



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 31.10

Verkündet
am 20. Dezember 2011
Jakob
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 20. Dezember 2011 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und Domgörgen, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Christ

für Recht erkannt:

Die Planfeststellungsbeschlüsse des Beklagten vom 24. April 1991 und 21. Februar 2007 in der Fassung der Änderungsplanfeststellungsbeschlüsse vom 24. September 2008 und 26. Februar 2010, soweit sie die Entwässerung der Autobahnen A 3 und A 44 abweichend von der ursprünglichen Planfeststellung regeln, sind rechtswidrig und dürfen nicht vollzogen werden.

Die dem Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 26. Februar 2010 beigefügte wasserrechtliche Erlaubnis wird aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine im Land Nordrhein-Westfalen anerkannte Naturschutzvereinigung, wendet sich gegen Entwässerungsregelungen für Teilabschnitte der Bundesautobahnen A 3 und A 44, die auf Planfeststellungsbeschlüsse vom 24. April 1991 und 21. Februar 2007 zurückgehen und durch Änderungsplanfeststellungsbeschlüsse vom 24. September 2008 und 26. Februar 2010 ihre heutige Fassung erlangt haben; er greift außerdem die dem letztgenannten Beschluss beigefügte wasserrechtliche Erlaubnis an.

- 2 Durch Planfeststellungsbeschluss vom 24. April 1991 wurde der Bau des Autobahnknotens A 3/A 44 (Autobahnkreuz Ratingen) planfestgestellt. Entsprechend dem nachfolgend realisierten Plan wird das Straßenoberflächenwasser der im nordöstlichen Anschlussrohr des Knotens errichteten Sonderanlage R., einem Regenrückhaltebecken mit Ölabscheider und Absetzfunktion, zugeführt und von dort in den Hahnerhofbach eingeleitet, der als Zufluss des Homberger Bachs zum Bachsystem der Anger gehört. Die Einleitung erfolgte ursprünglich gestützt auf eine im Zusammenhang mit einem Planfeststellungsbeschluss vom 29. August 1979 für den Ausbau eines Teilstücks der A 3 erteilte wasserrechtliche Erlaubnis.

- 3 Mit Beschluss vom 21. Februar 2007 stellte der Beklagte den Plan für den Neubau der A 44 zwischen Ratingen und Velbert fest. Dieser Beschluss sah vor, für einen Teilabschnitt der A 44 östlich des Knotens A 3/A 44 das Straßenoberflächenwasser ebenfalls in die Sonderanlage zu leiten. Von dort aus sollte es aufgrund einer dem Beschluss beigefügten wasserrechtlichen Erlaubnis in einer Menge von max. 390 l/s in den Homberger Bach eingeleitet werden. Gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 21. Februar 2007, den der Kläger nicht angefochten hat, richten sich zwei derzeit ruhende Klagen der Städte D. und R., die aufgrund der Einleitung des Straßenoberflächenwassers der A 44 eine Verschärfung der Hochwassersituation am Unterlauf der Anger befürchten.

- 4 Diese Bedenken haben zu einer Änderungsplanung geführt, die den Gegenstand des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 24. September 2008 bildet. Sie zielt darauf ab, die Einleitungsmenge des Straßenoberflächenwassers zu drosseln. Die dafür benötigte höhere Rückhaltekapazität soll durch Zuschaltung eines nur temporär bei Bedarf einzustauenden Retentionsraums erreicht werden, der im nordwestlichen Anschlussrohr des Autobahnkreuzes geplant ist. Um diesen Retentionsraum anzulegen, soll die Rampe Velbert-Köln des Kreuzes nicht, wie ursprünglich geplant, als Brückenbauwerk, sondern als Damm errichtet werden. Aus dem dadurch entstehenden Erdbecken soll das Wasser mittels eines Dammdurchlasses gedrosselt in den Hahnerhofbach eingeleitet werden. Der Standort des geplanten Retentionsraums befindet sich

ebenso wie die Sonderanlage R. in der Schutzzone IIIa des Wasserschutzgebiets für die von den Stadtwerken R. nordöstlich des Autobahnkreuzes betriebene Trinkwassergewinnungsanlage Homberg-Meiersberg. Derzeit wird ein Verfahren zur Änderung der Schutzgebietsverordnung betrieben, in dem geprüft wird, ob die Schutzzone II auf die Standorte der Sonderanlage und des geplanten Retentionsraums ausgedehnt werden soll.

- 5 Durch Antrag des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen vom 18. Januar 2008 wurde ein Verfahren zur Änderung des Planfeststellungsbeschlusses vom 21. Februar 2007 mit dem Ziel eingeleitet, die Entwässerungsanlagen um den Retentionsraum zu ergänzen. Von einer Auslegung der Planunterlagen wurde abgesehen. Der Kläger erhielt jedoch Gelegenheit zur Stellungnahme, von der er mit Einwendungsschreiben vom 18. Februar 2008 fristgerecht Gebrauch machte. Er trug im Wesentlichen vor: Der Retentionsraum sei in der geplanten Wasserschutzzone II nach den Richtlinien für die Anlage von Straßen in Wasserschutzgebieten (RiStWag) unzulässig. Trotz Vorbehandlung in der Sonderanlage enthalte das eingestaute Wasser Salze und Schadstoffe. Die mit dem Einstau verbundenen Risiken für das Grundwasser würden dadurch verschärft, dass im nordwestlichen Auffahrtrohr des Autobahnkreuzes ein aus mehreren Quellen gespeister Bach verlaufe, der im Bereich des Retentionsraums über eine Bachschwinde in den Untergrund versickere. Wegen möglicher Risiken für das Trinkwasser sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung unverzichtbar. Für den Retentionsraum müssten ausgehöhlte Bäume beseitigt werden, die streng geschützten Vogel- und Fledermausarten Lebensraum böten. Aufgrund dessen sei eine Baumkartierung notwendig.
- 6 Im weiteren Verfahrensverlauf ließ der Vorhabenträger neben einer faunistischen Kartierung eine Baugrunduntersuchung durchführen. Diese gelangte aufgrund der Bohrerergebnisse zu der Empfehlung, durch weitere Untersuchungen zu klären, ob am Standort des geplanten Retentionsraums in geringer Tiefe ein Kalksteinzug vorhanden sei, und äußerte außerdem die Vermutung, dass eine geologische Störung das Untersuchungsgebiet durchziehe. Der Vorhabenträger ergänzte nachfolgend die Planung dahin, dass der Retentionsraum durch Auffüllung des tiefstliegenden Bereichs bis zu einer Höhe von 100 m über NN

mit stark bindigem Boden (Durchlässigkeitsbeiwert $k_f \leq 1 \times 10^{-8}$ m/s) eine nach unten abgedichtete Sohle erhalten sollte. Eine im Planfeststellungsverfahren erfolgte Vorprüfung nach §§ 3c, 3e UVPG kam zu dem Ergebnis, dass für das Änderungsvorhaben keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden müsse.

- 7 Mit Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 24. September 2008 stellte der Beklagte den Plan fest und wies die erhobenen Einwendungen zurück. Bezogen auf die Einleitung des Straßenoberflächenwassers in den Hahnerhofbach wies er auf die mit Planfeststellungsbeschluss vom 29. August 1979 erteilte wasserrechtliche Erlaubnis hin, die die Einleitung auch in der nunmehr geplanten Form abdecke.
- 8 Gegen den ihm am 25. Oktober 2008 zugestellten Änderungsplanfeststellungsbeschluss hat der Kläger am 24. November 2008 Klage beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen erhoben. Während des Klageverfahrens wurde ein weiteres Änderungsplanfeststellungsverfahren durchgeführt, das den Umbau der Sonderanlage R. mit dem Ziel einer verbesserten Reinigungsleistung zum Gegenstand hatte. Durch Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 26. Februar 2010 stellte der Beklagte den Plan für den Beckenumbau fest. Er fügte dem Änderungsbeschluss nach vorheriger Erteilung des Einvernehmens durch die Bezirksregierung Düsseldorf als Obere Wasserbehörde eine die früher erteilten Erlaubnisse ändernde wasserrechtliche Erlaubnis bei, die die Einleitung des Straßenoberflächenwassers vom Autobahnkreuz und vom östlich anschließenden Teilstück der A 44 in den Hahnerhofbach an der vorhandenen Einleitungsstelle zulässt. Die Einleitungsmenge ist auf 64 l/s begrenzt.
- 9 Der Kläger hat den Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 26. Februar 2010 und die beigefügte wasserrechtliche Erlaubnis in sein Klagebegehren einbezogen. Mit Beschluss vom 27. September 2010 hat sich das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen für sachlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Bundesverwaltungsgericht verwiesen.

10 Zur Begründung seiner Klage macht der Kläger im Wesentlichen geltend: Die angefochtenen Entscheidungen seien formell und materiell rechtswidrig. Der Beklagte habe zu Unrecht von einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung abgesehen. Die im Rahmen der UVP-Vorprüfung durchgeführten Untersuchungen hätten den Rahmen einer bloß überschlägigen Vorprüfung gesprengt und seien auf eine verkappte, ohne die dafür vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung hinausgelaufen. Von einem Erörterungstermin habe der Beklagte ermessensfehlerhaft abgesehen. In der Sache begegne die Planung des Retentionsraums vor allem aus Gründen des Grundwasserschutzes durchgreifenden Bedenken. Der Beklagte habe zumutbare Standortalternativen nicht überprüft. Außerdem seien die geplanten Maßnahmen zur Abdichtung des Retentionsraums unzureichend. Angesichts der problematischen geologischen Verhältnisse müsse damit gerechnet werden, dass Salze und Schadstoffe, die trotz Vorbehandlung in dem eingeleiteten Wasser enthalten seien, das Grundwasser verschmutzten. Die Errichtung des Retentionsraums am geplanten Standort gefährde überdies die im nordwestlichen Anschlussrohr des Autobahnkreuzes vorhandenen Quellen. Ferner sei zu berücksichtigen, dass innerhalb der Wasserschutzzone II die Einleitung von Niederschlagswasser in Gewässer rechtlich bedenklich sei. Artenschutzrechtlichen Anforderungen werde die Planung gleichfalls nicht gerecht. Rechtsfehlerhaft sei auch der geplante Umbau der Sonderanlage, die auch im geänderten Zustand keine ausreichende Reinigungsleistung erziele.

11 Der Kläger beantragt,

die Planfeststellungsbeschlüsse des Beklagten vom 24. April 1991 und 21. Februar 2007 in der Fassung der Änderungsplanfeststellungsbeschlüsse vom 24. September 2008 und 26. Februar 2010, soweit sie die Entwässerung der Autobahnen A 3 und A 44 abweichend von der ursprünglichen Planfeststellung regeln, sowie die dem Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 26. Februar 2010 beigefügte wasserrechtliche Erlaubnis aufzuheben.

- 12 Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.
- 13 Die angefochtenen Regelungen seien verfahrensfehlerfrei getroffen worden. Namentlich sei die UVP-Vorprüfung ordnungsgemäß durchgeführt worden; das Ergebnis der Vorprüfung, dass sich eine Umweltverträglichkeitsprüfung erübrige, sei nachvollziehbar begründet worden. Die Einholung von Gutachten im Rahmen einer Vorprüfung entspreche gängiger Praxis. Die angefochtenen Regelungen begegneten auch keinen durchgreifenden materiellrechtlichen Bedenken.

II

- 14 A. Die Klage ist zulässig.
- 15 1. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Entscheidung über die Klage zuständig. Seine sachliche Zuständigkeit ergibt sich jedenfalls aus der Verweisung des Rechtsstreits durch das zunächst angerufene Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, die nach § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG das erkennende Gericht bindet. Diese Bindungswirkung erstreckt sich auch auf die Anfechtung der zusammen mit dem Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 26. Februar 2010 erteilten, von dessen Konzentrationswirkung (§ 75 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwVfG NRW) jedoch gem. § 14 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 19. August 2002 (WHG a.F.) nicht umfassten wasserrechtlichen Erlaubnis. Der Kläger hat vor Erlass des Verweisungsbeschlusses mit Schriftsatz vom 30. März 2010 sein Anfechtungsbegehren auf diesen Änderungsplanfeststellungsbeschluss erstreckt. Der Sache nach hat er dadurch auch die in der Beschlussurkunde enthaltene Erlaubnis zum Gegenstand des Klageverfahrens gemacht. Hiervon muss umso mehr ausgegangen werden, als der Kläger sich schon in seiner vorangegangenen Klagebegründung gegen die Einleitung des Straßenoberflächenwassers innerhalb der geplanten Wasserschutzzone II in den Hahnerhofbach gewandt hatte. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts richtete sich erkennbar darauf, den Rechtsstreit insgesamt an das Bundesverwaltungsgericht zu verweisen.

- 16 2. Der Kläger ist klagebefugt.
- 17 a) Soweit er sich gegen die im Wege der Planfeststellung getroffenen Änderungen der Entwässerungsregelung wendet, folgt seine Klagebefugnis zunächst aus § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 12b LG NRW und § 64 Abs. 1 BNatSchG. Nach diesen Vorschriften kann eine anerkannte Naturschutzvereinigung abweichend von der Regel des § 42 Abs. 2 VwGO u.a. gegen Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, unter den in § 12b LG NRW bzw. § 64 Abs. 1 BNatSchG genannten Voraussetzungen Rechtsbehelfe einlegen, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein. Der Kläger verfügt für das Land Nordrhein-Westfalen über eine solche Anerkennung. Seine Klage gegen die planfestgestellten Änderungsregelungen entspricht auch den weiteren Vorgaben der naturschutzrechtlichen Verbandsklage; er macht - auch - Verstöße gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen geltend, wird durch die Änderungsregelungen in seinem von der Anerkennung umfassten satzungsgemäßen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt und hat von seinem Mitwirkungsrecht Gebrauch gemacht.
- 18 b) Die außerdem angefochtene wasserrechtliche Erlaubnis gehört demgegenüber nicht zu den Rechtsakten, die mit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage angegriffen werden können. Insoweit folgt die Klagebefugnis indes ebenso wie zusätzlich auch für die Anfechtung der planfestgestellten Änderungsregelungen aus § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG, Art. 10a der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, 85/337/EWG, geändert durch Richtlinie 2003/35/EG des Rates vom 26. Mai 2003 (UVP-RL). Die landesrechtliche Anerkennung des Klägers als Naturschutzvereinigung gilt zugleich als Anerkennung i.S.d. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (§ 5 Abs. 2 UmwRG). Aufgrund dessen kann der Kläger unabhängig von der Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten nach Maßgabe von § 2 Abs. 1 UmwRG gegen Entscheidungen gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG klagen. Zu diesen Entscheidungen zählen insbesondere Erlaubnisse und Planfeststellungsbeschlüsse über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglich-

lichkeitsprüfung (UVPG) eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG). Auf die Änderungsvorhaben, die Gegenstand der Änderungsplanfeststellungsbeschlüsse vom 24. September 2008 und 26. Februar 2010 sowie der dem letztgenannten Beschluss beigefügten wasserrechtlichen Erlaubnis sind, trifft dies gem. § 3e Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 1 i.V.m. § 3b Abs. 1 Satz 1 UVPG und Nr. 14.3 der Anlage 1 zu diesem Gesetz zu.

- 19 Die Voraussetzungen, unter denen eine nach § 3 UmwRG anerkannte oder als anerkannt geltende Vereinigung befugt ist, derartige Entscheidungen anzufechten, sind erfüllt. Einschlägige Maßstabsnorm ist § 2 Abs. 1 UmwRG, der unter Beachtung unionsrechtlicher Vorgaben aber nur modifiziert angewandt werden kann.
- 20 Der Kläger beruft sich auf formell- und materiellrechtliche Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG). Er macht die Betroffenheit in seinem auf den Umweltschutz ausgerichteten Aufgabenbereich geltend (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG). Im Verwaltungsverfahren hat er sich zur Sache geäußert, soweit ihm dazu Gelegenheit gegeben worden ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG).
- 21 Ob zu den von ihm als verletzt gerügten Bestimmungen auch Vorschriften gehören, die Rechte Einzelner begründen, wie es § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG weiter voraussetzt, erscheint zweifelhaft, bedarf nach Lage des Falles aber keiner Klärung, weil diese Bestimmungen im Unionsrecht wurzeln. Die schutznormakzessorische Ausgestaltung der umweltrechtlichen Verbandsklage verstößt gegen Art. 10a UVP-RL, soweit mit ihr Verstöße gegen Vorschriften zur Umsetzung unionsrechtlicher Regelungen geltend gemacht werden. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union mit Urteil vom 12. Mai 2011 - Rs. C-115/09, Trianel - (NJW 2011, 2779 Rn. 46) ausgeführt hat, steht Art. 10a UVP-RL Rechtsvorschriften entgegen, die einer Umweltvereinigung i.S.d. Art. 1 Abs. 2 UVP-RL die Möglichkeit versagen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Zulassungsentscheidung über Projekte i.S.v. Art. 1 Abs. 1 UVP-RL eine Verletzung von aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Rechtsvorschriften

geltend zu machen, nur weil diese Vorschriften allein die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützen. Mit Rücksicht auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts muss deshalb bei der Anwendung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG die einschränkende Vorgabe, dass nur Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, als verletzt gerügt werden können, ausgeklammert werden, soweit es um umweltrechtliche Vorschriften zur Umsetzung von Unionsrecht geht. Letzteres trifft jedenfalls für die vom Kläger als verletzt gerügten Vorschriften über die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu. Sie bilden mithin eine tragfähige Grundlage für die Klagebefugnis des Klägers, dem als Umweltverband - unabhängig von der näheren Ausgestaltung des nationalen Rechtsbehelfssystems - nach Art. 10a Abs. 1 UVP-RL das Recht zusteht, nicht nur die materiellrechtliche, sondern auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 a.a.O. Rn. 42). Die Frage, ob auch die außerdem als verletzt gerügten materiellrechtlichen Vorschriften namentlich des Wasserrechts unionsrechtlich untersetzt sind, kann daher offen bleiben.

- 22 B. Die Klage ist überwiegend begründet. Die angefochtenen Änderungen der in den Planfeststellungsbeschlüssen vom 24. April 1991 und 21. Februar 2007 enthaltenen Entwässerungsregelungen durch die Planfeststellungsbeschlüsse vom 24. September 2008 und 26. Februar 2010 und die dem letztgenannten Beschluss beigefügte wasserrechtliche Erlaubnis verstoßen gegen § 3e Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3c Satz 1 und 3 UVPG. Aufgrund der durchgeführten Vorprüfung hätte der Beklagte nicht in der Sache entscheiden dürfen, ohne die Änderungsplanung zuvor einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen (1.). Dieser Mangel führt nach § 4 Abs. 1 UmwRG i.V.m. § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit der planfestgestellten Änderungsregelungen und nach § 4 Abs. 1 UmwRG zur Aufhebung der wasserrechtlichen Erlaubnis (2.). Rechtsverstöße, die auch die Aufhebung der planfestgestellten Änderungsregelungen erfordern würden, sind zu verneinen (3.).
- 23 1. Die angefochtenen Regelungen durften nicht getroffen werden, ohne vorher eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

- 24 Für die Änderung UVP-pflichtiger Vorhaben wie des hier in Rede stehenden Autobahnbaus ordnet § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG eine Vorprüfung des Einzelfalls i.S.d. § 3c Satz 1 und 3 UVPG an. Danach ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, wenn die Änderung nach Einschätzung der zuständigen Behörde aufgrund überschlägiger Prüfung der in der Anlage 2 aufgeführten Kriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären; bei der Prüfung ist zu berücksichtigen, inwieweit Umweltauswirkungen durch die vorgesehenen Vermeidungs- und Vermin-derungsmaßnahmen offensichtlich ausgeschlossen werden. Gemäß § 3a Satz 4 UVPG unterliegt die aufgrund der Vorprüfung getroffene behördliche Beurteilung der UVP-Pflichtigkeit nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle. Die Einschätzung, eine Umweltverträglichkeitsprüfung solle unterbleiben, ist im gerichtlichen Verfahren, das die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens betrifft, nur daraufhin zu überprüfen, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben des § 3c UVPG durchgeführt und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist. Einer solchen Überprüfung hält die Beurteilung der UVP-Pflichtigkeit des Änderungsvorhabens durch den Beklagten nicht stand.
- 25 a) Entgegen der Auffassung des Klägers dürfte die Planfeststellungsbehörde allerdings nicht schon die Beschränkung der Vorprüfung auf eine nur überschlägige Prüfung missachtet haben, indem sie ihrer Beurteilung zwei vom Vorhabenträger im Verfahrensverlauf eingeholte Fachgutachten zugrunde gelegt hat. Entsprechend ihrer verfahrenslenkenden Funktion beschränkt sich die Vorprüfung in ihrer Prüftiefe auf eine überschlägige Vorausschau (Begründung des Regierungsentwurfs zu § 3c UVPG, BRDrucks 674/00 S. 89), die die eigentliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vorwegnehmen darf (Urteil vom 20. August 2008 - BVerwG 4 C 11.07 - BVerwGE 131, 352 Rn. 35). Letztere erfolgt in einem Verfahren, das vor allem wegen der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Richtigkeitsgewähr für die Prüfergebnisse sichert. Diese Sicherung würde ausgeschaltet, wenn im Rahmen der Vorprüfung mit einer der Umweltverträglichkeitsprüfung vergleichbaren Prüftiefe „durchermittelt“ würde, sei es, dass die Planfeststellungsbehörde selbst Gutachten mit einer auf die Sachentscheidung zugeschnittenen Prüftiefe einholte, sei es, dass sie zur Be-

urteilung auf entsprechende vom Vorhabenträger beschaffte Gutachten zurückgriffe. Andererseits darf sich die Vorprüfung aber auch nicht in einer oberflächlichen Abschätzung spekulativen Charakters erschöpfen, sondern muss auf der Grundlage geeigneter und ausreichender Informationen erfolgen (Sangenstedt, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, Stand Juli 2011, § 3a UVPG Rn. 11). Dafür reichen die eigene und die durch Konsultation anderer Behörden vermittelte Sachkunde sowie die mit der Antragstellung vom Vorhabenträger vorgelegten Erkenntnismittel nicht immer aus. Dann können zusätzliche Erkundungen zulässig sein. Bei der Frage, welche Unterlagen und Informationen als geeignete Grundlage einer überschlägigen Prüfung benötigt werden, kommt der Behörde ein Einschätzungsspielraum zu (Urteile vom 7. Dezember 2006 - BVerwG 4 C 16.04 - BVerwGE 127, 208 Rn. 49 und vom 20. August 2008 a.a.O.). Mit der Auswertung der vom Vorhabenträger vorgelegten Fachgutachten dürfte die Planfeststellungsbehörde sich innerhalb der Grenzen dieses Spielraums gehalten haben.

- 26 Vor Einholung der faunistischen Kartierung des Büros H. & S. vom 12. Juni 2008 lagen der Behörde naturschutzfachliche Informationen zum Planungsraum aus den früheren Verfahren zum Autobahnbau vor. Deren Aussagekraft war wegen der inzwischen verstrichenen Zeit aber zweifelhaft. Das spricht dafür, dass das neue Gutachten als notwendig erachtet werden durfte, um eine geeignete Grundlage zur Beurteilung insbesondere des artenschutzrechtlich relevanten Besorgnispotentials des Änderungsvorhabens zu beschaffen.
- 27 Über die geologischen und hydrogeologischen Verhältnisse am Standort des Retentionsraums und seiner Umgebung standen der Behörde Erkenntnismittel zur Verfügung, die ebenfalls insbesondere aus Untersuchungen im Zuge der Planungen für den Neubau der A 44 stammten. So war bekannt, dass im Umfeld der Trasse Massenkalkzüge mit geologischen Störungen und Verkarsungserscheinungen anzutreffen waren, die zu weiterreichenden Wasserwegsamkeiten mit denkbaren Risiken für die Wassergewinnungsanlage der Stadtwerke R. führen könnten (Erläuterungsbericht zum Planfeststellungsbeschluss vom 21. Februar 2007, S. 5). Hingegen fehlten Erkenntnisse darüber, ob und inwieweit der Standort des Retentionsraums davon betroffen war. Die ICG-

Baugrunduntersuchung vom 4. Juli 2008 diene dazu, diese Erkenntnislücken zu schließen. Unter diesen Umständen dürfte es vertretbar gewesen sein, die Untersuchung als ergänzende Beurteilungsgrundlage der Verträglichkeitsprüfung zu verwenden, zumal sie den Erläuterungen des ICG-Gutachters K. in der mündlichen Verhandlung zufolge nach Art und Zahl der durchgeführten Bohrungen bloß weitmaschig angelegt war.

- 28 b) Letztlich bedarf jedoch keiner abschließenden Klärung, ob die Planfeststellungsbehörde die zulässige Prüftiefe eingehalten hat. Ein Mangel liegt jedenfalls darin, dass das Ergebnis der Vorprüfung hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der Änderungsplanung auf das Grundwasser nicht nachvollziehbar ist.
- 29 Die Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle auf die Nachvollziehbarkeit des Prüfergebnisses (§ 3a Satz 4 UVPG) verdeutlicht, dass der Planfeststellungsbehörde für ihre prognostische Beurteilung möglicher Umweltauswirkungen des Vorhabens ein Einschätzungsspielraum zusteht (BRDrucks 551/06 S. 43). Gefordert ist eine Plausibilitätskontrolle, bei der die von der Behörde für ihr Prüfergebnis gegebene Begründung zugrunde zu legen ist. Dies bedeutet zugleich, dass nachträglich gewonnene Erkenntnisse, die die Auswirkungen in einem anderen Licht erscheinen lassen könnten, für die Frage der Tragfähigkeit des Prüfergebnisses und damit der verfahrenlenkenden Entscheidung über die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht maßgeblich sein können.
- 30 Hiervon ausgehend erweist sich das Ergebnis der Vorprüfung bezogen auf Auswirkungen des Änderungsvorhabens auf das Grundwasser als nicht plausibel. Die behördliche Beurteilung stützt sich maßgeblich auf die ICG-Baugrunduntersuchung vom 4. Juli 2008. Aus ihr leitet sie ab, bereits die vorhandenen Deckschichten reichten aus, um einen Schutz des Grundwassers vor Schadstoffen im Straßenoberflächenwasser zu gewährleisten. Die vorgesehene Auffüllung des tiefstliegenden Teils des Retentionsraums mit bindigem Material erhöhe den Schutz des Grundwassers im Bereich der dünnsten Deckschichten zusätzlich, so dass ein Durchsickern des im Retentionsraum aufgestauten Wassers bis zum Grundwasser verhindert werde. Diese Annahmen lassen sich aus

der Baugrunduntersuchung nicht ableiten. In ihrem Rahmen wurden an verschiedenen Stellen des geplanten Retentionsraums Bohrproben entnommen, anhand derer die Durchlässigkeit der Deckschichten bestimmt wurde. Die ermittelten Durchlässigkeitsbeiwerte mögen den Schluss zulassen, dass an der jeweiligen Stelle die nach Vorreinigung im versickernden Wasser verbliebenen Schadstoffe in notwendigem Umfang durch die Deckschichten zurückgehalten werden und somit nicht ins Grundwasser gelangen. Ausweislich der Untersuchung ergab sich bei einer Bohrung jedoch ein unklarer Befund, der nach den Angaben im Gutachten auf einen in geringer Tiefe vorhandenen Kalkzug hindeuten konnte und die Gutachter zu der Empfehlung veranlasste, diesem Verdacht durch eine ergänzende Baugrunduntersuchung nachzugehen. Darüber hinaus weist das Gutachten darauf hin, dass aufgrund der Geländemorphologie und der stark wechselnden Abfolge geologischer Schichten mit einer das kleinräumige Untersuchungsgebiet durchziehenden geologischen Störung zu rechnen sei. In Anbetracht dieser Hinweise liegt es auf der Hand, dass die Ergebnisse der Probebohrungen, die - wie schon erwähnt - nur weitmaschig stattfanden, lediglich begrenzten Aussagewert hatten und jedenfalls keine abschließende Beurteilung des wasserwirtschaftlichen Besorgnispotentials der Änderungsmaßnahme ermöglichen. Daran ändert auch die geplante Abdichtung mit bindigem Material nichts, da diese lediglich den tiefstliegenden Bereich des Retentionsraums abdeckt, im Übrigen hingegen keine Wirkung entfalten kann.

- 31 Noch deutlicher tritt die mangelnde Plausibilität des behördlichen Unbedenklichkeitsattests hervor, wenn zusätzlich die weiteren für die Vorprüfung maßgeblichen Umstände berücksichtigt werden. Aufgrund der Lage des Retentionsraums im Wasserschutzgebiet und der geplanten Ausdehnung der Schutzzone II auf dessen Standort musste die Planfeststellungsbehörde davon ausgehen, dass das Änderungsvorhaben in einem wasserwirtschaftlich besonders sensiblen Bereich verwirklicht werden soll. Aus den im Planfeststellungsverfahren für den Neubau der A 44 erstatteten geologischen Gutachten war zudem bekannt, dass die im westlichen Trassenbereich anzutreffenden Massenkalkzüge wegen ihrer geringen Filtereigenschaften und der hohen Fließgeschwindigkeiten sowie wegen der besonderen Schwierigkeit, die dortigen hydrologischen Verhältnisse zu bestimmen, als ungewöhnlich verschmutzungsempfindlich ein-

zustufen waren (so der Erläuterungsbericht zum Planfeststellungsbeschluss vom 21. Februar 2007, S. 5). Ließ sich - wie in der ICG-Untersuchung vom 4. Juli 2008 ausgeführt - ein solcher Kalksteinzug am Standort des Retentionsraums nach Vorprüfung nicht ausschließen, so war unter diesen Umständen besondere Vorsicht angebracht und mussten auch entfernte Risiken ernst genommen werden. Im Übrigen gab auch die kritische Stellungnahme des von der Planfeststellungsbehörde beteiligten Umweltamts der Stadt Düsseldorf vom 19. Februar 2008 Anlass zu Zweifeln, ob erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen auf das Grundwasser ausgeschlossen waren. Diese Stellungnahme machte bereits geltend, dass der Retentionsraum über einem verkarsteten Kalksteinzug liege, und stellte deshalb die Realisierbarkeit des Änderungsvorhabens in Frage.

- 32 Die nach Abschluss der Vorprüfung und Erlass des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 24. September 2008 gewonnenen Erkenntnisse sind für die gerichtliche Beurteilung des Vorprüfungsergebnisses zwar nicht von Bedeutung. Das weitere Vorgehen des Vorhabenträgers und der Planfeststellungsbehörde, die in Reaktion auf die u.a. von Trägern öffentlicher Belange und Umweltschutzvereinigungen geäußerten Bedenken auch während des zweiten Änderungsverfahrens umfänglich weiterermittelt und zudem versucht haben, durch Umplanung der Sonderanlage R. die Qualität des in den Retentionsraum gelangenden Wassers zu verbessern, stellt aber doch ein zusätzliches Indiz dafür dar, dass der Erkenntnisstand bei Erlass des genannten Änderungsplanfeststellungsbeschlusses nicht ausreichte, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen auszuschließen.
- 33 2. Erweist sich das Ergebnis der Vorprüfung, solche Auswirkungen seien nicht zu besorgen, als nicht nachvollziehbar, so folgt daraus, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte durchgeführt werden müssen. Deren Unterbleiben stellt einen Mangel i.S.d. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG dar, der die Entscheidungen über die Zulassung der geplanten Änderungen infiziert. Dazu zählen in erster Linie die planfeststellungsrechtlichen Änderungsregelungen zur Ausgestaltung der Autobahntwässerung. Dazu gehört aber auch die wasserrechtliche Erlaubnis vom 26. Februar 2010, die gleichfalls einen Teilaspekt des Ände-

rungevorhabens - die Neuregelung der Einleitung des aus der Sonderanlage R. bzw. dem Retentionsraum gedrosselt abfließenden Wassers - betrifft.

- 34 Für die wasserrechtliche Einleitungserlaubnis knüpft sich daran gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 4 Abs. 1 UmwRG die Rechtsfolge der Aufhebung. Für die planfestgestellten Änderungsregelungen hat es hingegen nach § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG mit der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit sein Bewenden. § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG enthält nach seinem Sinn und Zweck eine Sonderregelung zu § 46 VwVfG; er nimmt die unter Nr. 1 und 2 aufgeführten Mängel von dem für Verfahrensfehler geltenden Kausalitätserfordernis des § 46 VwVfG aus. Dagegen kann dem auf den Regelfall des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO zugeschnittenen Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG nicht entnommen werden, dass er die spezielle, auf fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse zugeschnittene Fehlerfolgenregelung des § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG für die von ihm erfassten Fehler ersetzen sollte. Mit Rücksicht auf den das Planfeststellungsrecht prägenden Grundsatz der Planerhaltung geht vielmehr die Fehlerfolgenregelung des § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG der allgemeinen Regelung des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG vor.
- 35 Hiernach rechtfertigt der Verfahrensmangel rechtswidrig unterbliebener Umweltverträglichkeitsprüfung nicht die Aufhebung der planfeststellungsrechtlichen Änderungsregelungen, sondern nur die Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit, weil Heilungsmöglichkeiten in einem ergänzenden Verfahren verbleiben. Dass die Umweltverträglichkeitsprüfung unterblieben ist, stellt nicht von vornherein das Planungskonzept des Beklagten in Frage. Sie lässt sich vielmehr in einem ergänzenden Verfahren nachholen, um so eine den verfahrensrechtlichen Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genügende und die damit verbundene Richtigkeitsgewähr bietende Basis für eine erneute Sachentscheidung zu gewinnen.

- 36 Die Anwendung von § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG auf das fehlerhafte Unterbleiben einer Umweltverträglichkeitsprüfung steht mit Unionsrecht in Einklang. Daran besteht auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Erfordernis der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vor Zulassungsentscheidung kein vernünftiger Zweifel. Nach Art. 2 Abs. 1 UVP-RL haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, „vor Erteilung der Genehmigung“ einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Prüfungen, die erst nach der Zulassungsentscheidung erfolgen, sind danach grundsätzlich unbeachtlich (vgl. EuGH, Urteile vom 3. Juli 2008 - Rs. C-215/06 - Slg. 2008, I-4911 Rn. 49 und vom 24. November 2011 - Rs. C-404/09 - NuR 2012, 42 Rn. 83 und 93). Das schließt eine Behebung des Mangels in einem nach Abschluss des Rechtsstreits stattfindenden ergänzenden Verfahren aber dann nicht aus, wenn dadurch nicht die Möglichkeit eröffnet wird, das Unionsrecht zu umgehen oder nicht anzuwenden, und wenn die nachträgliche Legalisierung die Ausnahme bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 3. Juli 2008 a.a.O. Rn. 57). Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit stellt sicher, dass die Zulassungsentscheidung nicht ausgeführt werden darf, bevor die unterbliebene Umweltverträglichkeitsprüfung nachgeholt und die in ihrem Rahmen getroffenen Feststellungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen des Vorhabens in einer erneuten Zulassungsentscheidung gewürdigt worden sind. Diese Würdigung muss ergebnisoffen erfolgen und ist wiederum mit Rechtsbehelfen angreifbar. Eine Umgehung oder Nichtanwendung der Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung wird dadurch verhindert; diese können vielmehr ihre volle Wirkkraft entfalten. Die nachträgliche Fehlerbehebung bleibt zudem die Ausnahme, weil die §§ 3a ff. UVPG gewährleisten, dass im Regelfall frühzeitig vor der Zulassungsentscheidung die UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens ermittelt und dementsprechend dessen Umweltverträglichkeit rechtzeitig geprüft wird.
- 37 3. Sonstige Rechtsfehler, die zur Aufhebung der planfeststellungsrechtlichen Änderungsregelungen führen würden, liegen gleichfalls nicht vor. Insoweit kann namentlich offen bleiben, ob die Schaffung eines Retentionsraums am geplanten Standort in jeder Hinsicht den einschlägigen wasserrechtlichen und natur-

schutzrechtlichen Vorgaben entspricht und inwieweit der Kläger etwaige Rechtsverstöße geltend machen könnte. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass sich das Planungskonzept des Beklagten unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer nachzuholenden Umweltverträglichkeitsprüfung als tragfähig erweist und etwaige Fehler deshalb in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können.

38 C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger

Dr. Christ

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 30 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1, § 63 Abs. 2 GKG).

Dr. Bier

Dr. Nolte

Domgörgen

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Wegerecht Fachpresse: ja
Recht des Verkehrswesens
Verwaltungsverfahrenrecht
Gerichtsverfahrensrecht

Rechtsquellen:

VwVfG	§ 46
VwVfG NRW	§ 75 Abs. 1 Satz 1
UVPG	§ 2 Abs. 3 Nr. 1, § 3a Satz 4, § 3b Abs. 1 Satz 1, § 3c, § 3e Abs. 1 Nr. 2
UVP-RL	Art. 10a
VwGO	§ 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1
UmwRG	§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 2
FStrG	§ 17e Abs. 6 Satz 2
BNatSchG	§ 64 Abs. 1
LG NRW	§ 12b
WHG a.F.	§ 14 Abs. 1

Stichworte:

Planfeststellungsbeschluss; wasserrechtliche Erlaubnis; Konzentrationswirkung; umweltrechtliche Verbandsklage; Umweltvereinigung; Klagebefugnis; Anwendungsvorrang des Unionsrechts; Umweltverträglichkeitsprüfung; UVP-Pflichtigkeit; UVP-Vorprüfung; überschlägige Prüfung; Prüftiefe der Vorprüfung; Einschätzungsspielraum der Behörde; Plausibilitätskontrolle; Fehlerfolge; Aufhebung; Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit; Grundsatz der Planerhaltung.

Leitsätze:

1. Der Planfeststellungsbehörde steht im Rahmen einer UVP-Vorprüfung des Einzelfalls (§ 3c UVPG) für ihre prognostische Beurteilung möglicher Umweltauswirkungen eines Vorhabens ein Einschätzungsspielraum zu. Die gerichtliche Überprüfung des Ergebnisses der Vorprüfung beschränkt sich deshalb nach § 3a Satz 4 UVPG auf eine Plausibilitätskontrolle.

2. Mit Rücksicht auf den das Planfeststellungsrecht prägenden Grundsatz der Planerhaltung geht die Fehlerfolgenregelung des § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG für fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse der allgemeinen Fehlerfolgenregelung des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG vor.

Urteil des 9. Senats vom 20. Dezember 2011 - BVerwG 9 A 31.10