

Handbuch des Fachplanungsrechts

Grundlagen, Praxis, Rechtsschutz

von

Prof. Dr. Jan Ziekow, Henning Arps, Dr. Hans Aschermann, Prof. Dr.-Ing. Hartmut Beckedahl, Helmut Dörpmund, Dr. Dr. Wolfgang Durner, Dr. Christoph Ewen, Ulrich Ferk, Prof. em. Dr.-Ing. Joachim Fiedler, Dr. Hartmut Fischer, Prof.

Dr. Walter Frenz, Walter Geier, Dr. Andreas Geiger, Prof. Dr. Annette Guckelberger, Heinz Heckenthaler, Jennifer Hippler, Dr. Ullrich Isermann, Josef-Walter Kirchberg, Prof. i.R. Dr.-Ing. habil. Eberhard Lattermann, Prof. Dr. Hans-Peter Michler, Prof. Dr. Michael Sauthoff, Dr. Peter Schütz, Thomas Seegmüller, Prof. Dr. Thorsten Siegel, Dr. Peter Wysk

2. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 61858 1

Zu [Inhalts- und Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

VwVfG geändert wird.³⁸⁸ Wird der Plan vor seiner Feststellung aber nach dessen Auslegung geändert, regelt § 73 VIII VwVfG das weitere Verfahren.

§ 76 VwVfG ist gegenüber den §§ 48, 49 VwVfG **lex specialis**. Will die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss nachträglich um eine Teilregelung ergänzen, die sie sich gemäß § 74 III VwVfG vorbehalten hat (→ Rn. 94ff.), findet § 76 VwVfG Anwendung.³⁸⁹ Noch nicht abschließend ist die Frage geklärt, ob auf Planergänzungen, die sich die Planfeststellungsbehörde gemäß § 74 III VwVfG im Planfeststellungsbeschluss vorbehalten hat, die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des § 76 VwVfG anwendbar sind.³⁹⁰ Handelt es sich um eine „einfache“ Planergänzung, kann sie in einem formfreien Verfahren außerhalb des § 76 VwVfG vorgenommen werden; Voraussetzung ist aber, dass die in Rede stehende Ergänzung keine neuen Ermittlungen und Abwägungen substantieller Art erfordert.³⁹¹ Müssen allerdings wesentliche und substantielle Fragen im Wege der Abwägung neu entschieden werden, ist ein Planänderungsverfahren nach § 76 VwVfG durchzuführen.³⁹²

Soll ein **bereits fertig gestelltes Vorhaben** geändert werden, ist hierfür ein neues **268** Planfeststellungsverfahren nach den insoweit geltenden Rechtsvorschriften durchzuführen (vgl. etwa § 18 I 1 AEG, § 17 I 1 FStrG).³⁹³

a) Planänderung mit förmlichem Verfahren (§ 76 I VwVfG)

Grundsätzlich bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens als förmliches Verfahren, **269** wenn der festgestellte Plan noch vor Fertigstellung des Vorhabens geändert werden soll.

aa) Voraussetzungen

Das förmliche Planfeststellungsverfahren ist erforderlich, wenn bereits ein Planfeststellungsbeschluss vorliegt, seine Änderung geplant wird und das Vorhaben noch nicht fertiggestellt ist. Der Planfeststellungsbeschluss muss **erlassen aber noch nicht bestandskräftig** sein.³⁹⁴ Auch die Feststellung der Verwaltungsgerichte, der Planfeststellungsbeschluss sei rechtswidrig, schließt ein Planänderungsverfahren nicht aus. Notwendig ist aber die Existenz des Planfeststellungsbeschlusses. Eine Planänderung ist nicht mehr möglich, wenn der Planfeststellungsbeschluss durch ein Verwaltungsgericht kassiert wurde.

Eine **Änderung** liegt nur dann vor, wenn das Vorhaben vom Regelgehalt einer **271** früheren bestandskräftigen Zulassungsentscheidung nicht mehr gedeckt ist.³⁹⁵ Die Identität des Vorhabens muss nach Gegenstand, Art und Betriebsweise erhalten bleibt.³⁹⁶ Weder die Gesamtkonzeption des Vorhabens noch wesentliche Teile des Plans dürfen in Frage gestellt werden.³⁹⁷ Unerheblich ist der Umfang oder die Bedeutung der Änderung. Dies hat lediglich ein erleichtertes Verfahren nach § 76 II und III VwVfG zur Folge.

Keine Änderung liegt vor, wenn ein neues Vorhaben im Sinne eines *aliud* geplant ist.³⁹⁸ **272** Abgrenzungskriterium ist damit, ob an der Grundkonzeption des Vorhabens festgehalten werden soll. Allein die Begriffe Erweiterung oder Verkleinerung des Vorhabens können nicht über die Identität des Vorhabens entscheiden. Sie geht verloren, wenn eine bestehende Abfalldeponie um mehr als die doppelte Fläche erweitert werden soll.³⁹⁹ Dies gilt

³⁸⁸ BVerwGE 102, 358.

³⁸⁹ BVerwGE 61, 307; BVerwG NVwZ 2007, 445, 451.

³⁹⁰ Hütting/Hopp UPR 2003, 1, 2; Kopp/Ramsauer § 76 Rn. 5 m.w.N. zum Streitstand.

³⁹¹ Tendenziell wohl VGH München DVBl 1994, 764, 765; s. auch Jarass DVBl 1997, 795, 798.

³⁹² BVerwGE 91, 17, 23ff. (zur isolierten Änderung einer Schutzauflage).

³⁹³ Vgl. dazu Bell/Herrmann NVwZ 2004, 288, 289.

³⁹⁴ BVerwGE 100, 238, 256; BVerwG DVBl 1992, 310ff.

³⁹⁵ BVerwG NVwZ 2007, 576, 579.

³⁹⁶ BVerwG Buchholz 451.22 AbfG Nr. 44 S. 98.

³⁹⁷ BVerwGE 75, 214, 219.

³⁹⁸ Dazu überzeugend Allesch/Häufbler, in: Obermayer § 76 Rn. 12.

³⁹⁹ BVerwG DVBl 1992, 310ff.

auch, wenn anstelle einer Autobahn künftig nur eine Bundesstraße errichtet werden soll.⁴⁰⁰ Beim Flughafenbau und der Anzahl der Start- und Landebahnen kommt es auf den Einzelfall an.⁴⁰¹

273 Schließlich muss die **Änderung vor Fertigstellung** des Vorhabens erfolgen. Das Vorhaben ist fertiggestellt, wenn es entsprechend dem festgestellten Plan errichtet wurde. Noch nicht entschieden ist, ob hierzu über die bauliche Vollendung der Anlage hinaus auch die entsprechend dem planfestgestellten Zweck auf Dauer in Betrieb genommene Anlage gehört, so dass noch während eines Probelaufs ein förmliches Änderungsverfahren nach § 76 I durchzuführen ist.⁴⁰² Der Wortlaut der Fertigstellung spricht eher für die bloße bauliche Vollendung. Andernfalls hätte der Gesetzgeber die Inbetriebnahme des planfestgestellten Vorhabens zur Voraussetzung gemacht. Praktisch bedeutsam ist der Streit aber wohl nicht, da die meisten Fachplanungsgesetze für Anlagenänderungen ohnehin ein Planfeststellungsverfahren vorsehen (§ 18 I 1 AEG, § 9 b I 1 AtomG, § 17 I 1 FStrG, § 14 I 1 WaStrG, § 31 II 1 WHG). Für Änderungen geringerer Bedeutung findet dann § 74 VI und VII VwVfG Anwendung.

bb) Förmliches Änderungsverfahren

274 Da es in der Sache nicht um die Beseitigung des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses, sondern um die Zulassung eines gegenüber der ursprünglichen Form geänderten Vorhabens geht, ist eine gesonderte Aufhebung des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses nicht erforderlich.⁴⁰³

275 Einen **Antrag** des Vorhabenträgers fordert das Gesetz nicht. Er wird aber zweckmäßig sein, denn die Planfeststellungsbehörde hat in der Regel keine Kenntnis über notwendige Änderungen. Dies gilt nicht, wenn ein Planfeststellungsbeschluss von Verwaltungsgerichten teilweise aufgehoben oder eine Änderung gemäß § 74 III VwVfG ausdrücklich vorbehalten wurde. In diesen Fällen wird die Planfeststellungsbehörde den Vorhabenträger von Amts wegen anhören müssen, ob er ein Änderungsverfahren durchführen oder die Fertigstellung des Vorhabens insgesamt aufgeben will. Andernfalls wird eine Planergänzung durch die Planfeststellungsbehörde ergehen.

276 Das förmliche Änderungsverfahren, welches auf die Korrektur der ursprünglichen Planungsentcheidung abzielt, unterliegt als selbständiges Verfahren denselben Bindungen wie ein normales Planfeststellungsverfahren; die §§ 72 ff. VwVfG sind anzuwenden.⁴⁰⁴

277 Daneben kann die Planfeststellungsbehörde aber auch **von Amts wegen** ein Änderungsplanfeststellungsverfahren initiieren, falls der ursprüngliche Plan noch nicht bestandskräftig geworden ist, und sie im Wege des Änderungsverfahrens etwa während eines gerichtlichen Verfahrens bekanntgewordene Rechtsfehler des ursprünglichen Plans beheben möchte.⁴⁰⁵ Bei der Ausgestaltung des Verfahrens ist die Planfeststellungsbehörde nicht an Anträge oder Wünsche des Vorhabenträgers gebunden,⁴⁰⁶ sie darf aber auch nicht über mögliche Anträge hinausgehen (ne ultra petita).⁴⁰⁷ Anhörungen und Beteiligungen müssen je nach den Besonderheiten des Einzelfalles erfolgen.⁴⁰⁸

278 Der Planänderungsbeschluss als solcher unterliegt dabei wie jeder Planfeststellungsbeschluss den Erfordernissen des **Abwägungsgebots**⁴⁰⁹ (→ § 6 Rn. 5 ff.). Im Rahmen der

⁴⁰⁰ BVerwG DVBl 1986, 1007 ff.

⁴⁰¹ BVerwGE 75, 214, 219.

⁴⁰² So *Allesch/Häußler*, in: Obermayer § 76 Rn. 14.

⁴⁰³ *Bell/Herrmann* NVwZ 2004, 288, 289.

⁴⁰⁴ BVerwGE 81, 128, 132f; BVerwG DVBl 1992, 713, 715.

⁴⁰⁵ BVerwG DVBl 1992, 310, 311.

⁴⁰⁶ BVerwGE 75, 214, 219.

⁴⁰⁷ *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 76 Rn. 12; nicht eindeutig insoweit *Kopp/Ramsauer* § 76 Rn. 10.

⁴⁰⁸ Ausführlich dazu *Allesch/Häußler*, in: Obermayer § 76 Rn. 19 ff.

⁴⁰⁹ BVerwGE 81, 128, 132; BVerwG DVBl 1992, 713.

Abwägung bedarf es keiner *Rechtfertigung* für die Änderung, da kein neuer selbständiger Plan aufgestellt wird (zur Planrechtfertigung → § 5 Rn. 1 ff.). Allerdings muss die Planrechtfertigung für das geänderte Vorhaben vorliegen. Die Planfeststellungsbehörde muss deshalb prüfen, welche Auswirkungen sich für die ursprüngliche Planrechtfertigung ergeben; die Planungsleitsätze müssen eingehalten und die Auswirkungen auf die bisherige Abwägung geprüft werden.⁴¹⁰ Insbesondere bedürfen auch erstmalige oder weitergehende Belastungen durch den Planänderungsbeschluss der ausreichenden Planrechtfertigung.⁴¹¹

Der **Planänderungsbeschluss** ist rechtlich gesehen ein Planfeststellungsbeschluss, allerdings kein selbständiger. Der ursprüngliche und der Planänderungsbeschluss sind zwar in ihrer Entstehung gesondert zu betrachten, im Ergebnis führen sie aber „nur zu einem einzigen Plan in der durch den Änderungsplanfeststellungsbeschluss erreichten Gestalt“⁴¹². Der Planänderungsbeschluss muss mindestens enthalten, welche neuen Anordnungen getroffen und inwieweit der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluss aufgehoben wird.

Der Planänderungsbeschluss ist **isoliert anfechtbar**,⁴¹³ allerdings nur in dem Umfang, 280 in dem er eine eigene Regelung enthält. Ist der ursprüngliche Plan gegenüber dem Planbetroffenen bestandskräftig geworden, so kann dieser die Änderungsplanfeststellung nur angreifen, wenn er durch die Festsetzung erstmal oder weitergehend als bisher betroffen wird.⁴¹⁴ Der Kläger kann keine Beeinträchtigungen durch Festsetzungen des geänderten Planfeststellungsbeschlusses geltend machen, soweit er mit Einwendungen bereits in dem ursprünglichen Planfeststellungsverfahren präkludiert war oder der Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig geworden war.⁴¹⁵ Dies gilt auch dann, wenn der Kläger durch den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss nicht betroffen war und ihn deshalb nicht anfechten konnte, sondern erstmals durch die Änderung betroffen wird.⁴¹⁶

b) Planänderungen ohne neues Planfeststellungsverfahren gemäß § 76 II VwVfG

Sofern eine in der Regel nicht gravierende Planänderung kein Bedürfnis für ein neues 281 Planfeststellungsverfahren hervorruft, gibt der Gesetzgeber der Verfahrensökonomie bei Erhalt eines ausreichenden Rechtsschutzes den Vorrang: Von einem neuen Planfeststellungsverfahren kann bei einer Änderung abgesehen werden, wenn sie von unwesentlicher Bedeutung ist, die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben.

aa) Planänderung von unwesentlicher Bedeutung

Unwesentlich ist eine Änderung dann, wenn sie die mit der Planung verfolgte Zielsetzung und die bereits getroffene Abwägung aller Belange in ihrer Struktur unberührt lässt. Es muss sichergestellt sein, dass die Änderung die Frage der sachgerechten Zielsetzung und Abwägung des Gesamtvorhabens nicht aufs Neue aufwirft. Davon ist auszugehen, wenn Umfang und Zweck des Vorhabens unverändert bleiben und wenn zusätzliche belastende Auswirkungen von einem Gewicht sowohl auf die Umgebung als auch hinsichtlich der Belange Einzelner auszuschließen sind.⁴¹⁷

Demgegenüber ist eine Planänderung **wesentlich**, soweit die Zielsetzung des Vorhabens und die Abwägung der unterschiedlichen Belange nochmals erfolgen müssen. Dies

⁴¹⁰ BVerwGE 75, 214, 226; 98, 339, 345.

⁴¹¹ BVerwGNVwZ 2005, 330, 331.

⁴¹² BVerwGE 61, 307, 309; 75, 214, 223.

⁴¹³ Hüting/Hopp UPR 2003, 1, 8; Bell/Hermann NVwZ 2004, 288, 289 m.w. N.

⁴¹⁴ BVerwG NVwZ 2005, 330, 331; NVwZ 2008, 561, 562.

⁴¹⁵ BVerwG NVwZ 2005, 330, 331; OVG Koblenz NVwZ-RR 2006, 385, 386.

⁴¹⁶ OVG Koblenz NVwZ-RR 2006, 385, 386.

⁴¹⁷ Grundlegend BVerwGE 84, 31, 34 zu § 18 c II FStrG a.F.

1. Kap.

ist der Fall, wenn sich Umfang und Zweck des Vorhabens ändern und zusätzliche belastende Auswirkungen für Betroffene oder die Umwelt⁴¹⁸ zu erwarten sind.

284 Abgrenzungskriterien sind aus der Zielsetzung des § 76 II VwVfG zu entwickeln. Auf ein neues Planfeststellungsverfahren und damit auf eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung kann nur verzichtet werden, wenn Betroffene und Träger öffentlicher Belange in einem Anhörungsverfahren gemäß § 73 II und IV VwVfG die Gelegenheit hatten, ihre Bedenken und Einwendungen geltend zu machen. Nicht belastende oder Ziel und Zweck des Vorhabens im Wesentlichen unberührt lassende Änderungen erfordern keine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung.⁴¹⁹ Die Anforderungen an die zusätzlichen Belastungen von „einigem Gewicht“⁴²⁰ sind wegen des Gebots des effektiven Rechtsschutzes gering. Das Indiz der möglichen Betroffenheit Dritter verliert aber an Gewicht, wenn die Betroffenen einverstanden sind. In Zweifelsfällen ist von einer wesentlichen Änderung auszugehen. Wesentlich ist, wenn aus einer Bundesstraße eine Bundesautobahn wird oder wenn zusätzliche Grundstücksflächen Privater für das Vorhaben oder für Ausgleichsflächen benötigt werden. Unwesentlich ist regelmäßig die Anordnung zusätzlicher Schutzauflagen gemäß § 75 II 2 VwVfG.⁴²¹

285 Die Beurteilung, ob eine unwesentliche oder wesentliche Planänderung vorliegt, ist gerichtlich in vollem Umfang überprüfbar.⁴²² Eine Einschränkung der Prüfungsbefugnis wie bei Prognoseentscheidungen besteht nicht.⁴²³

bb) Belange anderer nicht berührt

286 Um von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen zu können, dürfen zusätzlich die Belange anderer nicht berührt werden. *Andere* sind alle Träger privater und öffentlicher Interessen, nicht nur mögliche Rechtsmittelführer. Der Gesetzgeber stellt mit der *Berührung* keine hohen Anforderungen. Selbst unwesentliche Auswirkungen, die nicht erheblich sind, können berühren. Um den Anwendungsbereich von § 76 II VwVfG nicht völlig auszuhöhlen, muss mit der Rechtsprechung mindestens eine erhebliche Beeinträchtigung der relevanten Schutzgüter gefordert werden.⁴²⁴ Lediglich positive Auswirkungen können zwar berühren, nicht aber ein förmliches Planfeststellungsverfahren fordern.⁴²⁵ In diesen Fällen wäre es mit dem Gebot der Effektivität des Verwaltungshandelns und eines effektiven Rechtsschutzes nicht angezeigt, in bloße Förmlichkeit zu verfallen. In der Praxis hat dieser Tatbestand aber kaum Bedeutung. Die nachteiligen Auswirkungen werden eher als Indiz für die Wesentlichkeit einer Änderung verwendet.

cc) Zustimmung des Betroffenen zur Änderung

287 Weitere Voraussetzung für das Absehen von einem förmlichen Planfeststellungsverfahren ist alternativ zu den nachteiligen Auswirkungen die Zustimmung der Betroffenen zur Planänderung. Betroffene sind alle Träger privater und öffentlicher Interessen. Die Zustimmung ist eine empfangsbedürftige Willenserklärung, für die der Gesetzgeber keine Form vorschreibt. Sie kann daher mündlich oder schriftlich erteilt werden. Wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung und der Duldungswirkung des Planfeststellungsbe-

⁴¹⁸ Nach BVerwG NVwZ 2007, 576, 579 ist Wesentlichkeit anzunehmen, wenn Änderung nach § 3e UVPG einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf.

⁴¹⁹ Ansatzweise BVerwGE 84, 31, 34; 75, 214, 230f.

⁴²⁰ BVerwGE 84, 31, 34.

⁴²¹ BVerwGE 84, 31, 34.

⁴²² Allesch/Häufner, in: Obermayer § 76 Rn. 26; Kopp/Ramsauer § 76 Rn. 13.

⁴²³ Stüer DVBl 1990, 37.

⁴²⁴ BVerwG NVwZ 1985, 46; DVBl 1989, 509; VGH Mannheim NVwZ 1986, 663; OVG Berlin DÖV 1991, 700.

⁴²⁵ VGH Kassel UPR 1988, 120.

schlusses kann ein Schweigen nicht ausreichen.⁴²⁶ Da der Gesetzgeber lediglich die Zustimmung und nicht die Genehmigung benannt hat, ist eine nachträgliche Erklärung nicht ausreichend. Die Zustimmung ist als Verfahrenshandlung **bedingungs- und anfechtungsfeindlich**.⁴²⁷ Da die Planfeststellungsbehörde im Zweifel den Zugang der Willenserklärung beweisen muss, sollte sie die Zustimmung möglichst sorgfältig dokumentieren. Dies gilt auch für die Benennung der Änderungen, da sich anderenfalls die Zustimmung nur auf die benannten, nicht aber auf die tatsächlich durchzuführenden Änderungen bezieht. Auch ein Widerruf der Zustimmung ist möglich.

dd) Ermessen der Planfeststellungsbehörde

Die Planfeststellungsbehörde ist nicht verpflichtet, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 76 II VwVfG von einem förmlichen Änderungsplanfeststellungsverfahren abzusehen. Der Gesetzgeber hat einen Ermessensspielraum eröffnet. Die Planfeststellungsbehörde ist daher auch berechtigt, ein vereinfachtes Planänderungsverfahren nach § 76 III VwVfG durchzuführen. Ein Ermessensfehler und damit ein Verstoß gegen § 40 VwVfG liegt jedenfalls dann vor, wenn die Planfeststellungsbehörde meint, eine gebundene Entscheidung treffen zu müssen. Innerhalb des Ermessensspielraums kann die Planfeststellungsbehörde anhand sachgerechter Argumente je nach Einzelfall entscheiden. Entsprechend der Zielsetzung des § 76 II VwVfG, einerseits verfahrensökonomisch vorzugehen ohne andererseits den Rechtsschutz der Betroffenen zu verkürzen, ist tendenziell von einem neuen Planfeststellungsverfahren abzusehen. Liegen Zweifel über das Vorliegen des Tatbestandes von § 76 II VwVfG vor, ist es sachgerecht, ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.⁴²⁸

Verzichtet die Planfeststellungsbehörde auf ein förmliches Planänderungsverfahren, liegt ein (einfacher) **Verwaltungsakt** vor.⁴²⁹ Er enthält die Feststellung, dass die Änderung nur von unwesentlicher Bedeutung ist und für sie kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss; ferner enthält er aber auch die Zulassung des Vorhabens selbst. Auf der Grundlage des Verwaltungsaktes darf der Vorhabenträger nunmehr das Vorhaben ohne weitere behördliche Entscheidungen in geänderter Form realisieren.

Der Änderungsbescheid ergänzt den Planfeststellungsbeschluss und hat ebenfalls **Konzentrationswirkung**.⁴³⁰ Für die Begründung des Änderungsbescheides gelten die allgemeinen Regelungen des § 39 VwVfG. Er ist dem Träger des Vorhabens sowie dem Betroffenen gemäß § 41 VwVfG bekanntzugeben.⁴³¹ Einer Zustellung bedarf es nicht.⁴³²

c) Vereinfachtes Planänderungsverfahren bei unwesentlicher Planänderung gemäß § 76 III VwVfG

Die Planfeststellungsbehörde kann aufgrund des ihr eingeräumten Ermessens ein Planfeststellungsverfahren durchführen, bei dem der Gesetzgeber erhebliche Vereinfachungen zugelassen hat. Voraussetzung ist eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung

⁴²⁶ A.A. Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 76 Rn. 22, der das Ablaufen einer gesetzten Stellungnahmefrist ausreichen lässt, wenn eine ausreichende Anstoßwirkung vorliegt.

⁴²⁷ Zutreffend Allesch/Häufbler, in: Obermayer § 76 Rn. 29.

⁴²⁸ Allesch/Häufbler, in: Obermayer § 76 Rn. 29, halten dies für zweckmäßig, wenn Zweifel über die Wirksamkeit einer Zustimmung ausgeräumt oder enteignungsrechtliche Vorwirkungen erreicht werden sollen. Eine Begründung für diese Einschränkung geben sie nicht.

⁴²⁹ Kopp/Ramsauer § 76 Rn. 18.

⁴³⁰ Zutreffend Allesch/Häufbler, in: Obermayer § 76 Rn. 31.

⁴³¹ A. A. Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 76 Rn. 14 und Kopp/Ramsauer § 76 Rn. 18, die auf den Verwaltungsakt die Vorschriften der §§ 74, 75 VwVfG anwenden wollen. Diese Ansicht verkennt aber, dass die Behörde die Möglichkeit hat, die Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses dadurch herbeizuführen, dass sie sich für ein vereinfachtes Planfeststellungsverfahren nach § 76 III VwVfG entscheidet.

⁴³² A.A. Allesch/Häufbler, in: Obermayer § 76 Rn. 31, die zwar auf die Bekanntmachungsvorschrift des § 41 VwVfG verweisen, aber ohne Begründung eine Zustellung fordern.

1. Kap.

(→ Rn. 282ff.) oder ein Fall des § 76 II VwVfG. Die Planfeststellungsbehörde muss ihr Ermessen gemäß § 40 VwVfG am Ziel und Zweck der Regelung ausrichten. Grundsätzlich wird daher das vereinfachte Verfahren durchzuführen sein, im Umkehrschluss zu § 76 II VwVfG immer dann, wenn durch die Planänderung Belange Dritter berührt werden und nicht alle Betroffenen zustimmen. Dies werden in der Praxis die meisten Fälle sein, so dass das vereinfachte Verfahren von ganz erheblicher Bedeutung ist.

292 Das Planfeststellungsverfahren ist **vereinfacht**, weil **weder ein Anhörungsverfahren noch eine öffentliche Bekanntgabe** des Planfeststellungsbeschlusses erforderlich sind. Damit kann auf die Auslegung des Planentwurfs und die Durchführung des Erörterungstermins nebst Bekanntgabe verzichtet werden. Eine Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange oder sogar privater Betroffener kann notwendig sein, um das notwendige Abwägungsmaterial zusammenstellen zu können. Nachteilig betroffene Private sind wie bei einer Planänderung gemäß § 73 VIII VwVfG individuell anzuhören. Die Planfeststellungsbehörde wird dazu Fristen setzen, damit eine Präklusion eintreten kann. Zwar hat der Gesetzgeber dies nicht ausdrücklich geregelt, jedoch wird diese Lücke entsprechend der Grundsätze von § 73 III 2, III a, IV 2–4 VwVfG entsprechend geschlossen werden müssen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die im Fachplanungsrecht wesentliche Präklusionswirkung gerade nicht auch bei einem vereinfachten Verfahren Anwendung finden soll. Andernfalls könnte gerade das Ziel der Vereinfachung nicht erreicht werden, wenn eine Präklusion nicht eintritt.

293 Der **Änderungsplanfeststellungsbeschluss** muss den allgemeinen Anforderungen des § 74 VwVfG entsprechen. Die unterschiedlichen Belange sind ordnungsgemäß abzuwägen, die Entscheidung ist zu begründen und zuzustellen. Lediglich bei mehr als 50 Zustellungen kann eine öffentliche Bekanntmachung erfolgen.

3. Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

a) Allgemeines

294 Der Gesetzgeber wollte mit § 77 VwVfG die Kostenfrage für den Fall regeln, dass ein planfestgestelltes Vorhaben vor seiner Vollendung endgültig aufgegeben wird und ein Planungstorso übrig bleibt (**sog. steckengebliebenes Vorhaben**).⁴³³ Ferner soll die Regelung Rechtsklarheit schaffen, damit die von der Planung Betroffenen Gewissheit über die mögliche Aufrechterhaltung der Planfeststellungsfolgen haben.⁴³⁴ Nach dem ausdrücklichen Wortlaut gilt § 77 VwVfG nur, wenn ein Vorhaben endgültig aufgegeben wird, mit dessen Durchführung begonnen wurde. Der Planfeststellungsbeschluss ist auch aufzuheben, wenn mit der Durchführung des Vorhabens noch nicht begonnen wurde (sog. unrealisiertes Vorhaben); denn die gesetzliche Regelung beabsichtigt, bei nachträglichen wesentlichen Änderungen der Planung durch förmlichen Bescheid klare Verhältnisse zu schaffen.⁴³⁵ Dies gilt auch, wenn die 5-Jahresfrist des § 75 IV VwVfG noch nicht abgelaufen ist und der Vorhabenträger die weitere Durchführung des Vorhabens endgültig und willentlich aufgibt.⁴³⁶

295 Die Planbetroffenen sollen angesichts der mit einem Planfeststellungsbeschluss einhergehenden Belastungen wissen, ob sie weiterhin etwa fernstraßenrechtliche Baubeschränkungen (§ 9 FStrG) oder Enteignungen ihrer Grundstücke befürchten müssen.⁴³⁷ Bereits eingeleitete Vollzugsmaßnahmen wie Grunderwerb, Besitzeinweisungen oder auch tat-

⁴³³ Begründung zu § 73 Entwurf 73.

⁴³⁴ Siehe dazu BVerwGE 111, 108; BVerwG NVwZ 1986, 834; NVwZ-RR 2010, 180.

⁴³⁵ BVerwG NVwZ 1993, 980; NVwZ 1986, 834, 835; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2010, 180 m.w.N.

⁴³⁶ Zum Merkmal der Willentlichkeit als Unterscheidungskriterium Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 77 Rn. 1.

⁴³⁷ BVerwG NVwZ 1986, 834, 835.

sächliche Baumaßnahmen sollen rückgängig gemacht werden.⁴³⁸ Für die Praxis ist wichtig, dass § 77 VwVfG eine grundsätzlich drittschützende Norm ist;⁴³⁹ sie soll bei stecken gebliebenen Vorhaben Rechtsklarheit schaffen und die mit dem Planfeststellungsbeschluss verbundenen Belastungen aufheben.⁴⁴⁰

b) Aufhebungsanspruch bei endgültiger Aufgabe des Vorhabens

Die Planfeststellungsbehörde hat den Planfeststellungsbeschluss aufzuheben, wenn mit der Durchführung des Vorhabens begonnen wurde und die Durchführung später endgültig aufgegeben wird. 296

aa) Endgültige Aufgabe des Vorhabens

Das Vorhaben muss endgültig aufgegeben werden. Es ist weder eine ausdrückliche noch eine konkludente Erklärung erforderlich.⁴⁴¹ Denkbar – wenn auch in der Praxis selten – ist ein Aufhebungsantrag gegenüber der Planfeststellungsbehörde.⁴⁴² Ohne eindeutige Willenserklärung ist darauf abzustellen, ob bei verständiger, d. h. **objektiver Würdigung aller Umstände** des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Gesamtkonzeption des Vorhabens mit einer Ausführung des Vorhabens entsprechend dem festgestellten Plan noch gerechnet werden kann.⁴⁴³ Auf die entgegenstehende Beurteilung des Vorhabenträgers kommt es nicht an, denn der Gesetzgeber knüpft mit der endgültigen Aufgabe an einen tatsächlichen Akt an.

Eine endgültige Aufgabe des Vorhabens liegt vor, wenn ein Vorhaben aufgrund eines wirtschaftlichen Strukturwandels **sinnlos** oder infolge tatsächlicher Veränderungen **funktionslos** geworden ist.⁴⁴⁴ Noch keine endgültige Aufgabe ist die Umplanung eines Vorhabens, die das Vorhaben im Wesentlichen unverändert lässt.⁴⁴⁵ Auch Finanzierungsschwierigkeiten, eine Änderung der politischen Akzeptanz oder eine Änderung der staatlichen Bedarfsplanung führen nicht zwangsläufig zu einer endgültigen Aufgabe.⁴⁴⁶ Längere Bauunterbrechungen sind regelmäßig kein eindeutiges Indiz für eine endgültige Aufgabe,⁴⁴⁷ wohl aber die Erklärung des Vorhabenträgers, erst wieder bei neuen Gründen für die Erforderlichkeit des Vorhabens mit seiner Durchführung zu beginnen.

Selbst wenn die Durchführung des Vorhabens vor Beginn der Durchführung aufgegeben wird, ist der Planfeststellungsbeschluss aufzuheben. Denn der Planfeststellungsbeschluss hat enteignungsrechtliche Vorwirkung und kann sonstige Duldungspflichten begründen.⁴⁴⁸ Ob § 77 VwVfG auch auf bereits fertig gestellte Vorhaben anzuwenden ist, hat die Rechtsprechung noch nicht entschieden.⁴⁴⁹ 299

⁴³⁸ BVerwG NVwZ 1986, 834, 835; VGH Kassel UPR 1992, 115, 116.

⁴³⁹ Auch Immissionsbetroffene können Anspruch auf Aufhebung haben, OVG-Lüneburg NVwZ-RR 2010, 180, 181.

⁴⁴⁰ BVerwG NVwZ 1986, 834.

⁴⁴¹ VGH Kassel UPR 1992, 115, 116.

⁴⁴² Kopp/Ramsauer § 77 Rn. 4; zu Gründen und Motiven siehe Beispiele bei Allesch/Häußler, in: Obermayer § 77 Rn. 13f.

⁴⁴³ VGH Mannheim NVwZ-RR 2000, 87, 88; VGH Kassel UPR 1992, 115, 116.

⁴⁴⁴ BVerwG NVwZ 1993, 980, 983; zum Begriff der Funktionslosigkeit Traulsen/Haidinger NuR 2009, 697, 699.

⁴⁴⁵ BVerwG Buchholz 442.40, § 8 LuftVG Nr. 12.

⁴⁴⁶ BVerwG NVwZ 1986, 834ff.; VGH Kassel UPR 1992, 115, 116.

⁴⁴⁷ Allesch/Häußler, in: Obermayer § 77 Rn. 14.

⁴⁴⁸ Siehe dazu BVerwG NVwZ 1986, 834, 835f.

⁴⁴⁹ Gegen eine Anwendung Allesch/Häußler, in: Obermayer § 77 Rn. 17; a.A. Kopp/Ramsauer § 77 Rn. 3.

bb) Rechtsfolgen

- 300 Ist ein Vorhaben endgültig aufgegeben, muss die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss **aufheben**. Ein Entschließungsermessen hat sie nach dem eindeutigen Wortlaut nicht. Die Aufhebungspflicht besteht nicht ausschließlich im öffentlichen Interesse, sondern auch im Interesse der Planbetroffenen. Wenn dem Aufhebungsbeschluss nach § 77 S. 2 VwVfG auch Maßnahmen zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer aufzuerlegen sind, wollte der Gesetzgeber einen subjektiven Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zugunsten Planbetroffener begründen.⁴⁵⁰
- 301 Bisher nicht gerichtlich geklärt ist, ob die **Aufhebungsentscheidung ex tunc**⁴⁵¹ oder **ex nunc**⁴⁵² ergeht. Zur Beurteilung wird man grundsätzlich das materielle Recht heranziehen müssen. Der Planfeststellungsbeschluss ist daher mit Wirkung auf den Zeitpunkt aufzuheben, in dem das Vorhaben endgültig aufgegeben wird. In Zweifelsfällen sollte die Planfeststellungsbehörde den Beschluss ex nunc aufheben.⁴⁵³ Auch eine Teilaufhebung ist möglich, wenn das Vorhaben nur teilweise endgültig aufgegeben wurde. Die Abgrenzung zwischen der Teilaufhebung und einer Planänderung dürfte in der Praxis schwierig sein; beide Varianten können ineinander übergehen.⁴⁵⁴ Im Zweifel ist ein Planänderungsverfahren gemäß § 76 VwVfG durchzuführen, da eine Planänderung neben positiven Planungen auch negative Planungen enthalten kann. Sollen demgegenüber lediglich separate Teile eines Vorhabens ersatzlos gestrichen werden, liegt eine Teilaufhebung vor (z.B. bei einem Verzicht auf eine weitere Staustufe bei einer Schleuse oder dem Verzicht auf eine Abfahrt einer Bundesautobahn).

c) Anordnung von Folgenbeseitigungsmaßnahmen gemäß § 77 S. 2 VwVfG.

- 302 Wird der Planfeststellungsbeschluss aufgehoben, entfällt damit automatisch der Rechtsgrund für bereits erfolgte Eingriffe. Zur Beseitigung dieser Fakten sieht § 77 S. 2 VwVfG eine Folgenbeseitigungsanordnung vor. Anstelle der Möglichkeit, das Vorhaben entsprechend dem Planfeststellungsbeschluss zu realisieren, trifft den Vorhabenträger eine Pflicht zur Folgenbeseitigung. § 77 S. 2 VwVfG verdrängt als Spezialregelung die §§ 48, 49 VwVfG.⁴⁵⁵ Der Anwendungsbereich ist aber grundsätzlich auf die einmalige Anordnung aus Anlass der Stilllegung beschränkt.⁴⁵⁶ Zeitlich unbegrenzte Anordnungen sind damit nicht möglich. Der Gesetzgeber lässt nach dem ausdrücklichen Wortlaut nur Anordnungen „in dem Aufhebungsbeschluss“ zu. Eine ausfüllungsbedürftige Regelungslücke ist nicht erkennbar.
- 303 Bundesrechtliche Spezialnormen, die § 77 S. 2 VwVfG verdrängen, liegen derzeit nicht vor.⁴⁵⁷ § 77 VwVfG findet nur auf Planfeststellungsvorhaben Anwendung, die die Bundesbehörden durchführen. Für Verfahren der Landesbehörden sind wegen § 1 I und III VwVfG die VwVfG der Länder anzuwenden, die aber im Wesentlichen inhaltsgleich sind. Nicht anwendbar ist § 77 S. 2 VwVfG auf funktionslos gewordene Planfeststellungsbe-

⁴⁵⁰ BVerwG NVwZ 1986, 834, 835 f. (zum inhaltsgleichen § 18 d FStrG a.F.).

⁴⁵¹ So Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 77 Rn. 11.

⁴⁵² So Kopp/Ramsauer § 77 Rn. 6.

⁴⁵³ Allesch/Häufner, in: Obermayer § 77 Rn. 20 sprechen insoweit von einer Ermessensentscheidung. Dafür gibt der Wortlaut des Gesetzes nichts her. Bloße Unsicherheiten bei der Beurteilung des Tatbestandes können kein Ermessen der Behörde eröffnen.

⁴⁵⁴ Vgl. BVerwG NVwZ 2005, 327, 328.

⁴⁵⁵ Ausführlich zum Verhältnis von § 77 VwVfG zu §§ 48, 49 VwVfG Traulsen/Haidinger NuR 2009, 697, 699 f.

⁴⁵⁶ VGH Kassel NVwZ 1990, 383 zu § 10 AbfG a.F.

⁴⁵⁷ Lediglich für vorzeitige Besitzteinweisung sind ergänzende Entschädigungsregelungen erlassen, und zwar in § 21 VI AEG, § 18f VI FStrG, § 29 VI PBefG, § 20 VI WaStrG.