

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Straßen- und Wegerecht

Sachgebietsergänzung:

Außerkräftreten eines Planfeststellungsbeschlusses

Rechtsquelle/n:

VwGO § 43 Abs. 1

FlurbG § 58 Abs. 1 Satz 2, § 61 Satz 1 und 2, § 87, § 88 Nr. 1 Satz 1 und Nr. 4 Satz 3 und 4

VwVfG NRW § 43 Abs. 1 Satz 1, § 74 Abs. 4 und 5, § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2 Halbs. 1 und 2, § 77 Satz 1

StrWG NRW § 25 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3, § 38 Abs. 1 Satz 4, Abs. 8 Satz 1 und Abs. 11 Satz 1, § 40 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4

GG Art. 14 Abs. 1

Titelzeile:

Zur Frage des Außerkräftretens eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses

Leitsätze:

1. Mit der Durchführung des Plans im Sinne des § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW kann auch vor Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses begonnen werden.
2. Ein verbindlicher Erwerb eines mehr als nur geringfügigen Teils der für die Umsetzung eines Straßenbauvorhabens benötigten Grundstücke stellt auch dann einen Beginn der Plandurchführung dar, wenn der Vorhabenträger die Grundstücke aufgrund eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens erwirbt.

Urteil des 9. Senats vom 7. Dezember 2023 - BVerwG 9 C 1.23

- I. VG Aachen vom 9. November 2020  
Az: 10 K 618/18
- II. OVG Münster vom 21. November 2022  
Az: 11 A 3457/20





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 9 C 1.23  
11 A 3457/20

Verkündet  
am 7. Dezember 2023

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 7. Dezember 2023  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler und Dr. Martini sowie  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Sieveking und  
Prof. Dr. Schübel-Pfister

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land  
Nordrhein-Westfalen vom 21. November 2022 wird geän-  
dert. Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Ver-  
waltungsgerichts Aachen vom 9. November 2020 wird zu-  
rückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger begehrt die Feststellung, dass der Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der Landesstraße 364 (L 364n) – Ortsumgehung Hückelhoven – vom 16. November 2004 außer Kraft getreten ist.
- 2 Er ist als Vollerwerbslandwirt Eigentümer und Pächter von landwirtschaftlichen Grundstücken, die für die planfestgestellte Ortsumgehung Hückelhoven in Anspruch genommen werden sollen. Für dieses Vorhaben werden Grundstücksflächen im Umfang von insgesamt 20,9 ha benötigt. Die Klage des Klägers gegen den Planfeststellungsbeschluss wies das Verwaltungsgericht Aachen mit Urteil vom 13. Dezember 2006 ab. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wurde mit Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. November 2009 abgelehnt.

- 3 Mit Beschluss vom 8. Januar 2010 ordnete die Bezirksregierung Düsseldorf für die Ortsumgehung Hückelhoven die Unternehmensflurbereinigung Hückelhoven II an.
- 4 Bereits im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung Niederkrüchten II für den Neubau der Bundesautobahn A 52 waren dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen durch den Nachtrag 11 zum Flurbereinigungsplan vom 13. Juli 2006 Grundstücksflächen im Umfang von 5,02 ha zugeteilt worden, für die in den Jahren 2003 und 2005 Landverzichtserklärungen abgegeben worden waren. Diese Flächen liegen im Bereich der Trasse der planfestgestellten Ortsumgehung Hückelhoven und der für dieses Vorhaben erforderlichen Kompensationsmaßnahmen. Die Grundbucheintragung erfolgte im Jahr 2007.
- 5 Der Kläger erhob am 9. Februar 2018 Klage mit dem Antrag festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der Landesstraße 364 (L 364n) vom 16. November 2004 außer Kraft getreten ist. Er machte geltend, es sei nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses mit dessen Durchführung begonnen worden.
- 6 Mit Urteil vom 9. November 2020 wies das Verwaltungsgericht Aachen die Klage mit der Begründung ab, durch die Einleitung der Flurbereinigung Hückelhoven II sei mit der Durchführung des Plans fristgerecht begonnen worden. Das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen änderte mit Urteil vom 21. November 2022 das erstinstanzliche Urteil ab und stellte das Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses fest. Es führte aus, nur Maßnahmen nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses kämen als Beginn der Plandurchführung in Betracht. Der Grunderwerb durch die Ausführungsanordnung zum Flurbereinigungsplan Niederkrüchten II (Nachtrag 11) vom 13. Juli 2006 scheidet deshalb als Durchführungsbeginn aus. Die Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens Hückelhoven II sei ebenfalls kein Beginn der Plandurchführung, weil hierdurch nicht deutlich erkennbar zum Ausdruck komme, dass das Vorhaben in überschaubarer Zeit verwirklicht werden solle. Auch sonstige Maßnahmen des Beklagten stellten keinen Beginn der Durchführung des Plans dar.

- 7 Zur Begründung seiner vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision macht der Beklagte zuletzt noch geltend, das Berufungsgericht habe § 75 Abs. 4 VwVfG NRW unzutreffend ausgelegt. Maßnahmen zur Verwirklichung des Vorhabens vor Eintritt der Unanfechtbarkeit, wie hier der Erwerb von Grundstücksflächen im Rahmen der Flurbereinigung Niederkrüchten II, kämen als Beginn der Plandurchführung durchaus in Betracht. Gleiches gelte für die Einleitung der Unternehmensflurbereinigung Hückelhoven II.
- 8 Der Beklagte beantragt,  
  
das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. November 2022 zu ändern und die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen vom 9. November 2020 zurückzuweisen.
- 9 Der Kläger beantragt,  
  
die Revision zurückzuweisen.
- 10 Er verteidigt das angefochtene Urteil.
- 11 Die Vertreterin des Bundesinteresses hat sich an dem Verfahren nicht beteiligt.

## II

- 12 Die zulässige Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht geht zutreffend von der Zulässigkeit der Klage aus (1.). Soweit es die Klage als begründet ansieht, beruht das Urteil auf der Verletzung einer Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO; 2.). Es stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO), sodass die Berufung des Klägers gegen das erstinstanzliche Urteil zurückzuweisen ist (3.).

- 13 1. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht bejaht das Oberverwaltungsgericht die Zulässigkeit der Klage. Insbesondere ist die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO statthaft.
- 14 Danach kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden. Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 25. März 2009 - 8 C 1.09 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 147 Rn. 15 und vom 28. Januar 2010 - 8 C 38.09 - BVerwGE 136, 75 Rn. 32, jeweils m. w. N.). Dies zugrunde gelegt, zielt der Antrag des Klägers auf die Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses.
- 15 Durch den Planfeststellungsbeschluss werden nach § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG NRW alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt; insbesondere können die Grundstücke des planbetroffenen Klägers durch den Beklagten, gegebenenfalls im Wege der Enteignung (§ 42 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StrWG NRW), für die Ausführung des planfestgestellten Straßenvorhabens in Anspruch genommen werden. Der Sache nach wird daher mit dem Außerkrafttreten des Plans das Nichtbestehen der sich aus dem Planfeststellungsbeschluss ergebenden rechtlichen Beziehungen zwischen dem Kläger und dem Beklagten festgestellt.
- 16 2. Soweit das Oberverwaltungsgericht die Klage für begründet hält und das Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses feststellt, beruht das angefochtene Urteil auf der Verletzung einer Vorschrift des Verwaltungsgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Es verstößt gegen § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2 Halbs. 1 VwVfG NRW, der sich nach seinem Wortlaut mit § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2 Halbs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) deckt.

- 17 a) Von der Anwendbarkeit von § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2 Halbs. 1 VwVfG NRW hat das Bundesverwaltungsgericht im Revisionsverfahren auszugehen.
- 18 Nach der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts gilt § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW im vorliegenden Fall nach § 38 Abs. 1 Satz 4 StrWG NRW i. d. F. des Gesetzes zur Modernisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 20. Mai 2014 (GV NRW S. 294). Die Anwendbarkeit des durch dieses Gesetz eingefügten und nach dessen Art. 5 Abs. 1 am 28. Mai 2014 in Kraft getretenen § 75 Abs. 4 Satz 2 VwVfG NRW in Fällen, in denen zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens die Fünfjahresfrist des § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW bereits lief, hat das Oberverwaltungsgericht zwar zunächst offengelassen (UA S. 12 f.). Es hat dann aber seine Entscheidung ausdrücklich auf diese Regelung gestützt (UA S. 16, 23 und 24) und damit der Sache nach deren Anwendbarkeit bejaht. Daran ist das Bundesverwaltungsgericht nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO gebunden.
- 19 Der Entscheidung im Revisionsverfahren zugrunde zu legen ist danach auch die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts, dass § 38 Abs. 11 Satz 1 StrWG NRW i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und anderer Gesetze vom 17. Dezember 2021 (GV NRW S. 1470) keine Anwendung findet, wonach der Plan abweichend von § 75 Abs. 4 VwVfG NRW erst außer Kraft tritt, wenn mit der Durchführung des Plans innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit nicht begonnen wird. Nach den ebenfalls bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts ist der Plan schließlich auch nicht nach § 39 Abs. 7 Satz 1 StrWG NRW in der bis zum 27. Mai 2014 geltenden Fassung oder nach § 38 Abs. 8 Satz 1 StrWG NRW in der am 28. Mai 2014 in Kraft getretenen Fassung des Gesetzes zur Modernisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften durch die Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert worden.
- 20 b) Die Ansicht des Berufungsgerichts, vor dem Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses liegende Maßnahmen könnten dessen Außer-



krafttreten nach § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW nicht verhindern, verletzt revisibles Recht. Denn nach § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW steht auch ein Beginn der Plandurchführung vor Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses dessen Außerkrafttreten entgegen.

- 21 aa) Der Wortlaut von § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW ist insoweit offen. Die Formulierung "innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit" kann bedeuten, dass ein Beginn der Plandurchführung innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren erfolgen muss, der mit dem Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses beginnt und mit dem Ablauf von fünf Jahren nach diesem Zeitpunkt endet. Ein solches Verständnis ist jedoch nicht zwingend. Vielmehr kann mit der Durchführung auch dann "innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit" begonnen worden sein, wenn der Durchführungsbeginn vor dem Eintritt der Unanfechtbarkeit erfolgt ist. Denn diese Formulierung lässt sich als Festlegung des Endes der Frist verstehen, bis zu deren Ablauf mit der Plandurchführung spätestens begonnen worden sein muss.
- 22 bb) Für ein weites Verständnis sprechen der systematische Zusammenhang, in dem diese Regelung steht, sowie ihr Sinn und Zweck.
- 23 Mit der Durchführung des Plans kann auch vor Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses begonnen werden. Dies gilt nicht nur, wenn Rechtsbehelfe wie im Falle von § 38a Nr. 1 StrWG NRW nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO kraft Gesetzes keine aufschiebende Wirkung haben, sondern auch, wenn die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet worden ist. § 77 Satz 1 VwVfG NRW, nach dem die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss aufzuheben hat, wenn ein Vorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, endgültig aufgegeben worden ist, unterscheidet dementsprechend nicht danach, ob der Durchführungsbeginn vor oder nach Eintritt der Unanfechtbarkeit erfolgt ist. Dies unterstreicht, dass auch ein Beginn der Plandurchführung vor Eintritt der Unanfechtbarkeit das Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses nach § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW verhindert. Denn andernfalls bedürfte es seiner Aufhebung nach § 77 Satz 1 VwVfG NRW nicht mehr.

- 24 Gesetzeszweck des § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW ist es, Vorratsplanungen ohne erkennbaren Realisierungsgrad zu unterbinden und zu verhindern, dass die vom Plan betroffenen Eigentümer über einen unangemessen langen Zeitraum die Ungewissheiten über eine tatsächliche Inanspruchnahme ihrer Grundstücke und deren Belastung mit Anbauverboten, Veränderungssperren und Vorkaufsrechten (vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 25 Abs. 3, § 40 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 StrWG NRW) hinnehmen müssen. Außerdem soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der planerischen Entscheidung deren tatsächliche Grundlagen angreifbar werden, was insbesondere mit Blick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses problematisch ist (BVerwG, Urteile vom 24. November 1989 - 4 C 41.88 - BVerwGE 84, 123 <127 ff.> und vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 11; Beschluss vom 26. November 2020 - 7 B 9.20 - NVwZ 2021, 568 Rn. 5). Mit der gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Begrenzung soll insoweit eine übermäßige Bindung der vom Plan Betroffenen, aber auch der beteiligten Behörden verhindert werden (BVerwG, Urteil vom 24. November 1989 - 4 C 41.88 - BVerwGE 84, 123 <127>). Die Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses soll im Hinblick auf die mit ihm einhergehenden Einschränkungen für die Möglichkeit einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung der betroffenen Grundstücke, etwa durch Veräußerung, Vermietung oder Verpachtung, begrenzt werden (BT-Drs. I/4248 S. 25, zu § 17 Abs. 7 FStrG in seiner ursprünglichen Fassung; BT-Drs. 7/1265 S. 23, i. V. m. BT-Drs. VI/1173 S. 73 f., zu § 18b Abs. 2 FStrG i. d. F. des 2. FStrÄndG vom 4. Juli 1974 <BGBl. I S. 1401>; BT-Drs. 7/910 S. 90; LT-Drs. NRW 8/1396 S. 155).
- 25 Dem wird § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW in besonderem Maß gerecht, wenn auch ein Durchführungsbeginn vor Eintritt der Unanfechtbarkeit das Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses ausschließt. Ein solch früher Beginn zeigt umso deutlicher, dass keine Vorratsplanung ohne erkennbaren Realisierungsgrad vorliegt. Die Wahrscheinlichkeit einer zügigen Vorhabenverwirklichung ist vielmehr erhöht und die mit jeder Verzögerung verbundenen Nachteile werden vermieden.

- 26 Dass die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts mit dem Sinn und Zweck von § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG nicht im Einklang steht, zeigt sich vor allem, wenn vor Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses das Vorhaben bereits vollständig verwirklicht worden ist. In diesem Fall würde der Plan nach § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW außer Kraft treten, obwohl dem Gesetzeszweck in vollem Umfang Rechnung getragen worden ist.
- 27 cc) Bestätigt wird dies durch die Entstehungsgeschichte.
- 28 § 75 Abs. 4 VwVfG NRW i. d. F. des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Dezember 1976 (GV NRW S. 438), der mit § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW übereinstimmt, soll nach der Gesetzesbegründung mit dem Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses mittelbare Nachteile für die vom Plan betroffenen Grundstücke wie Schwierigkeiten bei der Veräußerung, Vermietung oder Verpachtung ihrer Grundstücke vermeiden, die sich daraus ergeben, dass für ein Vorhaben der Plan festgestellt ist, ohne dass sich die Ausführung alsbald anschließt (LT-Drs. NRW 8/1396 S. 155; zu § 75 Abs. 4 VwVfG vgl. BT-Drs. 7/910 S. 90). Eines Außerkrafttretens des Planfeststellungsbeschlusses bedarf es danach nicht, wenn schon vor Eintritt der Unanfechtbarkeit mit der Plandurchführung begonnen wird und diese deshalb alsbald auf die Planfeststellung folgt.
- 29 Vor allem die Gesetzesbegründungen zu § 18c Nr. 4 AEG, § 17c Nr. 4 FStrG und § 14c Nr. 4 WaStrG i. d. F. des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833), die mit § 75 Abs. 4 Satz 2 VwVfG NRW wörtlich übereinstimmen, lassen erkennen, dass auch ein Durchführungsbeginn vor dem Eintritt der Unanfechtbarkeit genügt. Denn danach ist für den Beginn der Durchführung des Plans die erstmalige, zielorientierte Umsetzungsmaßnahme "innerhalb seiner Geltungsdauer" maßgebend (BT-Drs. 16/54 S. 31, 34 und 36; BR-Drs. 363/05 S. 54 und 62). Die Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses beginnt aber bereits mit seinem Wirksamwerden durch Zustellung, ortsüblich bekanntgemachte Auslegung oder öffentliche Bekanntmachung (§ 43 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG NRW).

- 30 c) Auf der unzutreffenden Auslegung von § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2 Halbs. 1 VwVfG NRW und der darin liegenden Verletzung revisiblen Rechts beruht das angefochtene Urteil (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Es ist tragend darauf gestützt, dass der Erwerb von Grundstücken durch die Ausführungsanordnung zum Flurbereinigungsplan Niederkrüchten II (Nachtrag 11) vom 13. Juli 2006 als Beginn der Plandurchführung ausscheidet, weil er vor Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses am 25. November 2009 erfolgt ist.
- 31 3. Das Urteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar.
- 32 a) Mit der Durchführung des Plans ist durch den Grunderwerb im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens Niederkrüchten II innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden.
- 33 Der Planfeststellungsbeschluss ist am 25. November 2009 unanfechtbar geworden, so dass die Fünfjahresfrist nach § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW mit Ablauf des 25. November 2014 endete. Der vor Fristablauf erfolgte Grunderwerb durch die Ausführungsanordnung zum Flurbereinigungsplan Niederkrüchten II (Nachtrag 11) vom 13. Juli 2006 stellt einen Beginn der Durchführung des Plans für die Ortsumgehung Hückelhoven dar.
- 34 aa) Nach § 75 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 1 VwVfG NRW gilt als Beginn der Durchführung des Plans jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens.
- 35 Als Durchführungsbeginn kommen insoweit nur Maßnahmen in Betracht, bei denen nach Art, Umfang und Zielrichtung deutlich erkennbar zum Ausdruck kommt, dass das Vorhaben in überschaubarem Zeitraum verwirklicht werden soll. Das schließt rein verwaltungsinterne Vorbereitungsmaßnahmen ebenso aus wie symbolische Akte, die nur dem Zweck dienen, den Ablauf der Frist zu hindern. Auch lassen nur Maßnahmen, die nicht mehr ohne Weiteres rückgängig gemacht werden können und für die Verwirklichung des Plans von relevanter Bedeutung sind, den Schluss zu, dass das Vorhaben nunmehr ernsthaft ins Werk gesetzt werden soll (BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 -

BVerwGE 135, 110 Rn. 12; Beschluss vom 26. November 2020 - 7 B 9.20 - NVwZ 2021, 568 Rn. 6).

- 36 Zur effektiven Wahrnehmung des Grundrechts auf Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG muss gewährleistet sein, dass sich die Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet auf zumutbare Weise Klarheit darüber verschaffen können, ob der Planfeststellungsbeschluss weiter gilt. Dies verlangt keine einschränkende Auslegung von § 75 Abs. 4 VwVfG NRW dahin, dass nur solche Maßnahmen ein Außerkrafttreten von Planfeststellungsbeschlüssen hindern können, die – wie etwa Bauarbeiten – in der Öffentlichkeit stattfinden oder den betroffenen Eigentümern von der zuständigen Behörde als solche zur Kenntnis gebracht werden. Es genügt vielmehr, wenn den Planbetroffenen ein Anspruch auf Auskunft darüber zusteht, ob und gegebenenfalls weshalb die zuständige Behörde davon ausgeht, dass der Planfeststellungsbeschluss mit Ablauf der Frist nicht außer Kraft getreten ist. Außerdem müssen die Planbetroffenen Gelegenheit zur Einsichtnahme in die einschlägigen Verwaltungsvorgänge haben, um sachgerecht entscheiden zu können, ob das Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses verbindlich geklärt werden soll. Es besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Auskunft und Akteneinsicht, soweit der effektive Schutz der Grundrechte dies erfordert (BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 13 m. w. N.; Beschluss vom 26. November 2020 - 7 B 9.20 - NVwZ 2021, 568 Rn. 5).
- 37 bb) Dies zugrunde gelegt, stellt der Grunderwerb des Beklagten im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens Niederkrüchten II einen Beginn der Durchführung dar.
- 38 (1) Der verbindliche Erwerb eines mehr als nur geringfügigen Teils der für die Umsetzung eines Straßenbauvorhabens benötigten Grundstücke ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Tätigkeit zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens. Die finanziellen Aufwendungen des Grunderwerbs lassen regelmäßig den Schluss zu, dass das Vorhaben ernsthaft in Angriff genommen werden soll (BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 14).

- 39 Dies gilt nicht nur in Fällen eines freihändigen Erwerbs (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 15), sondern auch, wenn die benötigten Grundstücke dem Vorhabenträger wie hier in einem Unternehmensflurbereinigungsverfahren (§§ 87 ff. FlurbG) durch den Flurbereinigungsplan zugeteilt worden sind (§ 58 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG) und der neue Rechtszustand auf Grund der Anordnung der Ausführung des unanfechtbaren Flurbereinigungsplans durch die Flurbereinigungsbehörde eingetreten ist (§ 61 Satz 1 und 2 FlurbG).
- 40 Dem steht nicht entgegen, dass der Grunderwerb im Unternehmensflurbereinigungsverfahren anders als der freihändige Erwerb nicht auf den Willenserklärungen des Vorhabenträgers im Rahmen des Grundstückskaufvertrags und der Auflassung, sondern auf der Aufstellung des Flurbereinigungsplans und der Anordnung seiner Ausführung durch die Flurbereinigungsbehörde beruht. Nach § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG tritt der Planfeststellungsbeschluss außer Kraft, wenn nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit der Durchführung des Plans "begonnen wird". § 75 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 1 VwVfG NRW definiert als Beginn der Plandurchführung "jede Tätigkeit" von mehr als nur geringfügiger Bedeutung "zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens". Der Wortlaut ist also nicht auf Tätigkeiten des Vorhabenträgers beschränkt (a. A. wohl Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 75 Rn. 60), sondern erfasst auch Tätigkeiten von Behörden, auf die der Vorhabenträger zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens angewiesen ist. Dazu gehört jedenfalls der hier in Rede stehende Erwerb der für das Vorhaben benötigten Grundstücke im Unternehmensflurbereinigungsverfahren. Dies gilt umso mehr, als auch der Grunderwerb im Flurbereinigungsverfahren für den Vorhabenträger mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden ist, weil er Teilnehmern des Flurbereinigungsverfahrens für die von ihnen aufgebrachten Flächen Geldentschädigung zu leisten hat (§ 88 Nr. 4 Satz 4 FlurbG).
- 41 Der Grunderwerb im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens Niederkrüchten II war auch von mehr als nur geringfügiger Bedeutung für die Verwirklichung der Ortsumgebung Hückelhoven. Nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts stellen die erworbenen Grundstücke knapp ein Viertel

der für die Trasse der L 364n und die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen benötigten Flächen dar.

- 42 (2) Beim Erwerb dieser Grundstücke handelte es sich auch um eine nach außen erkennbare Tätigkeit zur Verwirklichung der Ortsumgehung Hückelhoven. Denn die zugeteilten Grundstücke liegen, wie sich nach den Feststellungen des Obergerverwaltungsgerichts aus dem Grunderwerbsplan des Planfeststellungsbeschlusses ergibt, im Bereich der Trasse der Ortsumgehung und der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen.
- 43 Der Erkennbarkeit steht nicht entgegen, dass die Grundstücke im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung Niederkrüchten II erworben wurden, die nicht für die Ortsumgehung Hückelhoven, sondern für den Neubau der Bundesautobahn A 52 angeordnet war. Zwar war deshalb aus dem Flurbereinigungsbeschluss, in dem nach § 88 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG auf den besonderen Zweck des Flurbereinigungsverfahrens hinzuweisen ist, nicht ersichtlich, dass die Unternehmensflurbereinigung Niederkrüchten II auch der Beschaffung von Grundstücken für ein anderes Unternehmen dienen würde. Darauf kommt es aber ebenso wenig an wie auf die Frage, ob die Einbeziehung weiterer Grundstücke in die Flurbereinigung Niederkrüchten II durch den 10. Änderungsbeschluss zum Flurbereinigungsbeschluss für Außenstehende hinreichend erkennbar war.
- 44 Denn Durchführungsmaßnahmen müssen nicht in der Öffentlichkeit stattfinden. Für die Erkennbarkeit genügt vielmehr der durch Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gewährleistete Auskunftsanspruch der durch den Plan betroffenen Grundstückseigentümer (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 13; Beschluss vom 26. November 2020 - 7 B 9.20 - NVwZ 2021, 568 Rn. 5). Mit Hilfe dieses Auskunftsanspruchs können die Planbetroffenen unabhängig von den konkreten Angaben im Flurbereinigungsbeschluss von dem das Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses verhindernden Grundstückserwerb Kenntnis erlangen.
- 45 (3) Auf die flurbereinigungsrechtliche Zulässigkeit des Grundstückserwerbs kommt es für den Beginn der Durchführung nach § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2

Halbs. 1 VwVfG NRW schon deshalb nicht an, weil der Grunderwerb nach Maßgabe der Ausführungsanordnung zum Flurbereinigungsplan Niederkrüchten II (Nachtrag 11) vom 13. Juli 2006 auf einem unanfechtbaren Flurbereinigungsplan beruht (vgl. § 61 Satz 1 FlurbG).

46 b) Der Planfeststellungsbeschluss vom 16. November 2004 ist damit nicht nach § 75 Abs. 4 Satz 1 und 2 Halbs. 1 VwVfG NRW außer Kraft getreten. Ob weitere Tätigkeiten, wie die Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens Hückelhoven II, einen Beginn der Plandurchführung darstellen können, kann deshalb dahinstehen.

47 c) Damit hat das Verwaltungsgericht die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Die dagegen eingelegte Berufung des Klägers ist deshalb unter Abänderung des Berufungsurteils zurückzuweisen.

48 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Sieveking

Prof. Dr. Schübel-Pfister

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

Der Streitwert für das Revisionsverfahren wird auf 60 000 € festgesetzt (§ 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 1 VwGO).

Prof. Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini