

27.12.99**Vk - In****Gesetzesantrag****des Landes
Baden-Württemberg**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)**A. Zielsetzung**

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes verfolgt das Ziel, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für Bauvorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen zu verlängern (a)) und eine Klarstellung herbeizuführen, dass eine Unterbrechung der Durchführung des Plans die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse nicht berührt (b)).

- a) Planfeststellungsbeschlüsse für Autobahnen oder Bundesstraßen haben gegenwärtig eine Gültigkeitsdauer von 5 Jahren ab Eintritt der Unanfechtbarkeit; eine Verlängerung der Geltungsdauer um höchstens 5 Jahre ist möglich. Diese zeitliche Begrenzung der Wirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse auf längstens 10 Jahre wird der gravierend veränderten Finanzierungssituation und den davon abhängigen Realisierungsmöglichkeiten im Fernstraßenbau nicht mehr gerecht. Nach einer Umfrage bei den Bundesländern im Auftrag der Verkehrsministerkonferenz (Stand: Sept. 97) erforderte die Finanzierung der laufenden Baumaßnahmen, der baureifen Straßenbauvorhaben sowie der Projekte, für die die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens vorgesehen war zum Stichtag 31.12.97 zusammengekommen rd. 45 Mrd. DM – bei einer damaligen Jahresrate von rd. 4,9 Mrd. DM für den Neubau und die Erweiterung von Bundesfernstraßen (Bedarfsplanmaßnahmen; vgl. Fernstraßenausbaugesetz i. d. F. vom 15.11.93 – BGBl. I S. 1878 –). Nach den Ankündigungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) im 3. Quartal 1999 wird allerdings die Jahresrate von 4,9 Mrd. DM in

den nächsten Jahren zurückgehen. Dem Investitionsprogramm 1999-2002 des BMVBW ist ein Rückgang der Jahresrate auf rd. 4,5 Mrd. DM (2002) zu entnehmen. Die bisher bekannt gewordenen Pläne des BMVBW zur Belastung der Bedarfsplantitel mit einer zusätzlichen globalen Minderausgabe werden zu einem nochmals verschärften Rückgang bis auf rd. 3,8 Mrd. DM (2002) und 3,4 Mrd. DM (2003) führen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Druck, die Realisierung weiterer Maßnahmen aus dem Bedarfsplan durch Einleitung des Planfeststellungsverfahrens auf den Weg zu bringen, auch nach dem 01.01.98 unvermindert angehalten hat.

Diese Situation und die absehbaren Baumittel in den nächsten Jahren schließen in weitem Umfang die Durchführung der im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als vordringlich ausgewiesenen Straßenbauvorhaben aus; und zwar selbst dann, wenn die bisher bekannt gewordenen Mittelkürzungen nicht oder nur teilweise realisiert werden sollten. Von dieser Entwicklung sind alle Länder betroffen. Besonders gravierend wirkt sie sich wegen der Mittelumrichtungen zu Gunsten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit in den alten Bundesländern aus.

Wegen der mehrjährigen Vorlaufzeiten im Fernstraßenbau sind von den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen lange Zeit bevor diese Entwicklung absehbar war Planungen für prioritäre Bedarfsplanprojekte ausgearbeitet und Planfeststellungsverfahren durchgeführt worden. Bei einem Planungszeitraum für komplexe Bauvorhaben von insgesamt oft 10 Jahren und länger liegt die Planungsphase zwangsläufig viele Jahre vor der auf die Finanzierungsmöglichkeiten abgestimmten Baudurchführung. Dadurch ist, wie dargelegt in erster Linie in den alten Bundesländern, ein beträchtlicher Rückstau an planfestgestellten und baureifen Bauvorhaben entstanden, der aller Voraussicht nach nicht mehr in Einklang mit der gegenwärtigen Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse abgebaut werden kann.

Daher droht ein erheblicher Verwaltungs- und Kostenaufwand sowohl für die in bisher nicht gekanntem Maß erforderliche Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen als auch für neue Planfeststellungsverfahren, falls Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf ihrer, u. U. verlängerten, Geltungsdauer außer Kraft treten. Nicht minder schwerwiegend wäre der eintreten-

de Schaden zu bewerten, wenn die häufig in mühsamen Verhandlungen und nach schwierigen Kompromissen gefundene Lösung für ein Fernstraßenvorhaben durch Zeitablauf wieder hinfällig und sich der von allen Beteiligten und Betroffenen aufgebrauchte Einsatz als vergeblich erweisen würde.

- b) In Literatur und Rechtsprechung ist nicht eindeutig geklärt, ob ein Planfeststellungsbeschluss, mit dessen Durchführung zwar innerhalb seiner Geltungsdauer begonnen worden ist, dessen Vollziehung aber unterbrochen wird, noch außer Kraft treten kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus der dem § 17 Abs. 7 FStrG zu Grunde liegenden gesetzgeberischen Wertung, dass die Vollzugsfähigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses zeitlich begrenzt sein muss, wobei von diesem Gericht die Berechnung der Geltungsfrist im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung bisher nicht zu entscheiden war. Die Auffassung nachinstanzlicher Gerichte und die in der Literatur überwiegend vertretene Ansicht, dass ein Planfeststellungsbeschluss, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, grundsätzlich unbefristet gilt oder im Falle einer Unterbrechung eine neue Geltungsfrist zu laufen beginnt, ist damit in Frage gestellt.

Die gegebene Rechtsunsicherheit sollte beseitigt werden, zumal wegen der Knappheit der Finanzierungsmittel eine schritt- und abschnittsweise Plandurchführung mit zeitlichen Unterbrechungen zunehmend aktuell wird.

B. Lösung

Die primäre Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse wird von 5 auf 10 Jahre verlängert. Die Möglichkeit zur Verlängerung der Geltungsdauer (um höchstens 5 Jahre) bleibt unverändert.

Es wird gesetzlich klargestellt, dass nach dem Beginn der Plandurchführung innerhalb der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses dieser unbefristete

Geltung besitzt.

C. Alternativen

Erwogen werden könnte eine Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse von 15 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Beschlusses, um Entscheidungsverfahren über die Verlängerung der ersten Geltungsfrist zu vermeiden. Die damit erzielbare Verwaltungsvereinfachung konkurriert jedoch mit dem Gesichtspunkt, dass eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung durch Veränderung der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der Entscheidung stetig zweifelhafter werden kann. Mit einer Verlängerungsentscheidung nach einer ersten Geltungsdauer von 10 Jahren wird daher sichergestellt, dass veränderte Gegebenheiten, insbesondere aktuelle Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Städtebaus und der betroffenen Bürger gewürdigt werden können.

Alternativ käme auch eine Verlängerung der ersten Geltungsdauer von 5 auf 8 Jahre nach Eintritt der Unanfechtbarkeit in Betracht. Ein diesbezüglicher Vorschlag lag dem zustimmenden Beschluss der Verkehrsministerkonferenz am 21./22.04.1999 zu Grunde. Die inzwischen bekanntgewordenen weiteren Einsparungen für den Bundesfernstraßenhaushalt mit Auswirkungen mindestens bis 2003 nötigen aber zu dem Schluss, dass eine Verlängerung der ersten Gültigkeitsdauer um lediglich 3 Jahre den Realitäten nicht mehr gerecht wird.

D. Kosten im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung entstehen durch die Änderung des Bundesfernstraßengesetzes keine Kosten. Hingegen wird durch die Reduzierung von Entscheidungsverfahren für die Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen sowie von neuen Planfeststellungsverfahren im Falle des Außerkrafttretens von Planfeststellungsbeschlüssen eine Verwaltungsvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands erreicht.

E. Sonstige Kosten

Keine

Bundesrat

Drucksache 772/99

27.12.99

Vk - In

Gesetzesantrag

**des Landes
Baden-Württemberg**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

Staatsministerium Baden-Württemberg
Der Staatssekretär

Stuttgart, den 23. Dezember 1999

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Sehr geehrter Herr Präsident,

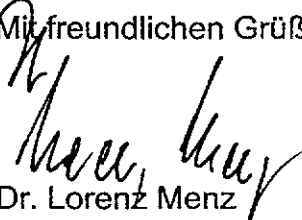
die Regierung des Landes Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage mit Begründung beigelegten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des
Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

zuzuleiten.

Ich bitte, gemäß § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates die Beratung
des Gesetzentwurfs in den Ausschüssen zu veranlassen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Lorenz Menz

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrats das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesfernstraßengesetzes

Das Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1994 (BGBl. I S. 854), geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1452), wird wie folgt geändert:

§ 17 Abs. 7 Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

"Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft. Die Frist nach Satz 1 kann von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert werden, wenn der Antrag des Trägers der Straßenbaulast vor Fristablauf bei der Planfeststellungsbehörde eingegangen ist; die Verlängerung ist auch nach Fristablauf zulässig. Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit zur planmäßigen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht."

Artikel 2

Übergangsregelung

§ 17 Abs. 7 Satz 1 und 2 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung dieses Gesetzes gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden und noch nicht außer Kraft getreten oder verlängert worden sind. § 17 Abs. 7 Satz 3 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung dieses Geset-

zes gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden sind.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

1. Ein Planfeststellungsbeschluss für den Neubau oder die Änderung einer Autobahn oder Bundesstraße tritt nach § 17 Abs. 7 Satz 1 FStrG außer Kraft, wenn mit der Durchführung des festgestellten Plans nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden ist, es sei denn, seine Geltungsdauer wird vorher um höchstens 5 Jahre verlängert. Diese zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer von fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen, die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 04.07.74 (BGBl. I S. 2413) wieder eingeführt worden ist, wird der aktuellen Situation im Bundesfernstraßenbau nicht mehr gerecht. Die gegenwärtig und künftig voraussichtlich verfügbaren Mittel für den Bundesfernstraßenbau stehen mittlerweile außer Verhältnis zu der hohen Anzahl nicht abgearbeiteter Planfeststellungsbeschlüsse, vor allem in den alten Bundesländern. Dadurch wird die nach derzeitiger Gesetzlage fristgerechte Umsetzung bestandskräftiger Planfeststellungsbeschlüsse verhindert. Der Rückstau an mangels Finanzierungsmittel nicht vollziehbaren Planfeststellungen würde künftig zum einen in verstärktem Maß die Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen erfordern, was mit nicht unerheblichem Verfahrensaufwand verbunden wäre. Zum anderen wäre zu besorgen, dass Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf der – evtl. verlängerten – Geltungsfrist außer Kraft treten, so dass nicht nur die erbrachte Verwaltungsleistung im Nachhinein größtenteils vergeblich gewesen wäre, sondern später neue straßenrechtliche Zulassungsverfahren, erneut mit erheblichem Verwaltungsaufwand, durchzuführen wären. Zu dem finanziellen Mehraufwand durch erneute Verfahren käme der zu verzeichnende Schaden, wenn die Abstimmung und Koordinierung der behördlichen Planung mit anderen öf-

fentlichen Planungsträgern, privaten Organisationen und Bürgern samt erzielter Kompromisse und erreichter Akzeptanz hinfällig würde.

Um diese Konsequenzen zu vermeiden, sollte die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse von 5 auf 10 Jahre verlängert werden; die Möglichkeit der Verlängerung der Geltungsfrist um bis zu 5 Jahren kann beibehalten werden.

2. Nach § 17 Abs. 7 Satz 1 FStrG tritt ein straßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss dann außer Kraft, wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb seiner Geltungsdauer begonnen worden ist. Zweifelsfragen ergeben sich in zunehmendem Maß bei Unterbrechung der Plandurchführung, zu denen es bei schrittweiser Planumsetzung nach Maßgabe der jeweils verfügbaren Haushaltsmittel kommt.

Insoweit wird einerseits die Auffassung vertreten, dass nach dem Beginn der Plandurchführung der Planfeststellungsbeschluss grundsätzlich unbestristete Geltung habe (vgl. dazu die Urteile des OVG Nordrhein-Westfalen vom 11.05.81 – 9 A 1100/80 – und vom 09.02.87 – 9 A 2149/85 – sowie das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 02.10.84, DVBl. 1985, 408).

Dem steht andererseits die Auffassung gegenüber, dass im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung eine neue Geltungsfrist von 5 Jahren (mit Verlängerungsmöglichkeit) zu laufen beginne (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.12.87, VBIBW 1988, 299). Letztere Ansicht ist vom Bundesverwaltungsgericht im Revisionsverfahren (vgl. Urteil vom 21.11.89, DVBl. 1990, 424) im Falle einer gestuften Ausbauplanung im Blick auf die gesetzgeberische Wertung in § 17 Abs. 7 (§ 18 b Abs. 2 alt) FStrG als zu weitgehend verworfen worden; im konkreten Streitfall war vom Gericht allerdings nicht zu entscheiden, wie lange ein Planfeststellungsbeschluss im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung noch gilt.

Die gegebene Rechtsunsicherheit sollte durch eine gesetzliche Klarstellung dahingehend beseitigt werden, dass nach dem (erstmaligen) Beginn der Durchführung des Plans dessen Geltungsdauer nicht mehr zeitlich begrenzt ist. Der Einsatz öffentlicher Mittel in einer ersten Umsetzungsphase (z. B. Grunderwerb oder Baudurchführung in einem Bauabschnitt) dokumentiert, dass die Realisierung des mit der Planfeststellung zugelassenen Straßenbauvorhabens ungeachtet des weiteren Ablaufs der Realisierung im Einzelfall zielorientiert auf den Weg gebracht ist. Falls ein Straßenbauvorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, ausnahmsweise gleichwohl später endgültig aufgegeben werden sollte, gilt § 77 der Verwaltungsverfahrensgesetze (Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses und Entscheidung über die durchzuführenden Beseitigungs- und Vorkehrungsmaßnahmen).

II. Inhalt

Der Gesetzentwurf ändert § 17 Abs. 7 FStrG:

- Im neuen Satz 1 wird festgelegt, dass ein fernstraßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss 10 Jahre (statt bisher 5 Jahre) nach seiner Unanfechtbarkeit außer Kraft tritt, falls mit der Durchführung des Plans nicht begonnen wurde.
- Im neuen Satz 2 wird die Möglichkeit zur Verlängerung der Geltungsfrist um höchstens 5 Jahre entsprechend der bisherigen Regelung beibehalten, jedoch kann im Falle eines Antrags auf Verlängerung vor Ablauf der 10-Jahres-Frist die Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsfrist auch noch nach Ablauf dieser Frist ausgesprochen werden.
- Im neu eingefügten Satz 3 wird klargestellt, dass eine Unterbrechung der Durchführung des Plans für den ursprünglichen Beginn der Plandurchführung

rung unschädlich ist, so dass ein Planfeststellungsbeschluss im Falle von Unterbrechungen bei der Verwirklichung des Plans nicht außer Kraft tritt. In diesem Zusammenhang wird zugleich der Beginn der Plandurchführung definiert.

Diese Neuregelungen sollen grundsätzlich auch für bereits ergangene fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse gelten, die nach bisherigem Recht noch nicht außer Kraft getreten oder noch nicht verlängert worden sind. Dies ist zur Zielerreichung unerlässlich.

III. Kosten

Kosten außerhalb oder innerhalb der Straßenbauverwaltungen der Länder (Bundesauftragsverwaltungen) entstehen nicht. Die Neuregelungen dienen im Gegenteil der Verwaltungsvereinfachung durch Verringerung des Verfahrensaufwands zur Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen oder von neuen Planfeststellungen, wenn ein Planfeststellungsbeschluss außer Kraft tritt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1

Im neuen Satz 1 des § 17 Abs. 7 FStrG wird die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse von 5 auf 10 Jahre erhöht. Wie bisher ist eine Verlängerung um höchstens 5 Jahre möglich (Satz 2).

Die Verlängerung der längstmöglichen Geltungsdauer eines fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses von 10 auf 15 Jahre ist im Blick auf die angestrebte Verwaltungsvereinfachung und die finanzielle Situation im Bundesfernstraßenbau notwendig und angemessen. Sie ist auch für betroffene Grundstückseigentümer zumutbar. Der mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung ausgestattete

Planfeststellungsbeschluss (vgl. § 19 Abs. 2 FStrG) verlängert zwar für die planbetroffenen Grundstückseigentümer die Unsicherheiten, ob ihre Grundstücke tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dieser Schwebezustand ist jedoch unvermeidbar. Unzumutbare Beeinträchtigungen der Betroffenen werden durch Entschädigungsansprüche wegen Vermögensnachteilen oder durch Übernahmeansprüche nach § 9 a Abs. 2 FStrG ausgeglichen. Da diese Ansprüche bereits 4 Jahre nach der Veränderungssperre, die von der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren an läuft, geltend gemacht werden können, treten durch die Verlängerung der Geltungsfrist auf 10 Jahre insoweit keine zusätzlichen Nachteile ein, die nicht durch die genannten Entschädigungsansprüche ausgeglichen werden könnten. Das Gleiche gilt für die Eigentümer der Flächen neben der geplanten Straße, auf denen nach § 9 Abs. 4 FStrG vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren an die anbaurechtlichen Beschränkungen nach § 9 Abs. 1 und 2 FStrG gelten; und zwar wegen des ihnen nach § 9 Abs. 9 und 10 FStrG zustehenden Entschädigungsanspruchs.

Auch Erwägungen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) stehen der Verlängerung der Geltungsdauer für Planfeststellungsbeschlüsse auf 10 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit um bis zu 5 Jahren nicht entgegen. Die mit dem Planfeststellungsbeschluss eröffnete Enteignungsmöglichkeit wird aus wichtigen Gründen, nämlich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und zur Reduzierung des Planungs- und Kostenaufwands der öffentlichen Verwaltung zeitlich verlängert. Verzögerungen bei der Umsetzung von Planfeststellungsbeschlüssen aus fiskalischen Gründen stellen nicht die dringende staatliche Aufgabe in Frage, Bundesfernstraßen entsprechend dem Fernstraßenausbaugesetz, das ihren Bedarf verbindlich festlegt, zu bauen oder auszubauen.

Die vorgesehene Verdoppelung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses nach dessen Unanfechtbarkeit ist auch nicht unverhältnismäßig. Ungeachtet der sachlichen Notwendigkeit ist insoweit zu berücksichtigen, dass aufgrund Maßnahmen der Planungsbeschleunigung die Unanfechtbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses neuerdings in kürzerer Zeit eintritt. Mit dem Gesetz

zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG -) vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) wurde das fernstraßenrechtliche Planfeststellungsverfahren gestrafft (Artikel 2 PIVereinfG) und das verwaltungsgerichtliche Verfahren durch die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte verkürzt (Artikel 7 PIVereinfG). Sowohl der beschleunigte Erlass des Planfeststellungsbeschlusses als auch – in besonderem Maß – der frühere rechtskräftige Abschluss von gerichtlichen Verfahren, die bei größeren Bundesfernstraßenbauvorhaben in der überwiegenden Zahl der Fälle zu verzeichnen sind, haben die Zeitspanne von der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens bis zur Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses verkürzt. De facto bleibt der Planfeststellungsbeschluss durch die vorgesehene Regelung im Vergleich zu früher regelmäßig nur wenige Jahre (etwa 3 Jahre) länger gültig.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Bebauungspläne nach § 9 BauGB, die nach § 17 Abs. 3 FStrG eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung ersetzen können, überhaupt keiner gesetzlichen Befristungs- oder Außerkrafttretungsregelung unterliegen. Auch wenn sonstige rechtliche Unterschiede bestehen, insbesondere Bebauungspläne keine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten, spricht dies für die vorgesehene Rechtsänderung beim Planfeststellungsbeschluss.

Im neuen Satz 2 wird nunmehr die Möglichkeit eingeräumt, die Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsfrist auch noch nach Ablauf der 10-Jahres-Frist zu treffen, falls der Verlängerungsantrag vor Ablauf dieser Frist gestellt wurde. Dieses entspricht den Bedürfnissen der Praxis und stellt sicher, dass eine sorgfältige Prüfung des rechtzeitigen Verlängerungsantrags ohne unnötigen Zeitdruck möglich ist. Die Verlängerungsfrist schließt sich auch in diesem Fall an die abgelaufene Geltungsfrist an.

Der neue Satz 3 definiert im 1. Halbsatz den Beginn der Durchführung des Plans dahingehend, dass dazu zwar nicht verwaltungsinterne Vorbereitungsmaßnahmen, jedoch alle Tätigkeiten zur Verwirklichung des festgestellten Plans, die für Außenstehende erkennbar sind, rechnen. Insoweit ist bereits bisher ganz über-

wiegende Meinung, dass die Durchführung des Plans nicht nur die Bauausführung, sondern auch vorausgehende Aktivitäten wie Grunderwerbsverhandlungen, die Baufeldfreilegung oder die Vergabe von Bauarbeiten umfasst.

Im 2. Halbsatz des neuen Satzes 3 wird klargestellt, dass für den Beginn der Durchführung des Plans innerhalb seiner Geltungsdauer, durch den sein Außerkrafttreten verhindert wird, nur die erstmalige, zielorientierte Umsetzungsmaßnahme maßgebend ist, ungeachtet anschließender Verzögerungen oder Unterbrechungen oder sonst in Zeitabständen aufeinanderfolgender Realisierungsphasen.

Artikel 2

Durch die Übergangsregelung finden die Neuregelungen in Artikel 1 Nr. 1 grundsätzlich auch auf Planfeststellungsbeschlüsse für Autobahnen und Bundesstraßen Anwendung, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen wurden. Für diese Planfeststellungsbeschlüsse gilt damit ebenfalls eine Geltungsfrist von 10 Jahren nach Eintritt ihrer Unanfechtbarkeit mit anschließender Verlängerungsmöglichkeit um bis zu 5 Jahre. Zudem gilt als Beginn der Plandurchführung, der ein Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses verhindert, die erste verwaltungs-externe Umsetzungsmaßnahme ohne Rücksicht auf spätere Unterbrechungen.

Der Neuregelung in Artikel 1 Nr. 1 kommt damit Rückwirkung zu. Sie tritt nicht ein, wenn der Planfeststellungsbeschluss nach bisherigem Recht durch Ablauf der bisherigen, ggf. verlängerten Geltungsfrist (ohne Beginn der Plandurchführung i. S. des neuen § 17 Abs. 7 S. 3) bereits außer Kraft oder wenn eine Verlängerung der Geltungsdauer dieses Planfeststellungsbeschlusses über die bisherige Fünf-Jahres-Frist hinaus um höchstens 5 Jahre bereits verfügt worden ist und diese Verlängerungsfrist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch läuft. Weder soll durch eine gesetzliche Regelung ein außer Kraft getretener Planfeststellungsbeschluss wieder wirksam werden, noch soll die behördliche Verlängerungsentscheidung modifiziert werden.

Die Rückwirkung beschränkt sich damit auf Planfeststellungsbeschlüsse, deren bisherige Geltungsdauer von 5 Jahren nach Bestandskraft zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht abgelaufen war. Die Verlängerung der noch laufenden bisherigen 5-jährigen Geltungsfrist stellt eine unechte Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dar. Sie ist wegen des besonderen öffentlichen Interesses an einem, vor allem von den Finanzierungsmöglichkeiten abhängigen, zeitlichen Spielraum beim Beginn der Verwirklichung bestandskräftig zugelassener Straßenbauprojekte gerechtfertigt.

Daneben erfolgt rückwirkend eine Klarstellung, dass frühere Planfeststellungsbeschlüsse, mit deren Durchführung in einem ersten Umsetzungsschritt schon vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes begonnen wurde, trotz späterer Unterbrechung der Planverwirklichung vor oder nach diesem Zeitpunkt nicht außer Kraft getreten sind.

Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

A. Zielsetzung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes verfolgt das Ziel, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für Bauvorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen zu verlängern (a)) und eine Klarstellung herbeizuführen, dass eine Unterbrechung der Durchführung des Plans die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse nicht berührt (b)).

a) Planfeststellungsbeschlüsse für Autobahnen oder Bundesstraßen haben gegenwärtig eine Gültigkeitsdauer von 5 Jahren ab Eintritt der Unanfechtbarkeit; eine Verlängerung der Geltungsdauer um höchstens 5 Jahre ist möglich. Diese zeitliche Begrenzung der Wirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse auf längstens 10 Jahre wird der gravierend veränderten Finanzierungssituation und den davon abhängigen Realisierungsmöglichkeiten im Fernstraßenbau nicht mehr gerecht. Nach einer Umfrage bei den Bundesländern im Auftrag der Verkehrsministerkonferenz (Stand: Sept. 97) erforderte die Finanzierung der laufenden Baumaßnahmen, der baureifen Straßenbauvorhaben sowie der Projekte, für die die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens vorgesehen war zum Stichtag 31.12.97 zusammengekommen rd. 45 Mrd. DM – bei einer damaligen Jahresrate von rd. 4,9 Mrd. DM für den Neubau und die Erweiterung von Bundesfernstraßen (Bedarfsplanmaßnahmen; vgl. Fernstraßenausbaugesetz i. d. F. vom 15.11.93 – BGBl. I S. 1878 –). Nach den Ankündigungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) im 3. Quartal 1999 wird allerdings die Jahresrate von 4,9 Mrd. DM in

den nächsten Jahren zurückgehen. Dem Investitionsprogramm 1999-2002 des BMVBW ist ein Rückgang der Jahresrate auf rd. 4,5 Mrd. DM (2002) zu entnehmen. Die bisher bekannt gewordenen Pläne des BMVBW zur Belastung der Bedarfsplantitel mit einer zusätzlichen globalen Minderausgabe werden zu einem nochmals verschärften Rückgang bis auf rd. 3,8 Mrd. DM (2002) und 3,4 Mrd. DM (2003) führen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Druck, die Realisierung weiterer Maßnahmen aus dem Bedarfsplan durch Einleitung des Planfeststellungsverfahrens auf den Weg zu bringen, auch nach dem 01.01.98 unvermindert angehalten hat.

Diese Situation und die absehbaren Baumittel in den nächsten Jahren schließen in weitem Umfang die Durchführung der im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als vordringlich ausgewiesenen Straßenbauvorhaben aus; und zwar selbst dann, wenn die bisher bekannt gewordenen Mittelkürzungen nicht oder nur teilweise realisiert werden sollten. Von dieser Entwicklung sind alle Länder betroffen. Besonders gravierend wirkt sie sich wegen der Mittelum-schichtungen zu Gunsten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit in den alten Bundesländern aus.

Wegen der mehrjährigen Vorlaufzeiten im Fernstraßenbau sind von den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen lange Zeit bevor diese Entwicklung absehbar war Planungen für prioritäre Bedarfsplanprojekte ausgearbeitet und Planfeststellungsverfahren durchgeführt worden. Bei einem Planungszeitraum für komplexe Bauvorhaben von insgesamt oft 10 Jahren und länger liegt die Planungsphase zwangsläufig viele Jahre vor der auf die Finanzierungsmöglichkeiten abgestimmten Baudurchführung. Dadurch ist, wie dargelegt in erster Linie in den alten Bundesländern, ein beträchtlicher Rückstau an planfestgestellten und baureifen Bauvorhaben entstanden, der aller Voraussicht nach nicht mehr in Einklang mit der gegenwärtigen Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse abgebaut werden kann.

Daher droht ein erheblicher Verwaltungs- und Kostenaufwand sowohl für die in bisher nicht gekanntem Maß erforderliche Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen als auch für neue Planfeststellungsverfahren, falls Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf ihrer, u. U. verlängerten, Geltungsdauer außer Kraft treten. Nicht minder schwerwiegend wäre der eintreten-

de Schaden zu bewerten, wenn die häufig in mühsamen Verhandlungen und nach schwierigen Kompromissen gefundene Lösung für ein Fernstraßenvorhaben durch Zeitablauf wieder hinfällig und sich der von allen Beteiligten und Betroffenen aufgebrauchte Einsatz als vergeblich erweisen würde.

- b) In Literatur und Rechtsprechung ist nicht eindeutig geklärt, ob ein Planfeststellungsbeschluss, mit dessen Durchführung zwar innerhalb seiner Geltungsdauer begonnen worden ist, dessen Vollziehung aber unterbrochen wird, noch außer Kraft treten kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus der dem § 17 Abs. 7 FStrG zu Grunde liegenden gesetzgeberischen Wertung, dass die Vollzugsfähigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses zeitlich begrenzt sein muss, wobei von diesem Gericht die Berechnung der Geltungsfrist im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung bisher nicht zu entscheiden war. Die Auffassung nachinstanzlicher Gerichte und die in der Literatur überwiegend vertretene Ansicht, dass ein Planfeststellungsbeschluss, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, grundsätzlich unbefristet gilt oder im Falle einer Unterbrechung eine neue Geltungsfrist zu laufen beginnt, ist damit in Frage gestellt.

Die gegebene Rechtsunsicherheit sollte beseitigt werden, zumal wegen der Knappheit der Finanzierungsmittel eine schritt- und abschnittsweise Plandurchführung mit zeitlichen Unterbrechungen zunehmend aktuell wird.

B. Lösung

Die primäre Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse wird von 5 auf 10 Jahre verlängert. Die Möglichkeit zur Verlängerung der Geltungsdauer (um höchstens 5 Jahre) bleibt unverändert.

Es wird gesetzlich klargestellt, dass nach dem Beginn der Plandurchführung innerhalb der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses dieser unbefristete

Geltung besitzt.

C. Alternativen

Erwogen werden könnte eine Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse von 15 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Beschlusses, um Entscheidungsverfahren über die Verlängerung der ersten Geltungsfrist zu vermeiden. Die damit erzielbare Verwaltungsvereinfachung konkurriert jedoch mit dem Gesichtspunkt, dass eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung durch Veränderung der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der Entscheidung stetig zweifelhafter werden kann. Mit einer Verlängerungsentscheidung nach einer ersten Geltungsdauer von 10 Jahren wird daher sichergestellt, dass veränderte Gegebenheiten, insbesondere aktuelle Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Städtebaus und der betroffenen Bürger gewürdigt werden können.

Alternativ käme auch eine Verlängerung der ersten Geltungsdauer von 5 auf 8 Jahre nach Eintritt der Unanfechtbarkeit in Betracht. Ein diesbezüglicher Vorschlag lag dem zustimmenden Beschluss der Verkehrsministerkonferenz am 21./22.04.1999 zu Grunde. Die inzwischen bekanntgewordenen weiteren Einsparauflagen für den Bundesfernstraßenhaushalt mit Auswirkungen mindestens bis 2003 nötigen aber zu dem Schluss, dass eine Verlängerung der ersten Gültigkeitsdauer um lediglich 3 Jahre den Realitäten nicht mehr gerecht wird.

D. Kosten im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung entstehen durch die Änderung des Bundesfernstraßengesetzes keine Kosten. Hingegen wird durch die Reduzierung von Entscheidungsverfahren für die Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen sowie von neuen Planfeststellungsverfahren im Falle des Außerkrafttretens von Planfeststellungsbeschlüssen eine Verwaltungsvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands erreicht.

E. Sonstige Kosten

Keine

04.02.00

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 747. Sitzung am 4. Februar 2000 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesfernstraßengesetzes

Das Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1994 (BGBl. I S. 854), geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1452), wird wie folgt geändert:

§ 17 Abs. 7 Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

"Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft. Die Frist nach Satz 1 kann von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert werden, wenn der Antrag des Trägers der Straßenbaulast vor Fristablauf bei der Planfeststellungsbehörde eingegangen ist; die Verlängerung ist auch nach Fristablauf zulässig. Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit zur planmäßigen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht."

Artikel 2

Übergangsregelung

§ 17 Abs. 7 Satz 1 und 2 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung dieses Gesetzes gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden und noch nicht außer Kraft getreten oder verlängert worden sind. § 17 Abs. 7 Satz 3 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung dieses Geset-

zes gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden sind.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

1. Ein Planfeststellungsbeschluss für den Neubau oder die Änderung einer Autobahn oder Bundesstraße tritt nach § 17 Abs. 7 Satz 1 FStrG außer Kraft, wenn mit der Durchführung des festgestellten Plans nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden ist, es sei denn, seine Geltungsdauer wird vorher um höchstens 5 Jahre verlängert. Diese zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer von fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen, die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 04.07.74 (BGBl. I S. 2413) wieder eingeführt worden ist, wird der aktuellen Situation im Bundesfernstraßenbau nicht mehr gerecht. Die gegenwärtig und künftig voraussichtlich verfügbaren Mittel für den Bundesfernstraßenbau stehen mittlerweile außer Verhältnis zu der hohen Anzahl nicht abgearbeiteter Planfeststellungsbeschlüsse, vor allem in den alten Bundesländern. Dadurch wird die nach derzeitiger Gesetzlage fristgerechte Umsetzung bestandskräftiger Planfeststellungsbeschlüsse verhindert. Der Rückstau an mangels Finanzierungsmittel nicht vollziehbaren Planfeststellungen würde künftig zum einen in verstärktem Maß die Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen erfordern, was mit nicht unerheblichem Verfahrensaufwand verbunden wäre. Zum anderen wäre zu besorgen, dass Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf der – evtl. verlängerten – Geltungsfrist außer Kraft treten, so dass nicht nur die erbrachte Verwaltungsleistung im Nachhinein größtenteils vergeblich gewesen wäre, sondern später neue straßenrechtliche Zulassungsverfahren, erneut mit erheblichem Verwaltungsaufwand, durchzuführen wären. Zu dem finanziellen Mehraufwand durch erneute Verfahren käme der zu verzeichnende Schaden, wenn die Abstimmung und Koordinierung der behördlichen Planung mit anderen öf-

fentlichen Planungsträgern, privaten Organisationen und Bürgern samt erzielter Kompromisse und erreichter Akzeptanz hinfällig würde.

Um diese Konsequenzen zu vermeiden, sollte die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse von 5 auf 10 Jahre verlängert werden; die Möglichkeit der Verlängerung der Geltungsfrist um bis zu 5 Jahren kann beibehalten werden.

2. Nach § 17 Abs. 7 Satz 1 FStrG tritt ein straßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss dann außer Kraft, wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb seiner Geltungsdauer begonnen worden ist. Zweifelsfragen ergeben sich in zunehmendem Maß bei Unterbrechung der Plandurchführung, zu denen es bei schrittweiser Planumsetzung nach Maßgabe der jeweils verfügbaren Haushaltsmittel kommt.

Insoweit wird einerseits die Auffassung vertreten, dass nach dem Beginn der Plandurchführung der Planfeststellungsbeschluss grundsätzlich unbestristete Geltung habe (vgl. dazu die Urteile des OVG Nordrhein-Westfalen vom 11.05.81 – 9 A 1100/80 – und vom 09.02.87 – 9 A 2149/85 – sowie das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 02.10.84, DVBl. 1985, 408).

Dem steht andererseits die Auffassung gegenüber, dass im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung eine neue Geltungsfrist von 5 Jahren (mit Verlängerungsmöglichkeit) zu laufen beginne (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.12.87, VBIBW 1988, 299). Letztere Ansicht ist vom Bundesverwaltungsgericht im Revisionsverfahren (vgl. Urteil vom 21.11.89, DVBl. 1990, 424) im Falle einer gestuften Ausbauplanung im Blick auf die gesetzgeberische Wertung in § 17 Abs. 7 (§ 18 b Abs. 2 alt) FStrG als zu weitgehend verworfen worden; im konkreten Streitfall war vom Gericht allerdings nicht zu entscheiden, wie lange ein Planfeststellungsbeschluss im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung noch gilt.

Die gegebene Rechtsunsicherheit sollte durch eine gesetzliche Klarstellung dahingehend beseitigt werden, dass nach dem (erstmaligen) Beginn der Durchführung des Plans dessen Geltungsdauer nicht mehr zeitlich begrenzt ist. Der Einsatz öffentlicher Mittel in einer ersten Umsetzungsphase (z. B. Grunderwerb oder Baudurchführung in einem Bauabschnitt) dokumentiert, dass die Realisierung des mit der Planfeststellung zugelassenen Straßenbauvorhabens ungeachtet des weiteren Ablaufs der Realisierung im Einzelfall zielorientiert auf den Weg gebracht ist. Falls ein Straßenbauvorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, ausnahmsweise gleichwohl später endgültig aufgegeben werden sollte, gilt § 77 der Verwaltungsverfahrensgesetze (Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses und Entscheidung über die durchzuführenden Beseitigungs- und Vorkehrungsmaßnahmen).

II. Inhalt

Der Gesetzentwurf ändert § 17 Abs. 7 FStrG:

- Im neuen Satz 1 wird festgelegt, dass ein fernstraßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss 10 Jahre (statt bisher 5 Jahre) nach seiner Unanfechtbarkeit außer Kraft tritt, falls mit der Durchführung des Plans nicht begonnen wurde.
- Im neuen Satz 2 wird die Möglichkeit zur Verlängerung der Geltungsfrist um höchstens 5 Jahre entsprechend der bisherigen Regelung beibehalten, jedoch kann im Falle eines Antrags auf Verlängerung vor Ablauf der 10-Jahres-Frist die Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsfrist auch noch nach Ablauf dieser Frist ausgesprochen werden.
- Im neu eingefügten Satz 3 wird klargestellt, dass eine Unterbrechung der Durchführung des Plans für den ursprünglichen Beginn der Plandurchführung

rung unschädlich ist, so dass ein Planfeststellungsbeschluss im Falle von Unterbrechungen bei der Verwirklichung des Plans nicht außer Kraft tritt. In diesem Zusammenhang wird zugleich der Beginn der Plandurchführung definiert.

Diese Neuregelungen sollen grundsätzlich auch für bereits ergangene fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse gelten, die nach bisherigem Recht noch nicht außer Kraft getreten oder noch nicht verlängert worden sind. Dies ist zur Zielerreichung unerlässlich.

III. Kosten

Kosten außerhalb oder innerhalb der Straßenbauverwaltungen der Länder (Bundesauftragsverwaltungen) entstehen nicht. Die Neuregelungen dienen im Gegenteil der Verwaltungsvereinfachung durch Verringerung des Verfahrensaufwands zur Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen oder von neuen Planfeststellungen, wenn ein Planfeststellungsbeschluss außer Kraft tritt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1

Im neuen Satz 1 des § 17 Abs. 7 FStrG wird die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse von 5 auf 10 Jahre erhöht. Wie bisher ist eine Verlängerung um höchstens 5 Jahre möglich (Satz 2).

Die Verlängerung der längstmöglichen Geltungsdauer eines fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses von 10 auf 15 Jahre ist im Blick auf die angestrebte Verwaltungsvereinfachung und die finanzielle Situation im Bundesfernstraßenbau notwendig und angemessen. Sie ist auch für betroffene Grundstückseigentümer zumutbar. Der mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung ausgestattete

Planfeststellungsbeschluss (vgl. § 19 Abs. 2 FStrG) verlängert zwar für die planbetroffenen Grundstückseigentümer die Unsicherheiten, ob ihre Grundstücke tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dieser Schwebezustand ist jedoch unvermeidbar. Unzumutbare Beeinträchtigungen der Betroffenen werden durch Entschädigungsansprüche wegen Vermögensnachteilen oder durch Übernahmeansprüche nach § 9 a Abs. 2 FStrG ausgeglichen. Da diese Ansprüche bereits 4 Jahre nach der Veränderungssperre, die von der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren an läuft, geltend gemacht werden können, treten durch die Verlängerung der Geltungsfrist auf 10 Jahre insoweit keine zusätzlichen Nachteile ein, die nicht durch die genannten Entschädigungsansprüche ausgeglichen werden könnten. Das Gleiche gilt für die Eigentümer der Flächen neben der geplanten Straße, auf denen nach § 9 Abs. 4 FStrG vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren an die anbaurechtlichen Beschränkungen nach § 9 Abs. 1 und 2 FStrG gelten; und zwar wegen des ihnen nach § 9 Abs. 9 und 10 FStrG zustehenden Entschädigungsanspruchs.

Auch Erwägungen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) stehen der Verlängerung der Geltungsdauer für Planfeststellungsbeschlüsse auf 10 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit um bis zu 5 Jahren nicht entgegen. Die mit dem Planfeststellungsbeschluss eröffnete Enteignungsmöglichkeit wird aus wichtigen Gründen, nämlich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und zur Reduzierung des Planungs- und Kostenaufwands der öffentlichen Verwaltung zeitlich verlängert. Verzögerungen bei der Umsetzung von Planfeststellungsbeschlüssen aus fiskalischen Gründen stellen nicht die dringende staatliche Aufgabe in Frage, Bundesfernstraßen entsprechend dem Fernstraßenausbaugesetz, das ihren Bedarf verbindlich festlegt, zu bauen oder auszubauen.

Die vorgesehene Verdoppelung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses nach dessen Unanfechtbarkeit ist auch nicht unverhältnismäßig. Ungeachtet der sachlichen Notwendigkeit ist insoweit zu berücksichtigen, dass aufgrund Maßnahmen der Planungsbeschleunigung die Unanfechtbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses neuerdings in kürzerer Zeit eintritt. Mit dem Gesetz

zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG -) vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) wurde das fernstraßenrechtliche Planfeststellungsverfahren gestrafft (Artikel 2 PIVereinfG) und das verwaltungsgerichtliche Verfahren durch die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte verkürzt (Artikel 7 PIVereinfG). Sowohl der beschleunigte Erlass des Planfeststellungsbeschlusses als auch – in besonderem Maß – der frühere rechtskräftige Abschluss von gerichtlichen Verfahren, die bei größeren Bundesfernstraßenbauvorhaben in der überwiegenden Zahl der Fälle zu verzeichnen sind, haben die Zeitspanne von der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens bis zur Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses verkürzt. De facto bleibt der Planfeststellungsbeschluss durch die vorgesehene Regelung im Vergleich zu früher regelmäßig nur wenige Jahre (etwa 3 Jahre) länger gültig.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Bebauungspläne nach § 9 BauGB, die nach § 17 Abs. 3 FStrG eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung ersetzen können, überhaupt keiner gesetzlichen Befristungs- oder Außerkrafttretungsregelung unterliegen. Auch wenn sonstige rechtliche Unterschiede bestehen, insbesondere Bebauungspläne keine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten, spricht dies für die vorgesehene Rechtsänderung beim Planfeststellungsbeschluss.

Im neuen Satz 2 wird nunmehr die Möglichkeit eingeräumt, die Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsfrist auch noch nach Ablauf der 10-Jahres-Frist zu treffen, falls der Verlängerungsantrag vor Ablauf dieser Frist gestellt wurde. Dieses entspricht den Bedürfnissen der Praxis und stellt sicher, dass eine sorgfältige Prüfung des rechtzeitigen Verlängerungsantrags ohne unnötigen Zeitdruck möglich ist. Die Verlängerungsfrist schließt sich auch in diesem Fall an die abgelaufene Geltungsfrist an.

Der neue Satz 3 definiert im 1. Halbsatz den Beginn der Durchführung des Plans dahingehend, dass dazu zwar nicht verwaltungsinterne Vorbereitungsmaßnahmen, jedoch alle Tätigkeiten zur Verwirklichung des festgestellten Plans, die für Außenstehende erkennbar sind, rechnen. Insoweit ist bereits bisher ganz über-

wiegende Meinung, dass die Durchführung des Plans nicht nur die Bauausführung, sondern auch vorausgehende Aktivitäten wie Grunderwerbsverhandlungen, die Baufeldfreilegung oder die Vergabe von Bauarbeiten umfasst.

Im 2. Halbsatz des neuen Satzes 3 wird klargestellt, dass für den Beginn der Durchführung des Plans innerhalb seiner Geltungsdauer, durch den sein Außerkrafttreten verhindert wird, nur die erstmalige, zielorientierte Umsetzungsmaßnahme maßgebend ist, ungeachtet anschließender Verzögerungen oder Unterbrechungen oder sonst in Zeitabständen aufeinanderfolgender Realisierungsphasen.

Artikel 2

Durch die Übergangsregelung finden die Neuregelungen in Artikel 1 Nr. 1 grundsätzlich auch auf Planfeststellungsbeschlüsse für Autobahnen und Bundesstraßen Anwendung, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen wurden. Für diese Planfeststellungsbeschlüsse gilt damit ebenfalls eine Geltungsfrist von 10 Jahren nach Eintritt ihrer Unanfechtbarkeit mit anschließender Verlängerungsmöglichkeit um bis zu 5 Jahre. Zudem gilt als Beginn der Plandurchführung, der ein Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses verhindert, die erste verwaltungs-externe Umsetzungsmaßnahme ohne Rücksicht auf spätere Unterbrechungen.

Der Neuregelung in Artikel 1 Nr. 1 kommt damit Rückwirkung zu. Sie tritt nicht ein, wenn der Planfeststellungsbeschluss nach bisherigem Recht durch Ablauf der bisherigen, ggf. verlängerten Geltungsfrist (ohne Beginn der Plandurchführung i. S. des neuen § 17 Abs. 7 S. 3) bereits außer Kraft oder wenn eine Verlängerung der Geltungsdauer dieses Planfeststellungsbeschlusses über die bisherige Fünf-Jahres-Frist hinaus um höchstens 5 Jahre bereits verfügt worden ist und diese Verlängerungsfrist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch läuft. Weder soll durch eine gesetzliche Regelung ein außer Kraft getretener Planfeststellungsbeschluss wieder wirksam werden, noch soll die behördliche Verlängerungsentscheidung modifiziert werden.

Die Rückwirkung beschränkt sich damit auf Planfeststellungsbeschlüsse, deren bisherige Geltungsdauer von 5 Jahren nach Bestandskraft zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht abgelaufen war. Die Verlängerung der noch laufenden bisherigen 5-jährigen Geltungsfrist stellt eine unechte Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dar. Sie ist wegen des besonderen öffentlichen Interesses an einem, vor allem von den Finanzierungsmöglichkeiten abhängigen, zeitlichen Spielraum beim Beginn der Verwirklichung bestandskräftig zugelassener Straßenbauprojekte gerechtfertigt.

Daneben erfolgt rückwirkend eine Klarstellung, dass frühere Planfeststellungsbeschlüsse, mit deren Durchführung in einem ersten Umsetzungsschritt schon vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes begonnen wurde, trotz späterer Unterbrechung der Planverwirklichung vor oder nach diesem Zeitpunkt nicht außer Kraft getreten sind.

Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.