

Planfeststellungsbedürftige Vorhaben auf fremdem Grundeigentum

Von Rechtsanwälten Gero von *Daniels* und Dr. Caspar David *Hermanns*¹

Im Zeitpunkt der Verwirklichung planfeststellungsbedürftiger Vorhaben ist der Vorhabenträger regelmäßig Eigentümer der dafür benötigten Grundstücke, sei es, dass sie ihm von vornherein gehörten oder dass er sie eigens zur Vorhabenverwirklichung erworben hat. Infolgedessen kann fremdes Eigentum im unmittelbaren Plangebiet kein Hindernis für die Vorhabenverwirklichung auf den Grundstücken darstellen. Folge des Grundeigentums des Vorhabenträgers ist allerdings auch, dass sein Kapital jedenfalls vorübergehend in erheblichem Umfang in Immobilien gebunden ist. Daher kann ein Interesse des Vorhabenträgers bestehen, die Grundstücke bereits vor der Vorhabenverwirklichung zu veräußern beziehungsweise sich ihren vorherigen Erwerb zu ersparen. Umgekehrt können Dritte Interesse daran haben, sich die Grundstücke bereits vor der Vorhabenverwirklichung zu sichern bzw. sie zu behalten. Das kann etwa beim Neu- und Ausbau von See- oder Binnenhäfen (aktuelle Beispiele für einen solchen Ausbau sind die Hafenerweiterung in Hamburg oder der geplante „Logport Rheinhausen“ bei Duisburg) und Flughäfen der Fall sein, wenn Dritte auf dem jeweiligen Gelände Fracht- und Logistikeinrichtungen aufbauen wollen, aber auch bei der Herstellung oder dem Ausbau von Gewässern (aktuell z. B. durch Flutung von Tagebaurestlöchern in den neuen Bundesländern zur Schaffung von Bergbaufolgeseen), wenn Dritte auf Ufergrundstücken die Errichtung von Freizeitanlagen oder Hotels beabsichtigen.

Fraglich ist, ob der Vorhabenträger für das Vorhaben benötigte Grundstücke vor der Planfeststellung verkaufen bzw. auf ihren Erwerb verzichten kann, ohne dadurch die Vorhabenverwirklichung zu gefährden. Zur Beantwortung der Frage wird zunächst festgestellt, inwieweit von fremdem Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet Risiken für die Vorhabenverwirklichung ausgehen (dazu nachfolgend unter A.). Im Anschluss daran werden rechtliche Konstruktionen aufgezeigt, wie den festgestellten Risiken begegnet werden kann (unter B.).

¹ Der Verf. von *Daniels* ist Rechtsanwalt im Berliner Büro der Sozietät Freshfields Bruckhaus Deringer, der Verf. Dr. *Hermanns* Partner der Kanzlei Dr. Hermanns & Partner, Rechtsanwälte, Osnabrück..

A. Risiken für die Vorhabenverwirklichung durch fremdes Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet

Die Risiken für die Verwirklichung planfeststellungsbedürftiger Vorhaben, die bei fremdem Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet bestehen, haben mit den rechtlichen Eigenarten der Planfeststellung zu tun.

I. Unmittelbarer Grundeigentumseingriff als Hindernis für die Planfeststellung

1. Die Abwägung als Voraussetzung der Planfeststellung

Größere raumbeanspruchende Fachplanungen müssen in der Regel in Form von Planfeststellungsverfahren erfolgen, die sich nach den §§ 72 ff. VwVfG richten, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen eingreifen².

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens können Betroffene Einwendungen gegen das Vorhaben erheben und Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, Stellungnahmen abgeben. Am Ende des Planfeststellungsverfahrens ist es Aufgabe der Planfeststellungsbehörde, im Wege einer Abwägung der für und wider das Vorhaben sprechenden Belange zu entscheiden, ob und inwieweit der Plan festgestellt werden kann (Abwägungsgebot)³.

Das Abwägungsgebot zielt darauf ab, dass die bestehenden sowie die durch ein Vorhaben unmittelbar oder mittelbar aufgeworfenen Probleme und Konflikte bewältigt werden und somit die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde inhaltlich ausgewogen ist⁴. Im einzelnen verlangt das Abwägungsgebot,

- dass eine Abwägung überhaupt stattfindet,
- dass in die Abwägung alle Belange eingestellt werden, die nach Lage der Dinge für die Entscheidung Bedeutung haben oder haben können,
- dass die betroffenen Belange ihrer Bedeutung nach richtig gewichtet werden und
- dass der Ausgleich zwischen den relevanten Belangen nicht in einer Weise vorgenommen wird, die zu ihrer Gewichtung außer Verhältnis steht⁵.

² VGH Mannheim, NVwZ 1986, 233 f. = DÖV 1986, 118 = NuR 1987, 269; Steinberg, Fachplanungsrecht, 3. A., § 1, Rn. 119 f.

³ BVerwGE 48, 56 = DÖV 1975, 605 = NJW 1975, 1373; BVerwGE 64, 270 = NVwZ 1982, 437 = NJW 1982, 1473.

⁴ BVerwGE 56, 110, 124 = DÖV 1978, 845 = DVBl 1987, 845; –BVerwG, DVBl 1996, 925 = NVwZ 1996, 1210 = BayVBl. 1997, 532; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. A., § 74, Rn. 50; Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht, 2. A., Rn. 232, 406.

⁵ So die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. BVerwGE 48, 56, 63 f. = DÖV 1975, 605 = NJW 1975, 1373; BVerwGE, 56, 110, 117 = DÖV 1978, 845 = DVBl 1987, 845; BVerwGE 71, 166, 171 = DVBl 1985, 900 = DÖV 1985, 789; BVerwGE 75, 214, 253 = NVwZ 1987, 578 = DVBl. 1987, 573; BVerwGE 90, 329, 331 = DVBl 1992, 1438 = DÖV 1993, 118. Ebenso die Literatur, beispielsweise Kopp/Ramsauer,

2. Grundeigentumseingriff als abwägungserheblicher Belang

Zu den gemäß dem Abwägungsgebot in die Abwägung einzustellenden, das heißt zu den dabei zu berücksichtigenden Belangen zählen alle nach Lage der Dinge von der Planung berührten öffentlichen sowie privaten Belange, es sei denn, dass sie objektiv gänzlich unbedeutend, nicht erkennbar oder nicht schutzwürdig sind⁶. Einen „selbstverständlich und in hervorgehobener Weise“ in die Abwägung einzustellenden privaten Belang stellt die Betroffenheit nicht zum Rechtskreis des Vorhabenträgers gehörenden Grundeigentums dar⁷. Unerheblich ist dabei, um welche Art der Betroffenheit es sich handelt, also ob das Vorhaben auf die direkte Inanspruchnahme der Substanz des Grundeigentums zielt (unmittelbarer Grundeigentumseingriff) oder ob es sich darauf bloß indirekt, etwa durch Lärm oder Geruch, auszuwirken droht (mittelbarer Grundeigentumseingriff)⁸.

Erheben Grundstückseigentümer unter Berufung auf ihr Grundeigentum im Plangebiet gemäß § 73 Abs. 4 VwVfG Einwendungen gegen das Vorhaben, muss die Planfeststellungsbehörde diese folglich bei ihrer Abwägung als gegen das Vorhaben und seine Planfeststellung sprechende Belange berücksichtigen. Einwendungen gegen das Vorhaben können insbesondere auch diejenigen Grundstückseigentümer erheben, die ihre Grundstücke persönlich vom Vorhabenträger gekauft haben und von ihm über das Vorhaben in Kenntnis gesetzt wurden. Denn durch den Abschluss eines privatrechtlichen Grundstückkaufvertrages sind sie nicht gehindert, zur Verteidigung ihres Grundeigentums öffentlich-rechtliche Abwehrrechte geltend zu machen. Erst recht nicht gehindert, Einwendungen zu erheben, sind die Rechtsnachfolger der Grundstückskäufer, also etwa diejenigen, an die die Grundstücke weiterverkauft oder vererbt wurden, da zwischen ihnen und dem Vorhabenträger keine Rechtsbeziehung besteht. Dabei spielt das Motiv der Einwendungen für die Pflicht der Planfeststellungsbehörde, sie bei ihrer Abwägung zu berücksichtigen, keine Rolle. In die Abwägung einstellen muss sie sogar Einwendungen, die mit der Betroffenheit solchen Grundeigentums begründet werden, das als sogenanntes Sperrgrundstück nachweislich allein zur Beeinflussung der Planung erworben wurde⁹; dieser Umstand kommt erst bei der Gewichtung der entsprechenden Einwendungen im Rahmen der Abwägung zum Tragen¹⁰.

VwVfG, 8. A., § 74, Rn. 53; *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. A., Rn. 313; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 74, Rn. 55.

⁶ Vgl. BVerwGE 59, 87, 103 = DVBl. 1980, 233 = NJW 1980, 1061; BVerwGE 81, 138 = DVBl 1989, 512 = DÖV 1989, 1089; BVerwGE 90, 96, 101 = DVBl. 1992, 1233 = NVwZ 1993, 364; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. A., § 74, Rn. 57; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 74, Rn. 57.

⁷ BVerwGE 61, 295, 301 f. = DVBl 1981, 932 = DÖV 1981, 758.; *Stüer/Hönig*, VerwArch 2002, 350, 351.

⁸ *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. A., Kap. 34, Rn. 29, 33.

⁹ BVerwG, NVwZ 1991, 781 = UPR 1991, 67; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 74, Rn. 58 f.

¹⁰ Siehe dazu noch unten unter B. I.1

3. Besonderes Gewicht von unmittelbaren Eingriffen in durch Art. 14 GG geschütztes Grundeigentum

Nach gebührender Gewichtung und gerechter Abwägung kann die Planfeststellungsbehörde freilich die auf die Beeinträchtigung von Grundeigentum gestützten Belange zurückstellen und den vom Vorhabenträger begehrten Plan im Sinne der dafür sprechenden Gesichtspunkte feststellen. Dies ist ihr um so leichter möglich, desto geringer der Eingriff in die Eigentumsposition wiegt. Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass die Hürde für die planerische Überwindung der Eigentumsposition um so höher ist, desto schwerer in sie eingegriffen wird¹¹.

Im Rahmen der planerischen Abwägung wiegt ein unmittelbarer Eingriff in Grundeigentum grundsätzlich schwerer als ein bloß mittelbarer Eigentumseingriff¹². Besonders hohes Gewicht kommt einem unmittelbaren Eingriff in Grundeigentum dann zu, wenn es den Grundrechtsschutz des Art. 14 GG genießt.

Keine Abwehrrechte aufgrund von Art. 14 GG, sondern allein einfachrechtliche Abwehrrechte gegenüber ihr Hoheitsgebiet betreffende Vorhaben stehen dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden zu. Anderenfalls wäre es den Gebietskörperschaften möglich, über die ihnen als solche zustehenden Rechte hinaus Planungsentscheidungen anderer hoheitlicher Stellen hinaus zu beeinflussen. Dies aber widerspräche der im Grundgesetz festgelegten Kompetenzverteilung¹³.

Auf den Grundrechtsschutz des Art. 14 GG berufen können sich indes natürliche und grundsätzlich auch juristische Personen des Privatrechts. Ihre damit begründeten Einwendungen gegen zur Vorhabenverwirklichung notwendige unmittelbare Grundeigentumseingriffe können unter Umständen von so hohem Gewicht sein, dass das Vorhaben nicht oder nicht in im geplanten Umfang planfeststellungsfähig ist. Verkauft der Vorhabenträger Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet bzw. verzichtet er auf ihren Erwerb, kann das somit möglicherweise zur Konsequenz haben, dass das Vorhaben nicht oder nur teilweise und/oder erst nach zeitaufwendiger und kostspieliger Umplanung verwirklicht werden kann.

¹¹ BVerwGE 47, 144, 154 f. = DVBl 1975, 492 = NJW 1975, 841; BVerwGE 61, 295, 301 f. = DVBl 1981, 932 = DÖV 1981, 758; *Stüer/Hönig*, VerwArch 2002, 350, 362; *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. A., Rn. 371; *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. A., Kap. 34, Rn. 29.33.

¹² Hierzu *BVerfG*, NVwZ 1987, 967, 968 = DVBl 1987, 895 = UPR 1987, 895 (argumentum e contrario). *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. A., Kap. 34, Rn. 29.33; ferner *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 6. A., Art. 14, Rn. 40; *Stüer/Hönig*, VerwArch 2002, 350, 354.

¹³ BVerfGE 61, 82, 108 f. = DVBl. 1982, 940 = NVwZ 1982, 554; BVerwGE 61, 295 = DVBl 1981, 932 = DÖV 1981; BVerwGE 100, 388, 391 f. = NVwZ 1997, 169 = DVBl. 1996, 914; BVerwGE 92, 258 = DVBl. 1993, 886 = NVwZ 1993, 890; BVerwGE 82, 17 = DVBl. 1989, 1053 = NVwZ 1990, 561.

II. Planfeststellung berechtigt nicht zur Enteignung

Doch selbst wenn die Planfeststellungsbehörde den vom Vorhabenträger begehrten Planfeststellungsbeschluss erlässt, folgt daraus nicht, dass er für das Vorhaben benötigte Grundstücke gegen den Willen der Eigentümer ohne weiteres in Anspruch nehmen darf. Denn der Planfeststellung kommt zwar Gestaltungs- und Duldungswirkung, jedoch keine Enteignungswirkung zu.

Gestaltungswirkung der Planfeststellung bedeutet, dass durch sie rechtsgestaltend alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen geregelt werden, vgl. § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG. Demzufolge werden durch den Planfeststellungsbeschluss die öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten sowohl des Trägers des Vorhabens als auch aller Betroffenen umfassend bestimmt¹⁴. Derweil beinhaltet die *Duldungswirkung* der Planfeststellung den Ausschluss von Ansprüchen auf Unterlassung, Beseitigung oder Änderung des Vorhabens, vgl. § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Die Duldungswirkung bezieht sich dabei nicht nur auf öffentlich-rechtliche, sondern auch auf privatrechtliche Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche, etwa gemäß den §§ 823, 861 f., 906, 907 und 1004 BGB¹⁵.

Weitergehende privatrechtliche Wirkungen sind mit der Planfeststellung dagegen nicht verbunden. Insbesondere beinhaltet sie keine Übertragung von Eigentumsrechten an den für das Vorhaben benötigten Grundstücken, auch wenn ohne diese Rechte das Grundeigentum von Gegnern des Vorhabens nicht genutzt und damit das Vorhaben auch nicht verwirklicht werden kann. Folglich kommt der Planfeststellung keine Enteignungswirkung zu. Soweit für die Verwirklichung des Vorhabens fremde Grundstücke benötigt werden, ohne dass deren Eigentümer damit einverstanden sind, muss deshalb ein gesondertes Enteignungsverfahren durchgeführt werden¹⁶.

Darin liegt aus Sicht des Vorhabenträgers ein weiterer Grund, der gegen den Verkauf bzw. Erwerbsverzicht von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet spricht. Nicht nur, dass ein Enteignungsverfahren langwierig sein kann und mit Unsicherheiten belastet ist. Geht es zu Gunsten des Vorhabenträgers aus, muss er Enteignungsbetroffenen überdies in Höhe des – gegebenenfalls im gerichtlichen Verfahren nach § 287 ZPO festzustellenden - Marktwerts des

¹⁴ Zu allem *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 75, Rn. 25 ff.; *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. A., Rn. 2145.

¹⁵ *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 75, Rn. 47 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. A., § 75, Rn. 10.

¹⁶ BVerfGE 74, 264, 282 = DVBl. 1987, 466 = NJW 1987, 1251; BVerwGE 45, 297, 319; BVerwGE 58, 281, 285 = DÖV 1979, 908 = NJW 1980, 226; BGHZ 100, 329 = NVwZ 1988, 93 = DÖV 1987, 740; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 72, Rn. 66, § 75, Rn. 31; *Dürr*, in: *Knack*, VwVfG, 7. A., § 75, Rn. 100.

Grundstück entschädigen¹⁷, wodurch aber sein mit dem Verkauf bzw. mit dem Erwerbsverzicht verbundener finanzieller Vorteil wieder aufgehoben wird.

III. Enteignungsrechtliche Vorwirkung als zusätzliche Hürde für die Planfeststellung

Bei enteignungsrechtlicher Vorwirkung der Planfeststellung stellt sich die Lage für den Vorhabenträger letztlich nicht günstiger dar. Enteignungsrechtliche Vorwirkung hat eine Planfeststellung, wenn die Enteignung durch Planfeststellung gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist, so dass der festgestellte Plan dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend ist. Dies sehen die meisten Fachplanungsgesetze vor. Konsequenz ist, dass im Rahmen des der Planfeststellung nachfolgenden Enteignungsverfahrens zwar nicht mehr über das „Ob“ der Zulässigkeit der Enteignung entschieden wird, sondern nur noch darüber, inwieweit die Enteignung erforderlich ist, ob die entsprechenden verfahrensrechtlichen Voraussetzungen vorliegen und in welcher Höhe entschädigt werden muss, mithin nur noch über das „Wie“ der Enteignung¹⁸. Insofern fällt eine Unwägbarkeit des Enteignungsverfahrens weg. Doch wird die Erlangung eines Planfeststellungsbeschlusses aus demselben Grund erschwert. Denn wegen der faktischen Verkürzung des Rechtsschutzes stellt die Planfeststellung bei enteignungsrechtlicher Vorwirkung für den Enteignungsbetroffenen eine zusätzliche Belastung dar. Dementsprechend bestehen für die Planfeststellung mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung höhere Anforderungen¹⁹. So muss bereits die Planfeststellungsbehörde prüfen, ob das Vorhaben dem Gemeinwohl dient, weil dies nach Art. 14 Abs. 3 GG Grundvoraussetzung jeder Enteignung ist. Dabei kommt eine Planfeststellung nicht schon dann in Betracht, wenn das Ziel der Vorhabenverwirklichung alles in allem gewichtiger erscheint als die dagegen eingewandten, auf Grundeigentum gestützten Belange. Vielmehr muss der „Überhang“ so deutlich sein, dass sich die Enteignung der Grundstücke für das Vorhaben als unbedingt erforderlich erweist²⁰.

Folglich ist die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung für den Vorhabenträger, der Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet verkauft beziehungsweise auf ihren Erwerb verzichtet, einerseits im Enteignungsverfahren von Vorteil. Andererseits stellt sie für die von ihm erstrebte Planfeststellung eine zusätzliche Hürde dar.

¹⁷ BGH, NJW-RR 1995, 911 = WM 1995, 1195; BGHZ 119, 62 = NJW 1992, 2880 = RdL 1992, 266.

¹⁸ Bonk, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 72, Rn. 67; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. A., § 75, Rn. 13.

¹⁹ Vgl. *BVerfG*, NVwZ 1987, 967, 968 = DVBl 1987, 895 = UPR 1987, 895; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. A., § 74, Rn. 12 u. 70; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 72, Rn. 69; *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. A., Rn. 472.

²⁰ Vgl. *BVerfG*, NVwZ 1987, 967, 968 = DVBl 1987, 895 = UPR 1987, 895; *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. A., Rn. 472.

IV. Ansprüche unmittelbar betroffener Grundstückseigentümer auf umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle der Planfeststellung

Fremdes Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet ist für den Vorhabenträger aber auch noch aus einem weiteren Grund problematisch.

Anders als Betroffene können Grundstückseigentümer, zu deren Enteignung die Planfeststellung führt, wegen Art. 14 Abs. 3 GG eine umfassende gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle verlangen²¹. Das hat zur Folge, dass sie eine Planfeststellung wesentlich leichter zu Fall bringen können als sonstige Betroffene.

V. Schlussfolgerung

Wie dargestellt, birgt privates Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet für die Vorhabenverwirklichung Risiken. Diese bestehen darin, dass das Vorhaben möglicherweise nicht, nicht im vorgesehenem Umfang und/oder erst nach kostspieligen Umplanungen und Verzögerungen planfestgestellt oder die erfolgte Planfeststellung nachträglich durch ein Gericht ganz oder teilweise für rechtswidrig erklärt wird, wenn sich private Grundstückseigentümer (also nicht Bund, Länder und Gemeinden) im unmittelbaren Plangebiet unter Berufung auf den Grundrechtsschutz des Art. 14 GG gegen das Vorhaben wehren. Vor diesem Hintergrund wird der Verkauf von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet an Private bzw. der Verzicht auf den Erwerb dortiger, in privatem Eigentum stehender Grundstücke für den Vorhabenträger grundsätzlich nur dann sinnvoll sein, wenn sich die aufgezeigten Risiken durch rechtliche Vorkehrungen eindämmen lassen. Plant der Vorhabenträger indes einen Verkauf an Gebietskörperschaften bzw. sind diese Grundeigentümer im unmittelbaren Plangebiet, muss er zur Vermeidung der vorstehend genannten Risiken sicherstellen, dass ihr Grundeigentum vor der Planfeststellung nicht durch (Weiter-)Verkauf an Private gelangt.

B. Rechtliche Vorkehrungen zur Eindämmung der Risiken

Die Vorkehrungen, die dazu in Betracht kommen, hängen dementsprechend zum einen davon ab, ob der Vorhabenträger ihm gehörende Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet verkaufen (dazu nachfolgend unter I.) oder sich den Kauf dortiger fremder Grundstücke ersparen will (unter II.), und zum anderen, ob der Käufer bzw. Grundstückseigentümer ein Privater oder eine Gebietskörperschaft ist.

²¹ BVerfGE 45, 297, 319; BVerwGE 56, 249, 262 = DÖV 1979, 371 = NJW 1979, 1112; BVerwGE 67, 74 = NVwZ 1983, 673 = DÖV 1983, 680; BVerwGE 69, 256, 270 = DVBl 1984, 1075 = DÖV 1985, 358; *Dürr*, in: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. A., Kap. 35, Rn. 30.23; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., § 72, Rn. 70.

I. Verkauf von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet

1. Grundstückverkäufe an Private

a. Stillhalteverpflichtung; Weiterveräußerungsverbot oder Weiterübertragungspflicht

Will der Vorhabenträger Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet an einen Privaten verkaufen und sich davor schützen, dass dieser sich nach dem Grundstückserwerb unter Berufung auf Art. 14 GG gegen das Vorhaben zur Wehr setzt, bietet sich zunächst die Vereinbarung einer Stillhalteverpflichtung an, wonach der Käufer alles zu unterlassen hat, was das Vorhaben gefährdet.

Damit die Stillhalteverpflichtung nicht durch einen Weiterverkauf des Grundstücks sinnentleert wird, kann entweder ein Weiterveräußerungsverbot oder eine Weiterübertragungspflicht an alle künftigen Käufer vereinbart werden; dass die Vereinbarungen die Erben des Grundstückskäufers binden, ist bereits durch ihre Universalsukzession sichergestellt²². Die Wirkung der Vereinbarungen lässt sich durch die Vereinbarung einer bei Zuwiderhandlung zu zahlenden Vertragsstrafe verstärken. Dabei ist es zur Risikoeindämmung ausreichend, die Geltungsdauer der Vereinbarungen bis zum Eintritt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses gegenüber dem zu dieser Zeit eingetragenen Grundstückseigentümer zu begrenzen.

Wird die Stillhalteverpflichtung bereits vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens vereinbart, kommt ihr allerdings grundsätzlich nur privatrechtliche Bedeutung zu, so dass dem Grundstückskäufer bzw. seinem Rechtsnachfolger die öffentlich-rechtlichen Abwehrrechte gegen das Vorhaben verbleiben. Zwar ist im Verwaltungsrecht anerkannt, dass der Betroffene bereits vor dem Ergehen einer öffentlich-rechtlichen Entscheidung auf dagegen gerichtete Rechtsmittel rechtsgeschäftlich verzichten kann, mit der Folge, dass die entsprechende privatrechtliche Vereinbarung jedenfalls mittelbar zugleich öffentlich-rechtliche Wirkung entfaltet²³. Insofern ließe sich argumentieren, dass dies erst recht für das Einwendungsrecht im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens gelten muss, das kein Rechtsmittel, sondern lediglich eine besondere Form der Betroffenenbeteiligung darstellt. Doch wird für die Wirksamkeit eines entsprechenden Verzichts verlangt, dass der Verzichtende die Tragweite seiner Verzichtserklärung ermessen kann²⁴. Hinzu kommt, dass dem in der Fachplanung wie in der Bauleitplanung geltenden Gebot der Konfliktbewältigung durch privatrechtliche Vereinbarungen nur dann Rechnung getragen werden kann, wenn dadurch eine dauerhafte Umsetzung der notwendigen Konfliktlösungsmaßnahmen sichergestellt ist²⁵. Vor Beginn des Planfeststellungs-

²² BGHZ 32, 367, 369.

²³ Hierzu *Ehlers*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner* (Hrsg.), VwGO, Loseblatt, Stand: 01/03, Vorb. § 40, Rn. 114; *Happ*, in: *Eyermann*, VwGO, 11. A., § 124, Rn. 35; *Kopp/Schenke*, VwGO, 13. A., § 74, Rn. 24.

²⁴ *BVerwG*, NJW 1957, 1374; *Redeker/von Oertzen*, VwGO, 13. A., § 126, Rn. 13.

²⁵ *VGH Mannheim*, BauR 2002, 1209, 1210 = UPR 2002, 1209 = NuR 2002, 496.

verfahrens wird der Käufer die Tragweite seiner Verzichtserklärung aber nicht immer hinreichend genau ermessen können. In diesen Fällen ist mit gesteigerter Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass er sich gegen das Vorhaben wenden wird, wenn ihm später die Reichweite seiner Erklärung bewußt wird und er sich hinters Licht geführt sieht. Öffentlich-rechtliche Wirkung wird die Stillhalteverpflichtung somit grundsätzlich nur insoweit haben können, wie sie nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses abgeschlossen wird, um eine dagegen gerichtete Klage des Grundstückskäufers zu verhindern.

Auch bei nur privatrechtlicher Wirkung wäre die Stillhalteverpflichtung, zumal in Verbindung mit einem Weiterveräußerungsverbots oder einer Weiterübertragungspflicht und einer Vertragsstrafe, für den Vorhabenträger aber keinesfalls wertlos. Denn selbst soweit sie die öffentlich-rechtlichen Abwehrrechte des Grundstückskäufers bzw. seines Rechtsnachfolgers unberührt läßt, wird sie diese in der Regel von ihrem Gebrauch abhalten. Zumindest aber ist sie geeignet, den finanziellen Schaden, der dem Vorhabenträger anderenfalls durch eine notwendige Umplanung und/oder Verzögerung der Vorhabenverwirklichung entstehen kann, zu begrenzen. Denn ohne die Stillhaltevereinbarung könnte der Vorhabenträger hingegen allenfalls versuchen, dem Grundstückskäufer, der beim Abschluss des Grundstückskaufvertrages über das Vorhaben im Bilde war und sich später gleichwohl dagegen wehrt, rechtsmissbräuchliches Verhalten vorzuwerfen. Derweil ginge der Vorwurf der Verletzung einer vertraglichen Nebenpflicht wohl ins Leere, da die bloße Kenntnis des Käufers, dass der Verkäufer die verkaufte Sache später nutzen will, zur Begründung einer Nebenpflicht, dies zuzulassen, nicht genügen dürfte. Ohne die Stillhaltevereinbarung wäre also fraglich, ob der Vorhabenträger einen Ausgleich seines finanziellen Schadens verlangen könnte.

Um sich nicht umgekehrt Schadensersatzansprüchen des Grundstückskäufers auszusetzen, bietet es sich aus Sicht des Vorhabenträgers an, im Grundstückskaufvertrag klarzustellen, dass er keine Gewähr für die Verwirklichung des Vorhabens in einer bestimmten Form übernimmt, das Erreichen des Planungsziels nicht garantiert wird und dies auch nicht Geschäftsgrundlage der Grundstücksveräußerung ist.

b. Verpflichtung zum Einwendungsverzicht gegenüber der Planfeststellungsbehörde
Eine weitere Absicherung der Vorhabenverwirklichung kann der Vorhabenträger erreichen, indem er mit dem privaten Grundstückskäufer – gegebenenfalls wieder in Verbindung mit einer Vertragsstrafenregelung - vereinbart, dass er gegenüber der Planfeststellungsbehörde eine Erklärung abgibt, wonach er auf die Erhebung von Einwendungen im Planfeststellungsverfahren verzichtet. Der Behörde gegenüber erklärt hat dieser Verzicht unmittelbar öffentlich-rechtliche Wirkung und ist gemäß § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG mit Ablauf der Einwendungs-

frist unwiderruflich. Soweit aber ein Betroffener im Planfeststellungsverfahren keine Einwendungen erhebt, kann er später aufgrund der Präklusionswirkung des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG mangels klagefähiger Rechtsposition auch nicht gegen die Planfeststellung mit Erfolg klagen. Allerdings ist die wirksame Abgabe einer – einseitigen – Verzichtserklärung auf Einwendungen erst nach Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens möglich, zumal erst dann konkret feststeht, inwieweit dadurch Belange des Verzichtenden berührt sein können²⁶. Um auszuschließen, dass der Grundstückskäufer seine Verpflichtung zur Abgabe der Verzichtserklärung in der Zeit zwischen dem Grundstücksverkauf und der Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens „vergißt“, könnte sich der Vorhabenträger von ihm zur späteren Abgabe der Erklärung unwiderruflich bevollmächtigen lassen. Weil in diesem Fall die Bevollmächtigung ohne genaue Kenntnis der mit dem Vorhaben einhergehenden Betroffenheiten erteilt wird, verbleibt allerdings aus den vorstehend unter C.I.1.a genannten Gründen ein gewisses Risiko, dass die Planfeststellungsbehörde die aufgrund einer solchen Bevollmächtigung abgegebene Verzichtserklärung nicht anerkennt.

c. Dinglich gesichertes Wiederkaufsrecht

Die Funktionsfähigkeit der vorstehend beschriebenen Vorkehrungen zur Absicherung der Vorhabenverwirklichung hängt freilich davon ab, dass sich der Grundstückskäufer an die entsprechenden privatrechtlichen Vereinbarungen hält. Darauf wird sich ein vorsichtiger Vorhabenträger jedoch nicht unbedingt verlassen wollen, zumal dann nicht, wenn er sein Vorhaben unbedingt innerhalb einer bestimmten Frist realisieren muss. Unter diesen Umständen wird ein Verkauf von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet für ihn nur in Frage kommen, wenn es eine Möglichkeit gibt, die Vorhabenverwirklichung auch für den Fall abzusichern, dass, weil sich der Grundstückskäufer absprachewidrig verhält, die vorgenannten Vorkehrungen nicht greifen. Eine solche Möglichkeit besteht in der Vereinbarung eines dinglich gesicherten Wiederkaufsrechts.

aa. Wiederkaufsrecht

Beim Wiederkaufsrecht handelt es sich um eine Vereinbarung, durch die der Käufer aufschiebend bedingt verpflichtet wird, den Kaufgegenstand auf Wunsch des Verkäufers gegen Zahlung des Verkaufspreises zurück zu übereignen, vgl. § 456 BGB. In der Praxis wird das Wiederkaufsrecht regelmäßig von einer oder mehreren Bedingungen abhängig gemacht, etwa dass der Käufer mit dem Kaufgegenstand in einer bestimmten Weise verfährt oder nicht verfährt.

²⁶ Hierzu *OVG Koblenz*, DÖV 1981, 879, 880; *VGH Kassel*, BRS 48, Nr. 178; *OVG Münster*, B. v. 21.02.1992 - 11 B 327 u. 328/92 -; *OVG Saarlouis*, NVwZ 1984, 657, 658.

Insofern ist es also ein Instrument, den Käufer an eine Vereinbarung mit dem Verkäufer zu binden.

Ausgeübt wird das Wiederkaufsrecht durch eine einseitig empfangsbedürftige Willenserklärung, die der Verkäufer dem Käufer gegenüber abgibt. Folglich ist es dem Verkäufer unabhängig vom Willen des Käufers möglich, den Wiederkauf zustande zu bringen. Aufgrund des (Wieder-)Kaufvertrages erlangt der Verkäufer bzw. Wiederkäufer einen schuldrechtlichen Anspruch gegen den Käufer bzw. Wiederverkäufer auf Rückübertragung des Eigentums am Kaufgegenstand²⁷.

Dementsprechend kann der Vorhabenträger mit dem Käufer eines im unmittelbaren Plangebiet gelegenen Grundstücks ein Wiederkaufsrecht für den Fall vereinbaren, dass dieser sich gegen das Vorhaben wehrt. Mit der Ausübung des Wiederkaufsrechts würde der Vorhabenträger dann auch gegen den Willen des Käufers einen Anspruch auf Rückübertragung des Grundstücks erlangen.

Zwar könnte der renitente Grundstückskäufer gegen die Planfeststellung einstweilen immer noch die unmittelbare Betroffenheit seines Grundeigentums einwenden. Denn der schuldrechtliche Anspruch auf Rückübertragung des Grundstücks muss erst – notfalls mit gerichtlicher Hilfe – durchgesetzt werden. Bis dahin verbliebe das Grundeigentum aber beim Grundstückskäufer. Allerdings könnte dieser mit einer auf sein Grundeigentum gestützten Einwendung im Planfeststellungsverfahren schwerlich durchdringen. Denn die Planfeststellungsbehörde würde einer solchen Einwendung im Rahmen der planerischen Abwägung allenfalls geringes Gewicht beimessen, läge ihr doch bloß „Eigentum auf Abruf“ zugrunde. Dementsprechend ließ das *BVerwG* einen Planfeststellungsbeschluss unbeanstandet, bei dem die Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer Abwägung Einwendungen eines Enteignungsbetroffenen gegen das Vorhaben mit der Begründung zurückgestellt hatte, angesichts der konkreten Fallumstände sei dessen „Eigentumsposition (...) auch deshalb schwach, weil der Voreigentümer Rückübertragungsansprüche geltend machen könne“²⁸. Um so weniger kann die Betroffenheit fremden Grundeigentums im Rahmen der Abwägung aber wiegen, wenn ein Rückübertragungsanspruch nicht bloß geltend gemacht werden kann, sondern bereits geltend gemacht wurde. Die Risiko, dass das Vorhaben nicht verwirklicht werden kann, weil die Planfeststellungsbehörde den begehrten Planfeststellungsbeschluss nicht erlässt, wäre somit minimiert.

²⁷ Putzo, in: *Palandt*, BGB, 62. A., § 456, Rn. 11.

²⁸ *BVerwGE* 72, 15, 25 = *DVBl.* 1985, 1141 = *DÖV* 1986, 75.

Im Vergleich zu der oben vorgeschlagenen Stillhalteverpflichtung wird sich das Wiederkaufsrecht allerdings stärker auf den Verkaufspreis des Grundstücks niederschlagen. Um die Auswirkung auf den Preis möglichst gering zu halten, sollte das Wiederverkaufsrecht inhaltlich und zeitlich begrenzt werden, inhaltlich durch die Bedingung, dass sich der Grundstückskäufer gegen das Vorhaben wehrt, zeitlich bis zum Vorliegen eines ihm gegenüber bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses.

bb. Dingliche Sicherung

Um zu erreichen, dass das Wiederkaufsrecht auch bei Weiterverkauf des Grundstücks greift, kann der Vorhabenträger mit dem Grundstückskäufer wiederum eine entsprechende Weiterübertragungspflicht vereinbaren. Das Funktionieren dieser Vorkehrung hinge dann jedoch ebenfalls davon ab, dass der Grundstückskäufer dieser Pflicht genügt.

Anders als die oben vorgeschlagene Vereinbarung einer Stillhalteverpflichtung bzw. Abgabe einer öffentlich-rechtlichen Verzichtserklärung kann das Wiederkaufsrecht jedoch durch die Eintragung einer Auflassungsvormerkung ins Grundbuch dinglich gesichert werden. Infolge einer solchen Auflassungsvormerkung muss auch jeder Rechtsnachfolger des Grundstückskäufers das Wiederkaufsrecht gegen sich gelten lassen. Die Planfeststellung wäre danach nur noch insoweit gefährdet, wie ein Rechtsnachfolger das Grundeigentum gemäß § 892 Abs. 1 BGB gutgläubig lastenfrei erwirbt, etwa weil das Grundbuch unrichtig geführt wurde. Dieses Risiko ist jedoch minimal.

Die dingliche Sicherung des Wiederverkaufsrechts kann sich allerdings für den Grundstückskäufer als Finanzierungshindernis auswirken, wenn Gläubigerbanken für die Eintragung von Grundpfandrechten die erste Rangstelle für sich beanspruchen. Dies würde den vom Vorhabenträger für das Grundstück erzielbaren Verkaufspreis nochmals beeinträchtigen. Gegebenfalls kann dem Finanzierungshindernis jedoch durch eine Rangrücktrittsvereinbarung zwischen dem Vorhabenträger und dem Grundstückskäufer begegnet werden. Danach würde sich der Vorhabenträger verpflichten, etwaigen von dem Käufer an dem Grundstück zu bestellenden Grundpfandrechten den Vorrang zu gewähren, falls sich der betreffende Gläubiger zuvor in geeigneter Weise verpflichtet, die Auflassungsvormerkung für das Wiederkaufsrecht im Fall der Zwangsversteigerung in das Grundstück wegen eines der Auflassungsvormerkung im Rang vorgehenden oder gleichstehenden Grundpfandrechts auch dann bestehen zu lassen, wenn es bei der Feststellung des geringsten Gebots keine Berücksichtigung findet.

d. Dinglich gesichertes Wiederverkaufsangebot des Käufers zum Abschluss eines Wiederkaufvertrages samt Aufassungsvollmacht

Durch ein dinglich gesichertes Wiederkaufsrecht des Vorhabenträgers ist zwar das Risiko eingedämmt, dass ein Grundstückskäufer bzw. sein Rechtsnachfolger die Planfeststellung verhindert. Doch verbleibt noch das Risiko, dass der Grundstückskäufer bzw. sein Rechtsnachfolger die erfolgte Planfeststellung unter Berufung auf sein Grundeigentum gerichtlich angreift und dadurch wieder zu Fall bringt.

Grund dafür ist, dass der Vorhabenträger das Grundeigentum erst zurückerlangt, wenn der Grundstückskäufer bzw. Wiederverkäufer eine Aufassungserklärung abgibt und anschließend das Grundbuch umgeschrieben wird. Weigert sich der Grundstückskäufer bzw. Wiederverkäufer, die Aufassungserklärung abzugeben, muss der Vorhabenträger ihn darauf erst verklagen. Bis zur entsprechenden Gerichtsentscheidung vergeht aber Zeit. In der Zwischenzeit könnte der Grundstückskäufer bzw. Wiederverkäufer, sofern er im Planfeststellungsverfahren Einwendungen erhoben hat und deshalb nicht präkludiert ist, gegen den Planfeststellungsbeschluss klagen, wobei er nach dem oben Ausgeführten einen Anspruch auf umfassende gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle der Planfeststellung hätte²⁹. Denn für diesen Anspruch spielt es, da das Gericht anders als die Planfeststellungsbehörde nicht aufgrund einer Abwägung entscheidet, grundsätzlich keine Rolle, ob es sich bei dem durch die Klage verteidigten Grundeigentum um „Eigentum auf Abruf“ handelt. Auch ist das Gericht nicht gezwungen, das Verfahren bis zur endgültigen Klärung der Eigentumssituation nach § 94 VwGO auszusetzen. Für den Vorhabenträger kann es also entscheidend sein, das verkaufte Grundeigentum möglichst schnell zurückzuerlangen. Das lässt sich bewerkstelligen, indem er mit dem Grundstückskäufer vereinbart, dass dieser ihm gegenüber zum einen ein - dinglich gesichertes - Angebot zum Abschluss eines Wiederkaufvertrages abgibt und ihn zum anderen unter Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB unwiderruflich bevollmächtigt, gleichzeitig mit der Annahme des Verkaufsangebots in dessen Namen die Aufassung zu erklären sowie die Eintragung der Eigentumsänderung zu beantragen und bewilligen. Um die Auswirkung auf den Verkaufspreis möglichst gering zu halten, bietet es sich wiederum an, das Angebot zum Abschluss eines Wiederkaufvertrages inhaltlich und zeitlich zu begrenzen, es also an die Bedingung zu knüpfen, dass der Grundstückskäufer Einwendungen gegen das Vorhaben erhebt, und es bis zur ihm gegenüber eintretenden Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses zu befristen.

²⁹ Siehe dazu oben A.IV.

Der Vorzug dieser rechtlichen Konstruktion gegenüber einem bloß dinglich gesicherten Wiederkaufsrecht besteht darin, dass der Vorhabenträger im Wiederkaufsfall die zur Eigentums-umschreibung notwendigen Handlungen des Wiederverkäufers selbst vornehmen und den Vorgang damit erheblich beschleunigen kann. Zwar hinge der Zeitpunkt des Eigentumsüber-gangs immer noch von der – mitunter monatelangen – Bearbeitungsdauer des Grundbuchamts ab. Wegen der mindestens ebenso langen Dauer von Verwaltungsgerichtsprozessen ist es je-doch wahrscheinlich, dass der Vorhabenträger das Eigentum zurückerhält, bevor das Gericht über die Klage des „Noch“-Eigentümers gegen den Planfeststellungsbeschluss entscheidet.

e. Auflösend bedingter Grundstückskaufvertrag mit dinglich gesichertem Rücküber-eignungsanspruch samt Auflassungsvollmacht

Dieselbe Schutzwirkung wie mit einem dinglich gesicherten Wiederkaufsangebot samt Auf-lassungsvormerkung lässt sich erreichen, indem der Grundstückskaufvertrag zwischen dem Vorhabenträger und dem Grundstückskäufer unter die auflösende Bedingung gestellt wird, dass jener keine Einwendungen gegen das Vorhaben erhebt, zumal sich gemäß § 883 Abs. 1 S. 2 BGB auch der erst bei Bedingungseintritt entstehende Rückübereignungsanspruch ding-lich sichern lässt. Gemäß § 883 Abs. 1 S. 2 BGB erweitert das Recht des § 883 Abs. 1 BGB, einen Anspruch auf Einräumung eines Rechts durch eine Vormerkung zu sichern, auch auf zukünftige und bedingte Ansprüche³⁰. Voraussetzung für die Eintragungsfähigkeit einer sol-chen Vormerkung ist dabei, dass der zu sichernde Anspruch hinreichend nach Inhalt und Ge-genstand bestimmbar ist³¹. Diese Voraussetzung der hinreichenden Bestimmbarkeit wiederum ist erfüllt, wenn sich das den Bedingungseintritt bewirkende Ereignis anhand objektiver Um-stände nachvollziehen lässt und zumindest in der Eintragungsbewilligung eingetragen wird³².

Zwar benötigte der Vorhabenträger zur Gewährleistung einer unverzüglichen Eigentums-rückerlangung auch bei diesem Weg noch eine unter der Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB erteilte Auflassungsvollmacht. Doch ist der Weg vertragstechnisch weniger aufwendig, weil es nur der Regelung eines Vorgangs (Grundstücksverkauf) anstatt zweier Vorgänge (Grundstücksverkauf und Wiederkauf) bedarf. Diesem Vorteil steht jedoch aus Sicht des Vorhabenträgers der Nachteil gegenüber, dass die Erhebung von Einwendungen automatisch zur „Rückabwicklung“ des Grundstückkaufvertrages führt, während es hierzu bei der Konstruktion des Wiederkaufsangebots einer Willenserklärung des Verkäufers bedarf. Den Automatismus könnte der Grundstückskäufer aber ausnutzen, um ein für ihn möglicherweise

³⁰ *BGH*, NJW 2002, 2461, 2462.

³¹ *BGHZ* 22, 220, 225 = *DNotZ* 1957, 362; *OLG Hamm*, *Rpfleger* 2000, 449, 451.

³² *BGHZ* 130, 342, 346 = *NJW* 1995, 2680 = *MDR* 1996, 253.

unvorteilhaftes Kaufgeschäft zu korrigieren, an dem der Vorhabenträger nach Abwägung der mit den Einwendungen verbundenen Risiken festhalten möchte.

2. Grundstücksverkäufe an Gebietskörperschaften

Beabsichtigt der Vorhabenträger den Verkauf von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet an eine Gebietskörperschaft, die sich anders als Private nicht auf den Grundrechtsschutz nach Art. 14 GG berufen kann, genügen zur Absicherung der Vorhabenverwirklichung Vorkehrungen, durch die der Vorhabenträger verhindern kann, dass das betreffende Grundeigentum durch Weiterverkauf vor der Planfeststellung ohne weiteres an Private gelangt. Zu diesem Zweck kann der Vorhabenträger mit der Gebietskörperschaft zum einen ein schuldrechtliches Weiterveräußerungsverbot vereinbaren. Zur stärkeren Absicherung bieten sich wiederum ein – hier für den Fall des abredewidrigen Weiterverkaufs bestehendes - dinglich gesichertes Wiederkaufsrecht³³ bzw. dinglich gesichertes Wiederverkaufsangebot zum Abschluss eines Wiederkaufvertrages samt Aufassungsvollmacht³⁴ bzw. ein auflösend bedingter Grundstückskaufvertrag mit dinglich gesichertem Ruckeignungsanspruch samt Aufassungsvollmacht³⁵ an. Im übrigen kommt hier aber auch ein dinglich gesichertes bzw. dingliches Vorkaufsrecht (§§ 463 ff., §§ 1094 ff. BGB) in Frage.

II. Verzicht auf den Erwerb fremder Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet

1. Bei Grundstückseigentum von Privaten

Will sich der Vorhabenträger den Erwerb von im Eigentum privater Dritter stehender Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet sparen, kommen als Möglichkeiten, zu verhindern, dass sich die Grundstückseigentümer unter Berufung auf Art. 14 GG gegen das Vorhaben wehren, zunächst ebenfalls der Abschluss einer Stillhalteverpflichtung mit Weiterveräußerungsverbot oder Weiterübertragungspflicht auf eventuelle spätere Käufer sowie der Abschluss einer Vereinbarungen über die (unwiderrufliche Bevollmächtigung zur) Abgabe einer Einwendungsverzichtserklärung gegenüber der Planfeststellungsbehörde in Betracht³⁶.

Indes wird der vorsichtige Vorhabenträger auch hier Vorkehrungen für den Fall treffen wollen, dass sich der Grundstückseigentümer nicht an die Vereinbarungen hält. Das lässt sich zum einen durch den Abschluss eines Optionsvertrages zum Kauf des Grundstücks bewerkstelligen, wobei das damit verbundene Ankaufsrecht dinglich gesichert werden kann. Die

³³ Siehe dazu oben B.I.1.c.

³⁴ Siehe oben B.I.1.d.

³⁵ Siehe oben B.I.1.e.

³⁶ Siehe dazu oben B.I.1.a und b.

wirksamste Vorkehrung besteht indes im Gegenstück zu der oben beschriebenen Konstruktion eines dinglich gesicherten Wiederverkaufsangebots des Käufers zum Abschluss eines Wiederkaufvertrages samt Auflassungsvollmacht³⁷. Dazu muss der Vorhabenträger den Grundstückseigentümer überzeugen, ihm ein dinglich gesichertes Angebot zum Kauf des Grundstücks abzugeben und ihn unter Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB unwiderruflich zu bevollmächtigen, gleichzeitig mit der Annahme des Verkaufsangebots in dessen Namen die Auflassung zu erklären sowie die Eintragung der Eigentumsänderung zu beantragen und bewilligen.

Steht der Grundstückseigentümer dem Vorhaben nicht a priori ablehnend gegenüber und möchte er sein Grundstück behalten, ist es durchaus realistisch, dass er sich gegenüber dem Vorhabenträger auf die Vereinbarung der vorgenannten Vorkehrungen einlassen wird. Diese werden freilich ihren – in der Reihenfolge ihrer Darstellung und Wirksamkeit jeweils höheren – Preis haben. Für den Vorhabenträger kann das Geschäft gleichwohl attraktiv sein, weil der Preis in der Regel immer noch erheblich unter dem Kaufpreis für das betreffende Grundstück liegen wird.

2. Bei Grundeigentum von Gebietskörperschaften

Sofern Grundeigentümer im unmittelbaren Plangebiet eine Gebietskörperschaft ist, muss der Vorhabenträger zur Absicherung der Vorhabenverwirklichung lediglich verhindern können, dass das Grundeigentum vor der Planfeststellung ohne weiteres an Private gelangt. Dies lässt sich am besten erreichen, indem er sich von der Gebietskörperschaft ein dinglich gesichertes beziehungsweise ein dingliches Vorkaufsrecht einräumen lässt.

C. Zusammenfassung und Ergebnis

Fremdes Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet kann in mehrfacher Hinsicht Risiken für die Vorhabenverwirklichung bergen. Private Eigentümer von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet können Vorhaben behindern oder ganz zu Fall bringen (dazu im einzelnen oben unter A.).

Vor diesem Hintergrund wird der Verkauf von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet bzw. der Verzicht auf ihren Erwerb für den Vorhabenträger grundsätzlich nur dann sinnvoll sein, wenn sich diese Risiken durch rechtliche Vorkehrungen eindämmen lassen. Die Vorkehrungen, die dazu in Betracht kommen, hängen zum einen davon ab, ob der Vorhabenträger ihm gehörende Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet verkaufen oder sich den Kauf dorti-

³⁷ Siehe dazu oben B.I.1.d.

ger fremder Grundstücke ersparen will, zum anderen davon, wer Käufer bzw. Grundstückseigentümer ist, ein Privater oder eine Gebietskörperschaft.

Will der Vorhabenträger Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet an einen Privaten verkaufen, bietet sich eine Stillhalteverpflichtung an, die entweder über ein Weiterveräußerungsverbot oder eine Weiterübertragungspflicht auf alle künftigen Käufer sowie eine entsprechende Vertragsstrafe abgesichert wird. Grundsätzlich hat die Stillhaltevereinbarung allerdings nur privatrechtliche Wirkung, so dass den Grundstückskäufern bzw. ihren Rechtsnachfolgern öffentlich-rechtlichen Abwehrrechte gegen das Vorhaben verbleiben. Doch wird sie häufig schon genügen, um sie von deren Gebrauch abzuhalten (B.I.1.a). Neben der privatrechtlichen Stillhalteverpflichtung besteht außerdem die Möglichkeit, die Erklärung eines öffentlich-rechtlich wirkenden Einwendungsverzicht zu vereinbaren (B. I. 1. b).

Ein durch Ausübung eines eingeräumten Wiederkaufrechts erworbener Rücküberweisungsanspruch wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts genügen, um das Gewicht der auf Art. 14 GG gestützten Einwendungen des bis zur Eigentumsrückumschreibung „Noch-Eigentümers“ soweit abzusenken, dass sie im Rahmen der planerischen Abwägung der Planfeststellung unschwer überwogen werden können. Durch die dingliche Sicherung des Wiederkaufrechts kann erreicht werden, dass es auch alle Rechtsnachfolger des Grundstückskäufers gegen sich gelten lassen müssen (B.I.1.c). Ein schnelles Vorgehen ohne die zeitraubende Mitwirkung des Grundstückskäufers bzw. Wiederverkäufers ermöglicht die Vereinbarung eines - dinglich gesicherten - Angebots zum Abschluss eines Wiederkaufvertrages (B.I.1.d). Dieselbe Schutzwirkung lässt sich über die Konstruktion einer auflösenden Bedingung erreichen (B.I.1.e).

Beabsichtigt der Vorhabenträger den Verkauf von Grundstücken im unmittelbaren Plangebiet an eine Gebietskörperschaft, genügen zur Absicherung der Vorhabenverwirklichung Vorkehrungen, durch die der Vorhabenträger verhindern kann, dass das betreffende Grundeigentum durch Weiterverkauf vor der Planfeststellung ohne weiteres an Private gelangt. Dies lässt sich insbesondere mit einem dinglich gesicherten bzw. dinglichen Vorkaufsrecht bewerkstelligen (B.I.2).

Für den Fall, dass sich der Vorhabenträger den Erwerb im privaten Eigentum stehender Grundstücke im unmittelbaren Plangebiet ersparen möchte, kommen zunächst ebenfalls eine Stillhalteverpflichtung mit Weiterveräußerungsverbot oder Weiterübertragungspflicht auf eventuelle spätere Käufer sowie eine Vereinbarung über die (unwiderrufliche Bevollmächtigung zur) Abgabe einer Einwendungsverzichtserklärung gegenüber der Planfeststellungsbehörde in Betracht. Als Vorkehrung für abredewidriges Verhalten des Grundstückseigentümers

bzw. seines Rechtsnachfolgers bietet sich derweil zum einen der Abschluss eines Optionsvertrages zum Kauf des Grundstücks an, wobei das damit verbundene Ankaufsrecht dinglich gesichert werden kann. Die wirksamste Vorkehrung besteht indes darin, dass der Grundstückseigentümer dem Vorhabenträger ein dinglich gesichertes Angebot zum Kauf des Grundstücks abgibt und ihn unter Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB unwiderruflich bevollmächtigt, gleichzeitig mit der Annahme des Verkaufsangebots in dessen Namen die Auflassung zu erklären sowie die Eintragung der Eigentumsänderung zu beantragen und bewilligen (B.II.1).

Ist Grundeigentümer im unmittelbaren Plangebiet eine Gebietskörperschaft, kann der Vorhabenträger einen Verkauf an Private am besten dadurch verhindern, dass er sich von der Gebietskörperschaft ein dinglich gesichertes bzw. dingliches Vorkaufsrecht einräumen lässt (B.II.2).

Die vorstehend für die verschiedenen Fallkonstellationen beschriebenen Vorkehrungen können freilich – je nach Einschätzung des konkreten, von fremdem Grundeigentum im unmittelbaren Plangebiet ausgehenden Risikos – gestaffelt eingesetzt werden. Je größer das Risiko scheint, desto vielfältiger sollten die Vorkehrungen zu seiner Eindämmung sein. Insgesamt ermöglichen sie es dem Vorhabenträger, in Immobilien gebundenes Kapital zu aktivieren bzw. unnötige Grundstückskäufe zu vermeiden und damit die Kosten der Vorhabenverwirklichung zu senken.