

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

Straßen- und Wegerecht, mit Ausnahme von Streitigkeiten über Sondernutzungen

Rechtsquelle/n:

VwGO	§ 42 Abs. 2, § 50 Abs. 1 Nr. 6, § 83 Satz 1, § 90 Satz 1
GVG	§ 17 Abs. 1 Satz 1
VwVfG	§ 28 Abs. 1, § 74 Abs. 7 Satz 1 und 2, § 75 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 75 Abs. 2 Satz 1, § 76 Abs. 1 und 2
FStrG	§ 17 Satz 1 und 2, § 17b Abs. 1, § 17c, § 17d Satz 1, § 17e Abs. 1, § 19 Abs. 1 Satz 2
BNatSchG	§ 13 Satz 1 und 2, § 14 Abs. 1, § 15 Abs. 1 Satz 1, § 15 Abs. 2 Satz 1
GG	Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und 2, Art. 19 Abs. 4 Satz 1

Titelzeile:

Planänderung vor Fertigstellung eines Straßenbauvorhabens in Bezug auf naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen

Stichworte:

Neubau einer Bundesfernstraße; Änderungsbescheid; sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts; Rechtshängigkeit; Gesetzesänderung; Klagebefugnis; Anhörung; Planänderung vor Fertigstellung; festgestellter Plan; Vorhaben; Gesetzesauslegung; Wortlaut; Systematik; Sinn und Zweck; Entstehungsgeschichte; unwesentliche Bedeutung; Belange anderer; Bestandskraft; Zweitbescheid; Verfassungsrecht; Eigentumsgrundrecht; Recht auf effektiven Rechtsschutz; Ausgleichsmaßnahme; Kompensationsmaßnahme; unwesentliche Bedeutung; Übernahmean-spruch.

Leitsatz:

Das Vorhaben, bis zu dessen Fertigstellung der festgestellte Plan nach § 17d Satz 1 FStrG i.V.m. § 76 VwVfG geändert werden kann, umfasst auch die planfestgestellten naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Soweit solche Maßnahmen noch nicht durchgeführt worden sind, kommt eine Planänderung daher auch nach Fertigstellung der planfestgestellten Bundesfernstraße selbst in Betracht. Sie kann sich dann allerdings nur auf diejenigen planfestgestellten Maßnahmen beziehen, die selbst noch nicht dem Planfeststellungsbeschluss entsprechend ausgeführt sind.



Urteil des 9. Senats vom 16. Mai 2018 - BVerwG 9 A 4.17



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 9 A 4.17

Verkündet  
am 16. Mai 2018

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Mai 2018  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick und die Richter  
am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini und Dr. Dieterich

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

### G r ü n d e :

#### I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen einen Änderungsbescheid zum Planfeststellungsbeschluss für den vierstreifigen Neubau der Bundesautobahn A 61 zwischen der Bundesgrenze und der Anschlussstelle Kaldenkirchen von Bau-km 0+097,752 bis Bau-km 3+060,000.
- 2 Er ist Eigentümer des nördlich der A 61 gelegenen Grundstücks Flurstück ... (jetzt: ...) der Flur ... der Gemarkung L. Dieses insgesamt ca. 45 000 m<sup>2</sup> große Flurstück wird in seinem südöstlichen Teil gewerblich, in seinem ca. 30 000 m<sup>2</sup> großen nordwestlichen Teil landwirtschaftlich genutzt. Im Übrigen befindet sich dort auf einer Fläche von 778 m<sup>2</sup> ein Gehölzbestand. Der Planfeststellungsbeschluss vom 28. Dezember 2007 hatte die Inanspruchnahme eines etwa 85 m breiten und 9 989 m<sup>2</sup> großen Streifens der landwirtschaftlich genutzten Teilfläche für Maßnahmen zur Kompensation der mit dem Bau der Autobahn verbundenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorgesehen. Der Kläger hatte weder im Planfeststellungsverfahren Einwendungen erhoben noch gegen den Planfeststellungsbeschluss geklagt.
- 3 Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die von anderer Seite erhobenen Klagen mit Urteil vom 14. April 2010 - 9 A 13.08 - abgewiesen hatte, wurde das

planfestgestellte Teilstück der A 61 einschließlich der Anschlussstelle Kaldenkirchen und der notwendigen Änderungen am übrigen Straßennetz hergestellt. Die Autobahn selbst wurde am 4. April 2012 dem Verkehr übergeben. Die Anschlussstelle, ebenso wie der ebenfalls mit planfestgestellte Abschnitt der Kreisstraße, wurde 2014 fertiggestellt und dem Verkehr übergeben.

- 4 In den Jahren 2012 und 2013 überarbeitete der Vorhabenträger das Konzept für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dabei wurden Restflächen von für den Straßenbau benötigten Grundstücken, die der Vorhabenträger übernommen hatte, in die Kompensationsmaßnahmen einbezogen. Die Inanspruchnahme der Grundstücke Dritter wurde entsprechend reduziert. Das Grundstück des Klägers wird danach nur noch im Umfang von 3 115 m<sup>2</sup> benötigt.
- 5 Nachdem der Vorhabenträger für diese Teilfläche einen Enteignungsantrag gestellt hatte, beantragte der Kläger mit Schreiben vom 29. April 2015 bei der Bezirksregierung Düsseldorf die Durchführung eines Planänderungsverfahrens. Die Bezirksregierung teilte dem Kläger daraufhin in einem als Anhörung bezeichneten Schreiben vom 19. Oktober 2015 mit, dass sie von einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung ausgehe und dementsprechend beabsichtige, gegenüber dem Vorhabenträger einen feststellenden Verwaltungsakt zu erlassen. Von der ihm eingeräumten Möglichkeit zur Stellungnahme machte der Kläger mit Schreiben vom 8. Dezember 2015 Gebrauch.
- 6 Auf Antrag des Vorhabenträgers vom 23. Januar 2017 stellte die Bezirksregierung Düsseldorf mit Änderungsbescheid vom 29. Mai 2017 fest, dass für die Planänderung ein Planfeststellungsverfahren nicht erforderlich sei und das Vorhaben in der geänderten Form ausgeführt werden könne. Begründet wurde dies im Wesentlichen, wie folgt: Es handele sich um Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung. Belange anderer würden nicht berührt, oder die Betroffenen hätten der Änderung zugestimmt. Die Inanspruchnahme des Klägers werde lediglich reduziert. Die verbleibende Inanspruchnahme eines 25 m breiten Reststreifens seines Grundstücks sei ausreichend, aber auch erforderlich im Hinblick auf das im Planfeststellungsbeschluss festgelegte Biotopvernetzungs-konzept.

7 Zur Begründung seiner gegen den Änderungsbescheid gerichteten Klage macht der Kläger im Wesentlichen geltend: Er sei im Änderungsverfahren nicht beteiligt worden. Außerdem sei die Änderung nicht von unwesentlicher Bedeutung, weil der Gedanke der Biotopvernetzung im Planfeststellungsbeschluss keine Rolle gespielt habe. Der Änderungsbescheid beeinträchtige Rechte anderer, denn die Reduzierung der Inanspruchnahme seines Grundstücks wirke sich nicht nur positiv aus. Sein Anspruch auf Übernahme der Restfläche werde dadurch in Frage gestellt. Auch werde die Bewirtschaftung des Grundstücks wesentlich erschwert, weil es durch die Kompensationsfläche von dem nordwestlich gelegenen Wirtschaftsweg abgeschnitten werde. Der Änderungsbescheid verletze schließlich das Abwägungsgebot und sein Eigentumsgrundrecht.

8 Der Kläger beantragt,

den Änderungsbescheid der Bezirksregierung Düsseldorf vom 29. Mai 2017 zum Planfeststellungsbeschluss vom 28. Dezember 2007 für den Neubau der Bundesautobahn A 61 zwischen der Bundesgrenze und der Anschlussstelle Kaldenkirchen aufzuheben.

9 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

10 Er verteidigt den angefochtenen Änderungsbescheid.

## II

11 Die zulässige Klage (1.) hat in der Sache keinen Erfolg (2.).

12 1. Die Klage ist zulässig.

13 a) Das Bundesverwaltungsgericht ist nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Abs. 1 FStrG und § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 1 GVG sachlich zuständig.

- 14 Die Klage ist nach § 90 Satz 1 VwGO mit ihrer Erhebung am 30. Juni 2017 rechtshängig geworden. Zu diesem Zeitpunkt lagen die Voraussetzungen des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Abs. 1 FStrG vor. Eine Klage gegen einen Planänderungsbescheid betrifft das Planfeststellungsverfahren jedenfalls dann, wenn wie hier darüber gestritten wird, ob die Planänderung nach § 17d Satz 1 FStrG i.V.m. § 76 Abs. 2 VwVfG ohne erneutes Planfeststellungsverfahren zugelassen werden durfte (BVerwG, Urteil vom 2. Oktober 2013 - 9 A 23.12 - Buchholz 451.91 Europ. UmwR Nr. 55 Rn. 6 m.w.N.). Auch war der in Rede stehende Abschnitt der A 61 von der Grenze zwischen den Niederlanden und Deutschland bis Kaldenkirchen (noch) in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG enthalten (vgl. lfd. Nr. 30).
  
- 15 Dass das Vorhaben kurz nach Rechtshängigkeit aus der Liste gestrichen wurde (vgl. Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 27. Juni 2017 <BGBl. I S. 2082>, das nach Art. 2 am 5. Juli 2017 in Kraft trat), steht der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nicht entgegen. Denn nach § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 1 GVG wird die sachliche Zuständigkeit durch eine nach Rechtshängigkeit eingetretene Veränderung der sie begründenden Umstände nicht berührt. Dies gilt auch bei Rechtsänderungen, sofern wie hier keine abweichende gesetzliche Regelung getroffen worden ist (BVerwG, Urteil vom 12. Oktober 1989 - 6 C 38.88 - BVerwGE 84, 3 <8> zum früheren § 90 Abs. 3 VwGO).
  
- 16 b) Der Kläger ist gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, denn es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass er in seinen subjektiven Rechten verletzt sein kann. Zwar kann er die Planänderung im Hinblick auf die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses grundsätzlich nur angreifen, soweit er erstmals oder weitergehend als bisher betroffen wird (BVerwG, Urteil vom 2. Oktober 2013 - 9 A 23.12 - Buchholz 451.91 Europ. UmwR Nr. 55 Rn. 9). Insoweit bedarf es jedoch der näheren Prüfung, ob diese Voraussetzungen vorliegen. Zudem stellt sich die Frage, ob dem Kläger durch den Planänderungsbescheid neue Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2007 - 9 A 22.06 - BVerwGE 130, 138 Rn. 12).

- 17 2. Die Klage ist unbegründet. Der angefochtene Änderungsbescheid ist weder rechtswidrig noch verletzt er den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 18 a) Der Änderungsbescheid verstößt nicht gegen § 28 Abs. 1 VwVfG NW. Dem Kläger ist vor Erlass des Verwaltungsakts durch das ausdrücklich als "Anhörung" bezeichnete Schreiben vom 19. Oktober 2015 Gelegenheit gegeben worden, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Davon hat er mit Schreiben vom 8. Dezember 2015 Gebrauch gemacht.
- 19 Es war auch nicht geboten, den Kläger erneut anzuhören, nachdem der Vorhabenträger seinerseits mit Schreiben vom 23. Januar 2017 die Planänderung beantragt und die geänderten Planunterlagen eingereicht hatte. Ist dem Betroffenen wie hier Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden, so ist seine erneute Anhörung dann erforderlich, wenn sich nach der Anhörung die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen wesentlich geändert haben oder gravierende neue Gesichtspunkte zu Tage getreten sind. Ein solcher Fall lag hier nicht vor.
- 20 Bereits dem Anhörungsschreiben vom 19. Oktober 2015 lag zugrunde, dass das Grundstück des Klägers statt mit 9 989 m<sup>2</sup>, wie planfestgestellt, nur noch mit 3 115 m<sup>2</sup> für Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen werden sollte. Die beabsichtigten Planänderungen waren dabei aus Plänen ersichtlich, die der Vorhabenträger dem Kläger mit Schreiben vom 31. August 2015 übermittelt hatte. Damit stimmen die im Änderungsbescheid festgestellten Planunterlagen hinsichtlich des Umfangs der Inanspruchnahme des Klägers vollständig überein.
- 21 b) Rechtlich nicht zu beanstanden ist darüber hinaus, dass der Beklagte von einem neuen Planfeststellungsverfahren abgesehen hat. Nach § 17d Satz 1 FStrG i.V.m. § 76 Abs. 1 VwVfG bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens, wenn der festgestellte Plan vor der Fertigstellung des Vorhabens geändert werden soll. Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann die Planfeststellungsbehörde aber nach § 17d Satz 1 FStrG in Verbindung mit § 76

Abs. 2 VwVfG von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben. Die genannten Voraussetzungen liegen sämtlich vor.

- 22 aa) Obwohl die planfestgestellten Baumaßnahmen an der Autobahn A 61 selbst, der Anschlussstelle Kaldenkirchen und dem übrigen Straßennetz bei Erlass des Änderungsbescheids am 29. Mai 2017 bereits abgeschlossen und die betreffenden Straßen für den Verkehr freigegeben waren, sind die Beteiligten zu Recht übereinstimmend von einer Planänderung "vor Fertigstellung des Vorhabens" ausgegangen. Denn die im Planfeststellungsbeschluss festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere die Maßnahmen A 3 und A 8 auf dem Grundstück des Klägers, waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht durchgeführt.
- 23 Mit dem Vorhaben, bis zu dessen Fertigstellung der Plan nach § 76 VwVfG geändert werden kann, ist nicht nur die Maßnahme selbst gemeint, wegen der der Planfeststellungsbeschluss erforderlich geworden ist (so aber OVG Lüneburg, Beschluss vom 18. Oktober 2017 - 7 LA 65/17 - juris Rn. 6 f.), also im Falle des § 17 Satz 1 FStrG der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße. Vielmehr gehören zum Vorhaben im Sinne von § 76 Abs. 1 VwVfG auch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (§§ 13 ff. BNatSchG), die mit der planfeststellungsbedürftigen Straßenbaumaßnahme verbunden sind. Dies ergibt sich bei einer Auslegung von § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG an Hand der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung nach Wortlaut, Systematik, Sinn und Zweck sowie Gesetzesmaterialien und Entstehungsgeschichte (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2017 - 9 C 30.15 - BVerwGE 157, 203 Rn. 14 m.w.N.).
- 24 aaa) Der Wortlaut von § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG, der § 76 VwVfG für die "Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens" für anwendbar erklärt, lässt sowohl ein enges, auf den Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße als solches beschränktes als auch ein weites, die durch den Straßenbau erforderlich werdenden Kompensationsmaßnahmen mitumfassendes Verständnis des Vorhabens im Sinne dieser Regelungen zu.

- 25 Zwar unterscheidet § 76 Abs. 1 VwVfG zwischen dem festgestellten Plan, der geändert werden soll, und dem Vorhaben, vor dessen Fertigstellung sich die Planänderung nach § 76 VwVfG richtet. Dies ermöglicht ein Normverständnis, nach dem der festgestellte Plan alle Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses einschließlich der planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen und Schutzauflagen meint, während das Vorhaben in einem engeren Sinne nur das eigentliche planfeststellungsbedürftige Vorhaben, im Falle des § 17 Satz 1 FStrG also den Bau oder die Änderung der Bundesfernstraße als solches bezeichnet (OVG Lüneburg, Beschluss vom 18. Oktober 2017 - 7 LA 65/17 - juris Rn. 7). Jedoch ist ein derartiges Verständnis nicht zwingend. Nach allgemeinem Sprachgebrauch lässt sich unter "Vorhaben" vielmehr auch das gesamte planfestgestellte Vorhaben verstehen, das neben der eigentlichen Straßenbaumaßnahme auch alle sonstigen im Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen Maßnahmen einschließlich der festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beinhaltet. Daran ändert es auch nichts, dass ein solches Normverständnis etwa durch die Formulierung "vor der vollständigen Ausführung des Plans" klarer zum Ausdruck gekommen wäre.
- 26 bbb) Auch die Gesetzssystematik liefert kein eindeutiges Ergebnis.
- 27 Für einen engen Vorhabenbegriff lässt sich die Systematik der §§ 13 ff. BNatSchG anführen. Der Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen (§ 13 Satz 1, § 15 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG) und unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen (§ 13 Satz 2, § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG). Den Eingriff als eine Veränderung der Gestalt und der Nutzung von Grundflächen (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) stellt dabei im Fall eines auf Grundflächen zugreifenden Planvorhabens wie des Baus einer Bundesfernstraße dieses Vorhaben selbst dar (BVerwG, Urteil vom 14. Juli 2011 - 9 A 12.10 - BVerwGE 140, 149 Rn. 117). Da die Beeinträchtigungen zu kompensieren sind, die durch den Eingriff hervorgerufen werden, sind die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Folge des Vorhabens, das den Kompensationsbedarf auslöst. Sie können daher begrifflich nicht gleichzeitig Teil des Vorhabens sein

(vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 18. Oktober 2017 - 7 LA 65/17 - juris Rn. 7).

- 28 Dagegen spricht § 19 Abs. 1 FStrG, der dem Träger der Straßenbaulast das Enteignungsrecht einräumt, eher für ein weites Verständnis des Vorhabenbegriffs. Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG ist die Enteignung zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach § 17 FStrG planfestgestellten Bauvorhabens notwendig ist. Enteignet werden kann danach nicht nur zum Zweck der Errichtung aller Anlagen, die nach § 1 Abs. 4 FStrG zur Bundesfernstraße gehören, sondern auch zur Durchführung der planfestgestellten naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 23. August 1996 - 4 A 29.95 - Buchholz 407.4 § 19 FStrG Nr. 8 S. 10 f. und vom 23. Februar 2005 - 4 A 1.04 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 186 S. 191). Das (Straßen-)Bauvorhaben, im Sinne von § 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG umfasst damit der Sache nach auch die planfestgestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.
- 29 ccc) Entscheidend für ein weites Verständnis des Begriffs des Vorhabens im Sinne von § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG spricht der Zweck dieser Regelungen, Planänderungen in der Ausführungsphase zu erleichtern, in der sich erfahrungsgemäß häufig unvorhergesehener Änderungsbedarf ergibt (vgl. etwa Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 76 Rn. 2).
- 30 Ein derartiger Änderungsbedarf kann nicht nur den Straßenbau selbst, sondern auch die planfestgestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betreffen. Denkbar ist dies insbesondere, wenn wie hier der Vorhabenträger in der Zeit zwischen dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses und der Durchführung dieser Maßnahmen zusätzliche, zur Kompensation der mit dem Straßenbau verbundenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft geeignete Grundstücke erhält, deren Einbeziehung in ein verändertes Kompensationskonzept es ermöglicht, die Eigentümer von Grundstücken, die nach dem Planfeststellungsbeschluss für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommen werden sollen, zu entlasten. Den Zweck, solche Änderungen in der Ausführungsphase zu erleichtern, gewährleisten § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG aber nur dann, wenn man unter dem Vorhaben im Sinne dieser Bestim-

mungen auch die planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen versteht. Andernfalls wäre eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses hinsichtlich der planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen trotz eines entsprechenden Änderungsbedarfs von der Fertigstellung der Straße an gänzlich ausgeschlossen. Denn der Planfeststellungsbeschluss könnte dann nur noch im Rahmen einer erneuten Planfeststellung nach § 17 Satz 1 FStrG geändert werden. Diese Regelung setzt dafür aber die Änderung der Bundesfernstraße selbst voraus. Eine Rechtsgrundlage für ein Planfeststellungsverfahren zur isolierten Änderung von planfestgestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen enthält sie hingegen nicht.

- 31 Wäre unter dem Vorhaben im Sinne von § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG nur die eigentliche Straßenbaumaßnahme zu verstehen, würde dies im Übrigen zu einem mit dem Regelungszweck unvereinbaren Wertungswiderspruch führen. Denn in Fällen, in denen die Straße vor den Kompensationsmaßnahmen fertiggestellt ist, hätte es zur Folge, dass nur eine Änderung der planfeststellungsbedürftigen Straßenbaumaßnahme selbst während der gesamten Ausführungsphase möglich wäre. Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG notwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die bei Fertigstellung der Straße noch nicht abgeschlossen sind, könnten hingegen nicht mehr geändert werden, obwohl sich der Plan insoweit noch in der Ausführungsphase befindet. Ihre Änderung wäre also entgegen dem Zweck von § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG nur während eines Teils der Ausführungsphase möglich.
- 32 Dies stünde darüber hinaus mit dem untrennbaren rechtlichen Zusammenhang zwischen der Zulassung der Straßenbaumaßnahme und der Verpflichtung zur Kompensation der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG), über die im Planfeststellungsbeschluss eine Entscheidung zu treffen ist (§ 17 Abs. 1 BNatSchG, § 17c FStrG i.V.m. § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) sowie dem Gebot der Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Belange (§ 17 Satz 2 FStrG, § 17c FStrG i.V.m. § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) nicht im Einklang. Zeigte sich nach Fertigstellung der Straße als solcher im Zuge der Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, dass die planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen unzureichend sind oder dass private

Grundstücke nicht mehr im vorgesehenen Umfang für solche Maßnahmen benötigt werden, könnte dem nicht mehr durch eine Planänderung Rechnung getragen werden. Es müsste sehenden Auges an den Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses festgehalten werden, obwohl die insoweit bestehenden Konflikte entgegen dem Gebot der Konfliktbewältigung (§ 17c FStrG i.V.m. § 75 Abs. 1 VwVfG) nur unzureichend bewältigt sind.

- 33 ddd) Das aus dem Gesetzeszweck folgende weite Verständnis des Vorhabens im Sinne von § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1 FStrG wird im Übrigen durch die Entstehungsgeschichte bestätigt.
- 34 In der ersten Fassung des Musterentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVfG 1963) lautete die dem heutigen § 76 Abs. 1 VwVfG entsprechende Regelung des § 62 Abs. 1 EVwVfG: "Der Plan darf nur in einem neuen Planfeststellungsverfahren geändert oder aufgehoben werden" (Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, 1964, S. 38). In seiner Stellungnahme zum Musterentwurf schlug das Bundesministerium für Verkehr eine auch im späteren Gesetzgebungsverfahren unverändert gebliebene und mit § 76 Abs. 1 VwVfG vollständig übereinstimmende Fassung des § 62 Abs. 1 EVwVfG vor (BMI, Gegenüberstellung des Referentenentwurfs <Musterentwurfs> eines Verwaltungsverfahrensgesetzes zu den Einwänden der Ressorts, Verbände, Literatur und zu einer vorläufigen Neuformulierung des BMI, Dezember 1965, S. 138). Der Vorschlag und seine Übernahme durch das Bundesministerium des Innern wurden damit begründet, dass die Bestimmung nur Anwendung finde, wenn eine Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens notwendig werde und nach Durchführung eines Plans keine Änderung, sondern nur noch ein neues Planfeststellungsverfahren in Betracht komme (a.a.O. S. 139). Maßgeblich ist danach, dass der festgestellte Plan noch nicht durchgeführt worden ist. Die Begründung setzt das Vorhaben mit dem festgestellten Plan gleich und bringt damit zum Ausdruck, dass eine Planänderung bis zur vollständigen Durchführung der planfestgestellten Maßnahmen möglich sein soll.
- 35 eee) Entsprechend dem schon erwähnten Normzweck, Planänderungen in der Ausführungsphase zu erleichtern, sind § 76 Abs. 1 VwVfG und § 17d Satz 1

FStrG einschränkend dahin auszulegen, dass eine Änderung nach diesen Vorschriften nur für die planfestgestellten Maßnahmen in Betracht kommt, die selbst noch nicht dem Planfeststellungsbeschluss entsprechend ausgeführt sind. Eine Planänderung für eine in ihren sämtlichen Bestandteilen (§ 1 Abs. 4 FStrG) bereits fertiggestellte Bundesfernstraße selbst, scheidet daher aus, wenn lediglich die planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen sind. Derartige Änderungen bedürfen vielmehr einer Planfeststellung nach § 17 Satz 1 FStrG.

- 36 bb) Die demnach vor Fertigstellung des Vorhabens erfolgte Änderung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen war auch von unwesentlicher Bedeutung im Sinne von § 17d Satz 1 FStrG i.V.m. § 76 Abs. 2 VwVfG.
- 37 Was als Planänderung von unwesentlicher Bedeutung im Sinne von § 76 Abs. 2 VwVfG zu gelten hat, ist ohne Rückgriff auf § 74 Abs. 7 VwVfG, der sich allein auf Ausnahmen vom Erfordernis der Planfeststellung oder Plangenehmigung bezieht, eigenständig zu ermitteln (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1989 - 4 C 12.87 - BVerwGE 84, 31 <34> für die entsprechenden früheren Regelungen der § 17 Abs. 2 Satz 2 und § 18c Abs. 2 FStrG).
- 38 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung im Sinne von § 76 Abs. 2 VwVfG, wenn die mit der Planung verfolgte Zielsetzung unberührt bleibt und wenn die beabsichtigte Änderung die bereits getroffene Abwägung aller einzustellenden Belange in ihrer Struktur unberührt lässt. Das ist stets der Fall, wenn Umfang und Zweck des Vorhabens unverändert bleiben und zusätzliche belastende Auswirkungen von "einigem" Gewicht sowohl auf die Umgebung als auch hinsichtlich der Belange einzelner auszuschließen sind (BVerwG, Urteile vom 20. Oktober 1989 - 4 C 12.87 - BVerwGE 84, 31 <34> zu der entsprechenden früheren Regelung des § 18c Abs. 2 FStrG und vom 6. November 2013 - 9 A 14.12 - BVerwGE 148, 373 Rn. 126). So liegt es hier.
- 39 Die Änderungen gegenüber der planfestgestellten Planung beschränken sich hier auf eine Änderung der planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen. Um-

fang, Zweck und Auswirkungen des eigentlichen Straßenbauvorhabens bleiben unverändert. Auch das Kompensationskonzept wird in seinen Grundzügen nicht angetastet. Es ändert sich nur insoweit, als das Grundstück des Klägers und die in nordöstlicher Richtung daran anschließenden Grundstücke nur noch in geringerem Umfang für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigt werden. Stattdessen werden vom Vorhabenträger übernommene Restflächen für die Autobahntrasse in Anspruch genommener Grundstücke als Kompensationsflächen herangezogen. Die Beibehaltung des 25 m breiten Grün- und Gehölzstreifens gewährleistet dabei die Vernetzungsfunktion dieser Flächen, die für das planfestgestellte Kompensationskonzept von grundlegender Bedeutung und entgegen der Auffassung des Klägers bereits im Planfeststellungsbeschluss festgeschrieben worden ist.

- 40 So orientiert sich die Lage der Kompensationsflächen nach dem planfestgestellten Landschaftspflegerischen Begleitplan insbesondere an den Aussagen grenzüberschreitender Planungen, die für den deutsch-niederländischen Grenzraum den Aufbau einer ökologischen Verbindung zwischen den Wäldern im Südwesten und der Venloer Heide im Nordosten vorsehen. Die Maßnahmen sollen so angeordnet werden, dass sie dem Aufbau von Vernetzungsstrukturen innerhalb der angestrebten ökologischen Verbindungsachse dienen (Landschaftspflegerischer Begleitplan und Deckblatt B zum Landschaftspflegerischen Begleitplan - Erläuterungsbericht, jeweils S. 50 f.). Diese ist im planfestgestellten Übersichtsplan der landschaftspflegerischen Maßnahmen als geplante ökologische Verbindung wiedergegeben (Deckblatt B, Unterlage 12.3b). Sie verläuft entlang der Ausgleichsmaßnahmen A3 und A8, die für das Grundstück des Klägers und die nordöstlich davon gelegenen Flächen geplant sind. Dementsprechend ist Ziel dieser Maßnahmen unter anderem der Aufbau einer zumindest regional bedeutsamen ökologischen Verbindung im deutsch-niederländischen Grenzraum (vgl. das planfestgestellte Deckblatt B zu den Maßnahmeblättern, S. 15 und 25). Der Planfeststellungsbeschluss rechtfertigt schließlich die Inanspruchnahme von Flächen ausdrücklich mit ihrer Lage in Bereichen, die es ermöglichen, das vorgesehene Vernetzungskonzept zu realisieren (S. 67).

- 41 cc) Die Belange anderer werden durch die Planänderung nicht berührt. Voraussetzung dafür wäre, dass andere durch die Planänderung erstmals oder stärker betroffen sind als bisher. Erforderlich ist eine negative Betroffenheit. Wirkt sich die Planänderung hingegen ausschließlich positiv auf die Belange anderer aus, etwa weil weniger Fläche in Anspruch genommen werden muss, steht dies einer Anwendung von § 76 Abs. 2 VwVfG nicht entgegen (OVG Münster, Urteil vom 28. Mai 1982 - 13 A 1107/81 - UPR 1982, 388 <389>; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 76 Rn. 42; Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 76 Rn. 30; Schink, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 76 Rn. 39).
- 42 Dies zugrunde gelegt werden insbesondere die Belange des Klägers und seiner Nachbarn nicht berührt. Denn die Planänderung wirkt sich auf ihre Belange ausschließlich positiv aus, weil ihre Grundstücke in geringerem Umfang in Anspruch genommen werden, als nach dem Planfeststellungsbeschluss vorgesehen.
- 43 Nichts anderes gilt, soweit der Kläger geltend macht, die Planänderung sei für ihn insofern nachteilig, als der Anspruch auf Übernahme der Restfläche des landwirtschaftlich genutzten Teils seines Grundstücks, der beim planfestgestellten Umfang der Ausgleichsmaßnahme bestanden hätte, durch die Verringerung der Ausgleichsfläche in Frage gestellt sei. Bildet wie hier der Planfeststellungsbeschluss die Grundlage für eine Enteignung, weil er den Entzug oder Teilentzug des Grundeigentums ermöglicht, so ist die Regelung der mit der Enteignung verbundenen Entschädigungsfragen, zu denen die Frage nach dem Bestehen eines Übernahmeanspruchs gehört regelmäßig, dem von der Planfeststellung getrennten Enteignungsverfahren vorbehalten. Hiervon ist auch der Planfeststellungsbeschluss vom 28. Dezember 2007 ausgegangen (vgl. Nr. 5.3.17.7, S. 79). Ob der Kläger die Übernahme seines Restgrundstücks verlangen kann, weil der verbleibende Grundstücksteil nicht mehr in angemessenem Umfang genutzt werden kann (vgl. § 7 Abs. 3 EEG NW), war und ist daher nicht im Planfeststellungs-, sondern ausschließlich im Enteignungsverfahren zu entscheiden (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2004 - 9 A 21.03 - Buchholz

406.16 <Grund->Eigentumsschutz Nr. 87 S. 8 f.; VGH München, Urteil vom 18. Oktober 2006 - 22 B 05.233 - BayVBI 2007, 402 <403>).

- 44 Schließlich sind Belange des Klägers auch nicht deshalb berührt, weil die Planänderung seine Zufahrt zu dem nordwestlich gelegenen Weg beseitigt und dadurch die landwirtschaftliche Nutzung seines Grundstücks erschwert hätte. Denn diese Wirkung hätten bereits die planfestgestellten Ausgleichsmaßnahmen gehabt.
- 45 Soweit durch die Reduzierung der Breite der Ausgleichsflächen auf 25 m Natur-schutzbelange beeinträchtigt werden können, haben die betroffenen Natur-schutzbehörden und -verbände der Planänderung zugestimmt.
- 46 c) Auch sonst hat der angefochtene Planänderungsbescheid dem Kläger keine neue Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet.
- 47 Ist der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluss gegenüber einem Planbe-troffenen bestandskräftig geworden, so kann dieser wegen der Ausschlusswir-kung des § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG den Änderungsbescheid nur angreifen, wenn er durch dessen Festsetzungen erstmals oder weitergehend als bisher betroffen wird. Dies ist - wie oben ausgeführt - nicht der Fall. Daher kann der Kläger, der keinen Rechtsbehelf gegen den ursprünglichen Planfeststellungs-beschluss eingelegt hat, gegen den Änderungsbescheid nicht mehr klageweise vorgehen.
- 48 Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn der Änderungsbescheid gegen-über dem Kläger einen Zweitbescheid darstellen würde, der ihm erneut eine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2007 - 9 A 22.06 - BVerwGE 130, 138 Rn. 14, 20 f.). Die Planfeststellungsbe-hörde greift im Verfahren nach § 76 VwVfG das bestandskräftig abgeschlosse-ne Planfeststellungsverfahren teilweise wieder auf und beginnt insoweit eine neue Prüfung der materiell-rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen. Dies be-deutet aber nicht zwingend, dass in diesem Umfang auch ein Zweitbescheid ergeht. Die Planfeststellungsbehörde behält vielmehr auch nach Einleitung ei-

nes Verfahrens nach § 76 VwVfG unverändert die rechtliche Möglichkeit, sich gegenüber jedem Planbetroffenen auf den Eintritt der Bestandskraft zu berufen (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2007 - 9 A 22.06 - BVerwGE 130, 138 Rn. 22 f.). Ob ein Änderungsbescheid als Zweitbescheid zu verstehen ist, ist eine Frage der Auslegung. Maßgebend ist insoweit in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB der erklärte Wille, wie ihn der Empfängerkreis bei objektiver Würdigung verstehen muss (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2017 - 3 A 8.15 - NVwZ 2018, 501 Rn. 16). Hiervon ausgehend, handelt es sich bei dem Änderungsbescheid vom 29. Mai 2017 gegenüber dem Kläger nicht um einen Zweitbescheid, durch den ihm eine neue Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet wird.

49 Zwar hat der Beklagte erneut geprüft, ob die Inanspruchnahme des klägerischen Grundstücks für Kompensationsmaßnahmen gerechtfertigt ist, und dies im Hinblick auf die Bedeutung der verbleibenden 25 m breiten Ausgleichsfläche für die im Planfeststellungsbeschluss vorgesehene Biotopvernetzung bejaht. Er hat sich dabei auch mit den Einwänden des Klägers zu den Bewirtschaftungsnachteilen auseinandergesetzt und erwogen, ob die angestrebte Vernetzung auch auf anderen Flächen gewährleistet werden könnte. Jedoch ergibt sich - für den Kläger erkennbar - aus dem Änderungsbescheid selbst, dem Antwortschreiben der Planfeststellungsbehörde vom 26. Mai 2015 zum Antrag des Klägers auf Durchführung eines Planänderungsverfahrens und der Anhörung vom 19. Oktober 2015, dass sich der Beklagte dem Kläger gegenüber auf die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses berufen wollte, soweit es bei der grundsätzlichen Inanspruchnahme seines Grundstücks blieb. Denn der Beklagte wies ausdrücklich darauf hin, dass Planbetroffene wie der Kläger eine Änderung des festgestellten Plans nur bis zur Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses beanspruchen könnten und der Kläger, der weder im Planfeststellungsverfahren Einwendungen erhoben noch gegen den Planfeststellungsbeschluss geklagt hatte, für ein Planänderungsverfahren keine Antragsbefugnis besitze.

50 Dem Kläger die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses entgegenzuhalten, verstößt weder gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG noch gegen das Recht

auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Durch § 17c FStrG i.V.m. § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG werden in zulässiger Weise Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG), denn die Planbetroffenen können - wie oben ausgeführt - auch nach Eintritt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses solche Planänderungen angreifen, durch die sie erstmals oder weitergehend als bisher betroffen werden. Da diese Voraussetzungen, wie das vorliegende Verfahren zeigt, gerichtlich überprüft werden, wird auch dem Recht auf effektiven Rechtsschutz hinreichend Rechnung getragen.

51 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird auf 15 000 € festgesetzt (§ 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini