vorhabens seine Möglichkeiten erheblich übersteige. Eine weitergehende Umsetzung dieses Beschlusses in Form einer gemäß [§§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 86 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz – NKomVG](#) – durch den Landrat als Hauptverwaltungsbeamten vorzunehmenden Kündigungserklärung ist jedoch soweit ersichtlich nicht erfolgt.

Die Wirksamkeit des § 3 der Brückenvereinbarung zur Übertragung der Straßenbaulast dürfte nach einer im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes allein vorzunehmenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage auch nicht durch das Schreiben der Antragstellerin vom 28. November 2018 an die übrigen Vertragsparteien entfallen sein. Auch wenn die Antragstellerin hierin lediglich anregt, die Planungen im Hinblick auf „die Sinnhaftigkeit eines aus kommunalen Mitteln zu finanzierenden Großprojektes“ zu überprüfen, kann das Schreiben auch dahingehend ausgelegt werden, dass die Antragstellerin hiermit die Kündigung des Vertrages erklären wollte. Sie macht mit dem Schreiben nämlich deutlich, an dem Vertrag in seiner Gesamtheit trotz der in § 6 Ziffer 1. aufgenommenen salvatorischen Klausel nicht mehr festhalten zu wollen. Insbesondere schlägt die Antragstellerin in diesem Schreiben vor, dass der Antragsgegner seine Bemühungen zum Bau einer F. auf sein Kreisgebiet, etwa im Bereich der Stadt L., beschränkt und tritt daher gerade der Absicht eines Brückenbaus in dem Bereich der Elbe entgegen, in welchem eine Querung das Gebiet des Antragsgegners rechtselbisch mit dem Gebiet des beigeladenen Landkreises linkselbisch verbinden würde.

Der Antragstellerin dürfte sich indes nicht mit Erfolg auf das Vorliegen eines Kündigungsgrunds berufen können.

Gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG i. V. m. [§ 1 Abs. 1 NVwVfG](#) kann eine Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder ihr nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen, wenn sich die

Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgeblich gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass der Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist.

Eine solche Änderung der Verhältnisse wird von der Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 28. November 2018 zum einen im Hinblick auf die Steigerung der prognostizierten Kosten (§ 5 der Brückenvereinbarung), zum anderen durch eine Veränderung im Bereich der Raumordnung, da nunmehr das Gemeindegebiet zerschnitten werden sollte, und im Übrigen aufgrund der Aufhebung ihrer eigenen Beschlüsse – offenbar in Reaktion auf die Beschlussfassung durch den Kreistag des Antragsgegners vom 20. Juli 2015 – geltend gemacht.

Der Antragstellerin ist darin zuzustimmen, dass sich aufgrund der soweit ersichtlich eingetretenen Änderungen in der Kostenschätzung Umstände, die für die Durchführung des Gesamtvorhabens maßgeblich sind, seit dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses geändert haben. Die Kostenprognose für den Bau der Elbbrücke von ca. 40 Mio. EUR ist von den Vertragsparteien in § 5 Ziffer 1. der Brückenvereinbarung nicht als feste Größe, sondern als Planungsstand aufgenommen worden. Für eine wesentliche Änderung der Verhältnisse im Sinne des § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG reicht es jedoch aus, wenn nach Vertragsschluss tatsächliche Umstände oder rechtliche Bedingungen weggefallen sind, deren Bestand die Vertragspartner als gemeinsame Grundlage des Vertrages angenommen und deren Fortbestand sie fraglos vorausgesetzt haben, ohne diese tatsächlichen Umstände oder rechtlichen Bedingungen zum Vertragsinhalt gemacht zu haben (vgl.

BVerwG, Urt. v. 18.07.2012 - 8 C 4.11 -, juris Rn. 60). Es kann hier dahinstehen, ob die Kostenschätzung von den Vertragsparteien – in Anbetracht der bei Großbauprojekten bestehenden Kalkulationsspielräume, die sich aus zahlreichen Details bei Planung und Umsetzung ergeben können – bereits dergestalt zur Vertragsgrundlage gemacht wurde, dass eine Erhöhung der Baukostenschätzung noch während der Planungsphase, oder jedenfalls eine Erhöhung in dem hier von der Antragstellerin geltend gemachten Umfang (mehr als 100 % nach dem Schreiben der Antragstellerin vom 28. November 2018), eine wesentliche Änderung der tatsächlichen Umstände darstellt.

Jedenfalls für die Antragstellerin dürfte ein Festhalten an § 3 der Brückenvereinbarung im Hinblick auf diese Veränderung jedoch nicht unzumutbar geworden sein. Nicht jede objektive wesentliche Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse berechtigt zur Vertragsanpassung oder Kündigung. Das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung ist erst dann als unzumutbar anzusehen, wenn unter Abwägung der Interessen aller Vertragsparteien die Bindung an den Vertrag für einen der Beteiligten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu einem mit Recht und Gerechtigkeit unvereinbaren Ergebnis führen würde (vgl.

BVerwG, Urt. v. 18.07.2012 - 8 C 4.11 -, juris Rn. 64; Mann in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl., 2019, § 60 Rn. 19). Die Änderung muss zu schwerwiegenden, bei Vertragsschluss nicht absehbaren Nachteilen für eine Vertragspartei führen, denen die Vertragspartner billigerweise Rechnung getragen haben würden, wenn sie die Entwicklung vorhergesehen hätten. Die Folgen der nachträglichen Änderung müssen den Risikorahmen überschreiten, den ein Vertragspartner nach Treu und Glauben hinzunehmen hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.01.2016 - 2 B 83.15 -, juris Rn. 11).

Dies ist für die Antragstellerin im Hinblick auf die geltend gemachten Kostensteigerungen nicht der Fall. Die Antragstellerin ist zwar Mitunterzeichnerin der Brückenvereinbarung vom 9. Januar 2009, sie ist jedoch nicht von allen Passagen des Vertrages in gleicher Weise wie etwa der Antragsgegner oder der beigeladene Landkreis betroffen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Frage der Finanzierung des Gesamtprojektes (§ 5 der Brückenvereinbarung), die durch Zuwendungen des Landes Niedersachsen, durch einen fixen Finanzierungsbeitrag des beigeladenen Landkreises und im Übrigen durch den Antragsgegner erfolgen soll. Die Antragstellerin kann jedenfalls eine Kündigung, die nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG stets nur ultima ratio sein kann, nicht auf die prognostizierten Kostensteigerungen stützen. Eine Beteiligung der Antragstellerin an den Kosten der F. sowie des Anschlusses an das Straßennetz ist nach der Brückenvereinbarung nicht vorgesehen; von Kostensteigerungen, die zu einer Erhöhung der angegebenen Gesamtkosten führten, wäre sie daher aufgrund des Vertrages nicht betroffen. Weitere Kosten dürften der Antragstellerin durch die Übertragung der Straßenbaulast vom beigeladenen Landkreis auf den Antragsgegner ebenfalls nicht entstehen. Die Straßenbaulast der Gemeinden erstreckt sich in Bezug auf Kreisstraßen nach [§ 43 Abs. 5 NStrG](#) auf Gehwege und Parkplätze in Ortsdurchfahrten. Zum einen ist nicht ersichtlich, dass außerhalb des eigentlichen Brückenbauwerkes überhaupt maßgebliche Kostensteigerungen drohen. Zum anderen ist eine Ortsdurchfahrt nach dem Inhalt der Brückenvereinbarung gerade nicht vorgesehen. Die Antragstellerin kann auch von einer durch den Bau der F. möglicherweise entstehenden Unterdeckung im Haushalt des Antragsgegners nicht betroffen sein, da die Kreisumlage, welche nach [§ 15 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich – NFAG](#) – zu erheben ist, soweit die anderen Erträge eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken, nur kreisangehörige Gemeinden, Samtgemeinden und gemeindefreie Gebiete betreffen kann, nicht jedoch die zum Gebiet des beigeladenen Landkreises gehörende Samtgemeinde I., deren Mitgliedsgemeinde die Antragstellerin ist. Dass die Antragstellerin durch mögliche Kostensteigerungen von einer höheren Kreisumlage zugunsten des beigeladenen Landkreises betroffen sein könnte, ist ebenfalls nicht ersichtlich, da dessen Kostenbeteiligung nach § 5 Ziffer 3. der Brückenvereinbarung als fester Pauschalbetrag vereinbart ist.

Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, dass das durchgeführte Raumordnungsverfahren dem Inhalt der Brückenvereinbarung insoweit widerspreche, als eine Umfahrung der Ortslage der Antragstellerin vereinbart worden sei, stellt dies ebenfalls keinen Grund dar, aus welchem der Antragstellerin ein Festhalten an der Brückenvereinbarung insgesamt nicht zuzumuten wäre. Die Antragstellerin wendet mit ihrem Vorbringen nicht nur ein, dass die nach der landesplanerischen Feststellung des Antragsgegners

vom 8. Juni 2016 bevorzugte Trassenführung ihre Interessen etwa hinsichtlich des Hochwasserschutzes nicht hinreichend berücksichtige, sondern auch, dass diese Trassen entgegen der Brückenvereinbarung aus dem Jahr 2009 keine Ortsumfahrung für ihr Gemeindegebiet darstellten und vielmehr die Ortslage zerschnitten werde.

Es kann vorliegend offenbleiben, ob die von dem Antragsgegner nach dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in den Blick genommenen Trassenvarianten S2 und S3 eine Ortsumfahrung im Sinne der Brückenvereinbarung darstellen. Die Antragstellerin macht geltend, mit einer „Ortsumfahrung A-Stadt“ sei eine Umfahrung aller zur gesamten Gemeinde gehörenden bebauten Gebiete gemeint, so dass die Trassenvarianten S2 und S3, welche im Bereich des Ortsteils K. verlaufen, möglicherweise vertraglich ausgeschlossen wären. Für diese Ansicht könnte zwar sprechen, dass in der Brückenvereinbarung nicht ausdrücklich nur auf den Ortsteil A-Stadt Bezug genommen wird, so dass auch weitere Ortsteile der Antragstellerin, insbesondere die Ortslage des westlich des Ortsteils A-Stadt gelegenen Ortsteils K., hiervon umfasst sein sollten. Allerdings beruht der Trassenverlauf der Varianten S2 und S3 nach dem unwidersprochen gebliebenen Vorbringen des Antragsgegners gerade auf Vorschlägen der Antragstellerin im Vorwege der ursprünglichen Planfeststellung, die der Brückenvereinbarung zugrunde gelegt worden seien. Diese Umstände wären bei einer Auslegung des insoweit nicht eindeutigen Wortlauts des Vertrages zu berücksichtigen.

Jedenfalls wird aber der Antragstellerin ein Festhalten an der Brückenvereinbarung nicht dadurch unzumutbar, dass der Antragsgegner mit den bisherigen Maßnahmen im Rahmen des Raumordnungsverfahren oder im Rahmen der Planaufstellung in Widerspruch gegen die vertraglichen Vereinbarungen zur Trassenführung verstoßen hätte. In § 3 Ziffer 3. Satz 1 der Brückenvereinbarung hat sich der Antragsgegner verpflichtet, die Elbbrücke nicht ohne Ortsumfahrung zu planen, auszuschreiben und zu bauen. Bei einem Verstoß gegen diese vertragliche Vereinbarung sind gemäß Ziffer 3 Satz 3 der Vereinbarung sowohl die Antragstellerin als auch die Samtgemeinde sowie der beigeladene Landkreis berechtigt, die Fortführung der Baumaßnahme zu untersagen. Die Vereinbarung sieht damit gerade für den Fall, dass eine Ortsumfahrung nicht wie vereinbart geplant wird, ausdrücklich vertragliche Rechte der Beteiligten vor. Ein Festhalten an der Wirksamkeit der Brückenvereinbarung ist für die Antragstellerin damit nicht unzumutbar, sondern steht vielmehr, gerade im Hinblick auf die Vereinbarung zur Trassenführung, im Interesse der Antragstellerin.

Ein Kündigungsgrund ergibt sich für die Antragstellerin auch nicht daraus, dass der Kreistag des Antragsgegners am 20. Juli 2015 beschlossen hat, kein Planfeststellungsverfahren für den Bau der F. bei G. / A-Stadt zu betreiben, weil die Finanzierung des Vorhabens seine Möglichkeiten erheblich übersteige. Die Antragstellerin macht geltend, aufgrund dieses Beschlusses darauf vertraut zu haben, dass die Brückenvereinbarung gegenstandslos sei. Allein dem Umstand, dass der Antragsgegner die Umsetzung des Brückenbauvorhabens aus finanziellen Gründen nicht weiter betreiben wollte, ohne diesen Beschluss durch Kündigung der Brückenvereinbarung umzusetzen, ist jedoch ein endgültiger Abbruch des gesamten Vorhabens nicht mit derartiger Eindeutigkeit zu entnehmen, dass die Antragstellerin hierauf hätte vertrauen können. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass der Bau der F. – wie der Beschlussvorlage Nr. 2015/163 (Planung einer F. bei A-Stadt) vom 7. Juli 2015 sowie dem Protokoll der Ratssitzung vom 20. Juli 2015 (abrufbar über [www.landkreis-lueneburg.de](http://www.landkreis-lueneburg.de)) zu entnehmen ist – kommunalpolitisch sehr kontrovers diskutiert wurde und die Nichtdurchführung des Planfeststellungsverfahrens allein mit fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten begründet wurde. Der Antragsgegner hat gerade nicht geäußert, das Vorhaben verkehrstechnisch nicht mehr für notwendig zu erachten, so dass eine Fortführung etwa bei Änderungen hinsichtlich der Zuwendungen oder Zuschüsse von dritter Seite möglich erscheinen musste. Zum anderen hat der Kreistag des Antragsgegners am 20. Juli 2015 auch beschlossen, das eingeleitete Raumordnungsverfahren gleichwohl fortzuführen und abzuschließen. Dies wäre jedoch nicht geboten gewesen, wenn eine Fortsetzung der Brückenplanung unter keinem Gesichtspunkt mehr denkbar gewesen wäre. Der Grundsatz der Sparsamkeit der Verwaltung hätte einer Fortführung des Raumordnungsverfahrens, das erst im Juni 2016 abgeschlossen wurde und daher im Juli 2015 noch nicht unmittelbar vor seinem Abschluss stand, vielmehr entgegengestanden, wenn dessen Ergebnisse als offensichtlich vollkommen entbehrlich anzusehen gewesen wären. Die Fortführung des Raumordnungsverfahrens spricht vielmehr dafür, dass die bereits vorhandenen Arbeitsergebnisse vorsorglich erhalten werden sollten. Jedenfalls hätte seitens der Antragstellerin vor diesem Hintergrund Anlass bestanden, sich der vermuteten endgültigen Einstellung des Vorhabens durch den Antragsgegner anderweitig – ausdrücklich – zu versichern.

Auch in zeitlicher Hinsicht kann nicht davon ausgegangen werden, dass in dem Zeitraum zwischen den Kreistagsbeschlüssen vom 20. Juli 2015 und vom 24. September 2018 ein schutzwürdiges Vertrauen der Antragstellerin dahingehend entstanden ist, der Antragsgegner habe von dem bereits seit mehreren Jahren avisierten Brückenbauvorhaben bereits endgültig Abstand genommen. Jedenfalls ist im Hinblick auf den gesamten zeitlichen Ablauf des Vorhabens ein Zeitraum von etwas mehr als drei Jahren noch nicht als derart lange anzusehen, dass sich hieraus ein schutzwürdiges Vertrauen der Antragstellerin ergäbe, die Vertragsparteien seien an die Brückenvereinbarung künftig nicht mehr gebunden.

Überdies ist in der Brückenvereinbarung weder eine Befristung noch eine auflösende Bedingung enthalten. Eine Regelung zum Außerkrafttreten allein durch Zeitablauf, etwa vergleichbar der Vorschrift des § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG i. V. m. [§ 1 Abs. 1 NVwVfG](#), wonach ein Planfeststellungsbeschluss außer Kraft tritt, wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird, ist für das – gesetzlich nicht formell geregelte – Planaufstellungsverfahren nicht ersichtlich.

(b) Die Duldungsverfügung ist auch im Übrigen formell rechtmäßig ergangen. Grundsätzlich ist vor Erlass der Duldungsverfügung

eine Anhörung der Betroffenen erforderlich (

BVerwG, Beschl. v. 17.08.2017 - 9 VR 2.17 -, juris Rn. 9). Da die Duldungsverfügung vorliegend in gleichartiger Form gegenüber einer Vielzahl von Adressaten erlassen wurde, war eine Anhörung jedoch nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG i. V. m. [§ 1 Abs. 1 NVwVfG](#) entbehrlich.

(3) Die Duldungsverfügung ist zudem materiell rechtmäßig.

Da Einwendungen gegen die Planung selbst im vorliegenden Verfahren nicht beachtlich sind (vgl. oben 2.), ist allein zu prüfen, ob sich die Duldungspflicht auf Vorarbeiten bezieht, die für die Planung nach Art und Umfang notwendig sind. Hierfür genügt der Nachweis der Planungsabsicht sowie der Lage des zu betretenden Grundstücks im Planungsbereich. Die planerische Absicht bedarf keiner weiteren Konkretisierung, denn die Vorarbeiten sollen gerade erst die notwendigen Erkenntnisse für konkrete Möglichkeiten der Planverwirklichung liefern (vgl. zu § 16a FStrG:

[Nds. OVG, Urt. v. 27.04.2010 - 7 KS 85/09](#) -, juris Rn. 33). Die Zulässigkeit der Maßnahme ist gerade nicht davon abhängig, dass die Straßenbaubehörde bereits eine umfassende Abwägung vorgenommen oder Alternativen untersucht hat. Einwendungen gegen die Planung selbst sind deshalb noch nicht möglich und unbeachtlich (vgl. BVerwG, Beschl. v. 06.02.2004 - 9 VR 2/04 -, juris Rn. 4). Auch kommt es nicht darauf an, ob die von den Vorarbeiten betroffenen Grundstücke später tatsächlich für das Vorhaben beansprucht werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.08.2002 - 4 VR 9.02, 4 A 16.02 -, juris Rn. 7). Vorarbeiten können ebenso dazu dienen, Grundstücke, etwa aus ökologischen Gründen, auszusondern (Ronellenfisch in: Marschall, FStrG, 6. Aufl., § 16a Rn. 4). Die hier angekündigten Kartierungsarbeiten, die sich hinsichtlich der in Anspruch genommenen Grundstücke an den nach der landesplanerischen Feststellung vom 8. Juni 2016 favorisierten Trassenvarianten orientieren, dienen gerade der weiteren Untersuchung der möglichen Linienführung sowie der Ausarbeitung der Planunterlagen und sollen Aufschluss über die weiteren Planungsschritte geben. Dass die Inanspruchnahme der gemeindeeigenen Grundstücke, die sich in diesem Korridor befinden, für die genannten Planungsarbeiten nicht erforderlich wäre, ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

Die Verfügung ist auch hinreichend bestimmt. Erforderlich ist, dass der Inhalt der getroffenen Regelung, der Entscheidungssatz, gegebenenfalls im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen, für den Betroffenen so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann und auch eine Vollstreckung möglich ist. Der Maßstab richtet sich dabei nach dem jeweiligen Regelungsgehalt des Verwaltungsakts, den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden materiellen Rechts sowie nach den konkreten Umständen des Einzelfalls (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 37 Rn. 6 f.). In dem Bescheid ist erläutert, dass die beabsichtigten Vermessungsarbeiten in der Regel in einem Korridor von ca. 500 m Breite und die Kartierungsarbeiten in einem Korridor von ca. 2.000 m bis 3.000 m um die geplante Trasse stattfinden. Aus dem in dem Bescheid enthaltenen farbigen Übersichtsplan lassen sich die betroffenen Grundstücksflächen hinreichend klar erkennen. Soweit darüber hinaus als erforderlich anzusehen wäre, dass die mit der Duldung verbundenen Pflichten genauer beschrieben werden müssen (vgl.

[Nds. OVG, Urt. v. 18.07.2012 - 7 KS 4/12](#) -, juris Rn. 26 ff.), wäre dies der Verfügung ebenfalls in hinreichendem Maße zu entnehmen. Der Antragsgegner hat dargelegt, dass Straßen und Wege befahren sowie private Grundstücke begangen werden müssen, gegebenenfalls werde für die Vermessungsarbeiten eine Drohne eingesetzt. Von der Verfügung ausdrücklich nicht umfasst sind Baugrunduntersuchungen, die nur in der unmittelbar geplanten Trasse der F. stattfinden sollen und bezüglich derer die betroffenen Grundstückseigentümer nochmals gesondert informiert würden.

Das Fristerfordernis des [§ 37b Abs. 2 Satz 1 NStrG](#), wonach die Betroffenen über die Absicht zur Durchführung der Vorarbeiten mindestens zwei Wochen vorher zu benachrichtigen sind, ist ebenfalls erfüllt. Bereits bei der Festsetzung des konkreten Zeitraums, in welchem die Vorarbeiten stattfinden sollen, ist darauf zu achten, dass dieser frühestens zwei Wochen nach der Benachrichtigung beginnt (vgl. zu § 16a FStrG: BVerwG, Beschl. v. 06.05.2008 - 9 A 6.08 -, juris Rn. 7). Der mit Bescheid vom 1. September 2020 bekannt gegebene Untersuchungszeitraum begann ab 1. Oktober 2020, so dass ein zeitlicher Abstand von mehr als zwei Wochen gewahrt wurde.

(4) Unter Berücksichtigung der nach summarischer Prüfung anzunehmenden Rechtmäßigkeit der Duldungsverfügung des Antragsgegners überwiegt das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung.

Die Eilbedürftigkeit ist Duldungsanordnungen auf der Grundlage von [§ 37b NStrG](#) grundsätzlich immanent. Planfeststellungsbedürftige Vorhaben verlangen die Abarbeitung einer Vielzahl von Planungsschritten, die zu einem großen Teil aufeinander aufbauen und/oder Auswirkungen auf Detailplanungen haben. Angesichts des Umstandes, dass die mit den Vorarbeiten verbundenen Beeinträchtigungen der Grundeigentümer in der Regel geringfügig sind, und ein Verfahren gegen eine Duldungsverfügung gemäß [§ 37b NStrG](#) nicht dafür zu nutzen sein darf, vorbeugend die Unterlassung des Vorhabens zu erreichen, hat das Interesse der Grundeigentümer, die Berechtigung der Vorarbeiten vorher in einem verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren zu klären, regelmäßig hinter dem Interesse der Planungsträger an einer möglichst zügigen Informationsgewinnung zurückzustehen (

[Nds. OVG, Beschl. v. 14.02.2008 - 7 ME 211/07](#) -, juris Rn. 6). Gewichtige Interessen der Antragstellerin, die diesem öffentlichen Interessen an der sofortigen Vollziehung der Duldungsverfügung im vorliegenden Fall vorzuziehen wären oder die Durchführung der Maßnahme gar als unzumutbar erscheinen ließen, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind nicht gemäß § 162 Abs. 3 VwGO aus Billigkeitsgründen erstattungsfähig, da der Beigeladene keinen Antrag gestellt und sich deshalb auch keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO).

4. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Ziffer 1.5 und 34.2.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ-Beilage 2013, S. 57).