

BVerwG

Ein Urteil zur Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses wirkt nur zwischen den Parteien

§ 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG; §§ 75 Abs. 1a, 76 VwVfG; § 121 VwGO; §§ 15, 63, 64 BNatSchG

Ein Urteil, mit dem festgestellt wird, dass ein Planfeststellungsbeschluss wegen eines behebbaren Mangels (§ 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG) rechtswidrig ist und nicht vollzogen werden darf, wirkt nur zwischen den Beteiligten. Im Verhältnis zu anderen Planbetroffenen erweist sich der feststellende Ausspruch grundsätzlich als bloßer Rechtsreflex, der die ihnen gegenüber eingetretene Bestandskraft unberührt lässt (im Anschluss an Beschluss vom 22.09.2005 – 9 B 13.05 – DVBl 2005, 1599 = NuR 2006, 571).

BVerwG, Beschluss vom 04.07.2012 – 9 VR 6.12 – (A 44 – Reparaturverfahren Ratingen/Velbert)

Gründe: [1] **I.** Der Ag. stellte mit Beschluss vom 21.02.2007 den Plan für den Neubau der Bundesautobahn A 44 zwischen Ratingen und Velbert fest. Gegen diesen Planfeststellungsbeschluss klagte der Ast., eine in Nordrhein-Westfalen anerkannte Naturschutzvereinigung, ebenso wenig wie gegen nachfolgende Änderungen und Ergänzungen des Beschlusses vom 28.12.2007, 18. und 19.02.2009 sowie 15.03.2010. Auf die Klage zweier Grundstückseigentümer stellte das BVerwG mit Urteil vom 18.03.2009 – 9 A 40.07 – DVBl 2009, 1455 = NVwZ 2010, 66; vgl. auch Urteil vom 18.03.2009 – 9 A 39.07 – BVerwGE 133, 239) die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses in der Fassung der bis dahin erfolgten Änderungen und Ergänzungen fest, weil die Kl. jenes Verfahrens durch die vorgesehene Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen existenzgefährdend betroffen würden, ohne dass bei der Flächenauswahl ihr Interesse am Erhalt ihrer betrieblichen Existenz berücksichtigt worden sei.

[2] Nach Durchführung eines ergänzenden Verfahrens erließ der Ag. mit Datum vom 08.02.2012 einen Änderungsplanfeststellungsbeschluss. Die Planänderung richtet sich darauf, die geplanten Kompensationsmaßnahmen zu verlagern, um die Flächeninanspruchnahme der Kl. des Verfahrens – 9 A 40.07 – zu verringern. Gegen den Änderungsplanfeststellungsbeschluss hat der Ast. fristgerecht Klage erhoben. Das Verfahren auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung dieser Klage (– 9 VR 4.12 –) haben die Parteien in der Hauptsache für erledigt erklärt, nachdem der Ag. zuvor die sofortige Vollziehung des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses ausgesetzt hatte, um in einem ergänzenden Verfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die Planänderung durchzuführen.

[4] **II.** Der Antrag hat insgesamt keinen Erfolg.

[5] **1.** Der Antrag, festzustellen, dass der Ag. aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses vom 21.02.2007 in der Gestalt, die er durch die Änderungen bzw. Ergänzungen vom 28.12.2007, 18./19.02.2009 und 15.03.2010 sowie durch

den Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 08.02.2012 erhalten hat, bis zur Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses keine Maßnahmen zu dessen Umsetzung treffen darf, die über rein verwaltungsinterne Maßnahmen hinausgehen, ist statthaft.

[7] **2.** Der Antrag ist aber nicht begründet.

[8] **a)** Abgesehen von den Regelungen, die auf den Änderungsplanfeststellungsbeschluss zurückgehen, ist der Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der A 44 zwischen Ratingen und Velbert gegenüber dem Ast. vollziehbar. Unabhängig davon, dass die Planfeststellungsbehörde mit ihrer im Zuge des Verfahrens – 9 VR 4.12 – abgegebenen Erklärung, den Sofortvollzug des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses auszusetzen, keine dem Planfeststellungsbeschluss im Übrigen betreffende Aussetzungsregelung getroffen hat, folgt dies daraus, dass der Planfeststellungsbeschluss für den Autobahnbau gegenüber dem Ast. in Bestandskraft erwachsen ist; im Verhältnis zum Ast. darf er aus diesem Grund selbst ungeachtet der die bloß vorläufige Vollziehbarkeit bewirkenden Regelung des § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG vollzogen werden.

[9] Den Planfeststellungsbeschluss für den Autobahnbau hat der Ast. weder in seiner ursprünglichen Fassung noch in der Fassung späterer Änderungen und Ergänzungen bis hin zur Änderung vom 15.03.2010 angefochten.

[10] Die dadurch gegenüber dem Ast. eingetretene Bestandskraft ist nicht durch das Urteil vom 18.03.2009 (– 9 A 40.07 – DVBl 2009, 1455 = NVwZ 2010, 66) entfallen, in dem der Senat auf die Klage privater Planbetroffener hin den Planfeststellungsbeschluss im Verfahren – 9 A 40.07 – für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt hat. Dieses Urteil entfällt mit seinem feststellenden Ausspruch (vgl. Urteil vom 21.03.1996 – 4 C 19.94 – BVerwGE 100, 370 <372>; Beschluss vom 22.09.2005 – 9 B 13.05 – DVBl 2005, 1599 = NuR 2006, 571) Wirkung nur zwischen den Beteiligten (§ 121 Nr. 1 VwGO), während dieser Ausspruch sich gegenüber anderen Planbetroffenen als bloßer Rechtsreflex erweist, der die einmal eingetretene Bestandskraft unberührt lässt (Beschluss vom 22.09.2005 a.a.O.; zur differenzierenden Beurteilung der sofortigen Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen im Verhältnis zu verschiedenen Betroffenen vgl. auch Beschluss vom 27.02.1982 – 4 ER 401.81 – BVerwGE 64, 347 <353>).

[11] Eine andere Sichtweise widerspräche im Übrigen dem Gedanken der Planerhaltung, der in § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG Niederschlag gefunden hat. Danach soll eine – gegenüber jedem Planbetroffenen wirkende – Kassation des Planfeststellungsbeschlusses vermieden werden, soweit der festgestellte Fehler sich voraussichtlich in einem ergänzenden Verfahren ausräumen lässt. Mit diesem Gedanken wäre es unvereinbar, wenn der gerichtliche Ausspruch der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit der Bestandskraft in weitergehendem Umfang entgegenstände als zur Beseitigung des Fehlers nötig (Beschluss vom 22.09.2005 a.a.O. Rdnr. 6). Eine Fehlerbeseitigung in einem ergänzenden Verfahren aber ist möglich, ohne die Bestandskraft auch gegenüber solchen Planbetroffenen wieder aufzugeben, die den Planfeststellungsbeschluss nicht angefochten haben.

[12] Die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses für den Autobahnbau ist auch nicht durch den Änderungsplan-

feststellungsbeschluss vom 08.02.2012 entfallen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG werden durch einen Änderungsplanfeststellungsbeschluss Rechtsschutzmöglichkeiten grundsätzlich nur in dem Umfang eröffnet, in dem der Beschluss eigene Regelungen enthält. Soweit eine bereits erfolgte wirksame Anlagenzulassung durch Planfeststellung reicht, bedarf es keiner neuen Zulassungsentscheidung. Ist der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluss gegenüber einer Person bestandskräftig geworden, so kann diese auf die Planänderung hin nur insoweit Rechtsschutz verlangen, als der Regelungsgehalt des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses reicht (vgl. Urteil vom 21.05.1997 – 11 C 1.97 – Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 27 S. 4; Beschlüsse vom 17.09.2004 – 9 VR 3.04 – Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 13 S. 4 und vom 22.09.2005 a.a.O. Rdnr. 5). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Erlass eines den noch nicht vollzogenen Planfeststellungsbeschluss abändernden weiteren Planfeststellungsbeschlusses zusammen mit den Festsetzungen im vorausgegangenen Planfeststellungsbeschluss inhaltlich zu einer einheitlichen Planfeststellungsentscheidung führt (Beschluss vom 17.09.2004 a.a.O.).

[13] Ebenso wenig wird die mit der Bestandskraft des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses verbundene Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung befugnis dadurch infrage gestellt, dass der Änderungsplanfeststellungsbeschluss aus einem nach gerichtlicher Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit durchgeführten ergänzenden Verfahren hervorgegangen ist. Im Gegenteil spricht der Grundsatz der Planerhaltung sogar zusätzlich für diese Beschränkung, da sie gewährleistet, dass die Regelungsteile des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses, die beanstandungsfrei geblieben sind, weiterem Streit entzogen werden (vgl. Beschluss vom 22.09.2005 a.a.O. Rdnr. 6).

[14] **b)** In besonderen Fallgestaltungen mag es allerdings aus Gründen effektiven Rechtsschutzes geboten sein, die Anfechtbarkeit über den Regelungsgehalt des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses hinaus ausnahmsweise auf die Regelungen der Planfeststellung im Übrigen auszudehnen. Dies ist namentlich dann in Betracht zu ziehen, wenn ein durch die Änderung Betroffener gegen den Planfeststellungsbeschluss in früherer Fassung mangels rechtlicher Betroffenheit noch nicht vorgehen konnte (Beschluss vom 17.09.2004 a.a.O. S. 5; vgl. auch Urteil vom 09.06.2010 – 9 A 25.09 – Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 19) oder wenn die Änderung die festgestellte Planung in ihrer Grundkonzeption berührt. Die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses vom 21.02.2007 wird jedoch unter keinem dieser Gesichtspunkte eingeschränkt.

[15] Die planfestgestellte Autobahnplanung ist in vielfältiger Hinsicht mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden, die dem Ast. Anlass und Befugnis zur Klage gaben. Der Ast. hat also nicht erst aufgrund der Änderungsplanung nach § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 64 Abs. 1, 63 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG ein Klagerecht erlangt.

[16] Ebenso wenig wird durch die mit dem Änderungsplanfeststellungsbeschluss geregelten Planänderungen die Grundkonzeption der Planung berührt. Eine den Anforderungen der §§ 13 ff. BNatSchG entsprechende Kompensation, die durch den Änderungsplanfeststellungsbeschluss gewährleistet werden soll, ist zwar Voraussetzung für die Recht-

mäßigkeit der Autobahnplanung. Die Änderungen betreffen aber nur einen geringen Teil der insgesamt geplanten Kompensationsmaßnahmen (ca. 6 %), ohne das Kompensationskonzept in seinen Grundzügen zu berühren. Sollten die betreffenden Regelungen sich in bestimmter Hinsicht als fehlerhaft oder defizitär erweisen, so lassen sich diese Mängel jedenfalls durch Anpassung und Ergänzung des Kompensationskonzepts ausräumen. Dies gilt jedenfalls deshalb, weil eine Kompensation auch durch Ersatzmaßnahmen erfolgen und, sofern sich Ausgleich oder Ersatz wider Erwarten nicht realisieren lassen sollten, nach § 15 Abs. 6 BNatSchG auf die Festsetzung eines Ersatzgeldes ausgewichen werden kann. Allerdings knüpft § 15 Abs. 5 BNatSchG die Zulassung des mit dem Vorhaben verbundenen Eingriffs für den Fall unzureichender Kompensierbarkeit an die Voraussetzung, dass bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege anderen Belangen im Range nicht vorgehen. Mit Rücksicht auf die untergeordnete Bedeutung der zum Gegenstand der Änderungsplanung gemachten naturschutzrechtlichen Maßnahmen spricht aber nichts für die Annahme, dass diese Abwägung zu Lasten des Vorhabens ausfallen würde. Angesichts dessen bleibt die Grundkonzeption der Autobahnplanung von den Änderungen, die Gegenstand des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses sind, unberührt mit der Folge, dass auch das Gebot effektiven Rechtsschutzes keine Einschränkungen der Bestandskraft des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses erfordert.

Anmerkung zu BVerwG, Beschluss vom 04.07.2012 – 9 VR 6.12 – A 44 – Reparaturverfahren Ratingen/Velbert

Urteile wirken nur zwischen den Parteien. Das gilt auch im Verwaltungsprozess. Wer eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig angefochten hat, demgegenüber erwächst sie in Bestandskraft – selbst bei enteignender Betroffenheit. So ganz selbstverständlich ist das allerdings nicht. Für die unmittelbaren Verfahrensbeteiligten mag dies noch angehen. Aber soll dies auch etwa für einen mittelbar Planbetroffenen gelten, der auf der Grundlage eines außer Vollzug gesetzten Planfeststellungsbeschlusses enteignet werden und zu dessen Lasten ein Besitzeinweisungsverfahren eingeleitet werden soll?

Das BVerwG hat hier klare Kante gezeigt. Ein Urteil zur Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses wirkt nur zwischen den Beteiligten und gewährt allen anderen Planbetroffenen keine eigenen Rechte. Das überzeugt. Der Kl. eines zu seinen Gunsten obsiegenden Urteils kann jederzeit auf die Rechtswirkungen eines solchen Richterspruchs verzichten, wenn seinen durch den Urteilspruch titulierten Anliegen Rechnung getragen ist. Einer förmlichen Änderung des Planfeststellungsbeschlusses bedarf es dazu nicht. Ist der Kl. in der Sache abgefunden, kann die Behörde durch eine Vollstreckungsgegenklage nach § 767 ZPO die Unwirksamkeit des Vollstreckungstitels erwirken (BVerwG, Ur. v. 19.09.2002 – 4 C 10.01 – BVerwGE 117, 44 = DVBl 2003, 201 = NVwZ 2006, 87 – Wangerland).

Zugleich hat das BVerwG mit Verweis auf den Grundsatz der Planerhaltung die Fehlerfolgen auf die unmittelbaren Prozessbeteiligten beschränkt. Andere am Gerichtsverfahren nicht Beteiligte können sich auf den gerichtlichen Ausspruch

einer Rechtswidrigkeit und einer Vollzugsaussetzung der Verwaltungsentscheidung auch bei mehrpoligen Rechtsverhältnissen, wie sie für Planfeststellungsbeschlüsse typisch sind, nicht berufen. Es kann daher auf der Grundlage eines für rechtswidrig erklärten Planfeststellungsbeschlusses enteignet oder auch ein Besitzeinweisungsverfahren durchgeführt werden, wenn die Maßnahmen außerhalb der Reichweite des gerichtlichen Urteilstenors und der von ihm betroffenen Parteien stattfinden sollen.

Anders stellt sich die Rechtslage gegenüber dem Kl. bzw. Ast. dar, der selbst einen gerichtlichen Ausspruch über die Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung und deren Nichtvollziehbarkeit oder eine Aussetzung des Sofortvollzuges im vorläufigen Rechtsschutzverfahren erreicht hat (BVerwG, Beschluss vom 02.02.2012 – 9 VR 2.12 -BAB A 100). Denn wird ein Planfeststellungsbeschluss im Klageverfahren für nicht vollziehbar erklärt oder im Eilverfahren außer Vollzug gesetzt, so dürfen zu Lasten der obsiegenden Partei bis auf Weiteres keine Vollzugsmaßnahmen auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses durchgeführt werden.

Zugleich hat das BVerwG in Fortsetzung der gesetzlichen Regelungen zu den begrenzten Fehlerfolgen und zu den eingeräumten Möglichkeiten einer vereinfachten Fehlerheilung die Grenzen aufgezeigt, die sich im Interesse des Grundsatzes der Planerhaltung und der Planreparatur für die nach Möglichkeit angestrebte Aufrechterhaltung der behördlichen Entscheidungen ergeben.

Natürlich kann es **Ausnahmen** von diesem Grundsatz der Beschränkung des Entscheidungstenors auf die Verfahrensbeteiligten geben, etwa wenn die Behördenentscheidung von dem Betroffenen zuvor nicht angefochten werden konnte oder mit der in Aussicht zu nehmenden Änderung die Grundlagen des Planungskonzeptes von Grund auf berührt werden. In allen anderen Fällen können die Behörden aber in Zukunft sicher sein: Die Bestandskraft wird durch ein Urteil zur Rechtswidrigkeit und zur Nichtvollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses nur zugunsten der Beteiligten des jeweiligen Gerichtsverfahrens durchbrochen. Im Übrigen bleibt es dabei, dass der Planfeststellungsbeschluss vollzogen werden kann. Das wird die Behörden aber auch alle freuen, die an der Umsetzung behördlicher Entscheidungen interessiert sind. Vor allem ist ausgeschlossen, dass Trittbrettfahrer nachträglich auf den Zug eines von anderen Kl. gewonnenen Gerichtsverfahrens aufspringen und die Früchte ernten, für die sie selbst nicht durch eigenen Einsatz die Grundlage gelegt haben (anders noch für die Vögel des Himmels und die Lilien des Feldes Matthäus 6, 25–34).

Unmittelbare Folgen hat die Gerichtsentscheidung für die **Planreparatur**. Denn erhebliche Mängel bei der Abwägung führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (§ 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG). Der Gesetzgeber wollte dabei sicherstellen, dass bestimmte Abwägungsmängel durch Planreparatur geheilt werden können. Wie dies allerdings erfolgen kann, wird im Gesetz nicht erklärt. Offenbar geht der Gesetzgeber auch über die Heilung von Abwägungsmängeln hinaus von einer generellen Planreparaturmöglichkeit aus (BVerwG, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 13.85 –

BVerwGE 75, 214 = DVBl 1987, 573 – München II; Urt. v. 31.03.1995 – 4 A 1.93 – DVBl 1995, 1007; Urt. v. 27.10.2000 – 4 A 18.99 – BVerwGE 112, 140 = DVBl 2001, 386 – A 71).

Ein ergänzendes Verfahren ist immer dann möglich, wenn (lediglich) Verfahrensmängel behoben werden oder materielle Fehler repariert werden sollen, die nicht die Grundzüge der Planung betreffen oder bei denen die Reparatur nicht auf unüberwindliche Hindernisse stößt. Auch Mängel etwa im Bereich des Habitat- und Vogelschutzes, der zu beachtende zwingende Gebote enthält, können daher vom Grundsatz her durch Planreparatur behoben werden (OVG Koblenz, Urt. v. 09.01.2003 – 1 C 10187/01 – DVBl 2003, 200 = NuR 2003, 441 – B 50n Hochmoselbrücke; nachfolgend BVerwG, Urt. v. 01.04.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBl 2004, 1115 = EurUP 2004, 161; OVG Koblenz, Urt. v. 09.01.2003 – 1 C 10393.01 – B 50n). Völlig andere Konzepte etwa oder Alternativen, die ein ganz anderes Vorhaben betreffen, können allerdings nicht im Wege einer Planreparatur zugelassen werden. Hier ist vielmehr eine neue Planfeststellung erforderlich.

Eine Reparatur des Planfeststellungsbeschlusses nach § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG ist nur insoweit erforderlich, wie die **Rechtslage** gegenüber den Betroffenen **noch offen** ist. Soweit der Planfeststellungsbeschluss gegenüber den Betroffenen **Bestandskraft** hat, ist eine Reparatur des Planfeststellungsbeschlusses nicht erforderlich. Ihnen gegenüber werden auch durch einen reparierten Planfeststellungsbeschluss keine neuen Klagemöglichkeiten eröffnet. Der in der Reparatur geänderte Planfeststellungsbeschluss bildet zwar mit dem ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss eine Einheit (BVerwG, Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 29.94 – BVerwGE 102, 331 = DVBl 1997, 714 – Nesselwang-Füssen). Gegenüber den ursprünglich Betroffenen wirkt jedoch die Bestandskraft des Ausgangsplanfeststellungsbeschlusses fort (BVerwG, Urt. v. 31.01.2002 – 4 A 15.01 – DVBl 2002, 990 = NVwZ 2002, 1103 – A 20; Stier DVBl 2002, 940; auch zum Folgenden ders., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 4352).

Änderungserfordernisse ergeben sich nur für die **Betroffenen**, denen gegenüber eine Planreparatur erforderlich ist und durchgeführt wurde. Eine **erneute Beteiligung** anderer Betroffener ist nur dann erforderlich, wenn durch die beabsichtigten Änderungen Belange Dritter erstmals oder stärker als bisher betroffen werden (§ 73 Abs. 8 VwVfG). Naturschutzvereinigungen sind unabhängig von der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses erneut zu beteiligen, wenn weitere entscheidungserhebliche Unterlagen oder neue Sachverständigengutachten mit Bedeutung für Belange des Natur- und Landschaftsschutzes beigezogen werden (BVerwG, Urt. v. 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urt. v. 21.03.1996 – 4 C 19.94 – DVBl 1996, 907; Urt. v. 21.03.1996 – 4 C 26.94 – BVerwGE 100, 388 = DVBl 1996, 914 – Autobahnring München-West – Allach; Urt. v. 21.03.1996 – 4 C 1.95 – DVBl 1996, 915 – Autobahnring München A 99).

Beteiligungrechte ergeben sich auch für die **Gemeinden**, wenn auf ihrem Gemeindegebiet Änderungen der Planfeststellung mit Bedeutung für die gemeindliche Planungshoheit

vorgesehen sind. Bei gleich bleibendem Tenor des Ergänzungsplanfeststellungsbeschlusses kann wegen der Bestandskraft von einer erneuten gemeindlichen Beteiligung abgesehen werden. Verfahrensmängel und inhaltliche Mängel des Planfeststellungsbeschlusses müssen nur gegenüber denjenigen repariert werden, die sich auf eine Rechtsverletzung noch berufen können. Ist der Planfeststellungsbeschluss etwa (europa)rechtswidrig, weil das Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung hat, bedarf es einer Reparatur im Hinblick auf innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten gleichwohl nur hinsichtlich derjenigen, denen gegenüber der Planfeststellungsbeschluss noch nicht bestandskräftig ist.

Das gilt auch für eine nachzuholende **Verbandsbeteiligung**. Daher spricht der Sondercharakter des ergänzenden Verwaltungsverfahrens dagegen, die zur Fehlerbehebung vorgenommene Nachholung der Anhörung eines einzelnen Naturschutzverbandes zu einem vollwertigen Verfahren mit Beteiligung anderer Verbände oder der Öffentlichkeit aufzuwerten, zumal dies zu einer neuerlichen Anhörung aller anerkannten Naturschutzvereinigungen zwingen würde, was wiederum möglicherweise zur Folge hätte, dass den Verbänden oder auch der Öffentlichkeit bei neuen Anhörungsfehlern erneut der Klageweg eröffnet wäre (VGH München, Urt. v. 07.08.2001 – 8 A 1.40 004 – NVwZ-RR 2002, 426 = NuR 2002, 97; so auch BVerwG, Urt. v. 14.11.2002 – 4 A 15.01 – DVBl 2002, 749 = NVwZ 2002, 1103 – B 173). Diese Notwendigkeit kann sich nur dann ergeben, wenn das ergänzende Verfahren neue Betroffenheiten auslöst, die sich auf die Wahrnehmungsgegenstände der Verbände auswirken.

Sollte die Behörde eine nicht ausreichende **Öffentlichkeitsbeteiligung** etwa zu einer inzwischen durchgeführten Verträglichkeitsprüfung in einem ergänzenden Verfahren nachholen, so ergeben sich aus der erfolgten Beteiligung keine Klagerechte, da diese nur bei entsprechender materieller Betroffenheit bestehen. Klagerechte bestehen in diesen Fällen allerdings dann, wenn sich aus dem ergänzenden Planfeststellungsbeschluss erstmalige oder im Vergleich zur bisherigen Lage stärkere Belastungen ergeben (zu Bescheidungsverpflichtungen OVG Münster, Urt. v. 14.03.2001 – 11 D 173/98.AK –).

Einen Änderungsplanfeststellungsbeschluss kann dann ein Betroffener nur insoweit angreifen, als er durch dessen Festsetzungen erstmals oder weitergehend als durch den abgeänderten Planfeststellungsbeschluss betroffen wird. Das gilt auch, wenn der Änderungsplanfeststellungsbeschluss in einem durch ein Gericht aufgrund der Klage eines Dritten angeordneten ergänzenden Verfahren (gemäß § 17 Abs. 6c Satz 2 FStrG) ergeht (BVerwG, Beschluss vom 22.09.2005 – 9 B 13.05 – DVBl 2005, 1599 = NuR 2006, 571).

Vor diesem Hintergrund hat der Beschluss des BVerwG weitreichende Folgen nicht nur für das entschiedene Eilverfahren, das sich auf einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss zur A 44 bezog, der nun unabhängig von dem noch nicht abgeschlossenen Reparaturverfahren vollzogen werden kann, sondern weit darüber hinaus. Selbst die Einhaltung **europarechtlicher Anforderungen** kann nur derjenige rügen, der durch die jeweiligen Zulassungsentscheidungen in seinen

Rechten betroffen ist und hiergegen rechtzeitig Rechtsschutz gesucht hat.

Dies gilt auch für die **Naturschutzverbände**. Ist ihnen gegenüber eine Zulassungsentscheidung bestandskräftig geworden, können sie auch auf die Nichteinhaltung europarechtlichen Vorschriften im Nachhinein nicht mehr berufen. Das gilt auch für Zulassungsentscheidungen mit Dauerwirkung. Ist etwa ein Projekt vor Ablauf der Umsetzungsfristen der FFH-RL zugelassen und die Zulassungsentscheidung bestandskräftig geworden, mögen sich nach Ablauf der Umsetzungsfristen aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL gemeinschaftsrechtliche Schutzpflichten ergeben, die ein Verschlechterungsverbot beinhalten (EuGH, Urteil vom 14.01.2010 – Rs. C-226/08 – DVBl 2010, 242 m. Anm. Stüer, DVBl 2010, 245 – Papenburg gegen Bundesrepublik Deutschland). Auch können Eingriffe solcher Projekte in Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ggf. nur auf der Grundlage einer Verträglichkeits- oder Abweichungsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL (§ 34 BNatSchG) zugelassen werden (EuGH, Urteil vom 24.11.2011 – Rs. C-404/09 – kantabrischer Braunbär). Durch diese europarechtlichen Anforderungen kann auch die Bestandskraft von nationalen Zulassungsentscheidungen durchbrochen sein (hierzu grundlegend EuGH, Urt. v. 20.03.1997 – C 24/95 – EuGHG I 1997, 1591 = DVBl 1997, 951 – Alcan; BVerwG, Urt. v. 23.04.1998 – 3 C 13.97 – BVerwGE 106, 328 = DVBl 1999, 44 Alcan II – § 48 VwVfG; Stüer/Rieder, EurUP 2004, 13; Stüer/Spreen, VerwArch. 2005, 174; Spreen, Bundeskompetenz bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, in: Planungsrecht (Hrsg. Stüer), Bd. 8, 2004; Rieder, Fachplanung und Präklusion, in: Planungsrecht (Hrsg. Stüer), Bd. 9, Osnabrück 200; EuGH, E. v. 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 = EurUP 2004, 57 – Delena Wells; Stüer/Hönig, DVBl 2004, 481).

Auf diese europarechtlichen Verpflichtungen können sich jedoch Betroffene nur dann berufen, wenn sie rechtzeitig Rechtsschutz gesucht haben und ihnen gegenüber die Zulassungsentscheidung nicht bestandskräftig ist. Dasselbe gilt übrigens auch für Naturschutzverbände, die mit der Verbandsklage eine Verletzung europäischer und über die Århus-Konvention ggf. auch nationaler Vorschriften des Naturschutzrechtes (bejahend OVG Münster, Urt. v. 12.06.2012 – 8 D 38//08 AK – Datteln IV; Kleinschnittger, I+E 2011, 280) einklagen können. Denn wenn die Zulassungsentscheidung ihnen gegenüber bestandskräftig ist, hilft auch ein geltend gemachter Verstoß gegen europarechtliche Anforderungen nicht weiter.

Für eine Ausnahme von der Bestandskraft ist in diesen Fällen nur Platz, wenn nach dem durch das Ablaufen der Umsetzungsfristen eintretenden Regimewechsel rechtzeitig nach diesem Zeitpunkt oder mindestens nach einer klarstellenden Entscheidung des EuGH (Urteil vom 14.01.2010 – Rs. C-226/08 – DVBl 2010, 242 m. Anm. Stüer, DVBl 2010, 245 – Papenburg gegen Bundesrepublik Deutschland) ergänzender Rechtsschutz gegen die Zulassungsentscheidung gesucht worden ist.

Vor allem die Betreiber von Großvorhaben und Infrastruktureinrichtungen wie Kraftwerken, Autobahnen, Eisenbahnen, Flughäfen, Braunkohlentagebauten oder Baggermaßnahmen unterliegenden Wasserstraßen, werden sich freuen.

Die zunehmend strenger werdenden Zulassungsanforderungen vor allem auch des europäischen Umweltrechts können von Dritten einschließlich der Verbände nur insoweit zum Gegenstand eines nachträglichen Rechtsschutzes gemacht werden, wie dem die Bestandskraft der ursprünglichen Zulassungsentscheidungen nicht entgegensteht. Dass dies aus dem BVerwG-Beschluss zur A 44 wird abgeleitet werden können, darin liegt die eigentliche Bedeutung dieser über den Einzelfall erheblich hinausragenden Grundsatzentscheidung.

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen (Münster/Osnabrück)

Rückforderung von Finanzhilfen für eine Straßenbaumaßnahme

Art. 3 Abs. 1, Art. 104a Abs. 4 GG; § 2 Abs. 2 Nr. 1, § 4 Abs. 1, 2, 3 Nr. 1 GVFG; § 17 Abs. 1 Nr. 3 LFAG; § 55a Abs. 1 Satz 3, § 60 Abs. 1, § 60 Abs. 3, § 124 Abs. 3, § 127, § 141 VwGO; § 48 Abs. 1 VwVfG

1. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz regelt nur das rechtliche Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Es begründet keine Ansprüche der Gemeinden auf Finanzhilfen.

2. Weicht eine Behörde, die über die Bewilligung von Fördermitteln entscheidet, generell von Förderrichtlinien ab, so verlieren diese insoweit ihre ermessensbindende Wirkung. Ob das Verwaltungshandeln mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, beurteilt sich dann nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis.

BVerwG, Urteil vom 25.04.2012 – 8 C 18.11 –
(I. VG Mainz vom 01.07.2010 – 6 K 615/09 –
II. OVG RP vom 11.02.2011 – 2 A 10895/10 –)

Aufenthaltserlaubnis muss eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren aufweisen

Art. 8 EMRK; Art. 6 GG; § 4 Abs. 5, § 5 Abs. 1 Nr. 1, § 28 Abs. 2 AufenthG; Art. 7 Satz 1 ARB 1/80

1. Ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80 rechtfertigt es für sich genommen nicht, bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 AufenthG vom Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG abzusehen (im Anschluss an Urteil vom 16.08.2011 – BVerwG 1 C 12.10 – juris).

2. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG zum Nachweis eines Daueraufenthaltsrechts nach Art. 7 Satz 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80 muss eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren aufweisen und das Bestehen des zugrunde liegenden assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts einschließlich seiner Rechtsgrundlage textlich eindeutig erkennen lassen.

BVerwG, Urteil vom 22.05.2012 – 1 C 6.11 –
(I. VG Berlin vom 30.04.2008 – 19 A 218.07 –
II. OVG BBr vom 22.02.2011 – 12 B 20.08 –)

Gründe: [1] **I** Die 1977 geborene Kl. türkischer Staatsangehörigkeit reiste 1990 in die Bundesrepublik Deutschland ein, wo sie zunächst bei ihrem Vater, einem türkischen Arbeitnehmer, wohnte. Von Mai 1992 bis Juni 1993 besuchte sie einen Eingliederungslehrgang für ausländische Jugendliche. Sie ist seit dem 04.08.2005 mit dem türkischen Staatsangehörigen A. verheiratet und hat fünf minderjährige Kinder, von denen zumindest zwei neben der türkischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Die Kl. hat auf ihren Antrag jeweils eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, zunächst auf zwei, seit 2003 auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG auf bis zu drei Jahre befristet. [. . .]

[8] **II** Die zulässige Revision ist mit dem Hauptantrag unbegründet (**1.**). Auf den Hilfsantrag ist der Bkl. seinem Anerkenntnis entsprechend zu verurteilen, der Kl. eine den Anforderungen des Art. 7 Satz 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80 genügende Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe der Urteilsbegründung auszustellen (**2.**).

[9] **1.** Die Kl. hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 1 AufenthG; insoweit ist das Urteil des OVG nicht zu beanstanden.

[10] **1.1** Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist Ausländern, die in Lebensgemeinschaft mit Familienangehörigen deutscher Staatsangehörigkeit leben, in der Regel eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn sie drei Jahre im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, die Lebensgemeinschaft mit dem oder den Familienangehörigen deutscher Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet fortbesteht, kein Ausweisungsgrund vorliegt (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) und sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können. Zusätzlich müssen nach Gesetzessystematik sowie Sinn und Zweck der Norm auch die übrigen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG in der Regel gegeben sein, insbesondere muss der Lebensunterhalt der familiären Bedarfsgemeinschaft, der die betroffenen Ausländer angehören, gesichert sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, Urteile vom 16.11.2010 – BVerwG 1 C 21.09 – BVerwGE 138, 148 sowie vom 16.08.2011 – BVerwG 1 C 12.10 – InfAuslR 2012, 53). Denn das Ziel des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte zu vermeiden, setzt sich auch gegenüber dem Begehren eines Ausländers durch, aus dem Zusammenleben mit deutschen Familienangehörigen einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungserlaubnis ableiten zu können, weil diese nach der Konzeption des Gesetzes eine gelungene wirtschaftliche Integration nicht vorbereitet, sondern voraussetzt. Die Verfestigung des Aufenthaltsstatus soll deshalb erst dann durch eine Niederlassungserlaubnis weiter befördert werden, wenn die betroffenen Ausländer den Lebensunterhalt für sich und die familiäre Bedarfsgemeinschaft, der sie angehören, ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (§ 2 Abs. 3 AufenthG) sichern können.

[11] Allerdings ist die Sicherung des Lebensunterhalts – abweichend von § 9 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG – nur im Regelfall Tatbestandsvoraussetzung für einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 AufenthG. Verfassungs-, unions- oder völkerrechtliche Gewährleistungen sowie atypische Umstände des Einzelfalles, die so bedeutsam sind, dass sie das sonst ausschlaggebende Gewicht der gesetzlichen Regelung beseitigen, können Ausnahmen vom