

Die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen

Von Dr. Caspar David *Hermanns*, Berlin

I.	Einleitung.....	1
II.	Grundlagen.....	2
	1. Die Wirksamkeit eines Planfeststellungsbeschlusses als Grundlage seiner Geltungsdauer	2
	2. Auswirkungen von Planänderungen.....	3
	3. Ziel der Beschränkung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen.....	4
III.	Bestimmung der Geltungsdauer	5
	1. Eintritt der Unanfechtbarkeit des Plans	5
	2. Beginn der Durchführung des Plans	6
	a. Landespflegerische Begleitpläne als Durchführung des Planes	7
	b. Werkverträge und Vergabeverfahren als Durchführung des Planes.....	8
	c. Grundstückserwerb als Durchführung des Planes	9
IV.	Das Verhältnis von § 75 Abs. 4 VwVfG zu § 77 S. 1 VwVfG.....	9
	1. § 77 S. 1 VwVfG als Spezialregelung zu § 75 Abs. 4 VwVfG	9
	2. Anwendung des § 77 S. 1 VwVfG über seinen Wortlaut hinaus.....	10
	3. Das scheinbare Problem der längsgeteilten Ausbauplanung	11
V.	Verlängerungsmöglichkeit der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen.....	11
	1. Voraussetzungen der Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen.....	12
	2. Verfahren der Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen	13
VI.	Möglichkeiten des Rechtsschutzes	13

I. Einleitung

Die örtliche Presse hat sich versammelt, die Stimmung ist gut. Vorsichtig werden am Rande des Vorhabens ein Glas Sekt gereicht. Ein Stück weiter weg muss eine Gruppe von Gegendemonstranten mit sanfter Gewalt auf Distanz zum Ort der Feierlichkeiten gehalten werden. Es dauert nur noch einen Augenblick, bis dass der Behördenleiter dem Verantwortlichen des Vorhabenträger den frisch unterschriebenen Planfeststellungsbeschluss im „Blitzlichtgewitter“ übergibt, damit dieser dann symbolisch auf Knopfdruck die erste Spuntwand in den Boden rammen läßt oder aber demonstrativ in das Führerhaus einer Raupe steigt. Solche Bilder waren keine Seltenheit, wenn prestigeträchtige Planungsentscheidungen jedenfalls seitens der verantwortlichen Behörde ihr vorerst letztes „Placet“ erhielten und dieser Anlaß gebührend in der Öffentlichkeit gewürdigt werden sollte. Zwar ergeben sich immer noch genügend Anlässe für Festivitäten dieser Art, doch in Zeiten knapper werdender

Haushaltsmittel lassen sich auch wichtige oder prestigeträchtige Planungsvorhaben nicht immer zeitnah verfolgen. Es ist keine Seltenheit, dass mit viel Aufwand und Mühe ausgearbeitete und schließlich auch planfestgestellte Projekte vorerst auf die lange Bank geschoben, Pläne und Projektunterlagen also in großen Schränken verstaut werden müssen.

Gerade in solchen Fällen kommt der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen, also dem Zeitraum, der zur Ausnutzung einer Planungsentscheidung zur Verfügung steht, eine große Bedeutung zu. Verfällt nämlich ein Planfeststellungsbeschluss, weil er nicht innerhalb seiner für ihn zur Verfügung stehenden Frist ausgenutzt worden ist, hat sich so nicht nur die Planung erledigt, sondern manchmal auch gleich das gesamte Vorhaben selbst, sei es, weil das notwendige Interesse an dem Projekt nun insgesamt fehlt oder sei es, weil neue rechtliche Anforderungen an die Projektverträglichkeit eine Verwirklichung faktisch unmöglich machen.

II. Grundlagen

Die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen kann jedoch nicht isoliert betrachtet werden, vielmehr ist es erforderlich, die mit ihr im Zusammenhang stehenden Rechtsfragen im Gesamtgefüge der Wirksamkeit von Planungsentscheidungen einzuordnen, denn wenn eine Planungsentscheidung bereits nicht oder nicht mehr wirksam ist, stellt sich die Frage ihrer Geltungsdauer auch nicht mehr.

1. Die Wirksamkeit eines Planfeststellungsbeschlusses als Grundlage seiner Geltungsdauer

Ein Planfeststellungsbeschluss ist ein Verwaltungsakt, für den – soweit die §§ 72 ff. VwVfG nichts anderes regeln – die allgemeinen Bestimmungen gelten¹. Die Wirksamkeit eines Planfeststellungsbeschlusses setzt also vor allem gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG seine Bekanntgabe und überdies gemäß §§ 74 Abs. 1 und 69 Abs. 2 VwVfG seine Schriftlichkeit voraus.

Liegen diese Voraussetzungen vor, bedarf es eines besonderen Umstandes, der die Wirksamkeit entfallen lässt. Da der Regelungsgehalt eines Planfeststellungsbeschlusses jedoch grundsätzlich in die Zukunft gerichtet ist und ein zu verwirklichendes Planungsziel beschreibt, erledigt sich ein Planfeststellungsbeschluss nicht wie andere Verwaltungsakte dadurch, dass der Regelungsgegenstand entfällt. So kommt es auch bei der – allerdings von der Beurteilung der Frage der Wirksamkeit – zu trennenden Frage der Rechtmäßigkeit eines

¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. A., München 2000, § 74, Rn. 8.

Planfeststellungsbeschlusses auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses an². Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass es nur sehr eingeschränkt möglich ist, in die Zukunft zu sehen. Deshalb ist auch nur zu prüfen, ob die Prognosen, auf denen die Planung basiert, in methodisch einwandfreier Weise zustande gekommen sind³.

Zwar gilt auch bei einem Planfeststellungsbeschluss, dass er seine rechtliche Wirkung verliert, wenn er funktionslos wird⁴. Doch obwohl es sich bei Vorhaben des Fachplanungsrechts von wenigen Ausnahmen abgesehen um Objektplanung und nicht um Angebotsplanung handelt, ist es für einen prospektiven Planfeststellungsbeschluss angesichts seiner Zielorientiertheit unmaßgeblich, wie sich die tatsächlichen Verhältnisse verändern, solange sich das geplante Vorhaben noch verwirklichen lässt. Dies gilt selbst dann, wenn die politische Akzeptanz geschwunden oder aufgrund der Veränderungen erhebliche Mehraufwendungen zu seiner Verwirklichung erforderlich wären⁵. Eine Funktionslosigkeit tritt daher grundsätzlich nicht – allenfalls in besonderen Ausnahmefällen – ein⁶, die Wirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses bleibt, soweit sie nicht anderweitig beseitigt wird⁷, bestehen. Dem gemäß kommt dem Problem der Geltungsdauer eine besondere Bedeutung zu, denn wenn ein Planfeststellungsbeschluss grundsätzlich nicht aufgrund äußerer Umstände seine Wirksamkeit verliert, bedarf es eines anderen Korrektivs, seine Rechtswirkungen zu begrenzen. Verhielte es sich anders, könnte ein einmal erlassener Planfeststellungsbeschluss auf unbestimmte Zeit ausgenutzt werden, wobei hiermit eine große Unsicherheit für die Planbetroffenen verbunden wäre.

2. Auswirkungen von Planänderungen

Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Planung nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses und vor Fertigstellung des Vorhabens verändert wird. Gemäß §

² BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74 – BVerwGE 48, 56; VGH Mannheim, Urt. v. 27.08.1987 – 5 S 2646/86 – UPR 1988, 77.

³ BVerwG, Urt. v. 06.12.1985 – 4 C 59.82 – NJW 1986, 1508; Urt. v. 07.07.1978 – IV C 79.76 – BVerwGE 56, 110.

⁴ BVerwG, Beschl. v. 23.12.1992 – 4 B 188.92 – DÖV 1993, 433.

⁵ VGH Kassel, Urt. v. 25.06.1991 – 2 UE 2665/84 – UPR 1992, 115; Kukk, NuR 2000, 492, 495; i. E. ebenso Bonk/Neumann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. A., München 2001, § 75, Rn. 77.

⁶ A. A. Dürr, in Knack, VwVfG, 7. A., Köln 2000, § 75, Rn. 109 unter Berufung auf BVerwG, Beschl. v. 26.08.1996 – 11 VR 4.98 – NVwZ 1999, 535 und Urt. v. 31.08.1995 – 7 A 19.94 – BVerwGE 99, 166, obwohl aus den zitierten Entscheidungen ausdrücklich hervorgeht, dass „eine Bahnanlage ihre rechtliche Zweckbestimmung nur durch einen eindeutigen Hoheitsakt, der für jedermann klare Verhältnisse darüber schafft, ob und welche Flächen künftig wieder für andere Nutzungen offen stehen“ verliert. Soweit es weiter heißt „möglich ist allerdings auch, dass die bestehende Fachplanung einer Fläche als Bahnanlage infolge der tatsächlichen Entwicklung funktionslos und damit rechtlich obsolet wird“, ist hiermit – wie sich aus dem Gesamtzusammenhang ergibt – dass eine Eisenbahnplanung aufgrund geänderter Verhältnisse unter Umständen keine tatsächliche Funktion mehr haben kann.

⁷ VGH Mannheim, Urt. v. 27.08.1987 – 5 S 2646/86 – UPR 1988, 77.

76 VwVfG zieht dies nämlich das Erfordernis einer förmlichen Planänderung im Wege einer neuerlichen Planungsentscheidung nach sich. Ergeht eine solche neue Planungsentscheidung, lässt dies die Wirksamkeit des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses zwar entfallen, an seine Stelle tritt nun aber der Planfeststellungsbeschluss in der geänderten Fassung, dessen Wirksamkeit wiederum anhand der genannten Kriterien zu beurteilen ist.

3. Ziel der Beschränkung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen

Der Gesetzgeber hat dem Problem der regelmäßig nicht von selbst eintretenden Erledigung von Planfeststellungsbeschlüssen durch § 75 Abs. 4 VwVfG oder vergleichbaren Bestimmungen des Fachrechts begegnen wollen und die Geltungsdauer dort geregelt. Ist eine § 75 Abs. 4 VwVfG entsprechende Regelung im Fachrecht nicht vorhanden, wie beispielsweise regelmäßig infolge des Zusammenspiels von Bundes- und Landesrecht bei wasserrechtlichen Planfeststellungen, gilt entsprechend der Auffangfunktion der §§ 72 ff. VwVfG⁸ wiederum § 75 Abs. 4 VwVfG. Insofern erübrigt es sich bei sachgerechter Planfeststellung eine Nebenbestimmung in den Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen, die der Regelung des § 75 Abs. 4 VwVfG entspricht, wonach ein Planfeststellungsbeschluss außer Kraft tritt, wenn mit der Durchführung des Planes nicht spätestens fünf Jahre nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden ist. Anders verhält es sich nur, wenn das Landesrecht den § 75 Abs. 4 VwVfG des Bundes nicht übernommen hat. Ansonsten haben solche Nebenbestimmungen nur deklaratorischen Charakter. Sie sind daher im Grunde überflüssig und zu vermeiden, führen doch Wiederholungen solcherart nur zu einem unnötigen Aufblähen der ohnehin schon nicht an Papier armen Planungsentscheidungen.

Zweck der Regelung des § 75 Abs. 4 VwVfG oder aber derartiger Nebenbestimmungen ist es, die Verwirklichung eines planfestgestellten Vorhabens an Fristen zu koppeln, um Vorratsplanungen ohne erkennbaren Realisierungsgrad zu unterbinden⁹. Denn zum einen führt ein bestandskräftig oder rechtskräftig festgestellt, aber nicht ausgeführter Plan nicht nur aufgrund der regelmäßig kraft Gesetzes im Plangebiet eintretenden Veränderungssperre¹⁰ vor allem für die von ihm nicht begünstigten Planbetroffenen zu vielfältigen Rechtsunsicherheiten, schwebt doch die Planverwirklichung gleichsam wie ein Damoklesschwert über ihnen. Zum anderen aber soll auch die Verwirklichung von Planungen vermieden werden, deren tatsächliche und rechtliche Grundlagen sich im Laufe der Jahre so

⁸ BVerwG, Urt. v. 21.05.1997 – 11 C 1.96 – BVerwGE 105, 6.

⁹ BVerwG, Beschl. v. 23.12.1992 – 4 B 188.92 – DÖV 1993, 433.

sehr verändert haben, dass zum Zeitpunkt der Verwirklichung der Planung einem neuen Planfeststellungsantrag nicht mehr entsprochen werden könnte¹¹, also der rechtlichen und tatsächlichen Überalterung von Planungen vorgebeugt werden.

III. Bestimmung der Geltungsdauer

Gerade aber bei Plänen, mit deren Durchführung noch nicht begonnen wurde, kommt es auf eine sichere Bestimmung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses an. Nicht selten stehen nämlich Vorhabenträger aus unterschiedlichen Gründen – beispielsweise weil die Finanzierung der Verwirklichung nicht gesichert ist oder sie noch nicht die notwendige Verfügungsbefugnis über das unmittelbare Plangebiet erlangt haben – vor dem Problem, keinerlei Arbeiten vornehmen und daher auch nicht deutlich machen zu können, dass sie weiterhin an der Durchführung des Planfeststellungsbeschlusses festhalten möchten. Daher kann es für Vorhabenträger ganz maßgeblich darauf ankommen, wann die Fünfjahresfrist zur Durchführung des Planfeststellungsbeschlusses zu laufen beginnt. § 75 Abs. 4 VwVfG stellt im wesentlichen zwei Kriterien hierfür auf. Dies ist zum einen die Unanfechtbarkeit der Planung, zum anderen der Beginn mit der Durchführung des Planes.

1. Eintritt der Unanfechtbarkeit des Plans

Erste maßgebliche Voraussetzung für das Anlaufen dieser Fünfjahresfrist ist gemäß § 75 Abs. 4 VwVfG der Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses.

Unanfechtbar bedeutet hierbei, dass der gesamte Planfeststellungsbeschluss von niemandem mehr durch ein Klageverfahren angegriffen werden kann¹². Denn erst dann hat der Vorhabenträger die erforderliche Rechtssicherheit, die ihm eine Projektverwirklichung auch wirtschaftlich zumutbar macht.

Wurde also gegen den Planfeststellungsbeschluss als Ganzes oder aber auch gegen Nebenbestimmungen Klage erhoben, kommt dieser gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung zu, mit der Folge, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht vollziehbar ist, es sei denn, die sofortige Vollziehbarkeit wurde – wie es regelmäßig der Fall ist – durch Gesetz oder durch eine Verwaltungsentscheidung angeordnet. Doch auch eine derartige Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit macht den Planfeststellungsbeschluss nicht unanfechtbar, hat sie doch nur zum Inhalt, dass der Vorhabenträger schon vor bestands- oder rechtskräftigem

¹⁰ Z. B. § 19 Abs. 1 AEG; § 9a Abs. 1 FStrG; § 15 Abs. 1 WaStrG.

¹¹ BVerwG, Urt. v. 24.11.1989 – 4 C 41.88 – BVerwGE 84, 123; Beschl. v. 23.12.1992 – 4 B 188.92 – DÖV 1993, 433; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. A., München 2000, § 75, Rn. 34; Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanungsrecht, 3. A., Baden-Baden 2000, § 5, Rn. 24.

¹² Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. A., München 2000, § 75, Rn. 34.

Abschluss des Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens die Möglichkeit hat, den Regelungsgehalt des Planfeststellungsbeschlusses für sich auszuschöpfen, wobei immer die grundsätzliche Gefahr besteht, dass der Planfeststellungsbeschluss doch noch aufgehoben wird. Mithin ist der Planfeststellungsbeschluss in solchen Fällen auch nicht unanfechtbar, gleichwohl aber weiterhin wirksam.

Hieran ändert sich auch nichts, wenn eine Klage erfolglos sein oder der Kläger die Klage zurücknehmen sollte, da sich die prozessualen Wirkungen von Klageerhebung, Klageabweisung oder Klageerledigung nur auf das Prozessrechtsverhältnis erstrecken. Ein nicht nichtiger Planfeststellungsbeschluss bleibt daher, wie ausgeführt, solange wirksam, bis er außer Kraft getreten oder aufgehoben worden ist, was jedoch nichts mit der Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses zu tun hat. Die Begriffe Wirksamkeit, Vollziehbarkeit und Unanfechtbarkeit sind strikt voneinander zu trennen, wenn sie auch in einem gestuften Verhältnis zueinander stehen. Die Vollziehbarkeit setzt die Wirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses voraus, die Unanfechtbarkeit wiederum sichert die Vollziehbarkeit. Erledigt sich daher eine Klage auf welche Art auch immer, ohne dass der Planfeststellungsbeschluss zuvor oder gleichzeitig aufgehoben worden ist, hat dies also zweierlei Konsequenzen: Zum einen wird der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar, da für alle übrigen potentiellen Kläger die noch keine Klage erhoben haben die Anfechtungsfrist bereits abgelaufen ist. Wurden mehrere Klagen erhoben, kommt es dem gemäß auf die Erledigung aller Klagen an. Vor allem aber wird der Planfeststellungsbeschluss durch die Erledigung sämtlicher Klagen auch vollziehbar, da der Suspensiveffekt des § 80 Abs. 1 VwGO ebenfalls fortfällt. Da der Planfeststellungsbeschluss erst jetzt unanfechtbar im Sinne von § 75 Abs. 4 VwVfG geworden ist, beginnt die Fünfjahresfrist erst von diesem Zeitpunkt an zu laufen. Dieses Ergebnis entspricht auch der gleichgelagerten Problematik im Bauordnungsrecht, wenn Baugenehmigungen oder Bauordnungen Fristen bestimmen, in denen mit der Verwirklichung des beantragten Bauvorhabens begonnen werden muss. Auch hier ist davon auszugehen, dass Rechtsbehelfe Dritter, die die Verwirklichung des Bauvorhabens für den Bauherren solange (faktisch) unmöglich machen, wie noch nicht abschließend über diese Rechtsbehelfe entschieden worden ist, die Frist zur Verwirklichung der Baugenehmigung hemmen¹³.

2. Beginn der Durchführung des Plans

Weiter knüpft § 75 Abs. 4 VwVfG zur Berechnung der Geltungsdauer an den Beginn der Bauarbeiten nach Eintritt der Unanfechtbarkeit. Insoweit kommt es also darauf an, wann von

einem Beginn der Durchführung des Planfeststellungsbeschlusses gesprochen werden kann. Die Frage, wann mit der Durchführung des Planes begonnen wird, ist im wesentlichen anhand der Zielsetzung der Norm zu beurteilen. Wie ausgeführt soll § 75 Abs. 4 VwVfG Vorratsplanungen verhindern. Dies bedeutet, dass auch der Begriff der Durchführung der Planung so auszulegen ist, dass seine praktische Anwendung nicht zu Vorratsplanungen führt. Voraussetzung für den Erhalt des Planes ist es, dass reale Maßnahmen zur Umsetzung der Planung ergriffen werden, die nicht bloß auf den Erhalt der Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses gerichtet sind.

Insofern reicht es nicht aus, wenn allein symbolische Arbeiten („erster Spatenstich“) vorgenommen werden. Auch nicht jede bauliche Tätigkeit, die in irgendeinem Zusammenhang mit dem genehmigten Vorhaben steht, stellt bereits den Beginn der Durchführung des Planes dar¹⁴. Die Arbeiten müssen vielmehr ein planmäßiges Vorgehen des Vorhabenträgers zur Projektverwirklichung nach außen hin erkennbar machen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es sich um besonders aufwendige oder umfangreiche Arbeiten handeln muss, erforderlich ist vielmehr, dass durch die Arbeiten der Wille des Vorhabenträgers zum Ausdruck kommt, dass er weiterhin an seiner Planung festhält¹⁵. Dies ist dann der Fall, wenn die Arbeiten in einem objektiven Zusammenhang mit dem planfestgestellten Vorhaben stehen¹⁶ und es sich nicht nur um Vorbereitungshandlungen handelt.

a. Landschaftspflegerische Begleitpläne als Durchführung des Planes

Kein Beginn mit der Durchführung des Planes liegt vor, wenn mit Maßnahmen nach dem landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) vor dem Fachplan begonnen wird. Gemäß § 20 Abs. 4 S. 2 BNatSchG ist der LBP zwar Bestandteil des Fachplans. Maßnahmen nach dem LBP kommt bei den Kosten der Projektverwirklichung jedoch regelmäßig eine untergeordnete Bedeutung zu. Insofern könnte der Vorhabenträger unter Aufwendung verhältnismäßiger geringer Kosten die Frist des § 75 Abs. 4 VwVfG unterbrechen, obwohl er nicht mit Maßnahmen beginnt, die so aufwendig sind und damit deutlich erkennen lassen, dass er ernsthaft an der Projektverwirklichung festhalten möchte. Vor allem aber enthält der LBP die nach § 19 Abs. 2 BNatSchG angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in

¹³ *Bauer*, in *Simon*, BayBauO, Loseblatt, Stand: August 2000, Art. 77, Rn. 5a f.

¹⁴ *OVG Münster*, Urt. v. 06.03.1979 – VII A 240/77 – BRS 35, Nr. 166 zur entsprechenden Bestimmung in der BauO NW.

¹⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 7. A., München 2000, § 75, Rn. 36; *Dürr*, in *Knack*, VwVfG, 7. A., Köln 2000, § 75, Rn. 107; *ders.* in *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. A., München 1999, Kap. 35, Rn. 21.11; *Stüer*, Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, 2. A., München 1998, Rn. 2219.

¹⁶ *OVG Münster*, Urt. v. 06.03.1979 – VII A 240/77 – BRS 35, Nr. 166 zur entsprechenden Bestimmung in der BauO NW.

Natur und Landschaft. Diese sollen das Vorhaben, nicht zuletzt auch für die Betroffenen, verträglich gestalten, sie dienen also der Abfederung dessen Auswirkungen. Dem entsprechend wird § 20 Abs. 4 S. 1 BNatSchG auch nur die Verpflichtung des Vorhabenträger statuiert, die LBP-Maßnahmen in Text und Karte darzustellen. Den Beginn mit derartigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die noch nicht einmal zwingend im näheren Umfeld des Vorhabens durchgeführt werden müssen, als Beginn der Durchführung des Planes einzuordnen, würde daher der Intention des Gesetzgebers, unter anderem die Planbetroffenen durch § 75 Abs. 4 VwVfG zu schützen zuwiderlaufen.

Schließlich ist weiter zu beachten, dass Maßnahmen nach dem LBP in der Praxis nicht selten in Angriff genommen werden, ohne dass gleichzeitig mit der Verwirklichung des Fachplans unmittelbar begonnen wird. Unterbleibt diese Verwirklichung dann geraume Zeit, schlägt der Vorhabenträger darauf vor, die durchgeführten LBP-Maßnahmen einem anderen Vorhaben „gutzuschreiben“ und erreicht im Falle der Zustimmung der Behörde damit, dass er faktisch über ein vom Fachplanungsrecht im Gegensatz zum Bauplanungsrecht, § 135 a Abs. 2 S. 2 BauGB, nicht vorgesehenes sogenanntes „Öko-Konto“ verfügte und gleichzeitig die Frist des § 75 Abs. 4 VwVfG unterbrach. Auch um dem Mißbrauch vorzubeugen ist es daher abzulehnen, in vor Beginn mit der Durchführung des Fachplans begonnenen Arbeiten am LBP die Frist des § 75 Abs. 4 VwVfG unterbrechende Maßnahmen zu sehen.

b. Werkverträge und Vergabeverfahren als Durchführung des Planes

Ebenfalls zweifelhaft ist es, ob schon Vertragsschlüsse ausreichend sind, die die Durchführung des Vorhabens zu einem bestimmten Termin zum Gegenstand haben¹⁷, da Verträge weder als Arbeiten, noch als Maßnahmen mit Außenwirkung zu qualifizieren sind. Dies gilt auch für die Durchführung eines Vergabeverfahrens, denn mit der Ausschreibung späterer Baumaßnahmen wird noch nicht das Vorhaben selbst ausgeführt¹⁸. Dem kann nicht entgegengehalten werden, ein Vergabeverfahren werde öffentlich bekannt gemacht weshalb schon deshalb die notwendige Außenwirkung gegeben sei und sich im übrigen bei Anfechtung des Zuschlags das Verfahren samt gerichtlicher Nachprüfung ohne weiteres auf einen Zeitraum von eineinhalb Jahren erstrecken könne. Zweck der in § 75 Abs. 4 VwVfG verlangten Außenwirkung ist es, dass die Planbetroffenen einen hinreichenden Anhaltspunkt für die bevorstehende Vorhabenverwirklichung haben. Da sich der durchschnittliche Planbetroffene nicht Unternehmer ist, nimmt er dem entsprechend auch nicht von einem

¹⁷ So aber *Dürr*, in *Knack*, VwVfG, 7. A., Köln 2000, § 75, Rn. 107; *Bonk/Neumann*, in *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. A., München 2001, § 75, Rn. 76.

Vergabeverfahren, das ihn selbst betrifft, Notiz. Das Schutzziel des § 75 Abs. 4 VwVfG wird durch ein Vergabeverfahren daher gewöhnlich nicht im Ansatz erreicht. Erkennt man dies an, kann auch das Argument der unter Umständen längeren Dauer von Vergabeverfahren nicht durchdringen. Denn hierauf kommt es zum einen mangels Außenwirkung nicht mehr an, zum anderen kann auch das Herbeischaffen von Arbeitsmitteln zur Durchführung von Arbeiten im Plangebiet, durch die die Frist des § 75 Abs. 4 VwVfG unterbrochen werden würde, länger dauern. Da es aber eben nicht auf Vorbereitungshandlungen, sondern auf tatsächliche Arbeiten zur Vorhabenverwirklichung ankommt, trägt der Vorhabenträger die Risiken von Verzögerungen im Vergabeverfahren und – gegebenenfalls unerwartete – Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Arbeitsmitteln gleichermaßen, weshalb er sich nicht damit entlasten kann, vor Fristablauf auf Schwierigkeiten gestoßen zu sein. Dem ist schlicht entgegenzuhalten, dass er mit seinen Vorbereitungen eben früher hätte starten müssen.

c. Grundstückserwerb als Durchführung des Planes

Anders verhält es sich jedoch bei der Beurteilung des Erwerbs von zur Vorhabenverwirklichung erforderlichen Grundstücken. Zwar handelt es sich auch hierbei nicht um Arbeiten im Wortsinne, doch ist hier, insbesondere für die Planbetroffenen, eine entsprechende Außenwirkung gegeben¹⁹. Die Frage, ob auch ein schon vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vorgenommener freihändiger Grundstückserwerb als Beginn der Durchführung des Vorhabens gewertet werden könnte²⁰ stellt sich dabei nicht, denn rechtlich betrachtet fehlte es zu diesem Zeitpunkt mangels vorhandenen Plans an der planbezogenheit des Grundstückserwerbs, weshalb von diesem auch schon keine Außenwirkung ausgehen konnte.

IV. Das Verhältnis von § 75 Abs. 4 VwVfG zu § 77 S. 1 VwVfG

Schwierigkeiten bereiten Fälle, in denen mit der Vorhabenverwirklichung begonnen wurde, das Vorhaben jedoch – zumindest augenscheinlich – nicht zu Ende geführt wird. Hier bedarf es der Abgrenzung zwischen § 75 Abs. 4 VwVfG und § 77 S. 1 VwVfG.

1. § 77 S. 1 VwVfG als Spezialregelung zu § 75 Abs. 4 VwVfG

Während § 75 Abs. 4 VwVfG die Frist zur Durchführung des Plans bestimmt, regelt § 77 S. 1 VwVfG, wonach die Planfeststellungsbehörde bei einem aufgegebenen Vorhaben verpflichtet ist, den Planfeststellungsbeschluss aufzuheben, die nach Aufgabe eines begonnenen Vorhabens eintretenden Rechtsfolgen. Folglich kommt es nach dem Wortlaut beider Normen

¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 07.08.2002 – 4 VR 9.02 (4 A 16.02) – DÖV 2003, 86.

¹⁹ OVG Saarlouis, Urt. v. 24.10.1995 – 2 M 4/94 –.

dann nicht zu Überschneidungen, wenn mit der Durchführung eines Plans überhaupt nicht begonnen wurde, da in diesem Fall § 77 S. 1 VwVfG schon tatbestandsmäßig nicht vorliegt. Erkennt man also § 77 S. 1 VwVfG als Spezialregelung für die Geltungsdauer von mit der Durchführung begonnenen, aber nicht zu Ende geführten Plänen an, ist im Gegenzug § 75 Abs. 4 VwVfG die die Geltungsdauer von nicht ins Werk gesetzten Vorhaben regelnde Norm.

2. Anwendung des § 77 S. 1 VwVfG über seinen Wortlaut hinaus

Das *BVerwG* möchte die Rechtsfolgen des § 77 S. 1 jedoch auch dann angewandt wissen, wenn die Verwirklichung eines Vorhabens aufgegeben wird, noch bevor mit der Durchführung des Planes begonnen wurde. Denn aufgrund nicht selten langwieriger gerichtlicher Auseinandersetzungen über die Rechtmäßigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen bedürfe es eines Regulativs, wenn die Fünfjahresfrist erst nach Abschluss aller Verwaltungsstreitverfahren ende, in der Zwischenzeit der Vorhabenträger aber gleichwohl das Interesse an der Vorhabenverwirklichung verloren, das Vorhaben mithin aufgegeben habe. In diesen Fällen, so das *BVerwG*, müssten die Rechtsfolgen des § 77 S. 1 VwVfG auch über den Wortlaut der Norm hinaus angewendet werden²¹. Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass die Grenze zwischen § 75 Abs. 4 VwVfG und § 77 S. 1 VwVfG verwischt wird. Sie ist aber folgerichtig, denn die für die Planbetroffenen oben beschriebenen Unwägbarkeiten verlangen danach, dass der für ein aufgegebenes Vorhaben vorhandene Planfeststellungsbeschluss möglichst rasch außer Kraft gesetzt wird.

Dem entsprechend ist § 77 S. 1 VwVfG auch dann anzuwenden, wenn mit der Durchführung des Planes begonnen wurde, das Vorhaben dann aber jedenfalls zunächst nicht weitergeführt wird. Zwar ist in solchen Fällen die Frist des § 75 Abs. 4 VwVfG jedenfalls durch den Beginn der Durchführung des Planes unterbrochen worden. Doch sagt die Frist zum Beginn der Durchführung des Vorhabens nichts darüber aus, was nach Beginn aber vor Vollendung der Durchführung des Planes und damit vor Fertigstellung des Vorhabens gilt. Bei einem Plan, der nach seinem Beginn der Durchführung nicht vollendet wird, stellt sich nämlich nicht mehr die Frage, ob mit ihm begonnen worden ist, sondern nur noch, ob er verwirklicht werden wird. Hierbei ist § 77 S. 1 VwVfG die einschlägige Spezialregelung, bei deren Anwendung es allein darauf ankommt, ob das Vorhaben tatsächlich aufgegeben worden ist.

Allerdings kann es gerade in den Fällen, in denen mit der Durchführung des Plans durch die Vornahme von Arbeiten begonnen worden ist, nur schwierig beurteilt werden, ob die Planung

²⁰ Schütz, UPR 2002, 172, 173 f.

aufgegeben worden ist. Hier liegt es nahe – und so schließt sich der Kreis wieder – an die zu § 75 Abs. 4 VwVfG entwickelten Maßstäbe anzuknüpfen, so dass das Aufgeben eines Plans spätestens dann gegeben ist, wenn innerhalb von fünf Jahren keinerlei Arbeiten mehr zum Zwecke seiner Durchführung vorgenommen wurden, die in einem objektiven Zusammenhang mit dem planfestgestellten Vorhaben stehen²².

3. Das scheinbare Problem der längsgeteilten Ausbauplanung

Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei einem längsgestuften Ausbau eines Verkehrswegs auch nicht um eine Frage der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 75 Abs. 4 VwVfG. Zwar ist der gestufte Ausbau Bestandteil der Planverwirklichung, weshalb die Frist des § 75 Abs. 4 VwVfG gilt. Die Rechtsprechung steht dieser Betrachtung nicht entgegen. In dem bislang allein bekannt und auch vor dem *BVerwG* rechtshängig gewordenen Fall entschied dieses nämlich, dass einer Planung, die das Gesamtvorhaben planfeststelle, jedoch den längsgeteilten Ausbau des Verkehrswegs vorsehe, nicht schon aufgrund dieser Verfahrensweise rechtswidrig sei, solange mit der Verwirklichung des Gesamtvorhabens innerhalb der Geltungsdauer von fünf Jahren begonnen werde²³. Hiermit wurde jedoch keine Aussage zum Verhältnis von § 75 Abs. 4 VwVfG zu § 77 S. 1 VwVfG getroffen, da das *BVerwG* sich nur dazu geäußert hat, in welchem Zeitraum mit der Durchführung des Planes auch bezüglich der zweiten Ausbaustufe begonnen werden muss, nicht aber was gilt, wenn die Vorhabenverwirklichung unterbrochen wurde.

V. Verlängerungsmöglichkeit der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen

Ist mit der Durchführung des Planes noch nicht begonnen worden und droht der Ablauf der Fünfjahresfrist, besteht im Gegensatz zum VwVfG in § 20 Abs. 4 S. 2 AEG und § 17 Abs. 7 S. 2 FStrG die Möglichkeit, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen – nicht jedoch von Plangenehmigungen – um höchstens fünf Jahre zu verlängern. Die Entscheidung über die Verlängerung des Planfeststellungsbeschlusses steht dabei im Ermessen der Planfeststellungsbehörde, eine neuerliche Abwägung ist nicht durchzuführen²⁴. Dies ergibt sich daraus, dass bei der Entscheidung über die Verlängerung des

²¹ *BVerwG*, Urt. v. 11.04.1986 – 4 C 53.82 – DVBl. 1986, 1007 zu § 18 d FStrG a. F.; *VG Darmstadt*, Urt. v. 16.04.1997 – 2 E 353/96 (2) – NVwZ-RR 1998, 281.

²² A. A. wohl *OVG Saarlouis*, Urt. v. 24.10.1995 – 2 M 4/94 –.

²³ *BVerwG*, Urt. v. 24.11.1989 – 4 C 41.88 – BVerwGE 84, 123.

²⁴ *Dürr*, in *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. A., München 1999, Kap. 35, Rn. 21.2; a. A. *VG Karlsruhe*, Urt. v. 27.02.1980 – VII 127/79 – DÖV 1981, 232; *Schütz*, UPR 2002, 172, 175.

Planfeststellungsbeschlusses nach dem Gesetz allein zu prüfen ist, ob er weitere fünf Jahre wirksam sein soll. Die gesetzlichen Regelungen bieten auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass weitere Aspekte zu prüfen sind.

Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, innerhalb von fünf Jahren könnten sich die äußeren Bedingungen der Planung so weit verändert haben, dass eine neuerliche abwägungsdirigierte Entscheidung erforderlich sei²⁵. Denn hiermit wird letztlich nur das aufgrund des prospektiven Ansatzes von Planungen von ganz besonderen Ausnahmefällen abgesehen nicht durchgreifende Argument der Möglichkeit ihres Funktionsloswerden vorgebracht. Auch ein Entstehen eines bei Planern vielfach gefürchteten FFH-Gebiets innerhalb der Fünfjahresfrist führt zu keinem anderen Ergebnis, da es keinen Unterschied macht, ob sich Flächen im Plangebiet kurz vor dem Zeitpunkt der Verlängerungsentscheidung, also nach knapp fünf Jahren, oder nach möglicherweise einen Monat nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses eintretender Bestandskraft wandeln, beziehungsweise anders bewertet werden. Das in die Zukunft gerichtete Planungsziel von Planungsentscheidungen und die ihnen aufgrund Gesetzes innewohnende Wirkungsdauer bedingen gerade, dass für eine gewisse Dauer Veränderungen in dem Gebiet, in dem sie sich auswirken, unberücksichtigt bleiben. Wird eine vom Gesetzgeber ausdrücklich zugelassene Verlängerungsentscheidung getroffen, verhält es sich daher nicht anders. Hiergegen spricht nicht, bereits aus der Statuierung der Öffentlichkeitsbeteiligung könne geschlossen werden, die Entscheidung über die Verlängerung sei abwägungsdirigiert, denn auch ermessengelenkte Entscheidungen können mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden sein. Da im übrigen kein rechtlicher Anhaltspunkt ersichtlich ist, an dem sich das Erfordernis einer Abwägungsentscheidung festmachen lassen könnte, bleibt es bei einer Ermessensentscheidung.

1. Voraussetzungen der Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen

Voraussetzung für eine Verlängerung ist zunächst, dass das Vorhaben nicht aufgegeben worden ist und dass das Vorhaben innerhalb der neu zu bestimmenden Frist verwirklicht werden kann. Soweit als weitere Voraussetzungen einer Verlängerung keine Änderungen in der Sach- und Rechtslage und die Notwendigkeit der Verlängerung zur Durchführung der Baumaßnahmen genannt werden²⁶, ist dem nicht zu folgen. Die jeweiligen Fachgesetze sehen nämlich als einzige Voraussetzung für eine Verlängerung vor, dass mit der Verwirklichung des Vorhabens noch nicht begonnen worden ist. Für die im übrigen genannten

²⁵ So aber *Schütz*, UPR 2002, 172, 176.

Voraussetzungen fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Ziel der Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses ist es allein, die – regelmäßig mühsam erarbeitete – Planung und das hierauf verliehene Recht zur Vorhabenverwirklichung über den Zeitraum von fünf Jahren hinaus zu sichern. Die Grundlagen und der Rechtsrahmen der Planung sollen jedoch in keiner Weise einer neuerlichen Prüfung zugeführt werden.

Auch wird keine Regelungslücke dadurch begründet, dass der bisher unterbliebene Beginn der Durchführung des Planes die einzige Tatbestandsvoraussetzung für die Verlängerung eines Planfeststellungsbeschlusses ist. Denn bei Änderungen der Planung ist ohnehin § 76 VwVfG anzuwenden und Änderungen der Sach- und Rechtslage betreffen, wie ausgeführt, nicht die Wirksamkeit eines Planfeststellungsbeschlusses. Wird aber die Wirksamkeit durch Änderungen der Sach- und Rechtslage nicht berührt, bedarf es auch bei der Prüfung, ob der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluss verlängert werden soll, nicht einer erweiterten Untersuchung dahingehend, ob der Planfeststellungsbeschluss derzeit in gleicher Form erlassen werden würde, zumal man ansonsten letztlich auch ein neuerliches Planfeststellungsverfahren durchführen könnte.

2. Verfahren der Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen

Das die Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen betreffende Verfahren wird durch einen Antrag des Vorhabenträgers eingeleitet. Dieser Antrag ist vor Ablauf der fünfjährigen Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses zu stellen. Verstreicht diese Frist ungenutzt, besteht nur noch die Möglichkeit eines neuen Planfeststellungsverfahrens²⁷.

Ist der Antrag gestellt worden, sind vor der Entscheidung über die Verlängerung die Planbetroffenen anzuhören²⁸. Die Beteiligung erfolgt dabei nach den Vorschriften über das jeweilige Planfeststellungsverfahren und beschränkt sich auf das Vorliegen der dargestellten Voraussetzungen. Am Ende dieser Beteiligung steht die als Verwaltungsakt ergehende Entscheidung, ob dem Antrag entsprochen wird.

VI. Möglichkeiten des Rechtsschutzes

Erkennt man an, dass Planfeststellungsbeschlüsse grundsätzlich nicht funktionslos werden und ihre Wirksamkeit nur durch eine behördliche Entscheidung oder aber durch Zeitablauf nach Verstreichen der Fünfjahresfrist des § 75 Abs. 4 VwVfG verlieren, reduzieren sich die

²⁶ So *Stoermer*, NZV 2002, 303, 310 unter Berufung auf *OVG Koblenz*, Urt. v. 02.10.1984 – 7 A 22/84 – DÖV 1985, 367.

²⁷ *VG Karlsruhe*, Urt. v. 27.02.1980 – VII 127/79 – DÖV 1981, 232.

²⁸ Ebenso *OVG Saarlouis*, Urt. v. 24.10.1995 – 2 M 4/94 –; *OVG Koblenz*, Urt. v. 02.10.1984 – 7 A 22/84 – DÖV 1985, 367; *Stoermer*, NZV 2002, 303, 310.

Möglichkeiten der Planbetroffenen um Rechtsschutz nachzusuchen darauf, sich gegen die Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses zu wenden. Eine isolierte Klage auf Feststellung der Unwirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses ist aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes des § 43 Abs. 2 VwGO unzulässig, da der Planbetroffene über kein selbständiges Rechtsschutzinteresse an der Feststellung der Unwirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses verfügt²⁹. Dies gilt für Fälle der Enteignung genauso wie für Veränderungen im von einer Veränderungssperre betroffenen Plangebiet, denn sowohl im Enteignungsverfahren als auch in einem Verfahren über die Erteilung einer Baugenehmigung in einem Gebiet, das an sich von einer auf einem Planfeststellungsbeschluss basierenden Veränderungssperre umfasst ist, sind die Wirksamkeit und damit auch der Ablauf der Geltungsdauer von den Behörden und gegebenenfalls auch Gerichten zu prüfen.

Bei der Klage gegen die Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses kann der Planbetroffene geltend machen, dass der Verlängerungsbescheid formell oder materiell rechtswidrig ist. Da eine Verlängerung um höchstens fünf Jahre zulässig ist, muss sich eine gerichtliche Prüfung materiell darauf beschränken, ob die Bestimmung des zeitlichen Umfangs der Verlängerung der Geltungsdauer, bei der die Behörde die Ermessenserwägungen anzustellen hat, ermessensfehlerfrei erfolgte. Einer Behörde diesbezüglich Ermessensfehler nachzuweisen, wird jedoch wohl nur selten gelingen.

²⁹ *VGH Mannheim*, Urt. v. 27.08.1987 – 5 S 2646/86 – UPR 1988, 77.