

Gericht:	BVerwG 4. Senat
Entscheidungsdatum:	09.07.2026
Aktenzeichen:	4 B 19.25
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:090726B4B19.25.0
Dokumenttyp:	Beschluss

Verfahrensgang

vorgehend Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 30. Juli 2025, Az: 8 A 24.40037, Urteil

Tenor

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Juli 2025 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 15 000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die behördliche Feststellung, dass die Beigeladene mit der Durchführung des Planfeststellungsbeschlusses für die Erweiterung des Verkehrsflughafens München durch Anlage und Betrieb einer dritten Start- und Landebahn vom 5. Juli 2011 (im Folgenden: 98. ÄPFB) vor Ablauf von zehn Jahren seit Eintritt der Unanfechtbarkeit am 5. März 2016 begonnen habe und der Planfeststellungsbeschluss deshalb nicht außer Kraft trete (§ 9 Abs. 3 LuftVG). Der Verwaltungsgerichtshof hat die Klage abgewiesen. Bereits der bis zur mündlichen Verhandlung am 8. Juli 2025 erfolgte Grunderwerb der Beigeladenen stelle angesichts seines Umfangs einen Durchführungsbeginn dar. Gleiches gelte für die Gesamtheit der von der Beigeladenen vorgenommenen Baumaßnahmen und naturschutzrechtlichen Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen, auch wenn die 3. Start- und Landebahn selbst noch nicht realisiert worden sei. Die durch den 98. ÄPFB planfestgestellten Nebenanlagen und Teilprojekte könnten wegen ihres engen funktionalen Zusammenhangs nicht unabhängig von der Start- und Landebahn betrachtet werden. Es handele sich um ein Gesamtvorhaben. Ungeachtet der Frage seiner Teilbarkeit i. S. v. § 139 BGB könne die Planumsetzung nicht mit der Rechtsfolge eines teilweisen Außerkrafttretens in einzelne Bestandteile aufgeteilt werden. Eine der (vollständigen) Verwirklichung des Gesamtvorhabens entgegenstehende Willensbildung der Gesellschafterversammlung der Beigeladenen liege ungeachtet verschiedener Äußerungen einzelner Gesellschafter nicht vor.
- 2 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Revision nicht zugelassen. Die dagegen gerichtete, auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 3 Der Senat entscheidet in der Besetzung mit dem Richter am Bundesverwaltungsgericht ... Der Umstand, dass der Richter im Rahmen seiner vormaligen Tätigkeit bei der Landesadvokatschaft (vertretungsweise) mit den Klagen gegen den 98. ÄPFB befasst war und insoweit den Beklagten vertreten hat, führt weder zum Ausschluss des Richters im Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren kraft Gesetzes gemäß § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 41 Nr. 4 ZPO noch ergibt sich daraus die Besorgnis seiner Befangenheit i. S. d. § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 42 Abs. 2 ZPO (vgl. Beschluss des Senats vom 30. Juni 2026 - 4 B 19.25 -).

- 4 1. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich nicht, dass das angegriffene Urteil an einem Verfahrensfehler (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) leidet.
- 5 a) Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht gegen seine aus § 86 Abs. 2 VwGO folgende Pflicht verstoßen, einen in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag durch begründeten Beweisbeschluss zu bescheiden (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. April 1986 - 4 C 57.82 - Buchholz 310 § 86 Abs. 2 VwGO Nr. 29 S. 7 f.). Ein Beweisantrag im Sinne des § 86 Abs. 2 VwGO ist dadurch gekennzeichnet, dass bestimmte Beweismittel angeboten werden, um bestimmte tatsächliche Behauptungen unter Beweis zu stellen (stRspr, siehe BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 2023 - 4 BN 8.23 - BRS 91 Nr. 5 S. 57 f. m. w. N.). Der Antrag muss erkennen lassen, dass durch die Ausschöpfung des Beweismittels das Bestehen oder Nichtbestehen einer konkreten Tatsache nachgewiesen werden soll. Ein Antrag, der diesen inhaltlichen Anforderungen nicht genügt, stellt lediglich eine Anregung an das Gericht dar, eine weitere Aufklärung des Sachverhalts vorzunehmen (Beweisermittlungsantrag). Die Ablehnung derartiger Beweisanregungen ist daran zu messen, ob das Tatsachengericht seine Sachaufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO verletzt hat (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2016 - 6 B 1.16 - juris Rn. 32 m. w. N.).
- 6 Der Prozessbevollmächtigte des Klägers hat in der mündlichen Verhandlung "die ungeschwärzte Vorlage des Beschlusses und Protokolls zu den soeben zitierten Passagen aus den Gesellschafterversammlungen vom 16. November (gemeint wohl: September) 2011 und 5. Juli 2012" beantragt. Dabei handelt es sich nicht um einen förmlichen Beweisantrag, weil er nicht auf den Nachweis konkreter Tatsachen gerichtet ist. Von der Formulierung von Tatsachenbehauptungen durfte der Kläger nicht deshalb absehen, weil er vom genauen Inhalt der geschwärzten Unterlagen keine Kenntnis hat. Ein Beweisantrag muss jedenfalls so konkret formuliert sein, dass sich das Gericht darüber schlüssig werden kann, ob es die zurückgehaltenen Unterlagen benötigt, um ausgehend von seiner materiell-rechtlichen Auffassung den entscheidungserheblichen Sachverhalt aufzuklären. Zudem muss sich der Prozessgegner dazu erklären können. Der Kläger hätte daher zumindest Tatsachenbehauptungen oder -vermutungen unter Beweis stellen müssen, die sich ihm als möglich oder wahrscheinlich darstellen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juni 2017 - 6 B 54.16 - Buchholz 310 § 86 Abs. 2 VwGO Nr. 76 Rn. 7; zur Substantiierungspflicht vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 7 C 1.11 - BVerwGE 142, 159 Rn. 42 m. w. N.). Diesen Anforderungen genügt der in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof gestellte Antrag auf ungeschwärzte Vorlage der Niederschriften über die 135. Gesellschafterversammlung vom 16. September 2011 und die 138. Gesellschafterversammlung vom 5. Juli 2012 nicht.
- 7 b) Mit der Rüge, der Verwaltungsgerichtshof habe seine Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) verletzt, dringt die Beschwerde ebenfalls nicht durch.
- 8 Eine Aufklärungsrüge kann nur Erfolg haben, wenn substantiiert dargetan wird, welche Tatsachen auf der Grundlage des materiell-rechtlichen Standpunkts des Tatsachengerichts aufklärungsbedürftig waren, welche für geeignet und erforderlich gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen hierfür in Betracht kamen, welche tatsächlichen Feststellungen dabei voraussichtlich getroffen worden wären und inwiefern das unterstellte Ergebnis zu einer dem Beschwerdeführer günstigeren Entscheidung hätte führen können (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. September 2024 - 4 BN 6.24 - juris Rn. 10).
- 9 aa) Gemessen daran musste der Verwaltungsgerichtshof der Beweisanregung des Klägers nicht nachgehen. Dabei kann dahinstehen, ob die Annahme, die geschwärzte Passage des Protokolls enthalte Realisierungshemmnisse für den Bau der 3. Start- und Landebahn, rein spekulativ ist und die Vorinstanz schon deshalb auf die Vorlage verzichten konnte. Jedenfalls waren die geltend gemachten Umstände auf der Grundlage des materiell-rechtlichen Standpunkts des Verwaltungsgerichtshofs nicht entscheidungserheblich. Danach wäre allenfalls eine Aufhebung des grundlegenden, zur Umsetzung des Gesamtvorhabens gefassten Beschlusses vom 16. September 2011 relevant für die Beurteilung, ob die Beigeladene mit der Durchführung des Plans nach § 9 Abs. 3 LuftVG begonnen hat (UA Rn. 100, 143). Von einer vollständigen Aufhebung des Beschlusses geht aber selbst der Kläger nicht aus.
- 10 bb) Soweit die Beschwerde unzureichende Ermittlungen der Vorinstanz zur Notwendigkeit des S-Bahn-Tunnels rügt, wird sie den Darlegungserfordernissen nicht gerecht. Sie macht geltend,

der Verwaltungsgerichtshof habe nicht ohne weitere Ermittlungen davon ausgehen dürfen, dass die Errichtung des planfestgestellten S-Bahn-Tunnels durch das planfestgestellte Vorfeld und die 3. Start- und Landebahn bedingt sei, weil die Erschließung des Flughafens für den öffentlichen Personenverkehr anderenfalls oberirdisch habe verlaufen können. Insofern fehlt es bereits an der Bezeichnung von hierfür geeigneten Aufklärungsmaßnahmen. Es wird auch nicht dargelegt, dass sich dem Verwaltungsgerichtshof entsprechende Ermittlungen hätten aufdrängen müssen. Die Beschwerde macht geltend, eine oberirdische Führung scheide unabhängig von der Errichtung des Vorfeldes möglicherweise schon deshalb aus, weil die S-Bahn sowohl unter das Terminal als auch unter den - östlich davon gelegenen - Südring und die dort vorhandenen Baulichkeiten abgesenkt werden müsse. Sie setzt sich aber nicht mit anderweitigen Möglichkeiten der Schienenführung östlich des Flughafengeländes (etwa auf verbleibenden Freiflächen oder über eine Brückenkonstruktion) auseinander.

- 11 c) Schließlich bleibt die Rüge, der Verwaltungsgerichtshof habe gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) verstoßen, ohne Erfolg. (Angebliche) Fehler der Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Tatsachengerichts, die dem Überzeugungsgrundsatz genügen muss, sind regelmäßig nicht dem Verfahrensrecht, sondern dem sachlichen Recht zuzuordnen. Die Grenzen der Freiheit der richterlichen Überzeugungsbildung sind mit der Folge des Vorliegens eines Verfahrensfehlers erst dann überschritten, wenn das Gericht seiner Sachverhalts- und Beweiswürdigung nicht das Gesamtergebnis des Verfahrens zugrunde legt, sondern nach seiner Rechtsauffassung entscheidungserheblichen Akteninhalt übergeht oder aktenwidrige Tatsachen annimmt, oder wenn die von ihm gezogenen Schlussfolgerungen gegen die Denkgesetze verstoßen oder sonst von objektiver Willkür geprägt sind (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. September 2024 - 4 BN 6.24 - juris Rn. 3 m. w. N.).
- 12 Die Beschwerde rügt, der Schluss des Verwaltungsgerichtshofs, durch den Bau des S-Bahn-Tunnels, den Straßenausbau östlich des Flughafens und die Errichtung des Vorfeldmoduls C-02.5 komme deutlich erkennbar zum Ausdruck, dass auch das Gesamtvorhaben vollständig in einem überschaubaren Zeitraum realisiert werden soll, verstoße gegen die Logik. Aus vergangenen Ereignissen könne nur dann eine Prognose für die Zukunft abgegeben werden, wenn eine nachvollziehbare Beziehung zwischen Vergangenheit und Zukunft bestehe. Daran fehle es, wenn die drei genannten Teilvorhaben auch ohne den Bau der 3. Start- und Landebahn für den Flughafen in seiner bisherigen Konfiguration benötigt würden. Dies habe der Verwaltungsgerichtshof nicht aufgeklärt.
- 13 Eine Unvereinbarkeit der Annahmen der Vorinstanz mit den Denkgesetzen legt die Beschwerde damit nicht dar. Ein solcher Verstoß kann nur dann bejaht werden, wenn eine Schlussfolgerung aus Gründen der Logik schlechthin nicht gezogen werden kann. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn der Tatrichter andere Schlüsse gezogen hat, als sie nach Auffassung eines Beteiligten hätten gezogen werden müssen, selbst wenn ein anderer Schluss sogar näherliegt als der vom Gericht gezogene (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Oktober 2022 - 4 BN 22.22 - juris Rn. 17 m. w. N.). Nach der dem angegriffenen Urteil zugrundeliegenden Auslegung des 98. ÄPFB lässt dieser ein Gesamtvorhaben zu, dessen Teilmaßnahmen in einem engen funktionalen Zusammenhang stehen (UA Rn. 67 ff.). Ausgehend davon rechtfertigen aus Sicht der Vorinstanz (u. a.) die Errichtung des S-Bahn-Tunnels, der erfolgte Straßenausbau und der Bau des Vorfeldmoduls objektiv den Schluss, dass das Gesamtvorhaben vollständig in absehbarer Zeit verwirklicht werden soll (UA Rn. 125 f.). Eine denklogisch ausgeschlossene Schlussfolgerung liegt darin nicht. Ob die verwirklichten Teilmaßnahmen auch ohne 3. Start- und Landebahn benötigt werden würden, war für den Verwaltungsgerichtshof insoweit unerheblich.
- 14 2. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Beschwerde beimisst. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrundeliegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen und entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. In der Beschwerdebegründung muss dargelegt (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO), also näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des revisiblen Rechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in dem beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. April 2025 - 4 BN 22.24 - juris Rn. 3 m. w. N.).

15 a) Die Fragen,

ob die zu § 75 Abs. 4 Satz 2 VwVfG entwickelte Anforderung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Maßnahmen ergriffen werden müssen, bei denen nach Art, Umfang und Zielrichtung deutlich erkennbar zum Ausdruck kommt, dass das Vorhaben in überschaubarem Zeitraum verwirklicht werden soll, auf § 9 Abs. 3 LuftVG übertragbar ist,

ob die ergriffenen Maßnahmen auch beim Bau der Start- und Landebahn für einen internationalen Verkehrsflughafen eine Beendigung der mit dem Plan zusammenhängenden Arbeiten in absehbarer Zeit erwarten lassen müssen,

rechtfertigen nicht die Zulassung der Revision. Sie lassen sich auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Norminterpretation beantworten, ohne dass es der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. August 1999 - 4 B 72.99 - BVerwGE 109, 268 <270> m. w. N.).

- 16 Nach § 8 Abs. 1 Satz 10 LuftVG i. V. m. Art. 75 Abs. 4 Satz 2 BayVwVfG (und dem gleich lautenden § 75 Abs. 4 Satz 2 VwVfG) gilt als Beginn der Durchführung des Plans jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht. 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. Dies 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 (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 12 und vom 7. Dezember 2023 - 9 C 1.23 - BVerwGE 181, 124 Rn. 35). Diese Grundsätze gelten auch für Planfeststellungsbeschlüsse nach dem Luftverkehrsgesetz (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. November 2020 - 7 B 9.20 - NVwZ 2021, 568 Rn. 6). § 9 Abs. 5 Satz 2 und 3 LuftVG in der bis zum 31. Mai 2015 geltenden Fassung enthielt eine dem Art. 75 Abs. 4 Satz 2 BayVwVfG entsprechende Regelung. Die dortige Streichung und Überführung in die Verwaltungsverfahrensgesetze hatte allein die Funktion, die Fachplanungsgesetze zu entlasten (BT-Drs. 17/9666 S. 29; vgl. § 8 Abs. 1 Satz 10 LuftVG).

- 17 Die in der Rechtsprechung herausgebildete Maßgabe, nach der bei den ergriffenen Maßnahmen nach Art, Umfang und Zielrichtung deutlich erkennbar zum Ausdruck kommen muss, dass das Vorhaben in überschaubarem Zeitraum verwirklicht werden soll, gilt ausgehend davon auch im Hinblick auf einen Planfeststellungsbeschluss für den Bau der Start- und Landebahn eines internationalen Flughafens. Damit geht entgegen der Auffassung der Beschwerde indes nicht die Pflicht zur Prüfung einher, ob das konkrete Vorhaben in absehbarer Zeit vollständig errichtet werden wird oder ob der Realisierung Hindernisse entgegenstehen. Vielmehr müssen die ergriffenen Maßnahmen lediglich die Realisierung der Planung in einem überschaubaren Zeitraum bei objektiver Betrachtung erwarten lassen. Es handelt sich bei § 9 Abs. 3 LuftVG gerade nicht um eine Frist für die Umsetzung des Vorhabens. Auf die vom Gesetzgeber zunächst ins Auge gefasste Einführung einer solchen Ausführungsfrist für Infrastrukturvorhaben wurde nach Einwendungen des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich verzichtet (vgl. BT-Drs. 16/54 S. 6, 10, 14, 17, 42 und BT-Drs. 16/3158 S. 40).

18 b) Die Fragen,

ob die Umsetzung von Nebenanlagen eines Planfeststellungsbeschlusses, die der Vorhabenträger unabhängig von der Verwirklichung der Hauptanlage umzusetzen gedenkt (sog. Sowieso-Anlagen), den Schluss rechtfertigt, dass dadurch nach Art, Umfang und Zielrichtung deutlich erkennbar zum Ausdruck kommt, dass die Hauptanlage in überschaubarem Zeitraum verwirklicht wird,

ob § 9 Abs. 3 LuftVG so auszulegen ist, dass ein Plan im Sinne des Gesetzes bereits dann begonnen wurde durchzuführen, wenn eine als notwendige Folgemaßnahme im Planfeststellungsbe-

schluss bezeichnete Maßnahme durchgeführt wurde, auch wenn diese Maßnahme auch ohne das Hauptvorhaben durchgeführt worden wäre,

wenn ja, ob dafür die Bezeichnung als notwendige Folgemaßnahme im Planfeststellungsbeschluss genügt oder ob es sich auch materiell um eine solche handeln müsse,

führen nicht zur Zulassung der Revision, weil Tatsachen, die vorliegen müssten, damit die mit der Nichtzulassungsbeschwerde angesprochenen Fragen sich in einem Revisionsverfahren stellen könnten, von der Vorinstanz nicht festgestellt worden sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 2021 - 4 B 20.20 - juris Rn. 8 m. w. N.). Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht festgestellt, dass die Vorhabenträgerin die verwirklichten Nebenanlagen und Folgemaßnahmen unabhängig von der Verwirklichung der 3. Start- und Landebahn umgesetzt hat bzw. umsetzen wollte. Zwar kann der Einwand fehlender tatrichterlicher Feststellungen einer Beschwerde dann nicht entgegengehalten werden, wenn eine in der Vorinstanz ordnungsgemäß beantragte Sachverhaltsaufklärung nur deswegen unterblieben ist, weil das Tatsachengericht eine als rechtsgrundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage anders als der Beschwerdeführer beantwortet und deswegen die Beweisaufnahme als nicht entscheidungserheblich abgelehnt hat (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 2021 - 4 B 20.20 - juris Rn. 9 m. w. N.). Ein solcher Fall liegt indes nicht vor, weil der anwaltlich vertretene Kläger entsprechende Anträge zur Sachverhaltsaufklärung nicht gestellt hat.

19 c) Die weiteren Fragen,

ob nur mit der Errichtung von Nebenanlagen begonnen worden sein muss, ohne dass ein Zeitpunkt für den Beginn der Errichtung der Hauptanlage erkennbar ist, um die Rechtsfolge des Außerkrafttretens des Planfeststellungsbeschlusses nach § 9 Abs. 3 LuftVG nicht auszulösen,

ob es zur Feststellung von Maßnahmen zur Verwirklichung des Vorhabens in überschaubarem Zeitraum bei dem luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschluss für eine weitere Start- und Landebahn eines internationalen Verkehrsflughafens eines zeitlichen Umsetzungskonzepts der Vorhabenträgerin zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens bedarf,

führen ebenfalls nicht auf eine grundsätzliche Bedeutung. Ob eine Maßnahme als Durchführungsbeginn im Sinne des § 9 Abs. 3 LuftVG einzustufen ist, beurteilt sich im jeweiligen Einzelfall nach den oben dargestellten, in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Kriterien. Insoweit kommt es bei der Errichtung von Nebenanlagen etwa auf deren Bedeutung für das Gesamtvorhaben an. Ein feststehender Zeitpunkt für den Beginn der Errichtung der weiteren Teile des Gesamtvorhabens ist danach ebenso wenig zwingend erforderlich wie ein zeitliches Umsetzungskonzept.

20 d) Die Frage,

ob ein Planfeststellungsbeschluss jenseits einer ausdrücklichen Anwendung des § 78 VwVfG mehrere Pläne enthalten kann, sodass bei Anwendung des § 9 Abs. 3 LuftVG zu differenzieren ist, um welchen Plan es geht,

zielt bei verständiger Würdigung des Beschwerdevorbringens darauf ab, ob im Falle eines teilbaren Gesamtvorhabens bei der Anwendung des § 9 Abs. 3 LuftVG nach den verschiedenen Teilen zu differenzieren ist. Diese Frage lässt sich ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Norminterpretation beantworten. Eine solche Differenzierung kommt im Falle eines einheitlichen Gesamtvorhabens - wie es nach der mangels erfolgreicher Verfahrensrügen (s. o.) für den Senat bindenden tatrichterlichen Würdigung hier vorliegt - nicht in Betracht (vgl. auch BVerwG, Beschlüsse vom 8. Januar 2004 - 4 B 113.03 - juris Rn. 4 f. <insoweit nicht abgedruckt in Buchholz 300 § 17a GVG Nr. 21> und vom 11. November 2009 - 7 B 13.09 - juris Rn. 29 f.).

21 Dafür bieten weder Wortlaut noch Sinn und Zweck der Vorschrift einen Anhalt. § 9 Abs. 3 LuftVG verlangt (lediglich) den Beginn der Durchführung "des Plans", der anderenfalls nach Ablauf von zehn Jahren seit Eintritt der Unanfechtbarkeit außer Kraft tritt. Eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung gemäß Art. 75 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 2 BayVwVfG nicht. Hinweise auf die Möglichkeit eines teilweisen Außerkrafttretens

enthalten die Vorschriften nicht, obwohl dies - soweit gesetzgeberisch intendiert - zumindest für den Fall der Unterbrechung der Vorhabenrealisierung nahegelegen hätte.

- 22 Zweck der Regelungen 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 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 (so zu § 75 Abs. 4 Satz 1 VwVfG BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2023 - 9 C 1.23 - BVerwGE 181, 124 Rn. 24 m. w. N.). Diesen Zwecken wird auch bei einer einheitlichen Bestimmung des Beginns der Durchführung für das Gesamtvorhaben hinreichend Rechnung getragen. Wird mit der Durchführung des Vorhabens zwar begonnen, die Verwirklichung später aber für längere Zeit unterbrochen, kann weder von einer nach dem Gesetzeszweck zu unterbindenden Vorratsplanung die Rede sein, noch haben die Planbetroffenen in vergleichbarem Maße wie bei einem gar nicht erst begonnenen Vorhaben Anlass zu Zweifeln, ob der Plan verwirklicht wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 141). Die von der Beschwerde gerügte Gefahr langer Geltungszeiträume von Planfeststellungsbeschlüssen bei steckengebliebenen Vorhaben hat der Gesetzgeber - wie die Regelung zur Unterbrechung in Art. 75 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 2 BayVwVfG verdeutlicht - bewusst in Kauf genommen.
- 23 Auch in systematischer Hinsicht spricht nichts dafür, die Wirkung des Durchführungsbeginns auf Teile eines einheitlichen Gesamtvorhabens zu beschränken. Die Beschwerde beruft sich darauf, dass im Falle einer nur teilweisen Aufgabe eines Gesamtvorhabens eine auf die betroffenen Teile beschränkte Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nach Art. 77 Satz 1 BayVwVfG möglich sei (zu § 77 VwVfG vgl. Weiß, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Mai 2025, § 77 VwVfG Rn. 22; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 77 Rn. 12). Die insoweit gezogene Parallele zu § 9 Abs. 3 LuftVG i. V. m. Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG geht indes fehl. Im Falle der endgültigen Aufgabe eines Vorhabens ist der Planfeststellungsbeschluss durch eine behördliche Entscheidung aufzuheben. Kommt eine nur teilweise Aufhebung in Betracht, so sind neben Art. 77 BayVwVfG die Regelungen über die Planänderung (Art. 76 BayVwVfG) anzuwenden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. November 2004 - 4 B 57.04 - Buchholz 316 § 77 VwVfG Nr. 1 S. 2 f.). Dies gilt auch für luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 10 LuftVG). Wird hingegen nicht fristgerecht mit der Durchführung eines planfestgestellten Vorhabens begonnen, so tritt der Planfeststellungsbeschluss ipso iure außer Kraft (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. November 2020 - 7 B 9.20 - NVwZ 2021, 568 Rn. 5). Könnte dies nur teilweise erfolgen, so läge darin der Sache nach eine Planänderung unter Umgehung des Art. 76 BayVwVfG. Es fehlt jeglicher Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber dies mit den Regelungen in § 9 Abs. 3 LuftVG bzw. Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG in Kauf genommen oder gar beabsichtigt hat.
- 24 Dieser Befund spiegelt sich in den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Kriterien zur Bestimmung des Durchführungsbeginns wider. Dem Erfordernis, durch die ergriffenen Maßnahmen müsse zum Ausdruck kommen, dass das (Gesamt-)Vorhaben in überschaubarem Zeitraum verwirklicht werden soll, liegt erkennbar eine einheitliche Betrachtung zugrunde.
- 25 Die Beschwerde legt auch nicht dar, dass eine abweichende Auslegung des § 9 Abs. 3 LuftVG unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes geboten wäre. Die mit der enteignungsrechtlichen Vorwirkung einhergehenden Belastungen im Zeitraum bis zur Inanspruchnahme des Grundstücks, insbesondere Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Verwertung (vgl. BT-Drs. 7/910 S. 90), führen im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu durchgreifenden Bedenken. Für die Betroffenen besteht die Möglichkeit, diese "Zwischenphase" und die Ungewissheit über ihre Inanspruchnahme durch ein Übernahmeverlangen nach § 9 Abs. 2 LuftVG zu beenden (vgl. zur daraus folgenden Kompensationswirkung Gerlach, Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen, 2006, S. 152 f.). Ein solcher Anspruch entsteht nach Ablauf von fünf Jahren nach Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses, unabhängig vom Durchführungsbeginn nach § 9 Abs. 3 LuftVG. Schließlich ist bei länger andauernden Unterbrechungen einer Vorhabenverwirklichung die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nach Art. 77 BayVwVfG zu prüfen. Bei Vorhaben, die aufgrund eines missbräuchlichen Verhaltens des Vorhabenträ-

gers nicht in einem angemessenen Zeitraum verwirklicht werden, ist ferner ggf. auf die Rechtsinstitute der Verwirkung und von Treu und Glauben zurückzugreifen (BT-Drs. 16/3158 S. 40). Schließlich kommt auch eine (nachträgliche) Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses in Betracht (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2017 - 7 A 1.17 - juris Rn. 39 <insoweit nicht veröffentlicht in Buchholz 445.5 § 12 WaStrG Nr. 4>), so etwa, wenn die Verhältnisse wegen der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der die Verwirklichung der Planung auf unabsehbare Zeit ausschließt (BVerwG, Beschluss vom 20. September 2022 - 7 B 4.22 - juris Rn. 25 m. w. N.).

26 e) Die Frage,

ob § 9 Abs. 3 LuftVG so auszulegen ist, dass bei der Bewertung der Erheblichkeit des Grunderwerbs als einer Durchführungsmaßnahme die Relation des zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses erworbenen Flächenanteils zu dem in diesem Zeitpunkt noch zu erwerbenden Flächenanteil maßgeblich ist oder es auf das Verhältnis der zeitlich nach dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erworbenen Grundstücksflächen zu dem gesamten Flächenbedarf für das Vorhaben ankommt,

ist nicht entscheidungserheblich. Der Verwaltungsgerichtshof hat seine Annahme, die Beigeladene habe mit der Durchführung des Plans im Sinne von § 9 Abs. 3 LuftVG begonnen, auf mehrere selbständig tragende Begründungen gestützt (UA Rn. 79 ff., 102 ff.). In solchen Fällen setzt die Zulassung der Revision voraus, dass in Bezug auf jede dieser Begründungen ein Zulassungsgrund geltend gemacht wird und vorliegt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. April 2025 - 4 B 19.24 - juris Rn. 8 m. w. N.). Daran fehlt es. Jedenfalls zu der tragenden Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die Gesamtheit der seit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in der Zeit vom 30. Oktober 2017 bis 30. Juni 2021 erfolgten Baumaßnahmen sowie die vorgenommenen naturschutzrechtlichen Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen stellten einen Beginn der Durchführung des festgestellten Plans dar (UA Rn. 102 ff.), sind keine Zulassungsgründe geltend gemacht, die über die oben behandelten Verfahrensfragen und Grundsatzfragen hinausgehen.

27 f) Schließlich führt auch die Frage,

ob vor Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes nach § 9 Abs. 3 LuftVG eine Berücksichtigung der globalen Klimaauswirkungen des planfestgestellten Vorhabens unter Beachtung der bereits erfolgten teilweisen oder gänzlichen Erschöpfung des Deutschland zustehenden Treibhausgasbudgets durch Anwendung des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG i. V. m. Art. 20a GG vorzunehmen ist,

nicht auf eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache, weil sie sich ebenfalls auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens beantworten lässt.

28 Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Dieses Gebot konkretisiert die allgemeine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei allen Planungen und Entscheidungen zum Tragen kommen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Entscheidungsspielräume bestehen, "insbesondere, soweit die zugrundeliegenden Vorschriften bestimmte Entscheidungen vom Vorliegen von 'öffentlichen Interessen' oder 'vom Wohl der Allgemeinheit' abhängig machen, wenn sie den zuständigen Stellen Planungsaufgaben geben oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zuweisen" (BT-Drs. 19/14337 S. 36). Das Berücksichtigungsgebot gilt damit umfassend für jede nicht gesetzgebundene Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, die klimarelevante Auswirkungen haben kann, und erstreckt sich als materiell-rechtliche Vorgabe des Bundesrechts auf sämtliche Bereiche, für die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zusteht, in denen es also um den Vollzug von materiellem Bundesrecht geht. Es begründet dabei selbst keine neuen Handlungs- oder Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen voraus. Überall dort, wo materielles Bundesrecht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet oder Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert, sind nunmehr der Zweck und die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes als (mit-)entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einzu-

stellen (vgl. BVerwG, Urteile vom 4. Mai 2022 - 9 A 7.21 - BVerwGE 175, 312 Rn. 62 und vom 27. März 2025 - 7 A 3.24 - NVwZ 2025, 1419 Rn. 54 m. w. N.).

- 29 Ausgehend davon findet das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG bei Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes über das Außerkrafttreten eines luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses nach § 9 Abs. 3 LuftVG keine Anwendung. Dass der zuständigen Behörde dabei nicht die dafür erforderlichen Handlungs- oder Entscheidungsspielräume zustehen, folgt schon daraus, dass der Planfeststellungsbeschluss bei fehlendem Durchführungsbeginn von Gesetzes wegen außer Kraft tritt und der Feststellungsbescheid die bestehende Rechtslage nur wiedergibt. Weder räumt § 9 Abs. 3 LuftVG Ermessens- oder Beurteilungsspielräume ein, noch enthält die Vorschrift auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe, die einen Entscheidungsspielraum eröffnen. Letzteres gilt insbesondere mit Blick auf den legaldefinierten Begriff der "Durchführung". Allein der Umstand, dass dieses Tatbestandsmerkmal einer Auslegung zugänglich bleibt, begründet - anders als es bei den vom Gesetzgeber insoweit in den Blick genommenen unbestimmten Rechtsbegriffen wie "öffentliches Interesse" oder "Gemeinwohl" der Fall sein kann - keinen Raum für die Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen. Hierüber kann der Beschwerde auch nicht die Berufung auf das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot hinweghelfen. Art. 20a GG verpflichtet den Staat - auch in Verantwortung für künftige Generationen - zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen; dies umfasst die Verpflichtung zum Klimaschutz einschließlich des Ziels der Herstellung von Klimaneutralität. Konkretisierung und Ausgestaltung des Klimaschutzgebots obliegen aber in erster Linie dem Gesetzgeber, dem sich dabei ein Gestaltungsspielraum eröffnet (BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2023 - 7 A 9.22 - BVerwGE 179, 239 Rn. 46 und vom 25. April 2024 - 7 A 9.23 - BVerwGE 182, 252 Rn. 83, jeweils unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - BVerfGE 157, 30 Rn. 197 ff.). Dieser hat mit § 13 KSG die maßgebliche gesetzliche Vorschrift geschaffen, nach der bei behördlichen Entscheidungen die zur Erfüllung der im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten Ziele zu berücksichtigen sind.
- 30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>